



# Guatemala

## Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)

de las Finanzas Públicas (PEFA)  
Informe del Desempeño de la Gestión



**Informe Final**

**Julio 2010**





# CRÉDITOS

## **Equipo técnico:**

*Jefe de Equipo*

| Antonio Blasco

*Oficiales del Banco Mundial*

| Álvaro Larrea

| José Eduardo Gutiérrez Ossio.

*Consultores*

| Karla González

| Claribel Acosta

| Ulises Guardiola

| Hernán Pflücker

## **Edición**

| Francisco Albizúrez Palma

## **Diseño y Diagramación**

| Víctor Camposano

---

La presente publicación ha sido financiada por la Unión Europea, Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, el contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea, del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.





MONEDA Y TASA DE CAMBIO  
Quetzal (GTQ)

GTQ 1 = 0.12132 US\$<sup>1</sup>  
US\$ 1 = 8.24280 GTQ

AÑO FISCAL  
1 de enero – 31 de diciembre

<sup>1</sup> Fuente: Tipo de cambio oficial publicado por el Banco de Guatemala el 3 de agosto de 2009



# Índice de materias

Página

Prefacio .....	1
Evaluación resumida .....	3
1. Introducción .....	9
2. Información de antecedentes sobre el país .....	12
2.1. Descripción de la situación económica del país .....	12
2.2. Descripción de los resultados presupuestarios .....	15
2.3. Descripción del marco jurídico e institucional de GFP .....	19
3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP .....	24
3.1. Credibilidad del presupuesto .....	24
ID-1. Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado .....	24
ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado .....	26
ID-3. Desviaciones del ingreso agregado en comparación con el presupuesto original aprobado .....	26
ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos .....	30
3.2. Transparencia y universalidad .....	33
ID-5. Clasificación del presupuesto .....	33
ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria .....	35
ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestarios .....	35
ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales .....	40
ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público .....	44
ID-10. Acceso público a información fiscal clave .....	46
3.3. Presupuestación basada en políticas .....	47
ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual .....	47
ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación .....	51
3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria .....	54
ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente .....	54
ID-14. Eficacia de las medidas de registro de los contribuyentes y estimación de la base impositiva .....	60
ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos .....	66
ID-16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos .....	68
ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías .....	70
ID-18. Eficacia de los controles de la nómina .....	73
ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones. ....	76
ID-20. Eficacia de los controles internos del gasto no salarial .....	80
ID-21. Eficacia de la auditoría interna .....	84
3.5. Contabilidad, registro e información .....	88
ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas .....	88
ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios .....	91

ID-24.	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso .....	93
ID-25.	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales .....	97
3.6.	Escrutinio y auditoría externa .....	98
ID-26.	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa .....	98
ID-27.	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual .....	102
ID-28.	Escrutinio legislativo de los auditores externos .....	105
3.7.	Prácticas de Donantes .....	107
D-1.	Previsibilidad de apoyo presupuestal directo .....	107
D-2.	Información financiera proporcionada por los Donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda a proyectos y programas .....	108
D-3.	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales .....	110
4.	Proceso de reforma del sector público .....	111
4.1.	Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso .....	111
4.2.	Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas .....	113
	Anexo 1. Datos de indicadores .....	115
	Anexo A1.1 Presupuesto ejercicio fiscal 2006 - Gasto primario .....	116
	Anexo A1.2 Presupuesto ejercicio fiscal 2007 - Gasto primario .....	117
	Anexo A1.3 Presupuesto ejercicio fiscal 2008 - Gasto primario .....	118
	Anexo A1.4 Ingresos internos presupuestados y recaudados en el año 2006 .....	119
	Anexo A1.5 Ingresos internos presupuestados y recaudados en el año 2007 .....	120
	Anexo A1.6 Ingresos internos presupuestados y recaudados en el año 2008 .....	121
	Anexo A1.7 Servidores públicos bajo el régimen de la Ley de Servicio Civil .....	122
	Anexo A1.8 Listado de la legislación tributaria vigente .....	123
	Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central .....	125
	Anexo A1.10 Respuestas de las Unidades de Auditoría Interna entrevistadas .....	135
	Anexo A1.11 Estructura del clasificador presupuestario institucional .....	136
	Anexo A1.12 Extracto de la Ley de Acceso a la Información Pública .....	137
	Anexo A1.13 Información contenida en el proyecto de presupuesto entregado al Congreso de la República .....	140
	Anexo A1.14 Metodología para analizar la sostenibilidad de la deuda pública .....	142
	Anexo A1.15 Método de asignación de los aportes constitucionales a los municipios .....	147
	Anexo A1.16 Ingresos tributarios de la Administración Central 2004-2008 .....	148
	Anexo A1.17 Marco legal para la aprobación de préstamos .....	149
	Anexo A1.18 Principales leyes y regulaciones que gobiernan la GFP .....	150
	Anexo 2. Resumen de los indicadores de desempeño .....	151
	Anexo 3. Resumen de fuentes de información .....	156
	Anexo 4. Efectos del desempeño en la gestión de finanzas públicas .....	160
	Anexo 5. Bibliografía .....	163

# *Índice de Tablas*

	Página
Tabla ER.1 Principales fortalezas y debilidades identificadas en la GFP .....	3
Tabla 1.1.1 Distribución del gasto agregado entre las entidades del sector público (2009) .....	11
Tabla 2.1.1 Producto Interno Bruto años 2001 a 2008 .....	13
Tabla 2.1.2 Índice de precios al consumidor - IPC total .....	14
Tabla 2.1.3 Indicadores económicos seleccionados .....	14
Tabla 2.2.1 Ejecución presupuestaria de los años 2006, 2007 y 2008 .....	15
Tabla 2.2.2 Comportamiento histórico de la gestión presupuestaria del gobierno .....	16
Tabla 2.2.3 Estructura de los ingresos tributarios .....	17
Tabla 2.2.4 Los resultados presupuestarios 2006, 2007 y 2008 .....	17
Tabla 2.2.5 Gestión de la deuda pública .....	17
Tabla 2.2.6 Asignación sectorial de recursos presupuestarios .....	18
Tabla 2.2.7 Asignación de recursos por categoría económica .....	18
Tabla 3.1.1 Desviación de la ejecución presupuestal para los años 2006, 2007 y 2008 .....	24
Tabla 3.1.2 Variación necesaria para superar el límite de 5% de la desviación presupuestal	26
Tabla 3.2.1 Desviación en la composición del gasto presupuestal, años 2006, 2007 y 2008	28
Tabla 3.3.1 Administración Central - Distribución de los ingresos corrientes	29
Tabla 3.3.2 Desviación en la ejecución de los ingresos (real/presupuestado) para los años 2006, 2007 y 2008	29
Tabla 3.6.1 Información incluida en la documentación presupuestal presentada al Congreso de la República para la aprobación de la Ley de Presupuesto Anual	42
Tabla 3.7.1 Gastos ejecutados por terceros	38
Tabla 3.8.1 Aportes del Gobierno central a los municipios	41
Tabla 3.8.2 Análisis comparativo - Transferencias del Gobierno Central a 73 municipios	42
Tabla 3.8.3 Recepción de información presupuestaria de las municipalidades (al 29-04-2009)	43
Tabla 3.10.1 Documentación de Acceso Público	46
Tabla 3.11.1 Marco normativo del sistema presupuestario de Guatemala	47
Tabla 3.11.2 Cumplimiento del calendario presupuestario	49
Tabla 3.11.3 Aprobación de los presupuestos por el Congreso de la República	51
Tabla 3.13.1 Ingresos tributarios de la Administración Central 2004-2008	55
Tabla 3.13.2 Tasa progresiva del impuesto sobre la Renta	56
Tabla 3.13.3 Estructura profesional de los participantes en los programas de capacitación de la SAT	58
Tabla 3.13.4 Causales de recursos administrativos interpuestos por los contribuyentes	59
Tabla 3.13.5 Expedientes resueltos por el Directorio de la SAT	60
Tabla 3.13.6 Expedientes en proceso judicial	60
Tabla 3.14.1 Datos del registro de contribuyentes	61
Tabla 3.14.2 Número de contribuyentes efectivos	62
Tabla 3.14.3 Inhabilitaciones NIT 2006 a septiembre 2009	62
Tabla 3.14.4 Auditorías ejecutadas durante 2007 y 2008	66
Tabla 3.16.1 Cuotas programadas y ejecutadas 2006 a 2008	69
Tabla 3.18.1 Distribución de la Nómina del Estado	73
Tabla 3.18.2 Clasificación presupuestaria de los gastos vinculados a la contratación de personal	74
Tabla 3.19.1 Umbrales para la aplicación de las diferentes modalidades de contratación	77
Tabla 3.19.2 Contrataciones del Estado en el año 2008	78
Tabla 3.20.1 Hallazgos y acciones correctivas	95
Tabla 3.24.1 Puntualidad en la presentación de informes presupuestarios	96
Tabla 3.24.2 Algunos hallazgos de la CGC sobre la liquidación presupuestal 2008	96
Tabla 3.25.1 Fechas de presentación de la rendición de cuentas del gobierno al Congreso de la República	98
Tabla 3.27.1 Marco normativo para las modificaciones presupuestales	105
Tabla 3.D1.1 Montos de apoyo presupuestario directo	107
Tabla 3.D2.1 Uso de procedimientos nacionales en los fondos de ayuda para el gobierno	109

## *Índice de Cuadros*

	Página
Cuadro 3.13.1 Encuesta sobre calidad del servicio de la SAT	58
Cuadro 3.14.1 Sistema de Fiscalización de la SAT-FISAT-	65
Cuadro 3.26.1 Naturaleza y alcance de la función de auditoría externa	102
Cuadro 4.1.1 Principales leyes y regulaciones anticorrupción recientes	113

## *Prefacio*

El presente informe de Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas (PEFA) para la República de Guatemala fue realizado por el equipo técnico constituido por Antonio Blasco (Jefe del Equipo), Álvaro Larrea y José Eduardo Gutiérrez Ossio, -oficiales del Banco Mundial-, y por los consultores Karla González, Claribel Acosta, Ulises Guardiola, y Hernán Pflücker. Toda la información requerida para el análisis de los indicadores fue obtenida y evaluada por los miembros del equipo técnico, en estrecha colaboración con funcionarios del gobierno. Toda la información utilizada para el presente informe fue recabada en el periodo comprendido entre el 13 de abril y el 18 de octubre del año 2009. En los meses de enero y febrero del 2010 el Gobierno y miembros de la Cooperación internacional emitieron comentarios sobre una versión preliminar del presente informe emitida el 10 de diciembre del 2009, los cuales han sido tenidos en cuenta en la preparación de la presente versión. El presente informe se ha elaborado por iniciativa del Gobierno de Guatemala con el apoyo de algunos Cooperantes, y tiene por objetivo apoyar los esfuerzos de reforma y modernización del

gobierno en materia de administración financiera, mediante la aplicación de una metodología integral de evaluación que provea insumos para profundizar los avances y planificar las reformas futuras. Esta evaluación fue financiada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea. Los autores del informe son los responsables principales de su contenido. Este informe no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Comisión Europea, del Gobierno de Guatemala o del Secretariado PEFA, entidades que emitieron sus comentarios a la versión preliminar del informe. Los integrantes del equipo técnico expresan su agradecimiento a las autoridades, los funcionarios y el personal de las entidades públicas, a los representantes de organismos internacionales y a todas las personas que contribuyeron a la realización de esta evaluación por su disponibilidad y su colaboración constructiva. Igualmente, agradecen la asistencia, acompañamiento y colaboración permanentes por parte del Gobierno de Guatemala.

## *Lista de abreviaturas*

ACDI-CIDA	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
BANGUAT	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CE	Comisión Europea
CGC	Contraloría General de Cuentas
COPEP	Comité de Programación y Ejecución del Presupuesto
CTFP	Comisión Técnica de Finanzas Públicas
DAEF	Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas
DCE	Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas
DNACE	Dirección de Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
DTP	Dirección de Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión Financiera Pública
GUATECOMPRAS	Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
GUATENOMINA	Sistema de Registro y Administración de la Nómina del Estado
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPSAS	Estándares Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MAE	Máxima Autoridad Ejecutiva
MAGA	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (GFS)
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NAG	Normas de Auditoría Gubernamental
NIT	Número de Identificación Tributaria
NGCI	Normas Generales de Control Interno
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONSEC	Oficina Nacional del Servicio Civil, Adscrita a la Presidencia de la República
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
SICOIN	Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAF_MUNI	Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
RTU	Registro Tributario Unificado
TN	Tesorería Nacional en el Ministerio de Finanzas Públicas
UDAF	Unidad de Administración Financiera
UDAI	Unidad de Auditoría Interna
USAID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional



## Evaluación resumida

La evaluación PEFA efectúa un análisis del estado de seis elementos principales de la gestión de las finanzas públicas con el propósito de medir la calidad de los mismos mediante comparación con las buenas prácticas internacionales. El análisis consiste en la medición del estado de 28 indicadores de alto nivel, los cuales son evaluados de manera objetiva y mediante procedimientos estandarizados, permitiendo así realizar un seguimiento, a través del tiempo, sobre el comportamiento de los diversos parámetros considerados. El PEFA es sólo una evaluación de indicadores, y aunque detecta algunos aspectos que

pueden tener un desarrollo incipiente, no constituye un diagnóstico de la gestión de las finanzas públicas. Las posibles debilidades identificadas durante la evaluación deben ser analizadas posteriormente a fin de determinar sus causas, la conveniencia de su fortalecimiento y la forma más conveniente para lograrlo. En todo caso, la evaluación PEFA puede proveer de insumos útiles a los gestores de reformas con el fin de fortalecer y mejorar el estado de las iniciativas de reformas y la consolidación de los seis elementos de la gestión de las finanzas públicas.

### I. Resultados principales de la evaluación PEFA

La evaluación detallada de los indicadores PEFA ha permitido concluir que el desempeño en la Gestión de la Finanzas Públicas (GFP) en Guatemala, para el periodo analizado (2006 – 2008, y algunos aspectos del año 2009 en algunos indicadores), ha evidenciado diversas fortalezas y debilidades, cuyos aspectos más relevantes se enumeran en la Tabla siguiente:

Tabla ER.1 Principales fortalezas y debilidades identificadas en la GFP

Indicador	Fortalezas más relevantes
ID-1	Las diferencias entre el gasto agregado y el presupuesto aprobado no fueron significativas.
ID-3	La recaudación de impuestos internos cubrió las previsiones presupuestadas
ID-10	El acceso público a la información fiscal clave es amplio, simple y sin restricciones.
ID-12	Se hace un adecuado seguimiento a la deuda pública y existe un sistema multianual de planificación presupuestal basado en estrategias y planes sectoriales.
ID-13	Los contribuyentes tienen fácil acceso a la información de los tributos y procedimientos administrativos. Los recursos administrativos contra la administración tributaria funcionan eficientemente, con transparencia e independencia
ID-14	El Registro de Contribuyentes mantiene datos actualizados permanentemente y tanto el sistema de fiscalización como de auditoría tributaria, operan con planes anuales basados en criterios de riesgo.
Debilidades más relevantes	
ID-2	Los presupuestos institucionales fueron modificados en montos significativos durante el período de análisis.
ID-4	Se producen atrasos de pago en las entidades, cuyos montos no pueden ser determinados de modo confiable.
ID-5	La clasificación presupuestal no satisface las condiciones mínimas de calidad establecidas por las buenas prácticas internacionales.
ID-7	El nivel de gasto no reportado en los informes fiscales supera el 10% del presupuesto nacional.
ID-8	La información entregada a los municipios sobre su asignación de fondos es extemporánea; y, no se elabora la consolidación de la información fiscal municipal con la del resto del sector público no financiero <sup>1</sup> .
ID-9	No existe consolidación y manejo de información de las finanzas del sector público no financiero con propósito de análisis de riesgo fiscal
ID-18	No hay una base de datos de personal ni un clasificador de puestos y funciones actualizado en el sector público.- Además, no se verifican auditorías a los sistemas de personal.
ID-19	No existe una clara preferencia del Estado por el uso de procedimientos de competencia abierta, debido a la diversidad de excepciones legales vigentes para no utilizar los procedimientos que aseguren la competencia.
ID-20	Informes de la CGC revelan frecuentes incumplimientos a las regulaciones y al control interno.
ID-24	La información de la ejecución presupuestal registrada en el SICOIN evidencia debilidades que afectan la calidad de la información y repercute en una falta de eficacia para la toma de decisiones en materia de administración financiera
ID-25	Los estados financieros del Gobierno central presentan omisiones significativas en el reporte de gastos e ingresos y en algunos saldos de cuentas contables.
ID-28	El Congreso no se ha pronunciado sobre las liquidaciones presupuestarias del Ejecutivo, ni ha emitido recomendaciones al respecto.

<sup>2</sup> La consolidación de cuentas presupuestarias del Sector Público no financiero -en su primera fase, sin gobiernos locales- se funciona desde mediados de 2009.

Guatemala ha desarrollado un proceso de reforma de la administración financiera que, a lo largo de los últimos quince años, ha logrado avances muy importantes en casi todos los aspectos de la administración financiera pública. Estos avances no se reflejan adecuadamente en el presente informe, debido principalmente a que, en el periodo analizado, se produjo una combinación de circunstancias especiales y de emergencia nacional que afectaron la gestión del Gobierno, y que impactaron negativamente en diversos aspectos de la gestión y, por ende, en

algunos indicadores PEFA. El año 2006 fue un año de reconstrucción, luego de los estragos causados por el huracán Stan, lo cual obligó al Gobierno a reasignar sus prioridades presupuestarias. El presupuesto del año 2007 no fue aprobado por el Congreso, por lo que los parámetros presupuestarios debieron compararse con cifras aprobadas para el año 2006. El año 2008 marcó el inicio de una nueva administración que debió operar con un presupuesto formulado por el anterior Gobierno, que no respondía necesariamente a las prioridades de la nueva administración.

*A continuación, se presentan las principales conclusiones sobre las dimensiones principales de la metodología PEFA*

### ***Credibilidad del presupuesto.***

En el periodo en estudio, el análisis de las cifras oficiales mostró un desempeño fiscal adecuado, pero evidenció una desarticulación de la gestión del presupuesto con las necesidades sectoriales. Así, en los reportes oficiales se pudo verificar que los totales de gasto e ingreso aprobados por el Congreso fueron razonablemente respetados. Sin embargo, las reasignaciones presupuestarias a nivel institucional fueron significativas, modificando de hecho los presupuestos sectoriales originales y distanciándose de los montos parciales aprobados por el Congreso. Esta circunstancia se vio agravada con la periódica ocurrencia de ejercicios presupuestarios, de tal manera que el Congreso no aprueba su correspondiente presupuesto según el calendario

previsto, quedando vigente en concordancia con la norma el del año anterior. Otro hecho que impacta material y desfavorablemente la credibilidad del presupuesto fue la presencia de niveles significativos de deuda flotante no registrada, así como la falta de instrumentos para cuantificarla. De tal forma, las cifras oficiales no mostraron en forma completa la realidad de ejecución y el vínculo entre la gestión institucional y el presupuesto fue débil. Por tanto, la credibilidad de las cifras presupuestarias de gasto en el periodo analizado fue baja. Desde el punto de vista de los ingresos, por el contrario, las mediciones indican que estos fueron previsibles en el periodo bajo estudio y permitieron satisfacer los estimados presupuestarios aprobados por el Congreso.

<sup>5</sup> El traslado del clasificador vigente hacia clasificadores aceptados internacionalmente constituye un proceso paulatino que va más allá del periodo de duración de un ejercicio fiscal. El gobierno está implementándolos progresivamente.

### ***Alcance y transparencia.***

La información presupuestaria, en sus diversas presentaciones, no facilita un seguimiento adecuado al gasto. Algunos elementos del clasificador presupuestario -aplicado en el presupuesto 2008- plantearon divergencias con las buenas prácticas internacionales<sup>5</sup>. Ciertas prácticas presupuestarias vigentes en el análisis del 2008 -que incluyen la ejecución a través de fideicomisos y mediante convenios, transferencias a Consejos de Desarrollo, a la USAC y ciertas prácticas de generación de deuda flotante- permitieron que un volumen significativo de operaciones no se registre adecuada y oportunamente, o que quedara excluida en los

procedimientos y reportes presupuestarios del año 2008. De esta manera, los instrumentos informáticos del SIAF perdieron eficacia en su función de controlar y transparentar la gestión. Por su parte, los procedimientos para transferir fondos a los municipios no facilitaron información confiable y oportuna para que formularan sus presupuestos adecuadamente. El acceso a la información, registrada en los sistemas SICOIN y GUATECOMPRAS fue completo y simple, pudiendo el público y las instituciones de la sociedad civil, obtener libremente información oficial actualizada sobre la ejecución presupuestal y contrataciones del Estado.

### ***Presupuestación basada en políticas.***

El proceso de formulación presupuestal cuenta con normas y procedimientos claros que son bien comprendidos y respetados por las instituciones públicas, además de promover un proceso participativo de formulación que permite la oportuna presentación del Proyecto de Presupuesto al Congreso. Aunque se prepara un presupuesto multianual, este no resultó vinculante para la definición de los techos presupuestarios institucionales. Estas

circunstancias inducen a concluir que el vínculo entre las políticas fiscales y sectoriales, las prioridades de gasto y los planes de acción institucionales, es débil. La administración de la deuda pública, por otro lado, efectúa un seguimiento continuo del comportamiento de la misma y de su sostenibilidad. La no aprobación de ciertos presupuestos anuales afecta asimismo la manifestación de los vínculos de recursos a políticas del período en consideración.

### ***Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria***

Desde el punto de vista de los ingresos, se ha verificado que se cumplieron las metas presupuestarias de recaudación aprobadas por el Congreso. La información analizada permite concluir que existe un marco normativo en temas tributarios que resultó adecuado. Por otro lado, el manejo de la caja fiscal incluyó procedimientos de programación que generaron incertidumbre para comprometer el gasto por las instituciones, y que resultaron poco transparentes para estas<sup>4</sup>. La administración de los recursos humanos del Estado presentó diversas debilidades administrativas y operativas que determinaron que esta fuera ineficiente, comprometiendo, en algunos casos, el pago oportuno a los servidores públicos (cuya planilla nunca fue auditada). De esa manera se distorsionó la clasificación de puestos, así como se comprometió la

administración y la integridad del historial laboral de trabajadores. El uso de los sistemas de adquisiciones y contrataciones del Estado fue limitado para una parte importante del gasto público por el uso de prácticas de fideicomisos y convenios, en los cuales la normativa de adquisiciones no es aplicable<sup>5</sup>. Asimismo, el sistema de adquisiciones está afectado por las debilidades del marco normativo que lo hacen poco claro y permisivo en los procesos de contratación, y poco imparcial en la solución de disputas. Los sistemas de control interno y de auditoría interna fueron poco eficaces en el control del gasto. En general, puede decirse que el marco normativo y de control de la ejecución presupuestal en los años 2006, 2007 y 2008 fue ineficaz en procedimientos de administración financiera.

4 El Gobierno tiene previsto implementar cambios en el manejo de la caja fiscal que permitirán que la programación presupuestaria se realice con apego a las estimaciones de disponibilidad financiera.

5 Recientes modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado, establecen como obligatorio el uso del Sistema GUATECOMPRAS para las compras y adquisiciones que se realicen con recursos de los fideicomisos. (Artículo 54 Ley de Contrataciones)

### ***Contabilidad, registro e informes.***

En el periodo en estudio, se percibió una tendencia creciente para ejecutar presupuesto por sistemas alternos a los sistemas del Estado, o por su registro extemporáneo, haciendo que una parte importante de los fondos públicos fuera transferido a cuentas fuera del control de la Tesorería<sup>6</sup> y que los registros contables no reflejaran adecuadamente, o en la oportunidad debida, la realidad del gasto. Una parte importante de las unidades primarias prestadoras de servicios no registra directamente sus transacciones, sino a través de procedimientos de rendición de cuentas a unidades sectoriales o regionales, por lo

que el seguimiento de la gestión de dichas entidades primarias es limitado y su información resulta extemporánea y difícil de desagregar. Dado los problemas expuestos, los informes presupuestarios intermedios no reflejaron adecuadamente el gasto real o simplemente lo omitieron. Los estados financieros del Gobierno central, aunque se prepararon puntualmente y se cumplieron oportunamente los formalismos de presentación al Congreso y a la Contraloría, reflejaron sólo la información registrada, no la totalidad de ejecución en forma cabal.

### ***Escrutinio y auditoría externa.***

Aunque la función de auditoría externa satisfizo algunos aspectos formales, como por ejemplo la presentación oportuna de sus informes anuales sobre la liquidación presupuestal, su eficacia fue reducida debido a los siguientes factores: se aplicaron parcialmente las normas de auditoría gubernamental, las mismas estuvieron centradas principalmente en auditorías transaccionales, y se evidenció debilidad y efectividad de las sanciones aplicadas sobre la base de los hallazgos de dichos informes. El escrutinio legislativo de la ley de presupuesto,

satisfizo los formalismos legales que son claros y adecuados, pero careció de procedimientos técnicos apropiados, por lo que su revisión no siempre llegó a conclusiones. Al respecto, puede mencionarse que los presupuestos de los años 2004 y 2007 no fueron aprobados. El escrutinio legislativo de la auditoría externa ha sido para el Congreso una función no priorizada que se ejecuta sólo a nivel de Comisiones, sin que se produzca opinión, comentarios o recomendaciones de la Asamblea Legislativa

### ***Prácticas de entidades donantes.***

Existe una cantidad significativa de cooperantes que, en su conjunto, han provisto desembolsos para apoyo presupuestario dentro de límites cercanos a los previstos. Esto no ha sido así en el caso del apoyo directo, ya que se ha evidenciado falta de información sobre la previsibilidad de la programación financiera del apoyo de la cooperación, lo cual impacta la previsibilidad presupuestaria y aumenta la probabilidades de modificaciones posteriores de presupuesto. El apoyo directo hace un uso limitado de los sistemas nacionales, tomados estos en

conjunto. Se emplea con preponderancia el sistema presupuestario para registrar el gasto, mientras que casi no se utiliza el sistema nacional de adquisiciones y en ningún caso interviene la Contraloría para requisitos de auditoría externa. Existen, además de un potencial de uso de sistemas nacionales, una variedad de normas y requisitos de ejecución asociados a cada cooperante, que aumentan el costo de transacción para el Gobierno, y constituyen una oportunidad de armonización en línea con los objetivos expresados en la Declaración de París y de Accra.

<sup>6</sup> El Manual de Ejecución Presupuestaria mediante convenios norma la ejecución por esta modalidad. Sin embargo, el Gobierno está buscando los mecanismos para desincentivar esta forma de ejecución presupuestaria de forma tal que pueda desaparecer.

## II. Evaluación del impacto de las debilidades de la GFP

### *Disciplina fiscal agregada.*

El proceso de formulación presupuestal está enmarcado dentro de claros principios y enunciados de disciplina fiscal. Sin embargo, en el periodo analizado, la ejecución presupuestal real ha sido afectada por la generación de deuda flotante no declarada, cuyo monto resultó ser significativo. Ante estos resultados, es evidente que las previsiones presupuestarias resultaron desconectadas de las ejecuciones reales de

las entidades sectoriales, afectando los principios de disciplina fiscal. Sin embargo, a nivel agregado, los principales indicadores macroeconómicos mostraron un comportamiento adecuado. Por lo tanto, la gestión de las finanzas públicas no se constituyó en un problema para la estabilidad macroeconómica, debido a los bajos niveles de deuda pública, pero la misma no apoyó la buena calidad del gasto público.

### *Asignación estratégica de recursos.*

El análisis de las asignaciones presupuestarias, 2006 a 2008, a las instituciones muestra que las previsiones originales fueron modificadas significativamente durante la ejecución del presupuesto. Los sectores principalmente involucrados en la provisión de servicios primarios a la sociedad, Educación, Salud y Seguridad entre otras, vieron sus presupuestos reducidos de manera significativa durante la ejecución

presupuesta. Tal reducción constituye un indicador de desconexión entre los procesos de formulación y ejecución presupuestaria, así como muestra que no necesariamente las prioridades iniciales del gobierno coincidieran con las aplicadas en la ejecución del presupuesto. Esto dificultó la gestión operativa de los sectores y afectó en consecuencia la calidad en la provisión de servicios sectoriales.

### *Eficiente prestación de servicios*

Aunque algunos sectores tienen estructuras organizacionales que promueven adecuadamente la descentralización operativa, tal es el caso de los sectores Educación y Salud, los procedimientos administrativos aplicables, especialmente aquellos vinculados al gasto salarial, resultaron en algunos casos morosos e ineficientes. Este aspecto de la gestión, aunque no resultó significativo en cuanto a los montos involucrados, resultó crítico para la

gestión sectorial, dado que en gran parte la provisión de los servicios primarios está vinculada a la gestión de las personas involucradas directamente en la provisión del servicio (maestros, médicos y personal auxiliar de salud, policías, etc.). Estos, en algunos casos, recibieron sus pagos con varios meses de atraso, lo cual no contribuyó a la mejora de la productividad de dichos sectores.

## III. Perspectivas de planificación y aplicación de reformas

La estructura institucional del sector público identifica adecuadamente los sectores y su problemática, y plantea un sistema de descentralización que facilita el tratamiento de los temas sectoriales específicos. Históricamente se aprecia que procesos de reforma normalmente complejos y de limitado éxito en otros países, han sido implementados adecuadamente, y en plazos relativamente reducidos, en Guatemala. Así, tenemos que la implementación del SIAF a nivel del gobierno central y de los gobiernos sub-nacionales ha sido posible. Sin embargo, se aprecia que, aunque

los sistemas de gestión se implementan con relativa facilidad, los procedimientos de control y supervisión sobre la gestión reformada, que deberían acompañar a estos procedimientos, no fueron implementados con la misma facilidad. La consecuencia de la falta de implementación determinó, en algunos casos, que los procesos reformados no sean aplicados tal como fueron conceptualizados. Esta debilidad, al estar además acompañada de un sistema sancionatorio débil, reduce la eficacia de las reformas y no contribuyen a una mejor gestión de las finanzas públicas.



## *Evaluación de indicadores*

Indicador	Concepto	Calificación
<b>A. Resultados de la GFP: Credibilidad del presupuesto</b>		
ID - 1	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	<b>A</b>
ID - 2	Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	<b>C</b>
ID - 3	Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	<b>A</b>
ID - 4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	<b>D</b>
<b>B. Características clave de todas las etapas: alcance y transparencia</b>		
ID - 5	Clasificación del presupuesto	<b>C</b>
ID - 6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	<b>A</b>
ID - 7	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales.	<b>C+</b>
ID - 8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	<b>C</b>
ID - 9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	<b>C</b>
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	<b>A</b>
<b>C. Ciclo presupuestario</b>		
<i>c.i) Presupuestación basada en políticas</i>		
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	<b>B</b>
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	<b>B</b>
<i>c.ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria</i>		
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	<b>A</b>
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	<b>B+</b>
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	<b>N/S</b>
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	<b>C+</b>
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	<b>B+</b>
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	<b>D+</b>
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	<b>D+</b>
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	<b>D+</b>
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	<b>D+</b>
<i>c.iii) Contabilidad, registro e informes</i>		
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	<b>B+</b>
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	<b>C</b>
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	<b>D+</b>
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	<b>D+</b>
<i>c.iv) Escrutinio y auditoría externa</i>		
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	<b>C+</b>
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	<b>C+</b>
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	<b>D+</b>
<b>D. Prácticas de entidades donantes</b>		
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	<b>N/S</b>
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	<b>D+</b>
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	<b>C</b>

## 1. Introducción

En esta sección, se describe el proceso y la metodología de elaboración del Informe PEFA, a fin de facilitar la comprensión de la información mostrada, del contexto en el que se desarrolló el Informe, y del alcance de la evaluación de la gestión financiera pública (GFP).

### *Objetivo del Informe*

El presente informe se ha elaborado a iniciativa del Gobierno de Guatemala, y tiene por objetivo apoyar los esfuerzos de reforma y modernización del gobierno en materia de administración financiera, mediante la aplicación de una metodología integral de evaluación que provea insumos para profundizar los avances y planificar las reformas futuras.

En el presente Informe, se muestran los resultados del análisis de la situación que atraviesan los sistemas,

los procesos y las instituciones que componen la administración financiera. Asimismo, se comparan estos con las mejores prácticas internacionales y se identifican las áreas susceptibles de mejora. En este contexto, se acordó con el Gobierno la aplicación del marco de trabajo completo del PEFA<sup>8</sup>. Asimismo, el Gobierno ha mostrado interés en dialogar con mayor profundidad sobre el estado de la administración financiera con base en prioridades y los resultados del proceso de evaluación.

### *Proceso de preparación del Informe*

La evaluación PEFA fue financiada y conducida por el Banco Mundial, conjuntamente con la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes constituyeron un “equipo técnico”. Por parte del Gobierno, el liderazgo de la misión fue asumida por la Oficina del Viceministro de Administración Financiera, quien facilitó todos los contactos institucionales en el gobierno, posibilitando que el

“equipo técnico” y las respectivas contrapartes del gobierno hicieran conjuntamente el análisis de la situación de la GFP.

Con el fin de asegurar que las mediciones reflejen de forma adecuada la situación de la administración financiera, se realizaron los siguientes acuerdos de carácter institucional y de gestión del estudio PEFA:

- la conformación de un Comité de Seguimiento compuesto por representantes del Gobierno y de los donantes, y cuya responsabilidad principal fue asegurar la calidad de los productos;
- la conformación de un equipo técnico responsable principalmente de llevar adelante la misión de evaluación, aplicar la metodología PEFA, establecer las mediciones de los indicadores y laborar y presentar el reporte PEFA. El líder del equipo técnico fue el especialista de la Administración Financiera del Banco Mundial con base en Guatemala.

La activa participación del Gobierno a través de su representante en el Comité de Seguimiento en los preparativos de la misión y su permanente acompañamiento, posibilitó la organización de la mayoría de las reuniones, así como la plena participación de los altos funcionarios y sus equipos técnicos.

<sup>7</sup> Este informe se denomina Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas.

<sup>8</sup> De acuerdo con la aplicación de buenas prácticas del Marco de Referencia Para la Medición del Desempeño (Secretaría del PEFA, 2005), la aplicación del marco completo de PEFA se refiere a medición de 28 indicadores de alto nivel, descritos en los documentos de referencia y a la estructura y contenido del reporte PEFA. La aplicación parcial del enfoque es fuertemente no recomendada debido a las interrelaciones existentes entre sistemas, procesos e instituciones, las cuales sólo podrán ser evaluadas de forma razonable aplicando los elementos integrales del marco completo de referencia del PEFA.

<sup>9</sup> El comité de Seguimiento estuvo conformado en distintas instancias por los siguientes funcionarios en representación de sus instituciones: UE, Pedro Henríquez, Rodrigo Romero Van Cutsem, Antonio Dal Borgo, Franck Porte; BID, Débora Sprietzer, Andrés Suárez, José Villatoro; Banco Mundial, Antonio Blasco; y por el Gobierno de Guatemala, Edwin Matul, y Marco Antonio Gutiérrez.

El proceso de elaboración del informe empezó con una fase preparatoria que se inicia en noviembre del 2008 y culmina con el inicio de la primera misión de campo realizada entre el 12 y 24 de abril de 2009. En esta primera etapa, se estableció el alcance y la metodología del trabajo, lo cual fue formalizado en la Nota de Concepto del 24 de febrero. Asimismo, se preparó el plan de trabajo que incluía el calendario, los principales interlocutores del ejercicio, una programación preliminar de reuniones y una lista de documentación complementaria. También se prepararon unas guías de análisis y conversación que recogían -para cada interlocutor identificado- las principales cuestiones que querían ser abordadas durante las reuniones.

La segunda fase del trabajo estuvo marcada por diversas misiones de campo en la ciudad de Guatemala. Esta fase se inicia con la misión de abril referida anteriormente, en la cual se celebra un taller de trabajo con funcionarios y técnicos de la administración pública y donantes. El trabajo de campo realizado a lo largo de toda esta fase se concentró en obtener la información y evidencias necesarias para tratar los indicadores que sustentan la evaluación (presentados en la sección 3), a partir de numerosas reuniones. Durante esta fase de recolección y análisis de información, los miembros del Equipo Técnico ejecutaron diversas misiones de campo y recibieron información y evidencias del gobierno, en un periodo que culminó el 18 de octubre del 2009. Durante esta fase, y dando inicio a la fase de redacción, se preparó un documento preliminar del Informe PEFA, el cual fue presentado el 13 de agosto y discutido con el gobierno en un taller durante la tercera semana de setiembre, cuando se revisó y validó

el análisis, los hallazgos y las conclusiones sobre la gestión de finanzas públicas. El 4 de Noviembre del 2009 fue presentada una nueva versión del Informe que incorporaba los comentarios recibidos en dicho taller, así como las nuevas evidencias proporcionadas por el Gobierno. Dicho informe fue revisado por el Ministro y los Directores del Ministerio de Finanzas Públicas, quienes hicieron sus comentarios finales al Informe.

A iniciativa del Ministro de Finanzas Públicas, el Equipo Técnico del PEFA expuso las conclusiones del Informe al Presidente de la República, a los Ministros y a los Secretarios de Estado en la sesión del Gabinete General del día 17 de noviembre. El día 18 de Noviembre, en un taller de trabajo presidido por el Ministro de Finanzas Públicas y en el cual participaron todos los directores del Ministerio y representantes de la Cooperación Internacional, se validaron las debilidades de la gestión identificadas por el Informe PEFA, se identificaron algunas acciones correctivas en proceso y se discutió la necesidad de medidas correctivas adicionales.

La fase de redacción concluyó el 30 de noviembre de 2009 cuando se completó la redacción del borrador del informe PEFA, el cual fue presentado para revisión y comentarios finales al Gobierno y a los donantes.

Durante la fase de finalización que concluyó el 18 de marzo del 2010, se integraron los comentarios recibidos en una versión final borrador del Informe, la cual fue sometida para revisión a la Secretaría PEFA y al sistema interno de revisión de informes del Banco Mundial.

### ***Metodología de preparación del Informe***

Con el fin de garantizar la apropiación de parte de funcionarios de Gobierno y la calidad de los productos durante el proceso de evaluación se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Se realizó un taller ejecutivo de orientación de medio día con el fin de orientar y capacitar a los actores claves del Gobierno en la metodología PEFA y sus ventajas como instrumento de diagnóstico y evaluación;
- Se realizaron dos misiones de evaluación con el fin de recolectar información, entrevistar a las contrapartes y emitir las valoraciones preliminares. Adicionalmente, los miembros del equipo técnico, en acciones individuales, efectuaron visitas posteriores a diversas instituciones que permitieron obtener evidencias adicionales, así como aclarar aspectos específicos de la evaluación;
- Se presentaron los resultados de la evaluación a las contrapartes en talleres para comentar los resultados y validar las mediciones realizadas;
- Se informó al Comité de Seguimiento sobre los resultados de los talleres, para que éste aprobara el reporte borrador y delegara al equipo técnico la elaboración del informe final; y
- Se informó a través del Comité de Seguimiento a las autoridades de Gobierno sobre los resultados de la evaluación con el fin de obtener la no objeción para la difusión y publicación del reporte.



En el análisis y la evaluación de la información recogida se aplicaron: (i) el marco de evaluación PEFA; (ii) las orientaciones sobre el alcance de la evaluación y las fuentes de información requerida; y (iii) las aclaraciones publicadas por el Secretariado PEFA.

El proceso de recolección de información y evidencias para la evaluación de los Indicadores PEFA, siguió la siguiente secuencia de actividades: i) organización de sesiones informativas y de un taller de formación con

los principales interlocutores para familiarizarlos con el ejercicio; ii) reuniones con diversas autoridades y funcionarios técnicos de las instituciones públicas, con representantes de los donantes, y con analistas de la sociedad civil; iii) consultas a los sistemas informáticos del SIAF y a los sitios WEB de diversas instituciones públicas; iv) recopilación de estadísticas y datos de los ejercicios fiscales 2006, 2007, 2008 y 2009 en lo que fuera pertinente; vi) verificación de consistencia de los datos obtenidos.

**Alcance de la evaluación según lo previsto en el Informe**

El análisis, tal como se acordó con el gobierno, se enfocó en la gestión del Gobierno central durante los años 2006, 2007, 2008 y, en algunos aspectos específicos, del año 2009.

La definición del sector público, incluida en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional de 2001, considera que la estructura institucional del Gobierno central incluye los entes descentralizados. El Clasificador Presupuestario Institucional del Gobierno clasifica las entidades del Gobierno central en cuatro grupos: la Administración

Central con 29 entidades que incluyen al Ejecutivo, los Organismos Legislativo y Judicial, y los órganos de control jurídico y político; las 21 entidades descentralizadas; las 4 instituciones autónomas no empresariales; y las 2 instituciones de seguridad social. El sistema integrado de administración financiera del gobierno reporta además la gestión presupuestaria de 17 empresas públicas no financieras. En el presente estudio, se ha incluido la gestión de las entidades integrantes de los 4 grupos identificados como del Gobierno central en el clasificador presupuestario.



El Anexo A1.11 esquematiza toda la estructura del sector público guatemalteco según el clasificador presupuestal.

**Tabla 1.1.1 Distribución del gasto agregado entre las entidades del sector público (2009)**

Instituciones	N° de entidades /	Gasto público agregado	
		en millones GTQ	en %
Gobierno central (incluyendo transferencias y excluyendo instituciones descentralizadas)	29	49,723	72%
Instituciones descentralizadas (incluyendo las transferencias recibidas del gobierno central)	44	18,917	28%
<b>Total gasto gobierno central</b>	<b>73</b>	<b>68,640</b>	<b>100%</b>

Fuente: Transparencia Fiscal (MINFIN)

10 Según la agrupación institucional definida en el Clasificador Presupuestal.

## 2. Información de antecedentes sobre el país

En esta sección, se describe el proceso y la metodología de elaboración del Informe PEFA, a fin de facilitar la comprensión de la información mostrada, del contexto en el que se desarrolló el Informe, y del alcance de la evaluación de la gestión financiera pública (GFP).

### 2.1. Descripción de la situación económica del país

#### Contexto del país<sup>11</sup>

Guatemala es un país de una población estimada de 13,3 millones de habitantes (2007)<sup>12</sup> y 108,889 Km<sup>2</sup> ubicado en América Central entre el Océano Atlántico y el Pacífico lindando con México en el Norte; Belice en el Oeste; y Honduras y El Salvador en el Sur. Es la economía más grande de Centroamérica con un Producto Interno Bruto (PIB) calculado en 32,900 millones de dólares.

Con la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a 36 años de guerra civil en 1996, el país inició un período de progreso que ha visto un crecimiento sostenido del PIB, el cual se ha mantenido en los últimos años.

Guatemala tiene sólidos antecedentes de un manejo prudente de las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales que han colaborado a la solidez de la economía en los años recientes. El crecimiento real del PIB se estima en un 4 % en el 2008, el cual ha declinado del 6.3 % de crecimiento del 2007 y del 5.4 % del 2006<sup>13</sup>.

Su PIB per cápita se estimó que en el año 2007 alcanzaba la cifra de US\$2,470 (The World Bank). Los índices de pobreza e inequidad se mantienen altos con los indicadores sociales relativamente bajos en comparación con otras economías de renta media. La pobreza ha declinado del 56 % al 51 % entre 2000 y 2006, mientras la extrema pobreza (medida por la cuenta de las personas con ingresos o consumo debajo de la línea de pobreza) ha declinado ligeramente de 13.1% a 12.7 % en el mismo período.

Otros indicadores de desarrollo muestran en 2007 una esperanza de vida de 70 años; niveles de mortalidad infantil de 31 por cada mil nacidos (arriba del promedio de 22 de Latinoamérica); una tasa de matriculación primaria bruta de 118% para niños y 109 % para niñas; una tasa de alfabetización adulta de 75 % en los hombres y de 63 % en las mujeres; y un acceso a fuentes de agua potable del 95 % de la población.

La estructura económica<sup>14</sup> ha cambiado substancialmente de la existente en los años 80, ya que de una economía basada en la agricultura -dominada por la producción de café- ha pasado a transformarse en una más diversificada, con un incremento en el peso relativo del comercio, del turismo y los servicios financieros. Los sectores de comercio y servicios conjuntamente generan un 34 % del PIB en el 2008, seguidos por la manufactura de origen industrial- con un 19 % del PIB-, y la agricultura, que representa un 11 % del PIB. En el período 2004-2008, los sectores transporte/ comunicaciones y servicios financieros fueron los de mayor crecimiento, seguidos por el turismo, la energía y el comercio. En términos de empleo, el comercio y los servicios financieros incrementaron su participación, al contar con un 20 % del total del empleo formal, seguidos por los sectores de la industria y la agricultura, con 16 % y 14 % respectivamente. El consumo continúa dominado por el sector privado -89 % del PIB-, apoyado en parte por el incremento de las remesas del exterior que subieron sostenidamente hasta el año 2008,

10 La información recogida en esta sección proviene de publicaciones preparadas por el Ministerio de Finanzas, SEGEPLAN, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

11 De acuerdo con el censo de 2002 y las proyecciones realizadas por el INE, la población estimada para 2010 es de 14,3 millones de habitantes.

12 Fuente: Nota de Información FMI (2008)

13 Fuente: Banco Mundial (2009)

aunque existe una disminución de las mismas en 2009. El consumo del sector público permanece pequeño cercano a un 9 % del PIB.

El crecimiento económico ha sido relativamente estable comparado con el resto de América Latina. Desde 1960, el crecimiento del PIB per cápita en Guatemala ha promediado alrededor de 1.4 %, cercano al promedio de la región de Latinoamérica como un todo, pero la volatilidad de

Guatemala ha sido menor a la mitad del promedio regional. Guatemala se recuperó de un período de cuatro años de crecimiento negativo del PIB per cápita, a un 2.7 % en el 2004, 3.2 % en el 2005.

Una gran parte de la estabilidad relativa de Guatemala puede ser atribuida a las políticas macroeconómicas prudentes que han mantenido la inflación y la deuda pública en niveles manejables, mientras se evitaron desbalances fiscales que fueron el común en la región.

**Tabla 2.1.1 Producto Interno Bruto años 2001 a 2008**  
(En millones de quetzales y variación porcentual)

Año	A precios 2001		A precios de cada año	
	Valor	Variación	Valor	Variación
2001	146,977.80	2.4%	146,977.80	10.2%
2002	152,660.90	3.9%	162,506.80	10.6%
2003	156,524.50	3.9%	174,044.10	7.1%
2004	161,458.20	3.2%	190,440.10	9.4%
2005	166,722.00	3.3%	207,728.90	9.1%
2006	175,691.30	5.4%	229,836.10	10.6%
2007 p/	186,704.90	6.3%	261,129.40	13.6%
2008 e/	194,226.10	4.0%	294,663.50	12.8%

Fuente: BANGUAT p/ Cifras preliminares; e/ Cifras estimadas

La saludable gestión macroeconómica ha permitido a Guatemala capitalizar una condición externa favorable en los años recientes. A pesar de la propensión de Guatemala a los desastres naturales, como ocurrió por ejemplo con el Huracán Stan en 2005, los impactos del mercado financiero (ej: la caída de dos bancos comerciales en 2006-2007), y los impactos en los términos de intercambio comercial (ej: la crisis del café en 2003-2004 y la crisis de precios en alimentos y combustible en 2006-2007), la economía creció a buen ritmo en el período 2004-2007, alcanzando 6.3 en el 2007, el más alto porcentaje en tres décadas. Las reformas para mejorar el clima de inversión y reducir el costo del endeudamiento contribuyeron a acelerar el consumo del sector privado y la inversión. En el frente externo, los altos flujos de las remesas y las condiciones favorables externas existentes ayudaron a crear una fuerte demanda por las exportaciones de Guatemala y a estabilizar el financiamiento de la balanza de pagos. Desde 2003, Guatemala ha conseguido un progreso substancial en el mejoramiento del clima de negocios. Se encuentra entre los países más reformadores en los últimos tres años y las percepciones del ambiente de negocios han mejorado, aunque existen aún

desafíos significativos. La integración económica se está afirmando con el proceso de la unión aduanera centroamericana, con la plena vigencia del Tratado de Libre Comercio República Dominicana- Centro América con los Estados Unidos (DR-CAFTA), en 2006, y con los nuevos acuerdos de libre comercio ratificados con Colombia y Panamá, vigentes a partir del 2009. El Congreso de la República considera actualmente la ratificación del acuerdo de libre comercio con Chile. Desde la vigencia del DR-CAFTA, las exportaciones y las importaciones han crecido más rápidamente que en los años previos. La inversión externa directa ha crecido más del triple entre 2004 y 2008 en términos de dólares nominales, un punto porcentual del PBI. El riesgo soberano de Guatemala ha también progresado, como ejemplo puede citarse el S&P, BB con pronóstico estable; Fitch BB+ con pronóstico estable, y Moody's Ba2 con pronóstico estable. Tal crecimiento ha tenido lugar a pesar de la crisis económica actual y de los descensos en las calificaciones en otros países. La inflación se ha mantenido en un promedio de 7.6 % desde el 2000, habiendo alcanzado un máximo de 14 % a mediados de 2008 y un 9.4 % hacia final de ese año.

**Tabla 2.1.2 Índice de precios al consumidor - IPC total**

<b>Año</b>	<b>Monto</b>	<b>Variación %</b>
2000	100	5.1%
2001	108.91	8.9%
2002	115.8	6.3%
2003	122.58	5.9%
2004	133.89	9.2%
2005	145.36	8.6%
2006	153.78	5.8%
2007	167.23	8.7%
2008	182.95	9.4%

*Fuente: INE*

**Tabla 2.1.3 Indicadores económicos seleccionados**  
(Variación porcentual anual)

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008*</b>
<b>Ingresos y precios nacionales</b>						
PIB a precios constantes	2.5	3.2	3.3	5.2	5.7	4.8
Precios al consumidor (fin del período)	5.9	9.2	8.6	5.8	8.7	6.2
<b>Sector monetario</b>						
Crédito al sector privado	6.8	14.6	13.3	23.7	23	16.3
Pasivos frente al sector privado	11	11.4	14.5	16.8	12.4	16
<b>Sector externo</b>						
Exportaciones	8.1	10.8	12.9	14.1	20.8	8.5
Importaciones	6.3	16.2	14.1	15	16.7	8.7
Términos de intercambio (-) denota deterioro	-2.5	-0.4	-0.2	-1.9	0	-2.1
Tipo de cambio efectivo real I/	-1.5	2.1	7.9	3.2	0.1	...

*Fuente: FMI, Nota de Información 2008*      \* Valor proyectado

El Gobierno ha implementado un continuo esfuerzo en la modernización y reforma de los elementos básicos de la gestión de los recursos de las instituciones públicas y sus sistemas. La implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, y el Sistema electrónico de contrataciones, GUATECOMPRAS constituyen elementos centrales de los avances alcanzados hasta el momento. Asimismo, puede resaltarse como hechos recientes de gran importancia en los ámbitos de transparencia y de Gobernabilidad, la creación de Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG, en el 2007 y la aprobación y puesta en vigencia en 2009 del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, Ley de Acceso a la Información Pública, que establece nuevos estándares del alcance y de la disponibilidad de información para el ciudadano. Aunque la estrategia de reforma del Sector Público

no se encuentra expresada en algún documento específico, las sucesivas administraciones han continuado con el proceso de fortalecimiento de la gestión de los recursos públicos integrando las agendas de las administraciones que se han sucedido en el Gobierno de Guatemala.

Entre los logros alcanzados en la reforma de la gestión de los Fondos Públicos, se encuentra la expansión en la cobertura del SIAF, que opera basado en tecnología web en todas las agencias del Gobierno central y se encuentra asimismo en utilización a nivel municipal. El sistema GUATECOMPRAS, que opera para registrar los procesos de contrataciones, se encuentra a disposición del público. Asimismo, se cuenta con un sistema para la liquidación de nómina, GUATENÓMINA, para procesar los salarios de los empleados del sector público.

## 2.2. Descripción de los resultados presupuestarios

### Desempeño fiscal

Los sucesivos gobiernos de Guatemala han sido, en general, prudentes en el manejo de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia, procurando mantenerlas en niveles adecuados de claridad y estabilidad. En los años analizados en el presente estudio, se ha podido percibir la preocupación del gobierno en la formulación de políticas fiscales orientadas a fortalecer los ingresos tributarios, propiciar la disciplina y austeridad en el gasto, controlar el déficit presupuestario, y limitar el endeudamiento público.

El periodo 2006-2008, analizado en el presente estudio, ha estado afecto a circunstancias especiales que no han sido favorables para la implementación de políticas fiscales. Al fin del año 2005, el huracán STAN generó estragos muy importantes en Guatemala, afectando una gran cantidad de obras de infraestructura y la producción del sector privado en varias regiones del país. Esto se tradujo en la necesidad de ejecutar programas de emergencia para los procesos de reconstrucción. El presupuesto del año 2007 no fue aprobado por el Congreso, por lo que, en aplicación de los mandatos constitucionales<sup>16</sup>, el presupuesto aprobado en el año 2006 entró en vigencia automáticamente. Este fue además un año electoral, que traía un remanente de obras por ejecutar de los programas de reconstrucción del año anterior. En estas circunstancias, las autoridades autorizaron inversiones en infraestructura por exceso de las previsiones presupuestales. En este proceso, se generó una deuda flotante no registrada en el MICIVI que se estimó equivalente al 0.8% del PBI<sup>17</sup>. El inicio

del año 2008 marcó también el inicio de un nuevo gobierno, el cual, con prioridades y planes de acción diferentes a las del gobierno anterior, debió ejecutar el presupuesto formulado y aprobado en el anterior gobierno, el cual además estaba comprometido por efecto de la deuda flotante mencionada.

El efecto de estas circunstancias especiales que enmarcaron la ejecución presupuestal, puede notarse en las cifras de la gestión presupuestaria, tal como se aprecia en la tabla 2.2.1 que se muestra a continuación. En ella, se puede constatar cómo los años 2007 y 2008 requirieron de un alto nivel de modificaciones presupuestarias<sup>18</sup> y de incremento en el monto del presupuesto, aunque finalmente los montos realmente ejecutados superaron largamente los montos de los presupuestos originales (votados), no fue posible ejecutar todo el monto presupuestal modificado.

En este entorno operacional, tanto el gobierno anterior como el gobierno actual, pudieron mantener un nivel de gastos de funcionamiento, que según cifras oficiales<sup>19</sup>, no superó al 9.5% de PBI. En el año 2005 y por efecto de los desastres naturales, el gasto de funcionamiento descendió incluso hasta el 9.1% del PBI. En el año 2008, por efecto de la crisis financiera internacional, este valor volvió a caer hasta el 9.2% del PBI. La tabla 2.2.2 muestra cómo, en el presente milenio, el gasto presupuestario ha tenido una tendencia decreciente que ha descendido desde un máximo de 15.1% del PBI en el año 2003 hasta un 13.7% en el año 2008.

**Tabla 2.2.1 Ejecución presupuestaria de los años 2006, 2007 y 2008**

Ejecución presupuestal del gobierno central <sup>(*)</sup>					
(como porcentaje del PBI)					
	Votado	Modificado	Devengado	Ejecución real	
				Votado	Modificado
Ejercicio Fiscal 2006	16.4%	16.4%	15.9%	96.7%	96.7%
Ejercicio Fiscal 2007	14.4%	15.4%	15.1%	104.9%	98.4%
Ejercicio Fiscal 2008	14.4%	14.9%	14.5%	100.3%	97.1%

Fuente: *Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006* (MINFIN.DCE, 2007), *2007* (MINFIN.DCE, 2008), y *2008* (MINFIN.DCE, 2009)

(\*) Valores totales, incluyendo servicio de deuda (amortización, intereses y gastos)

16 Artículo 171.b. Dicho artículo establece que no se prepara un nuevo presupuesto para el año, sino que el presupuesto aprobado del año anterior entra en vigencia en el nuevo año, pudiendo hacerse las modificaciones presupuestarias pertinentes mediante los procedimientos presupuestarios normales establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto.

17 A partir de 2009, funciona un módulo de contratos que busca ordenar la programación de obras de infraestructura. Este módulo valida la asignación presupuestaria antes de permitir la aprobación de un nuevo contrato.

18 Las modificaciones presupuestarias se realizan a solicitud de las propias instituciones, sin embargo, en opinión del gobierno, es importante profundizar en la cultura de programación financiera dentro de las unidades ejecutoras para evitar las frecuentes modificaciones presupuestarias. Los años 2007 y 2008 también fueron ejercicios fiscales cambiantes por los recursos que se orientaron al tema STAN y la readecuación presupuestaria practicada en respuesta al inicio de los efectos de la crisis financiera internacional.

19 Las cifras oficiales no incluyen los montos de deuda flotante generada en el año 2007 ni la deuda flotante que pudo generarse en el año 2008, la cual no ha sido completamente identificada.



**Tabla 2.2.2 Comportamiento histórico de la gestión presupuestaria del gobierno**

<b>Comparación de ingresos tributarios con gasto<sup>(*)</sup> público</b>								
<i>(como porcentaje del PBI)</i>								
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Ingreso tributario total	10.8%	11.9%	11.7%	11.5%	11.2%	11.9%	12.1%	11.3%
Gasto presupuestario total	14.5%	13.9%	15.1%	13.4%	13.7%	14.7%	14.3%	13.7%
<i>Gastos de funcionamiento</i>	<i>10.5%</i>	<i>9.7%</i>	<i>10.1%</i>	<i>9.2%</i>	<i>9.1%</i>	<i>9.4%</i>	<i>9.5%</i>	<i>9.2%</i>
<i>Gastos de capital</i>	<i>4.0%</i>	<i>4.2%</i>	<i>5.0%</i>	<i>4.2%</i>	<i>4.6%</i>	<i>5.3%</i>	<i>4.8%</i>	<i>4.5%</i>
(*) El gasto no incluye la amortización de la deuda pública. Se refiere a cifras registradas y reportadas en las liquidaciones anuales del presupuesto.								
Fuente: (BANGUAT WEB), cifras preliminares del PBI para los años 2007 y 2008								

El fortalecimiento de la Administración Tributaria ha sido en los últimos años una prioridad del gobierno. El marco normativo fue fortalecido mediante las Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria (Decreto 20-2006 del Congreso de la República), posibilitando que se pudiera cumplir con las metas de recaudación. Los ingresos tributarios muestran en general una tendencia estable, aunque con una presión tributaria de 12.1%<sup>20</sup> comparativamente baja respecto a la de los países de la región<sup>21</sup>. Aunque la tendencia en los últimos años parecería haberse estabilizado sobre el 11.2% del PBI, muestra también ser muy sensible a los impactos originados por los desastres naturales (2005) y últimamente al efecto de la crisis financiera internacional (2008). La estructura impositiva prioriza marcadamente los impuestos indirectos, que casi constituyen las tres cuartas partes de la recaudación tributaria, siendo el impuesto al valor agregado el más importante de todos. Dicho impuesto llega a alcanzar un valor equivalente al 6% del PBI, el cual es muy cercano al promedio centroamericano (MINFIN.DAEF, 2008, pág. 13). Las reformas tributarias en marcha han logrado aumentar en los últimos años la incidencia de los impuestos directos, sin embargo, estos aún resultan relativamente bajos. La tabla 2.2.3 muestra de manera resumida la estructura impositiva para los años 2006, 2007 y 2008.

Mantener en un nivel reducido el déficit presupuestario ha sido una preocupación de los últimos gobiernos. El gobierno anterior estableció

un marco presupuestario plurianual (2004-2007) que establecía metas de déficit máximo equivalentes al 2% del PBI, las que fueron formalmente respetadas en el proceso presupuestario. Aunque las cifras oficiales muestran que dichas metas fueron alcanzadas, la realidad parecería mostrar valores diferentes para los años 2007 y 2008, dado que se han identificado montos significativos de deuda flotante que incrementarían el déficit agregado real superando los valores máximos. La tabla 2.2.4 contiene una breve descripción de los resultados presupuestarios.

La supervisión del Congreso en la contratación de deuda pública por el gobierno es muy estricta y ha sido decisiva para mantener el bajo nivel de endeudamiento del país, generando una posición financiera favorable. La dificultad del Gobierno para obtener la aprobación del Congreso en temas de endeudamiento llegó al punto de que, parte del financiamiento propuesto en el presupuesto del 2008 no fue aprobado por el Congreso, generando un desequilibrio presupuestal de apertura de 1,500 millones de Quetzales. El bajo nivel de endeudamiento, junto con un continuado comportamiento fiscal prudente y el buen historial de cumplimiento de las obligaciones internacionales de repago de deuda, han propiciado el mantenimiento de calificaciones de riesgo país altas. De la misma manera, la exposición cambiaria se mantiene relativamente controlada mediante la emisión de bonos del tesoro en moneda local, lo cual también disminuye el riesgo asociado al portafolio de la deuda. La Tabla 2.2.5 resume el estado de la deuda pública al 31 de diciembre del 2008.

20 Fuente: SAT para el año 2007

21 Nicaragua 18%, Honduras 16.4%, Costa Rica 15%, El Salvador 13.4%, Panamá 10.9% (Fuente SAT)

Tabla 2.2.3 Estructura de los ingresos tributarios

<b>Estructura de los ingresos tributarios</b> (como porcentaje del total recaudado)			
	<b>Ejercicio 2006</b>	<b>Ejercicio 2007</b>	<b>Ejercicio 2008</b>
<b>Ingresos directos</b>	<b>27.64%</b>	<b>27.48%</b>	<b>29.12%</b>
<i>Impuesto sobre la renta y otros sobre renta y activos</i>	27.61%	27.44%	29.07%
<i>Impuesto sobre el patrimonio</i>	0.03%	0.05%	0.05%
<b>Ingresos indirectos</b>	<b>72.36%</b>	<b>72.52%</b>	<b>70.88%</b>
<i>Impuestos a las importaciones</i>	9.56%	8.41%	7.28%
<i>Impuestos sobre productos industriales y primarios</i>	12.77%	11.88%	12.14%
<i>Impuesto al valor agregado</i>	46.32%	48.75%	48.43%
<i>Impuestos internos sobre servicios</i>	1.79%	1.63%	1.14%
<i>Impuesto sobre circulación de vehículos</i>	1.18%	1.12%	1.20%
<i>Impuesto fiscal por salida del país</i>	0.73%	0.73%	0.68%
<i>Otros impuestos indirectos</i>	0.01%	0.00%	0.01%

Fuente: (MINFIN) WEB Transparencia fiscal

Tabla 2.2.4 Los resultados presupuestarios 2006, 2007 y 2008

<b>Presupuesto del gobierno central</b> (como porcentaje del PBI)			
	<b>Ejercicio 2006</b>	<b>Ejercicio 2007</b>	<b>Ejercicio 2008</b>
<b>Ingreso agregado</b>	12.7%	12.9%	12.1%
- <i>Ingreso propio</i>	12.6%	12.7%	11.9%
- <i>Donaciones</i>	0.2%	0.2%	0.2%
<b>Total del gasto</b>	14.7%	14.3%	13.8%
- <i>Gasto no relacionado con intereses</i>	13.3%	12.8%	12.3%
- <i>Gasto relacionado con intereses</i>	1.4%	1.5%	1.5%
<b>Déficit agregado (incluidas donaciones)<sup>(*)</sup></b>	-1.9%	-1.4%	-1.7%
<b>Déficit primario<sup>(**)</sup></b>	-0.6%	0.0%	-0.3%
<b>Financiamiento neto</b>	1.9%	1.4%	1.7%
- <i>externo</i>	1.2%	1.2%	0.3%
- <i>interno</i>	1.1%	1.0%	0.7%
- <i>otras fuentes<sup>(*)</sup></i>	-0.4%	-0.7%	0.8%
PIB (Nominal en millones de Q)	229,836.1	261,129.4	294,663.5

Fuente: Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006 (MINFIN.DCE, 2007), 2007 (MINFIN.DCE, 2008), y 2008 (MINFIN.DCE, 2009)

(\*) Otras fuentes están constituidas por excedentes<sup>(+)</sup> o déficits<sup>(-)</sup> de caja, como por ejemplo saldos no utilizados de préstamos o donaciones, o financiamientos obtenidos por otros medios.

(\*\*) Las cifras no incluyen los montos de deuda flotante.

Tabla 2.2.5 Gestión de la deuda pública

<b>Saldos de deuda pública<sup>(*)</sup> (US\$)</b>			
	<b>Ejercicio 2006</b>	<b>Ejercicio 2007</b>	<b>Ejercicio 2008</b>
<b>Deuda pública total</b>	<b>6,605,793,584</b>	<b>7,390,351,061</b>	<b>7,745,981,685</b>
<b>Deuda pública total (como porcentaje del PBI)<sup>(**)</sup></b>	<b>21.8%</b>	<b>21.6%</b>	<b>20.5%</b>
<i>Deuda externa</i>	3,958,228,835	4,225,854,607	4,382,431,359
<i>Deuda interna<sup>(**)</sup></i>	2,647,564,749	3,164,496,454	3,363,550,326
<b>Deuda externa pública</b>	<b>3,958,228,835</b>	<b>4,225,854,607</b>	<b>4,382,431,359</b>
<i>Del gobierno central</i>	3,878,648,014	4,149,876,409	4,285,328,542
<i>Entes autónomos</i>	79,580,821	75,978,198	97,102,817
<b>Deuda interna pública expresada en US\$<sup>(***)</sup></b>	<b>2,647,564,749</b>	<b>3,164,496,454</b>	<b>3,363,550,326</b>
<i>En Quetzales</i>	15,979,989,223	20,459,428,832	23,534,119,628
<i>En US Dólares</i>	543,868,900	483,405,900	339,217,300

Fuentes:  
 - WEB Transparencia fiscal (MINFIN)  
 - Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006 (MINFIN.DCE, 2007), 2007 (MINFIN.DCE, 2008), y 2008 (MINFIN.DCE, 2009)

(\*) Los valores se refieren a deuda registrada y no incluyen la posible deuda flotante que se estima puede ser superior al 0.8% del PBI

(\*\*) Valores de PBI en millones de Quetzales publicados por BANGUAT: 2006: 229,836.1, 2007: 261,129.4, 2008: 294,663.5

(\*\*\*) Valores convertidos al cambio del 31 de diciembre de cada año, según tasas de cambio publicadas por BANGUAT:  
 Año 2006: 7.59615, año 2007: 7.63101 y año 2008: 7.78159

**Tabla 2.2.6 Asignación sectorial de recursos presupuestarios**

<b>Asignaciones presupuestarias reales, por sectores</b> (como porcentaje del total del gasto)			
	<b>Ejercicio 2006</b>	<b>Ejercicio 2007</b>	<b>Ejercicio 2008</b>
Ministerio de Educación	13.5%	13.7%	13.6%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	11.0%	12.7%	10.0%
Servicios de la Deuda Pública (amortización)	7.5%	5.5%	4.6%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	6.0%	5.2%	5.5%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	6.1%	6.4%	6.3%
Ministerio de Gobernación	4.6%	4.4%	5.4%
Organismo Judicial	4.0%	4.4%	5.2%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	4.3%	3.6%	2.7%
Ministerio de la Defensa Nacional	2.7%	2.6%	3.0%
Asamblea Legislativa	0.9%	1.0%	1.0%
Ministerio de Cultura y Deportes	0.7%	0.7%	0.6%
Ministerio de Finanzas Públicas	0.6%	0.6%	0.5%
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.6%	0.7%	0.7%
Ministerio de Economía	0.5%	0.5%	0.8%
Contraloría General de Cuentas <sup>(*)</sup>	0.4%	0.5%	0.0%
Presidencia de la República	0.4%	0.4%	0.4%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.2%	0.3%	0.6%
Ministerio de Energía y Minas	0.1%	0.1%	0.1%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.1%	0.1%	0.1%
Procuraduría General de la Nación	0.1%	0.1%	0.1%
Otras obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	27.0%	26.7%	28.6%
Servicios de la Deuda Pública (gastos e intereses)	8.7%	9.8%	10.2%

Fuente: Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006 (MINFIN.DCE, 2007), 2007 (MINFIN.DCE, 2008), y 2008 (MINFIN.DCE, 2009)

(\*) En el año 2009 el presupuesto de la CGC pasó a formar parte del Rubro Presupuestario "Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro"

En el año 2008, se produjeron cambios en políticas sectoriales que, a su vez, generaron cambios en la clasificación del gasto, tal como se muestra en la Tabla 2.2.7. Así por ejemplo, en el MINEDUC se produjeron diversos cambios, uno de los cuales se refería al pago de unos 11,000 maestros contratados, que se realizaba mediante transferencias a las

juntas de administración de escuelas que gozaban de autonomía operativa. Con las nuevas políticas sectoriales, estos maestros contratados pasaron a ser pagados por el Gobierno sin cambiar su régimen de contratación, por lo que el monto de transferencias se redujo y estos pagos se comenzaron a registrar presupuestalmente como gasto en bienes y servicios.

**Tabla 2.2.7 Asignación de recursos por categoría económica**

<b>Asignaciones presupuestarias reales, por categorías de clasificación económica</b> (como porcentaje del total del gasto)			
	<b>Ejercicio 2006</b>	<b>Ejercicio 2007</b>	<b>Ejercicio 2008</b>
Gasto corriente	59.4%	62.7%	64.4%
- Sueldos y salarios	21.0%	20.8%	21.8%
- Bienes y servicios	10.8%	12.3%	18.8%
- Pagos de intereses	8.7%	9.8%	10.2%
- Transferencias	18.6%	19.3%	13.3%
- Otros	0.3%	0.4%	0.2%
Gastos de capital	33.1%	31.9%	31.0%
No incluye Amortizaciones de Deuda por:	7.5%	5.5%	4.6%

Fuente: Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006 (MINFIN.DCE, 2007), 2007 (MINFIN.DCE, 2008), y 2008 (MINFIN.DCE, 2009)



### 2.3. Descripción del marco jurídico e institucional de GFP

#### *Marco Jurídico de la GFP*

En el Anexo A1.18 se incluyen las principales leyes y regulaciones que gobiernan la gestión financiera pública. A continuación, se describen los aspectos más relevantes de esta.

#### *Constitución Política de la República*

Sección Segunda, Capítulo II del Título IV - Atribuciones del Congreso. El Artículo 171, literales b) y d) respectivamente, regulan las funciones relacionadas con la aprobación o improbación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, así como de su ejecución, previo informe de la CGC.

Capítulo III del Título V – Régimen de Control y Fiscalización. Los Artículos 232 a 236 regulan las funciones del Control Fiscal ejercido por la Contraloría General de Cuentas (CGC) y la elección, los requisitos y las facultades del Contralor. La Contraloría General de Cuentas es definida como “una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general

#### *Ley Orgánica del Presupuesto*

Esta Ley detalla las normas requeridas para la preparación, elaboración y ejecución del presupuesto de la Nación. Asimismo, indica el ámbito de aplicación de la ley y los deberes de los organismos sujetos a sus disposiciones. En su contenido, la Ley establece las funciones del Ministerio de Finanzas Públicas, como Órgano rector y de todas las unidades que cumplen funciones de administración financiera en cada uno de los organismos y entes del sector público.

Como parte de la Ley, se establece el rol de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), como Órgano de Planificación del Estado, responsable de brindar apoyo técnico a las Unidades de Planificación de los Ministerios, Secretarías e Instituciones autónomas del sector público y a las unidades técnicas de los Consejos de Desarrollo, en la elaboración

#### *Ley General de Descentralización*

Esta Ley establece el proceso de descentralización y la forma como gradualmente se desarrollará para trasladar las competencias económicas, administrativas, políticas y sociales del Ejecutivo a los municipios y demás instituciones del Estado, bajo principios de autonomía, eficiencia, eficacia, solidaridad,

de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.”

Capítulo IV del Título V Régimen Financiero. El Artículo 237 establece el marco general del proceso presupuestario, así como su divulgación y acceso a la ciudadanía. El Artículo 238 establece el marco regulatorio de la Ley Orgánica del Presupuesto. El Artículo 240 regula las fuentes de inversiones y de gastos del Estado. El Artículo 241 regula la rendición anual de cuentas del Estado y el Artículo 257 las asignaciones anuales para las Municipalidades en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado.

de sus políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, incluyendo los de inversión pública.

La Ley Orgánica, ha sido complementada mediante la emisión de un Reglamento que la desarrolla y apoya su aplicación. Como parte de este Reglamento se establece el papel que en cada Organismo desempeñan las Unidades de Administración Financiera (UDAF) como aporte a la desconcentración del Sistema de Administración Financiera. Dichas unidades son responsables de coordinar la formulación del presupuesto, la programación de la ejecución presupuestaria con los responsables de cada programa, la evaluación de la gestión presupuestaria, la administración de la gestión financiera del presupuesto, de la contabilidad integrada, de tesorería y de los demás sistemas financieros desconcentrados.

diálogo, equidad y participación ciudadana. La Ley establece que sin perjuicio del traslado integral de las competencias se dará prioridad a las áreas de educación, salud y asistencia social, seguridad ciudadana, ambiente y recursos naturales, agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda, economía y cultura, recreación y deporte.

## *Control Externo*

La Ley Orgánica de la CGC vigente establece que la Contraloría es el Órgano Rector de Control Gubernamental, permitiéndole implementar los mecanismos adecuados, para que con la utilización de nuevos criterios técnicos y tecnológicos, pueda determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de los programas que desarrolle la administración pública, más allá de los aspectos financieros, velando por la transparencia en la utilización de los recursos del Estado. El Control Gubernamental comprende un conjunto de actividades y acciones técnicas y legales, ejercidas

por la CGC y las Unidades de Auditoría Interna (UDAI), para evaluar todo el ámbito operacional, funcional y legal de los entes públicos, a través de prácticas modernas de auditoría. Dicho control es llevado a cabo por profesionales que no intervienen en las actividades u operaciones controladas, con base en normas de auditoría para el sector público no financiero, técnicas y procedimientos que permitan un enfoque objetivo y profesional, y cuyos resultados se sintetizan en recomendaciones para mejorar la administración pública.

El control del sector gubernamental tiene como objetivos, informar de una manera profesional e independiente al Gobierno, a la ciudadanía en general y a otros usuarios, sobre los siguientes aspectos:

- Si se han obtenido los objetivos, las metas, los productos y los beneficios planificados en relación con los montos utilizados en forma eficiente, efectiva y económica.
- Si los ingresos recaudados corresponden a los niveles proyectados y si están registrados y presentados adecuadamente en los estados financieros.
- Si los entes públicos han cumplido con los procedimientos legales para la contratación, adquisición o venta de bienes y servicios.
- Si el ambiente y estructura de control interno ofrece las seguridades necesarias para el registro, control, uso e información de los activos, derechos y obligaciones.
- Si los sistemas integrados han sido diseñados y están operando de acuerdo con las normas internacionales de contabilidad.
- Si los estados financieros y toda información financiera, han sido elaborados y presentados de acuerdo a los sistemas integrados, Normas Internacionales de Contabilidad, leyes aplicables a los entes públicos y otros.
- Si el proceso presupuestario, cumplió con todas sus fases, observando las políticas, los objetivos, los planes, los programas institucionales y nacionales.
- Si las responsabilidades ejecutivas y operativas se han desarrollado en el marco de un proceso ágil y transparente, para apoyar la rendición de cuentas en todos los niveles.
- Contribuir al mejoramiento continuo de la administración de los entes públicos, a través de recomendaciones como resultado de las auditorías realizadas, que constituyan opciones para elevar el grado de eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental.

## *Control Interno*

La CGC, en uso de sus facultades, ha elaborado el Marco Conceptual del Control Interno para todos los entes públicos que conforman el Estado, complementado con las Normas Generales de Control Interno (NGCI), para cada uno de los sistemas que funcionan al interior de éstos.

El Marco Conceptual y las NGCI, son el marco de referencia para organizar ese ambiente y estructura de control interno que cada ente público requiere a la luz de sus necesidades, de la complejidad operacional y de las circunstancias específicas de funcionamiento que exige el apego a las leyes y políticas gubernamentales,

institucionales, sectoriales y nacionales.

Las NGCI fijan los criterios técnicos y metodológicos para diseñar, desarrollar e implementar los procedimientos para el control, registro, dirección, ejecución e información de las operaciones financieras, técnicas y administrativas del sector público. Adicionalmente, constituyen un medio técnico para fortalecer y estandarizar la estructura

- Efectividad y eficiencia de las operaciones,
- Confiabilidad de la información financiera y administrativa y
- Observancia de las leyes y reglamentos aplicables.

El control interno incluye el plan de organización y el conjunto de métodos y medidas que se adoptan para asegurar el logro de los objetivos, las funciones y las tareas relacionadas con la previsión, el seguimiento y el control de las actividades económicas y administrativas. Considera tanto los hechos o acontecimientos propiamente dichos, como

### ***Marco Institucional de GFP***

#### *El Poder Legislativo*

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y de distritos electorales para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Cada uno de los Departamentos de la República constituye un distrito electoral. Por cada distrito electoral se elige como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponde a cada distrito de acuerdo con su población. Un número equivalente al veinticinco

#### *El Poder Ejecutivo*

De conformidad con el Decreto 114-97, del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, en el artículo 35 literal b), corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas proponer la formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en lo que corresponde al Gobierno Central y entidades descentralizadas y autónomas para su presentación al Congreso de la República.

El Organismo Ejecutivo deberá enviar al Congreso de la República el proyecto de Presupuesto con 120 días

y ambiente de control interno institucional. A la luz de las Normas el Control Interno, éste ha sido definido como un proceso efectuado por el cuerpo colegiado más alto (Consejo de administración, Directorio, etcétera), la gerencia y por el personal de una entidad. Se encuentra diseñado para dar una seguridad razonable al cumplimiento de los objetivos institucionales, comprendidos en uno o más de los siguientes grupos:

los actos de los funcionarios que intervienen en ellos. Los elementos que forman parte del Control Interno son : (i) El Ambiente de Control; (ii) La Evaluación de Riesgos; (iii) Los Sistemas Integrados Contables y de Información; (iv) Las Actividades de Control; y (v) La Supervisión y el Seguimiento del ambiente y estructura de control.

por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

Entre las atribuciones que le confiere el Art. 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentran la aprobación, modificación o improbación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación o improbación anual, en todo o en parte, previo informe de la Contraloría General de Cuentas del detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas presentados por el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.

de anticipación a la fecha de inicio del ejercicio fiscal. Si al iniciarse el ejercicio fiscal no se ha aprobado el Presupuesto General, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso de la República.

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 implica que, salvo las asignaciones de orden constitucional, por

ejemplo, a Municipalidades, Universidad de San Carlos, Deporte Federado y 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. Los Organismos, las Entidades descentralizadas y las autónomas, que dispongan de fondos privativos de conformidad con la Ley, deberán enviar anualmente

### *Ministerio de Finanzas Públicas*

El Ministerio de Finanzas Públicas, como parte del Organismo Ejecutivo, es responsable de todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la formulación de la política fiscal, la administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro, control y administración de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado.

A través de la Dirección Técnica de Presupuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas ejerce su función de -órgano rector del sistema presupuestario del sector público, siendo responsable de normar, dirigir y coordinar el proceso presupuestario, así como de analizar, controlar y evaluar su ejecución.

La Dirección de Contabilidad del Estado es la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas responsable del registro consolidado de la ejecución presupuestaria y de administrar el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental. En su calidad de órgano rector, dicta las normas y procedimientos contables, analiza la información y elabora los estados financieros del Estado.

### *Contraloría General de Cuentas*

La Constitución otorga a la CGC la facultad de fiscalización de las finanzas de todo el sector público. Su ley orgánica establece, entre otras funciones, la responsabilidad de la CGC respecto del examen de las operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a los organismos, instituciones, entidades y demás personas receptoras de fondos públicos. Tal examen se realiza en el marco de las Normas de Auditoría Gubernamental, bajo los criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad. Además, a la

sus presupuestos al Organismo Ejecutivo para su conocimiento e integración al presupuesto general, estando sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución, son documentos públicos y, por tanto, accesibles a cualquier ciudadano.

Por su parte, la Tesorería Nacional del Ministerio de Finanzas Públicas es la dependencia responsable de la programación y reprogramación periódica de la ejecución financiera del presupuesto, actuando como rectora del sistema de tesorería bajo principios de centralización normativa y desconcentración operativa. Como parte de sus responsabilidades, programa y administra los flujos de ingresos y egresos, así como define políticas y procedimientos para el uso eficiente de los saldos de caja disponibles.

La Dirección de Crédito Público es la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas que ejerce como órgano rector del sistema de crédito público, encargada de asegurar la eficiente programación, la utilización y el control de los recursos de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público.

Cada entidad pública debe disponer de una Unidad de Administración Financiera (UDAF), responsable de las funciones de presupuesto, contabilidad y tesorería. Estas unidades son el enlace con las direcciones normativas centrales del Ministerio de Finanzas Públicas para las citadas funciones.

CGC le corresponde la emisión del dictamen y del informe de los estados financieros, la ejecución y la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y los de las Entidades Autónomas y Descentralizadas, para cuyo efecto debe enviar los informes correspondientes al Congreso de la República. Finalmente, la CGC tiene la facultad de establecer las Normas que rijan los controles internos y las auditorías internas.

De conformidad con esta ley orgánica, la CGC goza de independencia funcional, técnica y administrativa,

y con competencia en todo el territorio nacional. La ley orgánica se complementa con un reglamento que desarrolla las disposiciones establecidas en la ley y su estructura funcional administrativa.

La CGC ha emitido acuerdos en su calidad de ente superior de fiscalización del Estado y como órgano rector de control gubernamental, mediante los cuales, entre otros, ha aprobado las Normas Generales de Control Interno (NGCI), las Normas de Auditoría Gubernamental y las Normas de Auditoría Interna Gubernamental (Acuerdo No. 09-03) y la unificación

de las Normas de Auditoría Gubernamental y las Normas de Auditoría Interna Gubernamental, en un solo documento denominado Normas de Auditoría del Sector Gubernamental (Acuerdo No. A-57-2006).

Las Normas de Auditoría del Sector Gubernamental establecen las pautas técnicas y metodológicas para el desarrollo del proceso de Auditoría Gubernamental. Adicionalmente, constituyen un medio técnico para fortalecer y estandarizar el ejercicio profesional del Auditor Gubernamental y permiten la evaluación del desarrollo y resultado de su trabajo.

### ***Atributos Esenciales del Sistema de GFP***

#### ***Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)***

El Viceministerio de Administración Interna y Desarrollo de Sistemas del Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección de Tecnologías de Información (DTI) es el encargado de coordinar las acciones para el diseño, desarrollo

e implementación del SIAF, en las distintas entidades públicas, en función de los lineamientos definidos conjuntamente con los Viceministerios de Administración Financiera y de Transparencia Fiscal y Evaluación. Para tal fin la DTI, entre otros:

- Brinda asesoría en materia informática tanto al Ministerio como a las entidades del sector público, en la operación y administración de sistemas informáticos propios y compartidos.
- Define los criterios y vela por el cumplimiento de los mecanismos de disponibilidad, seguridad y acceso a la información que administra el Ministerio.
- Define los estándares, establece las políticas y administra los recursos de redes, sistemas operativos, equipos, bases de datos, desarrollo de sistemas y comunicaciones informáticas.
- Desarrolla nuevas aplicaciones, a través del análisis constante de las necesidades de los usuarios, por medio de desarrollo interno, o bien coordinando el desarrollo externo.
- Administra los sistemas de información internos y externos del sector público asignados.
- Coordina y desarrolla planes de capacitación interna y externa para el personal de Informática interno y externo.

El SIAF fue creado a mediados de los años noventa como parte del Programa de Modernización del sector público. El SIAF está implantado en la administración central desde 1998, operando en tiempo real en las etapas del proceso presupuestario en los entes rectores y otras direcciones del Ministerio de Finanzas Públicas, ministerios y secretarías, además de unidades ejecutoras. Estas últimas ejecutan el presupuesto directamente desde donde se origina el gasto, así como sucede con las entidades descentralizadas y autónomas.

En el año 2004, la tecnología de cliente servidor se reemplaza por una tecnología basada en la WEB, centralizando el sistema en una sola base de datos para todo el Sector Público No Financiero -SPNF-.

A través del SIAF, el presupuesto se formula por resultados, fijando metas físicas y financieras, en forma desconcentrada por cada uno de los ministerios y secretarías. Los proyectos de presupuesto institucionales se consolidan y con ellos se formula el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El presupuesto está basado en una red



programática por resultados con enfoque multianual.

Cada ministerio y secretaría ejecuta su presupuesto en tiempo real y en forma desconcentrada, a través de las UDAF. Se dispone de firmas electrónicas, eliminando el papel físico para ciertas operaciones,

como sucede con el soporte de los documentos hacia el Ministerio de Finanzas Públicas. Estos ya no se exigen para el pago y simplemente basta con la información electrónica que ha sido procesada con los niveles de seguridad en el sistema informático.

### 3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP

En esta sección del informe se presenta la evaluación de los elementos esenciales del sistema de gestión de las finanzas públicas del Gobierno de Guatemala, de acuerdo con los indicadores obtenidos. Se mencionan, además, algunas reformas en curso o previstas, que sin haber afectado la presente medición del indicador, pudieran incidir en su evaluación en el corto plazo.

#### 3.1. Credibilidad del presupuesto

##### ID-1. Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

Con este indicador se evalúa la capacidad del Gobierno para proveer servicios públicos, tal como fue expresado en las políticas, los compromisos de resultados y los planes de acción, que sirvieron para formular su presupuesto anual. Dicha capacidad se mide como la desviación del gasto agregado real respecto del gasto aprobado por el Congreso.

En la evaluación del presente indicador, el análisis tiene en cuenta que el periodo de estudio se refiere a los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008, los cuales estuvieron enmarcados por circunstancias especiales que afectaron la ejecución presupuestal.

El año 2006 fue un año de reconstrucción debido los grandes desastres que causó el huracán STAN<sup>22</sup> en el país. El presupuesto del año 2007 no fue aprobado por el Congreso, por lo que en aplicación de la Constitución Política de la República de Guatemala<sup>23</sup> (Asamblea Nacional Constituyente, 1985), el ejecutivo debió operar con el presupuesto del año 2006, siendo necesario efectuar diversas modificaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal. El 14 de enero del 2008 se produjo el cambio de Gobierno, por lo que la nueva administración debió operar con un presupuesto formulado por el Gobierno anterior, el cual no se basaba en los planes de acción del nuevo gobierno.

i) *Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado (excluidos los cargos del servicio de la deuda y el gasto en proyectos que cuentan con financiamiento externo).*

La tabla 3.1.1 muestra los valores agregados anuales aprobados y ejecutados correspondientes al gasto

primario de los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008, así como la desviación obtenida en los referidos años.

**Tabla 3.1.1 Desviación de la ejecución presupuestal para los años 2006, 2007 y 2008 (Quetzales y porcentajes)**

Año	Presupuesto votado	Presupuesto ejecutado (devengado)	Desviación
2006	34,017,104,685	33,271,198,620	2.19%
2007	34,017,104,685	35,656,669,534	4.82%
2008	38,295,853,527	38,298,583,166	0.01%

Detalles en Anexos A1.1, A1.2 y A1.3.

Fuentes:

- Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2006 (Congreso de la República. Decreto 92, 2005) y 2008 (Congreso de la República. Decreto 70, 2007)
- Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006 (MINFIN.DCE, 2007), 2007 (MINFIN.DCE, 2008), y 2008 (MINFIN.DCE, 2009)

El gasto primario se ha calculado deduciendo del gasto global, los montos referidos al servicio de la deuda (intereses y gastos, no así su amortización). No se excluye el gasto ejecutado por los proyectos debido a que estos se encuentran sujetos a los mecanismos de control y decisión del gobierno. Al respecto, es importante puntualizar que, en Guatemala, los programas ejecutados con asistencia de la cooperación, sean con base en préstamos o donaciones, son registrados y ejecutados presupuestalmente utilizando los mismos procedimientos empleados para los fondos públicos. Es decir, tal principio se aplica a la totalidad de los préstamos y un número significativo de donaciones aunque algunas donaciones se ejecutan aun fuera del sistema presupuestario. Las unidades de proyecto, en su mayoría, están integradas a la administración de la institución ejecutora. Estas unidades tienen a su cargo la gerencia del proyecto -planes, reportes, supervisión, etc.-, pero la ejecución de los fondos está integrada a la administración de la institución ejecutora, por lo que el control que la institución tiene sobre los proyectos es similar al control que tiene sobre las otras actividades institucionales. Los pagos se realizan desde el “Fondo Común”<sup>24</sup> administrado por la Tesorería Nacional, mediante procedimientos presupuestarios o mediante pago directo al proveedor desde las cuentas del ente financiador por solicitud de la institución ejecutora. De tal manera el control del gasto reside en el ejecutor y no en el organismo de cooperación.

La desviación<sup>25</sup> de la ejecución presupuestal se ha calculado como el porcentaje en valor absoluto de “la diferencia entre el gasto presupuestado (presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso) y el gasto devengado en el ejercicio” dividida entre el “gasto presupuestado”. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la *Ley Orgánica de Presupuesto*<sup>26</sup> (Congreso de la República. Decreto 101, 1997) permite pagar con el presupuesto del

año siguiente los gastos devengados y no pagados del ejercicio anterior, lo cual se lleva a cabo regularmente en los primeros meses del nuevo año.

Aunque el marco normativo resulta adecuado, las prácticas presupuestarias introducen algunas distorsiones en el cálculo, que no es posible cuantificar. Tal como se analiza en el ID-4, no resulta posible establecer si las cuentas por pagar se convierten en algún momento en atrasos de pago, dado que los instrumentos presupuestarios no permiten detectar este aspecto, ni existe una normativa o práctica -comercial, judicial o gubernamental- difundida que permita calificar los atrasos con criterios únicos o estándar. Adicionalmente, es una práctica en algunas instituciones retener facturas sin devengar y sin registrar, de un ejercicio a otro, lo cual tampoco se puede cuantificar, dado que en el registro presupuestario no se lleva un control estricto sobre las fechas de los documentos de pago<sup>27</sup>. Así, los estimados sobre la base del devengado, aunque imperfectos, constituyen la base más confiable de cálculo, pues al menos reflejan el producto obtenido del gasto y el compromiso formal de pago. En los Anexos A1.1, A1.2, A1.3, se muestra la información detallada que generó dichos resultados, para lo cual se utilizó el modelo de clasificación administrativa empleado por el gobierno.

Aunque las tres ejecuciones presupuestarias analizadas estuvieron sujetas a circunstancias especiales, tal como se mencionó en párrafos anteriores, puede apreciarse que éstas no tuvieron un impacto relevante sobre los montos presupuestarios agregados. La subejecución o sobreejecución presupuestal, fue entre otros aspectos, producto de limitaciones operativas de las instituciones, de la limitada disponibilidad de la caja fiscal, de transferencias interinstitucionales para responder a emergencia y otros gastos, o de las dificultades del

24 El Fondo Común constituido en quetzales, establecido y normado en el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 56 de la Ley Orgánica del BANGUAT, en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Presupuesto, y, en el artículo 38 del Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto, se denomina oficialmente “Gobierno de la República-Fondo Común”. En el caso de las cuentas donde se depositan los fondos de préstamo y donación, sean estos en quetzales, euros o US dólares, se denominan “Cuenta Única de Préstamos” y Cuenta Única de Donaciones”. Por simplicidad, en el presente documento, a todas estas cuentas se les denominará Fondo Común (FC).

25 La desviación del gasto presupuestario, tal como se muestra en los indicadores ID-1 e ID-2, es calculada mediante un modelo matemático establecido por el PEFA, el cual es aplicado de modo estándar en todas las evaluaciones PEFA.

26 Artículo 37

27 El gobierno tiene contemplado modernizar el Sistema de Tesorería para agregar al pago la fecha de vencimiento de las facturas. Asimismo, se realizarán una programación financiera cuatrimestral para propiciar que los ejecutores tengan la posibilidad de declarar todas sus facturas

Ejecutivo para obtener oportunamente la aprobación del Congreso respecto del financiamiento externo originando posteriores ampliaciones presupuestarias. Como se mencionó anteriormente, las prácticas institucionales de ejecución presupuestaria incluyen diversas modalidades de evasión al registro presupuestario que hacen muy difícil dar un correcto seguimiento al presupuesto<sup>28</sup>, por lo que las cifras de ejecución registradas en la contabilidad estatal podrían no reflejar adecuadamente la realidad. Sin embargo, la revisión de informes de la CGC, y los

comentarios recibidos de la DTP, de la TN, de la DCE, y de diversas entidades ejecutoras, sugieren que las diferencias entre las cifras reales y las utilizadas en el análisis del presente indicador, no serían suficientes para elevar los valores de la desviación a un valor tal que permita cambiar la calificación. En la Tabla 3.1.2 se hace un análisis de las diferencias que deberían alcanzar los montos de ejecución presupuestaria real para afectar la calificación propuesta, las cuales no parecen posibles de ser alcanzadas en dos de los años analizados.

**Tabla 3.1.2 Variación necesaria para superar el límite de 5% de la desviación presupuestal**

Año	Presupuesto votado	Presupuesto devengado	Desviación	Monto necesario para alcanzar el 5% de desviación en ejecución real			
				Por defecto		Por exceso	
				Quetzales	Quetzales	%	Quetzales
2006	34,017,104,685	33,271,198,620	-2.19%	-2.81%	-954,949,169	7.19%	2,446,761,299
2007	34,017,104,685	35,656,669,534	4.82%	-9.82%	-3,340,420,083	0.18%	61,290,385
2008	38,295,853,527	38,298,583,166	0.01%	-5.01%	-1,917,522,315	4.99%	1,912,063,037

El MINFIN ha emitido diversas normas y ha implementado diversos procedimientos para mejorar el control de la ejecución presupuestaria: implementación del SIGES, registro de contratos, rendición de cuentas de fideicomisos y convenios

de ejecución de gasto con instituciones privadas. Tales normas y procedimientos permitirán mejorar la calidad del registro presupuestario, sin embargo, recién tendrá un efecto sobre la ejecución presupuestal a partir del ejercicio fiscal 2009.

**Calificación A.** En ninguno de los tres años analizados en el presente indicador (2006, 2007, y 2008) el gasto real (devengado) se ha desviado más del 5% respecto al gasto presupuestado, aunque existe la posibilidad de que en el año 2007 este límite si fuera superado.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 1</b>	<b>A</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	A	En no más de uno de los últimos tres años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 5% con respecto al gasto presupuestado.

## **ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado**

En este indicador, se evalúa cuan adecuado es el presupuesto como instrumento de aplicación de políticas, para lo cual se calcula la varianza en la composición del gasto real<sup>29</sup> respecto del gasto

aprobado por el Congreso de la República. Para el caso del presente estudio, la varianza se ha calculado utilizando la clasificación administrativa del gasto.

28 Los procedimientos presupuestarios proporcionan a las instituciones la total responsabilidad sobre la ejecución de sus presupuestos. La penalidad por el mal uso de este es aplicada por la CGC después de la fiscalización que le compete.

29 Al igual que en el ID-1 para el análisis del presente indicador se considera los valores del devengado y no del pagado, ya que estos reflejan mejor la realidad de la ejecución.



Al igual que en el indicador ID-1, el periodo de referencia para el presente análisis se refiere a los años 2006 a 2008, pero a diferencia de dicho indicador, la composición del gasto sí fue afectada por las circunstancias especiales de estos tres ejercicios fiscales.

El huracán STAN obligó a destinar un volumen importante de fondos presupuestarios a la asistencia a zonas damnificadas y a la reconstrucción de la infraestructura destruida por la tormenta. Esta decisión afectó los presupuestos de los años 2006 y 2007. La no aprobación del presupuesto 2007 por el Congreso de la República y el cambio de gobierno en el año 2008, generaron circunstancias especiales en las que el gobierno, en ambos años, se vio en la necesidad de ejecutar presupuestos que no habían sido formulados específicamente para el ejercicio, o que no se basaban necesariamente en sus planes de acción.

El artículo 32 de la Ley Orgánica de Presupuesto (Congreso de la República. Decreto 101, 1997) establece los procedimientos para las modificaciones del presupuesto, las cuales son aprobadas por diversas instancias del Ejecutivo y notificadas al Congreso de la República. Por su parte, este toma conocimiento de dichas modificaciones pero no participa en su aprobación, motivo por el cual el presupuesto modificado no es

tomado como referencia en el presente análisis.

*i) Grado en que la varianza en la composición del gasto primario haya superado la desviación global del gasto primario (tal como se define en ID-1) en los tres últimos años.*

La tabla 3.2.1 muestra la desviación del gasto para los tres años en estudio para las entidades que tuvieron los 20 mayores presupuestos en estos años. La desviación para los referidos años fue calculada con el mismo modelo aplicado en el indicador ID-1, en el cual se han excluido los gastos fuera del control del gobierno, como son el pago de intereses y comisiones de deuda y de proyectos no ejecutados por el gobierno. En los Anexos A1.1, A1.2, A1.3, se muestra la información detallada que generó dichos resultados, usando para el efecto la clasificación administrativa. La tabla 3.2.1 ilustra también cómo algunos presupuestos institucionales fueron afectados por las circunstancias que enmarcaron su ejecución (ver ID-1), generando diferencias entre el gasto devengado y el originalmente aprobado.

Diversos factores pueden afectar la ejecución presupuestal, y algunas de las desviaciones observadas en los ejercicios fiscales del periodo 2006-2008 se debieron a los siguientes factores:

- En el transcurso de la ejecución presupuestaria se identifican necesidades sociales de apoyo al Programa de Gobierno, por lo que se incorporan nuevos programas al presupuesto público; tales el caso del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el cual dio inicio en 2007.
- Durante cada ejercicio fiscal se realizan modificaciones presupuestarias mediante acuerdos gubernativos de presupuesto, las cuales implican transferencias interinstitucionales, que responden a prioridades de gasto o la atención de emergencias públicas.
- Se contratan nuevos préstamos de apoyo presupuestario que pueden ampliar el presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, ejemplo de ello es el préstamo BCIE 52-0401-0058 desembolsado en 2008 con el fin de subsanar la deuda existente de ejercicios anteriores por obras construidas (Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL-).
- En el proceso de formulación presupuestaria pueden existir compromisos de gasto en las instituciones que no fueron posibles atender con el techo presupuestario inicial establecido por el Ministerio de Finanzas Públicas. Estos requerimientos adicionales de gasto constituyen presiones financieras para el Estado, las cuales deben ser atendidas mediante modificaciones presupuestarias interinstitucionales (débitos-créditos). En este sentido, cabe citar como ejemplo, el requerimiento adicional del Ministerio de Economía por Q.25.0 millones en el ejercicio fiscal 2008, destinados a complementar los censos que identificaron los hogares beneficiados con el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. Dicho requerimiento fue atendido mediante el Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 24-2008 del 26/09/2008, para lo cual las secretarías y otras dependencias del Ejecutivo cedieron el espacio indicado de Q.25.0 millones.

**Tabla 3.2.1 Desviación en la composición del gasto presupuestal, años 2006, 2007 y 2008 (Porcentajes)**

Entidad	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Ministerio de Educación	5.68%	3.80%	10.88%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	15.67%	45.69%	41.61%
Servicios de la Deuda Pública (amortización)	7.75%	26.86%	17.48%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	11.30%	16.60%	16.12%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	7.68%	22.66%	10.52%
Ministerio de Gobernación	16.25%	12.23%	10.98%
Organismo Judicial	2.03%	22.00%	11.91%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	18.78%	7.68%	6.56%
Ministerio de la Defensa Nacional	10.65%	6.11%	0.52%
Asamblea Legislativa	1.66%	14.73%	2.17%
Ministerio de Cultura y Deportes	4.91%	4.93%	18.57%
Ministerio de Finanzas Públicas	9.36%	1.43%	0.14%
Ministerio de Relaciones Exteriores	5.67%	11.59%	11.52%
Ministerio de Economía	18.89%	8.85%	47.80%
Contraloría General de Cuentas <sup>(*)</sup>	0.71%	27.00%	
Presidencia de la República	4.95%	5.92%	2.69%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	9.02%	57.76%	25.73%
Ministerio de Energía y Minas	23.68%	21.25%	1.44%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	6.46%	10.88%	21.78%
Procuraduría General de la Nación	5.29%	9.60%	9.70%
Resto instituciones	3.60%	3.30%	0.02%
<b>Desviación del gasto (ID-1)</b>	<b>2.19%</b>	<b>4.82%</b>	<b>0.01%</b>
<b>Variación de la composición del gasto</b>	<b>7.98%</b>	<b>13.93%</b>	<b>10.30%</b>
<b>Variación en exceso de la desviación total</b>	<b>5.79%</b>	<b>9.11%</b>	<b>10.29%</b>

*Detalles en Anexos A1.1, A1.2 y A1.3. / Fuentes: Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2006 y 2008. Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006, 2007, y 2008*

Adicionalmente a las desviaciones presupuestarias mencionadas en el párrafo anterior, en este indicador queda evidenciada también la debilidad de algunas instituciones: en la preparación de sus planes sectoriales, que resultan en muchos casos presupuestalmente difíciles de implementar; en asuntos estratégicos, ya que las políticas sectoriales pueden cambiar según el criterio discrecional de la autoridad institucional en actividad; y, en la

formulación presupuestal, ya que se proponen proyectos de presupuesto poco realistas, que luego deben ser recortados perdiendo sus criterios técnicos. El Congreso de la República tiene también la atribución de proponer gastos sectoriales, y aunque normalmente, se realiza en coordinación con el MINFIN, se han dado casos en que esta coordinación no existió, por ejemplo, en el caso del presupuesto del año 2009.

**Calificación C.** La desviación institucional del gasto primario, calculada según el modelo PEFA, en los tres años analizados superó la desviación global del gasto en más de 5 puntos porcentuales (5.79%, 9.11% y 10.29%), y en uno de estos años superó en más de 10 puntos porcentuales a la desviación del gasto global.

Repetiendo lo mencionado en el indicador ID-1, las prácticas institucionales de ejecución presupuestaria incluyen diversas modalidades que afectan al registro presupuestario y dificultan un correcto seguimiento al presupuesto, por lo que las cifras de ejecución real podrían no reflejar adecuadamente la realidad en forma cabal. Sin embargo, las diferencias entre las cifras reales y las utilizadas en el análisis del presente

indicador, no modificarían los valores de la desviación a un valor tal que permita cambiar la calificación<sup>30</sup>. Igualmente, se ha tenido en cuenta que el MINFIN ha emitido diversas normas y ha implementado diversos procedimientos para mejorar el control de la ejecución presupuestaria, las cuales permitirán mejorar la calidad del registro presupuestario, pero que recién tendrán efecto sobre la ejecución presupuestal a partir del ejercicio fiscal 2009.

30 Al incrementar el gasto de una institución incorporando su deuda flotante, se incrementa también el gasto total del presupuesto, por lo que la "variación en el gasto" y la "desviación del gasto total" se incrementarán en montos equivalentes sin producir alteraciones significativas en la "variación en exceso de la desviación del gasto".

Tabla 3.3.1 Administración Central - Distribución de los ingresos corrientes (millones de Quetzales)

Concepto	Vigente 2007		Asignado 2008	
	Q. millones	%	Q. millones	%
<b>(+) Ingresos corrientes (sin donaciones)</b>	<b>30,223.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>34,565.9</b>	<b>100.0%</b>
Ingresos tributarios	28,835.4	95.4%	33,083.2	95.7%
Ingresos no tributarios	1,387.6	4.6%	1,482.7	4.3%
<b>(-) Compromisos de gasto</b>	<b>26,484.2</b>	<b>87.6%</b>	<b>31,228.0</b>	<b>90.3%</b>
IVA-Paz	4,841.8	16.0%	6,317.2	18.3%
Aportes constitucionales	3,534.1	11.7%	4,189.2	12.1%
Municipalidades (10%)	1,591.9	5.3%	1,887.0	5.5%
Universidad de San Carlos de Guatemala (5%)	796.0	2.6%	943.5	2.7%
Organismo Judicial (4%)	636.8	2.1%	754.8	2.2%
Corte de Constitucionalidad (5% del O.J.)	31.8	0.1%	37.7	0.1%
Deporte Federado (1.5%)	238.8	0.8%	283.1	0.8%
Deporte No Federado (0.75%)	119.4	0.4%	141.5	0.4%
Deporte Escolar y Educación Física (0.75%)	119.4	0.4%	141.5	0.4%
Otros ingresos tributarios con destino específico	1,521.4	5.0%	1,777.4	5.1%
Ingresos propios de las entidades	677.5	2.2%	643.8	1.9%
Deuda pública	2,905.5	9.6%	3,252.5	9.4%
Remuneraciones	7,463.2	24.7%	9,208.0	26.6%
Clases pasivas	2,154.6	7.1%	2,392.2	6.9%
Cuota al IGSS	430.5	1.4%	485.3	1.4%
Otros aportes con ingresos corrientes	2,955.6	9.8%	2,962.4	8.6%
<b>Saldo libre disponibilidad</b>	<b>3,738.8</b>	<b>12.4%</b>	<b>3,337.9</b>	<b>9.7%</b>

Fuente: Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2008 (Congreso de la República. Decreto 70, 2007)

i) *Recaudación real de ingresos internos en comparación con las estimaciones de los mismos que figuran en el presupuesto original aprobado.*

El periodo de referencia para el presente análisis se refiere a los años 2006 a 2008. Al no haberse aprobado en el Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto para el año 2007, en aplicación del artículo 171 literal b) de la Constitución Política de la República, el presupuesto aprobado en el año 2006 se convirtió oficialmente en el presupuesto vigente para el año 2007<sup>31</sup>. Por este motivo, y dado que las metas de recaudación no pudieron ser redefinidas en dicho año, se ha considerado en el presente análisis, que las metas de recaudación aprobadas para el año

2006 siguieron vigentes en el ejercicio fiscal 2007. Los valores del ingreso real se han obtenido de los informes de liquidación presupuestal presentados por el MINFIN al Congreso de la República cada año.

La tabla 3.3.2 muestra la desviación de los ingresos para los tres años en estudio. La desviación representa el grado en que la meta de ingreso inicial ha sido alcanzada. En los Anexos A1.4, A1.5 y A1.6, se incluyen los valores en quetzales y el nivel de cumplimiento para los principales rubros del ingreso.

Tabla 3.3.2 Desviación en la ejecución de los ingresos (real/presupuestado) para los años 2006, 2007 y 2008 (Porcentajes)

Tipo de Ingreso	Desviación en los años		
	2006	2007	2008
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>99%</b>	<b>110%</b>	<b>95%</b>
<b>Ingresos Internos</b>	<b>103%</b>	<b>119%</b>	<b>100%</b>
Ingresos Corrientes	103%	119%	100%
Ingresos tributarios.	105%	122%	101%
Contribuciones a la seguridad y previsión social.	101%	114%	116%
Ingresos no tributarios.	115%	127%	98%
Venta de bienes y servicios de la administración pública	97%	109%	151%
Rentas de la propiedad.	287%	217%	98%
Transferencias corrientes.	32%	37%	50%
<b>Otros Ingresos</b>	<b>142%</b>	<b>33%</b>	<b>88%</b>
<b>Ingresos Provenientes de Financiamiento Interno y Externo</b>	<b>87%</b>	<b>82%</b>	<b>68%</b>

Detalles en Anexos A1.4, A1.5 y A1.6.  
Fuentes:

- Información proporcionada por la DTP
- Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2006 (Congreso de la República. Decreto 92, 2005) y 2008 (Congreso de la República. Decreto 70, 2007)
- Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006 (MINFIN.DCE, 2007), 2007 (MINFIN.DCE, 2008), y 2008 (MINFIN.DCE, 2009)
- Informes de Auditoría a la Liquidación de los Presupuestos 2006 (Contraloría General de Cuentas, 2007), 2007 (Contraloría General de Cuentas, 2008) y 2008 (Contraloría General de Cuentas, 2009)
- Reportes WEB de ejecución presupuestal 2006, 2007 y 2008 (MINFIN).

31 El artículo constitucional establece que el presupuesto del año anterior entra automáticamente en vigencia para todo el ejercicio fiscal, pudiendo el Ejecutivo solicitar al Congreso de la República la aprobación de modificaciones presupuestarias en el transcurso del año, a fin de irlo adecuando a las necesidades de la gestión. La Constitución no permite que el Ejecutivo presente un nuevo proyecto presupuestario.

El año 2007 muestra valores altos dado que, por la no aprobación del presupuesto anual, se compara la recaudación real con las metas de recaudación del año anterior. Asimismo, tales valores se deben al efecto positivo de la reforma tributaria y del fortalecimiento de la Administración Tributaria impulsada por el gobierno. Sin embargo, este aspecto no afecta la calificación, en virtud de que los ingresos recaudados en la realidad resultaron ser muy superiores a las metas del año anterior, por lo que seguramente estos hubieran superado también las metas que pudieron fijarse.

En general, la gestión tributaria ha mostrado una tendencia creciente, aunque moderada en los últimos

años, producto de sucesivas reformas que se han ido incorporando al marco tributario. Esta tendencia creciente fue casi nula en el año 2008, debido al impacto de la crisis financiera internacional que afectó los últimos meses de la recaudación. Un comportamiento similar se observa en los ingresos no tributarios. En general, puede afirmarse que la gestión de ingresos resulta previsible.

Aunque la crisis financiera internacional no afectó la calificación actual, se espera que, en el año 2009, el impacto de esta sobre la recaudación sea más grave.

**Calificación A.** La recaudación real superó o alcanzó las metas de recaudación en los años 2006 (103%), 2007 (119%) y 2008 (100%).

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 3</b>	<b>A</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	A	La recaudación anual de ingresos internos fue en dos de los tres años estudiados, superior al 97% mínimo necesario para la calificación.

#### **ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos**

En este indicador, se evalúa si en la práctica se dan procedimientos que permiten modalidades de financiamiento no transparentes, tal como sucede con los atrasos en los pagos. Este indicador trata de establecer la proporción que estas cuentas atrasadas tienen respecto al gasto total presupuestario y si existen datos confiables que permitan cuantificarlos.

El Gobierno no ha definido claramente cuando se produce un atraso. Es decir, el Gobierno Central no cuenta con una norma que lo defina claramente, aunque la normativa presupuestaria<sup>32</sup> prohíbe la retención de facturas sin el debido y oportuno registro en los sistemas presupuestarios o contables. En las entidades descentralizadas y empresas públicas, cada institución puede contar con su propia política de pago, la cual puede variar desde el pago a la vista hasta el pago a 60 días. En cuanto a los proveedores, estos no acostumbran consignar en la factura su fecha de vencimiento, por lo que podría interpretarse como si fuera pago a la presentación de factura.

En el Poder Judicial se tienen referencias de que la decisión de los jueces no necesariamente responde a un criterio único. De esta manera, los atrasos pueden volverse evidentes en determinadas circunstancias, pero no pueden ser identificados a priori.

Por otra parte, se carece de un criterio establecido para considerar una factura como válida, a efecto de su devengamiento y posterior pago. Las instituciones, en su gestión, reciben facturas que satisfacen los requisitos para ser devengadas y pagadas y otras que pueden no calificar para tal condición. Pero, en todos los casos, estas facturas tienen un componente tributario (IVA<sup>33</sup>) que se vincula a la emisión de la factura y no a su pago, por tanto, es interés del proveedor que esta sea pagada o anulada antes de los 60 días de emitido el documento. Tal circunstancia podría indicar también que una factura recibida y no anulada antes del vencimiento de este plazo sería una factura implícitamente aceptada.

<sup>32</sup> El Decreto número 101-97, del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto (Art 16), establece la obligatoriedad de registrar las transacciones en el momento cuando se producen, para los momentos del compromiso, devengado y pagado. El Decreto número 31-2002, del Congreso de la República, Ley Orgánica de la CGC (Art 39.13 y 39.22), establece sanciones por faltas al registro y control presupuestario.

<sup>33</sup> El IVA debe ser pagado por el proveedor dentro de los 60 días de emitida la factura.



La generación de deuda flotante no es un problema nuevo para el gobierno, ya que se ha producido desde la creación de COVIAL y el programa “Caminos de Oportunidad” hace aproximadamente 10 años. Por lo tanto, el periodo en estudio (2006 a 2008) no ha estado libre de este problema. El 2007 fue un año electoral y algunas instituciones comprometieron gastos que excedían su presupuesto, en algunos casos por montos muy elevados, tal como sucedió con el MICIVI que comprometió gastos en exceso de su presupuesto por más de 2,000 millones de quetzales (5% del total del presupuesto del gobierno). Muchos de estos gastos se convirtieron en atrasos de pago, que resultaron evidentes por el reclamo público y masivo de contratistas que exigían pagos adeudados. Estos pagos debieron ser parcialmente cubiertos en el año 2008 mediante el retiro de fondos presupuestarios de otras entidades (MINEDUC, MSPAS, MINGOB), lo cual desfinanció la gestión de estas entidades, induciéndolas a buscar modalidades de financiamiento no transparente -atrasos, transacciones y/o devengados no registrados- para cubrir sus necesidades operativas. Así, estas entidades transfirieron parcialmente sus necesidades de gasto del año 2008 al año siguiente, por lo que en el 2009 estas entidades iniciaron el ejercicio fiscal con parte de su presupuesto pre-comprometido. Por otro lado, no hay control sobre los atrasos de pago o sobre el registro de gastos con facturas de

*i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de ese saldo.*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere al año 2008. Retener facturas sin registrarlas o efectuar pagos con atraso, han sido prácticas frecuentes para algunas instituciones públicas, las cuales aplicaron estos procedimientos, algunas veces por dificultades administrativas<sup>36</sup> en los que se produjeron atrasos declarados y registrados, y otras por necesidades financieras, dejando pagos pendientes de realizar y sin declarar o registrar. Por otro lado, cuando las facturas se registran, no se registra la fecha de recepción, ni la fecha de la factura, o la fecha de vencimiento, sino la fecha en que se registra en el

años anteriores, lo cual facilita la generación de cuentas por pagar que pueden convertirse en atrasos.

En el periodo de estudio, se ha observado que las debilidades de algunos procedimientos de gestión han permitido diversas modalidades operativas que facilitaron la generación de deuda no registrada. El SICOIN, en la actualidad, tiene vinculado el registro de devengados con el registro de pagos, por lo que cuando se registra y aprueba el devengado de una transacción, se entiende que esta es también la orden de pago, por lo que se devenga sólo lo que se puede pagar<sup>34</sup>. Así, cuando una institución recibe una factura “devengable” de un gasto registrado como “comprometido”, y no cuenta con presupuesto suficiente o con cuota de disponibilidad cuatrimestral de caja, retiene la factura hasta contar con presupuesto o con cuota, y genera una cuenta por pagar no registrada. Se ha dado también el caso de instituciones que contrataron o ampliaron contratos sin contar con presupuesto<sup>35</sup>, por lo que recibieron facturas que no eran registrables en el sistema hasta que el contrato fuera regularizado presupuestalmente. Estos casos generaron temporalmente cuentas por pagar no formalizadas y legalmente no exigibles hasta su formalización. Si por el contrario, la institución cuenta con presupuesto o cuota y registra el devengado, pero la TN no cuenta con fondos disponibles para realizar el pago, se genera una cuenta por pagar registrada.

SICOIN el devengado de la obligación. De esta manera, no es posible elaborar un seguimiento de los atrasos por medios informáticos, ni existe un control estricto sobre los mismos. En un reciente cambio de autoridades en FONAPAZ (julio 2009), las nuevas autoridades determinaron que la anterior administración había dejado deudas sin registrar por 1400 millones de quetzales. El auditor interno de COVIAL, en su informe a la CGC de junio 2009, informó que la entidad tenía una deuda flotante de 2100 millones de quetzales, de los cuales 810 millones había sido generado en los primeros 5 meses del año 2009 (Incidencia Democrática ONG, 2009).

34 “Se considera devengado un gasto cuando queda afectado definitivamente el crédito presupuestario al cumplirse la condición que haga exigible una deuda, con la recepción conforme de los bienes y servicios o al disponerse el pago de aportes o subsidios” (Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 12).

35 El gobierno ha iniciado un programa de modernización de la Tesorería Nacional, que incluye también hacer el control cuatrimestral del gasto con lo cual se mejorará este tratamiento. A partir de 2009, funciona un módulo de contratos que busca ordenar la programación de obras de infraestructura. Este módulo valida la asignación presupuestaria antes de permitir la aprobación de un nuevo contrato.

36 Por ejemplo, según informó la ONSEC, pueden observarse casos de pagos de nómina cuyo procesamiento resulta muy prolongado, demorando el pago por varios meses al trabajador (ver ID-18)

Contablemente, la cuenta de “deudas de corto plazo” reportadas en las liquidaciones de los presupuestos de los años 2007 y 2008<sup>37</sup> han mostrado montos que ascienden a 59.5 y 45.3 millones de quetzales respectivamente (menos del 0.2% del presupuesto del gobierno). Estas deudas, sin embargo, no implica que sean cuentas atrasadas, sino que se trata de cuentas devengadas que debieron ser traspasadas al año siguiente para su pago. Tampoco indica que sean el total de las cuentas, pues los referidos informes de la CGC muestran que existen cuentas no registradas, tanto en instituciones del Gobierno Central como en las instituciones descentralizadas<sup>38</sup>.

Un problema adicional se presenta cuando los fondos presupuestarios son entregados por las instituciones, a entidades de carácter privado para su administración<sup>39</sup>, en las que no sólo no hay control sobre los atrasos que esta entidad pueda generar, sino que además, la rendición de cuentas del uso de estos fondos se produce extemporáneamente o simplemente no se produce. Tanto modalidades de ejecución fuera del control presupuestario -fideicomisos, convenios con entidades internacionales o con ONG's, y fondos rotatorios-, como de control presupuestario extemporáneo, se han tornado frecuentes e involucran montos presupuestarios importantes.

En el caso del MICIVI, se contrataron obras por montos superiores a su presupuesto en el año 2007, dejando impagos a un grupo de contratistas. Por lo tanto, fue necesario que el Gobierno, en el año 2008, destinara cerca de 1,200 millones de quetzales para el pago de estos contratistas<sup>41</sup>, siendo este posiblemente el único

caso en que el control de anticipos y las rendiciones de cuenta son formas de seguimiento o fiscalización, pero no de control, dado que el gobierno no decide ni interviene al momento del gasto. Más bien, adquiere conocimiento del gasto a posteriori, cuando se rinde cuantías. El control sobre esas transacciones reside únicamente en el administrador del fondo no en el Gobierno. Se han cuantificado los atrasos, aunque es posible que no todo el monto referido fuera de atrasos.

Aunque es evidente que en los dos años en estudio se han producido atrasos en los pagos, su cuantificación exacta no resulta posible. Tampoco se puede identificar si estos atrasos presentan una tendencia creciente o decreciente, pero se han obtenido evidencias suficientes para establecer que en dicho periodo, la falta de cumplimiento en los pagos en el tiempo debido ha sido un problema sistémico en la administración financiera del Gobierno. El *Primer Informe sobre la Política Fiscal en Guatemala: Diagnóstico 2007 y Perspectivas 2008* (MINFIN.DAEF, 2008) afirma que la deuda flotante generada en el 2007 equivale al 0.8% del PBI del 2008, unos 2400 millones de Quetzales.

Los ingresos totales del año 2008 resultaron inferiores a los previstos en algo más de 2,000 millones de quetzales (ver ID-3) en sus rubros de financiamiento interno y externo, lo cual implicó un 5% menos de disponibilidad presupuestal. Esta disminución se manifestó sólo en los últimos meses del año, cuando las instituciones ya han comprometido la gran parte de su presupuesto, por lo que se espera que tal circunstancia haya generado nuevos atrasos, cuyo monto podría superar al 2% del presupuesto<sup>42</sup>.

37 Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007 (Contraloría General de Cuentas, 2008) y el Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2008 (Contraloría General de Cuentas, 2009).

38 La CGC en su informe sobre las auditorías realizadas en el año 2007, muestra que ha habido omisiones en el registro de facturas y de ingreso de bienes, pero eso no implica que se hayan generado atrasos en los pagos, dado que no se conoce cómo fue la negociación con el proveedor.

39 El Manual de Ejecución Presupuestaria mediante Convenios norma la ejecución por esta modalidad. Se están buscando otros procedimientos para desincentivar esta práctica.

40 El Gobierno carece de los procedimientos necesarios para enterarse de la puntualidad de pago de las cuentas de un fideicomiso s. El control sobre esas transacciones reside únicamente en el administrador del fondo no en el gobierno. Cuando se produce la rendición de cuentas, el fideicomiso y los otros entes mencionados en el indicador, reportan lo que se ha pagado con los fondos presupuestarios recibidos, pero no reportan todo lo que no se ha pagado, o está por pagar o está atrasado.

41 Quedan aun más de 800 millones de quetzales en proceso de investigación o regularización.

42 Hay que considerar que los atrasos pueden producirse en todos los rubros presupuestarios incluyendo la nómina (ver ID-18), y los gastos operativos básicos.

Aunque no es posible cuantificar los atrasos con certidumbre, existen evidencias de que estos superan la cifra del 2% del monto presupuestal.

**Calificación D:** La existencia de atrasos, cuyo monto supera el 2% del presupuesto, resulta evidente, pero aunque no se pudo determinar si el monto de estos alcanza o supera al 10% del presupuesto, tampoco se encontró evidencia que permita descartar esta posibilidad, por lo cual no es factible asignar la calificación C.

Previsiblemente, una vez terminado el periodo electoral y el efecto del huracán STAN, la presión de las instituciones para generar atrasos pudo haber disminuido, pero con la información existente no es posible medir el impacto que esto puede haber generado, ni tampoco es posible medir cuál es el impacto remanente de los años mencionados, que ha quedado en las finanzas institucionales. En enero del 2009, el MINFIN puso en operación el módulo SIGES del sistema integrado de

administración financiera y emitió el Manual de Procedimientos para el Registro de la Ejecución Presupuestaria de la Administración del Gobierno Central (MINFIN.DTP, 2009), en el cual se fijan regulaciones para el registro de ingresos y de gastos en sus momentos de compromisos y devengados. El módulo SIGES permite el registro de las transacciones desde su origen y en el momento en que se producen, lo cual evitará la suscripción de contratos sin el debido y oportuno registro.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a los años 2007 y 2008.

Tal como se menciona en la dimensión anterior, no existen datos confiables sobre los atrasos.

**Calificación D.** La información sobre atraso de pagos en las entidades del gobierno no puede ser determinarla de manera confiable.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 4</b>	<b>D</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	D	Es necesario calificar con D esta dimensión, dada la imposibilidad de evidenciar que el saldo de atrasos fuera inferior a 10% lo cual hubiera merecido una calificación C. Sin embargo, se aclara que tampoco se ha encontrado evidencia de que este saldo sea igual o superior al límite establecido del 10%. Debido a que sí hay evidencia de que el saldo supera el 2%, no es posible dejar sin calificar el indicador.
(ii)	D	No existen datos confiables sobre los atrasos.

### 3.2. *Transparencia y universalidad*

#### **ID-5. Clasificación del presupuesto**

En este indicador, se evalúa si la clasificación presupuestaria permite llevar a cabo un adecuado seguimiento del gasto en sus dimensiones administrativa, económica, funcional y de programas, para lo cual se compara el clasificador presupuestario con las prácticas de clasificación internacionales estándar. La normativa internacional de los sistemas de clasificación aplicable es la publicada en el *Manual de Estadística de Finanzas Públicas (FMI, 2001)*.

El periodo de referencia para el presente análisis se refiere al presupuesto ejecutado en el año 2008.

En el presupuesto 2008 se ha aplicado el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala (MINFIN.DTP, 2008)*. En enero de 2008, se publicó la cuarta versión de dicho manual que introdujo algunos cambios en los clasificadores, los cuales implicaron: la revisión

de descripciones de cuentas; la adecuación del clasificador por Tipo de Gasto para armonizarlo con la clasificación económica; y la incorporación de nuevos renglones de gasto. La versión tercera era aún compatible con el *Manual de Estadística de Finanzas Públicas (FMI, 1986)*, sin embargo, esta última versión de clasificadores, compatible con la versión 2001 de dicho manual, está siendo implementada progresivamente. El clasificador institucional ya fue aplicado en el presupuesto del ejercicio 2009. En el presupuesto del 2010, se implementará la clasificación por finalidades y funciones. Adicionalmente, se trabajará con asistencia técnica del FMI para implementar la Clasificación por Tipo de Gasto, la Clasificación

i) *El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central.*

Los clasificadores presupuestarios se basan en términos generales en el MEFP 1986, pero la clasificación funcional del gasto incluye sólo cinco de las principales funciones de la *Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas* (Naciones Unidas): administración gubernamental; defensa y seguridad; servicios sociales; servicios económicos; y, deuda pública. Las clasificaciones funcional e institucional del gasto, recientemente modificadas, satisfacen ahora las características establecidas en el MEFP 2001. La clasificación institucional ya está vigente desde el 2009, pero la funcional recién entrará en vigencia en el presupuesto del 2010.

En el caso de la Clasificación Económica del Gasto, esta compatibilidad actualmente no sucede. En el gobierno, se utiliza una Clasificación por Objeto del Gasto, que siendo compatible con la Cuenta Económica del MEFP 1986, no es usada por el MEFP

por Fuentes de Financiamiento, la Clasificación de Recursos por Rubros, la Clasificación Económica de los Recursos, la Clasificación por Objeto del Gasto y la Clasificación Económica del Gasto.

Los clasificadores incluidos en ambas versiones del *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*, son los siguientes: i) Clasificación Institucional; ii) Clasificación Geográfica; iii) Clasificación por Finalidades y Funciones; iv) Clasificación por Tipo de Gasto; v) Clasificación por Fuentes de Financiamiento; vi) Clasificación de Recursos por Rubros; vii) Clasificación Económica de los Recursos; viii) Clasificación por Objeto del Gasto; y, ix) Clasificación Económica del Gasto

2001. En su lugar se usa una clasificación económica que tiene un enfoque contable<sup>43</sup>, imposible de lograr con la información actualmente administrada por el sistema presupuestario, siendo necesario para ello combinar categorías contables con presupuestarias. Tal proceso de momento escapa a las características del SICOIN. En la actualidad, para poder informar al FMI las estadísticas financieras del gobierno, se utilizan los “Formatos Puente” proporcionados por el FMI, los cuales recaban la información contable y presupuestaria de un determinado momento, y permiten generar externamente información compatible con el estándar MEFP 2001.

Dado que toda la información presupuestaria es procesada por el SICOIN, la interacción y alineamiento entre los clasificadores presupuestarios y contables es automática y completa.

**Calificación C.** En términos generales la clasificación presupuestaria se basa en el MEFP 1986, pero la clasificación funcional sólo utiliza cinco de las principales funciones de la CFAP.

*Nota: El clasificador funcional cambió a partir de 2010. El tratamiento es progresivo y busca homologarse en lo posible al MEFP 2001. No obstante, este es un sistema estadístico, no de control presupuestario y patrimonial; por lo tanto, se pueden adoptar mejores prácticas pero no sustituir el sistema.*

<sup>43</sup> La clasificación económica introduce conceptos tales como el ‘consumo de capital fijo’, y ‘consumo de bienes y servicios’ que no se pueden obtener desde los instrumentos presupuestarios.



Indicador	Evaluación	Justificación
ID 5	C	<b>Método calificación M1</b>
(i)	C	La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa y económica en las cuales se utilizan normas de EFP o una norma que pueda generar documentación coherente que corresponda a esas normas

**ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria**

En este indicador se evalúa si la información presentada por el Ejecutivo al Congreso de la República, es adecuada y suficiente para que este pueda analizar, discutir y aprobar o improbar el proyecto de presupuesto presentado. La calificación del indicador verifica el número de elementos informativos, según una lista especificada y descrita por el sistema PEFA, que han sido presentados al Congreso de la República junto con la propuesta presupuestaria del Gobierno.

El periodo de referencia para el presente análisis alude al presupuesto sometido a la aprobación del Congreso de la República en el año 2008 (Presupuesto 2009).

La Constitución Política de la República<sup>44</sup> establece que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado incluirá “la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar”, pero no especifica la documentación que servirá de sustento para los supuestos fiscales y presupuestarios que sirvieron de base para la

preparación de la propuesta presupuestal del gobierno.

La Ley Orgánica del Congreso<sup>45</sup> (Congreso de la República. Decreto 63, 1994) sólo establece que las iniciativas de ley deben ser adecuadamente sustentadas y acompañadas de la documentación demostrativa necesaria.

La Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República, encargada de revisar y analizar los aspectos técnicos y económicos de la propuesta presupuestaria del gobierno, en su *Dictamen del 17 de noviembre* (Congreso de la República. Dictamen, 2008) acerca del proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2009, “Titulo II - Consideraciones de la Comisión” concluye<sup>46</sup> que la propuesta del Ejecutivo satisface todos los requisitos constitucionales, sin embargo, no comenta sobre la suficiencia de la información complementaria adjuntada en el documento presupuestario. En el mismo Dictamen, la Comisión expresa:

**“El documento presupuestario presentado al Congreso por el ejecutivo contiene:**

- 1) Notas de remisión;**
- 2) Exposición General de Motivos;**
- 3) Proyecto de Decreto de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2009;**
- 4) Detalle Cuantitativo del Proyecto;**
- 5) Resumen del Proyecto de Presupuesto de Inversión y su Financiamiento; y,**
- 6) Presupuesto Multianual 2009-2011.”**

*i) Proporción de la información referida (para que pueda tenerse en cuenta en la evaluación, deberá cumplirse plenamente la especificación del parámetro de referencia de la información) contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central*

<sup>44</sup> Artículo 237

<sup>45</sup> “Artículo 109. Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa, y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifiquen la iniciativa.”

<sup>46</sup> “Esta comisión ha comprobado que la iniciativa de ley, ha sido presentada conforme lo ordena el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala que incluye la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar correspondientes al ejercicio fiscal 2009 y es coherente con las; normas presupuestarias y los lineamientos que regirán la política fiscal durante dicho periodo, ...”

Las buenas prácticas internacionales consideran menos los nueve componentes descritos en la tabla que la documentación presupuestaria debe incluir al 3.6.1, y sobre esa base se califica el presente indicador.

**Tabla 3.6.1 Información incluida en la documentación presupuestal presentada al Congreso de la República para la aprobación de la Ley de Presupuesto Anual.**

Componente de información	Incluida	Comentario
1) Supuestos macroeconómicos con estimaciones del crecimiento agregado, la inflación y el tipo de cambio	Sí	Los supuestos macroeconómicos son preparados y mantenidos actualizados por el Banco de Guatemala. El Banco aporta esta información en su calidad de integrante de la Comisión Técnica de Finanzas Públicas (CTFP). El presupuesto multianual, que acompaña al Proyecto de Ley del Presupuesto contiene la información macroeconómica requerida, así como, las proyecciones multianuales del presupuesto.
2) Déficit fiscal, definido conforme a los EFP	Sí	El déficit, en el caso de Guatemala, se calcula sustrayendo el gasto a los ingresos, lo cual responde a la definición de Déficit Global de los EFP 1986 <sup>47</sup> . Aunque esta definición es equivalente al Resultado Operativo Neto según definido por los MEFP 2001, la metodología PEFA no descalifica los EFP 1986, por lo que la condición queda satisfecha.
3) Financiamiento del déficit y su composición	Sí	La documentación de los presupuestos 2008 y 2009 mostró el déficit presupuestario y las necesidades de financiamiento, mostrando las fuentes previstas y los aportes de cada una de ellas. El Congreso de la República sólo aprobó los ingresos tributarios, quedando el financiamiento externo sin aprobar, lo cual, podría interpretarse en el sentido de que la información proporcionada no fue suficiente para el Congreso de la República. Sin embargo, este detalle no altera la evaluación, dado que lo que se mide es si la información fue proporcionada, no la decisión del Congreso de la República.
4) Saldo de la deuda incluyendo detalles para el año que comienza	Sí	La información de la deuda se reporta adecuadamente. En el presupuesto, la deuda se maneja como la Entidad 0019, por lo que, en la referida sección, el MINFIN, expone tanto los saldos como el servicio de la deuda <sup>48</sup> .
5) Activos financieros con detalles para el año que comienza;	No	El capítulo de ingresos del presupuesto describe claramente el flujo de los activos financieros en sus partidas de Rentas de la Propiedad y otras, pero no muestra los saldos iniciales del ejercicio <sup>49</sup> .
6) Resultados del presupuesto del ejercicio anterior (2007)	Sí	Los resultados del presupuesto anterior (2007) se reportaron en sus cifras oficiales y auditadas por la CGC. Aunque durante el año 2008 se identificó la existencia de deuda flotante en una institución, esta no estaba cuantificada, por lo que la información presentada al Congreso de la República reflejaba los datos más confiables en su momento.
7) Presupuesto del ejercicio corriente (revisado o resultados) (2008)	No	Esta información no forma parte de la documentación presupuestal, pero los reportes de la ejecución se entregan cuatrimestralmente al Congreso. En el Proyecto de Presupuesto sólo se incluyó la información de presupuesto aprobado para el año en curso (2008) y la información propuesta para el siguiente ejercicio (2009) <sup>50</sup> . El hecho de que el Congreso tenga acceso directo al SICOIN o que reciba periódicamente la información de la ejecución presupuestal, no garantiza que esta esté accesible y actualizada para los revisores al momento de la revisión. Por otro lado, el SICOIN reflejaba sólo el gasto registrado que no incluye completamente todo el gasto real (ver ID-7), por lo que sus cifras no resultarían apropiadas para hacer seguimiento del gasto.
8) Datos presupuestarios resumidos sobre el ingreso y el gasto	Sí	La segunda parte de la documentación presupuestaria incluye un capítulo de cuadros globales que resume adecuadamente los ingresos y gastos propuestos en el presupuesto
9) Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas políticas, estimando el impacto presupuestario de las principales modificaciones de la política de ingresos y/o de modificaciones importantes de los programas de gasto.	Sí	A nivel de cada sector y cuando el Congreso de la República lo solicita, el ministro o la autoridad pertinente puede hacer una exposición al Congreso sobre las consecuencias presupuestarias de las nuevas iniciativas. En el presupuesto multianual que forma parte de la documentación presupuestal se presentan las nuevas iniciativas presupuestarias y se efectúa una breve exposición de las consecuencias que están tendrán.

Fuente: MINFIN, Dirección Técnica del Presupuesto.  
Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2009 (Congreso de la República. Decreto 72, 2008)  
Dictamen del 17 de noviembre del 2008 de la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República

47 El MINFIN ya decidió adoptar el MEFP2001 pero dicha adopción debe ser gradual. El cambio en el concepto de déficit fiscal es un tema sensible, ya que por mucho tiempo la población y principalmente la clase política han estado acostumbradas a conocer un solo tipo de déficit fiscal (ingreso-gasto).

48 En la última misión del FMI (abril 2009), este prefirió tomar la información de deuda proporcionada por BANGUAT antes que la proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas.

49 Con la migración al MEFP2001 se elaborarán los saldos financieros y no financieros de balance del Estado. Se espera que esta medida se pueda adoptar gradualmente a partir de 2011.

50 Cuando se prepara el proyecto de presupuesto aún no ha finalizado el ejercicio fiscal del año por lo que no se acompaña dicha información.

Un análisis más detallado de la información contenida en cada uno de estos elementos se muestra en el Anexo A1.13

**Calificación A.** Ocho de los nueve parámetros evaluados por el indicador están incluidos en la documentación presupuestaria remitida al Congreso, y de estos, siete satisfacen completamente los requisitos de información establecidos por el marco de referencia PEFA.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 6</b>	<b>A</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	A	La documentación presupuestaria incluye siete de los nueve parámetros considerados en el indicador.

En este indicador, se evalúa la proporción de gastos e ingresos del gobierno que no son declarados o reportados en los informes fiscales, a fin de establecer cuan realistas y cercanas a la realidad son las estimaciones presupuestarias y los informes sobre la gestión financiera del gobierno.

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al año 2008.

En general, las regulaciones presupuestarias obligan a declarar todos los ingresos institucionales y del gobierno, por lo que en el presupuesto puede decirse que se incluyen todos los recursos del Gobierno, sean estos propios o proporcionados por la cooperación internacional, en efectivo o financieros. Sin embargo, en cuanto al gasto, algunas instituciones han utilizado modalidades fuera de las normas presupuestarias que constituyen formas de gasto extra-presupuestario. Adicionalmente, existen otras modalidades de gestión, que sin generar gastos extrapresupuestarios, determinan que el gasto presupuestario no se declare adecuadamente, dificultando su seguimiento.

Dentro de la primera modalidad referida (-financiamiento no transparente)-, se ha podido constatar que hay instituciones que recurren a algunas prácticas vedadas, tales como la partición o el registro incompleto de contratos. Las instituciones firman contratos y otorgan el adelanto a los contratistas, registrando este anticipo como el monto contratado. Así, con un presupuesto limitado pueden iniciar varios contratos, cuyo monto agregado resulta

muy superior a su disponibilidad presupuestal. El MICIVI, por ejemplo, empleó este procedimiento en el año 2007, lo cual le permitió contratar obras sin declararlas por un monto mayor al de su presupuesto del orden de los 2,000 millones de quetzales.

La segunda modalidad -declaración deficiente del gasto o no declaración de este-, se basa en el uso de sistemas paralelos de gestión. Las instituciones, mediante convenios, transfieren parte de sus fondos a otras instituciones, las cuales ejecutan el gasto fuera de los sistemas presupuestarios del gobierno, haciendo rendiciones de cuentas muy agregadas, incompletas o extemporáneas. De esta manera, el seguimiento del detalle del gasto resulta difícil, y los reportes presupuestarios intermedios resultan poco confiables. La DAEF en su *Tercer informe sobre la política fiscal en Guatemala: Cierre preliminar 2008 y perspectivas 2009 (MINFIN.DAEF, 2009)* muestra cómo en el año 2008 más del 13.3% del presupuesto fue transferido por las entidades para su ejecución por ONG's y fideicomisos.

Existen también algunas entidades que reciben transferencias del gobierno y que no rinden cuentas del gasto realizado<sup>51</sup>. En este caso, se encuentran algunas entidades catalogadas dentro del rubro presupuestario de Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, siendo los ejemplos más relevantes de este caso los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que en el año 2008, recibieron más de 1,200 millones de quetzales, y la Universidad San Carlos que recibió más de 1,000 millones de quetzales.

<sup>51</sup> Estas transferencias constituyen obligaciones presupuestarias por mandatos legales y constitucionales, por lo que el Organismo Ejecutivo está obligado a trasladar los recursos. Se han implementado mecanismos adicionales que permitirán gradualmente ir obteniendo información de los recursos trasladados. La Contraloría de Cuentas también ha apoyado la iniciativa exigiendo que los organismos ejecutores cuenten con el SICOIN como requisito para practicar la fiscalización.

Una práctica adicional empleada por algunas instituciones consiste en no registrar transacciones. Así, en el informe de la CGC referido a la liquidación del presupuesto del año 2008 se encuentran referencias a ingresos de mercadería

*i) Nivel del gasto extrapresupuestario -distinto del de los proyectos financiados por donantes- que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales.*

Debido a que el gasto extrapresupuestario se genera por omisiones al registro de transacciones, la cuantificación de estos resulta difícil ya que son compromisos de gasto no declarados, por lo que se ha tomado conocimiento de casos específicos. El informe de la CGC sobre la liquidación presupuestal del año 2008, muestra la existencia de deudas contractuales no registradas en el MICIVI que ascienden a la suma de 3,075,582,031.01 quetzales<sup>52</sup> Los informes de la CGC sobre liquidaciones presupuestales anteriores no muestran la existencia de deudas similares en dicha entidad, por lo que podría inferirse que el monto corresponde únicamente al año 2008. Sin embargo, esta suposición no parece probable, por lo que dicho monto seguramente incluye el “stock” de deuda originada en ejercicios anteriores, el cual no se ha podido cuantificar por falta de evidencias que permitan calcularlo.

Los gastos presupuestarios, que se reportan de modo extemporáneo en los informes fiscales, pueden ser cuantificados razonablemente. La DCE lleva el registro de las cuentas de gasto ejecutados mediante

no registrados en los almacenes y facturas no registradas que son, en algunos casos, transferidas al siguiente ejercicio fiscal. De esta manera, las instituciones generan deuda flotante no registrada.

fondos rotatorios, fondos entregados a fideicomisos y a convenios diversos, cuyos valores agregados para el año 2008 se muestran en la tabla 3.7.1. La rendición de cuentas de estos fondos se hace por regularización, es decir, que las transacciones no se registran en el SICOIN cuando se realizan, sino que periódicamente se efectúa una rendición de cuentas, la cual es registrada hasta en ese momento en el SICOIN. De esta manera, la información presupuestaria refleja el monto adelantado a la entidad y no el gasto real, el cual se registra cuando la entidad rinde cuentas, durante el año para renovar<sup>53</sup> el fondo, o para liquidar el fondo a fin del año. La Tabla 3.7.1 muestra cómo más de 5,700 millones de quetzales del presupuesto son registrados por regularización. Tal monto puede estar sujeto a declaración extemporánea de gasto durante el año, afectando la calidad de los reportes presupuestarios intermedios en una cantidad indeterminada. El saldo pendiente de declarar de estos fondos al 31 de diciembre del 2008, que alcanzaba la cifra de 104.99 millones de quetzales, no forma parte de los reportes fiscales.

**Tabla 3.7.1 Gastos ejecutados por terceros (millones de quetzales)**

<b>Tipo de ejecución</b>	<b>Total Anticipos Realizados 2008</b>	<b>Rendiciones realizadas</b>
Montos ejecutados mediante convenios con organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales	1,044.93	983.33
Montos ejecutados por fideicomisos	3,730.56	3,687.17
Montos ejecutados por fondos rotatorios institucionales	984.80	984.80
<b>Total</b>	<b>5,760.29</b>	<b>5,655.30</b>
<b>Saldo por rendir que no aparece en reportes fiscales</b>		<b>104.99</b>
<i>Fuente: Reportes de la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)</i>		
<i>Nota: Debido al cierre contable del año fiscal algunos saldos de anticipos entregados hacia el fin del año no pueden ser regularizados oportunamente, sino que son regularizados al inicio del siguiente año.</i>		

52 Hallazgo 11 referido a control interno en la Dirección General de Caminos: "... deuda contractual al 31 de diciembre 2008 por Q3,075,582,031.01, importe integrado por empresas constructoras y supervisoras por Q2,826,679,435.34, y Q248,902,595.67 respectivamente. Dicha deuda no se encuentra reflejada en las cuentas del Balance General de la Administración Central al 31 de diciembre de 2008."

53 Para renovar el fondo las entidades deben rendir cuentas por un porcentaje mínimo de e 75% del adelanto recibido.

Los fondos presupuestarios, que no cuentan con declaración de gasto y que no forman parte de los fondos mencionados en el párrafo anterior, corresponden a transferencias a entidades públicas, siendo las principales en cuanto a monto, los Consejos de Desarrollo y la Universidad San Carlos. Dichas transferencias en conjunto recibieron más de 2,200 millones de quetzales en el año 2008. Si a esta cifra le adicionamos los 104.99 millones de quetzales

mencionados anteriormente, y la parte de los contratos no registrados por el MICIVI que pudo generarse en el año 2008, tendremos que el gasto presupuestario que no se declara en los reportes fiscales supera fácilmente al 5% del presupuesto (2,130 millones de quetzales). No se han encontrado evidencias que permitan asegurar que este monto supere al 10% del gasto presupuestario (4,254 millones de quetzales).

**Calificación C.** El nivel de gasto no reportado en los informes fiscales supera al 5% del gasto total del gobierno, pero no excede al 10% del mismo.

El 30 de diciembre del 2008, el MINFIN emitió el Acuerdo Ministerial 124-2008 que regula el registro de los convenios a fin de evitar que se continúe usando estos como medios no transparentes de financiamiento. El impacto de esta norma recién se observará en el presupuesto 2009. Con la Ley de Presupuesto para el ejercicio 2008 se reguló el uso de fideicomisos y la ejecución presupuestaria por convenios, obligando al registro y rendición de cuentas de estos fondos. Esta norma ha permitido

contar con mejor información sobre la gestión de estos fondos. Sin embargo, los resultados esperados se lograrán hasta con la implementación de los formatos estándar de presentación de informes preparados por la Dirección de Fideicomisos en 2009, y con la capacitación a las entidades para su elaboración y concientización sobre el cumplimiento de las normas en el marco de la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública y fiscalización.

*ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales.*

La totalidad de los fondos provenientes de donación y préstamo son ejecutados por procedimientos presupuestarios y mediante el SICOIN, donde se registran tanto ingresos como egresos, por lo que es posible obtener del sistema la información necesaria para los reportes. Sin embargo, algunas donaciones pueden ser ejecutadas fuera del conocimiento del gobierno, por lo que estas escapan a la responsabilidad de este y a cualquier modalidad de reporte fiscal. En algunos casos, el registro de las transacciones se efectúa por regularización, de tal manera que este puede ser extemporáneo. El MINFIN, como parte del proceso de formulación

del Presupuesto Anual, prepara la relación completa de proyectos de inversión que se ejecutarán en el ejercicio presupuestario, consolidando la información suministrada por las entidades. Esta relación de proyectos incluye las fuentes de financiamiento, las entidades ejecutoras y la unidad responsable de su ejecución para cada proyecto en particular. Sobre esta base, se ejecuta el presupuesto de inversión y sus reportes se integran con los reportes presupuestarios cuatrimestrales y anuales. Estos informes presentan información agregada de cada proyecto, pero sobre pedido es posible contar con información detallada de los mismos.

**Calificación A.** En los informes fiscales se incluye información completa de ingresos y gastos de los proyectos, sean estos financiados con préstamos o donaciones.



Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 7</b>	<b>C+</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	C	El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) se sitúa entre el 5% y el 10% del total del gasto.
(ii)	A	En los informes fiscales, se incluye información completa sobre ingresos y gastos correspondiente al 90% (en valor) de los proyectos financiados por donantes, salvo los insumos proporcionados en especie.

### **ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales**

En este indicador, se evalúa en qué medida las transferencias de presupuesto, condicionadas o no, del gobierno central hacia las entidades subnacionales, descentralizadas o autónomas, se realizan

con base en reglas claras, predecibles y transparentes.

El análisis del presente indicador se centra en la gestión del último ejercicio fiscal completado (2008).

*i) Sistemas transparentes y basados en normas de asignación horizontal, entre gobierno y gobiernos SN, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestarias y reales).*

Si bien el marco legal que regula las transferencias horizontales entre el Gobierno central y gobiernos municipales es completo y claro, operativamente se

aplican procedimientos que afectan la previsibilidad de las transferencias por parte de los municipios.

El marco regulatorio de las relaciones fiscales entre Gobierno central y municipios está conformado por la siguiente normativa jurídica:

- *la Constitución Política de la República<sup>54</sup>, (Asamblea Nacional Constituyente, 1985)*
- *Ley Orgánica del Presupuesto<sup>55</sup>, y su reglamento<sup>56</sup>, (Congreso de la República. Decreto 101, 1997)*
- *Ley del Impuesto al Valor Agregado y sus reformas (Congreso de la República. Decreto 27, 1992 y su reglamento concordado de 2006)*
- *Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo (Congreso de la República. Decreto 38, 1992 y Decretos complementarios 38-92, 04-2003, 11-2003 y 38-2005);*
- *Reformas a la Ley del Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Bebidas Alcohólicas Mezcladas y Alcoholes para Fines Industriales (Congreso de la República. Decreto 11, 2003);*
- *Reformas a la Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo<sup>57</sup> (Congreso de la República. Decreto 38, 2005);*
- *Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos<sup>58</sup> (Congreso de la República. Decreto 70, 1994);*
- *Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles (Congreso de la República. Decreto 15, 1998).*
- *Código Municipal (Congreso de la República. Decreto 12, 2002).*

<sup>54</sup> El Artículo 257 establece que el Gobierno debe otorgar el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a las municipalidades.

<sup>55</sup> Artículo 22.

<sup>56</sup> Artículo 17.

<sup>57</sup> En su artículo 14 que modifica el artículo 23 de la ley original, se establece: “Destino específico de los recursos. Lo recaudado en concepto del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, será asignado presupuestariamente de la siguiente manera: a) Del impuesto que grava la gasolina superior, el Ministerio de Finanzas Públicas destinará a la Municipalidad de Guatemala la cantidad de diez centavos de quetzal (Q.0.10) por galón, y para el resto de municipalidades del país la cantidad de veinte centavos de quetzal (Q.0.20) por galón, cantidad que deberá ser distribuida de forma proporcional conforme asignación constitucional, con destino a servicios de transporte y a mejorar, construir y mantener la infraestructura vial, tanto urbana como rural de cada municipio; y b) Del impuesto que grava la gasolina regular, el Ministerio de Finanzas Públicas destinará a la Municipalidad de Guatemala la cantidad de diez centavos de quetzal (Q.0.10) por galón, y para el resto de municipalidades del país la cantidad de veinte centavos de quetzal (Q.0.20) por galón, cantidad que deberá ser distribuida de forma proporcional conforme asignación constitucional, con destino a servicios de transporte y a mejorar, construir y mantener la infraestructura vial, tanto urbano como rural de cada municipio.”

<sup>58</sup> En su artículo 6 se establece que: “De la recaudación de los siguientes tipos de vehículos: a) uso particular, b) alquiler, c) comercial, d) de transporte urbano de personas, y e) motocicleta, el 50% se destinará a las municipalidades para ser distribuido por el mismo sistema que se distribuye el porcentaje que la CPE establece como aporte constitucional de las mismas, con destino exclusivo la mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, puentes, y bordillos de cabeceras y demás poblados de municipios, pudiéndose destinar hasta el 50% al fondo común y 10% restante al departamento de tránsito de la policía nacional que lo destinara exclusivamente al mantenimiento y adquisición de semáforos, señales de tránsito y demás equipos requeridos para ordenar y controlar el tránsito, el control del estado en que conducen las personas y el estado de los vehículos y motores que circulan en el país.”

Con base en el marco legal indicado, el Ejecutivo presenta anualmente un monto global a transferir a los municipios en el proyecto de presupuesto anual sin detallar montos a nivel de municipios. Este monto

posee un componente variable, pues dependerá de la recaudación tributaria real. La tabla 3.8.1 presenta las asignaciones presupuestarias y reales (efectivamente pagadas) para los años 2006, 2007 y 2008.

**Tabla 3.8.1 Aportes del Gobierno central a los municipios**

Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro Presupuesto Asignado y Vigente						
<i>(en millones de Quetzales)</i>						
Aportes del Gobierno Central a los Municipios	2006		2007		2008	
	Presup.	Real	Presup.	Real	Presup.	Real
Aporte Constitucional a las Municipalidades	1,591.9	1,591.9	1,591.9	1,597.3	1,887.0	1,887.0
Aporte IVA Paz a las Municipalidades	1,452.5	1,452.5	1,452.5	1,454.9	1,895.2	1,895.2
Aporte Varios Impuestos a las Municipalidades	151.2	182.4	151.2	190.8	218.5	218.5
<b>Total</b>	<b>3,195.6</b>	<b>3,226.8</b>	<b>3,195.6</b>	<b>3,243.0</b>	<b>4,000.7</b>	<b>4,000.7</b>

*FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información de la DTP.*

La información estadística del SIAF-MUNI sobre el año 2008 muestra que el total del gasto municipal ejecutado en el año 2008 ascendió a la suma de 6,511 millones de quetzales, en consecuencia, las transferencias del gobierno representaron cerca de las dos terceras partes del presupuesto municipal de ingresos. El tercio restante es cubierto con ingresos propios municipales.

Las asignaciones carecen de un carácter condicionado, aunque pueden tener un destino específico en el caso de los impuestos. En el Anexo A1.15, se detalla el método de asignación de los aportes constitucionales, según lo descrito en el Código Municipal. Esta ley se aplica o para la distribución del IVA-paz, del impuesto al petróleo, y del impuesto a la circulación de vehículos, debido a que estos tributos no cuentan con procedimientos específicos para su distribución en los municipios.

La distribución de las asignaciones presupuestarias a cada uno de los municipios se realiza aplicando un “factor de distribución” calculado mediante la fórmula indicada en el Anexo A1.15, cuyos parámetros se actualizan al inicio del año, con excepción de los ingresos ordinarios municipales que son conocidos a principios de abril. Este hecho determina que la fórmula y las asignaciones específicas a cada municipio, sólo puedan calcularse a partir de dicho mes. Los municipios, por tanto, deben formular y aprobar su presupuesto varios meses antes, estimando los ingresos a percibir por las transferencias del gobierno central. Debido a la variabilidad de los ingresos municipales, la estimación anticipada de las asignaciones por los municipios, resulta difícil y poco confiable, por lo que los municipios

normalmente asumen una posición conservadora subvaluando sus ingresos presupuestales y limitando su capacidad para programar adecuadamente sus planes de acción. La Tabla 3.8.2 muestra cómo una alta proporción de municipios subvaluó sus asignaciones en los años 2006 a 2008.

Las asignaciones durante el año fiscal se realizan de forma bimensual. Para los meses de enero y febrero, marzo y abril, la asignación constitucional efectiva no se calcula y se repite lo transferido para los meses de noviembre y diciembre del año anterior. La transferencia se hace a mediados del mes de enero o marzo según corresponda, y se comunica inmediatamente mediante aviso publicado en el Diario de Centro América y dos diarios de circulación nacional. La asignación constitucional de mayo y junio se calcula aplicando la fórmula y los parámetros actualizados. Se transfiere a mediados del mes de mayo y se comunica inmediatamente mediante aviso publicado después de la primera quincena del mes de mayo, en el Diario de Centro América y dos diarios de circulación nacional. Esta comunicación incluye además el monto total a transferir durante el año a cada municipio. En los demás bimestres se sigue el mismo procedimiento, pero verificando que los montos acumulados transferidos no excedan el monto anual a transferir.

Para los montos a transferir referidos a la coparticipación tributaria, el monto se calcula aplicando el mismo criterio de distribución que el aplicado para la asignación constitucional y se transfiere junto con este. En estos casos sólo se comunican, usando la misma vía, los montos bimensuales transferidos no el monto anual para cada municipio.

Debido a que las cuotas bimestrales toman en cuenta los valores de la recaudación real de los tributos involucrados, la Tesorería Nacional debe recalcularse la fórmula bimestralmente para establecer la asignación correspondiente a cada municipio, y de este monto,

deducir lo ya entregado para fijar el monto a transferir en el bimestre. De esta manera la cuota bimestral es cambiante, reduciendo así la previsibilidad del monto a recibir por los municipios cada bimestre.

**Tabla 3.8.2 Análisis comparativo - Transferencias del Gobierno Central a 73 municipios**

<b>Transferencias Presupuestadas por los Municipios y Asignadas por el Gobierno Central</b>					
<i>(En millones de Quetzales corrientes)</i>					
<b>Presupuesto municipal</b>	<b># municipios</b>	<b>% municipios</b>	<b>Presupuestado (A)</b>	<b>Asignado (B)</b>	<b>Diferencia (A)-(B)</b>
<b>Año 2006</b>					
Subestimado	68	93%	340.3	516.8	-176.5
Sobrestimado	5	7%	55.5	48.5	7.0
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>100%</b>	<b>395.8</b>	<b>565.3</b>	<b>-169.5</b>
<b>Año 2007</b>					
Subestimado	53	73%	364.3	409.0	-44.6
Sobrestimado	20	27%	159.6	158.7	0.9
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>100%</b>	<b>523.9</b>	<b>567.6</b>	<b>-43.7</b>
<b>Año 2008</b>					
Subestimado	65	89%	477.1	629.8	-152.7
Sobrestimado	8	11%	86.3	67.4	18.9
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>100%</b>	<b>563.4</b>	<b>697.2</b>	<b>-133.8</b>

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información del MFP

Por tanto, si bien los principios de aplicación transparente de criterios o factores para realizar las transferencias a los municipios establecidos

por el Código Municipal son razonables, su aplicación genera incertidumbre para los municipios debido a los factores siguientes:

- *Las transferencias no son conocidas con la suficiente antelación para que los municipios formulen sus presupuestos de forma completa;*
- *Las asignaciones efectivas anuales y bimestrales dependen de la recaudación tributaria efectiva y de los ingresos corrientes de los municipios, las cuales por su variabilidad determinan que los montos a transferir sean imprevisibles para los municipios .*

ii) *Puntual suministro de información confiable a gobiernos SN sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio.*

La metodología para la determinación de las asignaciones a los municipios, según lo establecido en el Código Municipal, requiere de valores reales de recaudación tributaria y de la ejecución presupuestal de los municipios. Por tal razón, no es posible anticipar los valores que se van a transferir. Así, la información que el Gobierno central proporciona a los municipios para que los mismos formulen su presupuesto no puede ser anunciada al momento de la formulación presupuestal, sino sólo durante el ejercicio y después de conocida la información sobre la gestión real. De tal manera, la información proporcionada a los municipios resulta extemporánea, afectando las previsiones

municipales. Tal como muestra la Tabla 3.8.2 en promedio existe una variación importante entre lo que los municipios estiman como transferencia a recibir cuando formulan sus presupuestos y lo que efectivamente reciben en la siguiente gestión fiscal. Durante la preparación del presente informe se tuvo conocimiento de que se estaba discutiendo en el Congreso de la República una modificación del Código Municipal<sup>59</sup>, la cual entre otros aspectos, permitiría informar a los municipios durante el último trimestre del año los montos programados para las transferencias mensuales del año siguiente. En tal virtud, en la próxima evaluación PEFA esta dimensión podrá tener una calificación mayor.

59 La modificación al Código Municipal fue aprobada en el Congreso el 13 de mayo del 2010.



La asignación constitucional se comunica cuando el año fiscal ya está en curso. En el caso de la coparticipación tributaria anual, sólo se informa en

cada bimestre la asignación a pagar, por lo que los municipios no cuentan con información sobre las asignaciones anuales de su coparticipación tributaria

**Calificación D.** La información entregada a los municipios sobre la asignación de fondos es extemporánea.

iii) *Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectoriales.*

No se pudo evidenciar la existencia de un ejercicio integral de consolidación sistemática del Gobierno general (gobierno central y municipios), a pesar de que el registro de las transacciones financieras para los municipios se realiza utilizando la misma clasificación de ingresos y gastos que la del gobierno central<sup>60</sup>. En el caso de municipios, se cuenta con información financiera en línea en el portal del SIAF-MUNI<sup>61</sup>, pero la misma no se consolida con la información del Gobierno central. Asimismo, dicha información no detalla la clasificación por sectores. La antes mencionada modificación al Código Municipal, propone también una estructura presupuestaria para el sistema municipal que permitirá consolidar la Cuenta Pública integrando a esta la información financiera municipal. Asimismo se contemplan procedimientos cuatrimestrales de reporte de la gestión presupuestaria municipal, y

se asigna la función de fiscalización -y sanción por incumplimiento- a la CGC. Estas modificaciones al Código tendrán un efecto positivo en la calificación del presente indicador en la próxima evaluación PEFA.

El marco normativo establece que los municipios deben entregar sus informes de liquidación presupuestal anual al Ministerio de Finanzas Públicas, al Congreso de la República y a la CGC<sup>62</sup>. La legislación no prevé penalidades cuando los municipios no envían la información sobre sus presupuestos aprobados y ejecutados al Ministerio de Finanzas. La Tabla 3.8.3 muestra que, del registro de los municipios que enviaron su información financiera al MINFIN, menos de la cuarta parte reportaron al MINFIN información sobre sus presupuestos aprobados y ejecutados durante el periodo 2006-2008.

**Tabla 3.8.3 Recepción de información presupuestaria de las municipalidades (al 29-04-2009)**

	2006		2007		2008		2009
	Aprob.	Ejec.	Aprob.	Ejec.	Aprob.	Ejec.	Aprob.
Número de Municipios que enviaron información a la DTP	72	69	79	37	29	62	78
% del total de 331 Municipios	21%	20%	24%	11%	9%	19%	23%
<i>Nota: Aprob. = Información enviada del presupuesto municipal aprobado; Ejec. = Información enviada del presupuesto municipal ejecutado</i>							
<i>Fuente: Archivo del Departamento de Integración y Análisis Global, DTP.</i>							

**Calificación D.** Menos de la cuarta parte de los municipios cumplen con entregar su información de gestión presupuestal al MINFIN. No se hace la consolidación de la información fiscal municipal.

60 Artículo 8 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto

61 El MINFIN ha iniciado en 2008 la implantación del SIAF Municipal para contar con información en línea sobre los presupuestos aprobados y ejecutados de los municipios. En la actualidad, la totalidad de los municipios ha iniciado la implantación del SIAF-Municipal

62 Artículo 47 de la Ley Orgánica del Presupuesto

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 8</b>	<b>C</b>	<b>Método calificación M2</b>
(i)	A	La asignación horizontal de casi todas las transferencias -por lo menos el 90%, por valor- del Gobierno central se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas
(ii)	D	Se proporcionan estimaciones confiables sobre transferencias después que se a los presupuestos de los gobiernos SN, o las estimaciones publicadas anteriormente no son confiables.
(iii)	D	Se recopila y consolida información fiscal ( <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> ) compatible con la información fiscal del Gobierno central en relación con menos del 60% por valor del gasto de los gobiernos SN

### **ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público**

En este indicador, se evalúa la capacidad y la calidad de supervisión del Gobierno central para supervisar y monitorear el riesgo fiscal agregado, generado de forma explícita o implícita por otras entidades del sector público, tales como entidades autónomas, empresas públicas y gobiernos municipales.

El análisis del presente indicador se centra en la gestión del último ejercicio fiscal completado (2008).

El marco legal que regula las relaciones fiscales entre entidades autónomas y empresas públicas con el Gobierno central está regulado por la Ley Orgánica de Presupuesto y su reglamento.

En el caso de empresas públicas, el Artículo 45 de la Ley Orgánica de Presupuesto (Congreso de la República. Decreto 101, 1997) y el Artículo 28 de su reglamento, establecen las obligaciones de dichas empresas para la preparación y presentación de información al MINFIN y SEGEPLAN sobre el origen, los montos y el destino, tanto regional como sectorial, de la inversión programada y ejecutada anualmente, con el objetivo de consolidar e la información presupuestaria del sector público. Esta tarea es realizada de manera anual por la DCE la cual incorpora al SICOIN las cuentas patrimoniales de las empresas públicas y entidades autónomas, tal como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Sin embargo, se pudo evidenciar que la incorporación de las cuentas patrimoniales presenta, en algún caso, rezagos de una gestión. Por ejemplo, la consolidación del ejercicio 2008 incorpora información de empresas públicas de la gestión de 2007. Por lo tanto, la calidad de la información de dichas cuentas patrimoniales no guarda consistencia con el período de consolidación. Asimismo, se pudo evidenciar que la información que

presentan entidades autónomas sobre su patrimonio en sus estados financieros, no coincide con los registros del SICOIN (caso del IGSS para 2008).

En el caso de las entidades descentralizadas y autónomas, los artículos 39, 40, 41, 42, 43, 44, 50 y 59 de la Ley Orgánica de Presupuesto, establecen la obligación de dichas entidades de presentar su información financiera al MINFIN. Los artículos 23, 24, 26, y 29 del Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto establecen que el 31 de marzo es la fecha límite para la presentación de los estados financieros de estas entidades a la CGC y al Congreso de la República, así como una copia a la DCE para efectos de consolidación. Esto último, sin embargo, no se realiza en forma cabal. El Artículo 50 de dicho Reglamento da al MINFIN autoridad para establecer, caso por caso, el límite de endeudamiento para las entidades descentralizadas y autónomas no financieras, cuando estas solicitan autorización para gestionar crédito público con garantía soberana.

En el caso de los municipios, la Dirección de Crédito Público del MINFIN lleva un registro estadístico del endeudamiento municipal, cuya fuente principal de información es el INFOM, información que es complementada y conciliada por la referida Dirección, a través del formulario DCP-1, remitido por los municipios en cumplimiento al artículo 115 del Código Municipal.

De conformidad con el artículo 38 numeral 21 del Acuerdo Gubernativo 394-2008, Reglamento Orgánico Interno del MINFIN, corresponde a la Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal, evaluar la sostenibilidad de la Política Fiscal, en particular lo referente al endeudamiento público. Para la

generación de la cuenta económica consolidada de manera automática, el SIAF a través del Sistema de Información Gerencial ha incorporado las matrices que

realizan esta función, sobre las cuentas presupuestarias, aplicándose actualmente a las entidades del Gobierno Central y las empresas no municipales.

i) *Medida en que el Gobierno central realiza el seguimiento de los organismos públicos autónomos (OPA) y las empresas públicas (EP).*

El Gobierno central realiza el seguimiento de la situación financiera de las empresas públicas -con mayoría de participación accionaria del Estado- y de las entidades autónomas mediante el SICOIN. El referido sistema permite consolidar las cuentas patrimoniales de dichas instituciones con las cuentas del Gobierno central, sin embargo, no todas las empresas públicas presentan sus estados financieros.

en un instrumento útil para los organismos públicos autónomos y las empresas públicas.

La información disponible, aunque refleja el registro de las transacciones institucionales, no incluye los estados financieros auditados de todas las instituciones, en especial de las empresas públicas. Aunque el SICOIN efectúa la consolidación automática de las cuentas, no se emite ningún reporte sobre el riesgo fiscal global. Por otro lado, este proceso de consolidación es aceptado por el Fondo Monetario para el cálculo del déficit del gobierno consolidado.

La información registrada en el SICOIN puede ser consultada y reportada por las diversas Direcciones del MINFIN mediante su sistema de información gerencial, facilitando su análisis y constituyéndose

**Calificación C.** Aunque las empresas públicas, entidades autónomas y descentralizadas presentan anualmente su información financiera al MINFIN, no todas presentan estados financieros auditados, ni se emiten informes sobre el riesgo fiscal global.

ii) *Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos SN*

El gobierno central realiza el seguimiento de la situación financiera de los municipios y de las empresas municipales, mediante el SIAF-MUNI. El portal del SIAF-MUNI (<http://siafmuni.minfin.gob.gt>) presenta información sobre la ejecución presupuestaria de gastos e ingresos de los 333 municipios, incluyendo información sobre el

endeudamiento de los mismos. Aunque no todos los municipios presentan sus estados financieros al MINFIN, ésta es obtenida anualmente del INFOM. El SIAF-MUNI hace la consolidación automática de las cuentas municipales, pero no se emite ningún reporte sobre el riesgo fiscal global.

**Calificación C.** La posición neta de los gobiernos municipales es monitoreada al menos anualmente por la DCP de forma anual con base en la información del INFOM, pero no se produce ningún informe sobre el riesgo fiscal global.

Se espera que, a partir del año 2011, sea posible incluir en los informes sobre riesgo fiscal, la información de los gobiernos municipales y sus empresas. Para el efecto, la Dirección Técnica del Presupuesto modificará el clasificador de objeto de gasto a fin de incluir renglones para las entidades

municipales no empresariales, de seguridad social, mancomunidades, empresas financieras y no financieras municipales. Por su parte, el SIAF-Muni y SICOIN GL identificarán plenamente el ente receptor de transferencias que permite realizar en detalle las correspondencias necesarias para la consolidación.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 9</b>	<b>C</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	C	La mayoría de los principales OPA/EP presentan al Gobierno central informes fiscales por lo menos anualmente, pero no se elabora un panorama consolidado.
(ii)	C	Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno SN, pero no se elabora un panorama consolidado, o este es, en buena medida, incompleto.
Notas: i) No se logra la calificación B debido a que no se emiten informes sobre el riesgo fiscal global, ni se cuentan con estados financieros auditados de todas las empresas públicas. ii) No se logra la calificación B debido a que no se emiten informes sobre el riesgo fiscal global.		

### ID-10. Acceso público a información fiscal clave

En este indicador, se evalúa en qué medida el público en general o algunos grupos de interés tienen acceso comprensivo a información fiscal clave, la cual cuenta con un determinado estándar de calidad que permita realizar análisis y comparaciones. El análisis de la presente indicador se centra en la gestión del último ejercicio fiscal completado (2008).i

Número de los elementos de acceso público a la información abajo mencionados (1-6) que se utilizan (para que un elemento sea tenido en cuenta en la evaluación debe cumplir todas las especificaciones del parámetro de información). En el modelo de evaluación PEFA, los seis elementos de información que deben estar disponibles para la ciudadanía son:

Tabla 3.10.1 Documentación de Acceso Público

Elementos requeridos	Elementos de acceso público	Evaluación
Documentación sobre el proyecto de presupuesto anual, tal como es presentada al Congreso de la República	La información completa del Proyecto de Presupuesto presentado al Congreso, queda a disposición de la ciudadanía a los 15 días de <sup>63</sup> entregada al Congreso de la República en la WEB del MINFIN <sup>1</sup> . Dicha información contiene lo siguiente: los supuestos macroeconómicos; el financiamiento del déficit presupuestario; el presupuesto aprobado del ejercicio corriente que es presentado con el mismo formato que el proyecto de presupuesto; los datos presupuestarios resumidos, correspondientes al ingreso y al gasto; y las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de políticas. En el ID-6 se describen algunas debilidades en lo referido a los siguientes factores: el déficit fiscal; el saldo de la deuda; el detalle de los activos financieros para el comienzo del ejercicio; y la información de los resultados del presupuesto del ejercicio anterior. Un análisis detallado de la información contenida en cada uno de estos elementos se muestra en el Anexo A1.13	Sí cumple
Informes de ejecución presupuestal en el curso del ejercicio	Los informes, aunque muy agregados, se ponen sistemáticamente a disposición del público, dentro del mes siguiente a la fecha de que estén completos, en el portal de transparencia del MINFIN.	Sí cumple
Estados financieros del cierre del ejercicio	Los estados financieros del cierre del ejercicio están a disposición del público dentro de los cinco días siguientes de entregada la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y cierre contable, al Congreso de la República y Contraloría General de Cuentas, lo cual se realiza al finalizar el mes de marzo de cada año, según establecido en el artículo 214 de la Constitución de la República.	Sí cumple
Informes de auditoría externa	El único informe sobre las operaciones consolidadas del Gobierno central se pone a disposición del público dentro de los seis meses siguientes de concluida la auditoría externa en la WEB de la CGC.	Sí cumple
Las adjudicaciones de contratos	Todas las adjudicaciones de contratos, ejecutadas con créditos presupuestarios, están disponibles para conocimiento del público en general, en el momento en que ocurren y en el sitio WEB de <b>GUATECOMPRAS. Este contiene todas las adjudicaciones por concursos efectuados, tanto a proveedores con NIT como a proveedores extranjeros sin NIT, desde el 19.Jul.2004, fecha cuando comenzó a funcionar el registro de adjudicaciones.</b>	Sí cumple
Recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios	A pesar de que el MINFIN comunica mediante el SICOIN <sup>64</sup> , los recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios de salud y educación de forma cuatrimestral, dicha información no puede ser considerada como de acceso público dado que para encontrar dicha información en los registros del SICOIN es necesario contar con un nivel de conocimientos que no es esperable del público general.	No cumple

<sup>63</sup> El Congreso de la República, durante su proceso de revisión, puede proponer cambios al proyecto de presupuesto, los cuales son coordinados con el Ejecutivo e incluidos en el proyecto de presupuesto durante el mismo proceso de revisión. La versión corregida del presupuesto es aprobada por el Congreso de la República y convertida en Ley.

<sup>64</sup> Las organizaciones de la sociedad civil pueden tener acceso al SICOIN, ya que MINFIN puede otorgar un código de usuario para miembros de la prensa, para la cooperación internacional, y para entidades de análisis de la gestión pública. Por tanto, aunque el acceso no es abierto al público, si lo es para las organizaciones de la sociedad civil.

Con referencia a los recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios, sólo existe información financiera a nivel de cabecera de departamento, no siendo

posible que las unidades de servicios primarios conozcan el detalle de sus asignaciones presupuestarias y de la ejecución de los mismos.

**Calificación A.** El Gobierno Central hace pública la información de cinco de los seis elementos indicados.

El marco legal de acceso público a la información fue recientemente mejorado por la reciente Ley de Acceso a la Información Pública (Congreso de la República. Decreto 57, 2008), la cual entró en vigencia el 21 de abril de 2009. La ley, en su Artículo

10, establece un listado de información, que de oficio los sujetos obligados deberán mantener actualizada y disponible. En el Anexo A1.12, se incluye como referencia un extracto de algunos artículos de la ley.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 10</b>	<b>A</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	A	El Gobierno pone a disposición del público entre cinco y seis de los seis tipos de información indicados.

### 3.3. *Presupuestación basada en políticas*

#### **ID-11. *Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual***

Este indicador evalúa el proceso de formulación y aprobación presupuestal, el cual está regulado por mandatos diversos de carácter constitucional y legal, y por un conjunto de normas e instructivos emitidos por el MINFIN, los cuales se enumeran en la tabla 3.11.1.

autónomas o descentralizadas, preparan sus presupuestos institucionales utilizando los instrumentos informáticos del SIAF y aplicando los términos e instrucciones dados a conocer por el MINFIN. Este Ministerio consolida los presupuestos de Gobierno central y los somete para aprobación al Congreso de la República.

Todas las entidades presupuestarias del gobierno, sean del Gobierno central o sean entidades

#### **Tabla 3.11.1 Marco normativo del sistema presupuestario de Guatemala**

El proceso de formulación del presupuesto se inicia en el mes de enero, cuando la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y la DTP preparan el proyecto de la política presupuestaria. Luego, la SEGEPLAN presenta, “a más tardar el 28 de febrero de cada año<sup>65</sup>”, su Informe de Evaluación de la Ejecución de la Política General del Gobierno (SEGEPLAN, 2008). Paralelamente al pronunciamiento de SEGEPLAN sobre la ejecución presupuestaria, el Banco de

Guatemala (BANGUAT), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el MINFIN establecen y proponen los supuestos económicos aplicables a la planificación fiscal de mediano plazo, así como las metas de recaudación para el año a presupuestar. Todas las propuestas son discutidas en la Comisión Técnica de Finanzas Públicas (CTFP)<sup>66</sup>, la cual finalmente, recomienda los parámetros definitorios del comportamiento fiscal en el mediano plazo, coordinados con el Gabinete Económico<sup>67</sup>.

65 Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Art.15

66 Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Artículos 3 a 7

67 El Gabinete Económico está constituido por: Vicepresidencia de la República, Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía, Banco de Guatemala, Secretaría General de Planificación, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Administración Tributaria y Ministerio de Energía y Minas



Una vez finalizada esta etapa, el MINFIN prepara el documento de la política presupuestaria denominado *Orientaciones Estratégicas de Política Pública y Normas Presupuestarias para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto (MINFIN.DTP, 2008)*, así como los techos presupuestarios para todas las entidades, los cuales son sometidos al Presidente de la República para su aprobación y posterior distribución a las entidades. Según el Reglamento de la *Ley Orgánica del Presupuesto*<sup>68</sup>, las instituciones deben presentar a MINFIN sus propuestas presupuestarias hasta el 1 de julio de cada año. El MINFIN consolida todos los presupuestos y prepara el Proyecto de Ley de Presupuesto que es presentado al Gabinete Económico<sup>69</sup> para su análisis y luego al Presidente de la República, quien lo presenta para discusión en el Consejo de Ministros, que lo valida. Finalmente, se presenta el Proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso de la República hasta el 2 de septiembre del año anterior a su vigencia<sup>70</sup>. El Proyecto Presupuestario presentado al Congreso de la República va acompañado de una propuesta presupuestaria multianual que permite visualizar los parámetros generales del comportamiento fiscal y presupuestario en un marco de tiempo de tres años.

Tal como se mencionó en el ID-3 (Tabla 3.3.1), el presupuesto del gobierno está sujeto a un conjunto de rigideces, como sucede con los ingresos con destino específico, los gastos fijos del gobierno o los compromisos de gasto de carácter constitucional o legal. Estos factores limitan las posibilidades de asignación de fondos a las instituciones, quedando sólo un 10% de los ingresos presupuestales de

El análisis de la presente dimensión se centra en el último presupuesto aprobado por el Congreso de la República (2009). Las fechas críticas del calendario presupuestario son fijas y están definidas en la *Ley Orgánica del Presupuesto* (Congreso de la República. Decreto 101, 1997) y en su Reglamento, lo cual permite a las instituciones coordinar anticipadamente sus sistemas y procesos para preparar su propuesta presupuestal, aún antes

de recibir el calendario específico preparado por el MINFIN para cada proceso de formulación anual. En estos términos, la fijación de los techos presupuestarios institucionales requiere del análisis y de la selección de las prioridades que pueden utilizarse con estos saldos no comprometidos, las cuales no necesariamente coinciden con las prioridades institucionales. Así, las propuestas presupuestarias institucionales, basadas inicialmente en sus planes de acción, deben ser ajustadas a las disponibilidades presupuestarias. Durante el ejercicio, la obtención de ingresos adicionales a los programados, genera nuevos procesos de asignación de fondos sujetos también a una selección de prioridades, propiciando repetidas modificaciones presupuestales.

Las entidades descentralizadas presentan sus proyectos de presupuesto anual al Organismo Ejecutivo por intermedio del MINFIN. Dichos proyectos deben ser aprobados antes del 15 de diciembre<sup>71</sup>. Si el ente descentralizado no presenta su proyecto de presupuesto a tiempo, el MINFIN puede preparar de oficio dicho proyecto de presupuesto y solicitar su aprobación al Organismo Ejecutivo.

El proceso de formulación presupuestaria está definido completamente en el *Manual de Formulación Presupuestaria (MINFIN.DTP, 2004)* aprobado por Acuerdo Ministerial 217-2004 del 30 de diciembre del 2004. De esta manera, las instituciones trabajan aplicando procedimientos estándar e informatizados, que simplifican la gestión institucional y el proceso de formación para el personal responsable de la formulación.

de recibir el calendario específico preparado por el MINFIN para cada proceso de formulación anual.

El calendario presupuestal preparado por el MINFIN proporciona a las instituciones seis o más<sup>72</sup> semanas para formular sus presupuestos. El calendario es claro, muy detallado y completo, abarcando todos los pasos, desde las coordinaciones previas al proceso de formulación hasta la presentación del Proyecto

68 Art. 16 modificado por Acuerdo Gubernativo 291-2006

69 Manual de Formulación Presupuestaria. Título I, El proceso presupuestario. Preparación y presentación.

70 Ley Orgánica de Presupuesto. Art. 23

71 Ley Orgánica de Presupuesto. Art. 40

72 En el año 2009 fueron seis semanas, pero en el año 2008 fueron nueve semanas.



de Ley de Presupuesto al Congreso de la República. Se incluyen en este no solamente las actividades que desarrollaran las instituciones en el proceso de formulación, sino todos los procesos de coordinación interinstitucional para la definición y aprobación de las políticas presupuestarias. Asimismo, se establecen los periodos para la ejecución de los procesos posteriores de revisión y consolidación del presupuesto del gobierno, así como para la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto.

El calendario para la formulación del presupuesto 2009 incluyó 37 actividades programadas que se desarrollaron en un periodo de 8 meses, proponiendo una actividad inicial para el 11 de enero 2008 con la

preparación del proyecto de política presupuestaria. Luego calendarizó el proceso de coordinaciones interinstitucionales, para la formulación y validación de las políticas y estrategias presupuestarias, y fijó el 19 de mayo 2008 como la fecha en que el MINFIN emitiría y distribuiría entre las instituciones del gobierno, los documentos con las instrucciones y recomendaciones para la preparación de los presupuestos institucionales. El calendario estableció que el 1 de julio<sup>73</sup> las entidades deberían presentar sus proyectos de presupuesto al MINFIN, y fijó el 1 de setiembre como la fecha de presentación del proyecto de presupuesto al Congreso. La tabla 3.11.2 muestra algunos parámetros respecto a su cumplimiento:

**Tabla 3.11.2 Cumplimiento del calendario presupuestario.**

Actividad presupuestaria	Año 2008		Año 2009	
	Calendar io	Real	Calendari o	Real
Entrega de política presupuestaria a las instituciones	Abril 27	Mayo 18	Mayo 19	Junio 20
Entrega de los techos presupuestarios a las instituciones	Mayo 4	Junio 18	Mayo 19	Junio 20
Entrega de las propuestas presupuestarias por las instituciones al MINFIN	Julio 2	Julio 2	Julio 2	Julio 2
Entrega del Proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso de la República	Agosto 31	Agosto 31	Sept. 1	Sept. 1

*Fuente: DTP, Dictámenes de Comisión de Finanzas del Congreso de la República sobre proyectos de presupuestos 2008 y 2009*

Aunque el calendario presupuestario es claro y adecuado, el cumplimiento del mismo por el MINFIN no es adecuado, puesto que, en la realidad, las instituciones reciben la información necesaria para formular su presupuesto con mucho retraso. Así, en lugar de disponer de las seis semanas establecidas en el calendario para analizar los

términos establecidos por el MINFIN, estas escasamente contaron con dos o tres semanas.

Las directrices presupuestarias que sirvieron para la formulación del presupuesto 2009, se emitieron en los siguientes documentos:

- *Orientaciones Estratégicas de Política Pública y Normas Presupuestarias para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto. En dicho documento, se establecieron los aspectos generales y estratégicos de la política presupuestaria y fiscal, y el calendario presupuestario.*
- *Circular del Techo Presupuestario, que contempla los techos presupuestarios aplicables a cada institución para los rubros principales del gasto corriente y el gasto de capital, indicando la fuente de los recursos en ambos casos.*
- *Manual de Formulación Presupuestaria, que comprende, entre otros aspectos, las definiciones y consideraciones generales del proceso presupuestario, el proceso de formulación presupuestal, las instrucciones para el uso de los formularios aplicables al proceso de formulación y los lineamientos para los procesos de asignación de recursos.*
- *Manual de Clasificaciones Presupuestarias, que contiene las definiciones y características del código presupuestario, así como las especificaciones de cada uno de los rubros ahí establecidos.*
- *Manual de Registro Presupuestario, de reciente emisión por el MINFIN, que regula el registro de presupuestario en sus diversos mementos, tanto para el ingreso como para el egreso, fijando aspectos que mejoran el control sobre los fondos públicos y mejorando los procedimientos de rendición de cuentas.*

73 Esta fecha contradice la fecha indicada en el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto (15 de junio).

**Calificación C:** El calendario presupuestario es claro, y aunque concede plazo suficiente para la formulación presupuestal a las instituciones (seis o más semanas), su cumplimiento no es adecuado. Para la formulación de los presupuestos de los ejercicios fiscales 2008 y 2009 las instituciones sólo contaron con dos semanas, luego de recibir la Circular de Techos Presupuestarios, para presentar su proyecto de presupuesto al MINFIN. La calificación B no puede ser alcanzada en esta circunstancia.

ii. *Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de los documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente), y participación política en esa labor de orientación*

El análisis de la presente dimensión se centra en el último presupuesto aprobado por el Congreso de la República (2009).

El Manual de Formulación Presupuestaria es bastante claro, completo y exhaustivo en la descripción y definición de todos los aspectos presupuestarios. El manual antes mencionado al tiene carácter permanente, por lo que el proceso de formulación se ha estandarizado, simplificando el proceso de formulación de las instituciones. Las directivas específicas a cada institución (techos presupuestarios), y las directivas generales (política presupuestal), son claras y completas. Las decisiones se toman en un proceso participativo con diversas instituciones y toman en cuenta la evaluación de la ejecución presupuestaria del año anterior al proceso de formulación, lo cual permite convertir al presupuesto en un instrumento de aplicación de políticas gubernamentales.

El proceso de elaboración de las políticas presupuestarias incorpora a varias entidades

públicas: SEGEPLAN, BANGUAT, MINFIN, SAT. La revisión de las mismas recae en el Gabinete Económico<sup>74</sup>. La formulación de políticas presupuestarias se realiza en dos fases: la referida a la determinación del monto del presupuesto en función de las políticas fiscales y previsiones macroeconómicas y de ingreso; y, la referida a la distribución de dicho fondo entre las instituciones. La intervención del Gabinete Económico en la primera fase es decisiva. La segunda fase implica un proceso prolongado y complejo de negociaciones, en las que participan todas las autoridades sectoriales, tanto en negociaciones directas o interinstitucionales como a nivel del Consejo de Ministros, siendo esta normalmente la causa de que los techos presupuestarios no puedan ser entregados a las instituciones con la oportunidad debida. El proceso incluyó en el año 2008 un taller de trabajo, en el cual los miembros del Consejo de Ministros pudieron discutir los diversos criterios, las prioridades y las limitaciones necesarias para la determinación de los techos presupuestarios institucionales.

**Calificación A:** La información de las circulares sobre los techos presupuestarios es exhaustiva y clara. El Consejo de Ministros discute las asignaciones presupuestarias y propone al Presidente de la República, para su aprobación, los techos presupuestarios que se asignarán y comunicarán a las instituciones.

iii. *Puntual aprobación del presupuesto por parte del Congreso de la República*

El análisis de la presente dimensión se centra en los tres últimos procesos de aprobación por el Congreso de la República (2007, 2008 y 2009).

Los presupuestos de los dos últimos años fueron aprobados antes de la apertura del ejercicio presupuestal, pero el presupuesto del año 2007 no fue aprobado por el Congreso de la República, por lo que, en aplicación del mandato constitucional, en el año 2007 se ejecutó el presupuesto del año anterior

(2006). Este último fue adecuándose a las necesidades presupuestarias del gobierno mediante sucesivas modificaciones presupuestarias, que el Congreso de la República aprobó durante el año. Este procedimiento constitucional, aunque fija un procedimiento aceptable para la ejecución presupuestaria, reduce la responsabilidad del gobierno ante la ciudadanía. La facultad del Congreso de la República de autorizar el gasto del gobierno no es eficaz si este no examina y debate minuciosamente el presupuesto del gobierno.

74 Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía, Secretaría General de Planificación, y Ministerio de Energía y Minas

La no aprobación por el Congreso de la República incluye también la opinión desfavorable o la falta de opinión, sobre la política fiscal y los demás elementos anuales y multianuales que forman parte del Proyecto de Ley de Presupuesto. Por dicho

motivo, este procedimiento constitucional, aunque permite la gestión ininterrumpida del gobierno, no puede ser considerado como una buena práctica. Los presupuestos de los dos últimos años fueron aprobados en las fechas mostradas en la tabla 3.11.3.

**Tabla 3.11.3 Aprobación de los presupuestos por el Congreso de la República.**

Presupuesto	Fecha de aprobación
2007	No se aprobó
2008	27 noviembre 2007
2009	21 noviembre 2008

*Fuente: Leves de Presupuesto aprobadas por el Congreso*

**Calificación B:** El presupuesto fue aprobado oportunamente en los años 2008 y 2009, pero en el año 2007 el presupuesto no fue aprobado por el Congreso de la República.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 11</b>	<b>B</b>	<b>Método calificación M2</b>
(i)	C	El cumplimiento del calendario presupuestario es inadecuado, ya que solamente fija dos semanas a las instituciones para preparar su presupuesto luego de recibida la Circular de Techos Presupuestarios, no permitiendo alcanzar la calificación B.
(ii)	A	Se remite a los MDO una circular presupuestaria exhaustiva y clara, que refleja los topes máximos aprobados por el Gabinete antes de que la circular se proporcione a esas entidades.
(iii)	B	El presupuesto fue aprobado por el Congreso de la República en solo dos de los tres años en estudio.

**ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación**

Este indicador evalúa la medida en que las proyecciones fiscales y presupuestarias, analizadas bajo una perspectiva multianual, se vinculan con las políticas de gasto y presupuesto, a fin de facilitar el mejor desempeño macroeconómico, de promover una mayor disciplina y responsabilidad fiscal entre las distintas instituciones y niveles de gobierno, y de conciliar los objetivos del gasto público con la disponibilidad esperada de recursos financieros.

La Ley Orgánica del Presupuesto<sup>75</sup> establece la

*i. Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales*

El análisis de la presente dimensión se centra en los últimos dos ejercicios presupuestales completados (2007 y 2008).

En el presupuesto del año 2002, se incluyó por primera vez un anexo con un análisis multianual de la gestión de gastos e ingresos 2002 – 2004, y

necesidad de hacer un presupuesto multianual. Las Orientaciones Estratégicas de Política Pública y Normas Presupuestarias para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto forman parte de la documentación entregada a las entidades para la formulación de sus presupuestos y establecen que cada entidad será responsable de preparar su presupuesto multianual (tres años), el cual debe contener las proyecciones de gasto de sus procesos multianuales o de sus previsiones programáticas.

es hasta el presupuesto del año 2003 que se incluye formalmente en el proceso presupuestario este procedimiento de análisis multianual, pero a modo exploratorio. Es así, como se incorpora la Sección 4 al proyecto de Ley de Presupuesto de dicho año, referida al Presupuesto Multianual 2003 - 2005. Desde ese momento, la sección del presupuesto multianual

<sup>75</sup> Ley Orgánica del Presupuesto, Art. 8

es incluida en los proyectos de ley siguiendo el mismo formato y la misma estructura de documento.

La Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal (DAEF) y la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP) del MINFIN, y el BANGUAT, analizan periódicamente el comportamiento fiscal, dentro un marco de tiempos multianual y rotatorio que abarca tres años. Ambas entidades plantean las conclusiones de sus análisis en las reuniones de la Comisión Técnica de Finanzas Públicas (CTFP), donde se definen los supuestos y previsiones fiscales a ser aplicadas en los presupuestos anual y multianual. No se formula un análisis por categorías funcionales o económicas, aunque si se efectúa una proyección del gasto para los sectores prioritarios y para el gasto institucional siguiendo la clasificación administrativa del presupuesto. De la misma manera, se lleva a cabo un análisis de los ingresos por cada fuente.

El análisis del comportamiento fiscal, y sus conclusiones y supuestos, están incluidos en el documento *Orientaciones Estratégicas de Política Pública y Normas Presupuestarias para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto*, posibilitando que las instituciones puedan ajustar sus estrategias sectoriales de modo coordinado con las previsiones fiscales. Este análisis se incluye también a modo de sustento de las políticas fiscales del gobierno, en la sección del presupuesto

multianual, que forma parte de la documentación presupuestaria presentada para la aprobación del presupuesto anual por el Congreso de la República.

Las proyecciones multianuales posibilitan que las instituciones puedan generar planes de mediano plazo, y para que puedan incluir sus compromisos multianuales de gasto. Sin embargo, estas proyecciones sólo tienen un carácter referencial para la formulación de los presupuestos siguientes, y aun no están claramente vinculadas con la asignación de techos presupuestarios de las instituciones. Las posibles diferencias entre las proyecciones fiscales actuales o pasadas y los techos presupuestarios notificados a las instituciones, no son explicadas por el MINFIN.

El vínculo entre las proyecciones multianuales precedentes y la formulación presupuestal actual no es muy claro, en parte debido a que los últimos años han presentado características excepcionales. En los años 2004 y 2007, el Congreso de la República no aprobó el presupuesto. El año 2008 fue un año de cambio de gobierno. El año 2006 significó un año de reconstrucción, luego de desastres naturales. Por tanto, han existido factores externos que han podido afectar la calidad de los pronósticos haciéndolos poco aparentes para su aplicación en la formulación de los presupuestos subsiguientes. Por otro lado, los sectores no han actualizado sus planes estratégicos para adaptarlos a las condiciones fiscales existentes.

**Calificación C:** Aunque se elabora un presupuesto multianual de carácter rotatorio y con proyección a tres años, su vínculo con la definición de los techos presupuestarios no resulta claro ni se explican las diferencias.

## ii. Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda

El análisis de la presente dimensión se centra en los últimos tres ejercicios fiscales completados (2006, 2007 y 2008).

La Dirección de Crédito Público mantiene actualizado permanentemente un análisis del comportamiento y de la sostenibilidad de la deuda pública, así como el análisis de sus principales indicadores de sostenibilidad, cuya última versión, actualizada al 31 de agosto del 2009, abarcó el periodo 1995 a 2012. El análisis está basado en las “Staff Guidance Note on the Application of the Joint Fund-Bank Debt Sustainability Framework for Low-Income

Countries” del Fondo Monetario Internacional (octubre 2008). Las conclusiones de este análisis son incluidas en la documentación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto presentado para la aprobación por el Congreso de la República cada año. El análisis incluye la deuda interna y externa, tanto del Gobierno central como la del resto del sector público, la del Banco de Guatemala y la deuda pública originada en los procesos de comercio exterior. El Anexo A1.15 contiene una descripción detallada de la metodología empleada en el referido análisis. Adicionalmente, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo, han desarrollado

diversos estudios de sostenibilidad de la deuda pública, como parte de las operaciones de crédito aprobadas por dichas entidades al Gobierno de Guatemala.

Las *Orientaciones Estratégicas de Política Pública y Normas Presupuestarias para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto* (2008, pág. 6), hacen clara referencia a que las políticas públicas han sido desarrolladas con participación sectorial e incluso regional y local, y que representan “a aquellas transformaciones que las instituciones y las entidades del sector público desean lograr en el mediano plazo, las cuales guardan coherencia con los Lineamientos Generales de Gobierno”. El mismo documento, en sus incisos normativos<sup>76</sup> establece la responsabilidad de las instituciones para formular sus planes estratégicos de carácter multianual y sus planes operativos Anuales. Estos planes son coordinados continuamente con la SEGEPLAN, entidad encargada de dar seguimiento a su implementación.

La responsabilidad institucional de formular el presupuesto multianual, asegura que los planes

institucionales tengan una visión de al menos mediano plazo, y obliga a las instituciones a proyectar sus gastos de inversión, o, al finalizar estas, a incluir en las proyecciones multianuales los costos recurrentes que estas generarán. Así, legalmente las instituciones están obligadas a tener estrategias y planes plurianuales, cuyos costos deben estar reflejados oficialmente en un documento presupuestario en sus rubros de gasto recurrente y de inversión.

En el año 2008, aunque existieron los planes y las estrategias sectoriales de mediano plazo, estas no se reflejaron en el presupuesto finalmente aprobado ni resultaron compatibles con las previsiones fiscales. Por un lado, las estrategias sectoriales no fueron actualizadas con los cambios de prioridad de gasto, impuestas por el proceso de reconstrucción del año 2007 y las necesidades electorales del año 2008. Por otro lado, la disponibilidad de fondos presupuestales se vio mermada por necesidades urgentes, no permitiendo satisfacer las propuestas presupuestarias iniciales de las instituciones.

**Calificación C:** Aunque existen estrategias sectoriales de mediano plazo, en el año 2008 estas no resultaron compatibles con las previsiones fiscales.

iv. *Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro*

El análisis de la presente dimensión se centra en el último presupuesto completado (2008).

En el caso de Guatemala, el sistema de seguimiento a la inversión pública es administrado por la SEGEPLAN, lo cual marca una distancia con el sistema presupuestal administrado por el MINFIN. Así, la SEGEPLAN interviene desde la fase de preinversión hasta la culminación del proceso de inversión y su posterior evaluación, alejándose del proceso de operación posterior del bien adquirido. Por su parte, el MINFIN solamente interviene en términos vinculantes en la preparación del presupuesto anual, ya que los presupuestos multianuales aún tienen carácter de informativo. La coordinación entre ambas instituciones y sus respectivas funciones es razonablemente buena en el nivel necesario para establecer las políticas públicas, contándose además con un marco normativo adecuado que distribuye adecuadamente la responsabilidad entre

ambas instituciones. Pero a un nivel inferior, en el que se manejan los detalles específicos de las inversiones, ambas instituciones quedan liberadas de responsabilidad. Es decir, las instituciones directamente involucradas con la operación del nuevo bien asumen dicha responsabilidad. De esta manera, la estimación del gasto futuro se lleva a cabo, pero no tiene carácter vinculante para efecto presupuestario.

*El Marco Normativo para el Proceso de Planificación y Normas SNIP para Proyectos de Inversión Pública (SEGEPLAN, 2009) en su inciso 2.3.16 establece la obligatoriedad de hacer un estimado de gasto futuro en todos los procesos de inversión pública que soliciten aprobación. El Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos (SEGEPLAN, 2008), en su sección 7, describe todos los costos operativos que deberán incluirse en la estimación de gasto futuro de los proyectos.*

76 Normas 10 y 11



Aunque el marco normativo es claro en referencia a la estimación de los gastos futuros originados por las inversiones públicas, y este se cumple adecuadamente, la responsabilidad de cubrir los costos operativos de la ejecución reside íntegramente en la institución receptora del bien al momento en que dicha ejecución de las inversiones queda culminada. La clasificación resumida del presupuesto multianual no permite verificar si estos gastos futuros han sido incluidos, ya que no se mencionan específicamente inversiones concluidas, sino rubros globales del gasto operativo. Por otro lado, como se mencionó en el análisis de la anterior dimensión, el vínculo entre el presupuesto multianual y el presupuesto no es claro, por lo que la inclusión de estos gastos futuros en el presupuesto multianual no asegura que estos estén incluidos en

el presupuesto anual. Finalmente, el presupuesto asignado a las instituciones en las Circulares de Techos Presupuestarios<sup>77</sup>, es normalmente inferior al presupuesto global estimado inicialmente por las instituciones<sup>78</sup>, por lo que si el espacio presupuestario asignado hubiera incluido estos montos, el déficit en las otras partidas podría haberlos diluido. Aunque no es posible verificar que las estimaciones de gasto se incluyen en el presupuesto anual o multianual por no estar explícitamente cuantificadas en el presupuesto, las instituciones, al ser responsables de poner en operación la inversión terminada, asumen esta obligación con sus partidas de gastos operativos. No se ha encontrado evidencia de inversiones terminadas que no se han puesto en operación.

**Calificación B:** Aunque las inversiones se seleccionan sistemáticamente con base en las estrategias sectoriales e institucionales adecuadamente coordinadas con los planes de gobierno, y sus costos futuros de operación han sido calculados, reportados y tenidos en cuenta en la programación multianual sectorial, su inclusión en el presupuesto no resulta clara.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 12</b>	<b>B</b>	<b>Método calificación M2</b>
(i)	C	Se elabora el presupuesto multianual de carácter rotatorio y con proyección a tres años, pero su vínculo con la definición de los techos presupuestarios no resulta claro ni se explican las diferencias
(ii)	A	Se realiza anualmente el análisis de sostenibilidad de la deuda pública externa e interna
(iii)	C	Existen enunciados de estrategias sectoriales en relación con varios de los principales sectores, pero la determinación de costos referentes a sectores a los que corresponde hasta el 25% del gasto primario sólo se ha realizado en forma sustancial, O BIEN las estrategias de determinación de costos abarcan más sectores, pero son incompatibles con las previsiones fiscales agregadas.
(iv)	B	La mayoría de las inversiones importantes se basan en estrategias sectoriales pertinentes e implicaciones en cuanto al costo recurrente, conforme a asignaciones sectoriales, y se tiene en cuenta en las estimaciones presupuestarias futuras referentes al sector.

### 3.4. *Certeza y control de la ejecución presupuestaria*

#### **ID-13. *Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente***

En este indicador se evalúa en qué medida se realiza lo siguiente: i) la legislación y procedimientos tributarios, incluyendo los aduaneros, son lo suficientemente claros y comprensibles; ii) los contribuyentes tienen acceso a información sobre sus responsabilidades tributarias y los procedimientos que deben emplear para cumplir con dichas responsabilidades; y iii) los recursos administrativos

y contencioso tributario funcionan de forma adecuada y transparente para los contribuyentes.

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2009). En el Anexo A1.8 se incluye un listado detallado de la legislación tributaria vigente.

<sup>77</sup> La Circular de Techo Presupuestario es preparada con base en estimaciones fiscales y con información global de carácter multianual, y no hace referencia a gastos específicos operativos, por lo que en esta no es posible identificar si estos gastos futuros han sido incluidos.

<sup>78</sup> Como mecanismo para garantizar un manejo prudente del déficit y las cuentas fiscales, el Organismo Ejecutivo utiliza el mecanismo de fijación de techos presupuestarios, los cuales determinan a partir de la disponibilidad financiera estimada. Antes de 2003, las instituciones presentaban sus solicitudes de techo según sus propias expectativas. Como resultado, los requerimientos consolidados superaban por mucho los recursos disponibles estimados para el ejercicio fiscal que se presupuestaba. Por lo tanto, el MINFIN perdía mucho tiempo ajustando las solicitudes de los ministerios.



El sistema tributario de Guatemala se basa en la recolección de impuestos directos e indirectos, los cuales en términos de recaudación representaron un 11.3% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2008. La carga tributaria de Guatemala se encuentra entre las más bajas de la región<sup>79</sup> y los ingresos tributarios totales se situaron por debajo de la meta de 13.2% del PIB establecida por los Acuerdos de Paz suscritos en 1996 con el objetivo de asegurar los ingresos fiscales necesarios para financiar gasto público que consolide la paz. Como ilustración, en la tabla del Anexo A1.16, se presenta el detalle de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB para el período 2004-2008.

Las constantes demandas de incremento del gasto

público, especialmente el dirigido a los sectores sociales y de infraestructura, han sido determinantes para que se den reformas tributarias, casi cada dos años, durante los últimos 23 años. Los hitos más destacable de dichas reformas fueron: el incremento del IVA del 10% al 12% durante la administración de Oscar Berger (2004-2007); y, en el Impuesto Sobre la Renta<sup>80</sup>, el establecimiento de un régimen general del 5% sobre ingresos brutos, y optativo del 31% sobre utilidades, vigente hasta la fecha. La presente administración ha presentado al Congreso de la República iniciativas de reforma tributaria con el fin de incrementar las recaudaciones hasta lograr el porcentaje de los Acuerdos de Paz y mejorar la equidad del sistema.

**Tabla 3.13.1 Ingresos tributarios de la Administración Central 2004-2008 (En porcentaje del PIB)**

Descripción	2004*	2005*	2006*	2007*	2008*
<b>Impuestos Directos</b>	<b>2.8%</b>	<b>2.9%</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.3%</b>
<i>Sobre la Renta</i>	1.7%	2.1%	2.4%	2.5%	2.5%
<i>Sobre Inmuebles y Otros Sobre el Patrimonio</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>Solidaridad, Extraordinario y Temporal</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>Empresas Mercantiles y Agropecuarias</i>	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz</i>	0.6%	0.8%	1.0%	0.8%	0.8%
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>8.7%</b>	<b>8.3%</b>	<b>8.5%</b>	<b>8.8%</b>	<b>8.0%</b>
<i>Impuesto al Valor Agregado</i>	5.5%	5.2%	5.4%	5.9%	5.5%
<i>Doméstico</i>	2.1%	1.8%	1.9%	2.1%	2.0%
<i>Importaciones</i>	3.4%	3.4%	3.5%	3.7%	3.5%
<i>Derechos Arancelarios a la Importación</i>	1.3%	1.8%	1.1%	1.0%	0.8%
<i>Distribución de Petróleo y sus Derivados</i>	0.9%	0.2%	0.8%	0.8%	0.7%
<i>Timbres Fiscales</i>	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
<i>Circulación de Vehículos</i>	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%
<i>Regalías Petroleras e Hidrocarburos Compartibles</i>	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%
<i>Salida del País</i>	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
<i>Distribución de Bebidas</i>	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
<i>Tabaco</i>	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%
<i>Distribución de Cemento</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>Otros</i>	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Total</b>	<b>11.5%</b>	<b>11.2%</b>	<b>11.9%</b>	<b>12.1%</b>	<b>11.3%</b>

\* Incluye las devoluciones de Crédito Fiscal del IVA al sector exportador.  
**FUENTE:** MINFIN.

i) *Claridad y universalidad de los pasivos tributarios.*

El Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al valor Agregado constituyen las fuentes principales de los ingresos tributarios. La recaudación tributaria del año 2008 mostró que, entre ambos impuestos, se

recaudó aproximadamente el 70% del total de los ingresos tributarios. La evaluación de la presente dimensión se basará en el análisis de dichos impuestos

79 Por ejemplo, en 2006, la carga tributaria en términos del PIB fue para Bolivia 23.8%, Uruguay 18.6%, Nicaragua 17.5%, Colombia 16.0%, Perú 14.9%, y solo Ecuador (10.4%), Panamá (10.3%) y Haití (10.0%) tenían cargas tributarias inferiores a Guatemala.

80 El Impuesto sobre la Renta es el impuesto que ha sufrido mayores modificaciones durante los últimos 23 años, las cuales por lo general crearon resistencia del sector privado

## El Impuesto al Valor Agregado

El IVA es un impuesto de aplicación general, por lo que la determinación de los tributos a pagar es relativamente simple y clara. Por tanto, la discrecionalidad de la autoridad tributaria (SAT) en la determinación de la base imponible resulta limitada. Asimismo, algunas exoneraciones del pago del impuesto se encuentran establecidas a nivel de la Constitución Política a favor de los centros

### Caso del Impuesto sobre la Renta

El diseño del Impuesto sobre la Renta da tratamiento diferente a las rentas de personas dependientes, no dependientes, de empresas y rentas de capital. El caso más llamativo es la renta personal puesto que no está unificado. En el caso de profesionales independientes, los pasivos tributarios no son fáciles de estimar en el régimen opcional, debido a la cantidad de exoneraciones y deducciones que los profesionales independientes pueden justificar ante la administración tributaria, en comparación con los profesionales dependientes, quienes disponen de un número limitado de descuentos y exoneraciones al pago del ISR. Sin embargo, el diseño del impuesto sobre la renta sigue una estructura dual, ya que las rentas del trabajo son gravadas de forma progresiva y las rentas de capital con una tasa única reducida. En el caso de la renta de personas en relación de

educativos públicos y privados, las universidades, Confederación Deportiva y Comité Olímpico, y al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Por su parte, algunas exoneraciones tienen un fin redistributivo, tales como la exoneración de las ventas al menudeo en los mercados cantonales y la venta de viviendas bajo determinadas condiciones<sup>82</sup>.

dependencia, una vez que se aplican la deducción general de Q36,000, las exenciones y deducciones admitidas, son gravadas aplicando una estructura progresiva, de acuerdo a la tabla 3.13.2. Se tiene pensado simplificar dicha tabla, para aumentar la equidad del sistema en relación con los contribuyentes que se acogen al régimen general del ISR. El impuesto personal sobre la renta de personas dependientes, establece para el contribuyente un crédito igual al monto pagado en sus compras, con un límite de 12% de su renta neta. Esta disposición se piensa eliminar debido a que habría alentado un mercado informal de facturas falsas o traspasos indebidos de facturas, y a que el 98% de los contribuyentes de este impuesto, queda exento luego de aplicar el monto Mínimo No Imponible (MNI), exoneraciones, deducciones y este crédito.

**Tabla 3.13.2 Tasa progresiva del impuesto sobre la Renta**

Tramo de Rentas Nominal (Quetzales Anuales)		Tasa Marginal	Tramo de Rentas Efectivas (Quetzales Anuales) <sup>1</sup>		Tasa Marginal
0	65,000	15%	0	36,000	0%
65,000	180,000	20%	36,000	101,000	15%
180,000	295,000	25%	101,000	216,000	20%
295,000	+ de 295,000	31%	216,000	331,000	25%
			331,000	+de 331,000	31%

<sup>1</sup> Efecto del monto Mínimo No Imponible (MNI)

El impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y de las personas naturales que realizan actividades mercantiles, puede ser cumplido bajo dos regímenes alternativos: el régimen general que grava los ingresos brutos al 5%, y el régimen optativo que grava las utilidades al 31%. El reciente Impuesto de Solidaridad grava con el 1% de los ingresos brutos o activos netos. El mayor de ambos puede ser acreditado contra el impuesto a la renta, funcionando como un pago mínimo de dicho impuesto<sup>83</sup>. Por tanto,

la estimación de pasivos tributarios es consistente y no discrecional, solamente cuando la rentabilidad del declarante es de hasta 16.1%. Por su parte, en el caso de sujetos pasivos tales como algunos profesionales independientes, alquiler de viviendas y comercio, que obtienen tasas de rentabilidad superiores a la tasa supuesta, obtienen un “premio” debido a la metodología aplicada para la estimación de sus pasivos tributarios. Por otro lado, un significativo número de contribuyentes se acogen al régimen

<sup>82</sup> Se estima que el costo fiscal de las ventas al menudeo en mercados cantonales sería equivalente a 0.26% del PIB y de la venta de viviendas indicada a 0.05% del PIB.

<sup>83</sup> La tasa de rentabilidad implícita que supone el régimen es 16.1% (5/31).

general pagando impuestos en exceso, a pesar de que pagarían menos si se acogiesen al régimen optativo<sup>84</sup>. Por tanto, la estimación de pasivos en este caso “castiga” a dicho contribuyente. El motivo para pagar en el régimen general y no en el optativo, es el costo de transacción más alto, que implica cumplir con los requerimientos establecidos en el régimen

### **Legislación Aduanera**

La legislación aduanera se basa en la aplicación del CAUCA y RECAUCA, como marco general para la regulación de las operaciones de aduana. Por su parte, el CAUCA establece, en sus artículos 87 y 88, la reglamentación sobre el uso de agentes aduaneros y los apoderados especiales, quienes apoyan el cumplimiento del marco legal aduanero. Dichos agentes y apoderados son especialistas en materia de legislación y procedimientos aduaneros, y auxilian a la función aduanera. Esta disposición facilita la interpretación por parte de los contribuyentes de la legislación de aduanas. El marco normativo contiene, además, un conjunto de normas operativas para los diversos procedimientos aduaneros, que regulan los procesos de aduana y sus regímenes, detallando las acciones que deben seguir los funcionarios de aduana y los operadores de comercio exterior. En la gestión aduanera, se han evidenciado algunas potestades discrecionales referidas principalmente

optativo. De esta manera, aunque la normativa y los procedimientos administrativos podrían no ser equitativos, estos, en la mayoría de los principales tributos, son claros y están adecuadamente explicados y documentados, permitiendo que el contribuyente los interprete correctamente y limitando las potestades discrecionales de la administración tributaria.

al proceso de acotación de los impuestos. El sector privado ha expresado su preocupación por la posible discrecionalidad en la aplicación de las partidas arancelarias y la valoración de las mercancías. Sin embargo, los contribuyentes pueden presentar recursos de revisión, ante la administración aduanera en primera instancia, y ante el Directorio de SAT en segunda instancia, para resolver discrepancias en la aplicación de la norma. Finalmente, el reclamo generalizado del sector privado se dirige a dos cuestiones fundamentales: que el marco legal tributario y aduanero se aplica sólo al sector formal, dejando de lado al sector informal y que los esfuerzos de formalización por parte del gobierno han sido limitados. Se estima que un 30% de la Población Económicamente Activa (PEA) formaría parte del sector informal. Por tal razón, el sector privado ha mostrado resistencia al incremento de tasas impositivas y a la creación de nuevos impuestos<sup>85</sup>.

**Calificación B.** La legislación en materia de tributos internos es clara y comprensible para los principales tributos internos (IVA e Impuesto a la Renta para personas dependientes), no así para personas o empresas independientes en materia del Impuesto sobre la Renta.

ii) *Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria.*

La página Web de la SAT ([www.sat.gob.gt](http://www.sat.gob.gt)) es el medio por excelencia para acceder a la información sobre el pago de impuestos y los procedimientos administrativos existentes. La página web de la SAT presenta información sobre los impuestos y otras obligaciones tributarias, incluyendo las de aduanas. El sector privado manifestó su satisfacción por la calidad y la información contenida en dicha página web. Adicionalmente, la SAT cuenta con 39 oficinas distribuidas en cuatro regiones administrativas, las cuales cuentan con

unidades de asesoramiento al contribuyente y con documentación educativa sobre aspectos tributarios.

La SAT, para evaluar y medir la calidad de los servicios que presta, contrató a la Empresa Interdisciplinaria en Desarrollo S. A.- CID Gallup Latinoamérica, la cual presentó un reporte final sobre la medición de la percepción y el grado de satisfacción del servicio en julio de 2008. Los hallazgos más relevantes de dicho reporte se muestran en el Cuadro 3.13.1.

<sup>84</sup> Se estima que el exceso sería de US\$135 mensuales por empresa.

<sup>85</sup> Por ejemplo, de acuerdo con la Cámara de Industria de Guatemala, el contrabando anual estimado representaría: i) un monto de US\$251 millones; ii) US\$61 millones de pérdida de recaudaciones tributarias; y iii) una destrucción de empleos para el sector formal del orden de 33.520 puestos. Ver CIG, “Propuesta para la Reactivación del Mercado Interno”, de 24/10/2008.

### Cuadro 3.13.1 Encuesta sobre calidad del servicio de la SAT

#### Encuesta sobre calidad del servicio de la SAT – Hallazgos relevantes al indicador

- El principal punto de contacto ante la necesidad de un servicio son las agencias de la SAT, según lo citan el 61% de los participantes, ya que, según mencionan, “esta es la forma más eficaz para salir de dudas”.
- Más de la mitad de los informantes (53%) señalaron estar satisfechos con el apoyo ofrecido por los colaboradores de la SAT durante sus visitas presenciales. Los aspectos que deben mejorarse incluyen “la rapidez en el tiempo de respuesta” y “la exactitud de la información brindada”.
- Se presenta un alto nivel de satisfacción con el sistema BANCASAT entre los encuestados, quienes resaltan “la facilidad en el manejo de la herramienta” (80%) y la “rapidez” (79%), como los mejores atributos de la plataforma.
- El Portal web de la SAT lo distinguen por ser “fácil de manejar” (4.12/5.00) y con “información a la mano” (4.05/5.00). Similarmente, más de ocho de cada diez usuarios afirman “haber encontrado la información que buscaban” en este sitio.

La SAT, durante los últimos 10 años, ha llevado adelante cursos de educación y formación tributaria de los contribuyentes. Por ejemplo, la SAT capacitó a 36,949; 42,892; 33,548 y 37, 825 contribuyentes en 2005, 2006, 2007 y 2008 respectivamente. No se pudo evidenciar sobre qué temas fueron capacitados los contribuyentes. Sin embargo, una aproximación sobre los principales capacitados correspondería a peritos contadores. La tabla 3.13.4 muestra el número de personas capacitadas por la SAT en el periodo enero-julio de 2009.

Las campañas de educación y formación tributaria han sido implementadas, tomando en consideración las costumbres locales y empleando un lenguaje simple, incluso en las cabeceras departamentales la capacitación se realizó en idiomas nativos. De acuerdo con los representantes del sector privado, la comunicación en materia tributaria ha mejorado significativamente en los últimos 10 años. Por ejemplo, todas las delegaciones de la SAT cuentan con oficinas de información al contribuyente con personal calificado.

Tabla 3.13.3 Estructura profesional de los participantes en los programas de capacitación de la SAT

Profesión u oficio	Personas	% del total
Peritos Contadores	7,326	37%
Agentes de retención	4,205	22%
Contribuyentes en general	3,359	17%
Profesionales	2,018	10%
Asalariados	858	4%

Profesión u oficio	Personas	% del total
Cooperativas	811	4%
Centros educativos	503	3%
Pequeños contribuyentes	263	1%
Administrador de justicia	207	1%
<b>Total</b>	<b>19,550</b>	<b>100%</b>

FUENTE: SAT.

**Calificación A.** Los contribuyentes pueden acceder a información de carácter tributario de forma amplia y fácil. Además, la administración tributaria ha apoyado dichas facilidades mediante campañas de educación a contribuyentes.

#### iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios.

La existencia y procedimiento de los recursos tributarios está establecido en el Decreto Número 6-91, del Congreso de la República, Código Tributario, del artículo 154 al 160 y en la Ley Orgánica de SAT (Decreto No. 1-98). Este último Decreto, en su artículo 7 establece que, “*el Directorio de la SAT es el órgano de dirección superior; correspondiéndole dirigir la política de la administración tributaria y velar por el buen funcionamiento de la SAT*”. Especialmente, sobre las competencias del Directorio en el inciso k) preceptúa

que el mismo es responsable de resolver los recursos administrativos que le corresponda conforme a Ley.

En materia aduanera, el CAUCA en su artículo 127 y el RECAUCA en los artículos 623 al 628, establecen la existencia y el procedimiento de los recursos aduaneros. Debe tenerse en cuenta que el Acuerdo Gubernativo Número 208-2008 del Ministerio de Finanzas Públicas regula que, “*el Directorio, como órgano superior de la SAT, tendrá las funciones y competencias que se le otorgan al Tribunal Aduanero*”.

Nacional en el CAUCA, y que conocerá en última instancia en la vía administrativa, los recursos de apelación que en materia de clasificación arancelaria, valoración, origen y otras materias del ámbito aduanero interpongan los contribuyentes o responsables ante la Administración Tributaria, en la forma y plazos señalados en la legislación de la materia”. Por otra parte, la independencia en el tratamiento de los procesos contenciosos administrativos, en materia tributaria y aduanera, presentados ante el poder judicial, está garantizada por la independencia de poderes establecidos legalmente.

De esta manera, el contribuyente cuenta con tres instancias de apelación de las decisiones administrativas. Una primera instancia es de carácter operativo, ante la jefatura del departamento que analizó el caso. Esta instancia es puramente técnica y se basa en la aplicación de las normas y procedimientos establecidos. Una segunda instancia lo constituye el Directorio de la SAT, la cual asegura que la ley haya sido interpretada y aplicada correctamente por las instancias operativas; y, una tercera y última instancia, se refiere a los tribunales del Poder Judicial. Las tres instancias se limitan a aplicar la ley, la cual en el sector de los impuestos internos da muy poco margen para discrecionalidades. En el sector aduanero, las discrecionalidades pueden ocurrir en algunas funciones, pero el análisis estadístico de apelaciones muestra que estas se están reduciendo de manera significativa. La posible

falta de independencia entre las primeras dos instancias resulta irrelevante, dado que ninguna de estas tiene potestades discrecionales significativas.

Las estadísticas muestran, por un lado, que los recursos de apelación presentados son escasos, y por otro lado, que de los más de 1000 casos que se presentan en apelación a la segunda instancia, menos de la mitad de los casos que han tenido resultados desfavorables son apelados a la tercera instancia. Con tales datos, puede concluirse la reducida motivación del contribuyente para apelar a una instancia superior.

En general, los mecanismos administrativos han funcionado relativamente bien. Las principales causas por las cuales los contribuyentes interponen recursos administrativos ante la SAT se presentan en la tabla 3.13.5. Con relación al estado de los recursos, la tabla 3.13.6 muestra el número de expedientes resueltos por el Directorio de SAT durante el periodo 2007, 2008 y parte del 2009. Por su parte, en el contencioso administrativo la situación para SAT ha sido también relativamente favorable. La tabla 3.13.7 presenta la situación de los procesos judiciales que enfrentó la SAT durante 2007-2008.

Una de las causas que explicaría algunas sentencias desfavorables a la SAT es la ausencia de tribunales especializados, por lo que el conocimiento de los jueces en materia tributaria resulta limitado.

**Tabla 3.13.4 Causales de recursos administrativos interpuestos por los contribuyentes**

Motivo	Impuesto	2007	2008
1. Ajustes a la determinación de obligaciones tributarias	ISR	12.79%	23.96%
	IVA	12.57%	15.85%
	IEMA o IETAAP	10.83%	13.73%
	OTRAS DEVOLUCIONES	3.05%	8.85%
	DAI e IVA POR EXPOR.	15.84%	7.56%
	OTROS IMPUESTOS	2.25%	3.96%
2. Multas por el incumplimiento al pago de impuestos	IVA EXPORTADORES	39.68%	21.29%
3. Otras multas	Incumplimiento de obligaciones formales, resistencia a la acción fiscalizadora y multas relacionadas con impuestos específicos.	2.99%	4.80%

FUENTE: Asesoría Técnica del Directorio de la SAT.



**Tabla 3.13.5 Expedientes resueltos por el Directorio de la SAT**

Forma de Resoluciones del Directorio							Monto (en millones de Quetzales)	
Año	Con Lugar (1)	Sin Lugar (2)	Parcialmente con lugar (3)	Otros (4)	Total Resueltos	Sin Lugar/Total Resueltos	Confirmado	Desvanecido
2007	88	1,051	92	145	1,376	76%	280.11	144.53
2008	96	738	143	108	1,085	68%	452.56	206.52
2009(*)	72	451	46	87	656	69%	396.80	15.21

**Fuente:** Asesoría de Directorio SAT (\*) Hasta agosto 2009

(1) Con lugar: casos en que se desvanecen los ajustes formulados por SAT, se aceptan los argumentos y pruebas de los contribuyentes.  
 (2) Sin lugar: casos en que los descargos y pruebas ofrecidos por el contribuyente son insuficientes. Los ajustes se confirman.  
 (3) Parcialmente con lugar: casos en los cuales parte de los ajustes formulados se desvanecen y otros se confirman.  
 (4) Otros: casos en los que el Directorio enmienda o anula algún procedimiento o resolución no apegada a derecho.

**Tabla 3.13.6 Expedientes en proceso judicial**

Año	Expedientes Ingresados	Sentencias Firmes			Expedientes en trámite	Sentencias Favorables/Total Sentencias
		Favorables a SAT	Desfavorables a SAT	Total		
2007	363	92	81	173	190	53%
2008	349	164	92	256	283	64%

**Fuente:** Intendencia de Asuntos Jurídicos SAT

**Calificación A.** El sistema de recursos administrativos contra la administración tributaria funciona de forma transparente, con independencia y con una agilidad mucho mayor que los casos contenciosos tributarios, como se evidencia en la siguiente comparación: mientras los casos contenciosos administrativos demoran en promedio cuatro años, los recursos presentados ante el Directorio de la SAT en segunda instancia duran 80 días.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 13</b>	<b>A</b>	<b>Método calificación M2</b>
(i)	B	La legislación y los procedimientos referentes a la mayoría de los principales tributos —no necesariamente a todos ellos— son exhaustivos y claros, y las potestades discrecionales de las entidades públicas participantes están sujetas a estrictas limitaciones.
(ii)	A	Los contribuyentes tienen acceso expedito a información exhaustiva, de fácil utilización para el usuario y actualizada. Esta información versa sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria en relación con todos los principales tributos, lo que complementa la labor de la AIF a través de activas campañas de educación para contribuyentes.
(iii)	A	Con niveles de acceso y equidad satisfactorios, se ha establecido, en todos sus aspectos y de manera eficaz, un sistema de recursos en materia tributaria con procedimientos administrativos transparentes y con adecuados frenos y contrapesos. Este sistema se aplica a través de estructuras institucionales independientes, y sus decisiones se ejecutan prontamente.

**ID-14. Eficacia de las medidas de registro de los contribuyentes y estimación de la base impositiva**

En este indicador, se evalúa en qué medida el registro de contribuyentes es confiable y con base en dicho registro se busca establecer la razonabilidad de las estimaciones de pasivos tributarios correspondientes. Asimismo, se persigue establecer en qué medida los sistemas de riesgo

y auditorías contribuyen de forma eficiente al cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2009).



i) *Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes.*

La identificación tributaria en Guatemala recibe el nombre de Registro Tributario Unificado (RTU). Por disposición de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Congreso de la República. Decreto 27, 1992 y su reglamento de 2006), la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) (Congreso de la República. Decreto 26, 1992 y su reglamento de 2006) y el Código Tributario (Congreso de la República. Decreto 6, 1991 y Reformas del 2006), toda persona que sea económicamente activa debe inscribirse en el RTU. La SAT es la encargada de registrar las personas físicas, jurídicas y “situaciones especiales”, esto quiere decir, aquellos contribuyentes que sin ser personas jurídicas- por ejemplo:

los fideicomisos, la copropiedad, los contratos de asociación en participación, las sucesiones indivisas, y otros -son susceptibles de cumplir con obligaciones tributarias de índole material o formal.

Por tanto, toda interacción entre la administración tributaria y el contribuyente relacionada con el pago de tributos y el cumplimiento de obligaciones tributarias se realiza a partir del Número de Identificación Tributaria (NIT). La Tabla 3.14.1 presenta el total de contribuyentes potenciales que presenta el RTU para 2006, 2007, 2008 y septiembre de 2009 y su variación interanual:

**Tabla 3.14.1 Datos del registro de contribuyentes**

Descripción	Contribuyentes registrados			
	2006	2007	2008	2009
Personas individuales	3,912,186	4,451,691	5,019,201	5,365,748
Personas Jurídicas	108,882	116,542	124,682	139,097
<b>Contribuyentes Potenciales</b>	<b>4,021,068</b>	<b>4,568,233</b>	<b>5,143,883</b>	<b>5,504,845</b>
<b>Tasa de Crecimiento</b>				
Personas individuales		14%	13%	7%
Personas Jurídicas		7%	7%	12%
<b>Contribuyentes Potenciales</b>		14%	13%	7%
<i>FUENTE: SAT</i>				

Los contribuyentes potenciales son el resultado del registro por parte de la SAT y la ex Dirección General de Rentas Internas de: a) personas individuales o jurídicas que pagan impuestos con o sin obligación recurrente; y personas que cumplen la mayoría de edad (18 años) y que por mandato legal (artículo 3 de la ley del ISR) desde el año 2000 deben asignárseles un NIT<sup>86</sup>; b) personas que lo requieren para realizar solicitudes de operaciones que den lugar a activos crediticios; y c) los deudores que sean personas jurídicas o individuales (literal a de los Artículos 13 y 14 del Reglamento para la Administración del Riesgo de Crédito, Anexo a la Resolución JM-93-2005), y a los entes, patrimonios o bienes especificados por la ley del ISR.

Por su parte, la SAT maneja una base tributaria que contiene los contribuyentes efectivos con propósitos de estimación de pasivos y deudas tributarias. Dicha base está conformada por contribuyentes que interactúan con la administración tributaria de forma: a) frecuente y son denominados contribuyentes especiales grandes y medianos; y b) recurrente o no, pero que cumplen alguna obligación tributaria, denominados contribuyentes medianos y pequeños (MEPECOS).

La Tabla 3.14.2 presenta el número de contribuyentes efectivos para 2006, 2007, 2008 y septiembre de 2009 , así como su variación interanual.

86 De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadísticas en Guatemala existían alrededor de 5,836,504 habitantes mayores de 19 años en 2005, por tanto, el RTU representaba aproximadamente un 70% de los habitantes sujetos a registro.

**Tabla 3.14.2 Número de contribuyentes efectivos**

Descripción	2006	2007	2008	2009
<b>A. Contribuyentes Especiales</b>	<b>3,000</b>	<b>1,900</b>	<b>1,800</b>	<b>1,900</b>
<i>Especiales Grandes</i>	300	300	300	300
<i>Especiales Medianos</i>	2,700	1,600	1,500	1,600
<b>B. Medianos y pequeños contribuyentes (MEPECOS)</b>	<b>937,400</b>	<b>999,880</b>	<b>1,072,332</b>	<b>1,068,005</b>
<i>MEPECOS con pago de impuestos con obligación recurrente (IVA, ISR, IETAAP/ISO)</i>	448,250	463,364	473,740	436,217
<i>MEPECOS con pago de impuestos con obligación no recurrente (Pago únicamente del ISCV timbres sin cancelar IVA, ISR, IETAAP/ISO)</i>	489,150	536,516	598,592	631,788
<b>C. Base Tributaria Total (contribuyentes efectivos) (A+B)</b>	<b>940,400</b>	<b>1,001,780</b>	<b>1,074,132</b>	<b>1,069,905</b>
<b>Variación</b>		<b>6.5%</b>	<b>7.2%</b>	<b>-0.4%</b>

*FUENTE: SAT*

Para mantener actualizado el RTU, la SAT cuenta con un procedimiento de actualización anual de datos de cada contribuyente, con base en el formulario FDU. El proceso de actualización funciona como un semáforo. Por ejemplo, el sistema anualmente asigna color naranja a los NIT que no actualizaron sus datos en los 12 meses anteriores. Por tanto, si un contribuyente con NIT de color naranja se presenta a cualquier oficina tributaria para actualizar sus datos, se le imprime el formulario FDU, asignándole el sistema simultáneamente color amarillo. Con el NIT amarillo, el contribuyente tiene 30 días hábiles para entregar el formulario con la información actualizada. En el momento de grabar los datos, el sistema asigna al NIT color verde, lo cual significa que la información del contribuyente ha sido actualizada. Si el contribuyente no entrega el FDU dentro de los 30 días hábiles, el sistema automáticamente asigna al NIT color rojo, que significa estar desactualizado. Este proceso es aplicado de forma automática en el Registro Fiscal de Imprentas, lo cual implica:

i) que los propietarios de imprentas deben estar actualizados si desean imprimir facturas; y ii) cualquier contribuyente que solicita autorización de impresión de facturas, a través de una imprenta, debe estar actualizado. En conclusión, en ambos casos, la actualización constituye un requisito previo para obtener la autorización respectiva.

Asimismo, tomando en cuenta la plataforma informática del sistema de RTU, otros sistemas también identifican contribuyentes con incumplimiento en alguna obligación tributaria, ya sea porque no fueron localizados o porque, siendo localizados, no se presentan a solventar su situación. Los programas operativos que utilizan la habilitación e inhabilitación de NIT, por acciones específicas son: Omisos, Cobranzas, Cuenta Corriente, Reten IVA, Cruces de información – FISAT- y Fiscalizaciones. La tabla 3.14.3 presenta los motivos de inhabilitación de los NIT para el periodo 2006, 2007, 2008 y septiembre de 2009, así como su variación anual<sup>87</sup>:

**Tabla 3.14.3 Inhabilitaciones NIT 2006 a septiembre 2009**

Motivo	2006	2007	2008	2009
Falta de actualización de datos	71,303	77,362	104,874	121,925
Omisos	48	43	8,642	13,201
RETENIVA	0	2,483	8	12,295
Cruces de información – FISAT	239	681	8	2,958
Cobranzas	0	0	724	2,378
Fiscalizaciones	24	47	230	573
<b>Total</b>	<b>71,614</b>	<b>80,616</b>	<b>114,486</b>	<b>153,330</b>
<b>Variación</b>		<b>13%</b>	<b>42%</b>	<b>34%</b>

*FUENTE: Base de datos Sistema de Registro Tributario Unificado*

87 La inhabilitación temporal del NIT es una medida administrativa que la SAT ejecuta con fundamento en la facultad que le brindan tanto la Ley Orgánica de la SAT como el Código Tributario. La ley Orgánica de la SAT en el Art 3 literal e. establece: "Objeto y Funciones de la SAT (...Mantener y controlar los registros, promover y ejecutar las acciones administrativas y promover las acciones judiciales, que sean necesarias para cobrar a los contribuyentes y responsables los tributos que adeuden, sus intereses y, si corresponde, sus recargos y multas)". Por su parte, el Código Tributario en su artículo 98 "A", incisos 7 y 8 indica: "(...Verificar la veracidad de la información que proporcione el contribuyente o responsable en el RTU...)".

Diversas instituciones utilizan el NIT como identificador de las personas naturales y jurídicas que realizan gestiones en cada una de las referidas instituciones. De tal manera, se puede obtener de la administración tributaria

la información que es pertinente proporcionar , principalmente la referente a datos generales, afiliaciones, vehículos y establecimientos. Las instituciones que hacen uso del NIT son:

- *El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) utiliza el NIT como un identificador, tanto de los patronos como de sus afiliados, y realiza consultas a través de “WEB Service”.*
- *El Ministerio de Finanzas Públicas, a través del SIAF-SAG, utiliza el NIT como identificador de proveedores y colaboradores del sector público. Entre los sistemas que utilizan el NIT, se encuentran: GÚATECOMPRAS para identificar a los proveedores del Estado; SIGES para operar el gasto de los bienes y servicios que adquiere el Estado; GUATENOMINAS para identificar a los colaboradores del sector público; y SICOIN para el registro contable y aprobación de los pagos, tanto a proveedores como a colaboradores del sector público. Las consultas se realizan a través del uso de “WEB Service” .Adicionalmente al NIT, este sistema también consulta o valida las autorizaciones de facturas y otros documentos que por ley deba autorizar la administración tributaria.*
- *La Policía Nacional Civil utiliza la información de identificación general de los contribuyentes y de los vehículos que tienen inscritos a su favor, para la persecución de los posibles delincuentes por la comisión de un supuesto delito. La consulta la realizan a través del acceso a un sistema vía WEB.*
- *El Organismo Judicial, utiliza el NIT como identificador de sus proveedores y colaboradores. Realiza las consultas a través de “WEB Service”.*
- *El Ministerio Público, como entidad competente de la investigación de la comisión de delitos, utiliza la información de identificación general de los contribuyentes y de los vehículos que tienen inscritos a su favor. La consulta la realizan a través del acceso a un sistema vía WEB.*
- *El Registro Mercantil, en forma conjunta con la administración tributaria, creó una ventanilla de atención, donde se consolida el procedimiento de inscripción de una empresa mercantil de las personas naturales. Así, al presentarse a la Ventanilla Agil, el solicitante no solo logra la inscripción de su empresa sino de una vez obtiene su NIT.*
- *El Registro de la Propiedad Inmueble, como entidad competente de velar por la inscripción y anotación de derechos reales sobre bienes inmuebles, utiliza el NIT para identificar a los propietarios de los bienes que se inscriben y para controlar que los impuestos que les corresponde pagar estén debidamente cumplidos. Esta consulta la realizan a través del uso de “WEB Service” y mediante el acceso a un sistema cliente servidor.*
- *La AGEXPRONT- la Asociación de Exportadores- lleva el control de sus agremiados y del cumplimiento de sus obligaciones tributarias, a través de una aplicación específica en coordinación con la Intendencia de Aduanas. Su consulta la realizan a través del uso de “WEB Service”.*
- *Los bancos del sistema utilizan el NIT como un identificador para todos los cuentahabientes que desean obtener un crédito, asimismo, para la recepción del pago de impuestos. Realizan su consulta a través de “WEB Service” y, por este mismo medio, pueden asignarle NIT a los cuentahabientes que no lo tienen.*
- *La Superintendencia de Bancos (SIB), utiliza el NIT como identificador de los cuentahabientes de todos los bancos y financieras para el control y análisis de riesgo, realizando las consultas a través del uso de “WEB Service”.*

Tal como opera actualmente, el NIT, se emplea básicamente como documento para certificar la identidad de las personas naturales y jurídicas, y sus procedimientos de control están orientados a asegurar la actualización y vigencia de los datos generales de los contribuyentes, sean estos

activos o potenciales. El diseño actual del RTU no permite enriquecer sistemáticamente este registro con información comercial y de activos imponibles de los contribuyentes, limitando su eficacia a simplemente aspectos de identidad. Por tanto, sus vínculos con otros registros son

limitados y principalmente de carácter indirecto. ComopartedelproyectedereingenieríadelRTU,laSAT ha establecido que la funcionalidad de la base de datos

del RTU, conceptualizada y desarrollada desde hace siete años, requiere de modernización y actualización.

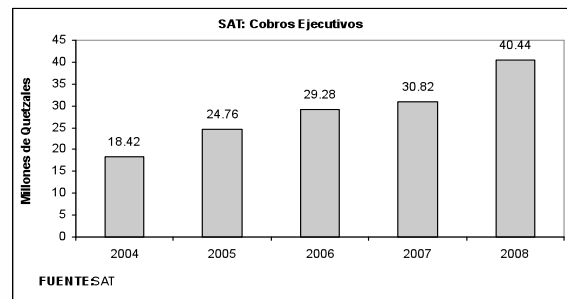
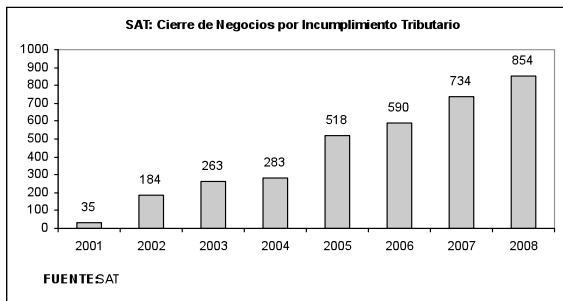
**Calificación B.** El RTU contiene información general, básica y actualizada para los contribuyentes especiales y los MEPECOS, quienes constituyen la base tributaria, pero no permite enriquecer de modo sistemático y directo este registro con información comercial y de activos imponibles de los contribuyentes

ii) *Eficacia en las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de registro y declaración.*

En el caso de contribuyentes especiales grandes y medianos, la SAT controla de forma efectiva el cumplimiento de sus obligaciones tributarias -sustantivas o formales-, a través de la asignación de una cartera a los profesionales que forman parte de las Divisiones de Recaudación y Gestión de cada una de las Gerencias respectivas. El seguimiento continuo al cumplimiento de las obligaciones tributarias de estos contribuyentes se realiza mediante comunicación directa y constante, verificando que cumplan en los plazos establecidos y brindándoles asistencia sobre diversos temas. En el caso de contribuyentes medianos y pequeños, el control del cumplimiento de sus obligaciones tributarias se realiza a través de sistemas. Es decir, el seguimiento no es personalizado y consiste en el envío de avisos de forma masiva

de acuerdo con el potencial de recaudo, siendo el procedimiento de OMISOS el de mayor aplicación. A través de este procedimiento, se identifican las declaraciones que no han sido presentadas por los contribuyentes, según sus afiliaciones, después de haberse vencido el plazo correspondiente.

Con relación a las sanciones por el incumplimiento de las declaraciones, la SAT lleva un registro de cierre de negocios por incumplimiento tributario y de los montos por cobro ejecutivo, los cuales en ambos casos no son significativos. En los gráficos adjuntos se muestra el número de negocios cerrados por SAT durante 2001-2008, y los cobros ejecutivos efectuados entre los años 2004 a 2008 :



El Código Tributario de Guatemala, Decreto 6-91 actualizado en agosto del 2006, establece claramente en su artículo 94 las sanciones aplicables a las infracciones tributarias de los contribuyentes, incluyendo aquellas referidas al registro de contribuyentes (inscripción y actualización anual) y a la declaración de impuestos (omisión, presentación

tardía, y otras). Las sanciones monetarias varían entre US\$ 5 y 150, y el incumplimiento del pago de estas puede originar sanciones judiciales. Sin embargo, en la práctica, la aplicación de estas sanciones sólo se produce para el grupo de grandes contribuyentes, pero no para en los demás grupos de contribuyentes.

**Calificación B.** La legislación tributaria establece las penalidades por incumplimiento de obligaciones y del registro en el RTU. Estas penalidades son aplicadas en por la SAT pero que no son lo suficientemente efectivas, en especial aquellas que tienen relación

iii) *Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario.*

La SAT ha mejorado de forma significativa la planificación y el control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario a partir de 2007, cuando se aprobó el Reglamento Interno -Acuerdo de Directorio 7-2007-, el cual establece que la institución debe elaborar un Plan de Fiscalización de forma anual a nivel nacional para tributos internos y comercio exterior. El Plan de Fiscalización de Tributos Internos es aprobado por el Intendente de Fiscalización de acuerdo con las responsabilidades que le corresponden según dicho Reglamento. Por su parte, el Plan de Fiscalización de Comercio Exterior es aprobado por el Intendente de Fiscalización y, de acuerdo al CAUCA IV, también por el Superintendente de la SAT.

En este sentido, la SAT aprobó el Plan Anual de Fiscalización de 2008 y 2009, incluyendo los diversos programas de auditoría a ejecutar, tales como: a) auditorías selectivas, las cuales son recomendadas por los análisis de riesgo (módulo de inteligencia fiscal); b) auditorías no recurrentes, las cuales son recomendadas por los programas de auditoría masiva; c) auditorías masivas, las cuales comprenden programas de presencia fiscal por sector específico, presenciales

masivas y cruces de información; y d) programas operativos conjuntos y de inventarios físicos.

Desde el punto de vista organizacional, el Plan de Fiscalización se corresponde con la estructura de la Intendencia de Fiscalización conformada por los siguientes departamentos: a) Fiscalización Selectiva, el cual propone el plan de fiscalización para las divisiones de fiscalización, la generación de los programas de auditorías y su seguimiento; b) Fiscalización de Comercio Exterior, el cual propone el plan de fiscalización de las operaciones de comercio exterior y su seguimiento; y c) de Procesos Masivos, el cual propone un programa de trabajo en función de la evolución de los sectores económicos y de las denuncias. El departamento de Gestión de Riesgo brinda apoyo técnico para la elaboración y ejecución del Plan anual de Fiscalización mediante la realización de estudios para identificar riesgos, actualizar los parámetros de riesgo y efectuar su cuantificación. Asimismo, el departamento de Evaluación y Control establece la efectividad de las actividades realizadas por los distintos departamentos durante la ejecución del Plan de Fiscalización. El elemento ordenador de la aplicación del Plan de Fiscalización anual es el sistema FISAT.

**Cuadro 3.14.1 Sistema de Fiscalización de la SAT-FISAT-**

El FISAT es un sistema informático utilizado para el direccionamiento, la selección, la programación, la ejecución, la evaluación y el control de los procesos de fiscalización de la Intendencia de Fiscalización. Este sistema permite llevar a cabo lo siguiente: , :

1. Observar el comportamiento macroeconómico de los contribuyentes a nivel sectorial, nacional, regional y departamental.
2. Diagnosticar el comportamiento tributario de grupos de contribuyentes de determinados sectores con base en indicadores estadísticos.
3. Consolidar distintas fuentes de datos para evaluar el comportamiento y el cumplimiento del universo de contribuyentes, determinando indicios de evasión o elusión a través de la integración v aplicación de reglas. variables. fórmulas v modelos.

Con relación al monitoreo del cumplimiento y ejecución del plan de fiscalización, el plan se cumple , en general, de forma satisfactoria debido a que la mayoría de las auditorías programadas son

ejecutadas. Asimismo, el control del plan abarca: a) las auditorías programadas por gerencia y por tipo de impuesto; b) el detalle de los ajustes y multas por tipo de gerencia e impuesto; y c) las presencias fiscales.



**Tabla 3.14.4 Auditorías ejecutadas durante 2007 y 2008**

Gerencia	2007		2008		
	Proceso	Finalizadas	Programado	Proceso	Finalizadas
Contribuyentes especiales Grandes		19	280	14	216
Contribuyentes especiales Medianos	1	5	678	14	627
Regional Central		47	1,235	108	1,083
Regional Sur		44	334	18	316
Regional Occidente		41	535	16	519
Regional Nororiental		41	363	20	342
<b>Subtotal Programación Fiscalización</b>	<b>1</b>	<b>197</b>	<b>3,425</b>	<b>190</b>	<b>3,103</b>
Crédito Fiscal (3 regionales)	1	182	2,420	204	2,216
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>379</b>	<b>5,845</b>	<b>394</b>	<b>5,319</b>
%			100%	7%	91%

FUENTE: SAT

**Calificación A.** Las auditorías y las investigaciones de fraude tributario se realizan y monitorean de acuerdo con un Plan de Fiscalización Anual, cuya elaboración se basa mayormente en criterios de riesgo, criterios de evaluación y medición de riesgo para los principales impuestos que son declarados y evaluados por los contribuyentes (Self-

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 14</b>	<b>B+</b>	<b>Método calificación M2</b>
(i)	B	Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos completo con algunos vínculos con otros sistemas pertinentes de registros públicos y reglamentos del sector financiero.
(ii)	B	Se han previsto sanciones por incumplimiento para los ámbitos más importantes, pero no siempre resultan eficaces, por ser de escala insuficiente y/o porque su administración no es uniforme.
(iii)	A	La administración e información sobre auditorías tributarias e investigaciones de fraudes se basa en un plan de auditoría general y documentado, con claros criterios de evaluación de riesgos para todos los principales tributos en que se aplica un sistema de autoliquidación.

**ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos**

En este indicador, se evalúa: i) la capacidad de la administración tributaria para establecer con precisión las deudas de tributos atrasados y el cobro de las mismas; ii) la frecuencia en la cual la recaudación de tributos es transferida a la tesorería,

a efecto de asegurar disponibilidades para el gasto público programado; y iii) la frecuencia y calidad de las conciliaciones de las recaudaciones, incluyendo las deudas tributarias, entre la administración tributaria y la Tesorería Nacional.

- i) *El coeficiente de cobro de atrasos de tributos brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo.*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a los dos últimos ejercicios fiscales completados (2007 y 2008).

pequeños tributos por pagar sí existen mediante planes de pago, permitiendo que los contribuyentes regularicen su situación. Estos casos son más bien de carácter excepcional y no la regla.

La legislación tributaria vigente establece que, cuando un contribuyente presenta la declaración de pago de impuestos, debe cancelar el monto total de dicha declaración. Es decir conceptualmente no existen pagos pendientes que los contribuyentes deban realizar contra la declaración. Por lo tanto, la SAT, en teoría, no tiene necesidad de controlar dichos pagos (tributos por pagar). Sin embargo,

El procedimiento empleado por la SAT permite que, en lugar de atrasos en el pago, se produzca la omisión a la declaración y al pago, lo cual no se ha podido cuantificar y no permite asignar una calificación a la presente dimensión.



**Calificación N/S.** La información existente no permite calificar la dimensión.

- ii) *La eficacia de la transferencia del cobro de los tributos en la tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal.*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2009).

Los contribuyentes de tributos internos e importadores pagan todas sus obligaciones tributarias en los bancos comerciales, no siendo posible que los contribuyentes paguen sus obligaciones por otros medios, ni en la SAT, ni directamente a la TN. La SAT, mediante convenios con bancos comerciales, establece que los mismos están autorizados para recibir, recolectar y mantener los montos recaudados por impuestos internos y aranceles aduaneros, así como transferir los mismos a cuentas de la Tesorería Nacional en el Banco de Guatemala. El alcance de los convenios cubre todo el país e incluye las fronteras donde existe presencia aduanera. Los convenios establecen que los

abonos o acreditaciones de los montos recaudados deberán ser depositados en el mismo día en la cuenta restringida, constituida en el mismo banco a nombre de la “Tesorería Nacional, Cuenta Nacional de Recaudo-SAT”. Los fondos depositados en dicha cuenta están en poder del banco recaudador y no están disponibles para la Tesorería Nacional, aunque esta se encuentra en condición de saber cuánto fue lo depositado en la cuenta. Según los citados convenios, dichos fondos deberán ser transferidos a la cuenta “Gobierno de la República, Fondo Común” en el Banco de Guatemala después de cinco (5) días hábiles de su recepción, quedando hasta en este momento los fondos disponibles para la TN. El cumplimiento de los convenios es controlado y sancionado por la SAT toda vez que dichos convenios establecen un régimen detallado de sanciones y sus causas.

**Calificación B.** Los fondos recaudados por el sistema bancario, mediante convenio con la SAT, son transferidos a la Tesorería al quinto día hábil luego de haber sido

- iii) *La frecuencia de realización por parte de la tesorería de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2009).

La SAT lleva a cabo una conciliación diaria de los fondos ingresados por recaudación bancaria, comparando la información de los depósitos realizados con la documentación de pago de los contribuyentes. Esta conciliación se realiza a partir de los cinco días hábiles siguientes, cuando el banco envía a la SAT la documentación que respalda los montos recaudados, incluyendo la boleta de depósito efectuada al Fondo Común en el BANGUAT, la cual debe ser registrada por la Tesorería Nacional como nota de crédito en el SICOIN. Con esta

documentación, el Departamento de Supervisión de Entidades Receptoras de Recaudo y Cumplimiento de Normatividad, por medio de la Unidad de Registro Contable de Ingresos Tributarios y de la Unidad de Supervisión de Operaciones y Conciliaciones, realiza el registro diario de ingresos. Para tal efecto, dicho departamento efectúa los registros diarios pertinentes en: a) el sistema informático SICOIN, donde realiza el asiento contable correspondiente a los ingresos recibidos; y b) el Sistema Integrado Tributario (Módulo de Control BANCARIO) de la SAT, que permite proceder al seguimiento de los ingresos recaudados, así como al cumplimiento del convenio de recaudación con el sistema bancario.

**Calificación A.** Se realizan conciliaciones completas de las declaraciones y se lleva a cabo la recaudación efectiva con los montos transferidos a la Tesorería Nacional de

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 15</b>	<b>N/S</b>	<b>Método calificación M1*</b>
(i)	N/S	No se pudo calificar por falta de información
(ii)	B	Los ingresos recaudados se transfieren a la Tesorería por lo menos semanalmente
(iii)	A	Se realiza por lo menos mensualmente, dentro del mes siguiente al final del mes, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería.

### **ID-16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos**

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al último ejercicio fiscal completado (2008). En este indicador, se evalúa en qué medida los ministerios y las agencias que forman parte del

presupuesto nacional, y dependen de asignaciones presupuestarias y fondos líquidos de la Tesorería Nacional, reciben información oportuna sobre las asignaciones presupuestarias y disponibilidades de efectivo, para programar y pagar sus compromisos.

#### *i) Medida en que se realiza la previsión y seguimiento de los flujos de caja.*

La previsión de flujos de caja se realiza una vez al año en noviembre para apoyar la formulación del presupuesto de la próxima gestión. El seguimiento de los flujos de caja lo realiza la TN con periodicidad diaria con relación a las disponibilidades, y con periodicidad mensual cuando debe informar las cuotas de devengado. Para contar con dichas cuotas, los ministerios y las agencias que dependen de los fondos de presupuestos envían al inicio de cada cuatrimestre de forma escrita a la DTP sus requerimientos de cuotas de compromiso y devengado. La DTP filtra los requerimientos de las instituciones en el marco del Artículo 30 de la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual establece que el MINFIN fijará las cuotas de compromiso, devengado y pago, considerando el flujo estacional de ingresos, la capacidad real de ejecución y los fondos requeridos para el logro oportuno de las metas de los programas y proyectos. Una vez que la DTP “filtra” los requerimientos, los mismos son analizados de forma semanal por el Comité de Programación y Ejecución del Presupuesto (COPEP), quien define una tabla final de distribución de los recursos, con base en la información de los saldos de efectivo que reporta el SICOIN por fuente, y en lo informado al COPEP por la TN. La definición de la distribución final se realiza de acuerdo con los criterios de prioridades

de gasto, establecidos en el presupuesto aprobado. Dichas prioridades son generalmente gastos en salud, educación y programas de protección social.

Este mecanismo favorece el control del gasto, en el sentido de que las cuotas de compromiso cuatrimestrales ofrecen un techo y un horizonte para el gasto a comprometer durante el cuatrimestre. De conformidad con dicha información, las entidades proceden a realizar las compras de bienes y servicios, los cuales se pagan cuando la DGP comunica las cuotas de devengados mensuales. Este proceso es consistente debido a que el sistema financiero del país se basa en la programación presupuestaria para la ejecución de gastos. A lo largo de la gestión fiscal, se ejerce un control y se lleva a cabo un seguimiento de la situación del flujo de caja de forma permanente con fines de priorización de pagos. El flujo de información sobre saldos estimados de efectivo, por fuente o con destino específico, entre la TN y las entidades, ha sido fluida durante el periodo de análisis.

Sin embargo, este mecanismo no ha logrado en definitiva contener de manera efectiva el gasto, debido a que las entidades argumentan que cuentan con crédito presupuestario y, por tanto, deberían poder cumplir con sus compromisos de gasto.

**Calificación A.** Se realiza una estimación de flujo de caja para la formulación y preparación del presupuesto, la cual es actualizada mensualmente.

- ii) *Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio, proporcionada a los ministerios, departamentos y organismos (MDO) sobre los topes máximos y compromisos de gastos.*

En general, durante el período de análisis, la información que el MFP proporciona a los ministerios, departamentos y organismos sobre los topes máximos y compromisos de gasto ha sido confiable. De hecho, durante el período de análisis las

cuotas de compromiso y devengado han presentado saldos positivos entre montos programados y ejecutados. La Tabla 3.16.1 muestra las cuotas de compromiso y devengado, programadas y ejecutadas por grupo presupuestario para 2006, 2007 y 2008.

**Tabla 3.16.1 Cuotas programadas y ejecutadas 2006 a 2008 (En millones de quetzales)**

grupo	Compromiso			Devengado		
	Programado (a)	Ejecutado (b)	Diferencia	Programado (a)	Ejecutado (b)	Diferencia
<b>grupo</b>	<b>2006</b>					
0	12,971.5	11,756.4	1,215.1	11,762.5	11,453.5	309.0
100	5,729.3	4,981.2	748.1	5,218.5	4,467.8	750.7
200	1,782.0	1,397.3	384.7	1,714.6	1,382.0	332.5
300	6,892.5	6,020.5	871.9	6,342.2	4,878.9	1,463.4
400	10,939.1	10,553.4	385.7	9,772.5	9,520.1	252.4
500	11,050.1	10,606.9	443.2	11,243.4	10,426.5	816.8
600	73.9	60.7	13.2	64.2	58.4	5.8
700	6,432.3	6,019.1	413.1	6,372.7	5,159.5	1,213.1
800	41.8	41.6	0.1	61.2	56.5	4.7
900	78.2	73.9	4.3	68.3	64.7	3.6
<b>Totales</b>	<b>55,990.6</b>	<b>51,511.1</b>	<b>4,479.5</b>	<b>52,620.1</b>	<b>47,468.0</b>	<b>5,152.1</b>
<b>grupo</b>	<b>2007</b>					
0	9,316.1	8,257.4	1,058.7	12,721.2	12,321.9	399.3
100	3,832.5	3,528.0	304.6	6,145.3	5,605.1	540.2
200	1,223.5	1,034.0	189.6	2,008.2	1,631.3	376.9
300	5,038.2	4,754.3	283.9	6,652.6	6,075.4	577.2
400	8,489.7	8,191.9	297.8	11,304.7	10,949.6	355.1
500	6,785.3	6,513.8	271.5	10,419.2	9,737.2	682.0
600	35.1	34.3	0.8	71.4	60.4	11.0
700	3,549.5	3,503.3	46.2	6,190.8	6,057.5	133.3
800	33.3	32.8	0.6	51.0	49.0	2.0
900	109.7	106.2	3.4	136.0	130.6	5.4
<b>Totales</b>	<b>38,413.0</b>	<b>35,955.9</b>	<b>2,457.0</b>	<b>55,700.4</b>	<b>52,618.0</b>	<b>3,082.4</b>
<b>grupo</b>	<b>2008</b>					
0	10,607.3	10,224.0	383.3	16,019.2	15,411.3	607.9
100	8,081.2	7,328.0	753.2	10,397.8	9,550.0	847.8
200	4,000.9	2,813.5	1,187.4	5,661.6	4,280.2	1,381.5
300	4,626.4	4,326.3	300.2	5,716.4	5,155.0	561.4
400	5,367.7	5,057.9	309.8	9,956.3	9,530.2	426.1
500	6,169.8	5,602.4	567.4	8,453.2	8,103.9	349.3
600	142.1	134.4	7.7	158.4	154.0	4.4
700	4,264.6	4,074.3	190.3	6,657.7	6,332.0	325.7
800	71.0	64.8	6.2	82.0	71.4	10.6
900	50.8	28.7	22.1	63.4	39.0	24.4
<b>Totales</b>	<b>43,381.8</b>	<b>39,654.3</b>	<b>3,727.5</b>	<b>63,166.2</b>	<b>58,627.0</b>	<b>4,539.2</b>

**Calificación B.** La información que el MFP proporciona a los MDO para cumplir con sus compromisos de gasto es confiable y la misma comunicada al inicio de cada

*Nota: Aunque el procedimiento empleado por el gobierno es adecuado, el estándar PEFA requiere para obtener una calificación A que la entidades cuenten con un periodo de seis meses para comprometer gastos y Guatemala solo se dispone de cuatro.*

iii) *La frecuencia y la transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los MDO*

La frecuencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias se encuentra en función de las disponibilidades y estimaciones de ingresos fiscales. Los ajustes presupuestarios, por lo general, no requieren ser sometidas a consideración del Congreso de la República, siempre y cuando no se modifiquen los montos totales de ingresos y egresos del presupuesto aprobado. Este supuesto le otorga cierta flexibilidad al MFP para realizar ajustes al presupuesto mediante acuerdos gubernativos, en función de las prioridades de política establecidas en el presupuesto aprobado. En el Anexo A.1.3 se muestra cómo los presupuestos institucionales fueron modificados durante el año, alcanzando, en algunos casos, variaciones de hasta 41.6 % en el MICIVI; 47.8% en el Ministerio de Economía; y 25.7 % en el Ministerio de Trabajo. Otras nueve instituciones sufrieron modificaciones presupuestarias por montos superiores al 10% de su presupuesto, lo cual fue discutido en el ID-2. Estas modificaciones, fueron solicitadas en algunos casos por las instituciones; en otros casos, fueron negociadas con estas y posiblemente en, determinadas circunstancias,

fueron de carácter obligatorio, por ser necesarias debido a factores externos o imprevistos. Sin embargo, en todos los casos fueron discutidas y aprobadas por las autoridades institucionales. En el ejercicio presupuestal analizado (2008), no se ha encontrado evidencia que permita calificar los ajustes presupuestarios realizados, de falta de transparencia o provenientes de decisiones unilaterales.

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica de Presupuesto, el MINFIN está autorizado para realizar los ajustes correspondientes al presupuesto aprobado, cuando el comportamiento de los ingresos corrientes muestre una tendencia significativamente inferior a las estimaciones establecidas en el presupuesto de ingresos y gastos aprobados. Por lo tanto, el procedimiento de ajuste al presupuesto se realiza las veces que sean necesarias, con el propósito de mantener niveles manejables de déficit. En consecuencia, aunque el proceso es transparente y coordinado con las autoridades institucionales, este resulta frecuente y significativo, según se aprecia en la información mostrada en el Anexo A.1.3.

**Calificación C.** Existe un marco legal que permite realizar ajustes al presupuesto en términos transparentes y coordinados con las autoridades institucionales, pero estos se aplican con cierta frecuencia durante el año y por montos significativos.

*NOTA: Aunque el procedimiento empleado por el gobierno es adecuado, el estándar PEFA requiere para obtener una calificación B que se produzcan sólo uno o dos ajustes presupuestarios significativos durante el año, lo cual no se cumple en el caso de Guatemala.*

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 16</b>	<b>C+</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	A	Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza mensualmente con base en la entrada y la salida real de efectivo.
(ii)	B	Se proporciona a los MDO información confiable sobre topes máximos de compromisos, por lo menos con un trimestre de anticipación.
(iii)	C	Suelen realizarse ajustes presupuestarios dentro del ejercicio, pero con cierta transparencia.

**ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías**

En este indicador, se evalúa en qué medida se realizan los procesos siguientes: i) Si la administración de la deuda pública se lleva a cabo de forma oportuna y con base en información precisa y actualizada, con el fin de contribuir a una adecuada programación de compromisos presupuestarios (pagos de intereses y amortizaciones); ii) Si las necesidades de caja

están respaldadas con información actualizada sobre las disponibilidades de efectivo en las cuentas de la tesorería para minimizar generación de deuda pública; y iii) Si el otorgamiento de garantías contingentes se registra de forma transparente y oportuna, de tal forma que se pueda contar con información sobre el riesgo fiscal implícito.

i) *Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos de la deuda.*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2009). El marco legal para la administración de la deuda pública se encuentra en el Título V del Sistema de Crédito Público de la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual define el marco institucional y procedimental para la administración de la deuda pública (Artículos 60 a 74). Sin embargo, el registro de la información de la deuda pública se realiza de forma separada: a) por el MINFIN, a través de la DCP responsable de la deuda pública externa e interna; y b) por el BANGUAT, en su función de agente financiero. En tal sentido, el BANGUAT facilita la información estadística de la deuda interna para que dicha información sea capturada por la DCP vía internet, a efecto de llevar a cabo el seguimiento correspondiente. La división de funciones para el registro de la deuda pública determinó que las aplicaciones informáticas para el registro de ambos tipos de deuda sean diferentes. Por un lado, la DCP utiliza una base de datos ORACLE 10G para el registro de deuda externa e interna y el SIGADE 5.3 sistema Espejo BANGUAT-MFP<sup>88</sup> para su administración. Por su parte, el BANGUAT también cuenta con una aplicación propia para el registro, el control y el pago de la deuda interna. La utilización de distintas aplicaciones se justifica debido a que el BANGUAT es el agente pagador del Estado, conforme los lineamientos emitidos por el MINFIN. Sin embargo, el registro de la totalidad de la deuda pública con

propósitos de auditoría es de responsabilidad de la DCP. La información sobre la deuda externa es actualizada de forma mensual, reconciliada con la información de los acreedores dos veces al año y se preparan reportes diarios para propósitos de monitoreo y seguimiento operativo. Los informes versan sobre: i) situación de la deuda externa; ii) programa de pagos de deuda interna; iii) servicio de deuda externa; iv) colocaciones de la deuda interna; y v) pagos de capital de la deuda interna. Dichos informes están disponibles en el sitio WEB del MINFIN, página de transparencia: <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>. Sin embargo, en dicho portal no se encuentra un informe consolidado de deuda interna y externa, asimismo se pudo constatar que dicho portal cuenta con información detallada sobre el estado de la deuda pública de forma separada. Al respecto, la DCP manifestó que está por implementar un nuevo portal con mayor información y más accesible al público en general. Con relación a la calidad de la información de la deuda pública, la CGC emitió un informe de liquidación del presupuesto de 2008. En tal informe, la CGC observa que la información estadística con referencia al registro de emisiones de bonos y los registros de la DCE que maneja la DCP -la cual se encuentra conciliada con el BANGUAT-, difiere de los saldos de deuda registrados en SICOIN. Por lo tanto, actualmente ambas dependencias se encuentran en proceso de validación y ajuste de la información contable.

**Calificación C.** El registro de los datos de deuda pública interna y externa es completo, actualizado y reconciliado semestralmente. Los datos pueden ser considerados de buena calidad. Sin embargo, se han producido problemas menores de conciliación entre los datos que muestran el SICOIN y la DCP. Se emiten reportes mensuales de gestión y del estado de la deuda pública, incluyendo pago de intereses, amortizaciones y stock de

*NOTA: Aunque la gestión de la deuda, en general, permitiría una calificación B, el hecho de que no se reconcilie las cuentas con los acreedores, al menos trimestralmente, no permite otorgar dicha calificación.*

ii) *Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2009).

La Tesorería Nacional cuenta con información

de los saldos de la cuenta única y otras bajo su control de manera diaria, mediante reportes del sistema. Por las noches, los bancos migran la información de las cuentas al sistema de la cuenta única y se consolida en hoja electrónica.

<sup>88</sup> Sistema creado con el objeto de mantener homogeneidad de los registros entre las entidades, que es alimentado diariamente con información del BANGUAT.



Debido a que algunas instituciones mediante convenios transfieren parte de su ejecución presupuestal a las ONG's, a instituciones internacionales y a fideicomisos, parte de los fondos fiscales son transferidos a estas instituciones bajo la modalidad de anticipos de fondos rotatorios (pagos a cuenta del contrato). Sobre estos fondos, la TN no ejerce ningún control, exceptuando los referidos al

control de los anticipos y a la rendición de cuentas previa a la renovación del fondo<sup>89</sup>. Estas cuentas y fondos no forman parte del sistema de la TN, por lo que la información de saldos tiene sólo carácter informativo pero no operativo para la gestión de la caja fiscal. Estos fondos y cuentas no son tomados en cuenta en la evaluación de la presente dimensión, ya que son considerados pagos a contratos en curso.

**Calificación A.** Todos los saldos de caja del sistema de la TN se calculan y consolidan

iii) *Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías.*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere al último ejercicio fiscal completado (2008).

Existe un marco legal para la contratación de préstamos y otorgamiento de garantías por parte del Estado (ver Anexo A1.17). Se pudo evidenciar el registro adecuado de las garantías vigentes, mediante el SIGADE, que puede emitir reportes consolidados del estado de la deuda pública externa directa y garantizada, incluyendo el historial de las deudas contraídas por empresas públicas en años anteriores. Por ejemplo, se cuenta con el registro de los saldos de la deuda de EMPAGUA, cuyo servicio está a cargo del Tesoro Nacional, mostrando la vigencia de garantías explícitas. Con relación a la deuda interna, no es necesario llevar un registro de la deuda interna garantizada, toda vez que no existen emisiones de títulos valores de entidades públicas, garantizadas por el Estado.

Según el marco normativo vigente, el Congreso de la República, previa opinión del Ejecutivo y de la Junta Monetaria del BANGUAT, es la única entidad autorizada para aprobar operaciones de crédito público, sea que esta provenga del Ejecutivo o de cualquier entidad estatal. Las opiniones previas del Ejecutivo y del BANGUAT se refieren a la conveniencia, necesidad e impacto fiscal de los créditos propuestos, verificando que estos no afecten las metas fiscales establecidas ni la sostenibilidad de la deuda.

Con relación a los municipios, la DCP lleva un registro estadístico de sus deudas con base en la información del INFOM y los formularios DCP-1 enviados por cada municipalidad. Dicha información no está integrada a SIGADE. Debido a que dicho sistema no cuenta con esa funcionalidad se implementó un sistema propio.

**Calificación A.** Existe un procedimiento bien definido para el otorgamiento de préstamos y garantías, basado en criterios transparentes y metas fiscales. El Congreso de la República es la única entidad autorizada para aprobarlos.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 17	B+	<b>Método calificación M2</b>
(i)	C	Los registros de la deuda interna y externa están completos, se actualizan y reconcilian por lo menos anualmente. Los datos se consideran de calidad razonable, aunque se reconocen algunas lagunas y problemas de conciliación. Sólo se presentan ocasionalmente informes sobre el volumen de la deuda y su servicio, o bien su alcance es limitado.
(ii)	A	Todos los saldos de caja se calculan diariamente y se consolidan.
(iii)	A	El Gobierno central contrae préstamos y otorga garantías, según criterios transparentes y metas fiscales, y todos los préstamos y garantías son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable

<sup>89</sup> En el caso de fideicomisos, el Manual para la Administración de Fideicomisos de la Administración Central, establece que los anticipos deben regularizarse como mínimo hasta un 75 % del último desembolso y el 100% del penúltimo desembolso, en el Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN. Se requiere el visto bueno de la Dirección de Contabilidad del Estado. La Tesorería Nacional puede autorizar nuevos anticipos, previa aprobación de fondos por parte del Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria COPEP.



**ID-18. Eficacia de los controles de la nómina**

En este indicador se evalúa la integridad de los registros de personal y la eficiencia de los procesos de administración de los recursos humanos y de procesamiento de la nómina en el gobierno.

La *Constitución de la República*<sup>90</sup> establece que los Organismos Legislativo y Judicial, así como las municipalidades y demás entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas se regirán por sus propias leyes cuando estas establecen las relaciones de trabajo con sus servidores. Por tal razón, el sistema de recursos humanos del Gobierno incluye sólo a los servidores del Gobierno central y de algunas entidades descentralizadas y autónomas, no la totalidad de los servidores públicos. Las demás instituciones públicas

administran sus recursos humanos de manera autónoma, bajo sus propias reglas, con sus recursos financieros propios y fuera del control del gobierno central, pero bajo la fiscalización de la, CGC.

En este indicador, sólo se evalúa la porción de servidores públicos que se integran en el sistema del Gobierno central, cuya gestión de recursos humanos está regida por *Ley de Servicio Civil*<sup>91</sup> (Congreso de la República. Decreto 1748, 1968) y su *Reglamento*<sup>92</sup>, que regulan las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores. La tabla 3.18.1 muestra los valores presupuestados de las nóminas globales del sistema de gobierno central y de las entidades autónomas, descentralizadas y especiales.

**Tabla 3.18.1 Distribución de la Nómina del Estado (millones de quetzales)**

Año	Nómina entidades regidas por Ley de Servicio Civil	Nómina de Entidades no regidas por Ley de Servicio Civil	Proporción bajo la Ley de Servicio Civil
2006	7,730	671	92.0%
2007	8,385	1,271	86.8%
2008 <sup>(*)</sup>	9,349	4,335	68.3%

Fuente: Ministerio de Finanzas. WEB Transparencia Fiscal  
 (\*) La Contraloría sale del presupuesto del Órgano Ejecutivo y asume su gestión autónoma en asuntos de personal

(i) *Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina*

El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2009).

Esta dimensión evalúa los procedimientos que aseguran la consistencia entre los siguientes aspectos: los registros de la nómina, que contienen el historial de pagos al trabajador; las fichas de personal, que contienen la información personal, laboral y profesional de los trabajadores; y, la clasificación de puestos de trabajo (escalafón), que contiene la descripción de funciones, obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos y que, además, establece la escala salarial a la cual pertenece el trabajador. Se evalúa también cómo se verifica periódicamente la consistencia de la información que estos contienen.

No hay un registro único de personal y sólo se cuenta con registros computarizados desde el año 2000. Con anterioridad a esta fecha, en el registro se llevaban

en “tarjetones”, los cuales eran llenados por los Autorizadores de Salarios del Ministerio de Finanzas Públicas. La información histórica de personal actualmente se encuentra distribuida en varias instituciones. La CGC conserva los archivos de personal previos al año 1971. La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) tiene un registro de personal que abarca sólo al periodo 1971 a 1992. La DCE tiene a su cargo un tercer registro con información desde 1993. Los entes descentralizados, las empresas públicas y las entidades especiales, como la CGC, llevan sus propios registros de personal y administran sus recursos humanos bajo regímenes diferentes a los aplicables al de la Ley de Servicio Civil. En la actualidad, hay además un nuevo y cuarto registro de servidores en el sistema, llamado GUATENOMINA. Este registro se encuentra localizado en el MINFIN y contiene información de personal vinculada a la nómina de sesenta y tres instituciones públicas (Ministerios, Secretarías de la Presidencia y algunos entes autónomos y descentralizados. Anexo A1.7).

90 Artículo 117  
 91 Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala  
 92 Acuerdo Gubernativo 18-98

Las entidades, regidas por la *Ley de Servicio Civil*, administran sus recursos humanos bajo la rectoría de ONSEC, y globalmente agrupan a más de 250,000 servidores públicos, entre permanentes y contratados. Estas entidades preparan cada una su nómina y la registran en el sistema GUATENOMINA, el cual permite transferir toda la información vía internet, facilitando la revisión y aprobación inicial por ONSEC<sup>93</sup> y/o por la DTP<sup>94</sup>, antes de ser procesado el pago por la Tesorería Nacional (TN). GUATENOMINA mantiene fichas de personal que contienen información de nómina y de recursos humanos, pero estos carecen de la información histórica de los trabajadores. El sistema GUATENOMINA excluye a las entidades que no están regidas por la Ley de Servicio Civil, por lo que estas procesan sus nóminas en sistemas propios e independientes de GUATENOMINA.

Aunque el registro de personal de GUATENOMINA permite la generación de fichas de personal incluyendo la información pertinente a la administración de recursos humanos, esta no se retroalimenta con la información del personal nuevo, ni con la información de los registros históricos.

ONSEC, durante el segundo semestre del año 2009, recibirá asistencia técnica de la Agencia de Cooperación Española para analizar las mejoras necesarias al sistema de clasificación de puestos, proponer un plan de acción, y establecer un registro único y centralizado de personal.

Presupuestariamente, se identifican seis categorías de gastos en personal tal, como se muestra a continuación en la tabla 3.18.2.

**Tabla 3.18.2 Clasificación presupuestaria de los gastos vinculados a la contratación de personal**

Código presupuestario	Categoría	Descripción	# servidores a enero 2009
011	Personal permanente	Personal permanente de planta en la institución	208,877
022	Personal por contrato	Personal temporal contratado (hasta 12 meses)	9,707
029	Servicios técnicos-profesionales	Personal profesional o técnico contratado temporalmente (hasta 12 meses)	n.d.
021	Personal supernumerario	Personal temporario de carácter especial	53,263
031	Personal por jornal	Personal obrero con contrato temporal	n.d.

*Fuente: ONSEC*

Actualmente, hay archivos físicos y digitales de personal, pero no existe una base de datos que compile y centralice la información de aquellos. Igualmente, la clasificación de puestos y salarios (escalafón) ha sufrido sucesivas modificaciones, pudiéndose encontrar más de 1400 categorías definidas discrecionalmente, que no han podido ser homologadas. Los servidores públicos entrevistados,

tanto de las instituciones como de la CGC, de la DCE y de la ONSEC, coinciden en afirmar que no se efectúan reconciliaciones periódicas de la nómina, lo cual además queda confirmado en los Informes de la CGC. Estos e muestran repetidos hallazgos sobre las deficiencias en los registros institucionales y sobre la elaboración de la nómina.

**Calificación D:** La nómina no se reconcilia con los registros de personal periódicamente.

(ii) *Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina*

El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2009).

y de nómina, con base en la oportunidad de actualización a, que posibilite el pago correcto y oportuno de los salarios de todos los trabajadores.

Esta dimensión evalúa cuán eficiente es la administración de los registros de personal

Los procedimientos de ONSEC establecen que la nómina se cierra el día 18 de cada mes, por lo que

<sup>93</sup> Cuando se producen cambios de recursos humanos.  
<sup>94</sup> Cuando se producen cambios que afecten al presupuesto

en algunos casos, la nómina no incluye todos los cambios realizados, especialmente en el MINEDUC y el MSPAS, que operan desconcentradamente a nivel nacional. Estas omisiones normalmente se regularizan en el mes siguiente mediante un pago retroactivo. El trámite administrativo para la aprobación de los cambios puede tener diversa duración según sean las modificaciones que se proponen a los registros, ya que estas pueden requerir de la aprobación de varias instituciones, tal como se menciona en la dimensión anterior.

El *Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007* (Contraloría General de Cuentas, 2008) ha detectado omisiones al registro, existiendo personas que ingresan a trabajar sin el debido registro y autorización, por lo que pueden transcurrir algunos meses antes de que estos reciban

su primer pago. Para regularizar en la nómina del mes de abril del 2009, la ONSEC reporta haber recibido la cantidad de 2,079 expedientes del MINEDUC, referidos a tomas de posesión y entregas que provenían, algunas, desde setiembre 2008. Igualmente, entre el 1 y 22 de abril, había recibido 750 expedientes de tomas de posesión que correspondían al mes de enero 2009. A nivel de la nómina general del gobierno, la ONSEC procesa más de 30,000 de estos expedientes por año.

En el caso de los entes que no están sujetos a la rectoría de ONSEC, los cambios y la actualización de los registros tienden a ser más oportunos. Sin embargo, como no se lleva un control centralizado de los mismos, no existe información estadística al respecto, aunque en estos casos la CGC también ha identificado algunas omisiones y fallas en los registros.

**Calificación C:** En algunas instituciones que operan bajo el mandato de la *Ley de Servicio Civil*, se han identificado demoras de algunos meses, mayormente de hasta tres meses pero pudiendo incluso superar los seis meses en algunos casos, en la actualización de los registros de la nómina. Estas demoras originan ajustes retroactivos que ocurren con alguna frecuencia. Estos ajustes y actualizaciones se deben a retrasos en la entrega de la información por las instituciones y a prácticas irregulares que posibilitan que el

(iii) *Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina*

El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2009).

En esta dimensión, se evalúa la eficacia de los controles sobre la nómina y los registros de personal, los cuales no sólo deben estar concentrados en los procedimientos informáticos, sino también, en los procedimientos de gestión institucionales y en la asignación de responsabilidades específicas para los funcionarios responsables de su administración.

Las entidades cuentan con sistemas de control de asistencia, siendo algunos de ellos del tipo

biométrico. En las instituciones, la responsabilidad de la administración de la nómina y de las fichas de personal en GUATENOMINA está claramente definida y asignada a personas que poseen la autoridad para autorizar cualquier movimiento o cambio en los registros de personal o de nómina. El sistema GUATENOMINA cuenta, además, con controles que impiden la duplicidad de funciones o de cargos en todo el personal registrado en el sistema, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Servicio Civil que permiten, en algunos casos, que servidores de los sectores de educación, salud y gobernación puedan ejercer dos cargos públicos cuando estos se realicen en horarios compatibles.

**Calificación B:** Todas las entidades públicas, regidas por la Ley de Servicio Civil o por cualquier otra norma, cuentan con una unidad de recursos humanos, única responsable de administrar, registrar y procesar la nómina institucional, ya sea que ésta use sistemas propios o el GUATENOMINA para tal propósito. Las personas autorizadas para registrar cambios en los archivos de personal o nómina no son las mismas que autorizan o aprueban dicho registro. Están claramente definidas la facultad y la base para la introducción de cambios en los registros de personal y nómina. Estas facultades, así

(iv) *Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios*

El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como fue realizada en los últimos tres ejercicios fiscales completados (2006, 2007 y 2008).

Esta dimensión evalúa la frecuencia con que los registros de personal y de nómina son auditados, tanto en sus aspectos de registro como de procedimientos de gestión, y si estos procedimientos son integrales a nivel del gobierno.

En el sistema de recursos humanos regido por la Ley

del Servicio Civil, no se ha realizado una auditoría integral sobre los registros de personal o de nómina en los últimos tres años. En el caso de las demás instituciones, la CGC ha confirmado que, como parte del proceso de auditoría a las instituciones, se revisa la nómina tratando de detectar errores, principalmente formales, administrativos o de registro de datos. Sin embargo, esta revisión no constituye una auditoría formal de la nómina o de los registros de personal, más bien puede ser considerada como una auditoría parcial de los registros de nómina y de personal.

**Calificación C:** La CGC realiza revisiones parciales a nivel institucional que pueden ser consideradas como auditorías parciales de la nómina.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 18</b>	<b>D+</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	D	No existe una base de datos de personal y la clasificación de puestos (escalafón) ha sufrido innumerables modificaciones e insertos que la han desvirtuado, por lo que no es posible conciliar la nómina con estos registros. Las únicas conciliaciones que se hacen actualmente están referidas a los procesos de pago de nómina y son de carácter institucional.
(ii)	C	La CGC ha identificado demora de algunos meses (tres o menos en la mayoría de casos) en la actualización de los registros de la nómina. Estas demoras, en muchos casos, originan ajustes retroactivos, por lo que puede afirmarse que estos ocurren con alguna frecuencia.
(iii)	B	La autoridad y la base para procesar cambios en la nómina y en los registros de personal son claras.
(iv)	C	Dentro de los últimos tres años, se han realizado auditorías parciales de la nómina.

**ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones.**

En este indicador, se evalúa la calidad y la transparencia del marco reglamentario de

las adquisiciones públicas, en la medida en que promuevan el uso de procedimientos competitivos, que se justifique adecuadamente el uso de procedimientos menos competitivos, y que se cuente con mecanismos eficientes e imparciales para la solución de inconformidades. Las adquisiciones públicas en la República de Guatemala están normadas por la Ley de Contrataciones del Estado (Congreso de la República. Decreto 57, 1992) y su Reglamento<sup>95</sup>,

además de todas las reformas realizadas desde su primera aprobación en el año de 1992. El ámbito de aplicación de dicha ley abarca organismos del Estado, entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, municipalidades y empresas públicas estatales o municipales<sup>96</sup>. Al momento de realizar la presente evaluación, se está considerando en el Congreso de la República un proyecto de reforma a la Ley de Contrataciones del Estado<sup>97</sup>, en el que se revisan los límites para las diferentes modalidades de compra, además de construir la base legal para la aplicación del sistema de GUATECOMPRAS para compras electrónicas.

95 Acuerdo Gubernativo No. 1056-92 del 22 de diciembre de 1992

96 Artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado

97 El 18 de septiembre de 2009, entró en vigencia el Decreto 27-2009, Reformas al Decreto número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado.

El Estado de Guatemala ha desarrollado durante los últimos años el Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala -GUATECOMPRAS<sup>98</sup>, mismo que en la actualidad sirve para la publicación de los diferentes procesos

de compras, así como para brindar acceso en línea a información particular de cada proceso<sup>99</sup> Se encuentra en desarrollo el módulo de GUATECOMPRAS EXPRESS, que permitirá la compra electrónica de bienes y servicios bajo el régimen de cotización.

i) *Evidencias del uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos, cuyo valor supera el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones (porcentaje del número de adjudicación de contratos, cuyo valor se encuentra por encima del umbral).*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere al último ejercicio fiscal completado (2008). La Ley de Contrataciones del Estado (Congreso de la República. Decreto 57, 1992) prevé tres modalidades

de compra, a saber: (i) licitación pública<sup>100</sup>, (ii) cotización pública<sup>101</sup>, y (iii) compra directa<sup>102</sup>. Los umbrales para la aplicación de cada una estas modalidades se resumen en la Tabla 3.19.1<sup>103</sup>

**Tabla 3.19.1 Umbrales para la aplicación de las diferentes modalidades de contratación**

Modalidad	Umbral en Quetzales (GUQ)/
Licitación Pública	> 900,000
Cotización Pública	>30,000; <= 900,000
Compra Directa <sup>2</sup>	<= 30,000

*Fuente: Ley de Contrataciones del Estado (Congreso de la República. Decreto 57, 1992)*

La Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento prevén para las dos primeras modalidades –licitación pública y cotización pública– la obligatoriedad de su publicación<sup>106</sup> en el diario oficial -Diario de Centro América-, en el diario de mayor circulación y en GUATECOMPRAS<sup>107</sup>, además de contemplar tiempos razonables para la preparación y presentación de ofertas/cotizaciones<sup>108</sup> por parte de los posibles interesados en los procesos Estas disposiciones posibilitan que ambas modalidades sean competitivas.

se establece un procedimiento competitivo que se hace público a través de GUATECOMPRAS y del Diario de Centro América<sup>110</sup>.

La Ley de Contrataciones del Estado exonera de los requisitos de licitación o cotización públicas para la compra de bienes y suministros a través de contratos abiertos<sup>109</sup>, sin embargo, en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado

La Ley de Contrataciones del Estado también establece los casos de excepción en los que no serán obligatorios procesos de licitación o cotización<sup>111</sup> y que, por lo tanto, no responden a procesos competitivos.

Por otra parte se identificó que, parte de las compras con dineros públicos, se efectúan a través de fideicomisos, para los cuales no se siguen las disposiciones y procedimientos contenidos en la Ley de Contrataciones del Estado y en su Reglamento. Así, en los fideicomisos se siguen más bien procedimientos especiales contenidos en

98 www.guatecompras.gt

99 Bases de licitación, consultas, aclaraciones y enmiendas a las bases de licitación, actas de apertura de ofertas, informes de evaluación y actas de adjudicación de contratos, inconformidades y respuestas a inconformidades

100 Capítulo I del Título III de la Ley de Contrataciones del Estado, Artículos 17 al 37

101 Capítulo II del Título III de la Ley de Contrataciones del Estado, Artículos 38 al 42

102 Capítulo III del Título III de la Ley de Contrataciones del Estado, Artículo 3

103 Artículos 38 y 43 de la Ley de Contrataciones del Estado

104 Tipo de cambio referencial 8.00 quetzales por dólar americano

105 El Decreto 27-2009, en su artículo 8, “Monto”, reforma el artículo 38 de la Ley de Contrataciones “Monto”, especificando que cuando el precio de los bienes de las ofertas, suministros o remuneraciones de los servicios no exceda de noventa mil quetzales (Q 90,000.00) la compra podrá hacerse por compra directa

106 El Decreto Número 27-2009, modificó el artículo 23, Publicaciones, estableciendo para las compras a través de licitación pública dos publicaciones, una en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS y una vez en el Diario Oficial.

107 Artículos 23 de la Ley de Contrataciones del Estado y Artículo 16 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, respectivamente.

108 Para el caso de una licitación pública, se contemplan 15 días hábiles entre las fechas de primera y de última publicación, y 40 días entre la fecha de última publicación y la fecha de presentación de ofertas (Artículo 23 de la Ley de Contrataciones del Estado. Para el caso cotización pública, se estipulan 8 días hábiles entre la fecha de publicación en GUATECOMPRAS y la fecha de presentación y recepción de ofertas (Artículo 26 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado)

109 Artículo 46 de la Ley de Contrataciones del Estado

110 Artículo 25 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado

111 Artículo 44 de la Ley de Contrataciones del Estado



reglamentos particulares que no necesariamente cumplen con principios internacionalmente reconocidos de competitividad. Dichos fideicomisos son considerados como “otros contratos” para los que la Ley de Contrataciones del Estado prevé que se aplicarán normas del derecho común<sup>112</sup>. En tal sentido, y al no contar con mayor información respecto a las compras realizadas a través de dichos fideicomisos, se consideran estas bajo la categoría de excepción.

La Dirección de Contrataciones del Estado, con

base en datos obtenidos del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) y del Sistema de Gestión (SIGES), proporcionó la información que se resume en la tabla 3.19.2 en cuanto a los montos de las contrataciones ejecutadas en la gestión 2008. Estos sistemas sin embargo, recién a partir del año 2009 contienen un módulo informático que permite identificar el número de contratos realizados, por lo que la información disponible para las operaciones del año 2008 no permite identificar con certidumbre este valor.

**Tabla 3.19.2 Contrataciones del Estado en el año 2008 (millones de quetzales)**

Modalidad	Gobierno Central		Descentralizadas		Entidades Públicas	
	Monto pagado	%	Monto pagado	%	Monto pagado	%
Excepción	7,539	56%	3,278	77%	10,817	61%
Compra Directa	821	6%	356	9%	1,176	7%
Licitación Pública	4,092	31%	304	7%	4,396	25%
Contrato Abierto	540	4%	140	3%	679	4%
Cotización Pública	423	3%	176	4%	599	3%
<b>Total</b>	<b>13,415</b>	<b>100%</b>	<b>4,254</b>	<b>100%</b>	<b>17,668</b>	<b>100%</b>

Fuente: SICOIN (MINFIN)

**Calificación D:** No existen datos suficientes para cuantificar la proporción en que los métodos competitivos de contratación son utilizados.

ii) *Justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones.*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere al último ejercicio fiscal completado (2008).

Los casos de excepción que se establecen en la Ley de Contrataciones del Estado<sup>113</sup>, para no seguir procesos de licitación o cotización públicos son los siguientes: (i) adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros para salvaguardar las fronteras, puentes, los recursos naturales sujetos a régimen internacional o la integridad territorial de Guatemala; (ii) la compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios indispensables para solucionar situaciones derivadas de los estados de excepción declarados conforme a la Ley Constitucional de Orden Público que hayan ocasionado la suspensión de servicios públicos o que sea inminente tal suspensión; (iii) la compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que sean necesarios y urgentes para resolver situaciones de interés nacional

o beneficio social; (iv) la compra de bienes muebles e inmuebles y acondicionamiento de embajadas, legaciones, consulados o misiones de Guatemala en el extranjero; (v) la contratación de obras o servicios para las dependencias del Estado en el extranjero; (vi) la compra de armamento, municiones, equipo, materiales de construcción, aeronaves, barcos y demás vehículos, combustibles, lubricantes, víveres y la contratación de servicios o suministro que se hagan para Ejército de Guatemala y sus instituciones; (vii) la compra de metales necesarios para la acuñación de moneda, sistemas, equipos, impresión de formas de billetes y títulos valores, que por la naturaleza de sus funciones requiere el Banco de Guatemala; (viii) la compra de bienes inmuebles que sean indispensables por su localización para la realización de obras o prestación de servicios públicos, que únicamente puedan ser adquiridos de una sola persona; (ix) la contratación de profesionales individuales en general; y (x) la compra y contratación de bienes, suministros y servicios con proveedores únicos.

112 Artículo 54 de la Ley de Contrataciones del Estado  
113 Artículo 44 de la Ley de Contrataciones del Estado

Por otra parte, en la Ley de Contrataciones del Estado también estipula los casos en los que la licitación pública no es obligatoria a, de tal manera que los mismos se sujetan a procedimientos establecidos para la cotización pública u otros establecidos en la misma Ley o su reglamento<sup>114</sup>. Tales casos son los siguientes: (i) El arrendamiento con o sin opción a compra de inmuebles, maquinaria y equipo dentro o fuera del territorio nacional; (ii) la contratación de estudios, diseños, supervisión de obras y contratación de servicios técnicos; (iii) la adquisición de obras científicas, artísticas o literarias; (iv) la adquisición de bancos de materiales destinados a la construcción de obras públicas; y (v) los contratos que celebre el Tribunal Supremo

Electoral para la realización de eventos electorales.

Finalmente, la Ley de Contrataciones del Estado también prevé la posibilidad de contratación directa en los casos de ausencia de ofertas fehacientes en procesos de licitación pública<sup>115</sup>.

Si bien el marco jurídico de Ley de Contrataciones del Estado establece las prescripciones para el uso de modalidades menos, o incluso no competitivas, su aplicación demuestra que un porcentaje alto de las compras públicas pueden ser comprendidas en tales prescripciones. Este aspecto queda reflejado en la anterior dimensión, y es incidente en este.

**Calificación D:** La Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento establecen una variedad de casos de excepción al uso de procedimientos competitivos, lo cual posibilita que una alta proporción del gasto se realice por procedimientos de excepción (ver ID-19.i). En tal virtud, en la práctica no queda clara la preferencia para el empleo de procedimientos de competencia abierta en las adquisiciones del Estado

iii) *Existencia y funcionamiento de un mecanismo de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones.*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2009).

La Ley de Contrataciones del Estado prevé la interposición de Recursos de Revocatoria y de Reposición<sup>116</sup>, dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro de la misma entidad, mientras que el segundo procede contra resoluciones dictadas por las autoridades administrativas superiores individuales o colegiadas al interior de dichas entidades.

Las resoluciones de los Recursos de Revocatoria se dictan por escrito, son razonadas y se fundamentan en derecho, causando estado y agotando con ellas la vía administrativa<sup>117</sup>. Dichas resoluciones se emiten sin la participación de un organismo externo independiente.

La Resolución No. 30-2009 del Ministerio de Finanzas Públicas<sup>118</sup>, emitida por la Dirección de Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, establece los procedimientos para interponer

inconformidades en línea a través del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala – GUATECOMPRAS, mismos que tienen por objeto prevenir impugnaciones legales que retardarían el procedimiento. Dichas inconformidades se establecen por medio de una comunicación informal entre las partes que participan en el proceso de compra, situación que se legaliza según el artículo 6 del Decreto 27-2009 que reforma la Ley de Contrataciones. Por la vía de la inconformidad, previo a la aprobación definitiva, la entidad compradora puede subsanar el procedimiento, si fuera procedente.

En las inconformidades, los interesados pueden solicitar cambios, criticar o reclamar sobre cualquier acto administrativo relacionado con una compra o contratación, detallando los hechos reclamados en forma precisa e incluyendo la documentación acreditativa, cuando se considere necesario. Las inconformidades así planteadas son respondidas por la Junta de Adjudicación al interior de la misma entidad responsable del proceso de compra, sin la participación de un organismo externo independiente.

114 Artículo 44 de la Ley de Contrataciones del Estado

115 Artículos 32 y 43 de la Ley de Contrataciones del Estado

116 Artículos 99 y 100 de la Ley de Contrataciones del Estado

117 Artículo 101 de la Ley de Contrataciones del Estado

118 Resolución No. 30-2009 de 6 de abril de 2009, misma que entró en vigencia el 22 de abril de 2009, y cuyo texto forma parte del proyecto de reforma a la Ley de Contrataciones del Estado

**Calificación B:** Aunque existen procedimientos para tramitación de desconformidades en los procesos de adquisiciones del Estado, éstos son resueltos por la misma institución que realiza la adquisición, obviándose la participación de entidades ajenas al proceso de adquisición que pudieran emitir un juicio imparcial y no comprometido con el resultado

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 19</b>	<b>D+</b>	<b>Método calificación M2</b>
(i)	D	No existen datos suficientes para evaluar el método utilizado para adjudicar los contratos públicos.
(ii)	D	Las prescripciones reglamentarias no establecen claramente que la competencia abierta sea el método preferido para las adquisiciones.
(iii)	B	Se aplica un proceso establecido por la legislación para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, pero no existe la posibilidad de elevar la solución de la queja a una autoridad externa superior.

### **ID-20. Eficacia de los controles internos del gasto no salarial**

Este indicador evalúa la eficacia de los sistemas de control interno relativos a los compromisos de gasto y pago de los bienes y servicios adquiridos por las entidades públicas. Otros indicadores evalúan los controles de la gestión de deuda (ID-17), de la nómina (ID-18) y de los anticipos (ID-22),

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a la gestión tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2009).

La Contraloría General de Cuentas (CGC), en su calidad de Órgano Rector del Control Interno, ha elaborado un Marco Conceptual del Control Interno (Contraloría General de Cuentas, 2006) para todos los entes públicos que conforman el Estado, complementado

con las Normas Generales de Control Interno (NGCI) (Contraloría General de Cuentas, 2006), aprobadas mediante el Acuerdo CGC No. 09 de 2003.

De acuerdo con el Marco Conceptual, el Control Interno se define como “Un proceso efectuado por el cuerpo colegiado más alto (Consejo de administración, Directorio, etcétera), la gerencia y por el personal de una entidad, diseñado para dar una seguridad razonable del cumplimiento de los objetivos institucionales, comprendidos en uno o más de los siguientes grupos: Efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y administrativa, observancia de las leyes y reglamentos aplicables” (Contraloría General de Cuentas, 2006, pág. 3)

Las NGCI son de aplicación obligatoria para todos los entes públicos y precisan lo siguiente:

- *Organismos de Estado, entidades autónomas y descentralizadas*
- *Municipalidades del país y sus empresas*
- *Entidades del sector público no financiero*
- *Personas individuales o colectivas que reciban, administren o inviertan fondos del Estado o en cuyo capital tenga éste participación, cualquiera que sea su denominación*
- *Personas individuales o colectivas que efectúen colectas públicas*
- *Contratistas de obras y servicios de los entes sujetos a fiscalización de la CGC, y*
- *Las demás personas y entidades que conforme a la ley deben ser fiscalizadas por la CGC.*

Para facilitar el entendimiento y la implementación de las NGI, estas se dividen en seis grupos, así:

- *Normas de aplicación general*
- *Normas aplicables a los Sistemas de Administración General*
- *Normas aplicables a la Administración de Personal*
- *Normas aplicables al Sistema de Presupuesto Público*
- *Normas aplicables al Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental*
- *Normas aplicables al Sistema de Tesorería*
- *Normas aplicables al Sistema de Crédito Público*

De igual forma, tales normas asignan la responsabilidad de diseñar e implementar una estructura efectiva de control interno a la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) y señalan que una efectiva estructura de control interno debe incluir criterios específicos relacionados con: a) controles generales; b) controles específicos; c) controles preventivos; d) controles de detección; e) controles prácticos; f) controles funcionales; g) controles de legalidad; y, h) controles de oportunidad, aplicados en cada etapa del proceso administrativo, de tal manera que se alcance la simplificación administrativa y operativa, eliminando o agregando controles, sin que se lesione la calidad del servicio.

*i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto*

El Decreto No. 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 26, Límite de los egresos y su destino, indica: *“Los créditos contenidos en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aprobados por el Congreso de la República, constituyen el límite máximo de las asignaciones presupuestarias. No se podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de estos créditos para una finalidad distinta a la prevista.”*

Igualmente, las NGCI, Norma 4.17, Ejecución Presupuestaria, establece: *“...La unidad especializada y los responsables de unidades ejecutoras deben velar por el cumplimiento de los procedimientos y mecanismos establecidos,...para el control de: adquisición, pago, registro, custodia y utilización de los bienes y servicios...”* y la Norma 4.18 Registros Presupuestarios: *“...La unidad*

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es evidente que, a nivel normativo, el sector público guatemalteco, y en particular el Gobierno central, están actualizados según el estándar internacional y las recomendaciones de la INTOSAI. Sin embargo, la normatividad anterior se encuentra implementada parcialmente. Específicamente, el control interno en la práctica está representado por actividades de control que son apenas un componente del sistema de control interno. Dichas actividades de control no son resultado de un análisis y evaluación de los riesgos existentes en los diferentes procesos, unidades organizacionales y renglones de ejecución presupuestal.

*especializada debe crear los procedimientos que permitan el registro eficiente, oportuno y real de las transacciones de ingresos (devengado y percibido), y de egresos (compromiso, devengado y pagado)...”*

Como se ha mencionado se dispone de un marco conceptual que, de ser aplicado, contribuiría a la eficacia de los controles. Sin embargo, en la práctica, las entidades pueden adquirir compromisos sin disponibilidad presupuestaria, pero en la medida en que el sistema de información limita el registro del compromiso, dichas obligaciones se trasladan al ejercicio siguiente, en el cual en forma simultánea se registra compromiso, devengado y pagado, con los correspondientes efectos en el presupuesto del siguiente año.

La CGC ha reportado en sus informes de auditoría a la liquidación presupuestal de los años 2006, 2007 y 2008, deudas no registradas, principalmente del

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, por los siguientes valores: 2006 Q1,481 millones; 2007 sin cuantificar; y 2008 Q3,075 millones. Así mismo, la Unidad de Administración Financiera (UDAF) del Ministerio de Salud nos informó que, en los años 2007 y 2008, no fueron contabilizadas deudas por Q83 y Q167 millones.

Como respuesta a estas y otras inconsistencias en la información reportada, la CGC, de acuerdo con sus atribuciones legales, impone sanciones económicas cuando se encuentran diferencias no depuradas, sin perjuicio de otras sanciones. Por ejemplo, para el año 2008, en el caso del Ministerio de Comunicaciones, una Comisión especializada se encuentra estableciendo las acciones a seguir por la complejidad

de la inconsistencia de pasivo no registrado.

Adicionalmente, algunas entidades, que administran fondos públicos, aplican regulaciones propias en la ejecución de su presupuesto, por lo que no están obligados a cumplir con las normas y procedimientos legales aplicables a las entidades del sector gubernamental. Entre estos organismos figuran, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Centro de Cooperación Internacional para la Pre-inversión Agrícola (CIPREDA)<sup>119</sup>. Un caso similar se presenta con la utilización de la figura del fideicomiso, en la medida en que tampoco están obligados a cumplir con toda la legislación aplicable al sector gubernamental.

**Calificación: C.** Los mecanismos de control para compromisos del gasto son parcialmente eficaces. En los últimos tres años, la CGC ha reportado casos importantes por lo cual ha emitido opinión con salvedades sobre la ejecución presupuestal del

*ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno*

En todas las entidades que formaron parte del ejercicio (Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Ministerio de Educación), tanto los Directores de la UDAF como los Directores de las Unidades de Auditoría Interna (UDAI), confirmaron que no disponían de evidencia sobre análisis formales de riesgo, mapas de riesgo o equivalentes, con base en lo cual hubieran construido las medidas existentes para el control interno. Esta circunstancia implica una separación o brecha pendiente de lo que se define como uno de los elementos del control interno en las NGCI, Numeral 12, “evaluación de riesgos”. En este sentido, el control interno, como se requiere en las NGCI y en el estándar internacional, únicamente se focaliza a las “actividades de control” -uno de los elementos previstos en las NGCI-, pero no se ocupa de los cuatro elementos restantes como son: ambiente de control, evaluación de riesgos, los sistemas

integrados contables y de información y la supervisión y seguimiento del ambiente y estructura de control (monitoreo). Adicionalmente, tanto la CGC las UDAI, expresaron que si bien se dispone de normas y procedimientos de control, no siempre estas reglas son comprendidas por los responsables de su aplicación.

Durante 2008, la CGC desarrolló el Sistema de Evaluación Preliminar del Control Interno, también conocido como “Check-List”, herramienta está compuesta por una serie de cuestionarios de preguntas sobre la existencia de controles, enfocadas únicamente al componente “actividades de control”, sin considerar los demás componentes. Sin embargo, todavía la CGC no emite una conclusión sobre la pertinencia y efectividad del sistema de control interno. Adicionalmente, cabe mencionar que la eficacia de esta herramienta no ha sido determinada, puesto que no existe evidencia de retroalimentación sobre los resultados y acciones subsecuentes.

**Calificación: C.** Las NGCI no han sido aplicadas en la extensión prevista y, por consiguiente, no se dispone de evidencia sobre el avance en su implementación. Las evaluaciones independientes no son sistémicas y, en consecuencia, no se dispone de informe alguno que se refiera a la pertinencia y entendimiento de las NGCI.

*iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones*

119 Informe Ejecutivo de la Auditoría a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del 2007



Los Informes de las UDAI y de la CGC revelan importantes y frecuentes incumplimientos, tanto de control interno como de regulaciones. Por ejemplo en 2008, en el Gobierno Central se reportaron un promedio de 34,8 hallazgos por cada entidad. En la tabla 3.20.1 mostrada a continuación, se resumen los hallazgos por tipo, así como las acciones correctivas tomadas durante los últimos tres años. En el Anexo A.1.9 se detallan las acciones legales

y administrativas, así como los hallazgos de control interno y cumplimiento para cada entidad.

Los informes del Contralor de los años 2008, 2007 y 2006 revelan importantes incumplimientos del marco normativo del control interno, 37%, 33% y 32% respectivamente, del total de hallazgos reportados. Dichos incumplimientos dieron lugar a sanciones económicas principalmente.

**Tabla 3.20.1 Hallazgos y acciones correctivas (En unidades, porcentajes y millones de quetzales)**

		Año		
		2006	2007	2008
Tipo de hallazgo	<i>Incumplimiento</i>	383	381	520
	<i>Control Interno</i>	179	189	299
<b>Total hallazgos</b>		<b>562</b>	<b>570</b>	<b>819</b>
Sanciones	<i># sanciones</i>	519	521	775
	<i>% del total hallazgos</i>	92%	91%	95%
	<i>valor sanciones impuestas</i>	63,3	111,7	147,7
	<i>% del valor total acotado</i>	49%	59%	81%
Formulación de cargos	<i># cargos</i>	30	35	32
	<i>% del total hallazgos</i>	5%	6%	4%
	<i>valor cargos formulados</i>	63,4	18,7	29,2
	<i>% del valor total acotado</i>	49%	10%	16%
Denuncias	<i># denuncias</i>	13	14	12
	<i>% del total hallazgos</i>	2%	2%	1%
	<i>monto denuncias presentadas</i>	2,1	59,8	5,6
	<i>% del valor total acotado</i>	2%	31%	3%
Totales	<b># total hallazgos</b>	<b>562</b>	<b>570</b>	<b>819</b>
	<b>valor total acotado</b>	<b>128,8</b>	<b>190,2</b>	<b>182,6</b>

*Fuente: Resumen Ejecutivo de los Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos Ejercicio Fiscal de los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008*

Estos incumplimientos generan incertidumbre sobre la eficacia del sistema de control interno y se originan de las debilidades en el diseño de los sistemas control interno, los cuales, como se ha mencionado, se han focalizado en acciones de control que no están articuladas con los demás componentes previstos en las NGCI y que no han sido implementados. En la medida en que las normas no son comprendidas, se presentan altos índices de incumplimientos. En adición a lo mencionado en la dimensión

(i), el incumplimiento de controles internos, especialmente relacionados con el registro de las transacciones sobre ejecución presupuestal, se puede observar en las opiniones con salvedad que ha emitido la CGC durante los últimos tres años. Se considera i este hecho importante porque, en la mayoría de las entidades, se reportan hallazgos de control interno que la CGC consideró materiales, como para apartarse de una opinión limpia.

**Calificación: D.** Los Informes de las UDAI y de la CGC revelan importantes y frecuentes incumplimientos tanto de control interno como de regulaciones.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 20</b>	<b>D+</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	C	Se aplican procedimientos de control de compromisos del gasto que son parcialmente eficaces, pero quizás no abarquen integralmente todos los gastos u ocasionalmente pueden ser violados.
(ii)	C	Otras normas y procedimientos de control consisten en un conjunto básico de normas de procesamiento y registro de transacciones, que es entendido por los quienes se encuentran directamente involucrados en su aplicación. Algunas normas y procedimientos tal vez sean excesivos, en tanto que los controles pueden ser deficientes en esferas de menor importancia.
(iii)	D	El conjunto básico de normas no se cumple en forma sistemática y generalizada debido al incumplimiento directo de las normas o al uso sistemático injustificado de procedimientos simplificados/de emergencia.

La CGC, como Organismo Rector del Control Interno, en su marco legal tiene alcance normativo, de supervisión y asesoramiento en dicha materia. Sin embargo, no dispone de una unidad organizacional que le permita influir con mayor efectividad en la implementación y funcionamiento del control interno.

No existe un entendimiento y apropiación de los niveles de dirección/decisión en el sector público sobre la importancia de estructurar y hacer funcionar sistemas competentes de control interno. En la práctica, esto se traduce en las siguientes circunstancias: (i) la carencia de recursos para su implementación en la extensión debida; y (ii) la concepción equivocada de parte de las autoridades, en el sentido de que el control interno es un asunto a cargo de las UDAI y no parte de sus atribuciones y responsabilidades.

Consecuencia de lo anterior, como se revela en el Anexo A1.9, son los frecuentes hallazgos reportados por la CGC, en los cuales se generó una sanción pecuniaria o administrativa contra los servidores

públicos que incumplen sus responsabilidades. Por otra parte, debido a que los enfoques son transaccionales y no sistémicos, es muy difícil que las sanciones se puedan dirigir a los niveles de dirección que no son consientes del apoyo que se necesita de ellos para que las NGCI sean implementadas.

La CGC, como parte del SAG, adelanta estudios para apoyar la implementación de las NGCI, más que concentrarse en la represión de los incumplimientos del control. Un sistema de seguimiento a sus hallazgos de control interno, que se construye y entrará en vigencia en 2010, les permitirá ser más proactivos en la identificación de las acciones necesarias para corregir los problemas sistémicos por los cuales las entidades y los organismos son reincidentes en el incumplimiento de las NGCI. Los Directores de las UDAI se muestran interesados en apoyar acciones para completar la implementación de las NGCI, pero indican que carecen de recursos y de voluntad política para cerrar esta brecha.

### **ID-21. Eficacia de la auditoría interna**

El objetivo del presente indicador es verificar con base en los últimos reportes de AI, la eficacia de la función de auditoría interna de acuerdo con el comportamiento de los parámetros indicadores de su alcance y calidad; de la forma y oportunidad del reporte de los hallazgos; y de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la AI.

De acuerdo con el Marco Conceptual de las Normas generales de Control Interno (Contraloría General

de Cuentas, 2006, pág. 16): “La UDAI tiene la responsabilidad de evaluar *permanentemente toda la estructura de control interno, los sistemas operacionales y los flujos de información, para evitar que surja o se incremente el nivel de riesgo de errores e irregularidades, asegurando su solvencia actual y aquella impuesta por la dinámica necesaria de una organización. Deberán informar oportunamente de cualquier anomalía para que la administración tome acciones correctivas en forma oportuna, con el objeto de minimizar los riesgos existentes.*”<sup>122</sup>

Así mismo, las Normas Generales de Control Interno (Contraloría General de Cuentas, 2006, pág. 4) establecen que: **“El ambiente y estructura de control interno debe ser evaluado de manera continua. En el contexto institucional le corresponde a la Unidad de Auditoría Interna –UDAI- evaluar permanentemente el ambiente y estructura de**

**control interno, en todos los niveles y operaciones, para promover el mejoramiento continuo de los mismos. La Contraloría General de Cuentas, evaluará las acciones de la Unidad de Auditoría Interna –UDAI-, así como el control interno institucional, para garantizar la sostenibilidad de los sistemas y solidez de los controles internos.”**

En relación con la creación y funcionamiento de las UDAI, las Normas Generales de Control Interno (Contraloría General de Cuentas, 2006, pág. 4) establecen:

**“Las autoridades superiores son responsables de crear y mantener en óptimo funcionamiento las unidades de auditoría interna.**

*Las autoridades superiores deben crear las unidades de auditoría interna, de acuerdo a la complejidad de las operaciones institucionales y dotarla de los recursos necesarios, para que su gestión contribuya a mejorar la eficiencia y eficacia del control interno institucional.*

*Las autoridades superiores deben velar porque las unidades de auditoría interna se fortalezcan técnica y operacionalmente, para darle sostenibilidad a la función de control, procurando que las unidades de auditoría interna cuenten con los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos, para llevar a cabo su gestión.*

*La Contraloría General de Cuentas, verificará a través de la unidad administrativa correspondiente, las posibles causas de debilitamiento del control interno institucional, y solicitará a las autoridades superiores las explicaciones o justificaciones del caso.”<sup>124</sup>*

De acuerdo con lo anteriormente enunciado y las confirmaciones de la CGC, todas las entidades del Gobierno Central disponen de una UDAI.

Las UDAI de los ministerios seleccionados (Finanzas Públicas, Comunicación, Salud Pública y Asistencia Social y Educación), reportaron las siguientes deficiencias comunes en sus recursos:

- *Carencia de personal suficiente y competente*
- *Falta de capacitación*
- *No utilizan el análisis de riesgo como medio para la planificación de su trabajo*
- *No practican auditorías de gestión y de tecnología*
- *No tienen conclusión integral sobre el SCI*
- *No disponen de sistema de control de calidad*
- *No emiten informe de gestión anual*
- *No disponen de herramientas tecnológicas especializadas para los objetos sociales bajo su ámbito.*

En relación con las deficiencias comunes descritas anteriormente, cabe destacar que la UDAI del Ministerio de Finanzas Públicas realiza intervenciones aisladas en las operaciones para evaluar el cumplimiento de las metas previstas, con base en el presupuesto asignado. Solamente las UDAI de los Ministerios de Finanzas Públicas

y Comunicación (ver ID-21.ii) emiten informes de gestión anuales.

En el Anexo A1.10, se incluye el detalle de las deficiencias confirmadas por cada entidad. En casos como el Ministerio de Salud Pública y Asistencial Social, la CGC confirma estas debilidades en su

<sup>123</sup> Sección 1 – Normas de Aplicación General, numeral 1.7 Evaluación del Control Interno.

<sup>124</sup> Sección 1 – Normas de Aplicación General, numeral 1.8 Creación y Fortalecimiento de las Unidades de Auditoría Interna.

informe para la Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos de 2007.

La eficacia de la auditoría interna fue evaluada en conjunto con la eficacia del control interno, debido a que a la luz de las mejores prácticas y dentro de las NGCI del País, se considera a la función de

*i) Alcance y calidad de la función de Auditoría Interna*

Las UDAI no han sido estructuradas de conformidad con las NAG y su independencia es relativa, debido a que los auditores internos son de libre nombramiento y remoción de la MAE. En la práctica, la mayoría de las UDAI dependen funcionalmente de un viceministro y no mantienen comunicación permanente con la MAE. Por otra parte las NGCI prevén el funcionamiento de Comités de Auditoría que, entre otras funciones, realizan seguimiento a los asuntos importantes sobre control interno, riesgo y gobierno provenientes de los informes de los auditores internos. Sin embargo, estos no han sido constituidos. En términos generales, las NAG son acatadas parcialmente, especialmente por la debilidad operativa de las UDAI. Ejemplos de ello lo constituye la carencia de personal profesional especializado para áreas de especialización de los ministerios, la falta de herramientas de tecnología para obtener y analizar información, así como el débil desarrollo y carencia de un código de ética en la mayoría de entidades.

Las UDAI seleccionadas (ver ID-20.ii) utilizan parcialmente el análisis de riesgo, pero sin profundizar en las mejores prácticas. En los casos encontrados, prima fundamentalmente el enfoque transaccional y no prevalece una focalización en evaluar y concluir sobre el comportamiento sistémico del control interno. Al terminar su trabajo, dichas UDAI carecen de informes en los cuales se pronuncien

auditoría interna como parte integral de las mismas. En este sentido el alcance, de la evaluación incluyó el estado y efectividad de las UDAI en los cuatro (4) Ministerios seleccionados (ver ID-20.ii) y los puntos de vista de la CGC, la cual como Organismo Rector del Control Interno, tiene la responsabilidad de evaluar los planes e informes de las UDAI.

sobre la pertinencia y efectividad del control interno, por cada sistema evaluado (a nivel micro) o de manera genérica (nivel macro). Las auditorías se focalizan en examinar el cumplimiento del control interno y de las normas y regulaciones legales en transacciones seleccionadas, sin utilizar métodos técnicos que permitan proyectar conclusiones sobre los sistemas de control interno evaluados. Los informes se caracterizan por relaciones de hallazgos transaccionales y recomendaciones para corregir errores y, en algunos casos, acciones para sancionar irregularidades.

Por otra parte, estas UDAI no practican auditorías del desempeño del presupuesto, en las cuales se pueda medir el cuidado por la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos.

La CGC como Organismo Rector del Control Interno, revisa los planes de las UDAI y sus informes. Si bien la CGC considera los planes de las UDAI para formular los propios, no se dispone en la práctica de evidencia sobre visitas de control de calidad estructuradas por parte de la CGC, que coadyuven o vigilen el cumplimiento de las NAG, ni de informes de evaluación de los planes e informes presentados por las UDAI. Por otra parte, en la CGC cuentan con un informe para cada UDAI o de todas las UDAI en general sobre el estado y funcionamiento de las mismas en el Gobierno Central .

**Calificación: D.** En su mayoría, las entidades representativas del Gobierno Central disponen de una función de auditoría interna, aunque con un enfoque eminentemente transaccional.

*ii) Frecuencia y distribución de los informes*

Las Normas de Auditoría Gubernamental NAG (Contraloría General de Cuentas, 2006), específicamente la No. 4 – Comunicación de Resultados establece los criterios técnicos de

contenido, elaboración, discusión y presentación del informe de auditoría, así como la estructura para la exposición de los resultados y el seguimiento a las recomendaciones.

De conformidad con las NAG (Contraloría General de Cuentas, 2006, págs. 14, 15):

*“Todo informe de auditoría del sector gubernamental debe emitirse al haber finalizado el trabajo, según los plazos establecidos en el manual de auditoría.*

*Para que el resultado de la auditoría del sector gubernamental sea de utilidad y los responsables tomen las medidas correctivas necesarias para eliminar las causas de los problemas, es importante que el auditor del sector gubernamental cumpla con las fechas establecidas en los cronogramas correspondientes.*

*En el caso de hallazgos que ameriten decisiones y acciones inmediatas, el auditor del sector gubernamental debe comunicar los mismos a través de informes parciales. Sin embargo, estos serán incluidos en el informe final, haciendo referencia a las acciones llevadas a cabo.”*

Los informes se envían a la unidad auditada, a la MAE y a la CGC. Esta última, de acuerdo con las NAG, debe considerar estos informes para verificar las causas de debilitamiento del control interno institucional y sus responsables.

Solamente dos de los cuatro Ministerios encuestados

preparan informes de gestión (MINFIN y MICIVI). La UDAI del MINFIN reporta en sus informes el estatus de las recomendaciones formuladas, clasificándolas en atendida, parcialmente atendida, en proceso o no atendida, pero, al igual que otras entidades, no reporta estadísticas o tasas de cumplimiento.

**Calificación: C.** Los informes se emiten periódicamente y se envían tanto al responsable de la unidad auditada, la MAE de la Entidad y la CGC. El Ministerio de Finanzas Públicas no recibe copia de estos informes, dado que no se encuentra previsto en las NAG.

iii) *Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de auditoría interna*

Como se mencionó anteriormente, la NAG No. 4 – Comunicación de Resultados (Contraloría General de Cuentas, 2006, págs. 15, 16), establece los criterios técnicos para el seguimiento a la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría. Específicamente, dicha normativa establece:

*“La CGC y las UDAI de las entidades del sector público, periódicamente, realizarán el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de los informes de auditoría emitidos.*

*Los Planes Anuales de Auditoría, contemplarán el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de cada informe de auditoría emitido.*

*El auditor del sector gubernamental, al redactar el informe correspondiente a la auditoría practicada, debe mencionar los resultados del seguimiento a las recomendaciones del informe de auditoría gubernamental anterior. El incumplimiento a las recomendaciones dará lugar a la aplicación de sanciones por parte de la administración del ente público o por la CGC, según corresponda.*

*El seguimiento de las recomendaciones será responsabilidad de las UDAI de los entes públicos y de la CGC de acuerdo a lo programado.*

*Las recomendaciones que se encuentren pendientes de cumplir, deberán tomarse en cuenta, para la planificación específica de la siguiente auditoría”*

Adicionalmente, las NGCI establecen que la CGC es responsable por asesorar la aplicación de las recomendaciones emitidas por la UDAI.

Las UDAI del Ministerio de Finanzas Públicas,

Comunicación y Salud Pública y Asistencia Social, confirman que las recomendaciones son atendidas por los administradores, en el caso del Ministerio de Educación menciona que sólo de manera parcial. En relación con la implementación y toma de acciones,



las cuatro UDAI confirmaron que las acciones se llevan a cabo con algún retraso.

Las UDAI preparan parcialmente informes de gestión y no disponen de estadísticas e indicadores que permitan establecer el grado de aceptación y puesta en práctica de sus recomendaciones y los cambios experimentados en el control interno de las unidades auditadas. Por otra parte, las UDAI confirman que reciben respuesta de los auditados sobre sus observaciones, lo cual es un requisito de las normas vigentes, pero perciben un bajo grado de

apropiación en relación con el valor obtenido de las UDAI.

Los usuarios de la auditoría entrevistados no tienen la percepción de recibir un servicio profesional de parte de las UDAI. Ellos consideran que esta función carece de un reconocimiento y de una credibilidad derivados de un trabajo competente. Tampoco notan que reciben servicios de aseguramiento y de apoyo por su gestión. Las respuestas de los informes se consideran como simple requisito de trámite y no como recursos para disminuir riesgos identificados por las UDAI.

**Calificación: C.** No se preparan estadísticas sobre el grado de asimilación, pero los auditores internos revelan que sus recomendaciones son tomadas en cuenta, aunque no oportunamente. requerida.

Indicador	Evaluación	Justificación
<b>ID 21</b>	<b>D+</b>	<b>Método calificación M1</b>
(i)	D	No existe una auditoría interna centrada en el seguimiento de los sistemas, o bien ésta es muy limitada
(ii)	C	En el caso de la mayoría de las entidades del Gobierno Central, los informes se emiten periódicamente, pero no se presentan al Ministerio de Finanzas Públicas.
(iii)	C	Muchos de los directivos toman una cantidad razonable de medidas relativas a los principales problemas, aunque suelen hacerlo con demora.

### 3.5. Contabilidad, registro e información

#### ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

Este indicador evalúa la medida en que, tanto las cuentas bancarias como las cuentas en suspenso o de anticipo, son regularmente reconciliadas, ajustadas o liquidadas a fin de asegurar que los estados financieros institucionales y del gobierno reflejen adecuadamente la gestión financiera.

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2009).

El Manual de Procesos y Procedimientos de la DCE, en su capítulo de Análisis Contables y Financieros describe detalladamente los procesos de conciliación bancaria, así como la oportunidad en que estos se realizan, así como la forma y oportunidad en que se

reportan y registran sus resultados. Adicionalmente, las leyes anuales de presupuesto establecen la periodicidad de reportes,<sup>125</sup> cuya preparación requiere de la conciliación previa de las cuentas. Las Normas Generales de Control Interno Gubernamental (NGCIG), establecen que estas conciliaciones se efectuarán respetando la normativa de la DCE<sup>126</sup> y las instrucciones de las autoridades superiores de la institución. La referida norma establece varios tipos de conciliaciones: i) conciliación de la utilización de cuotas aprobadas<sup>127</sup>; ii) conciliación de saldos<sup>128</sup>; iii) conciliación de saldos bancarios las cuales tendrán periodicidad diaria, semanal o mensual<sup>129</sup>; y, iv) conciliación de operaciones, la cual será ejecutada por la DCP sobre las operaciones de colocaciones, préstamos, donaciones y fideicomisos, con la DTP,

<sup>125</sup> Artículos 12 y 13 de las leyes anuales de presupuesto, tal como se describe en la siguiente dimensión del presente indicador.

<sup>126</sup> Con fecha 3 de febrero 2003, la Dirección de Contabilidad del Estado del MINFIN emitió la resolución 001-2003 en la que aprueba las Normas de Contabilidad Integrada Gubernamental para el Sector Público No Financiero (MINFIN.DCE, 2003), la cual se basa en los Principios Básicos de Contabilidad, emitidos en el Pronunciamiento No. 1 de la Comisión de Principios de Contabilidad del Instituto Guatemalteco de Contadores Públicos y Auditores. Esta norma, aunque orientada al sector privado, respeta los principios generalmente aceptados de la contabilidad. En la actualidad se está preparando una nueva Norma basada en los Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Públicos (NICSP).

<sup>127</sup> Normas Generales de Control Interno Gubernamental, artículo 4.16. Se refiere al seguimiento del uso de las cuotas presupuestarias otorgadas a la entidad, así como de los saldos de estas.

<sup>128</sup> Normas Generales de Control Interno Gubernamental, artículo 5.7. Se refiere a los saldos de anticipos, contratos, cuentas en suspenso y otras pendientes de liquidar.

<sup>129</sup> Normas Generales de Control Interno Gubernamental, artículo 6.16. Se refiere a los saldos de las cuentas bancarias administradas por la TN o por las entidades y proyectos.

TN, DCE y las unidades ejecutoras de las entidades públicas<sup>130</sup>.

Existe una normativa específica para anticipos de convenios que establece límites para el monto de los mismos (20%) y la obligatoriedad de su liquidación para poder solicitar nuevos pagos en el convenio respectivo. Existe la obligación para las cuentas de anticipo de los convenios distintos a los multianuales de efectuar la rendición de cuentas de los anticipos otorgados a la administración central, así como de la devolución de fondos no utilizados para poder recibir anticipos en el ejercicio siguiente. Este seguimiento

(i) *Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias.*

Guatemala utiliza un modelo de cuenta única de tesoro, el “Gobierno de la República-Fondo Común” (ver nota de pie 24 en el presente documento). En esta cuenta la Administración Central maneja y centraliza el manejo de sus fondos bajo el control de la TN. En la actualidad, el Fondo Común está constituido por cuentas en tres diferentes monedas: quetzales, US dólares y euros. Desde estas cuentas, la TN paga directamente a proveedores del estado o transfiere fondos a cuentas de instituciones o programas. Las instituciones o programas poseen cuentas de fondo rotatorio, pero también pueden tener fideicomisos o convenios con entidades a las que transfieren parte de sus fondos, como ONG’s, entidades multilaterales y organismos internacionales diversos. En estos casos, la responsabilidad de la conciliación de las cuentas corresponde a la entidad que administra la cuenta.

En la actualidad, la conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la TN se realiza de modo informatizado y con frecuencia diaria por parte del Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN)<sup>133</sup>, que realiza la conciliación comparando los registros bancarios electrónicos con sus registros contables. La

se realiza a través del SICOIN.

Existe una normativa específica para anticipos de convenios que establece límites para el monto de los mismos (20%)<sup>131</sup> y la obligatoriedad de su liquidación para poder solicitar nuevos pagos en el convenio respectivo. Existe la obligación para las cuentas de anticipo de los convenios distintos a los multianuales de efectuar la rendición de cuentas de los anticipos otorgados a la administración central, así como de la devolución de fondos no utilizados para poder recibir anticipos en el ejercicio siguiente<sup>132</sup>. Este seguimiento se realiza a través del SICOIN.

DCE lleva a cabo también conciliaciones manuales cuando es necesario<sup>134</sup>. La conciliación de las cuentas institucionales se realiza mensualmente, tal como consta en los Informes Anuales de Liquidación Presupuestal en los cuales la CGC explícitamente menciona, para cada institución, las conciliaciones fueron realizadas<sup>135</sup> o describe los hallazgos pertinentes a estas. En el referido informe, se pueden encontrar diversas notas o hallazgos referidos a los cuatro tipos de conciliación establecidos en las NGCI.

Los informes de la CGC muestran que, en general, tanto a nivel de la TN como en las instituciones públicas, las conciliaciones se realizan rutinaria y oportunamente con periodicidad mensual o menor dentro del mes siguiente al periodo conciliado. La Ley Orgánica de la CGC establece sanciones<sup>136</sup> a las omisiones o demoras en la realización de estos procesos. Los Informes Anuales de Liquidación Presupuestal muestran que las sanciones han sido aplicadas y han generado multas pecuniarias para los responsables.

**Calificación A:** La conciliación de las cuentas bancarias del gobierno se realiza con periodicidad mensual (cuentas no administradas por la TN) o diaria (cuentas administradas por la TN), lo cual queda evidenciado en los informes anuales de liquidación presupuestal de la CGC que identifican y penalizan las deficiencias

130 Normas Generales de Control Interno Gubernamental, artículo 7.8. Se refiere a las operaciones de crédito o donación registradas en el sistema de Crédito Público.  
 131 Acuerdo Ministerial MINFIN 124-2008 del 30 de diciembre 2008. Este Acuerdo regula los procedimientos a seguir en los contratos así como su ejecución.  
 132 Art 40 de la Ley Anual de presupuesto 2009.  
 133 Las conciliaciones bancarias se realizan a diario y las cuentas bancarias deben estar conciliadas mensualmente. La fecha máxima para tal fin es hasta el 10 del mes siguiente, es decir, que los saldos de las cuentas monetarias de enero deben estar conciliadas a más tardar el 10 de febrero y así sucesivamente.  
 134 Para las operaciones que se registran en el pago de cuotas, membrecías y proveedores del exterior, generan diferencial cambiario, por lo cual hay 2 CUR’S y una sola nota de Débito.  
 135 Por ejemplo en la sección Bancos, donde se analiza la gestión bancaria de la entidad auditada y se incluyen notas, como la siguiente: “Se verificó que las conciliaciones bancarias están al día”.  
 136 Artículo 30, incisos 10 y 11

(ii) *Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos.*

La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (Ley Anual del Presupuesto), establece en sus Disposiciones Generales las clases, términos y condiciones para los anticipos y otras transferencias de recursos públicos. La Ley Anual del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2006, establecía que las instituciones receptoras de fondos públicos mediante convenios con entidades del Estado, debían trimestralmente rendir informes físicos y financieros a la entidad pública generadora del convenio (artículo 13). En la Ley Anual del Presupuesto del 2008, se estableció además que estas entidades receptoras de fondos estaban sujetas a la fiscalización de la CGC cuando esta sea requerida, pero omitió mencionar la obligación trimestral de rendición de cuentas (artículo 12). La Ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 2009, modificó nuevamente este último artículo, incluyendo la obligación de rendir informe físico y financiero con periodicidad mensual, y estableció un formato para este efecto. Además, estableció que en el caso de fondos de inversión pública, debía reportarse mensualmente también al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)<sup>137</sup>. De esta manera, la conciliación de estas cuentas y la rendición de cuentas de las mismas recaen íntegramente en la institución pública que las generó. En tal sentido, la institución debe registrar mensualmente en el SICOIN el estado de los fondos de anticipo y adelanto, quedando además sujeta a los procedimientos de fiscalización y sanción de la CGC<sup>138</sup>. Así, aunque la norma ha cambiado en los últimos años, se estableció en todos los casos una periodicidad de las conciliaciones que no excedió el periodo trimestral. Actualmente, se cuenta con una periodicidad mensual.

Los Informes de la DCE muestran que los montos pendientes de liquidar en cuentas que operan bajo la modalidad de fondos rotatorios y anticipos en el año 2008 no fueron significativos. La cuenta contable “11310304 Deudores del Estado, anticipos otorgados a ejecutores delegados por convenios pendientes de liquidación” mostró al 31 de diciembre el saldo de GTQ 32’494,221.07 (menos del 0.1% del presupuesto del 2008): Por su parte, la cuenta

11310303 *Deudores del Estado, fondo rotatorio pendiente de liquidar*” mostró, el treinta y uno de diciembre de 2008, el saldo total acumulado por varias instituciones de GTQ 4’479,082.55.

Actualmente, en el sector público guatemalteco se ha difundido una modalidad diferente de ejecución presupuestal. Esta modalidad consiste en la transferencia de fondos en calidad de anticipo a fideicomisos, cuya ejecución estaba fuera del control presupuestario y de la normativa de adquisiciones públicas. La Ley Anual de Presupuesto para el ejercicio 2009 estableció que los fondos ejecutados por fideicomisos debían respetar los procedimientos de control y supervisión de contrataciones del Estado. El Manual de Administración de Fondos mediante Fideicomisos (MINFIN.DTP, 1999) establece que el uso de los fondos entregados a los fideicomisos deberá registrarse por regularización<sup>139</sup> en el SICOIN. Asimismo, prescribe que la TN deberá haber registrado una ejecución acumulada de al menos 75% de los fondos previamente transferidos para poder realizar una nueva transferencia de fondos al fideicomiso<sup>140</sup>. Al cierre del año 2008, aunque las cuentas muestran movimientos superiores a los 4,000 millones de quetzales, los saldos finales de los fondos en 132 fideicomisos resultan similares a los saldos iniciales del mismo año. Así, aunque los saldos finales globales ascienden a la suma de GTQ 3,114’675,510.15, este monto no indica que fueran saldos pendientes de liquidar. Para efecto del presente análisis, el hecho de que en el año 2008 no se incrementaron los saldos en cuenta, indica que en el periodo en estudio no se han generado saldos por liquidar significativos, siendo los saldos existentes, en su mayoría, fondos de constitución de los fideicomisos, algunos de ellos provenientes desde el año 1999. Tal como se mencionó en los párrafos iniciales sobre la presente dimensión, en los contratos distintos a los multianuales existe la obligación de las cuentas de anticipo, en cuanto efectuar la rendición de los mismos a la administración central y su devolución de fondos no utilizados para poder recibir anticipos en el ejercicio siguiente. Por lo tanto, la liquidación de estos fondos debe realizarse al menos anualmente.

137 Artículos 12 y 13

138 Artículo 13

139 Sección II.6 del Manual para la Administración de Fideicomisos de la Administración Central

140 Sección II.7 del Manual para la Administración de Fideicomisos de la Administración Central

**Calificación B:** El seguimiento de los fondos rotatorios y de las cuentas de anticipo se realiza mensualmente. Su liquidación y compensación se realiza con periodicidad anual, dentro de los primeros dos meses del nuevo ejercicio, lo cual queda evidenciado en los Informes Anuales de Liquidación Presupuestal de la CGC, que identifican y penalizan las deficiencias, omisiones o retrasos a estos procesos.

Indicador	Puntaje	Justificación
<b>ID-22</b>	<b>B+</b>	<b>Método de calificación M2</b>
(i)	A	La conciliación de todas las cuentas bancarias del Gobierno Central se lleva a cabo, por lo menos, mensualmente a nivel global y pormenorizado, por lo general, dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período.
(ii)	B	La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período. Se traspasan los saldos no compensados de algunas cuentas.

**ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios**

En este indicador se verifica si existe información consolidada y disponible sobre los recursos efectivamente recibidos por las unidades prestadoras de servicios, tal es el caso de las escuelas y los centros de atención primaria en salud del país, en todas sus

fuentes de financiamiento. Se verifica también si esta información es adecuada y se utiliza para realizar un seguimiento de los recursos. Se evalúan los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008.

- i) *Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos -en efectivo o en especie- por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades.*

Tanto en el Ministerio de Educación (MINEDUC) como en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la transferencia de recursos hacia las unidades primarias de prestación de servicios se realiza desde la UDAF del Ministerio. Por su parte, el seguimiento del uso de estos recursos se efectúa a nivel descentralizado: en el MINEDUC a través de las Direcciones Departamentales, y en el MSPAS a través de las Jefaturas de Área de Salud que también tienen carácter departamental. Los fondos para estas unidades son transferidos desde un fondo rotatorio institucional, por lo que su renovación está sujeta a una rendición de cuentas y su ejecución debe ajustarse a las normas específicas para este tipo de fondos<sup>141</sup>.

A.1.11), pero en el SICOIN es posible definir un nivel adicional de clasificación que permite establecer centros de costo institucionales. Así, por ejemplo, el MINEDUC cuenta con un nivel adicional de clasificación que le permite asignar centros de costo institucionales para treinta direcciones y Direcciones Generales de la administración central y a veintinueve Direcciones Departamentales. Las unidades prestadoras de servicio no consiguen tener un código presupuestal propio, por lo que sus recursos se registran en cuentas globales o departamentales. En el caso del sector salud, este nivel adicional de clasificación ha permitido asignar centros de costo a ochenta y una unidades ejecutoras, entre direcciones de la Administración Central, áreas de salud y jefaturas regionales, hospitales y centros de enseñanza de enfermería. En este caso, los centros de salud, los centros de atención médica permanente, los centros comunitarios de salud, y los puestos de salud, que son unidades primarias de atención,

141 “Manual de Procedimientos, Formularios e Instructivos para la Administración de Fondos Rotativos” (MINFIN.DTP, 1998), y la “Guía de usuario para el módulo de fondos rotativos” (MINFIN.DTP, 2004).



quedan fuera del clasificador, por lo que sus recursos son reportados de manera global en agrupaciones regionales o municipales, de especialidad o de nivel de servicio, pero sin llevar a cabo un seguimiento individual.

Dado que los pagos de personal -salarios y personal contratado-, así como las compras mayores o masivas se procesan centralmente, desde el MINFIN en el primer caso, o desde el Ministerio Sectorial en el segundo, la transferencia de recursos se limita a los gastos operativos menores. En consecuencia, por lo general, este aspecto no resulta tan crítico para la gestión de las unidades. En condiciones normales<sup>142</sup>, estas transferencias se realizan oportunamente, según una programación coordinada con las unidades. En el caso de personal, el proceso administrativo puede ser muy prolongado, tal como se describe en el ID-18 y requiere de la participación de varias instituciones. En tal virtud, en muchos casos, los procesos de transferencia de personal o de contratación de nuevo personal resultan muy prolongados, o los salarios son pagados con algunos meses de retraso, en perjuicio de la unidad prestadora de servicios. En los casos de personal, el seguimiento resulta complejo, dada la gestión multi-institucional que es requerida. En el caso de bienes que son transferidos desde el sistema central –como el caso de medicinas y material escolar adquiridos en contratos abiertos o compras masivas- la administración de estos recursos sigue un proceso administrativo en el que las diversas instancias (Direcciones Generales, Direcciones Departamentales, zonas de salud, etc.) participan de modo secuencial. En consecuencia, la provisión de bienes a las unidades primarias puede ser, en algunos casos, demorada y su seguimiento no siempre eficiente.

Desde el punto de vista de las transferencias monetarias, al ser las entidades sectoriales las que solicitan a la TN la transferencia de fondos hacia las unidades prestadoras de servicio, la información sobre los recursos transferidos es completa. Sin embargo,

la información sobre el uso que estas unidades dan a los recursos transferidos puede obtenerse sólo cuando se producen las rendiciones de cuenta, las cuales se realizan esporádicamente. En el caso del MINEDUC, la frecuencia de las mismas es de carácter semestral. Desde el punto de vista de los ingresos propios, un gran número de unidades prestadoras de servicios son sujetos receptores de donaciones o de cooperación, lo cual les genera ingreso de recursos pecuniarios o en especie que deben ser reportados para su registro en el SICOIN. Aunque el marco normativo es claro respecto al reporte inmediato de estos ingresos, en algunas unidades dicho mandato no se cumple con la rigurosidad requerida, por lo que los reportes de ingresos no reflejan adecuadamente estos aspectos.

Aunque los recursos son recibidos por las unidades prestadoras de servicios, no se ha encontrado evidencia de que esta información sea especialmente reportada a nivel central o local, o que muestre o detalles específicos de cada unidad prestadora de servicios. Además, los procedimientos presupuestarios y el SICOIN no pueden proporcionar información desagregada por unidad prestadora de servicios, a excepción de las unidades hospitalarias y de salud que si están identificadas en el SICOIN. Tampoco se ha podido constatar la existencia de encuestas especiales que permitan verificar la recepción de recursos por estas unidades. Sin embargo, a nivel global y regional, es posible determinar en el SICOIN aquello que se ha entregado a las unidades prestadoras de servicios.

Por tanto, hay constancia de que todos los recursos monetarios son recibidos por las unidades prestadoras de servicios, dado que las transferencias se realizan directamente a estas unidades y estas rinden cuenta de su uso. Los recursos transferidos en dinero o en bienes y servicios para los hospitales están registrados específicamente en el SICOIN, por lo que se cuenta con información fidedigna y actualizada sobre estas. En los demás casos, se cuenta con información regional o departamental agregada.

**Calificación C:** La información sobre los recursos recibidos por las unidades prestadoras de servicios existe y es posible reportarla anualmente a nivel agregado, y de modo detallado para algunas de ellas, pero no para todas. No se realizan encuestas especiales para obtenerla, dado que los sistemas informáticos existentes pueden

142 Esto no se dio en el año 2008, ya que justamente estas dos entidades sectoriales experimentaron una reducción de su presupuesto por la reasignación de fondos que debió hacer el gobierno para pagar la deuda generada por el MICIVI



*NOTA: El estándar PEFA establece que para alcanzar la calificación B es necesario que la información sobre los recursos recibidos sea publicada al menos anualmente en informes especiales, y que debe ser confiable sobre todos los tipos de recursos recibidos. Aunque el Sector Salud parecería cumplir con algunas condiciones del estándar PEFA posibilitando una mejor calificación, esto no se cumple en la realidad, La CGC ha identificado diversas anomalías en el registro de las entidades ejecutoras del sector salud que indican que la información registrada no es confiable en todos los casos. Ver paginas 478 en adelante del Informe de auditoría a la liquidación presupuestal del ejercicio 2008. Tampoco se publican reportes especiales.*

Indicador	Puntaje	Justificación
<b>ID-23</b>	<b>C</b>	<b>Método de calificación M1</b>
(i)	C	La información existente sobre los tres últimos años ha revelado el nivel de recursos recibidos en efectivo y en especie, ya sea por las escuelas primarias o por las clínicas de atención primaria de salud de una parte importante del país.

#### **ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso**

Este indicador evalúa la medida en que los reportes sobre la ejecución presupuestal, elaborados en 2008, han reflejado adecuadamente las transacciones y han permitido a las autoridades institucionales y sectoriales pertinentes hacer el seguimiento de la gestión y, en caso necesario, implementar de manera oportuna las medidas correctivas que pudieran haberse requerido.

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al último ejercicio fiscal completado (2008).

En Guatemala, la gestión presupuestaria del Gobierno Central se realiza íntegramente por procesos informatizados (SICOIN) los cuales cuentan con diversos procedimientos que permiten consultar, descargar y generar reportes automáticos sobre información actualizada de la ejecución presupuestal, tanto por usuarios autorizados y entes fiscalizadores de la gestión del gobierno, como por el público en general. Esta facilidad informática ha reducido la cantidad de informes que se emiten sobre la ejecución presupuestal de modo significativo.

Siguiendo el mandato constitucional, el gobierno presenta al Congreso de la República cuatrimestralmente<sup>143</sup>, dentro de los 30 días siguientes al fin del periodo en referencia, un informe de gestión que contiene la ejecución física y financiera del periodo. Por su parte, cada año, presenta, dentro de los primeros 3 meses luego de finalizado el ejercicio, un informe de rendición de cuentas de la gestión presupuestaria anual<sup>144</sup>. Estas condiciones

son ambas extensivas para los entes autónomos y descentralizados, las cuales presentarán sus informes respectivos al Congreso de la República, con copia a MINFIN y la CGC, lo cual queda ratificado anualmente en la Ley Anual de Presupuesto en el artículo referido a los informes de ejecución presupuestaria presentados al Congreso.

Todos los fondos gubernamentales, sean estos de carácter general o privativo (fondos propios de las instituciones) del Gobierno Central son depositados en la cuenta única administrada por la TN, exceptuando sólo algunos fondos provenientes de donaciones. Por su parte, la TN sólo puede transferir o pagar con estos fondos mediante los procedimientos presupuestarios del sistema informático SICOIN. De esta manera, el SICOIN, a nivel de la TN, contiene toda la información de los fondos presupuestarios, y sus reportes reflejan de manera fidedigna la gestión de la TN.

Las instituciones tienen varias opciones para ejecutar su presupuesto, las cuales pueden registrarse de diversas maneras en el SICOIN. A continuación, se enumeran dichas modalidades: i) Cuando las instituciones ejecutan directamente su presupuesto, el gasto se registra en el SICOIN y los pagos los efectúa la TN, quedando la transacción registrada de modo oportuno en todas sus fases; ii) Cuando las instituciones ejecutan indirectamente su presupuesto transfiriendo parte de sus fondos a un fideicomiso o a otra entidad con la que han firmado un convenio de ejecución, la TN transfiere los fondos a esta entidad o fideicomiso, quien ejecuta el gasto fuera

143 La Constitución Política de la República en su artículo 183.w) establece la obligación del Presidente de la República de presentar al Congreso de la República cada 4 meses un informe analítico de la ejecución presupuestaria, el cual es preparado por MINFIN.

144 Artículo 183.i de la Constitución Política de la República.

del SICOIN. En este caso, los gastos se registran por regularización en un proceso que puede estar diferido por varios meses; y, iii) Cuando excepcionalmente la entidad ejecuta fondos de donación no registrados en el presupuesto, regulariza el ingreso y el gasto simultáneamente a posteriori. Tal como se describe en los ID-1, 2 y 4, existen también otros procedimientos institucionales que generan ejecución extra-presupuestal, como son el registro parcial de contratos y el registro extemporáneo de facturas y devengados.

El MINFIN prepara 2 tipos de informes presupuestarios y otros informes financieros no presupuestarios:

- *El Informe de Liquidación del Presupuesto. Es un documento anual de carácter obligatorio por mandato constitucional, que describe la ejecución presupuestal y los estados financieros del gobierno. Lo prepara la DCE y se presenta a la Contraloría General de Cuentas y al Congreso de la República. El documento presenta la ejecución presupuestal y los estados financieros del Gobierno Central, mostrando fuentes de financiamiento, así como agrupando el gasto por entidad, tipo de gasto, función y finalidad. Asimismo, dicho informe detalla los valores aprobados, modificados, devengados y pagados del presupuesto. En este documento, se incluye también un balance general consolidado, el cual se prepara con la información patrimonial presentada por los entes descentralizados. Dado que la DCE sólo recibe información patrimonial y que no todas las entidades cumplen con enviar dicha información a la DCE, este balance no refleja el real estado de las finanzas públicas.*
- *El Informe Analítico de Gestión Presupuestaria. Es un documento cuatrimestral de carácter obligatorio por mandato constitucional, que describe la ejecución financiera del Gobierno Central en los periodos de enero a abril y de enero a agosto. Lo prepara la DCE y se presenta a la SEGEPLAN, a la Contraloría General de Cuentas y al Congreso de la República. El documento presenta la ejecución presupuestal del Gobierno Central, mostrando fuentes de financiamiento, así como agrupando el gasto por entidad, tipo de gasto, función y finalidad. Asimismo, detalla los valores aprobados, modificados, devengados y pagados del presupuesto.*
- *El informe del estado de la deuda pública. La Dirección de Crédito Público emite mensualmente e un informe sobre el estado de la deuda pública que contiene: los saldos de deuda titularizada, las colocaciones del año en curso, el programa de pagos, los vencimientos pagados y el servicio de la deuda. Es un documento de carácter interno en el MINFIN.*
- *La Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal, preparó en el año 2008 tres informes, evaluando la gestión financiera del gobierno del año 2007 y algunos aspectos de la gestión 2008.*
- *La Dirección Técnica de Presupuesto, adicionalmente a la preparación del Proyecto de Presupuesto Anual y a la preparación del Proyecto de Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera (elaborado en forma conjunta con SEGEPLAN<sup>145</sup>), mensualmente debe presentar al Congreso y a la CGC un informe conteniendo todos los acuerdos ministeriales y gubernativos que autorizan modificaciones y transferencias presupuestarias<sup>146</sup>.*

La SEGEPLAN prepara anualmente un informe de evaluación de la gestión presupuestaria que sirve de base para la formulación de las políticas presupuestarias del año siguiente. Este documento no se hace público.

Siguiendo un mandato de la Ley Orgánica de Presupuesto (artículo 26), las instituciones descentralizadas y municipalidades presentan cuatrimestralmente al MINFIN –con copia a

De esta manera, aunque los movimientos de fondos de la TN están adecuadamente registrados, el registro del gasto presupuestal en el SICOIN no refleja correcta y oportunamente como se gastó. Debido a esta debilidad del registro contable, la CGC en sus informes sobre la liquidación del presupuesto anual se abstiene de emitir opinión emite una opinión con salvedades o adversa en algunos casos. En consecuencia los dictámenes limpios emitidos por esta entidad son escasos.

SEGEPLAN cuando se realizan inversiones- un informe sobre su gestión física y financiera el cual incluye: “la ejecución física de los programas y proyectos, comparándolos con lo programado; la ejecución financiera de los gastos por programas y proyectos, comparándolos con lo programado; la ejecución financiera de los recursos por rubro de ingreso; los resultados económicos y financieros del periodo; y, el análisis y justificaciones de las principales variaciones.”

145 Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto No. 114-97; Artículo 14 literal e, y artículo 35 literal o.

146 Artículo 32, Ley Orgánica de Presupuesto

(i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias.

Esta dimensión analiza dos aspectos fundamentales de la información presupuestaria: 1) si la clasificación del presupuesto aprobado y la clasificación empleada en los reportes de ejecución presupuestal es compatible, permitiendo la comparación directa de ambos valores; y 2) si la información de los reportes de ejecución presupuestal permiten identificar claramente las etapas de compromiso y pago o devengado del gasto.

En el primer caso, dado que la clasificación del presupuesto aprobado y la de los reportes de ejecución son las mismas, la comparación es directa

e inmediata. En el segundo caso, el SICOIN registra y reporta todas las etapas presupuestarias y contables, y no permite registrar una etapa si la etapa previa no cuenta con un registro completado. De esta manera, el SICOIN registra el presupuesto votado y sus modificaciones, así como la ejecución presupuestal y contable en sus fases de compromiso, devengado y pagado. Algunos módulos externos al SICOIN, como el SIGES y el módulo de contratos, registran además otros aspectos de la gestión que se vinculan automáticamente con el SICOIN. De esta manera, todas las fases de las transacciones son actualmente registradas en el sistema y pueden ser reportadas.

**Calificación A:** La comparación de los reportes presupuestarios con el presupuesto aprobado, es directa y evidente ya que utiliza los mismos formatos. Los reportes muestran todas las fases presupuestarias y contables, incluyendo el presupuesto votado y sus modificaciones, así como la ejecución en sus fases de compromiso, devengado y pagado.

(ii) Puntualidad en la presentación de informes.

Todas las instituciones del gobierno -incluidas las descentralizadas y autónomas, siguiendo el mandato constitucional y el de la Ley Orgánica de Presupuesto, reportan periódicamente mensual, cuatrimestral o anualmente su ejecución presupuestal y contable al MINFIN, a la CGC, al Congreso de la República o a la SEGEPLAN, según corresponda. Debido a que la presentación atrasada de estos informes puede ocasionar la interrupción de los desembolsos de la TN a las entidades, los informes son normalmente presentados puntualmente. Sobre esta base, el MINFIN prepara cuatrimestralmente su informe de gestión presupuestaria. El periodo cuatrimestral está definido constitucionalmente y se aplica a

la programación de las cuotas de disponibilidad presupuestal por la TN y a la presentación de reportes, sin embargo, el SICOIN permite operativamente que los reportes sean mensuales o trimestrales, lo cual no se realiza por observancia a dicha regulación.

El Informe Analítico de Gestión Presupuestaria, preparado cuatrimestralmente por el MINFIN, y el Informe de Liquidación Presupuestal, preparado anualmente por el MINFIN, se presentan siempre dentro de los plazos de ley al Congreso de la República y a la CGC. La tabla 3.24.1 muestra el cumplimiento de estas normas por el MINFIN.

**Tabla 3.20.1 Hallazgos y acciones correctivas (En unidades, porcentajes y millones de quetzales)**

Informe	Normativa	Fecha presentación según norma	Fecha en que fue presentado
<i>Cuatrimestral analítico 2008.1</i>	Constitución de la República. Art. 184.w	31 mayo 2008	29 mayo 2008
<i>Cuatrimestral analítico 2008.2</i>		30 septiembre 2008	30 septiembre 2008
<i>Cuatrimestral analítico 2009.1</i>		31 mayo 2009	28 mayo 2009
<i>Liquidación presupuestaria y cierre contable 2008</i>	Constitución de la República. Art. 214	31 marzo 2008	30 marzo 2008

**Calificación D:** La frecuencia de los informes es cuatrimestral debido a regulaciones constitucionales.

NOTA: El estándar PEFA establece que, para alcanzar calificaciones C o superior, deben presentarse informes de ejecución presupuestal al menos trimestralmente. En el caso de Guatemala, el mandato constitucional establece un periodo cuatrimestral que no permite alcanzar dicha calificación.

(iii) *Calidad de la información*

Desde el punto de vista de los ingresos fiscales, la información registrada en el SICOIN, salvo unas pocas excepciones de donaciones no significativas, es completa y oportuna, por lo que los informes contienen datos completos y actualizados de los ingresos.

La información presupuestaria sobre el gasto, especialmente la mostrada en los reportes intermedios de la ejecución presupuestal, aunque evidencia adecuadamente el flujo de fondos de la TN, no refleja apropiadamente el gasto institucional. Por ende, dicha información no permite realizar un conveniente seguimiento del mismo, ni permite identificar situaciones que ameriten medidas correctivas. La evaluación del cumplimiento de objetivos y del adecuado uso de los fondos públicos queda también limitada por esta debilidad. Aunque

los informes son preparados siguiendo la estructura presupuestaria, abarcan todos los rubros y previsiones presupuestarias. Por su parte, la cobertura del gasto comprende las etapas del compromiso, devengado y pagado. De tal manera, la información mostrada no refleja adecuada y oportunamente la realidad, dado que en muchos casos el registro se efectúa por regularización y no en el momento de la transacción. La información de la ejecución registrada en el SICOIN muestra debilidades que afectan su calidad. Una revisión de los dictámenes emitidos por la CGC sobre los estados financieros del gobierno presentados en la liquidación del presupuesto anual del 2008, muestra hallazgos desfavorables para diversas instituciones. En la tabla 3.24.2, se transcriben algunos de estos hallazgos dictaminados por la CGC.

**Tabla 3.24.2 Algunos hallazgos de la CGC sobre la liquidación presupuestal 2008**

Institución	Hallazgo
Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia	Los estados financieros que emite el Ministerio de Finanzas Públicas no reflejan los saldos reales.
UDAF – MINFIN	No se refleja la ejecución real del presupuesto de egresos en el periodo correspondiente.
DCE – MINFIN	Incide en que los saldos reportados en el balance general no reflejen la situación real de los activos del Estado.
DGCP – MINFIN	Existe incertidumbre en los saldos revelados al 31 de diciembre de 2008, de la cuenta 2231 Obligaciones por deuda pública a largo plazo, del balance general de la Administración Central.
Dir. Gen. Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo – MINEDUC	La ejecución del Presupuesto no presenta cifras reales, por lo que no constituye una herramienta confiable para la toma de decisiones.
UDAF – MINEDUC	Las cifras presentadas en los estados financieros presentados por Contabilidad del Estado no son reales.
Ministerio de Economía	No se establece oportunamente y con certeza el monto de lo realmente devengado y pagado, lo que incide en la toma de decisiones para la elaboración del presupuesto 2009 y determina que se refleje, en el presupuesto del ejercicio fiscal 2008, un porcentaje de ejecución mayor a lo real.

**Calificación D:** La información de la ejecución presupuestal registrada en el SICOIN muestra debilidades que afectan su calidad.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-24	D+	<b>Método de calificación M1</b>
(i)	A	La clasificación de los datos permite la comparación directa con el presupuesto original. La información abarca todos los rubros de las previsiones presupuestarias. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago.
(ii)	D	No se preparan informes trimestrales.
(iii)	D	Los datos son demasiado imprecisos para ser verdaderamente útiles



**ID-25. Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales**

Este indicador evalúa cuán oportunos, completos, puntuales y basados en normas contables adecuadas son los informes sobre los estados financieros

del Gobierno Central, incluidas las instituciones descentralizadas y autónomas).

*(i) Integridad de los estados financieros.*

El análisis de la presente dimensión se refiere al último estado financiero anual elaborado (2008).

Los estados financieros preparados por el MINFIN se refieren exclusivamente a la Administración Central. Las entidades descentralizadas, autónomas y municipales presentan sus estados financieros al Congreso de la República y a la CGC de modo independiente a la presentación del Gobierno Central. Se hace un ejercicio de consolidación que tiene por único objetivo el cálculo del déficit, pero no se prepara un reporte de la consolidación de la cuenta pública. Se preparan estados financieros consolidados del Gobierno Central.

Durante el periodo en estudio (2006 a 2008), algunas instituciones del Gobierno Central emplearon procedimientos paralelos o vedados de administración financiera, tales como ejecución por fideicomisos y convenios, registro extemporáneo por regularización, fraccionamiento de contratos, retención de facturas sin registrar, . Tal circunstancia determinó que la información contable, especialmente la referida al gasto en dichos años, ha presentado algunas inconsistencias, afectando

los estados financieros. La CGC, en sus informes sobre la liquidación presupuestal de los referidos años, ha identificado diversos tipos de deficiencias que afectan la calidad de los estados financieros del gobierno en sus diversos elementos. Así, por ejemplo, en su dictamen sobre las cuentas del año 2008, la CGC reporta para varias instituciones del Gobierno Central, diversos hallazgos, que afectan la calidad y la certidumbre de la información contable y que, entre otros aspectos, se refieren, al registro inadecuado en fondos rotatorios y fondos rotatorios, así como en anticipos sin liquidar; omisiones al registro de ingresos; saldos de cuentas que no reflejan la realidad: saldos de apertura sin depurar; incertidumbre en cuentas patrimoniales; diferencias entre los saldos de bancos reportados por la TN con los del balance general: incertidumbre respecto a los saldos de activos del Estado; incertidumbre en los saldos revelados de deuda pública interna; saldos que no reflejan la realidad en cuentas de donaciones; deficiencias en la regularización de registros de la cuenta Construcciones en Proceso<sup>147</sup> y su transferencia a cuentas de activos o resultados. Adicionalmente, los estados financieros no reflejan la deuda flotante.

**Calificación D:** Se preparan solamente estados financieros consolidados del Gobierno Central, y la información sobre gastos, ingresos y saldos de cuentas presenta omisiones significativas.

*(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros.*

El análisis de la presente dimensión se refiere al último estado financiero anual presentado a auditoría (2008).

Los estados financieros son preparados anualmente por el MINFIN y se incluyen en el Informe de “Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal”, el cual es enviado dentro de los tres primeros

meses del año al Congreso de la República con copia a la CGC, la cual dentro de los dos meses siguientes presenta al Congreso de la República su informe y dictamen sobre la rendición de cuentas del gobierno. Aunque la CGC presenta su informe al Congreso de la República, este en los últimos años no ha emitido opinión sobre los mismos, por lo que su aprobación está aún pendiente. La tabla 3.25.1 muestra las fechas en que estos informes fueron presentados.

<sup>147</sup> Adicionalmente al hecho que las instituciones no reportan adecuadamente sus obras terminadas a fin de transferirlas a los activos del Estado, se ha observado que los fideicomisos registran en su contabilidad las inversiones que realizan con fondos del Estado como propias, sin transferirlas a la contabilidad del Estado.

<sup>148</sup> El artículo 214 de la Constitución de la República establece “El Ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación.”



**Tabla 3.25.1 Fechas de presentación de la rendición de cuentas del gobierno al Congreso de la República.**

Informe de rendición de cuentas del gobierno	Fecha de presentación al Congreso	Fecha del informe de la CGC	Fecha de aprobación por el Congreso
2006	6 de marzo 2007	mayo 2007	Pendiente
2007	28 de marzo 2008	mayo 2008	Pendiente
2008	30 de marzo 2009	mayo 2009	Pendiente

Fuentes: Ministerio de Finanzas- DCE. CGC.

**Calificación A:** El MINFIN somete simultáneamente al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas, dentro de los tres meses de finalizado el ejercicio fiscal, los estados financieros del gobierno, y la CGC presenta al Congreso de la República el informe auditado sobre dichos estados financieros dentro de los cinco meses luego de finalizado el ejercicio fiscal.

(iii) *Normas contables empleadas.*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a los últimos tres ejercicios fiscales completados (2006, 2007 y 2008).

El sistema contable, aunque es la base del sistema de información financiera del gobierno, no cuenta con estándares contables establecidos y específicos al sector público. En este sistema, se utilizan los “*Principios de Contabilidad Generalmente*

*Aceptados*”, aplicables al sector privado. Los estándares IPSAS incluyen veintiséis normas específicas de la contabilidad del sector público, que proponen un tratamiento especial a temas específicos de la administración pública, los cuales no encuentran equivalencia en la normativa aplicada por el gobierno de Guatemala. Se está estudiando la implementación de estándares internacionales IPSAS, sin embargo aún no se ha concluido este trabajo.

**Calificación C:** Aunque no existe una norma contable específica para el sector público y que represente un equivalente nacional a los IPSAS, existe coherencia en la presentación de los estados financieros a lo largo del tiempo, manteniéndose vigentes los mismos principios generalmente aceptados de contabilidad.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-25	D+	<b>Método de calificación M1</b>
(i)	D	No se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno.
(ii)	A	El estado se somete a auditoría externa dentro de los 6 meses posteriores al fin del ejercicio
(iii)	C	Los estados se presentan en un formato coherente a lo largo del tiempo, con alguna indicación de las normas contables aplicables.

**3.6. Escrutinio y auditoría externa**

**ID-26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa**

En este indicador, se evalúa la función de auditoría externa midiendo: a) si esta audita todas las instituciones públicas y todos los fondos presupuestarios; b) si de las auditorías financieras se realizan auditorías de resultados y otras; c) si los informes de auditoría se presentan oportunamente al poder legislativo; y d) si se lleva a cabo un correcto seguimiento a la implementación de sus

recomendaciones.

El Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2008 (Contraloría General de Cuentas, 2009), explica con claridad la naturaleza y alcance de su trabajo en los términos mostrados en el Cuadro 3.26.1.

**Cuadro 3.26.1 Naturaleza y alcance de la función de auditoría externa**

*"La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en sus Artículos 232 "La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos."*

*El Artículo 241 Rendición de cuentas del Estado establece: "El Organismo Ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. El ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación."*

*En caso de improbación, el Congreso de la República deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se certificará lo conducente al Ministerio Público.*

*Aprobada la liquidación del presupuesto, se publicará en el Diario Oficial una síntesis de los estados financieros del Estado.*

*Los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presentarán al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado."*

*El Decreto número 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Artículos 2, Ámbito de competencia. "Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación. También están sujetos a su fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier persona nacional o extranjera que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, en lo que se refiere al manejo de estos. Se exceptúan las entidades del sector público sujetas por ley a otras instancias fiscalizadoras.*

*La Contraloría General de Cuentas deberá velar también por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así como también por la calidad del gasto público." El Artículo 4. Atribuciones, inciso e) "Auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y los de las entidades autónomas y descentralizadas, enviando los informes correspondientes al Congreso de la República, dentro del plazo constitucional;"*

*i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada, incluida la adhesión a las normas de auditoría*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere al último ejercicio fiscal auditado.

La CGC es una entidad independiente y autónoma, la cual dispone de NAG, consistentes con las Normas recomendadas por la INTOSAI<sup>149</sup>. La naturaleza de las auditorías practicadas por la CGC consiste en revisiones del cumplimiento legal y de la calidad de la contabilidad del presupuesto ejecutado. Estas revisiones incluyen evaluaciones de transacciones para establecer si cumplen con las NGCI. La CGC emite informes con opiniones sobre los estados de ejecución presupuestal y observaciones sobre el control interno y el cumplimiento legal. En la actualidad, las auditorías no enfocan sus trabajos en establecer la calidad integral de los sistemas de

control interno para cada entidad u organismo, o para el Gobierno Central, visto de manera integral. Por otra parte, la CGC no practica auditorías del valor por dinero o resultados, la cual les permitiría pronunciarse sobre el cuidado por la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos. Practican auditorías transaccionales<sup>150</sup> de la ejecución presupuestal, del control interno y del cumplimiento legal a todas las entidades y organismos del Gobierno Central<sup>151</sup>, con frecuencia anual.

El informe del Contralor 2008 revela que se examina la ejecución presupuestal de la Administración Central mediante pruebas selectivas. Así define el alcance de su examen: "El Estado de Liquidación Presupuestaria y los Estados Financieros de la Administración Central por el período del 1 de

149 INTOSAI: Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría.

150 Una auditoría transaccional es aquella que se focaliza en transacciones individuales, por lo cual no es razonable emitir opiniones o conclusiones sobre el comportamiento sistémico tanto del presupuesto como del control interno.

151 El Gobierno Central, en la clasificación presupuestal a nivel general, cubre dieciocho organismos, entidades y otros ejecutores y conceptos de ejecución presupuestal así: La Presidencia de la República, trece ministerios, La Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de Administración Tributaria (recaudación), el Fondo de Desarrollo Indígena, Consejos Departamentales de Desarrollo, secretarías y otras entidades dependientes del Ejecutivo. Adicionalmente, se encuentran las "Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro y los Servicios de la Deuda Pública".

Extraído del Informe Ejecutivo de la Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2008 (Contraloría General de Cuentas, 2009, pág. 3)

enero al 31 de diciembre de 2008, de acuerdo con Normas Internacionales de Auditoría y de Auditoría Gubernamental, fueron sometidos en forma selectiva, a pruebas y procedimientos de auditoría, emitiendo como consecuencia del examen realizado la opinión correspondiente”<sup>152</sup>.

En el anterior sentido, el trabajo de auditoría externa cubre la totalidad de la ejecución presupuestal, mediante la aplicación de pruebas selectivas. Así, en 2008 se obtuvieron Q43.935.451.153.00; en 2007,

Q40.198.188.516.00; y en 2006, Q37.703.952.843.00. La CGC todavía no dispone de un sistema de control de calidad interno en funcionamiento y su práctica no ha sido sometida hasta ahora a un control de calidad independiente.

Aunque la auditoría cubre la totalidad del presupuesto, esta no se centra en problemas sistémicos o significativos, limitándose a aspectos transaccionales o legales, tal como se expresó anteriormente.

**Calificación C:** Se practican auditorías transaccionales de la ejecución presupuestal, del control interno y del cumplimiento legal a la totalidad de entidades y organismos del Gobierno Central, con frecuencia anual, pero sin abordar problemas sistémicos o significativos.

## ii) *Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo*

El análisis de la presente dimensión se refiere al último informe anual de auditoría presentado al Congreso de la República (2008).

La Constitución establece que la CGC recibirá, dentro de los tres primeros meses de cada año, la liquidación del presupuesto anual, y debe remitir en un plazo no mayor de dos meses al Congreso de la República, el informe y dictamen correspondiente. Este plazo se ha cumplido por parte de la entidad fiscalizadora para los tres años bajo estudio. Los informes de auditoría sobre las liquidaciones presupuestales del gobierno para los años 2008, 2007, y 2006 se presentaron en mayo de 2009, mayo de 2008 y mayo de 2007 respectivamente.

Como se indicó anteriormente, a nivel normativo, la función de auditoría o control externo del sector público en Guatemala está razonablemente desarrollada. En términos de la implementación, la CGC emite informes en forma anual con destino al poder legislativo e incluyen un estándar de presentación en el cual se detallan los siguientes componentes generales: (i) Un informe ejecutivo sobre la gestión de la CGC durante el año y (ii) Un informe detallado con el Dictamen de la CGC.

Los dictámenes profesionales incluyen detalles sobre los resultados de las auditorías, con énfasis en la ejecución presupuestal. Dichos informes, para los años 2006, 2007 y 2008, merecieron de parte de la CGC la expresión de opiniones, que pueden ser caracterizadas por un párrafo de “limitación al alcance”, como el que se transcribe a continuación: “Excepto por lo que se menciona en los párrafos siguientes, efectuamos nuestra revisión de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas

y de Auditoría Gubernamental...” Este tipo de revelaciones en el dictamen de un auditor constituyen un principio para abstenerse de opinar. Sin embargo, más adelante, en un párrafo subsecuente del mismo dictamen se indica que “nuestra Auditoría provee una base razonable para nuestra opinión”.

En los tres años, la opinión emitida, como consecuencia de las limitaciones al alcance y los hallazgos que detallan en los informes, revelaron la información siguiente, tomada de los informes sobre la ejecución presupuestal de los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008.

En el Informe sobre la ejecución presupuestal del ejercicio fiscal 2006: “En nuestra opinión, excepto por el efecto de los asuntos mencionados en los párrafos precedentes, los estados financieros arriba indicados, presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de Gobierno Central, al 31 de diciembre de 2006, los resultados de sus operaciones, por el año terminado en esa fecha, de conformidad con Principios presupuestarios y de Contabilidad Generalmente Aceptados.” (Contraloría General de Cuentas, 2007, pág. 54)

En el Informe sobre la ejecución presupuestal del ejercicio fiscal 2007: “En nuestra opinión, excepto por el efecto de lo mencionado en los párrafos precedentes, los estados Financieros arriba mencionados, presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Administración Central, al 31 de diciembre de 2007, los resultados de sus operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con Principios Presupuestarios y de Contabilidad

Generalmente Aceptados.” (Contraloría General de Cuentas, 2008, pág. 24)

En el Informe sobre la ejecución presupuestal del ejercicio fiscal 2008: “En nuestra opinión, excepto por el efecto de lo mencionado en los párrafos precedentes, los estados financieros arriba mencionados presentan razonablemente, respecto de todo lo importante, la posición financiera de la Administración Central, al 31 de diciembre de 2008, y los resultados de sus operaciones, para el año que terminó en esa fecha, de acuerdo con Principios Presupuestarios y de Contabilidad Generalmente Aceptados.” (Contraloría General de Cuentas, 2009, pág. 37)

Las razones en el texto de los informes para indicar limitaciones para aplicar las NAG y expresar las salvedades son múltiples, desde problemas de falta de depuración de saldos que fueron cargados al

SICOIN, hasta la falta de revelación de pasivos sin registrar. En este sentido, los informes no disponen de un análisis de importancia relativa o materialidad, ni una clasificación y cuantificación de las causas para apartarse del dictamen llamado “limpio” o sin “salvedades”. De conformidad con las NAG y mejores prácticas, dichas conclusiones, aunque son del ámbito de criterio profesional del Contralor, deben sustentarse y justificar las razones por las cuales no merecieron una “opinión negativa o adversa”.

Cada hallazgo que se incluye en los informes consta, entre otros, de secciones llamadas “comentarios de los responsables”, “comentarios subsecuentes de la auditoría” y “acciones legales y administrativas”. En este último caso, se precisan las consecuencias de los errores o presuntas irregularidades y las decisiones que adoptó la CGC en su ámbito de acción. Cuando se aplican sanciones económicas, se registra el valor de las multas correspondientes.

**Calificación A:** Se ajustan a la norma legal en el plazo máximo de 150 días después del 31 de Diciembre de cada año, para enviar los estados financieros de ejecución presupuestal con la opinión de la CGC al Legislativo.

iii) *Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere al último ejercicio fiscal auditado (2008). La Ley Orgánica de la CGC y las Normas de Auditoría Gubernamental establecen la forma y oportunidad para la presentación del informe resultado de las auditorías a las entidades auditadas, así como su seguimiento. En la práctica, este supuesto se cumple, ya que las autoridades institucionales plantean sus puntos de vista y acciones correctivas, los cuales se incluyen en los informes de la CGC.

A la fecha, la CGC no dispone de un sistema en seguimiento para controlar el grado de asimilación de sus recomendaciones y la superación de las causas que originaron opiniones negativas, las opiniones con salvedades o las abstenciones de opinión. De igual manera, no se dispone de estadísticas que

revelen, en el informe de gestión de la CGC, el grado de asimilación o mejoría de la calidad de la información sobre ejecución presupuestal. Aunque en los informes del año siguiente, se revela el estado de las recomendaciones incluidas en el informe anterior, no se dispone de evidencia de la resolución final de los asuntos reportados. En el informe anual 2008, se registró el resultado del seguimiento de los asuntos reportados en el informe precedente. Las revelaciones se realizan mediante párrafos simples que no proporcionan información para establecer la efectividad del control externo. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, en los últimos tres años, son recurrentes tanto el tipo de opinión que se emite –con salvedades– como la naturaleza de parte de los hallazgos que dan lugar a las mismas.

**Calificación B:** Se presenta oportunamente una respuesta formal, pero no se dispone de evidencia sobre un seguimiento sistemático.

Para establecer la condición del control externo, utilizamos como base el marco legal, caracterizado por las NAG y cuyo cumplimiento se analizó mediante la comparación con las evidencias existentes en los planes de auditoría, informes y otros documentos que nos suministraron y con los puntos de vista de los funcionarios de la CGC participantes de la evaluación.

No se ha diseñado e implementado un sistema de control de calidad de las auditorías y no se ha sometido la práctica de la CGC a control de calidad externo. Estas circunstancias limitan la posibilidad de que la CGC ajuste su trabajo a las mejores prácticas y estándares.



Indicador	Puntaje	Justificación
ID-26	C+	<b>Método de calificación M1</b>
(i)	C	Por lo menos, anualmente, se efectúa una auditoría de las entidades del Gobierno Central responsables de por lo menos el 50% del gasto total. Las auditorías comprenden predominantemente pruebas de las transacciones, aunque los informes identifican la existencia de problemas significativos. Las normas de auditoría tal vez sólo se revelen en forma limitada.
(ii)	A	Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo dentro de los 4 meses después de finalizado el período en estudio y, en el caso de los estados financieros, dentro de los 4 meses después de su recepción por la CGC.
(iii)	B	Se presenta oportunamente una respuesta formal, pero hay escasas pruebas de un seguimiento sistemático.

Como se mencionó en el indicador de control interno, se destaca que, en sus proyectos futuros y como parte del SAG y de otras iniciativas, se está implementando un sistema de seguimiento a sus hallazgos de control interno, el cual entrará en vigencia en 2010. Esto les permitirá ser más proactivos en la identificación de las acciones correctivas de problemas sistémicos, en los cuales las entidades y los mismos organismos son reincidentes.

En 11 de Febrero de 2009 se presentó a la Dirección Legislativa del Congreso de la República una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de CGC. Entre algunas de las reformas planteadas, se

encuentran: (i) Fortalecer el ámbito de competencia de la CGC para que pueda fiscalizar el uso adecuado de los fondos públicos; (ii) Ampliación de atribuciones para ejercer la función de precalificación, control y registro de las instituciones privadas que contraten con el Estado; (iii) Creación de la Unidad de Fiscalización de la Obra Pública, para que a través de ella, se pueda fiscalizar la calidad del gasto público; (iv) Incrementar el aporte que recibe la CGC de los ingresos tributarios; (v) Nombramiento y separación de los Jefes de las UDAI previa autorización de la CGC; (vi) Modificar las escalas de las sanciones pecuniarias, el incremento de los montos mínimos y máximos, así como el porcentaje máximo de rebajas.

### ***ID-27. Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual***

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al último ejercicio fiscal completado (2008).

Aunque existe una función definida por parte del Legislativo para el escrutinio de la Ley de Presupuesto anual, no disponen de métodos técnicos para practicar los análisis

#### *i) Alcance del examen por parte del Poder Legislativo*

El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es entregado a la Presidencia del Organismo Legislativo por parte del Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas. El proyecto de presupuesto presentado como iniciativa de ley, es conocido por el Pleno y trasladado a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para su evaluación. El resultado de la evaluación se consigna en un dictamen, el cual incluye los antecedentes, las consideraciones de la Comisión- con el alcance técnico del análisis- y las propuestas de modificación. Se acompaña al dictamen el proyecto de decreto.

intervienen, se encuentran el Ministerio de Finanzas Públicas (Dirección Técnica de Presupuesto), la Superintendente de Administración Tributaria, el Banco de Guatemala y la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia. Además, se invita a la sociedad civil, a organizaciones no gubernamentales y centros de investigación, entre otros, para que expongan sus requerimientos o análisis sobre el proyecto de presupuesto. La evaluación abarca los ingresos y gastos, lo que conlleva al análisis de las políticas fiscales y las variables macroeconómicas que sirvieron de base para la proyección del monto de presupuesto presentado. Dicho examen se lleva a cabo con un enfoque multianual que abarca tres años. Este análisis se realiza dentro de los 90 días de los que dispone el Congreso de la República para su aprobación. Aunque las políticas fiscales son presentadas y justificadas ante el Congreso



de la República durante el proceso de revisión y aprobación de la propuesta del Ejecutivo, estas no son discutidas conjuntamente al momento de su definición. De esta manera, si el Congreso de la República está en desacuerdo con estas, no puede cambiarlas y sólo puede proponer cambios menores a la propuesta presupuestal, ya que no habría tiempo para reformular el presupuesto. Por este motivo, no se puede afirmar que la revisión de las políticas fiscales es completa y efectiva.

Esta metodología de trabajo favorece el diálogo democrático, mediante el intercambio de información, reflexión y análisis, dando oportunidad a los funcionarios de justificar los montos solicitados en el presupuesto. Asimismo, dicha metodología posibilita el traslado de información a los señores Diputados sobre las realidades del país y los diversos proyectos de ampliación presupuestaria a la iniciativa de ley. Este proceso facilita la evaluación y análisis del proyecto de presupuesto.

Finalizado el análisis y dictamen, la Comisión Legislativa traslada al Pleno del Congreso el proyecto de presupuesto para su respectiva aprobación o modificación. Posteriormente, es remitido al Presidente de la República para su sanción o veto. Durante los últimos tres años, esta Comisión ha recibido las iniciativas de ley relacionadas con los proyectos de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estados durante la segunda semana de septiembre del año anterior y, en los tres casos, ha emitido dictamen antes de finalizar el mes de noviembre.

El Dictamen del Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2007 fue enviado a la Dirección Legislativa sin la firma del Presidente de la Comisión debido a que un grupo de diputados integrantes de la Comisión de Finanzas elaboró un dictamen diferente de forma paralela y sin su conocimiento.

**Calificación C:** El examen del Congreso de la República sobre las políticas fiscales, el marco fiscal y las prioridades de mediano plazo es incipiente, aunque si se revisa en forma detallada el presupuesto.

ii) *Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados*

Como lo establece la Ley Orgánica del Presupuesto, el proyecto de presupuesto es presentado al Congreso de la República a más tardar el dos de septiembre del año anterior al que regirá. A partir de esta fecha, el dispone de 90 días para su análisis. Dicho calendario ha sido cumplido por el Poder Ejecutivo.

El silencio del Congreso de la República, de conformidad con la ley, indica que entra en vigencia el presupuesto del año anterior. El dictamen técnico de la Comisión es sometido al Congreso de la República, en donde se decide políticamente si se acogen a la recomendación de la Comisión, y finalmente se vota la aprobación.

Salvo para las etapas de preparación y presentación por

parte del Poder Ejecutivo y del plazo disponible para la evaluación del Poder Legislativo, no se disponen de procedimientos formalmente establecidos para efectuar la evaluación técnica. Por lo tanto, queda a criterio de los evaluadores la definición, entre otros aspectos, de los factores analizar y del alcance del examen. Así, aunque el proceso de revisión del presupuesto no está formalmente establecido, existe una Comisión Legislativa especializada para este análisis, la cual cuenta con poderes establecidos en la Ley Orgánica del Congreso que le permiten citar a cualquier funcionario público para explicar o sustentar aspecto pertinentes de la propuesta presupuestal, que llamen la atención de la Comisión. De esta manera, aunque existen algunos procedimientos, estos no son integrales.

**Calificación C:** No existen procedimientos integrales formalmente establecidos para la revisión técnica del proyecto de presupuesto por el Legislativo.

*Nota: Los procedimientos existentes y descritos en la Constitución Política de la República y en el marco normativo presupuestal, se refieren al proceso de preparación y presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República, no a los detalles del procedimiento de evaluación realizado por el mismo, que es el objetivo de la presente dimensión. La Ley Orgánica del Congreso no reglamenta estos aspectos y deja en las Comisiones la responsabilidad de organizar su gestión (artículo 27).*

iii) *Suficiencia del tiempo para dar respuesta a las propuestas de presupuesto*

Como se mencionó anteriormente, los miembros de la Comisión no disponen de procedimientos formales, en consecuencia, actúan con base en su experiencia y conocimiento para efectos de considerar que el tiempo establecido en la ley es suficiente para efectuar el análisis y proponer las modificaciones

que sean pertinentes al proyecto de presupuesto.

Durante la etapa de análisis, se produce un activo intercambio con los funcionarios responsables de la formulación presupuestal en el Ministerio de Finanzas Públicas.

**Calificación A:** El Congreso de la República dispone de 90 días para revisar el proyecto de presupuesto.

iv) *Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias*

Las reglas para las enmiendas presupuestarias durante el ejercicio están claramente establecidas en la ley<sup>153</sup>. Además, la Ley Anual de Presupuesto, incluye normas complementarias sobre aspectos específicos

del ejercicio en curso. En la tabla 3.27.1 se presenta un resumen de la base legal a considerar en la elaboración de las modificaciones presupuestarias<sup>154</sup>.

**Tabla 3.25.1 Fechas de presentación de la rendición de cuentas del gobierno al Congreso de la República.**

Tipo de Modificación Requerida		Base Legal		Instrumento representativo de la Modificación
		Documento	Artículo	
Ampliaciones y/o disminuciones del presupuesto		Constitución Política de la República de Guatemala	Art. 240	Decreto del Congreso Acuerdo Gubernativo (distribución analítica)
Transferencias interinstitucionales			Art. 32.1	Acuerdo Gubernativo
Cuando las transferencias de asignaciones requieran la aprobación de la Dirección Técnica de Presupuesto en los casos siguientes:			Art. 32.2	Acuerdo Ministerial emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas
Creación, incremento o disminución por transferencias	Renglones del grupo 0 "Servicios Personales". Renglones 911 "Emergencias y calamidades públicas". Renglón 914 "Gastos no previstos"	Ley Orgánica de Presupuesto	Literal a)	
Modificación	De las fuentes de financiamiento		Literal b)	
Transferencias de asignaciones	De un programa o categoría equivalente a otro. Entre proyectos de inversión de un mismo o diferentes programa y/o subprograma.		Literal c)	
Cuando las transferencia de asignaciones ocurran dentro de la misma institución, en los casos siguientes:				Art. 32.2
Transferencia de asignaciones	Entre subprogramas de un mismo programa o entre actividades específicas de un mismo programa o subprogramas.	Ley Orgánica de Presupuesto	Literal a)	
	Entre grupos no controlados del programa o categoría equivalente, subprograma o proyecto.		Literal b)	
	Entre renglones no controlados del mismo grupo de gasto del programa o categoría equivalente, subprograma o proyecto.		Literal c)	

En adición a las normas mencionadas en la tabla 3.27.1, se dispone de reglamentos que consideran los procedimientos a seguir, tanto a nivel administrativo como en los sistemas de información, una vez que ha sido aprobada la ampliación o disminución al

Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado por parte del Congreso de la República. Estas reglas se cumplen en la práctica, pero, excepto las limitadas por la Constitución, permiten amplias reasignaciones administrativas.

153 Constitución Política de la República de Guatemala Art. 238 y Ley Orgánica del Presupuesto Art. 28 y 32 (Decreto 101-97)

154 Fuente: Manual de Modificaciones Presupuestarias – Acuerdo Ministerial 216 de 2004

**Calificación B:** Las reglas para las enmiendas presupuestarias durante el ejercicio están claramente establecidas en la ley y son respetadas, aunque permiten amplias reasignaciones administrativas.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-27	C+	<b>Método de calificación M1</b>
(i)	C	El examen por parte del Poder Legislativo incluye los pormenores de los gastos e ingresos, pero sólo en la etapa en que las propuestas pormenorizadas son definitivas.
(ii)	C	Existen algunos procedimientos para el examen del presupuesto por parte del Poder Legislativo, pero no son integrales y sólo se respetan parcialmente.
(iii)	A	El Poder Legislativo tiene por lo menos dos meses para examinar las propuestas presupuestarias.
(iv)	B	Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del Poder Ejecutivo, que normalmente son respetadas, aunque permiten amplias reasignaciones administrativas.

La carencia de una estructura técnica formal, fundamentada en recursos profesionales y herramientas técnicas para el desarrollo de sus responsabilidades, ha influido de manera importante en el desempeño de este indicador.

#### **ID-28. Escrutinio legislativo de los auditores externos**

En este indicador se evalúa cuán efectiva puede ser la función fiscalizadora del Congreso de la República sobre la gestión del Ejecutivo, con base en el análisis e información que sobre dicha gestión le proporciona la CGC.

##### *i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por el Poder Legislativo*

El análisis de la presente dimensión se refiere a los informes de auditoría presentados al Congreso de la República sobre los últimos tres ejercicios fiscales (2006, 2007 y 2008).

La Constitución establece que el Organismo Ejecutivo debe presentar anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. Cada ministerio deberá formular la liquidación de su presupuesto anual y someterla a consideración de la CGC dentro de los tres primeros meses de cada año, como máximo el 30 de marzo. Una vez recibidas las liquidaciones, la CGC rinde informe al Congreso de la República, mediante dictamen emitido en un plazo no mayor a dos meses, esto es el 30 de Mayo de cada año. El Congreso de la República, de acuerdo con sus atribuciones, aprueba o imprueba, en todo o en parte, el detalle y la justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas.

La Comisión de Finanzas Públicas y Moneda constituye el “brazo técnico” del Congreso de la

República, encargado del examen de los informes de la CGC. Sin embargo, en la medida en que el marco legal no establece los procedimientos y la oportunidad del examen, el mismo toma aproximadamente tres meses, aún cuando exista el examen técnico de acuerdo con lo informado. Posteriormente, se realiza el examen político, no hay una estimación de tiempo para estas revisiones. Por ejemplo, la última liquidación aprobada fue la correspondiente al ejercicio del año fiscal 2003. Para los años subsiguientes, de 2004 a 2007, no se aprobó la liquidación y tampoco se dispone de los dictámenes sustento del análisis técnico realizado por la Comisión. La liquidación del año 2008 se encuentra en proceso de análisis técnico, resultado que se presentó en agosto del 2009.

Las normas establecen el tiempo disponible y las fechas límite para la presentación de la rendición de cuentas al Congreso de la República, pero no prescriben lo relativo a la aprobación de la liquidación presupuestaria presentada.

**Calificación D:** El Poder Legislativo, para los últimos tres años, no se ha pronunciado sobre los informes de la CGC sobre la liquidación del presupuesto.

ii) *Alcance de las audiencias realizadas acerca de las principales conclusiones*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como fue ejecutada en los doce meses previos a la evaluación (2008 y 2009).

El Congreso de la República cita al Contralor General por iniciativa de los diputados, para abordar diversos temas que no necesariamente se derivan de los informes emitidos por la CGC. En lo relacionado con los informes, su interés se centra en establecer si efectivamente la CGC ha cumplido con las acciones que le establecen las normas para los hallazgos importantes o irregularidades.

La Comisión de Finanzas se reúne periódicamente con la CGC, para dar seguimiento a las sanciones impuestas. Mediante una citación específica a los funcionarios representantes de las entidades

que reporten hallazgos significativos, se solicitan aclaraciones sobre los hallazgos identificados. Si las aclaraciones resultan débiles, pueden conducir a una interpelación. Igualmente, mediante citación de la Comisión, los funcionarios de las entidades involucrados con los hallazgos deben responder a los cargos establecidos por la CGC.

El alcance técnico del examen realizado por la Comisión de Finanzas no se encuentra fundamentado en procedimientos formalmente establecidos. Los procedimientos están apegados únicamente al criterio de sus miembros. En este sentido, las convocatorias para audiencias son facultativas de la Comisión o, en su caso, del Congreso de la República (interpelaciones), los cuales no responden a un criterio sistémico.

**Calificación C:** Ocasionalmente se realizan audiencias con representantes de las entidades que reportan hallazgos significativos.

iii) *Recomendación de medidas y su ejecución por el Ejecutivo*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como fue ejecutada en los 12 meses previos a la evaluación (2008 y 2009).

De conformidad con el Art. 241 de la Constitución, el Congreso de la República aprueba o desaprueba la liquidación del presupuesto anual, con base en el informe y dictamen de la CGC. En caso de improbiación, el Congreso de la República deberá

pedir los informes o explicaciones pertinentes, y si fuere por causas punibles, se certificará lo conducente al Ministerio Público. Como resultado del proceso de evaluación que realiza el Congreso de la República se emite un Acuerdo Legislativo, en cual se establece a qué entidades se aprueba o imprueba su ejecución presupuestaria. Sin embargo, por lo mencionado en las dimensiones anteriores, no se dispone de evidencia documental del trabajo realizado.

**Calificación D.** El Congreso de la República no formula recomendaciones.

Indicador	Puntaje	Justificación
<b>ID-28</b>	<b>D+</b>	<b>Método de calificación M1</b>
(i)	D	El Poder Legislativo no realiza un examen de los informes de auditoría o bien tarda más de 12 meses en finalizarlo
(ii)	C	Ocasionalmente, se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones; dichas audiencias comprenden sólo a algunas de las entidades auditadas o, a veces, se llevan a cabo únicamente con funcionarios del MINFIN
(iii)	D	El Poder Legislativo no formula recomendaciones.

Con el apoyo del Instituto Holandés se ha preparado una moción privilegiada (Convenio entre la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda y la Comisión de Probidad), en el cual propone delegar la atribución de evaluar anualmente la fiscalización de la ejecución presupuestaria del Gobierno a la Comisión de Probidad, con el fin de apoyar la cultura de transparencia. El traslado de las responsabilidades

obedece a que la Comisión de Finanzas Públicas participa en el proceso de escrutinio del proyecto de Ley de Presupuesto y esta circunstancia implica un conflicto para pronunciarse sobre su ejecución. Este cambio permitirá la independencia de las tareas de análisis de la formulación presupuestal y de las relacionadas con la auditoría de dicha ejecución.

### 3.7. Prácticas de Donantes

#### D-1. Previsibilidad de apoyo presupuestal directo

Este indicador evalúa cuán preferido ha sido el uso de procedimientos de apoyo presupuestario directo en la gestión de cooperación, y cuán adecuadas han sido las prácticas de los Donantes para asegurar la

previsibilidad en la disponibilidad de los fondos por el Gobierno. El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a los tres últimos ejercicios fiscales completados (2006, 2007 y 2008).

- i) *Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses, antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al Poder Legislativo*

El apoyo presupuestario directo está constituido por toda la ayuda proporcionada a la Tesorería Nacional en apoyo del presupuesto público en general o para sectores específicos. Este incluye recursos, tanto provenientes de donaciones como de préstamos.

presupuesto.

El Ministerio de Finanzas Públicas, con base en la información disponible y las programaciones acordadas con los cooperantes, elabora las proyecciones para el ejercicio fiscal siguiente. En la tabla 3.D1.1, se detallan los valores presupuestados y ejecutados por este concepto durante los últimos tres años.

En el caso de los recursos provenientes de préstamos, las estimaciones de los desembolsos son convenidas desde el momento de negociación y son revisadas anualmente con base en la ejecución. En el caso de donaciones, este supuesto no se produce, salvo casos como el de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entidad que, en a partir del año 2007, envía cartas de compromiso a las unidades ejecutoras para que puedan incluir los fondos en sus proyectos de

Las razones de las desviaciones, entre otras, comprenden el atraso en la suscripción de los convenios y acuerdos, en la demora en la adopción de medidas convenidas con el gobierno, en los atrasos en la ejecución de los proyectos y en el cumplimiento de las metas acordadas.

**Tabla 3.D1.1 Montos de apoyo presupuestario directo (millones de quetzales)**

Cooperante	2006			2007			2008		
	Presup.	Desem.	Var.	Presup.	Desem.	Var.	Presup.	Desem.	Var.
Banco Centroamericano de Integración Económica	1622.0	1521.1	-6.22%	1622.0	1538.2	-5.17%	0.0	0.0	
Banco Interamericano de Desarrollo	243.3	455.8	87.34%	243.3	1079.4	343.65%	772.0	753.4	-2.41%
Banco Mundial	811.0	463.4	-42.86%	808.7	771.7	-4.58%	772.0	744.4	-3.58%
<b>TOTAL</b>	<b>2676.3</b>	<b>2440.3</b>	<b>-8.82%</b>	<b>2674.0</b>	<b>3389.3</b>	<b>26.75%</b>	<b>1544.0</b>	<b>1497.8</b>	<b>-2.99%</b>

Fuente: Dirección de Crédito Pública del MINFIN

Nota: Presup. = Fondo presupuestado a desembolsar; Desem. Monto desembolsado; Var. Diferencia entre fondos desembolsados y previstos, como proporción de los fondos previstos

Desde el punto de vista de cada cooperante, en el periodo analizado, se presentaron en seis de los nueve casos, desembolsos inferiores a los programados, los cuales, sin embargo, sólo en tres oportunidades fueron inferiores al 5% del monto previsto. En dos de los casos, los desembolsos fueron largamente

superiores a lo previsto. Al analizar globalmente la asistencia presupuestaria, sólo en uno de los tres años se produjeron desembolsos que fueron inferiores al 5% del monto previsto, y en uno de los años, estos fueron superiores a lo previsto.

**Calificación A.** La recepción de apoyo presupuestario directo y global, proporcionado por la cooperación internacional, fue inferior en más de 5% a lo acordado en sólo uno de los tres últimos años.

- ii) *Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio*



El Ministerio de Finanzas Públicas, con base en las programaciones acordadas con los cooperantes generalmente para los montos anuales y sin ser desagregadas trimestralmente, elabora las proyecciones para el siguiente ejercicio fiscal. La fecha en que los desembolsos se van a producir no es determinada con anticipación, sino que estos se

producen cuando las condiciones para el desembolso se han cumplido (aprobación, condiciones previas, etc.). Así, aunque el desembolso se produce, la oportunidad de este no resulta previsible con la anticipación requerida por el estándar PEFA, ni puede determinarse si esta se produce según planificado.

**Calificación N/S.** No se puede calificar la dimensión, dado que no se acuerda con los Donantes planes de desembolso con fechas establecidas ni estimaciones de desembolsos trimestrales.

Indicador	Puntaje	Justificación
D-1	N/S	<b>Método de calificación M1</b>
(i)	A	La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 5% inferior al previsto en no más de uno de los tres últimos años.
(ii)	N/S	No se puede calificar.

## **D-2. Información financiera proporcionada por los Donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda a proyectos y programas**

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al último ejercicio fiscal completado (2008).

Cabe señalar que entre los Donantes principales, el Gobierno de España y la Comunidad Europea, utilizan para la gestión de fondos las modalidades centralizada y descentralizada.

En la modalidad centralizada, las agencias de cooperación son quienes manejan los fondos, es decir que los mismos no son entregados al Gobierno. En el

caso de España, los fondos no ingresan al sistema presupuestario, pero forman parte del convenio de asistencia bilateral. Los productos de la ayuda son entregados al gobierno para su registro en las cuentas del Gobierno Central o Sub-nacional según corresponda, sean estos presupuestarios o no.

En el caso de la modalidad descentralizada, los fondos son entregados o no al gobierno, dependiendo del destino de la ayuda -Apoyo Presupuestario o Proyectos- y la forma de ejecución.

- a. *En el caso de la AECID: Para Apoyo Presupuestario, la AECID entrega los fondos al gobierno a través del “Fondo Común” (definido en la nota de pie 24 del presente documento), normalmente de carácter sectorial. Se establecen objetivos del programa e indicadores. Los desembolsos son anuales y están condicionados a que los indicadores alcancen niveles esperados.*
- b. *Para Programas Específicos: La AECID entrega los fondos al gobierno en cuentas especiales en el BANGUAT fuera del “Fondo Común” y luego son trasladados a la cuenta de gasto de la Unidad Ejecutora ; los recursos se ejecutan y, posteriormente, se registran los gastos en el SICOIN. Los desembolsos se realizan previa rendición de cuentas.*
- c. *Ejecución mediante ONG’s españolas que ejecutan programas de asistencia con fondos recibidos del gobierno de España. Estos forman parte del convenio de cooperación bilateral, pero no son presupuestarios ni son ejecutados por AECID. Normalmente, se destinan a programas con el sector sub-nacional.*
- d. *Ejecución mediante Multilaterales: España entrega fondos a Organismos Multilaterales para el desarrollo de proyectos administrados por estos. Aunque estos fondos forman parte del convenio de cooperación bilateral, no forman parte de los fondos ejecutados por la AECID.*

En la Comunidad Europea los fondos se entregan al gobierno en la cuenta especial en el BANGUAT fuera del “Fondo Común” y luego son trasladados a la cuenta de gasto de la Unidad Ejecutora. Los recursos se ejecutan y, posteriormente, se registran los gastos en el SICOIN. Los desembolsos se realizan previa rendición de cuentas.

Tanto en los casos de Modalidad Centralizada como Descentralizada, puede haber o no contrapartida del gobierno. En la Tabla 3.D2.1 se muestran los principales cooperantes, según el monto de sus programas de cooperación para los años 2007 a 2009.

Tabla 3.D2.1 Uso de procedimientos nacionales en los fondos de ayuda para el gobierno

Uso de Procedimientos Nacionales - (En millones de Quetzales)					
Donante	Apoyo Presupuestario		Donaciones y proyectos		Total Ayuda
	Desemb.	Proced. nac.	Desemb.	Proced. nac.	
Banco Centroamericano de Integración Económica	1,521.1	SI	224.0	NO	1,745.1
Banco Interamericano de Desarrollo	455.8	SI	555.1	NO	1,010.9
Banco Mundial	463.4	SI	767.2	NO	1,230.7
Comunidad Económica Europea	0.0		157.3	NO	157.3
Gobierno de España	0.0		60.8	NO	60.8
Gobierno de Holanda	0.0		8.0	NO	8.0
Gobierno del Canadá	0.0		0.1	NO	0.1
Kreditanstalt Fur Wiederaufbau	0.0		58.1	NO	58.1
Otros	0.0		322.1	NO	322.1
<b>TOTAL AÑO</b>	<b>2,440.3</b>		<b>2,152.7</b>		<b>4,593.0</b>
Proporción de la Ayuda Administrada Mediante Procedimientos Nacionales					<b>53.13%</b>
<b>Año 2007</b>					
Banco Centroamericano de Integración Económica	1,538.2	SI	357.0	NO	1,895.2
Banco Interamericano de Desarrollo	1,079.4	SI	589.9	NO	1,669.2
Banco Mundial	771.7	SI	284.7	NO	1,056.4
Comunidad Económica Europea	0.0		146.0	NO	146.0
Gobierno de España	0.0		70.2	NO	70.2
Gobierno de Holanda	0.0		5.9	NO	5.9
Gobierno del Canadá	0.0		0.1	NO	0.1
Kreditanstalt Fur Wiederaufbau	0.0		33.1	NO	33.1
Otros	0.0		210.7	NO	210.7
<b>TOTAL AÑO</b>	<b>3,389.3</b>		<b>1,697.5</b>		<b>5,086.8</b>
Proporción de la Ayuda Administrada Mediante Procedimientos Nacionales					<b>66.63%</b>
<b>Año 2008</b>					
Banco Centroamericano de Integración Económica	0.0		208.6	NO	208.6
Banco Interamericano de Desarrollo	753.4	SI	330.0	NO	1,083.4
Banco Mundial	744.4	SI	250.8	NO	995.2
Comunidad Económica Europea	0.0		176.4	NO	176.4
Gobierno de España	0.0		50.3	NO	50.3
Gobierno de Holanda	0.0		33.4	NO	33.4
Gobierno del Canadá	0.0		28.6	NO	28.6
Kreditanstalt Fur Wiederaufbau	0.0		17.0	NO	17.0
Otros	0.0		91.3	NO	91.3
<b>TOTAL AÑO</b>	<b>1,497.8</b>		<b>1,186.5</b>		<b>2,684.3</b>
Proporción de la Ayuda Administrada Mediante Procedimientos Nacionales					<b>55.80%</b>

i) *Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los Donantes con fines de apoyo para proyectos*

Por lo general, los programas se negocian con los entes ejecutores y no con el Ministerio de Finanzas Públicas. Como parte de la negociación, se concierta un plan de desembolsos y de ejecución, el cual forma parte del convenio bilateral de cooperación y sirve de base durante la ejecución del programa.

El apoyo para proyectos incluye recursos, tanto provenientes de donaciones como de préstamos. Los recursos provenientes de préstamos y la oportunidad de los desembolsos son negociados desde la suscripción del convenio, revisados y ajustados anualmente de acuerdo con la ejecución. La información se proporciona de manera que pueda

ser incluida en el proyecto de presupuesto.

Para los recursos provenientes de donaciones, no se dispone de estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos, por lo menos con tres meses de anticipación, salvo lo mencionado anteriormente en relación con la AECID. Las estimaciones presupuestales son realizadas por las unidades ejecutoras, con base en los presupuestos de los ejercicios anteriores, en el nivel de ejecución de los proyectos y en los términos incluidos en los convenios en ejecución. En sus estimaciones de costo, los cooperantes normalmente utilizan una clasificación por partidas o componentes de proyecto,

la cual difiere de la clasificación presupuestaria del gobierno.

Por ejemplo, en el programa de asistencia al Ministerio de Educación suscrito con el Gobierno del

Canadá, no se enuncian condiciones de desembolso, de supervisión, ni de seguimiento formal. Sólo se estableció el destino para los fondos (educación bilingüe).

**Calificación C.** Por lo menos, la mitad de los cooperantes, que incluyen a los cinco principales donantes (ver tabla 3.D2.1), proporcionan oportunamente las estimaciones presupuestarias de desembolsos para sus proyectos. El desglose de gastos propuestos por los cooperantes no necesariamente es coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.

ii) *Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los Donantes acerca de los flujos efectivos de los mismos con fines de apoyo para proyectos*

Los informes disponibles son preparados por la Unidad Ejecutora y no por los Donantes generalmente con una periodicidad mensual. En dichos informes, se reporta el estado de avance físico y financiero del programa.

2008 y 2009 se estableció, para todas las entidades del gobierno, la obligatoriedad de presentar mensualmente a la Dirección de Crédito Público un informe de avance físico y financiero de sus programas y proyectos ejecutados con recursos provenientes de la cooperación externa, sean estos reembolsables o no.

En las Leyes Anuales de Presupuesto de los años

**Calificación D.** Los donantes no presentan informes trimestrales sobre los desembolsos efectuados.

Indicador	Puntaje	Justificación
D-2	D+	<b>Método de calificación M1</b>
(i)	C	Por lo menos la mitad de los Donantes (incluidos los cinco más importantes) proporcionan estimaciones presupuestarias completas de los desembolsos de ayuda para proyectos para el ejercicio siguiente del gobierno, al menos tres meses antes de iniciarse dicho ejercicio. En las estimaciones, se puede utilizar la clasificación de los Donantes, la cual tal vez no sea coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.
(ii)	D	Los Donantes no presentan, dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 50% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa

### D-3. *Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales*

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al último ejercicio fiscal completado (2008).

i) *Proporción global de los fondos de ayuda para el Gobierno Central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales*

Los fondos proporcionados por los cooperantes para apoyo presupuestario directo, siempre son administrados mediante los sistemas de nacionales. En el caso de fondos para apoyar programas y proyectos, con recursos provenientes de préstamos, generalmente no son administrados con apego a los procedimientos nacionales. En el caso de las donaciones, es facultativo utilizar los sistemas nacionales. Los fondos para apoyar programas, bien sea con recursos de préstamo o donación, no utilizan

actualmente el sistema de control externo nacional (auditoría externa). Dichos servicios son realizados por una tercera entidad, una firma de auditoría independiente. En la Tabla 3.D2.,1 se detalló el total de la ayuda proporcionada por los cooperantes en los últimos tres años y la proporción administrada mediante los sistemas nacionales.

Para los fondos ejecutados mediante la Modalidad Descentralizada, normalmente se aplican los

procedimientos nacionales, mediante el SICOIN y complementados con los sistemas financieros requeridos por los cooperantes. En todos los casos se realizan auditorías anuales de cumplimiento por firmas independientes de auditoría.

La ejecución descentralizada mediante Multilaterales y ONG's, por lo general, utiliza los procedimientos de la entidad ejecutora, los cuales pueden apegarse o

no a los procedimientos nacionales.

En el caso de AECID, los fondos no ingresan al "Fondo Común", en la Modalidad Centralizada. De todas formas, dichos fondos son ejecutados mediante el SICOIN y disponen de un "Manual de Procedimientos Administrativos y de Seguimiento" que no se opone a los procedimientos del Estado, pero que aclara la relación ejecutor-AECID.

**Calificación C.** En los años 2006 a 2008, más del 50% de la ayuda fue ejecutada por procedimientos nacionales (Tabla 3.D3.1).

Indicador	Puntaje	Justificación
<b>D-3</b>	<b>C</b>	<b>Método de calificación M1</b>
(i)	C	Por lo menos el 50% de los fondos de ayuda para el Gobierno Central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

#### 4. Proceso de reforma del sector público

##### 4.1. Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso

Durante los últimos 10 años, Guatemala ha llevado adelante procesos de reforma y modernización de la administración de las finanzas públicas que han contribuido a una mayor transparencia y mejor uso de los recursos financieros.

Entre los principales avances, se destacan el desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) mediante el cual se monitorea y gerencia la formulación, el registro y la ejecución de los recursos presupuestarios. Por su parte, el sistema de compras y contrataciones (GUATECOMPRAS) ha permitido proporcionar mayor transparencia a los procesos de compras y adquisiciones del sector público. Bajo este mismo principio, el gobierno ha expandido la cobertura de ambos sistemas a nivel municipal, lo cual permitirá contar con estadísticas financieras del SPNF de forma consolidada.

Desde entonces, el Estado de Guatemala ha logrado avances notables que han contribuido a un mejor desempeño a nivel institucional a través de la implementación gradual de herramientas tecnológicas y una serie de modificaciones al marco normativo que rige la administración financiera pública. A pesar de esto, el avance no ha sido tan significativo en todos los sectores.

El diagnóstico de la gestión financiera (CFAA/CPAR) realizado en el 2005 señaló los primeros indicios del estado general del sistema de gestión de las finanzas

públicas.

Entre los aspectos positivos identificados en el informe- actualizado posteriormente en el 2007- se resaltan la capacidad del gobierno en los procesos de planificación y ejecución presupuestaria, la presentación oportuna de informes al Congreso de la República en materia fiscal y la puesta en marcha del Sistema integrado de administración financiera (SIAF) y el Sistema contable subyacente (SICOIN), que han contribuido a la producción de información oportuna sobre la mayoría de las finanzas del gobierno.

A su vez, las recomendaciones principales para mejoras, recogidas en un plan de acción recomendado, se enfocaron en el fortalecimiento del sistema presupuestario en lo relativo al registro de compromisos y a los controles sobre la ejecución; en mejoras en el control de atraso de pagos y en los reportes fiscales; en el fortalecimiento del sistema de compras y contrataciones del Estado, a través de la expansión gradual de la herramienta de compras gubernamental en línea, denominada GUATECOMPRAS; en el fortalecimiento de la capacidad de planificación presupuestaria por medio de la planificación multianual; y, en el fortalecimiento de los controles externos y la capacidad institucional de la Corte General de Cuentas (CGC).

En los aspectos del Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), se fortaleció el proceso

de “planificación multianual basada en resultados”, iniciado desde 2003, a través de lograr un mayor vínculo entre la planificación presupuestaria y las políticas sectoriales (incluyendo una estimación exhaustiva de los costos).

Algunos de los desarrollos más relevantes en los últimos dos años dentro del marco legal e institucional incluyen:

- *La creación del Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación a través de una reestructuración del Ministerio de Finanzas Públicas.*
- *La aprobación en enero 2009 del Manual de procedimientos para el registro de los recursos no reembolsables, por medio del cual se constituye una cuenta única de donaciones, a efecto de ejercer un mejor control sobre los recursos públicos ejecutados a través de fideicomisos u organismos internacionales.*
- *La reglamentación de la ejecución financiera a través de fideicomisos, por medio de la emisión del Manual de ejecución mediante Fideicomisos y el marco regulatorio incluido en la Ley de Presupuesto del año 2009.*
- *La extensión de la cobertura del Sistema integrado de administración financiera (SIAF), que funciona actualmente por medio de una tecnología basada en web y se encuentra operativo en todas las agencias del Gobierno Central, así como en la mayoría de las entidades descentralizadas cubriendo alrededor de 300 agencias.*
- *Existen nuevas procedimientos de administración financiera que se han implementado en todas las municipalidades. Este nuevo marco para la gestión financiera y rendición de cuentas se denomina SIAFMUNI. Se está desarrollando una herramienta para la gestión financiera municipal- SIAF GL, SIAF Gobierno Local- que se encuentra actualmente implementado en 89 municipalidades.*
- *El sistema electrónico de Compras, GUATECOMPRAS, que se encuentra operativo en todas las agencias del Gobierno Central y se está expandiendo a entidades descentralizadas y municipalidades. Aunque la aplicación no permite efectuar transacciones en línea, tales como la oferta electrónica y la compra electrónica, el sistema ha logrado promover un mayor acceso a la información referida a las compras del sector público en Guatemala.*

### **Transparencia y lucha contra la corrupción**

En los últimos años, el sector público ha orientado esfuerzos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. En este esfuerzo, la administración actual, implementó un plan de acción basado en tres grandes ejes estratégicos de la política fiscal (Primer Informe sobre la Política Fiscal en Guatemala. MINFIN, 2008, página 2): (i) acceso a la información pública; (ii) el marco normativo de transparencia fiscal y financiera; y (iii) la formación y capacitación en transparencia fiscal y presupuestaria. El segundo eje propone “aumentar la transparencia del gasto público, contribuyendo a la rendición de cuentas y reducir las posibilidades de ineficiencia y corrupción.” Consecuentemente, se modificó el marco institucional del Órgano Ejecutivo y se creó la Comisión de Transparencia en la Vice-Presidencia de la República, adscrita a la Vicepresidencia de la República (Marzo 2008), y el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación (Diciembre 2008), del Ministerio de Finanzas Públicas<sup>155</sup>. Este Viceministerio, está a cargo de la implementación

del plan de acción antes mencionado.

Asimismo, los avances mencionados, junto con la promoción de espacios como el Portal de consulta ciudadana, SICOIN-Web, y el Portal de transparencia fiscal y municipal han contribuido a mejorar la percepción sobre la transparencia y la lucha contra la corrupción en el sector público guatemalteco. Un hito importante es la aprobación y reglamentación de la Ley de Acceso a la Información (Congreso de la República. Decreto 57, 2008), puesta en vigencia en Abril de 2009.

La aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública representa un avance importante para hacer más transparente el uso de los recursos públicos. Entre los aspectos a destacar, la ley manda la creación de Unidades de Acceso a la Información (UAI) dentro de cada instancia pública y la publicación de información de oficio de manera periódica a partir de su entrada en vigencia en abril 2009.

<sup>155</sup> Esta es una fortaleza importante que implementó el MINFIN, en el tema de administración de fideicomisos con recursos públicos y, por ende, para la transparencia fiscal y evaluación. La Dirección de Fideicomisos se encuentra en proceso de implementación de los sistemas que le permitan evaluar y dar seguimiento a la ejecución mediante fideicomisos.



El Índice de percepción de la corrupción (CPI por sus siglas en inglés), para el 2008, refleja la mejora significativa en el ranking de Guatemala, elevando su puntaje al puesto 96 de 111 en el 2006, el cual ubicaba al país entre las naciones con un nivel de corrupción generalizada. Asimismo, el Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2007 califica a Guatemala con 50 puntos, mejorando de 43 en el 2005. Así, alcanzó el mismo puntaje

de México y superó a Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Colombia y Venezuela.

Sin embargo, a pesar del avance en las leyes y las regulaciones anticorrupción, existen aún desafíos importantes en cuestiones de gobernabilidad y anticorrupción en el sector público, donde perduran algunas prácticas corruptas que afectan la gestión de los servicios públicos<sup>156</sup>.

**Cuadro 4.1.1 Principales leyes y regulaciones anticorrupción recientes**

Dimensión	Comentario
1) Acceso a la información	Acuerdo 645/ 2005 sobre normas de acceso a la información pública en el Organismo Judicial y dependencias. Promulgación de la Ley de Acceso a la Información 57-2008 (*)
2) Función pública	Ley 89/2002 de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Acuerdo Gubernativo 197/2004 sobre normas de ética del organismo
3) Organismos de vigilancia/ control	Ley Orgánica 31/2002 de la Contraloría General del Cuentas Resolución 007/2002, crea la Comisión de Combate a la Corrupción en el Sector Justicia. Acuerdos 469/20002 y 27/2003 crean la Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción
4) Blanqueo de capitales y fraude fiscal	Ley 19/2002 de Bancos y Grupos Financieros. Ley 18/2002 de Supervisión Financiera Acuerdo 40/2006 crea la Unidad especializada contra organizaciones criminales dedicadas a la narcoactividad y/o lavado de dinero u otros activos y delitos contra el orden tributario (UNILAT)
5) Contratación pública;	Acuerdos 80/2004 y 664/2005; reforman el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y crean el sistema "GUATECOMPRAS". Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 92/2005, regula el uso de GUATECOMPRAS.
6) Financiamiento de partidos y campañas	Ley 10/2004, Electoral y de Partidos Políticos (se regula el financiamiento privado). Acuerdo 19/2007 del Tribunal Supremo Electoral, Reglamento sobre Control y Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos.
(*) No incluida originalmente en el reporte Fuente: Información obtenida de: "El desafío Regional de la Lucha contra la Corrupción", separata Capítulo Ocho, Guatemala, Transparency International, Octubre 2008	

#### 4.2. Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas

El proceso de modernización del sector público y reforma de la gestión financiera en Guatemala dio inicio a mediados de los años 90, como uno de los cuatro ejes principales de los Acuerdos de Paz firmados en 1996. En esta línea, se fijaron metas para mejorar la gestión de las finanzas públicas e incrementar los ingresos públicos con miras a lograr,

eventualmente, una mayor asignación de gasto a sectores sociales.

El progreso en el desarrollo de las herramientas de gestión financiera, que se efectuó como parte de este proceso de transformación, han sido apoyadas por las sucesivas administraciones que ha tenido el país.

<sup>156</sup> "El desafío Regional de la Lucha contra la Corrupción", separata Capítulo ocho, Guatemala, Transparency International, Octubre 2008. Cuadro 8.3 experiencias de corrupción en los servicios públicos.

El proyecto ha logrado exitosamente constituir las herramientas desarrolladas en la columna vertebral de la ejecución financiera, constituyéndose en un caso de estudio para la región por las lecciones de su implementación. El marco normativo a acompañado el esfuerzo del Gobierno de Guatemala por controlar y transparentar el uso de los recursos públicos.

Entre los objetivos declarados a futuro en el proceso de reforma de la gestión de las finanzas públicas, se encuentran la gestión por resultados, el fortalecimiento del marco de control de la gestión de los recursos públicos, la expansión y fortalecimiento del uso de los marcos presupuestarios en el mediano plazo y la coordinación y vinculación entre la planificación estratégica sectorial y la financiera. Para consolidarse como herramienta de gestión eficaz

de los recursos públicos, este proceso debe asimilar y consolidar las buenas prácticas de ejecución y normas dentro de las agencias del gobierno que complemente y consolide los esfuerzos realizados por los entes rectores del sistema. En esta fase es necesario el liderazgo del MINFIN en la rectoría del uso de los recursos públicos. Pero también, como condición necesaria para su éxito, se requiere la participación y el liderazgo de las agencias ejecutoras de presupuesto para asimilar las buenas prácticas y normas, así como para llevar la gestión de los recursos públicos a un nivel más elevado de eficiencia. En este contexto, el proceso de evaluación PEFA brinda la oportunidad de contribuir a la identificación y priorización de lineamientos estratégicos para la continuación del proceso de mejora de la gestión de los recursos públicos en Guatemala.

*Anexo 1. Datos de indicadores*

Anexo A1.1 Presupuesto ejercicio fiscal 2006 - Gasto primario

Institución	2006		Diferencia	Valor absoluto de la diferencia	Porcentaje %
	Votado	Presupuesto Devengado			
Ministerio de Educación	5,217,410,830	4,920,843,297	(296,567,533)	296,567,533	5.68%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3,458,139,268	3,999,958,907	541,819,639	541,819,639	15.67%
Servicios de la Deuda Pública (amortización)	2,961,638,138	2,732,244,592	(229,393,546)	229,393,546	7.75%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	2,464,558,027	2,186,004,277	(278,553,750)	278,553,750	11.30%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	2,076,981,295	2,236,441,606	159,460,311	159,460,311	7.68%
Ministerio de Gobernación	2,001,190,854	1,675,956,090	(325,234,764)	325,234,764	16.25%
Organismo Judicial	1,437,796,448	1,467,030,560	29,234,112	29,234,112	2.03%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,305,241,395	1,550,377,573	245,136,178	245,136,178	18.78%
Ministerio de la Defensa Nacional	1,110,891,670	992,547,295	(118,344,375)	118,344,375	10.65%
Asamblea Legislativa	329,620,000	335,085,250	5,465,250	5,465,250	1.66%
Ministerio de Cultura y Deportes	264,716,438	251,730,190	(12,986,248)	12,986,248	4.91%
Ministerio de Finanzas Públicas	240,369,690	217,869,126	(22,500,564)	22,500,564	9.36%
Ministerio de Relaciones Exteriores	236,521,728	223,115,055	(13,406,673)	13,406,673	5.67%
Ministerio de Economía	212,302,128	172,193,765	(40,108,363)	40,108,363	18.89%
Contraloría General de Cuentas <sup>(*)</sup>	156,192,018	157,298,796	1,106,778	1,106,778	0.71%
Presidencia de la República	135,321,624	128,624,966	(6,696,658)	6,696,658	4.95%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	68,517,311	62,336,478	(6,180,833)	6,180,833	9.02%
Ministerio de Energía y Minas	47,047,843	35,906,918	(11,140,926)	11,140,926	23.68%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	40,589,492	43,209,922	2,620,430	2,620,430	6.46%
Procuraduría General de la Nación	36,742,309	34,799,316	(1,942,993)	1,942,993	5.29%
Resto instituciones	10,215,316,179	9,847,624,642	(367,691,537)	367,691,537	3.60%
Gasto total	34,017,104,685	33,271,198,620	(745,906,065)	745,906,065	2.19%
Composición de la varianza	34,017,104,685	33,271,198,620		2,715,591,462	7.98%

## Anexo A1.2 Presupuesto ejercicio fiscal 2007 - Gasto primario

Institución	Datos del año 2007			Valor absoluto de la diferencia	Porcentaje %
	Votado	Devengado	Diferencia		
Ministerio de Educación	5,217,410,830	5,415,556,110	198,145,280	198,145,280	3.80%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3,458,139,268	5,038,162,498	1,580,023,230	1,580,023,230	45.69%
Servicios de la Deuda Pública (amortización)	2,961,638,138	2,166,014,979	(795,623,159)	795,623,159	26.86%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	2,464,558,027	2,055,355,792	(409,202,235)	409,202,235	16.60%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	2,076,981,295	2,547,700,780	470,719,485	470,719,485	22.66%
Ministerio de Gobernación	2,001,190,854	1,756,371,680	(244,819,174)	244,819,174	12.23%
Organismo Judicial	1,437,796,448	1,754,147,717	316,351,269	316,351,269	22.00%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,305,241,395	1,405,439,135	100,197,740	100,197,740	7.68%
Ministerio de la Defensa Nacional	1,110,891,670	1,043,038,204	(67,853,466)	67,853,466	6.11%
Asamblea Legislativa	329,620,000	378,182,156	48,562,156	48,562,156	14.73%
Ministerio de Cultura y Deportes	264,716,438	277,755,740	13,039,302	13,039,302	4.93%
Ministerio de Finanzas Públicas	240,369,690	236,923,190	(3,446,500)	3,446,500	1.43%
Ministerio de Relaciones Exteriores	236,521,728	263,925,115	27,403,387	27,403,387	11.59%
Ministerio de Economía	212,302,128	193,506,667	(18,795,461)	18,795,461	8.85%
Contraloría General de Cuentas (*)	156,192,018	198,367,375	42,175,357	42,175,357	27.00%
Presidencia de la República	135,321,624	143,337,298	8,015,674	8,015,674	5.92%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	68,517,311	108,090,609	39,573,298	39,573,298	57.76%
Ministerio de Energía y Minas	47,047,843	37,048,470	(9,999,373)	9,999,373	21.25%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	40,589,492	45,003,707	4,414,215	4,414,215	10.88%
Procuraduría General de la Nación	36,742,309	40,268,952	3,526,643	3,526,643	9.60%
Resto instituciones	10,215,316,179	10,552,473,362	337,157,183	337,157,183	3.30%
Gasto total	34,017,104,685	35,656,669,534	1,639,564,849	1,639,564,849	4.82%
Composición de la varianza	34,017,104,685	35,656,669,534	4,739,043,587	4,739,043,587	13.93%





Anexo A1.4 Ingresos internos presupuestados y recaudados en el año 2006

Tipo de Ingreso	Año 2006		Cumplimiento
	Votado	Ejecutado	
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>37,703,952,843</b>	<b>37,412,342,888</b>	<b>99%</b>
<b>Ingresos Internos</b>	<b>28,304,395,439</b>	<b>29,214,818,713</b>	<b>103%</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>28,265,138,744</b>	<b>29,158,918,788</b>	<b>103%</b>
Ingresos tributarios. Incluye: Impuestos directos; y, Impuestos indirectos	25,834,690,000	27,238,115,392	105%
Contribuciones a la seguridad y previsión social. Incluye: Contribuciones de trabajadores al régimen de clases pasivas; y, Aporte patronal para clases pasivas	579,771,308	585,093,860	101%
Ingresos no tributarios. Incluye: Derechos; Tasas; Arrendamiento edificios, equipos e instalaciones; Multas; Intereses por mora; y, Otros ingresos no tributarios	309,337,707	356,966,221	115%
Venta de bienes y servicios de la administración pública	258,943,574	252,104,068	97%
Rentas de la propiedad. Incluye: Intereses por mora; Dividendos y/o utilidades; Arrendamiento de tierras y terrenos; y, Derechos sobre bienes intangibles	124,424,311	356,541,167	287%
Transferencias corrientes. Incluye: Donaciones del sector privado; Donaciones de gobiernos extranjeros; y, Donaciones de organismos e instituciones internacionales	1,157,971,844	370,068,079	32%
<b>Otros Ingresos</b>	<b>39,256,695</b>	<b>55,899,925</b>	<b>142%</b>
<b>Ingresos Provenientes de Financiamiento Interno y Externo</b>	<b>9,399,557,404</b>	<b>8,197,524,176</b>	<b>87%</b>

Fuente: Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2006 (Congreso de la República. Decreto 92, 2005); Informe de Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio fiscal 2006 (MINFIN.DCE, 2007)

**Anexo A1.5 Ingresos internos presupuestados y recaudados en el año 2007**

Tipo de Ingreso	Año 2007		
	Votado	Ejecutado	Cumplimiento
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>37,703,952,843</b>	<b>41,315,456,041</b>	<b>110%</b>
<b>Ingresos Internos</b>	<b>28,304,395,439</b>	<b>33,583,671,888</b>	<b>119%</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>28,265,138,744</b>	<b>33,570,629,862</b>	<b>119%</b>
Ingresos tributarios. Incluye: Impuestos directos: y, Impuestos indirectos	25,834,690,000	31,543,333,559	122%
Contribuciones a la seguridad y previsión social. Incluye: Contribuciones de trabajadores al régimen de clases pasivas: y, Aporte patronal para clases pasivas	579,771,308	658,626,722	114%
Ingresos no tributarios. Incluye: Derechos; Tasas; Arrendamiento edificios, equipos e instalaciones; Multas; Intereses por mora; y, Otros ingresos no tributarios	309,337,707	391,815,656	127%
Venta de bienes y servicios de la administración pública	258,943,574	281,634,582	109%
Rentas de la propiedad. Incluye: Intereses por mora; Dividendos y/o utilidades; Arrendamiento de tierras y terrenos; y, Derechos sobre bienes intangibles	124,424,311	270,075,605	217%
Transferencias corrientes. Incluye: Donaciones del sector privado; Donaciones de gobiernos extranjeros; y, Donaciones de organismos e instituciones internacionales	1,157,971,844	425,143,739	37%
<b>Otros Ingresos</b>	<b>39,256,695</b>	<b>13,042,026</b>	<b>33%</b>
<b>Ingresos Provenientes de Financiamiento Interno y Externo</b>	<b>9,399,557,404</b>	<b>7,731,784,154</b>	<b>82%</b>

Fuente: Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Para el ejercicio fiscal 2006 (Congreso de la República. Decreto 92, 2005):

Informe de Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio fiscal 2007 (MINFIN.DCE. 2008)

Tipo de Ingreso	Año 2008		Cumplimiento
	Votado	Ejecutado	
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>42,535,455,246</b>	<b>40,328,483,475</b>	<b>95%</b>
<b>Ingresos Internos</b>	<b>35,528,430,780</b>	<b>35,547,020,035</b>	<b>100%</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>35,497,320,780</b>	<b>35,519,490,554</b>	<b>100%</b>
Ingresos tributarios. Incluye: Impuestos directos; y, Impuestos indirectos	33,083,200,000	33,358,147,535	101%
Contribuciones a la seguridad y previsión social. Incluye: Contribuciones de trabajadores al régimen de clases pasivas; y, Aporte patronal para clases pasivas	644,449,000	746,506,000	116%
Ingresos no tributarios. Incluye: Derechos; Tasas; Arrendamiento edificios, equipos e instalaciones; Multas; Intereses por mora; y, Otros ingresos no tributarios	411,594,598	403,460,129	98%
Venta de bienes y servicios de la administración pública Rentas de la propiedad.	238,741,402	360,354,509	151%
Incluye: Intereses por mora; Dividendos y/o utilidades; Arrendamiento de tierras y terrenos; y, Derechos sobre bienes intangibles	187,921,908	185,068,555	98%
Transferencias corrientes. Incluye: Donaciones del sector privado; Donaciones de gobiernos extranjeros; y, Donaciones de organismos e instituciones internacionales	931,413,872	465,953,826	50%
<b>Otros Ingresos</b>	<b>31,110,000</b>	<b>27,529,481</b>	<b>88%</b>
<b>Ingresos Provenientes de Financiamiento Interno y Externo</b>	<b>7,007,024,466</b>	<b>4,781,463,441</b>	<b>68%</b>

Fuente: Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2008 (Congreso de la República, Decreto 70, 2007);

Informe de Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio fiscal 2008 (MINFIN.DCE, 2009)

**Anexo A1.7 Servidores públicos bajo el régimen de la Ley de Servicio Civil**

**Renglones 011 y 022 al 30 enero 2009  
Por ministerio, secretarías y otras dependencias del ejecutivo**

MINISTERIO	TOTAL	RENLÓN PRESUPUESTARIO	
		011	022
<b>TOTAL</b>	<b>218,584</b>	<b>208,877</b>	<b>9,707</b>
Presidencia	1	1	0
Vicepresidencia	79	71	8
Relaciones Exteriores	562	562	0
Gobernación	30,280	29,777	503
Finanzas Públicas	1,463	856	607
Educación	153,600	147,479	6,121
Salud Pública	20,738	20,419	319
Trabajo y Previsión Social	753	699	54
Economía	430	371	59
Agricultura	745	570	175
Comunicaciones	3,846	3,604	242
Energía y Minas	344	335	9
Cultura y Deportes	1,272	983	289
Ambiente	219	151	68
Secretarías y otras dependencias	3,894	2,822	1,072
Procuraduría General de la Nación	358	177	181
Notas: Esta tabla no incluye los puestos presupuestados bajo el Renglón 021 "Personal Supernumerario" 53,263 a enero de 2009. 011 Personal Permanente. 022 Personal por Contrato. Incluye puestos de tiempo completo y parcial.  <i>Fuente: Presupuesto Analítico de Sueldos de la Dirección Técnica del Presupuesto y archivos del Departamento de Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorías Administrativas de ONSEC.</i>			

**Entidades descentralizadas**

ENTIDAD	TOTAL	RENLON	
		011	022
<b>TOTAL</b>	<b>2,549</b>	<b>2,362</b>	<b>187</b>
Consejo Nacional para la protección de Antigua (CNPAG)	145	141	4
Contraloría General de Cuentas *	766	766	0
Cuerpo Voluntario de Bomberos (CVB)	451	413	38
Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA)	22	0	22
Inspección General de Cooperativas (INGECOP)	153	153	0
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA)	249	212	37
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	73	62	11
Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP)	230	230	0
Instituto Nacional de Estadística (INE)	345	270	75
Zona Libre de Industria y Comercio (ZOLIC)	115	115	0
Nota: Únicamente las Entidades Descentralizadas que administra ONSEC. * La Contraloría General de Cuentas creó su propio régimen, se muestra el último cómputo registrado en ONSEC <i>Fuente: ONSEC</i>			



Anexo A1.8 Listado de la legislación tributaria vigente

Número	Descripción	Fecha Publicación
Decreto Número 25-71 del Congreso de la República	Ley de Registro Tributario Unificado y Control General de Contribuyentes	31-08-2006
Decreto Número 58-90 del Congreso de la República	Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros. Reforma 2006. Texto ordenado	21-09-2006
Decreto 6-91 del Congreso de la República	Código Tributario. Reforma 2006. Texto Ordenado	04-08-2006
Decreto 26-92 del Congreso de la República	Ley del Impuesto sobre la Renta - ISR-	18-05-2006
Acuerdo Gubernativo 206-2004	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta	28-10-2006
Decreto 27-92 del Congreso de la República	Ley del Impuesto al Valor Agregado. Reformas 2006. Texto ordenado.	04-08-2006
Acuerdo Gubernativo Número 424-2006	Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado	04-08-2006
Decreto 37-92 del Congreso de la República	Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos	31-08-2006
Acuerdo Gubernativo 737-92	Reglamento de la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos	31-08-2006
Decreto 38-92 del Congreso de la República	Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo	03-06-2006
Acuerdo Gubernativo 663-2005	Reglamento de la Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo	03-06-2006
Decreto 70-94 del Congreso de la República	Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos	28-10-2004
Acuerdo Gubernativo 111-95	Reglamento de la Ley del Impuesto de Circulación de Vehículos	28-10-2004
Decreto 26-95 del Congreso de la República	Ley del Impuesto sobre Productos Financieros	28-10-2004
Decreto 1-98 del Congreso de la República	Decreto 1-98 del Congreso de la República	28-10-2004
Decreto 44-2000 del Congreso de la República	Ley de Supresión de Privilegios y Beneficios Fiscales, de Ampliación de la Base Imponible y de Regularización Tributaria	25-09-2006
Decreto 79-2000 del Congreso de la República	Ley del Impuesto Específico a la Distribución del Cemento	31-08-2006
Decreto 09-2002 del Congreso de la República	Ley del Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas Isotónicas o Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada	28-10-2004
Acuerdo Gubernativo 120-2002	Reglamento de la Ley del Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas Isotónicas o Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada.	28-10-2004
Decreto 16-2003 del Congreso de la República	Reforma a la Ley al Impuesto al Valor Agregado, sobre Exención de Medicinas	28-10-2004
Decreto 18-04 del Congreso de la República	Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta	28-10-2004

Decreto 18-04 del Congreso de la República	Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta	28-10-2004
Decreto 19-04 del Congreso de la República	Ley del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz	08-01-2008
Decreto 21-04 del Congreso de la República	Ley del Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas.	28-10-2004
Acuerdo Gubernativo 205-2004	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas	28-10-2004
Decreto 20-2006 del Congreso de la República	Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria	04-08-2006
Presentación del Decreto 20-2006 del Congreso de la República	Presentación de las Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria	04-08-2006
Acuerdo Gubernativo 425-2006	Reglamento de las Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria	04-08-2006
Principales Tributos Internos	Cuadro resumen de los impuestos más importantes y algunas de sus bases de recaudación.	26-03-2007
Decreto del Congreso de la República 80-2000	Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, Decreto 26-92 del Congreso de la República y sus Reformas	14-02-2008

Fuente: [www.sat.gob.gt](http://www.sat.gob.gt)

Se aplican también las siguientes leyes relacionadas con procedimientos para imponer sanciones:

- Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala. Ley de lo Contencioso Administrativo y sus reformas;
- Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala. Ley del Organismo Judicial y sus reformas.

La legislación aduanera está normada principalmente por el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), ambos aprobados por el Consejo de Ministros de Integración Económica en abril de 2008, en el marco de los acuerdos de integración de Centroamérica, y coordinado por la Secretaría de Integración Económica de Centro América -SIECA- conjuntamente con la administración aduanera de cada país. Este cuerpo legal norma y regula las operaciones aduaneras

mediante un conjunto de procedimientos operativos de los diferentes regímenes aduaneros, tales como importaciones, exportaciones, tránsito aduanero, depósito o almacén aduanero y los demás regímenes suspensivos y temporales. Debe notarse, sin embargo, que el CAUCA y RECAUCA no establecen un régimen de sanciones por faltas y delitos aduaneros; en este caso existe una propuesta de ley presentada en el Congreso de la República de Guatemala bajo las iniciativas de reformas tributarias promovidas por la actual administración.

## Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central

Entidades de la Administración Central  
Acciones Legales y Administrativas

Concepto	2008		
	No.	%	Valor en Quetzales
Sanciones	775	95	147,728,543.62
Formulación de Cargos	32	4	29,266,142.08
Denuncias Penales	12	1	5,699,574.04
Total	819	100	182,694,259.74

Cuadro 1 de 11

Fuente: Contraloría General de Cuentas  
Cuadros extraídos del "Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2008  
Resumen de resultados - Entidades de la administración central"

Entidades de Gobierno Central  
Acciones Correctivas Emitidas

Concepto	2007		
	No.	%	Valor en Quetzales
Sanciones	521	92	111,731,662.97
Formulación de Cargos	35	6	18,660,056.67
Denuncias Penales	14	2	59,823,206.77
Total	570	100	190,214,926.41

Cuadro 2 de 11

Fuente: Contraloría General de Cuentas  
Cuadros extraídos del "Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2007  
Resumen de resultados - Entidades de la administración central"

Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central - Año 2008

No.	Entidades	Cantidad de Hallazgos			Cantidad y Valor de las Acciones Legales y Administrativas						Totales	
		Control Interno	Cumplimiento	Total	Sancciones	Formulación de Cargos	Denuncias	Cantidad	Valor Q.	Cantidad	Valor Q.	
1	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA											
1.2	Vicepresidencia de la República	1	0	1	1	2,000.00	-	-	-	-	1	2,000.00
1.3	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia	4	5	9	9	44,000.00	-	-	-	-	9	44,000.00
2	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	1	2	3	3	44,742.18	-	-	-	-	3	44,742.18
3	MINISTERIO DE GOBERNACIÓN	16	21	37	37	3,823,600.04	-	-	-	-	37	3,823,600.04
4	MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL	1	9	10	10	156,289.15	-	-	-	-	10	156,289.15
4.1	Guardia Presidencial	3	2	5	5	152,125.42	-	-	-	-	5	152,125.42
5	MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS					-	-	-	-	-	-	-
5.1	Dirección Financiera	2	2	4	4	322,670.30	-	-	-	-	4	322,670.30
5.2	Dirección de Contabilidad del Estado	7	3	10	10	136,000.00	-	-	-	-	10	136,000.00
5.3	Dirección de Crédito Público	3	2	5	5	36,000.00	-	-	-	-	5	36,000.00
6	MINISTERIO DE EDUCACIÓN											
6.1	Dirección de Personal	1	4	5	4	12,000.00	-	-	1	1,264,710.90	5	1,276,710.90
6.2	Dirección General de Educación Física	3	0	3	2	24,000.00	-	-	1	67,272.00	3	91,272.00
6.3	Unidad Coordinadora de Proyectos	1	2	3	3	16,000.00	-	-	-	-	3	16,000.00
6.4	Dirección General de Participación Comunitaria y Ser.	0	2	2	1	40,917.50	-	-	1	90,000.00	2	130,917.50
6.5	Dirección de la Unidad de Administración Financiera	2	7	9	9	328,029.61	-	-	-	-	9	328,029.61
6.6	Dirección Departamental de Educación de Guatemala	5	1	6	6	22,317.86	-	-	-	-	6	22,317.86

Fuente: Contraloría General de Cuentas

Cuadro 3 de 11

Cuadros extraídos del “ Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2008 Resumen de resultados - Entidades de la administración central”

Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central - continuación año 2008

No.	Entidades	Cantidad de Hallazgos		Cantidad y Valor de las Acciones Legales y Administrativas				Totales			
		Control Interno	Cumplimiento	Total	Sanciones	Formulación de Cargos	Denuncias	Cantidad	Valor Q.		
6.7	Dirección Departamental de Educación Chimaltenango	1	0	1	1	-	-	-	6,000.00	1	6,000.00
6.8	Dirección Departamental de Educación de Escuintla	0	2	2	2	-	-	-	20,000.00	2	20,000.00
6.9	Dirección Departamental de Educación de Sololá	2	0	2	2	-	-	-	16,000.00	2	16,000.00
6.10	Dirección Departamental de Educación Quetzaltenango	1	0	1	1	-	-	-	2,000.00	1	2,000.00
6.11	Dirección Departamental de Educación Suchitepequez	0	3	3	3	-	-	-	16,020.20	3	16,020.20
6.12	Dirección Departamental de Educación Retalhuleu	0	1	1	1	-	-	-	6,378.70	1	6,378.70
6.13	Dirección Departamental de Educación de San Marcos	0	1	1	1	-	-	-	8,000.00	1	8,000.00
6.14	Dirección Departamental de Educación Huhuetenango	1	0	1	1	-	-	-	4,000.00	1	4,000.00
6.15	Dirección Departamental de Educación Baja Verapaz	1	0	1	1	-	-	-	2,000.00	1	2,000.00
6.16	Dirección Departamental de Educación Alta Verapaz	3	1	4	4	-	-	-	10,000.00	4	10,000.00
6.17	Dirección Departamental de Educación de Izabal	2	1	3	3	-	-	-	10,000.00	3	10,000.00
6.18	Dirección Departamental de Educación de Chiquimula	0	1	1	1	-	-	-	2,000.00	1	2,000.00
7	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL										
7.1	Departamento Administrativo	4	15	19	19	-	-	-	364,000.00	19	364,000.00
7.2	Jefatura Area de Salud Guatemala Noroccidente	1	0	1	1	-	-	-	4,000.00	1	4,000.00
7.3	Jefatura Area de Salud Guatemala Nor Oriente	0	3	3	3	-	-	-	16,000.00	3	16,000.00
7.4	Jefatura Area de Salud Guatemala Sur	0	1	1	1	-	-	-	12,000.00	1	12,000.00
7.5	Jefe de Área de Salud de Chimaltenango	1	2	3	3	-	-	-	44,000.00	3	44,000.00

Fuente: Contraloría General de Cuentas

Cuadro 4 de 11

Cuadros extraídos del “ Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2008 Resumen de resultados - Entidades de la administración central”



Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central - continuación año 2008

No.	Entidades	Cantidad de Hallazgos			Cantidad y Valor de las Acciones Legales y Administrativas				Totales			
		Control Interno	Cumplimiento	Total	Sancciones	Formulación de Cargos	Denuncias	Cantidad	Valor Q.			
7.6	Jefatura Área de Salud de Escuintla	3	3	6	5	74,226.64	1	10,700.00	-	6	84,926.64	
7.7	Jefatura Área de Salud Santa Rosa	6	4	10	9	302,187.50	-	-	1	33,577.63	10	335,765.13
7.8	Jefatura Área de Salud Quetzaltenango	2	1	3	3	30,000.00	-	-	-	-	3	30,000.00
7.9	Jefatura Área de Salud Huhuetenango	3	2	5	5	26,000.00	-	-	-	-	5	26,000.00
7.10	Jefatura Área de Salud Del Quiché	2	3	5	5	30,000.00	-	-	-	-	5	30,000.00
7.11	Jefatura Área de Salud de Alta Verapaz	0	3	3	3	36,000.00	-	-	-	-	3	36,000.00
7.12	Hospital san Juan de Dios	7	6	13	13	263,205.41	-	-	-	-	13	263,205.41
7.13	Hospital Roosevelt	6	7	13	13	833,646.24	-	-	-	-	13	833,646.24
7.14	Hospital de Amatián	3	5	8	8	72,443.65	-	-	-	-	8	72,443.65
7.15	Hospital de Escuintla	2	1	3	3	14,000.00	-	-	-	-	3	14,000.00
7.16	Hospital de Triquisate	2	2	4	4	26,000.00	-	-	-	-	4	26,000.00
7.17	Hospital de Cullapa	5	2	7	7	106,928.46	-	-	-	-	7	106,928.46
7.18	Hospital general de Occidente	1	2	3	3	20,000.00	-	-	-	-	3	20,000.00
7.19	Hospital de Huhuetenango	5	3	8	8	60,000.00	-	-	-	-	8	60,000.00
7.20	Hospital de Chiquimula	4	5	9	9	64,000.00	-	-	-	-	9	64,000.00
7.21	Programa de Accesibilidad de Medicamentos	3	3	6	6	343,278.57	-	-	-	-	6	343,278.57
8	MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	15	14	29	29	513,552.17	-	-	-	-	29	513,552.17
9	MINISTERIO DE ECONOMÍA	11	16	27	27	667,067.37	-	-	-	-	27	667,067.37

Fuente: Contraloría General de Cuentas

Cuadro 5 de 11

Cuadros extraídos del “ Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2008 Resumen de resultados - Entidades de la administración central”

Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central - continuación año 2008

No.	Entidades	Cantidad de Hallazgos			Sanciones		Formulación de Cargos		Denuncias		Totales	
		Control Interno	Cumplimiento	Total	Cantidad	Valor Q.	Cantidad	Valor Q.	Cantidad	Valor Q.	Cantidad	Valor Q.
10	MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN	5	40	45	37	119,693,371.32	8	26,025,124.54	-	-	45	145,718,495.86
11	MINISTERIO DE COMUNICACIONES INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	0	3	3	3	20,000.00	-	-	-	-	3	20,000.00
11.1	Dirección General de Caminos	11	6	17	16	810,911.07	1	1,553,239.04	-	-	17	2,364,150.11
11.2	Unidad Ejecutora de Conservación Vial	0	3	3	3	102,196.44	-	-	-	-	3	102,196.44
11.3	Dirección General de Aeronáutica Civil	5	5	10	10	2,318,908.78	-	-	-	-	10	2,318,908.78
11.4	Unidad de Construcción de Edificios del Estado	9	8	17	17	456,000.00	-	-	-	-	17	456,000.00
11.5	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteor.	0	1	1	1	2,658.32	-	-	-	-	1	2,658.32
11.6	Fondo para el Desarrollo de la Telefonía	0	1	1	1	15,017.84	-	-	-	-	1	15,017.84
11.7	Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular	4	9	13	13	333,026.00	-	-	-	-	13	333,026.00
12	MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS	1	9	10	10	75,039.21	-	-	-	-	10	75,039.21
13	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES	8	12	20	19	4,938,315.32	1	141,570.00	-	-	20	5,079,885.32
14	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	0	4	4	4	177,508.77	-	-	-	-	4	177,508.77
15	SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (RECAUDACIÓN)	0	15	15	15	676,000.00	-	-	-	-	15	676,000.00
16	FONDO DE DESARROLLO INDÍGENA	4	10	14	12	161,781.79	1	261,000.00	1	161,472.51	14	584,254.30
17	SECRETARÍAS Y OTRAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO											
17.1	Secretaría General de la Presidencia de la República	1	2	3	3	11,447.00	-	-	-	-	3	11,447.00
17.2	Comisión Presidencial Coordinadora de Derechos Hu.	7	3	10	10	46,391.92	-	-	-	-	10	46,391.92
17.3	Secretaría Privada de la Presidencia	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-

Cuadro 6 de 11

Fuente: Contraloría General de Cuentas

Cuadros extraídos del “ Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2008 Resumen de resultados - Entidades de la administración central”.

Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central - continuación año 2008

No.	Entidades	Cantidad de Hallazgos			Cantidad y Valor de las Acciones Legales y Administrativas				Totales		
		Control Interno	Cumplimiento	Total	Sancciones	Formulación de Acciones	Valor Q.	Dennuncias	Cantidad	Valor Q.	
17.4	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la presidencia	12	20	32	31	943,648.00	1	17,321.43	-	32	960,969.43
17.5	Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República	1	0	1	1	4,000	-	-	-	1	4,000.00
17.6	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República	1	12	13	13	593,533.47	-	-	-	13	593,533.47
17.7	Secretaría de la Paz	7	6	13	13	244,000.00	-	-	-	13	244,000.00
17.8	Oficina Nacional de Servicio Civil	3	7	10	10	77,736.42	-	-	-	10	77,736.42
17.9	Consejo Nacional de Áreas Protegidas	4	1	5	5	59,000.00	-	-	-	5	59,000.00
17.10	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	0	1	1	1	63,195.85	-	-	-	1	63,195.85
17.11	Consejo Nacional de la Juventud	3	2	5	5	34,000.00	-	-	-	5	34,000.00
17.12	Secretaría Ejecutiva Comisión Contra las Adicciones, Tráfico Ilícito de Drogas	1	0	1	1	4,000.00	-	-	-	1	4,000.00
17.13	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología	0	3	3	3	12,854.00	-	-	-	3	12,854.00
17.14	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	0	2	2	2	13,343.75	-	-	-	2	13,343.75
17.15	Secretaría de Análisis Estratégico	11	5	16	14	195,024.24	1	25,077.91	1	15,000.00	235,102.15
17.16	Autoridad para el Rescate del Lago de Amatitlán	1	0	1	1	2,000.00	-	-	-	1	2,000.00
17.17	secretaría Presidencial de la Mujer	1	0	1	1	8,000.00	-	-	-	1	8,000.00
17.18	Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia	3	2	5	5	80,000.00	-	-	-	5	80,000.00
17.19	Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los pueblos Indígenas	1	3	4	4	48,512.33	-	-	-	4	48,512.33
17.20	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
17.21	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y sus Entornos	2	1	3	3	18,115.50	-	-	-	3	18,115.50

Fuente: Contraloría General de Cuentas

Cuadro 7 de 11

Cuadros extraídos del “ Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2008 Resumen de resultados - Entidades de la administración central”

Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central - continuación año 2008

No.	Entidades	Cantidad de Hallazgos		Cantidad y Valor de las Acciones Legales y Administrativas				Totales		
		Control Interno	Cumplimiento	Total	Sanciones		Formulación de Cargos		Denuncias	
					Cantidad	Valor Q.	Cantidad	Valor Q.	Cantidad	Valor Q.
17.22	Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia	10	2	12	-	94,000.00	-	-	12	94,000.00
17.23	Defensoría de la Mujer Indígena	12	5	17	-	209,795.03	-	-	17	209,795.03
18	MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	2	3	5	-	103,584.28	-	-	5	103,584.28
19	OBLIGACIONES DEL ESTADO A CARGO DEL TESORO	4	0	4	-	39,000.00	-	-	4	39,000.00
	<b>TOTAL ENTIDADES ADMINISTRACION CENTRAL</b>	<b>281</b>	<b>381</b>	<b>662</b>	<b>14</b>	<b>141,871,543.62</b>	<b>28,034,032.92</b>	<b>1,632,033.04</b>	<b>662</b>	<b>171,537,609.58</b>

Cuadro 8 de 11

Fuente: Contraloría General de Cuentas

Cuadros extraídos del “Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2008 Resumen de resultados - Entidades de la administración central”



Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central - Año 2007

No.	Entidades	Tipo de Dictamen	Tipo de Hallazgos			CANTIDAD Y VALOR DE ACCIONES CORRECTIVAS				Totales		
			Control Interno	Cumplimiento	Total	No. SANCCIONES	Valor	No. ORMULACIÓN DE CARGO	Valor	No. DENUNCIAS	Valor	
1	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA											
1.2	Vicepresidencia de la República			1	1	1	12,000.00					12,000.00
1.3	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia		3	2	5	5	147,217.30					147,217.30
2	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES			2	2	2	10,000.00					10,000.00
3	MINISTERIO DE GOBERNACIÓN			23	12	35	8,109,686.92					8,109,686.92
4	MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL											
4.1	Guardia Presidencial			9	2	11	175,245.86					175,245.86
4.2	Dirección de Finanzas del Ejercicio		1	4	5	5	22,000.00					22,000.00
5	MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS											
5.1	Dirección Financiera		4	8	12	11	73,822.63	1	20,450.00			94,272.63
5.2	Dirección de Contabilidad del Estado	SALVEDADES	4	2	6	6	80,000.00					80,000.00
5.3	Dirección de Crédito Público		1	4	5	5	144,000.00					144,000.00
6	MINISTERIO DE EDUCACIÓN		2	1	3	3	38,000.00					38,000.00
6.1	Dirección General de Educación Física		2	7	9	4	42,000.00	5	287,993.34			329,993.34
6.2	Unidad Coordinadora de Proyectos			7	7	4	51,000.00	3	1,454,227.53			1,505,227.53
6.3	Dirección Departamental de Educación de Guatemala		1	1	2	2	64,000.00					64,000.00
6.4	Dirección Departamental de Educación Chimaltenango			3	3	3	12,000.00					12,000.00
6.5	Dirección Departamental de Educación de Escuintla		2		2	1	4,000.00			1	21,500.00	25,500.00
6.7	Dirección Departamental de Educación de San Marcos			3	3	3	22,000.00					22,000.00
6.8	Dirección Departamental de Educación de Chiquimula			1	1	1	8,000.00					8,000.00
7	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL											
7.1	Departamento Administrativo		2	1	3	3	26,000.00					26,000.00
7.2	Área de Salud Guatemala Nor Oriente			2	2	2	50,000.00					50,000.00
7.3	Jefe de Área de Salud de Chimaltenango		1		1	1	8,000.00					8,000.00
7.4	Jefatura Área de Salud de Escuintla			1	1	1	40,000.00					40,000.00
7.5	Hospital de Salud Mental		1		1	1	150,000.00					150,000.00

Fuente: Contraloría General de Cuentas

Cuadro 9 de 11

Cuadros extraídos del “ Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2007 Resumen de resultados - Entidades de la administración central”



## Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central - continuación año 2007

No.	Entidades	Tipo de Dictamen	Tipo de Hallazgos		CANTIDAD Y VALOR DE ACCIONES CORRECTIVAS						Totales	
			Control Interno	Cumplimiento	SANCIONES		FORMULACIÓN DE CARGO		DENUNCIAS		No.	Valor
				Total	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor
7.6	Hospital San Vicente		1	1	1	4,000.00					1	4,000.00
7.7	Hospital de Chimaltenango		2	2	2	24,000.00					2	24,000.00
7.8	Hospital de Cobán		2	3	3	22,000.00					3	22,000.00
7.9	Cementerio Nacional		3	3	3	60,000.00					3	60,000.00
8	MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL		9	21	20	3,225,570.89			1	273,390.00	21	3,498,960.89
9	MINISTERIO DE ECONOMÍA		3	8	8	257,437.14					8	257,437.14
10	MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN		10	29	22	64,436,181.11	3	10,527,389.51	4	58,609,226.07	29	133,572,796.69
11	MINISTERIO DE COMUNICACIONES INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA		1	1	1	20,000.00					1	20,000.00
11.1	Dirección General de Caminos		2	8	9	19,562,047.30	1	96,293.26			10	19,658,340.56
11.2	Unidad Ejecutora de Conservación Vial		1	3	4	41,444.52					4	41,444.52
11.3	Dirección General de Transporte		1	1	1	4,000.00					1	4,000.00
11.4	Dirección General de Aeronáutica Civil		2	3	5	1,226,490.32					5	1,226,490.32
11.5	Unidad de Construcción de Edificios del Estado		1	6	7	115,000.00	5	973,018.95			7	1,088,018.95
11.6	Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular		1	5	6	148,658.94	3	1,858,787.38			6	2,007,446.32
11.7	Dirección General de Protección y Seguridad Vial		1	1	1	4,000.00					1	4,000.00
12	MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS		4	6	10	181,011.61					10	181,011.61
13	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES		2	2	2	903,533.32					2	903,533.32
14	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN		7	5	12	604,863.80					12	604,863.80
15	SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (RECAUDACIÓN)		9	6	15	142,000.00					15	142,000.00
16	FONDO DE DESARROLLO INDÍGENA		2	1	3	38,790.18					3	38,790.18
17	SECRETARÍAS Y OTRAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO											
17.1	Secretaría General de la Presidencia de la República		2	2	2	6,000.00					2	6,000.00
17.2	Comisión Presidencial Coordinadora de Derechos Hu.		2	9	11	225,427.07					11	225,427.07
17.3	Secretaría Privada de la Presidencia		3	3	3	31,000.00					3	31,000.00
17.4	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la presidencia		6	18	24	1,643,304.38	3	1,679,692.02			24	3,322,996.40

Fuente: Contraloría General de Cuentas

Cuadro 10 de 11

Cuadros extraídos del “Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2007 Resumen de resultados - Entidades de la administración central”

Anexo A1.9 Resultados de auditorías a entidades de la administración central - continuación año 2007

No.	Entidades	Tipo de Dictamen	Tipo de Hallazgos			CANTIDAD Y VALOR DE ACCIONES CORRECTIVAS				Totales			
			Control Interno	Cumplimiento	Total	SANCIONES		ORMULACIÓN DE CARGO		DENUNCIAS			
						No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor		
17.5	Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República		1		1	20,000.00				1	20,000.00		
17.6	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República			1	1	50,405.51				1	50,405.51		
17.7	Secretaría de la Paz		2	5	7	235,743.31				7	235,743.31		
17.8	Oficina Nacional de Servicio Civil			3	3	20,173.60				3	20,173.60		
17.9	Consejo Nacional de Áreas Protegidas		2	2	4	182,688.12	1	10,687.67		4	193,375.79		
17.10	Autoridad para el Rescate del Lago de Amatitlán		2	7	9	208,198.87				9	208,198.87		
17.11	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia			1	1	4,485.02				1	4,485.02		
17.12	Consejo Nacional de la Juventud		2	7	9	61,757.79				9	61,757.79		
17.13	Secretaría Ejecutiva Comisión Contra las Adicciones, Tráfico Ilícito de Drogas			1	1	539.21				1	539.21		
17.14	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología		8	1	9	263,700.64				9	263,700.64		
17.15	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente		7	3	10	70,000.00				10	70,000.00		
17.16	Secretaría de Análisis Estratégico		1	2	3	250,625.08	1	11,027.70		3	261,652.78		
17.17	secretaría Presidencial de la Mujer		2		2	16,000.00				2	16,000.00		
17.18	Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia		3	8	11	134,665.88	3	76,939.47		11	211,605.35		
17.19	Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los pueblos indígenas			1	1	14,447.76				1	14,447.76		
17.20	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República		1		1	4,000.00				1	4,000.00		
17.21	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y sus Entornos			6	6	92,794.41				6	92,794.41		
17.22	Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia		1	1	2	59,885.46				2	59,885.46		
18	MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES		4	3	7	145,889.20				7	145,889.20		
19	OBLIGACIONES DEL ESTADO A CARGO DEL TESORO			2	2	4,000.00				2	4,000.00		
	<b>TOTAL ENTIDADES DE GOBIERNO CENTRAL</b>		<b>167</b>	<b>227</b>	<b>394</b>	<b>359</b>	<b>104,055,733.15</b>	<b>29</b>	<b>16,996,506.83</b>	<b>6</b>	<b>58,904,116.07</b>	<b>394</b>	<b>179,956,356.05</b>

Fuente: Contraloría General de Cuentas

Cuadro 11 de 11

Cuadros extraídos del “Resumen Ejecutivo del Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del estado ejercicio fiscal 2007 Resumen de resultados - Entidades de la administración central”

Anexo A1.10 Respuestas de las Unidades de Auditoría Interna entrevistadas

Recursos	Entidades			
	Ministerio de Finanzas Públicas	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Ministerio de Educación
Personal	Carece de personal suficiente y competente	Insuficiente para cubrir las necesidades	Insuficiente para cubrir las necesidades	Suficiente
Capacitación	Sin capacitación en 2008	No disponen de plan	No disponen de plan	No disponen de plan
Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>No utilizan Análisis de Riesgo</li> <li>No tienen conclusión integral sobre el SCI</li> <li>No disponen de sistema de control de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No utilizan Análisis de Riesgo</li> <li>No practican auditorías de gestión y de tecnología</li> <li>No tienen conclusión integral sobre el SCI</li> <li>No disponen de sistema de control de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No utilizan Análisis de Riesgo</li> <li>No practican auditorías de gestión y de tecnología</li> <li>No emiten informe de gestión anual</li> <li>No tienen conclusión integral sobre el SCI</li> <li>No disponen de sistema de control de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No enviaron evidencia que sustente el Análisis de Riesgo</li> <li>No practican auditorías de gestión y tecnología</li> <li>No tienen conclusión integral sobre el SCI</li> <li>No disponen de sistema de control de calidad</li> </ul>
Tecnológicos	No disponen de herramientas especializadas	No disponen de herramientas especializadas	No disponen de herramientas especializadas	No disponen de herramientas especializadas

### Clasificador Presupuestario



Fuente: Manual de Clasificaciones Presupuestarias Cuarta edición 2008.



**Anexo A1.12 Extracto de la Ley de Acceso a la Información Pública**

**Artículo 10**

*Información pública de oficio. Los Sujetos Obligados deberán mantener, actualizada y disponible, en todo momento, de acuerdo con sus funciones y a disposición de cualquier interesado, como mínimo, la siguiente información, que podrá ser consultada de manera directa o a través de los portales electrónicos de cada sujeto obligado:*

- 1. Estructura orgánica y funciones de cada una de las dependencias y departamentos, incluyendo su marco normativo;*
- 2. Dirección y teléfonos de la entidad y de todas las dependencias que la conforman;*
- 3. Directorio de empleados y servidores públicos, incluyendo números de teléfono y direcciones de correo electrónico oficiales no privados; quedan exentos de esta obligación los sujetos obligados cuando se ponga en riesgo el sistema nacional de seguridad, la investigación criminal e inteligencia del Estado;*
- 4. Número y nombre de funcionarios, servidores públicos, empleados y asesores que laboran en el sujeto obligado y todas sus dependencias, incluyendo salarios que corresponden a cada cargo, honorarios, dietas, bonos, viáticos o cualquier otra remuneración económica que perciban por cualquier concepto. Quedan exentos de esta obligación los sujetos obligados cuando se ponga en riesgo el sistema nacional de seguridad, la investigación criminal e inteligencia del Estado;*
- 5. La misión y objetivos de la institución, su plan operativo anual y los resultados obtenidos en el cumplimiento de los mismos;*
- 6. Manuales de procedimientos, tanto administrativos como operativos;*
- 7. La información sobre el presupuesto de ingresos y egresos asignado para cada ejercicio fiscal; los programas cuya elaboración y/o ejecución se encuentren a su cargo y todas las modificaciones que se realicen al mismo, incluyendo transferencias internas y externas;*
- 8. Los informes mensuales de ejecución presupuestaria de todos los renglones y de todas las unidades, tanto operativas como administrativas de la entidad;*
- 9. La información detallada sobre los depósitos constituidos con fondos públicos provenientes de ingresos ordinarios, extraordinarios, impuestos, fondos privativos, empréstitos y donaciones;*
- 10. La información relacionada con los procesos de cotización y licitación para la adquisición de bienes que son utilizados para los programas de educación, salud, seguridad, desarrollo rural y todos aquellos que tienen dentro de sus características la entrega de dichos bienes a beneficiarios directos o indirectos, indicando las cantidades, precios unitarios, los montos, los renglones presupuestarios correspondientes, las características de los proveedores, los detalles de los procesos de adjudicación y el contenido de los contratos;*
- 11. La información sobre contrataciones de todos los bienes y servicios que son utilizados por los sujetos obligados, identificando los montos, precios unitarios, costos, los renglones presupuestarios correspondientes, las características de los proveedores, los detalles de los procesos de adjudicación y el contenido de los contratos;*
- 12. Listado de viajes nacionales e internacionales autorizados por los sujetos obligados y que son financiados con fondos públicos, ya sea para funcionarios públicos o para cualquier otra persona, incluyendo objetivos de los viajes, personal autorizado a viajar, destino y costos, tanto de boletos aéreos como de viáticos;*
- 13. La información relacionada al inventario de bienes muebles e inmuebles con que cuenta cada uno de los sujetos obligados por la presente ley para el cumplimiento de sus atribuciones;*
- 14. Información sobre los contratos de mantenimiento de equipo, vehículos, inmuebles, plantas e instalaciones de todos los sujetos obligados, incluyendo monto y plazo del contrato e información del proveedor;*



15. Los montos asignados, los criterios de acceso y los padrones de beneficiarios de los programas de subsidios, becas o transferencias otorgados con fondos públicos;

16. La información relacionada a los contratos, licencias o concesiones para el usufructo o explotación de bienes del Estado;

17. Los listados de las empresas precalificadas para la ejecución de obras públicas, de venta de bienes y de prestación de servicios de cualquier naturaleza, incluyendo la información relacionada a la razón social, capital autorizado y la información que corresponda al renglón para el que fueron precalificadas;

18. El listado de las obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos, o con recursos provenientes de préstamos otorgados a cualquiera de las entidades del Estado, indicando la ubicación exacta, el costo total de la obra, la fuente de financiamiento, el tiempo de ejecución, beneficiarios, empresa o entidad ejecutora, nombre del funcionario responsable de la obra, contenido y especificaciones del contrato correspondiente;

19. Los contratos de arrendamiento de inmuebles, equipo, maquinaria o cualquier otro bien o servicio, especificando las características de los mismos, motivos del arrendamiento, datos generales del arrendatario, monto y plazo de los contratos;

20. Información sobre todas las contrataciones que se realicen a través de los procesos de cotización y licitación y sus contratos respectivos, identificando el número de operación correspondiente a los sistemas electrónicos de registro de contrataciones de bienes o servicios, fecha de adjudicación, nombre del proveedor, monto adjudicado, plazo del contrato y fecha de aprobación del contrato respectivo;

21. Destino total del ejercicio de los recursos de los fideicomisos constituidos con fondos públicos, incluyendo la información relacionada a las cotizaciones o licitaciones realizadas para la ejecución de dichos recursos y gastos administrativos y operativos del fideicomiso;

22. El listado de las compras directas realizadas por

las dependencias de los sujetos obligados;

23. Los informes finales de las auditorías gubernamentales o privadas practicadas a los sujetos obligados, conforme a los periodos de revisión correspondientes;

24. En caso de las entidades públicas o privadas de carácter internacional, que manejen o administren fondos públicos deberán hacer pública la información obligatoria contenida en los numerales anteriores, relacionada únicamente a las compras y contrataciones que realicen con dichos fondos;

25. En caso de las entidades no gubernamentales o de carácter privado que manejen o administren fondos públicos deben hacer pública la información obligatoria contenida en los numerales anteriores, relacionada únicamente a las compras y contrataciones que realicen con dichos fondos;

26. Los responsables de los archivos de cada uno de los sujetos obligados deberán publicar, por lo menos una vez al año, y a través del Diario de Centro América, un informe sobre: el funcionamiento y finalidad del archivo, sus sistemas de registro y categorías de información, los procedimientos y facilidades de acceso al archivo;

27. El índice de la información debidamente clasificada de acuerdo a esta ley;

28. Las entidades e instituciones del Estado deberán mantener informe actualizado sobre los datos relacionados con la pertenencia sociolingüística de los usuarios de sus servicios, a efecto de adecuar la prestación de los mismos;

29. Cualquier otra información que sea de utilidad o relevancia para cumplir con los fines y objetivos de la presente ley.

### **Artículo 11**

Información pública de oficio del Organismo Ejecutivo. El Organismo Ejecutivo, además de la información pública de oficio contenida en la presente ley, debe hacer pública como mínimo la siguiente:

1. El ejercicio de su presupuesto asignado por

ministerio, viceministerio, direcciones generales e instituciones descentralizadas;

2. El listado de asesores, con sus respectivas remuneraciones de cada una de las instituciones mencionadas en el numeral anterior;

3. El informe de los gastos y viáticos de las delegaciones de cada institución al exterior del país, así como el destino, objetivos y logros alcanzados.

### **Artículo 12**

*Información pública de oficio del Organismo Judicial. El Organismo Judicial, además de la información pública de oficio contenida en la presente ley, debe hacer pública como mínimo la siguiente:*

1. Las sentencias condenatorias dictadas con autoridad de cosa juzgada por delitos de derechos humanos y lesa humanidad;

2. Las sentencias condenatorias con autoridad de cosa juzgada, por delitos en caso de manejo de fondos públicos;

3. Las sentencias condenatorias con autoridad de cosa juzgada por delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos;

4. El ejercicio de su presupuesto asignado a la Corte Suprema de Justicia, Salas de Apelaciones, Tribunales de Primera Instancia de Ejecución y Sentencia, y Juzgados de Paz de todo el país;

5. El listado de asesores con sus respectivas remuneraciones de cada uno de los tribunales mencionados en el numeral anterior;

6. El informe de los gastos y viáticos de las delegaciones de cada institución al exterior del país, así como el destino, objetivos y logros alcanzados.

### **Artículo 13**

*Información pública de oficio del Organismo Legislativo. El Congreso de la República de Guatemala, además de la información pública de oficio contenida en la presente ley, debe hacer pública como mínima la siguiente:*

1. El ejercicio de su presupuesto asignado por bloque

legislativo y comisión;

2. El listado de asesores y asistentes de Junta Directiva, bloques legislativos, bancadas, comisiones y diputados con sus respectivas remuneraciones;

3. El proyecto del orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias en el pleno y comisiones, con veinticuatro horas de anticipación;

4. Las iniciativas de ley;

5. Los dictámenes emitidos por cada una de las comisiones sobre las iniciativas de ley;

6. Los decretos;

7. Los acuerdos;

8. Los puntos resolutivos;

9. Las resoluciones;

10. Actas de las sesiones de las comisiones de trabajo; y

11. Diario de las Sesiones Plenarias.

(Congreso de la República. Decreto 57, 2008, págs. 6, 7, 8)

### **Supuestos macroeconómicos**

Los supuestos macroeconómicos del proyecto de presupuesto y presupuesto aprobado forman parte del Presupuesto Multianual, el cual, en el presente ejercicio fiscal, está definido para el período 2009-2011. Este marco presupuestario presenta el detalle de los supuestos macroeconómicos, incluyendo estimaciones del Producto Interno Bruto (PIB) a precios corrientes y constantes, así como sus correspondientes tasas de crecimiento para el período indicado. Por su parte y debido a que la política monetaria está orientada al logro de una meta de inflación, la misma se detalla para cada uno de los años en cuestión, dejando endógena la determinación del tipo de cambio, el cual se determina de manera flexible. Finalmente, los supuestos macroeconómicos incluyen las tasas de crecimiento nominal de las exportaciones a (valor FOB) y de las importaciones (a valor CIF). La información sobre dichos supuestos se encuentra en el sitio WEB del MINFIN: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre09/inicio.htm>. Asimismo, el presupuesto aprobado se publica en el Diario de Centro América, accesible también en el sitio WEB [www.dca.gob.gt](http://www.dca.gob.gt). Por ejemplo, en el caso del presupuesto 2009, la publicación del presupuesto aprobado en el diario indicado fue realizada el 22 de diciembre de 2008. La documentación que acompaña al proyecto de presupuesto es bastante completa y comprensible, aunque para el público que no cuenta con conocimientos de economía puede resultar complicado de entender la consistencia de las políticas macroeconómicas sobre la base de los documentos y cifras.

### **Déficit fiscal**

El proyecto de presupuesto muestra el déficit presupuestario, el cual es definido como la diferencia entre ingresos totales y egresos totales del presupuesto, incluyendo una estimación del déficit o superávit corriente sobre la línea y una estimación del déficit/superávit primario. El concepto de déficit sólo incluye a las entidades que forman parte del presupuesto e incluye como gasto las transferencias del Gobierno Central a las entidades autónomas, incluyendo los fideicomisos, las entidades descentralizadas y las empresas públicas. Por tanto, no se cuenta con una

estimación del déficit/superávit del sector público no financiero (SPNF) de forma consolidada, tal como establecen las normas internacionales. Esta ausencia puede inducir a una sobreestimación o subestimación de la posición fiscal del SPNF, si sólo se considera el déficit/superávit presupuestario. La estimación del déficit presupuestario esta accesible en el sitio WEB del MINFIN: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre09/inicio.htm>

### **Financiamiento del déficit.**

La documentación que acompaña al proyecto de presupuesto presenta el detalle de las fuentes de financiamiento del mismo, divididas en fuentes internas (incremento de deuda interna), fuentes externas (incremento de deuda externa) y otras fuentes sin especificar. Sin embargo, el presupuesto aprobado y comunicado en el Diario de Centro América no detalla dicha información y sólo incluye el detalle de la autorización para la emisión de bonos. En el caso del proyecto de presupuesto la descripción de financiamiento del déficit presupuestario está disponible en la WEB del MINFIN: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre09/inicio.htm>

### **Deuda pública.**

El proyecto de presupuesto muestra el flujo de fondos de financiamiento, mas no el saldo de la deuda, incluyendo detalles, por lo menos, para el comienzo del ejercicio corriente. Estos no forman parte del proyecto y presupuesto aprobado, el cual sólo detalla el servicio de deuda, pero no así los saldos correspondientes.

### **Activos financieros**

No se muestra en el proyecto de presupuesto el detalle de los activos financieros para el comienzo del ejercicio corriente. Tampoco se incluye esta información en el presupuesto aprobado. Sólo se incluye el flujo como rentas de propiedad.

### **Resultados del Presupuesto anterior**

El proyecto de presupuesto, en su sección de "Cuadros Globales", muestra cifras de la ejecución

presupuestal del ejercicio anterior (2007 en nuestro caso), en un formato igual, pero resumido, al del presupuesto propuesto (2009). Estas cifras, sin embargo, aunque muestran los valores oficiales de las mismas, no muestran la ejecución real, dado que en esta se podían emplear diversas prácticas de ejecución paralela o de omisión al registro, lo cual fue especialmente notable en la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal del año 2007. En esta última, posteriormente se descubrió la existencia de endeudamiento flotante elevado (ID-4).

### **El presupuesto del ejercicio corriente**

El presupuesto del ejercicio corriente es presentado con el mismo formato que el proyecto de presupuesto, y el del decreto que se aprueba en el Congreso de la República. Debe notarse que dicho proyecto de decreto y el decreto aprobado, contienen el mismo formato, pero no incluyen la información que acompaña el proyecto de presupuesto, la cual es más comprensible y provee de un marco razonable para el entendimiento y sustento del proyecto de presupuesto. El proyecto de decreto del presupuesto aprobado es presentado con el mismo formato que

el proyecto de decreto de; el presupuesto puede encontrarse en: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/presu2009/inicio.htm> y en [www.dca.gob.gt](http://www.dca.gob.gt)

### **Información resumida de ingresos y gasto.**

Los datos presupuestarios resumidos, correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas (ref. ID-5), incluyendo datos del ejercicio anterior y el corriente. Se encuentran en la documentación que acompaña al proyecto, pero no así en el Decreto de presupuesto aprobado.

### **Reformas propuestas y su impacto**

En la documentación que acompaña al proyecto de presupuesto, se establece un orden de prioridades de gasto y las principales reformas o cambios a la política de ingresos. En especial, el marco presupuestario multianual contiene una explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de políticas en: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre09/inicio.htm>

## Anexo A1.14 Metodología para analizar la sostenibilidad de la deuda pública

*Evaluación de la sostenibilidad de la deuda pública de Guatemala sobre la base de metodologías propuestas por organismos financieros internacionales*

Congruente con la búsqueda de fundamentos económicos y financieros idóneos, se han analizado documentos relacionados con indicadores de vulnerabilidad, liquidez y sostenibilidad fiscal de la deuda que contribuirían a la estabilidad macroeconómica de Guatemala.

### 1. Metodología propuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial.

Para realizar esta evaluación, se utilizó como marco de referencia una metodología propuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial<sup>157</sup>, sobre la sostenibilidad de la deuda basada en umbrales indicativos de la carga de la deuda asociados a la calidad del desempeño político e institucional de un país. Los indicadores vinculados al saldo y servicio de la deuda proveen una guía para informar sobre la carga futura de la misma y reflejan los riesgos para la solvencia en el largo plazo.

El desempeño de las políticas está medido por el Índice de las Evaluaciones Institucionales y de Políticas de un País (CPIA, por sus siglas en inglés), compilado anualmente por el Banco Mundial. Los países son divididos en tres categorías de desempeño: fuertes, medianos y pobres. De acuerdo con las calificaciones del CPIA para 2008, Guatemala se ubicó en la categoría “mediana”. En el cuadro siguiente, se presenta la matriz de indicadores de deuda con umbrales aplicables a Guatemala.

**Cuadro 1: Límites empíricos (umbrales) de la deuda según al índice CPIA del Banco Mundial**

	Valor presente de la deuda en porcentajes			Servicio de la deuda en porcentajes	
	PIB	Exportaciones	Ingresos Públicos	Exportaciones	Ingresos Públicos
Política mediana	40%	150%	250%	20%	30%

Fuente: IMF and IDA, *Staff guidance note on the application of the joint Fund-Bank debt sustainability framework for Low-Income Countries*. (Washington, D.C.: IMF, October 2008).

Los coeficientes de endeudamiento, considerados conjuntamente con variables económicas y financieras claves, facilitan la identificación de posibles riesgos relativos a la deuda pública y la definición de estrategias para una gestión prudente de la misma.

En las gráficas que se presentan a continuación, se muestran los indicadores de saldo nominal de la deuda pública de Guatemala relacionados con el PIB, las exportaciones de bienes y servicios, así como los ingresos públicos. En términos comparativos, los

porcentajes exhibidos por Guatemala se encuentran por debajo de los parámetros reconocidos como referencia internacional.

La relación entre la deuda pública al final de cada año y el PIB nominal anual se utiliza para medir el nivel y cambio de la deuda respecto de la base de recursos que genera la economía. Para el caso de Guatemala, la gráfica 1, muestra el comportamiento de este indicador durante el periodo 2000-2010 y se observa que los niveles de deuda se ubican por debajo del parámetro indicativo.

157 IMF and IDA, *Staff guidance note on the application of the joint Fund-Bank debt sustainability framework for Low-Income Countries*. (Washington, D.C.: IMF, October 2008).





*Notas: Comprende deuda de la Administración Central, Resto del Sector Público Garantizada y Banco de Guatemala (hasta 2004, por su pago anticipado). p/ Cifra preliminar. e/ Cifras estimadas.*

*Fuente: MFP / Dirección de Crédito Público.*

Para medir la capacidad del gobierno en atender la deuda pública con quienes no son residentes, se utiliza el indicador denominado “saldo de la deuda externa respecto a las exportaciones de bienes y servicios” y refleja la rapidez o la estabilidad de crecimiento de

la deuda respecto de una de las principales fuentes de ingresos de divisas del país. Para Guatemala, los porcentajes, presentados en la gráfica 2, indican un aumento moderado del referido indicador.



*Notas: Comprende deuda externa de la Administración Central, Resto del Sector Público Garantizada y Banco de Guatemala (hasta 2004, por su pago anticipado).*

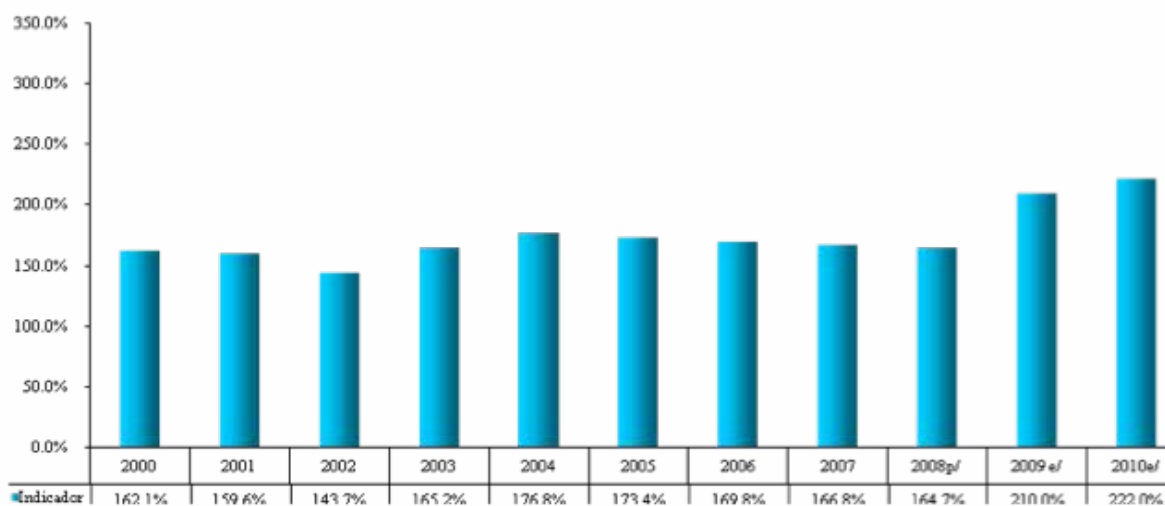
*Excluye deuda externa de CORFINA-CELGUSA, debido a que esa obligación no fue aprobada por el Congreso de la República de Guatemala.. p/ Cifra preliminar. e/ Cifras estimadas.*

*Fuente: MFP / Dirección de Crédito Público.*

En la gráfica 3, se presenta el indicador de saldo de la deuda (interna y externa) de la Administración Central respecto de los ingresos fiscales, que permite evaluar la solvencia del gobierno para atender las obligaciones vigentes provenientes del crédito público. En el caso de Guatemala, este indicador se mantiene cercano al parámetro de referencia, lo cual se atribuye a los bajos ingresos fiscales frente a una demanda creciente de la inversión social. En 2009 y 2010, se estima que se producirá un

aumento importante del referido indicador, debido a que se prevén importantes caídas de los ingresos tributarios para estos años, como un efecto de la crisis financiera mundial. No obstante, conforme la economía mundial inicie un proceso de recuperación, en el mediano y largo plazo, la economía nacional probablemente mostrará un mejor desempeño y la recaudación tributaria se incrementará. Se estima que ese indicador tendería a converger hacia los valores observados previo al 2009.

**Gráfica 3**  
**Saldo de la deuda de la Administración Central sobre los ingresos fiscales**



*Notas: p/ Cifras preliminares. e/ Cifras estimadas.*

*Fuente: MFP / Dirección de Crédito Público.*

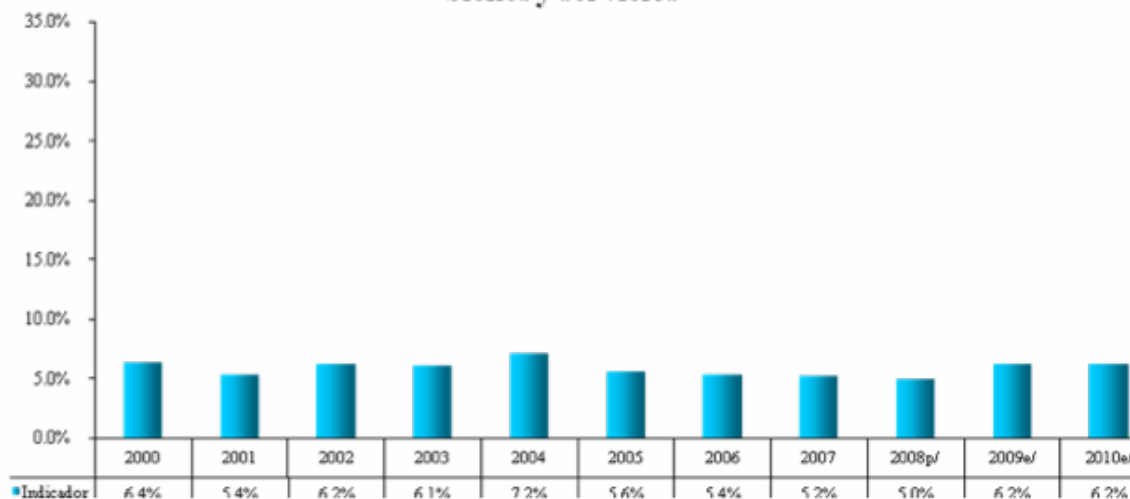
A medida que el gobierno ha contratado nuevos financiamientos, el pago del servicio de la deuda aumenta, lo cual incide sobre la solvencia del fisco. Por lo tanto, el análisis de sostenibilidad de la deuda se complementa a través de la evaluación del comportamiento de los indicadores del servicio de la deuda respecto de las exportaciones de bienes y servicios y de los ingresos fiscales.

El indicador del servicio de la deuda externa respecto del flujo de divisas por concepto de las exportaciones de bienes y servicios, muestra en qué medida el pago del servicio de la deuda es vulnerable a cambios en los flujos de ingresos de divisas por concepto de exportaciones. Este indicador, para Guatemala,

representa rangos muy por debajo del parámetro de sostenibilidad del 20% (ver gráfica 4).

En la gráfica 5, se presenta la relación del servicio de la deuda pública respecto de los ingresos fiscales, y mide la capacidad que tiene el gobierno para cumplir en forma continua con esas obligaciones. Aún cuando este indicador se ha mantenido dentro del parámetro considerado como sostenible, en 2009 y 2010 se prevé una importante variación, que se explica por las estimaciones hacia la baja de los ingresos fiscales en un contexto de crisis económica internacional. En el mediano y largo plazos, se espera que este indicador retorne a los niveles observados previo a la crisis, en la medida que la economía mundial se recupere.

**Gráfica 4: Servicio de la deuda pública externa sobre las exportaciones de bienes y servicios**



*Notas: Comprende servicio de la deuda de la Administración Central, Resto del Sector Público Garantizada y Banco de Guatemala (hasta 2004, por su pago anticipado).*

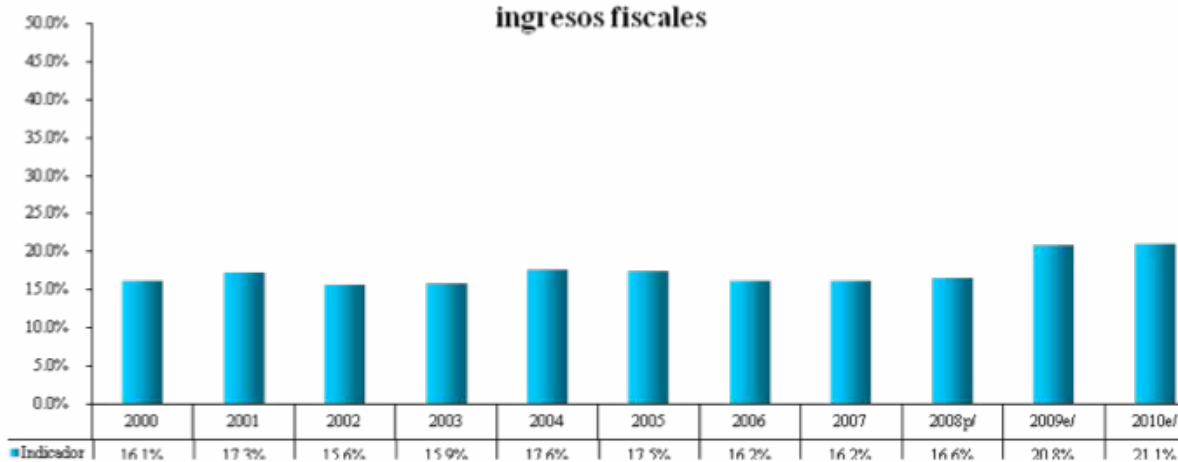
*Excluye pago del servicio de la deuda externa de CORFINA-CELGUSA, debido a que esta obligación no fue aprobada por el Congreso de la República de Guatemala.*

*En 2007 se excluyó el pago de principal del Eurobono GUA-07, debido a que no causa afectación presupuestaria según las disposiciones complementarias que regularon la ejecución del presupuesto para el ejercicio fiscal 2007 (inciso k, Artículo 7, Decreto 11-2007 del Congreso de la República)*

*p/ Cifra preliminar. e/ Cifra estimada*

*Fuente: MFP / Dirección de Crédito Público.*

**Gráfica 5: Servicio de la deuda de la Administración Central sobre los ingresos fiscales**



*Notas: Comprende servicio de la deuda de la Administración Central.*

*Excluye pago del servicio de la deuda externa de CORFINA-CELGUSA, debido a que esta obligación no fue aprobada por el Congreso de la República de Guatemala.*

*En 2007 se excluyó el pago de principal del Eurobono GUA-07, debido a que no causa afectación presupuestaria según las disposiciones complementarias que regularon la ejecución del presupuesto para el ejercicio fiscal 2007 (inciso k, Artículo 7, Decreto 11-2007 del Congreso de la República)*

*p/ Cifra preliminar. e/ Cifra estimada*

*Fuente: MFP / Dirección de Crédito Público.*

## 2. Metodología publicada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En otra metodología, presentada en un estudio publicado por el Departamento de Investigación del BID<sup>158</sup> la evaluación de la sostenibilidad de la deuda se refiere a los efectos de una depreciación del tipo de cambio real sobre las cuentas fiscales.

De acuerdo con la evidencia empírica que se incluye en el referido estudio, no es excepcional encontrar países donde la deuda del sector público está altamente denominada en moneda extranjera, mientras que los ingresos del gobierno, en su mayoría, son recaudados en moneda nacional, a través de las actividades que realizan los sectores no transables: es decir, bienes cuyo consumo sólo se puede hacer dentro de la

economía en que se producen, no pueden importarse ni exportarse. En este caso, el balance del sector público es susceptible a un descalce de moneda, debido a que la composición monetaria de la deuda y la producción pueden tener diferencias sustanciales en la valuación de la relación deuda a PIB después de ocurrida una depreciación del tipo de cambio real. En ese orden de ideas, cualquier análisis de sostenibilidad es altamente susceptible a los movimientos del tipo de cambio real. La clave para este análisis es la relación de la deuda del sector público respecto al PIB. Esta relación puede ser expresada como:

$$b = (B / eB^*) / (Y / eY^*) = 1$$

en donde:

b = una constante de la relación de deuda respecto al PIB.

B = deuda del sector público en moneda nacional

B\* = deuda del sector público en moneda extranjera

Y = la producción de los sectores no transables

Y\* = la producción de los sectores transables

e = el tipo de cambio real (definido como el precio relativo transable al no transable).

En esta expresión, el valor de 1 indica que la composición monetaria de la deuda y el producto están perfectamente calzadas, pero si el valor es de cero, indica un alto grado de descalce.

Aplicando estos criterios al caso de Guatemala, se tienen los siguientes cálculos:

$$b = (0.40 / 0.60) / (0.66 / 0.34) = 0.34$$

Estos datos evidencian que la composición monetaria de la deuda pública en Guatemala tiene cierto grado de descalce con la composición de la producción en bienes transables y no transables, lo cual representa un factor de vulnerabilidad para el balance fiscal, debido a que pueden generarse incrementos importantes de la relación deuda pública respecto del PIB.

Con base en lo anterior, lo recomendado es conformar una estructura de deuda denominada en 67% en quetzales para calzar la composición monetaria de la deuda a la estructura de la producción en bienes transables y no transables, debiendo ser:

$$b = (0.67 / 0.33) / (0.66 / 0.34) = 1$$

158 Calvo, Guillermo, et al. "Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons", Inter-American Development Bank, Research Department. (Washington: IADB, May 23, 2003).

**Anexo A1.15 Método de asignación de los aportes constitucionales a los municipios**

La distribución del aporte constitucional a las municipalidades se realiza de conformidad con el Código Municipal, (Congreso de la República. Decreto 12, 2002). Para el efecto, el artículo 119 de dicha norma establece la Comisión Específica encargada de realizar el cálculo matemático de la distribución del aporte constitucional, la cual se integra de la forma siguiente: a) el Secretario de SEGEPLAN, quien la preside; b) el Director de la DTP del MINFIN; c) el Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades; y d) el Presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI). Para una asignación transparente de recursos, el Código Municipal

establece los criterios para utilizar en el cálculo de la distribución del aporte constitucional, tales como: a) el 25% distribuido proporcionalmente al número de población de cada municipio; b) el 25% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades; c) el 25% distribuido proporcionalmente al ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal; d) el 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos; y e) el 10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal. A nivel de cada municipio, se utiliza la siguiente fórmula:

$$SC_{ij} = \left[ \begin{matrix} \text{Pago} \\ \text{Enero} \end{matrix} \right] + \left[ \frac{1}{4} \right] \left[ \frac{IP_{ij}}{\sum_{i=1}^n IP} \right] [MD] + \left[ \frac{3}{20} \right] \left[ \frac{ACi_j}{\sum_{i=1}^n AC} \right] [MD] + \frac{1}{4} \left[ \frac{ni_j}{\sum_{i=1}^n N} \right] [MD] + \left[ \frac{1}{10} \right] \left[ \frac{1}{\frac{IPi_j}{\sum_{i=1}^n IP}} \right] [MD] + \left[ \frac{\frac{1}{4} MD}{\sum_{i=1}^n m} \right]$$

Donde: SCij: Situado Constitucional del ij-ésimo municipio; IP: Ingreso per-cápita; AC: ij-ésima aldea o caserío; nij: población del ij-ésimo municipio; m: municipios; MD: monto a distribuir.

Para aplicar los criterios de distribución, la Comisión Específica debe contar con información oficial de variables poblacionales y de la composición de los ingresos municipales. Para ello, el artículo 120 del Código Municipal establece las siguientes fuentes de información; a) Tribunal Supremo Electoral, que informa sobre el número de municipalidades constituidas al momento de hacer el cálculo; b) Instituto Nacional de Estadística, el cual debe informar sobre la población total y rural de cada municipio, estimada para el año anterior al que se hace el cálculo; y c) Instituto de Fomento Municipal, el cual debe informar sobre los ingresos ordinarios municipales percibidos en el año anterior al que se hace el cálculo. La Comisión Específica se reúne en

abril para realizar el ejercicio de asignación anual. Los municipios durante los meses de enero, febrero, marzo y abril operan con base en las transferencias efectivas realizadas en el año fiscal anterior. Una vez que la Comisión Específica publica la asignación correspondiente al año fiscal en cuestión la DTP concilia los saldos correspondientes.

Para el caso de los ingresos ordinarios municipales, el artículo 121 del Código Municipal indica que las municipalidades tienen hasta el 31 de marzo de cada año para presentar al Instituto de Fomento Municipal la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos del ejercicio fiscal finalizado al 31 de diciembre del año anterior. Con relación a la oportunidad del traslado de recursos a las municipalidades, según el artículo 118 del Código Municipal, reformado por el Decreto 56-2002, los recursos financieros serán distribuidos a las municipalidades cada dos meses por parte del MINFIN.



Anexo A1.16 Ingresos tributarios de la Administración Central 2004-2008

Ingresos Tributarios de la Administración Central 2004-2008 (En porcentaje del PIB)

Descripción	2004*	2005*	2006*	2007*	2008*
<b>Impuestos Directos</b>	<b>2.8%</b>	<b>2.9%</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.3%</b>
<i>Sobre la Renta</i>	1.7%	2.1%	2.4%	2.5%	2.5%
<i>Sobre Inmuebles y Otros Sobre el Patrimonio</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>Solidaridad, Extraordinario y Temporal</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>Empresas Mercantiles y Agropecuarias</i>	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz</i>	0.6%	0.8%	1.0%	0.8%	0.8%
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>8.7%</b>	<b>8.3%</b>	<b>8.5%</b>	<b>8.8%</b>	<b>8.0%</b>
<i>Impuesto al Valor Agregado</i>	5.5%	5.2%	5.4%	5.9%	5.5%
<i>Doméstico</i>	2.1%	1.8%	1.9%	2.1%	2.0%
<i>Importaciones</i>	3.4%	3.4%	3.5%	3.7%	3.5%
<i>Derechos Arancelarios a la Importación</i>	1.3%	1.8%	1.1%	1.0%	0.8%
<i>Distribución de Petróleo y sus Derivados</i>	0.9%	0.2%	0.8%	0.8%	0.7%
<i>Timbres Fiscales</i>	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
<i>Circulación de Vehículos</i>	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%
<i>Regalías Petroleras e Hidrocarburos Compartibles</i>	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%
<i>Salida del País</i>	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
<i>Distribución de Bebidas</i>	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
<i>Tabaco</i>	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%
<i>Distribución de Cemento</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>Otros</i>	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Total</b>	<b>11.5%</b>	<b>11.2%</b>	<b>11.9%</b>	<b>12.1%</b>	<b>11.3%</b>

\* Incluye las devoluciones de Crédito Fiscal del IVA al sector exportador.  
**FUENTE:** MINFIN.

*Anexo A1.17 Marco legal para la aprobación de préstamos*

El inciso i) del artículo 171 de la Constitución Política de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1985) corresponde al Congreso de la República: *“Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa.*

*En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria; señalando, además, que para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o exterior, así como para emitir obligaciones de toda clase; “*

El artículo 35 de la Ley del Organismo Ejecutivo (Congreso de la República. Decreto 114, 1997) establece que: *“corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo, entre otros aspectos, la gestión de financiamiento interno y externo”.* Asimismo, el literal p) del artículo en mención señala que el referido Ministerio tiene a su cargo *“programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, así como disponer lo relativo a la cooperación internacional en general.”*

El artículo 57 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Decreto Número 16-2002 del Congreso de la República, establece que: *“Siempre que el Organismo Ejecutivo o cualquier ente público tenga el propósito de realizar operaciones crediticias en el extranjero, o cuando gestionen la contratación de empréstitos en el interior del país, deberán solicitar opinión a la Junta Monetaria. La opinión de la Junta Monetaria se fundará en la incidencia de la operación contemplada sobre la balanza de pagos, sobre el volumen del medio circulante y sobre la consecución, en el mediano y largo plazos, del objetivo fundamental del Banco Central”.*

En consonancia con lo anterior, el artículo 50 del Acuerdo Gubernativo 240-98 (Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Límite de endeudamiento para entidades descentralizadas y autónomas no financieras), indica que el MINFIN establecerá para cada caso en particular, el límite del endeudamiento a que puedan comprometerse cada una de las entidades descentralizadas y autónomas”.

En este sentido, para que una entidad estatal autónoma o descentralizada realice la gestión de un crédito con garantía de la República de Guatemala, previamente debe oírse la opinión del MINFIN, respecto de la capacidad de endeudamiento. Posteriormente, deberá seguir el tratamiento ordinario de ley anteriormente indicado.

## *Anexo A1.18 Principales leyes y regulaciones que gobiernan la GFP*

La Constitución Política de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1985): Sección Segunda, Capítulo II, Título IV Atribuciones del Congreso, Capítulo III del Título V – Régimen de Control y Fiscalización, regula las funciones de la Contraloría General de Cuentas (CGC), Capítulo IV del Título V- Régimen Financiero, artículos 237, 238, 240, 241 y 257 y el Capítulo VII del mismo Título Régimen Municipal.

El Decreto 101-97, Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto, reformado por Decreto No. 71-98 del citado Organismo y su Reglamento Acuerdo Gubernativo No. 240-98, reformado por Acuerdo Gubernativo No. 433-2004, regulan los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público.

La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado establece los presupuestos de ingresos y egresos del Gobierno Central y proporciona reglas presupuestarias específicas aplicables al ejercicio fiscal en cuestión.

El Decreto 14-2002, del Congreso de la República, Ley General de Descentralización prescribe las disposiciones para el traslado de las competencias del Gobierno Central hacia entes autónomos.

El Ministerio de Finanzas Públicas ha publicado varios manuales referentes a la formulación presupuestaria, la programación de la ejecución presupuestaria, las clasificaciones presupuestarias, modificaciones presupuestarias, la organización y las funciones básicas de las Unidades de Administración Financiera (UDAF)), así como guías para los usuarios del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), creado por el Acuerdo Gubernativo No. 217-95.

El Decreto 57, 1992, del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado, (modificado en virtud de los Decretos 29-97, 34-2001 y 73-2001) y su Reglamento (Decreto 1056 de 1992) rigen las adquisiciones públicas.

El control externo ejercido por la CGC, es regulado además de la Constitución Política de la República,

en el Decreto 31-2002, del Congreso General de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 318-2003. De acuerdo con las atribuciones otorgadas en las normas anteriores, la CGC ha expedido las Normas de Auditoría del Sector Gubernamental (Contraloría General de Cuentas, 2006), las Normas de Control Interno (Contraloría General de Cuentas, 2006), así como manuales y guías complementarias para el ejercicio del control interno y externo.

El Decreto 114, 1997, del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, dicta el marco organizacional del Organismo Ejecutivo.

El Decreto 63-94, del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece el marco organizacional y funciones del Organismo Legislativo.

El Decreto 1748, del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil, regula el empleo de funcionarios y empleados públicos, si bien se reconocen otros regímenes específicos que también son aplicables. El Decreto 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, contiene la gestión financiera de las municipalidades, modificado en virtud del Decreto 56-2002, por el Decreto 14-2002, del Congreso de la República, Ley General de Descentralización y el Decreto 101-97 del citado Organismo, Ley Orgánica del Presupuesto.

El Decreto 6-91, del Congreso de la República, Código Tributario, y su reforma Decreto 20-2006 y otra legislación específica, conforman el marco de las funciones de la administración tributaria y de las aduanas.

El Decreto 57-2008, del Congreso de la República, Ley de Acceso a la Información Pública, establece los principios, objetivos y procedimientos necesarios para hacer efectivo el derecho al acceso a la información pública.

Anexo 2. Resumen de los indicadores de desempeño

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
<b>A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto</b>						
ID-1 (M1)	A	A	---	---	---	<b>Dimensión i)</b> Calificación A. En ninguno de los tres años analizados en el presente indicador (2006, 2007, y 2008) el gasto real (devengado) se ha desviado más del 5% respecto al gasto presupuestado, aunque existe la posibilidad de que en el año 2007 este límite si fuera superado.
ID-2 (M1)	C	C	---	---	---	<b>Dimensión i)</b> Calificación C. La desviación institucional del gasto primario, calculada según el modelo PEFA, en los tres años analizados superó la desviación global del gasto en más de 5 puntos porcentuales (5.79%, 9.11% y 10.29%), y en uno de estos años superó en más de 10 puntos porcentuales a la desviación del gasto global.
ID-3 (M1)	A	A	---	---	---	<b>Dimensión i)</b> Calificación A. La recaudación real superó o alcanzó las metas de recaudación en los años 2006 (103%), 2007 (119%) y 2008 (100%).
ID-4 (M1)	D	D	D	---	---	<b>Dimensión i)</b> Calificación D: La existencia de atrasos, cuyo monto supera el 2% del presupuesto, resulta evidente, pero aunque no se pudo determinar si el monto de estos alcanza o supera al 10% del presupuesto, tampoco se encontró evidencia que permita descartar esta posibilidad, por lo cual no es factible asignar la calificación C. <b>Dimensión ii)</b> Calificación D. La información sobre atraso de pagos en las entidades del gobierno no puede ser determinarla de manera confiable.
<b>B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia</b>						
ID-5 (M1)	C	C	---	---	---	<b>Dimensión i)</b> Calificación C. En términos generales la clasificación presupuestaria se basa en el MEFP 1986, pero la clasificación funcional sólo utiliza cinco de las principales funciones de la CFAP.
ID-6 (M1)	A	A	---	---	---	<b>Dimensión i)</b> Calificación A. Ocho de los nueve parámetros evaluados por el indicador están incluidos en la documentación presupuestaria remitida al Congreso, y de estos, siete satisfacen completamente los requisitos de información establecidos por el marco de referencia PEFA.
ID-7 (M1)	C+	C	A	---	---	<b>Dimensión i)</b> Calificación C. El nivel de gasto no reportado en los informes fiscales supera al 5% del gasto total del gobierno, pero no excede al 10% del mismo. <b>Dimensión ii)</b> Calificación A. En los informes fiscales se incluye información completa de ingresos y gastos de los proyectos, sean estos financiados con préstamos o donaciones.
ID-8 (M2)	C	A	D	D	---	<b>Dimensión i)</b> Calificación A. Existen normas claras, transparentes y aceptadas para la asignación de todos los recursos constitucionales a los municipios. <b>Dimensión ii)</b> Calificación D. La información entregada a los municipios sobre la asignación de fondos es extemporánea.
ID-9 (M1)	C	C	C	---	---	<b>Dimensión iii)</b> Calificación D. Menos de la cuarta parte de los municipios cumplen con entregar su información de gestión presupuestal al MINFIN. No se hace la consolidación de la información de la información fiscal municipal. <b>Dimensión i)</b> Calificación C. Aunque las empresas públicas, entidades autónomas y descentralizadas presentan anualmente su información financiera al MINFIN, no todas presentan estados financieros auditados, ni se emiten informes sobre el riesgo fiscal global. <b>Dimensión ii)</b> Calificación C. La posición neta de los gobiernos municipales es monitoreada al menos anualmente por la DCP de forma anual con base en la información del INFOM, pero no se produce ningún informe sobre el riesgo fiscal global.
ID-10 (M1)	A	A	---	---	---	<b>Dimensión i)</b> Calificación A. El Gobierno Central hace pública la información de cinco de los seis elementos indicados.

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
<b>C. CICLO PRESUPUESTARIO</b>						
<b>C j) Presupuestación basada en políticas</b>						
						<b>Dimensión i)</b> Calificación C: El calendario presupuestario es claro, y aunque concede plazo suficiente para la formulación presupuestal a las instituciones (seis o más semanas), su cumplimiento no es adecuado. Para la formulación de los presupuestos de los ejercicios fiscales 2008 y 2009 las instituciones sólo contaron con dos semanas, luego de recibir la Circular de Techos Presupuestarios, para presentar su proyecto de presupuesto al MINFIN. La calificación B no puede ser alcanzada en esta circunstancia. <b>Dimensión ii)</b> Calificación A: La información de las circulares sobre los techos presupuestarios es exhaustiva y clara. El Consejo de Ministros discute las asignaciones presupuestarias y propone al Presidente de la República, para su aprobación, los techos presupuestarios que se asignarán y comunicarán a las instituciones. <b>Dimensión iii)</b> Calificación B: El presupuesto fue aprobado oportunamente en los años 2008 y 2009, pero en el año 2007 el presupuesto no fue aprobado por el Congreso de la República.
ID-11 (M2)	B	C	A	B	--	<b>Dimensión i)</b> Calificación C: Aunque se elabora un presupuesto multiannual de carácter rotatorio y con proyección a tres años, su vínculo con la definición de los techos presupuestarios no resulta claro ni se explican las diferencias. <b>Dimensión ii)</b> Calificación A: Se realiza anualmente el análisis de sostenibilidad de la deuda pública externa e interna. <b>Dimensión iii)</b> Calificación C: Aunque existen estrategias sectoriales de mediano plazo, en el año 2008 estas no resultaron compatibles con las previsiones fiscales. <b>Dimensión iv)</b> Calificación B: Aunque las inversiones se seleccionan sistemáticamente con base en las estrategias sectoriales e institucionales adecuadamente coordinadas con los planes de gobierno, y sus costos futuros de operación han sido calculados, reportados y tenidos en cuenta en la programación multiannual sectorial, su inclusión en el presupuesto no resulta clara.
ID-12 (M2)	B	C	A	C	B	
<b>C ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria</b>						
ID-13 (M2)	A	B	A	A	--	<b>Dimensión i)</b> Calificación B. La legislación en materia de tributos internos es clara y comprensible para los principales tributos internos (IVA e Impuesto a la Renta para personas dependientes), no así para personas o empresas independientes en materia del Impuesto sobre la Renta. <b>Dimensión ii)</b> Calificación A. Los contribuyentes pueden acceder a información de carácter tributario de forma amplia y fácil. Además, la administración tributaria ha apoyado dichas facilidades mediante campañas de educación a contribuyentes. <b>Dimensión iii)</b> Calificación A. El sistema de recursos administrativos contra la administración tributaria funciona de forma transparente, con independencia y con una agilidad mucho mayor que los casos contentiosos tributarios, como se evidencia en la siguiente comparación: mientras los casos contentiosos administrativos demoran en promedio cuatro años, los recursos presentados ante el Directorio de la SAT en segunda instancia duran 80 días.
ID-14 (M2)	B+	B	B	A	--	<b>Dimensión i)</b> Calificación B. El RTU contiene información general, básica y actualizada para los contribuyentes especiales y los MEPECOS, quienes constituyen la base tributaria, pero no permite enriquecer de modo sistemático y directo este registro con información comercial y de activos imponibles de los contribuyentes. <b>Dimensión ii)</b> Calificación B. La legislación tributaria establece las penalidades por incumplimiento de obligaciones y del registro en el RTU. Estas penalidades son aplicadas en por la SAT pero que no son lo suficientemente efectivas, en especial aquellas que tienen relación con el registro de contribuyentes. <b>Dimensión iii)</b> Calificación A. Las auditorías y las investigaciones de fraude tributario se realizan y monitorean de acuerdo con un Plan de Fiscalización Anual, cuya elaboración se basa mayormente en criterios de riesgo, criterios de evaluación y medición de riesgo para los principales impuestos que son declarados y evaluados por los contribuyentes (Self-Assessment).



Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
ID-15 (M1)	N/S	N/S	B	A	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación N/S. La información existente no permite calificar la dimensión.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación B. Los fondos recaudados por el sistema bancario, mediante convenio con la SAT, son transferidos a la Tesorería al quinto día hábil luego de haber sido recaudados.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación A. Se realizan conciliaciones completas de las declaraciones y se lleva a cabo la recaudación efectiva con los montos transferidos a la Tesorería Nacional de forma diaria.</p> <p><b>Dimensión i)</b> Calificación A. Se realiza una estimación de flujo de caja para la formulación y preparación del presupuesto, la cual es actualizada mensualmente.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación B. La información que el MFP proporciona a los MDO para cumplir con sus compromisos de gasto es confiable y la misma comunicada al inicio de cada cuatrimestre.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación C. Existe un marco legal que permite realizar ajustes al presupuesto en términos transparentes y coordinados con las autoridades institucionales, pero estos se aplican con cierta frecuencia durante el año y por montos significativos.</p>
ID-16 (M1)	C+	A	B	C	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación C. El registro de los datos de deuda pública interna y externa es completo, actualizado y reconciliado semestralmente. Los datos pueden ser considerados de buena calidad. Sin embargo, se han producido problemas menores de conciliación entre los datos que muestran el SICOIN y la DCP. Se emiten reportes mensuales de gestión y del estado de la deuda pública, incluyendo pago de intereses, amortizaciones y stock de deuda original y saldo.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación A. Todos los saldos de caja del sistema de la TN se calculan y consolidan diariamente.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación A. Existe un procedimiento bien definido para el otorgamiento de préstamos y garantías, basado en criterios transparentes y metas fiscales. El Congreso de la República es la única entidad autorizada para aprobarlos.</p>
ID-17 (M2)	B+	C	A	A	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación D. La nómina no se reconcilia con los registros de personal periódicamente.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación C. En algunas instituciones que operan bajo el mandato de la Ley de Servicio Civil, se han identificado demoras de algunos meses, mayormente de hasta tres meses pero pudiendo incluso superar los seis meses en algunos casos, en la actualización de los registros de la nómina. Estas demoras originan ajustes retroactivos que ocurren con alguna frecuencia. Estos ajustes y actualizaciones se deben a retrasos en la entrega de la información por las instituciones y a prácticas irregulares que posibilitan que el trabajador comience a trabajar antes de contar con las aprobaciones necesarias.</p>
ID-18 (M1)	D+	D	C	B	C	<p><b>Dimensión iii)</b> Calificación B: Todas las entidades públicas, regidas por la Ley de Servicio Civil o por cualquier otra norma, cuentan con una unidad de recursos humanos, única responsable de administrar, registrar y procesar la nómina institucional, ya sea que ésta use sistemas propios o el GUATENOMINA para tal propósito. Las personas autorizadas para registrar cambios en los archivos de personal o nómina no son las mismas que autorizan o aprueban dicho registro. Están claramente definidas la facultad y la base para la introducción de cambios en los registros de personal y nómina. Estas facultades, así como todos los procedimientos de registro y actualización de la información, están documentadas en los diversos artículos del reglamento de la Ley del Servicio Civil.</p> <p><b>Dimensión iv)</b> Calificación C: La CGC realiza revisiones parciales a nivel institucional que pueden ser consideradas como auditorías parciales de la nómina.</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
ID-19 (M2)	D+	D	D	B	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación D: No existen datos suficientes para cuantificar la proporción en que los métodos competitivos de contratación son utilizados</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación D: La Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento establecen una variedad de casos de excepción al uso de procedimientos competitivos, lo cual posibilita que una alta proporción del gasto se realice por procedimientos de excepción (ver ID-19.i). En tal virtud, en la práctica no queda clara la preferencia para el empleo de procedimientos de competencia abierta en las adquisiciones del Estado.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación B: Aunque existen procedimientos para tramitación de desconformidades en los procesos de adquisiciones del Estado, éstos son resueltos por la misma institución que realiza la adquisición, obviándose la participación de entidades ajenas al proceso de adquisición que pudieran emitir un juicio imparcial y no comprometido con el resultado del concurso o con el contenido de la desconformidad.</p>
ID-20 (M1)	D+	C	C	D	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación: C. Los mecanismos de control para compromisos del gasto son parcialmente eficaces. En los últimos tres años, la CGC ha reportado casos importantes por lo cual ha emitido opinión con salvedades sobre la ejecución presupuestal del Gobierno Central.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación: C. Las NGCI no han sido aplicadas en la extensión prevista y, por consiguiente, no se dispone de evidencia sobre el avance en su implementación. Las evaluaciones independientes no son sistemáticas y, en consecuencia, no se dispone de informe alguno que se refiera a la pertinencia y entendimiento de las NGCI.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación: D. Los Informes de las UDAI y de la CGC revelan importantes y frecuentes incumplimientos tanto de control interno como de regulaciones.</p>
ID-21 (M1)	D+	D	C	C	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación: D. En su mayoría, las entidades representativas del Gobierno Central disponen de una función de auditoría interna, aunque con un enfoque eminentemente transaccional.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación: C. Los informes se emiten periódicamente y se envían tanto al responsable de la unidad auditada, la MAE de la Entidad y la CGC. El Ministerio de Finanzas Públicas no recibe copia de estos informes, dado que no se encuentra previsto en las NAG.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación: C. No se preparan estadísticas sobre el grado de asimilación, pero los auditores internos revelan que sus recomendaciones son tomadas en cuenta, aunque no oportunamente, requerida.</p>
<b>C iii) Contabilidad, registro e informes</b>						
ID-22 (M2)	B+	A	B	---	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación A: La conciliación de las cuentas bancarias del gobierno se realiza con periodicidad mensual (cuentas no administradas por la TN) o diaria (cuentas administradas por la TN), lo cual queda evidenciado en los informes anuales de liquidación presupuestal de la CGC, que identifican y penalizan las deficiencias, omisiones o retrasos a estos procesos.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación B: El seguimiento de los fondos rotatorios y de las cuentas de anticipo se realiza mensualmente. Su liquidación y compensación se realiza con periodicidad anual, dentro de los primeros dos meses del nuevo ejercicio, lo cual queda evidenciado en los Informes Anuales de Liquidación Presupuestal de la CGC, que identifican y penalizan las deficiencias, omisiones o retrasos a estos procesos.</p>
ID-23 (M1)	C	C	---	---	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación C: La información sobre los recursos recibidos por las unidades prestadoras de servicios existe y es posible reportarla anualmente a nivel agregado, y de modo detallado para algunas de ellas, pero no para todas. No se realizan encuestas especiales para obtenerla dado que los sistemas informáticos existentes pueden proporcionarla de modo directo.</p>
ID-24 (M1)	D+	A	D	D	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación A: La comparación de los reportes presupuestarios con el presupuesto aprobado, es directa y evidente ya que utiliza los mismos formatos. Los reportes muestran todas las fases presupuestarias y contables, incluyendo el presupuesto votado y sus modificaciones, así como la ejecución en sus fases de compromiso, devengado y pagado.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación D: La frecuencia de los informes es cuatrimestral debido a regulaciones constitucionales.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación D: La información de la ejecución presupuestal registrada en el SICOIN muestra debilidades que afectan su calidad.</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
ID-25 (MI)	D+	D	A	C	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación D: Se preparan solamente estados financieros consolidados del Gobierno Central, y la información sobre gastos, ingresos y saldos de cuentas presenta omisiones significativas.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación A: El MINFIN somete simultáneamente al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas, dentro de los tres meses de finalizado el ejercicio fiscal, los estados financieros del gobierno, y la CGC presenta al Congreso de la República el informe auditado sobre dichos estados financieros dentro de los cinco meses luego de finalizado el ejercicio fiscal.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación C: Aunque no existe una norma contable específica para el sector público y que represente un equivalente nacional a los IPSAS, existe coherencia en la presentación de los estados financieros a lo largo del tiempo, manteniéndose vigentes los mismos principios generalmente aceptados de contabilidad.</p>
<b>C iv) Escrutinio y auditoría externa</b>						
ID-26 (MI)	C+	C	A	B	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación C: Se practican auditorías transaccionales de la ejecución presupuestal, del control interno y del cumplimiento legal a la totalidad de entidades y organismos del Gobierno Central, con frecuencia anual, pero sin abordar problemas sistémicos o significativos.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación A: Se ajustan a la norma legal en el plazo máximo de 150 días después del 31 de Diciembre de cada año, para enviar los estados financieros de ejecución presupuestal con la opinión de la CGC al Legislativo.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación B: Se presenta oportunamente una respuesta formal, pero no se dispone de evidencia sobre un seguimiento sistemático.</p>
ID-27 (MI)	C+	C	C	A	B	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación C: El examen del Congreso de la República sobre las políticas fiscales, el marco fiscal y las prioridades de mediano plazo es incipiente, aunque si se revisa en forma detallada el presupuesto.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación C: No existen procedimientos integrales formalmente establecidos para la revisión técnica del proyecto de presupuesto por el Legislativo.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación A: El Congreso de la República dispone de 90 días para revisar el proyecto de presupuesto.</p>
ID-28 (MI)	D+	D	C	D	---	<p><b>Dimensión iv)</b> Calificación B: Las reglas para las enmiendas presupuestarias durante el ejercicio están claramente establecidas en la ley y son respetadas, aunque permiten amplias reasignaciones administrativas.</p> <p><b>Dimensión i)</b> Calificación D: El Poder Legislativo, para los últimos tres años, no se ha pronunciado sobre los informes de la CGC sobre la liquidación del presupuesto.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación C: Ocasionalmente se realizan audiencias con representantes de las entidades que reportan hallazgos significativos.</p> <p><b>Dimensión iii)</b> Calificación D: El Congreso de la República no formula recomendaciones.</p>
<b>D. PRÁCTICAS DE DONANTES</b>						
D-1 (MI)	N/S	A	N/S	---	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación A: La recepción de apoyo presupuestario directo y global, proporcionado por la cooperación internacional, fue inferior en más de 5% a lo acordado en sólo uno de los tres últimos años.</p> <p><b>Dimensión ii)</b> Calificación N/S: No se puede calificar la dimensión, dado que no se acuerda con los Donantes planes de desembolso con fechas establecidas ni estimaciones de desembolsos trimestrales.</p>
D-2 (MI)	D+	C	D	---	---	<p><b>Dimensión i)</b> Calificación C: Por lo menos, la mitad de los cooperantes, que incluyen a los cinco principales donantes (ver tabla 3.D2.1), proporcionan oportunamente las estimaciones presupuestarias de desembolsos para sus proyectos. El desglose de gastos propuestos por los cooperantes no necesariamente es coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.</p>
D-3 (MI)	C	C	---	---	---	<p><b>Dimensión ii)</b> Calificación D: Los donantes no presentan informes trimestrales sobre los desembolsos efectuados.</p> <p><b>Dimensión i)</b> Calificación C: En los años 2006 a 2008, más del 50% de la ayuda fue ejecutada por procedimientos nacionales.</p>

### Anexo 3. Resumen de fuentes de información

Indicador	Concepto	Fuentes de Información
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la TN, CGC y DCE</li> <li>- Normas Generales de Control Interno</li> <li>- Sistema SICOIN y sus módulos automáticos de conciliación bancaria</li> <li>- Normas de Contabilidad Integrada Gubernamental para el Sector Público No Financiero</li> <li>- Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008 y sus informes de auditoría</li> <li>- Leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2006, 2008 y 2009,</li> <li>- El Manual de administración de fondos mediante fideicomisos</li> </ul>
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por las UDAF del MINEDUC y MSPAS</li> <li>- Sistema SICOIN</li> <li>- Manual de Clasificaciones Presupuestarias</li> <li>- Manual de procedimientos, formularios e instructivos para la administración de fondos rotativos</li> <li>- El Manual de administración de fondos mediante fideicomisos</li> <li>- Guía de usuario para el módulo de fondos rotativos</li> </ul>
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la DTP, DCE y el Congreso de la República</li> <li>- Sistema SICOIN</li> <li>- Constitución Política de la República</li> <li>- Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008 y sus informes de auditoría</li> <li>- Informe analítico de gestión presupuestaria (cuatrimestral)</li> <li>- Informe del estado de la deuda pública (mensual)</li> <li>- Informe sobre los Acuerdos Ministeriales y Gubernativos autorizando modificaciones y transferencias presupuestarias (mensual)</li> <li>- Ley orgánica de Presupuesto y leyes anuales de presupuesto (ejercicios 2006, 2008 y 2009),</li> <li>- Ley del Organismo Ejecutivo</li> </ul>
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la CGC, DCE y el Congreso de la República</li> <li>- Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008 y sus informes de auditoría</li> <li>- Constitución Política de la República</li> </ul>
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes de las Auditorías a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008</li> <li>- Normas Generales de Control Interno</li> <li>- Constitución Política de la República</li> <li>- Normas de Auditoría Gubernamental</li> <li>- Ley Orgánica de la CGC y su Reglamento</li> </ul>
ID-27	Escrutinio legislativo de la Ley de Presupuesto Anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la CGC y la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.</li> <li>- Leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2006 y 2008, Constitución Política de la República, Ley Orgánica de Presupuesto y su Reglamento, Ley Orgánica de la CGC y su Reglamento,</li> <li>- Manual de modificaciones presupuestarias del MINFIN</li> </ul>
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la CGC y la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.</li> <li>- Constitución Política de la República, Ley Orgánica de la CGC y su Reglamento.</li> <li>- Informes de las Auditorías a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008</li> </ul>
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por los Donantes y la DCP.</li> <li>- Información extraída del SICOIN WEB</li> </ul>
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por los Donantes y la DCP.</li> <li>- Información extraída del SICOIN WEB</li> </ul>
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por los Donantes y la DCP.</li> <li>- Información extraída del SICOIN WEB y del sistema GUATECOMPRAS</li> </ul>

Indicador	Concepto	Fuentes de información
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la DTP, BANGUAT, SEGEPLAN, DAEF, MINEDUC y MSPAS.</li> <li>- Constitución Política de la República, Ley Orgánica de Presupuesto y leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2008 y 2009.</li> <li>- Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008 y sus informes de auditoría.</li> <li>- Primer Informe sobre la Política Fiscal en Guatemala: Diagnóstico 2007 y Perspectivas 2008.</li> <li>- Orientaciones Estratégicas de Política Pública y Normas Presupuestarias para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto</li> <li>- Manual de formulación presupuestaria para el sector público de Guatemala.</li> <li>- Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala.</li> <li>- Manual de Procedimientos para el registro de la ejecución presupuestaria de la administración del Gobierno Central.</li> <li>- Circulares de techos presupuestarios</li> </ul>
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la DTP, BANGUAT, SEGEPLAN, DAEF y MINEDUC.</li> <li>- Ley Orgánica de Presupuesto y leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2006, 2008 y 2009.</li> <li>- Orientaciones Estratégicas de Política Pública y Normas Presupuestarias para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto.</li> <li>- Marco Normativo para el proceso de planificación y normas SNIP para proyectos de inversión pública</li> <li>- Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos.</li> <li>- Circulares de techos presupuestarios</li> </ul>
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la SAT.</li> <li>- Marco normativo tributario y aduanero</li> <li>- Manuales de procedimientos de la SAT</li> </ul>
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la SAT.</li> <li>- Marco normativo tributario y aduanero</li> <li>- Manuales de procedimientos de la SAT</li> </ul>
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la SAT, la TN y la DCE</li> <li>- Marco normativo tributario y aduanero</li> <li>- Manuales de procedimientos de la SAT</li> </ul>
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la DTP, la TN y la DCE</li> </ul>
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la DTP, TN y BANGUAT.</li> <li>- Ley Orgánica de Presupuesto y leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2006, 2008 y 2009.</li> <li>- Constitución Política de la República</li> <li>- Sistemas informáticos del Estado: SIGADE, SICOIN</li> </ul>
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la ONSEC, CGC y DCE.</li> <li>- Constitución Política de la República, Ley del Servicio Civil.</li> <li>- Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008 y sus informes de auditoría.</li> </ul>
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por Dirección Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del Estado.</li> <li>- Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento</li> <li>- Sistemas informáticos del Estado: GUATECOMPRAS, SIGES, SICOIN</li> </ul>
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes Ejecutivos de las Auditorías a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008</li> <li>- Informes de las Auditorías a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008</li> <li>- Normas Generales de Control Interno</li> <li>- Constitución Política de la República</li> <li>- Normas de Auditoría Gubernamental</li> </ul>
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes de las Auditorías a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008</li> <li>- Normas Generales de Control Interno</li> <li>- Constitución Política de la República</li> <li>- Normas de Auditoría Gubernamental</li> <li>- Ley Orgánica de la CGC y su Reglamento</li> </ul>



Indicador	Concepto	Fuentes de Información
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la TN, CGC y DCE</li> <li>- Normas Generales de Control Interno</li> <li>- Sistema SICCOIN y sus módulos automáticos de conciliación bancaria</li> <li>- Normas de Contabilidad Integrada Gubernamental para el Sector Público No Financiero</li> <li>- Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008 y sus informes de auditoría</li> <li>- Leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2006, 2008 y 2009,</li> <li>- El Manual de administración de fondos mediante fideicomisos</li> </ul>
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por las UDAF del MINEDUC y MSPAS</li> <li>- Sistema SICCOIN</li> <li>- Manual de Clasificaciones Presupuestarias</li> <li>- Manual de procedimientos, formularios e instructivos para la administración de fondos rotativos</li> <li>- El Manual de administración de fondos mediante fideicomisos</li> <li>- Guía de usuario para el módulo de fondos rotativos</li> </ul>
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la DTP, DCE y el Congreso de la República</li> <li>- Sistema SICCOIN</li> <li>- Constitución Política de la República</li> <li>- Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008 y sus informes de auditoría</li> <li>- Informe analítico de gestión presupuestaria (cuatrimestral)</li> <li>- Informe del estado de la deuda pública (mensual)</li> <li>- Informe sobre los Acuerdos Ministeriales y Gubernativos autorizando modificaciones y transferencias presupuestarias (mensual)</li> <li>- Ley orgánica de Presupuesto y leyes anuales de presupuesto (ejercicios 2006, 2008 y 2009).</li> <li>- Ley del Organismo Ejecutivo</li> </ul>
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la CGC, DCE y el Congreso de la República</li> <li>- Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008 y sus informes de auditoría</li> <li>- Constitución Política de la República</li> </ul>
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes de las Auditorías a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008</li> <li>- Normas Generales de Control Interno</li> <li>- Constitución Política de la República</li> <li>- Normas de Auditoría Gubernamental</li> <li>- Ley Orgánica de la CGC y su Reglamento</li> </ul>
ID-27	Escritinio legislativo de la Ley de Presupuesto Anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la CGC y la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.</li> <li>- Leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2006 y 2008; Constitución Política de la República; Ley Orgánica de Presupuesto y su Reglamento; Ley Orgánica de la CGC y su Reglamento.</li> <li>- Manual de modificaciones presupuestarias del MINFIN</li> </ul>
ID-28	Escritinio legislativo de los informes de los auditores externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por la CGC y la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.</li> <li>- Constitución Política de la República; Ley Orgánica de la CGC y su Reglamento.</li> <li>- Informes de las Auditorías a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008</li> </ul>
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por los Donantes y la DCP.</li> <li>- Información extraída del SICCOIN WEB</li> </ul>
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por los Donantes y la DCP.</li> <li>- Información extraída del SICCOIN WEB</li> </ul>
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información proporcionada por los Donantes y la DCP.</li> <li>- Información extraída del SICCOIN WEB y del sistema GUATECOMPRAS</li> </ul>

*Fuentes no gubernamentales de información*

*Centro de Investigaciones Económicas Nacionales*  
*Cámara de Comercio de Guatemala*  
*Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional*  
*Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo*  
*Banco Centroamericano de Integración Económica*  
*Banco Interamericano de Desarrollo*  
*Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*  
*Comisión Europea*  
*Instituto de Fomento Municipal*

## Anexo 4. Efectos del desempeño en la gestión de finanzas públicas

### Vínculos mutuos entre las seis dimensiones de un sistema de GFP abierto y ordenado y los tres niveles de resultados presupuestarios

	<b>Disciplina fiscal agregada</b>	<b>Asignación estratégica de recursos</b>	<b>Eficiente prestación de servicios</b>
<p><b>Creditibilidad del presupuesto</b></p> <p>El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto.</p>	<p>En el periodo 2006 a 2008, se observó una tendencia creciente hacia la disminución del significado de los registros presupuestarios, que se origina en la demora, omisión o distorsión del registro del gasto. Aunque las cifras registradas de ejecución presupuestaria parecerían ajustarse a lo previsto, estas ya no reflejaron adecuadamente el gasto real, existiendo fondos pendientes de liquidación y deuda flotante de valor significativo. En estos términos, el presupuesto aprobado solo es una referencia para asegurar crédito presupuestario, perdiendo significancia como instrumento de administración financiera, ya que durante su ejecución los supuestos de la política fiscal presentadas en el Proyecto de Presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa no se mantienen por la demora, omisión o distorsión del registro de gasto.</p>	<p>En los años analizados se observaron niveles altos de reasignación de los recursos presupuestarios entre las instituciones. Este alto nivel de modificaciones presupuestarias internas sugiere una limitada identificación del presupuesto realmente ejecutado con los objetivos institucionales originales, con excepción de algunos programas y proyectos prioritarios establecidos en el proyecto de presupuesto. Esto parecería sugerir también, que una parte importante de las decisiones referidas a la asignación de recursos, es ajena a los criterios técnicos sectoriales usados durante el proceso de formulación de los presupuestos institucionales. Asimismo, esta práctica le genera incertidumbre a los sectores afectados.</p>	<p>La asignación de recursos fue gravemente afectada en el año 2008, cuando fue necesario reducir el presupuesto asignado y en ejecución, a entidades principales en la dotación de servicios a la comunidad (educación, salud y seguridad), para transferirlos al MICIVI con el objetivo de pagar una parte de su deuda flotante.</p>
<p><b>Universalidad y transparencia</b></p> <p>El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.</p>	<p>La disciplina fiscal constituye un factor primario para la preparación del presupuesto del gobierno, sin embargo, la supervisión de la ejecución presupuestaria y del riesgo fiscal es débil, propiciando la generación de deuda flotante en el caso del gobierno central. En el sector municipal y descentralizado, la supervisión es más débil aun, ya que el gobierno sólo recibe alguna información presupuestaria o patrimonial, sin tener acceso a los saldos de deuda de las instituciones. Asimismo, no se realiza un seguimiento y monitoreo al riesgo fiscal de las operaciones de las empresas públicas.</p> <p>Por su parte, la ciudadanía recibe información, que siendo oficial, no refleja la realidad de la ejecución presupuestal, debido a las deficiencias en el registro de gasto. Asimismo, la calidad de información es muy general, dificultando la interpretación de la misma.</p>	<p>Durante la ejecución presupuestal, la asignación de recursos, aunque programada inicialmente por las instituciones ejecutoras ha estado sujeta a procesos discrecionales y no transparentes para la asignación real de los recursos, afectando la gestión de instituciones directamente vinculadas a la provisión de servicios sociales.</p>	<p>Las decisiones discrecionales sobre la asignación de recursos por el MINFIN a las instituciones, ha propiciado que estas pierdan el control sobre su ejecución presupuestal, afectando la ejecución de sus programas institucionales. En el periodo en estudio, instituciones de prestación de servicios primarios, como el MINEDUC y el MSPAS, sufrieron disminuciones muy importantes de presupuesto operativo que impactaron negativamente en la operación de sus entes prestadores de servicios.</p>

	<b>Disciplina fiscal agregada</b>	<b>Asignación estratégica de recursos</b>	<b>Eficiente prestación de servicios</b>
<p><b><u>Presupuestación basada en políticas</u></b></p>	<p>La preparación del presupuesto está íntegra y claramente identificada con las políticas públicas, no así su ejecución, en la que se han observado procedimientos de ejecución paralela y extrapresupuestaria que evaden o infringen estas políticas.</p> <p>La normativa presupuestal, en el periodo 2006 a 2008, ha mostrado ser muy frágil en sus aspectos referidos a la ejecución presupuestal, posibilitando el quiebre de la disciplina fiscal y la generación de deuda flotante.</p> <p>En virtud de que a las Normas y Procedimientos de Control se aplican excepciones, las NGCI no han sido implementadas en su totalidad y a que la función de auditoría interna sigue un enfoque eminentemente transaccional, pueden presentarse gastos mayores de los presupuestados (incluso en materia salarial) o filtraciones de ingresos, que incrementen el déficit, el nivel de endeudamiento o los atrasos de pagos.</p> <p>La certeza de los ingresos fiscales para financiar programas y proyectos se vio limitada por la imposibilidad de alcanzar la meta de los Acuerdos de Paz de 13.2% del PIB. Esta circunstancia ha sido evidente por los reiterados intentos de la nueva administración de impulsar y aprobar una reforma tributaria integral.</p>	<p>El periodo en estudio estuvo enmarcado por diversas circunstancias externas, incluyendo un cambio de gobierno en el que también se cambiaron las prioridades y objetivos estratégicos. Así, en una primera fase, los recursos debieron reasignarse para cubrir emergencias, y en la segunda fase, los recursos debieron asignarse por la redefinición de prioridades, según propuesta del nuevo gobierno. De esta manera, aunque hubo políticas, su implementación debió ser muy flexible.</p>	<p>Debido a las circunstancias externas y especiales del periodo, que debilitaron o modificaron las políticas públicas y afectaron los presupuestos institucionales, puede decirse que los servicios públicos pasaron por un periodo de ejecución inercial, caracterizado por priorizar la continuidad de la operación antes que la eficiencia y calidad de la misma.</p> <p>Los controles inadecuados de los procesos de la nómina, las adquisiciones y el gasto pueden originar prácticas de corrupción, filtraciones de recursos y clientelismo.</p>
<p><b><u>Certeza y control de la ejecución presupuestaria</u></b></p>		<p>La incertidumbre en el manejo del presupuesto, las presuntas conductas fraudulentas identificadas por la CGC y los importantes como frecuentes incumplimientos, de control interno y de regulaciones, constituyen un riesgo en el uso apropiado de los recursos públicos.</p>	

	<b>Disciplina fiscal agregada</b>	<b>Asignación estratégica de recursos</b>	<b>Eficiente prestación de servicios</b>
<p><b><u>Contabilidad, registro e información</u></b></p>	<p>Los informes contables y presupuestarios se basan en la información registrada en el SICOM, la cual presenta diversas deficiencias por omisión o demora en el registro de las transacciones por las instituciones ejecutoras. Esta información no parecería contar con análisis exhaustivos previos a su publicación en los reportes, por lo que estos no necesariamente reflejan la realidad de la ejecución presupuestal, ni explican las diferencias o deficiencias de esta.</p>	<p>Ni los reportes presupuestarios ni los contables permiten hacer un seguimiento adecuado de la asignación de recursos, ya que las instituciones sectoriales administran estos fondos bajo la modalidad de fondos rotatorios o transferencias. En consecuencia, cuando los clasificadores presupuestarios o contables permiten observar sus detalles, los registros constituyen hechos normalmente por regularización, pudiendo transcurrir varios meses entre el momento en que se transfieren los recursos y el momento en que se rinde cuenta del uso de estos.</p>	<p>El seguimiento de los sistemas de prestación de servicios está centralizado en las entidades sectoriales o en los entes regionales de los sectores. Los reportes presupuestarios y contables del gobierno no permiten realizar el seguimiento detallado y continuo de estos aspectos.</p>
<p><b><u>Escritorio y auditoría externos eficaces</u></b></p>	<p>Debido a que la CGC y el Congreso de la República aplican los mecanismos de evaluación y control de las finanzas públicas que no tienen la extensión requerida, los objetivos y las estrategias representadas en la política fiscal no son verificados con la debida cobertura. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo no tiene oportunidad de efectuar ajustes oportunos a su estrategia, basado en los resultados de las evaluaciones independientes.</p>	<p>La parcial eficacia del control externo y de la evaluación del Poder Legislativo, influyen en la disposición para realizar continuas modificaciones y trasladados dentro de los renglones presupuestales, aplazando resultados previamente convenidos.</p>	<p>En general, el relativo impacto de la gestión del control externo y de las evaluaciones del Poder Legislativo, están generando incertidumbre sobre la calidad de la gestión pública. Publicamente, el alcance de la gestión de la CGC ha sido cuestionado y la misma entidad reconoce que, en algunos casos, ha existido una deficiencia de recursos para cubrir el examen de las cuentas públicas.</p>



## Anexo 5. Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Constitución Política de la República de Guatemala.*
- BANGUAT WEB. (s.f.). Estadísticas de Finanzas Públicas. Recuperado el 19 de 7 de 2009, de BANGUAT: [http://www.banguat.gob.gt/variables/paso\\_2\\_agrupadas.asp](http://www.banguat.gob.gt/variables/paso_2_agrupadas.asp)*
- Congreso de la República. Decreto 101. (1997). Ley Orgánica de Presupuesto.*
- Congreso de la República. Decreto 11. (2003). Reformas a la Ley del Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Bebidas Alcohólicas Mezcladas y Alcoholes para Fines Industriales.*
- Congreso de la República. Decreto 114. (1997). Ley del Organismo Ejecutivo.*
- Congreso de la República. Decreto 114. (1997). Ley del Organismo Ejecutivo.*
- Congreso de la República. Decreto 119. (1996 y sus reformas del 2007). Ley de lo Contencioso Administrativo.*
- Congreso de la República. Decreto 12. (2002). Código Municipal.*
- Congreso de la República. Decreto 14. (2002). La Ley General de Descentralización.*
- Congreso de la República. Decreto 15. (1998). Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles.*
- Congreso de la República. Decreto 1748. (1968). Ley de Servicio Civil.*
- Congreso de la República. Decreto 2. (1989 y su reforma del 2008). Ley del Organismo Judicial.*
- Congreso de la República. Decreto 20-2006. (2006). Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria.*
- Congreso de la República. Decreto 26. (1992 y su reglamento concordado de 2006). Ley del Impuesto sobre la Renta y reglamento concordado de 28/06/2006. (ver observación sobre el uso de “concordado”)*
- Congreso de la República. Decreto 27. (1992 y su reglamento concordado de 2006). Ley del Impuesto al Valor Agregado y sus reformas. (ver observación sobre el uso de “concordado”)*
- Congreso de la República. Decreto 31. (2002). Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.*
- Congreso de la República. Decreto 32. (2001). Ley del Impuesto al Valor Agregado. Reforma PAZ. Diario de Centroamérica , CCLXVII (16).*
- Congreso de la República. Decreto 38. (1992 y Decretos complementarios 38-92, 04-2003, 11-2003 y 38-2005 ). Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo.*
- Congreso de la República. Decreto 38. (2005). Reformas a la Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo.*
- Congreso de la República. Decreto 57. (2008). Ley de Acceso a la Información Pública.*
- Congreso de la República. Decreto 57. (1992). Ley de Contrataciones del Estado.*
- Congreso de la República. Decreto 6. (1991 y Reformas del 2006). Código Tributario y su reforma en 2006.*
- Congreso de la República. Decreto 63. (1994). Ley Orgánica del Organismo Legislativo.*
- Congreso de la República. Decreto 70. (1994). Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos.*
- Congreso de la República. Decreto 70. (2007). Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2008.*
- Congreso de la República. Decreto 72. (2008). Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2009.*
- Congreso de la República. Decreto 92. (2005). Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2006.*
- Congreso de la República. Dictamen. (2008). Dictamen de la Comisión de Finanzas y Moneda.*
- Contraloría General de Cuentas. (2007). Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2006.*
- Contraloría General de Cuentas. (2008). Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007.*
- Contraloría General de Cuentas. (2009). Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2008.*
- Contraloría General de Cuentas. (2006). Marco Conceptual del Control Interno.*
- Contraloría General de Cuentas. (2006). Normas de Auditoría Gubernamental.*
- Contraloría General de Cuentas. (2006). Normas Generales de Control Interno Gubernamental.*

FMI. (1986). *Manual de Estadística de Finanzas Públicas*.

FMI. (2001). *Manual de Estadística de Finanzas Públicas*.

Incidencia Democrática ONG. (2009). *Incidencia Democrática*. Recuperado el 7 de 7 de 2009, de Deuda de Civial sube a Q2100 millones: <http://www.i-dem.org/?p=15024>

MINFIN. (s.f.). WEB SICOIN. Recuperado el 1 de 7 de 2009, de SICOIN WEB: <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm>

MINFIN. (s.f.). WEB Transparencia Fiscal. Recuperado el 4 de Julio de 2009, de Ministerio de Finanzas Públicas: <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>

MINFIN.DAEF. (2008). *Primer Informe sobre la política fiscal en Guatemala: Diagnóstico 2007 y Perspectivas para 2008*.

MINFIN.DAEF. (2008). *Segundo Informe sobre la política fiscal en Guatemala: un aporte a la transparencia 2008*.

MINFIN.DAEF. (2009). *Tercer informe sobre la política fiscal en Guatemala: cierre preliminar 2008 y perspectivas 2009*.

MINFIN.DCE. (2007). *Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio fiscal 2006*.

MINFIN.DCE. (2008). *Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio fiscal 2007*.

MINFIN.DCE. (2009). *Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio fiscal 2008*.

MINFIN.DCE. (2003). *Normas de Contabilidad Integrada Gubernamental para el Sector Público No Financiero*.

MINFIN.DTP. (2004). *Guía de usuario para el módulo de fondos rotativos*.

MINFIN.DTP. (1999). *Manual de Administración de Fondos mediante Fideicomisos*.

MINFIN.DTP. (2008). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*.

MINFIN.DTP. (2004). *Manual de Formulación Presupuestaria*.

MINFIN.DTP. (2009). *Manual de Procedimientos para el Registro de la Ejecución Presupuestaria de la Administración del Gobierno Central*.

MINFIN.DTP. (1998). *Manual de Procedimientos, Formularios e Instructivos para la Administración de fondos rotativos*.

MINFIN.DTP. (2008). *Orientaciones Estratégicas de Política Pública y Normas Presupuestarias para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto*.

Naciones Unidas. (s.f.). *Clasificación de las Funciones de la Administración Pública*. Recuperado el 4 de 7 de 2009, de <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=3>

Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (1996). *Código Aduanero Unificado de Centro América (CAUCA)*.

Secretaría del PEFA. (2005). *Marco de referencia para medición del desempeño*. Washington, District of Columbia, USA.

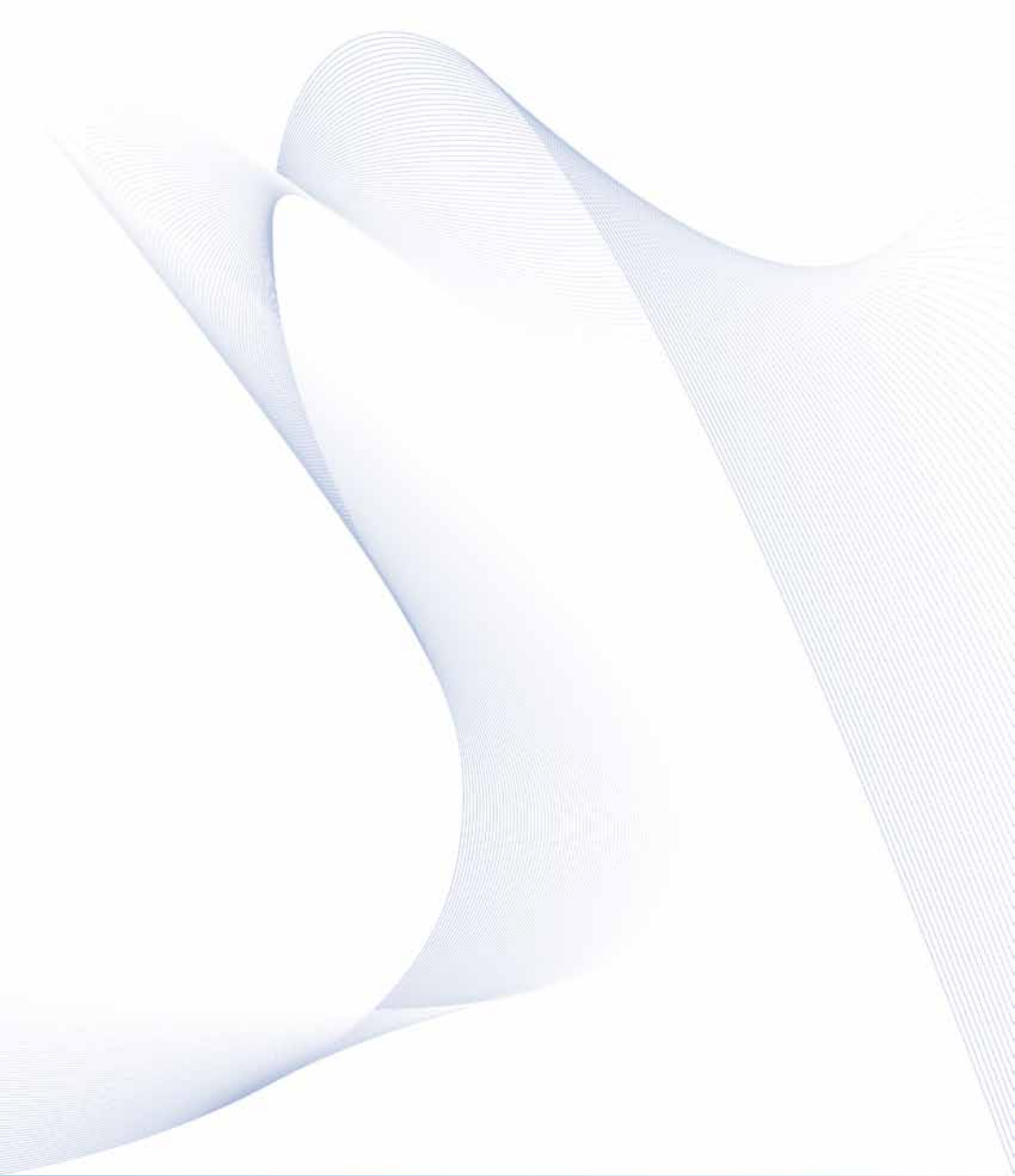
SEGEPLAN. (2008). *Informe de evaluación de la ejecución de la política general del gobierno*.

SEGEPLAN. (2002). *Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos*.

SEGEPLAN. (2009). *Marco Normativo para el Proceso de Planificación y Normas SNIP para Proyectos de Inversión Pública*.

The World Bank. (n.d.). *The World Bank - Country Data Profile*. Retrieved 11 19, 2009, from The World Bank: [http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT\\_ID=13609&REQUEST\\_TYPE=VIEWADVANCED&HF=N&DIMENSIONS=20](http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT_ID=13609&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED&HF=N&DIMENSIONS=20)





Con el apoyo de:



APOYO A LA GESTION PRESUPUESTARIA  
EN GUATEMALA - AGEP-



UNIÓN EUROPEA