



GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE
GUATEMALA
MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS



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



Informe final, 31 de mayo 2018

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

**Grupo de Referencia
de la Evaluación PEFA Guatemala 2017:**

Por parte del Ministerio de Finanzas Públicas

Juan Sebastián Blas (Coordinador)
Patricia Joachín
Erick Blanco
Carlos Valladares
Jorge Leonel Pérez

Por parte del Banco Interamericano de Desarrollo

Oscar Lora
Lilena Martínez de Soto

Por parte del Banco Mundial

José S. Rezk

Por parte de la Delegación de la Unión Europea en Guatemala

Alejandro Martínez Rosales

**Miembro observador por parte del Centro de asistencia técnica regional del
Fondo Monetario Internacional para Centroamérica, Panamá y República
Dominicana (CAPTAC-DR)**

Jean-Baptiste Gros

Consultores

Bruno Giussani (líder de equipo)
Ulises Guardiola
José Ospina

AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

TASA DE CAMBIO

Mayo 2017

1 USD = 7.33 Quetzales (GTQ)

1 EUR = 8.72 Quetzales (GTQ)

PESOS Y MEDIDAS

Sistema Métrico Decimal



Informe de evaluación PEFA correspondiente al Gobierno de GUATEMALA
31 mayo de 2018

El proceso de control de la calidad seguido para la preparación de este informe cumple con todos los requisitos del Secretariado del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) y por lo tanto recibe la aprobación de la calidad del proceso, conocido como **‘PEFA CHECK’**.

Secretariado PEFA, 8 de junio de 2018

INDICE

Abreviaciones	7
Presentación	9
Resumen Ejecutivo	11
1. Introducción	16
1.1 Objetivos de la Evaluación	16
1.2 Gestión de la Evaluación y Control de Calidad	17
1.3 Metodología de Evaluación	19
2. Antecedentes sobre Guatemala	25
2.1 Situación Económica y Social	25
2.2 Resultados Fiscales y Presupuestarios	27
2.3 Marco Jurídico para la GFP	30
2.4 Marco Institucional para la GFP	32
2.5 Otras Características importantes para la GFP	38
3. Evaluación de la GFP	40
3.1 Confiabilidad del Presupuesto	40
3.2 Transparencia de las Finanzas Públicas	46
3.3 Gestión de Activos y Pasivos	65
3.4 Estrategia Fiscal y Presupuestación basada en Políticas	80
3.5 Previsibilidad y Control de la Ejecución Presupuestaria	100
3.6 Contabilidad y presentación de Informes	135
3.7 Escrutinio y Auditoría Externos	146
4. Conclusiones de la Evaluación	155
4.1 Evaluación Integral de los Indicadores de Desempeño	155
4.2 Eficiencia del Marco de Control Interno	163
4.3 Evaluación del Impacto de las Fortalezas y Debilidades de la GFP	168
4.4 Evolución del Desempeño del sistema GFP	170
5. Proceso de Reforma	177
5.1 Estrategia General de la Reforma GFP	177
5.2 Descripción de las reformas recientes y en curso	177
5.3 Contexto institucional	179
Anexos	181
1. Lista de Personas Entrevistadas	
2. Fuentes de Información	
3. Información utilizada para calcular los indicadores ID-1 a ID-3	
4. Lista de Proyectos de Inversión	
5. Planes Estratégicos Institucionales de los Ministerios y Planes Operativos Multianuales	
6. Calendario Presupuestario 2017	
7. Sumario de Observaciones al Marco de Control Interno	
8. Comparativo – PEFA 2013 vs PEFA 2017	
9. Listado detallado de las iniciativas del Gobierno de Guatemala emprendidas a partir del año 2016, preparado por MINFIN	

ABREVIACIONES

APP	Alianza Público Privada
BANGUAT	Banco Central de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPTAC-DR	Centro de Asistencia Técnica Regional para Centroamérica, Panamá y República Dominicana (por sus siglas en inglés)
CDP	Certificado de Disponibilidad Presupuestaria
CDF	Certificado de Disponibilidad Financiera
CFAP	Clasificación de las Funciones de la Administración Pública
CGC	Contraloría General de Cuentas
COPEP	Comité de Programación y Ejecución Presupuestaria
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CUR	Certificado Único de Registro
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DAAFIM	Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal
DAPF	Dirección de Análisis y Política Fiscal
DBE	Dirección de Bienes del Estado
DCE	Dirección de Contabilidad del Estado
DEED	Dirección de Estudios Estratégicos de Desarrollo
DELUE	Delegación de la Unión Europea (en Guatemala)
DEF	Dirección de Evaluación Fiscal
DIPLANDI	Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional
DNCAE	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
DTP	Dirección Técnica de Presupuesto
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GpR	Gestión por Resultados
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICFM	Índice Consolidado Financiero Municipal
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
IPM	Instituto de Previsión Militar
IPRIMA	Impuesto a la Primera Matricula (Vehículos)
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (por sus siglas en inglés)
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MCIG	Marco Conceptual del Control Interno en Guatemala

MCIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MIPP	Marco Internacional para la práctica de Auditoría Interna
NGCI	Normas Generales de Control Interno
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NID	No hay Información Disponible
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONSEC	Oficina Nacional del Servicios Civil
PEFA	Gasto Público y Rendición de Cuentas (por sus siglas en inglés)
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Programa de Inversión Pública
PM	Presupuesto Multianual
POA	Plan Operativo Anual
POM	Plan Operativo Multianual
PpR	Presupuesto por Resultados
RENAP	Registro Nacional de las Personas
ROCP	Reportes de Operaciones de Crédito Público
RTU	Régimen Tributario Unificado
SAG	Sistema de Auditoria Gubernamental
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SGE	Sistema de Gestión de Asuntos Legales
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
SIGES	Sistema Informático de Gestión
SINADEP	Sistema Nacional de la Deuda Pública
SINIP	Sistema de Información de Inversión Pública
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TdR	Términos de Referencia
TN	Tesorería Nacional
TRIBUTA	Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero
UDAF	Unidad Administrativo Financiera
UDAI	Unidad de Auditoria Interna
USAID	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
USD	Dólar de los Estados Unidos de Norteamérica

PRESENTACIÓN

El ejercicio de evaluación **PEFA Guatemala 2017** se lleva adelante a solicitud del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y cuenta con el respaldo financiero y técnico de la Unión Europea y la participación del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo de esta evaluación es llevar a cabo, con la participación activa del MINFIN, un análisis global del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas en el país, a fin de apoyar a la administración pública nacional con sus esfuerzos actuales y futuros de reforma. El ejercicio de evaluación fue confiado a un equipo de consultores internacionales independientes, liderado por Bruno Giussani y compuesto adicionalmente por Ulises Guardiola, y José Ospina. La evaluación utiliza la versión 2016 del Marco PEFA.

En el desarrollo de la evaluación - realizada entre septiembre y noviembre de 2017 - los consultores se reunieron con autoridades y funcionarios del MINFIN, sus órganos rectores y dependencias, el Congreso de la República, la Contraloría General de Cuentas (CGC), la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), las entidades descentralizadas y autónomas, las empresas públicas y, también, organizaciones de la sociedad civil.

El equipo de evaluación desea agradecer a las autoridades y funcionarios de todas estas instituciones por la información recibida, los comentarios pertinentes y la cordialidad de las reuniones sostenidas, destacando el aporte importante realizado por Juan Blas, Director de Análisis y Política Fiscal (DAPF) del MINFIN, en la acertada dirección técnica del ejercicio, y de Erick Blanco y Carlos Valladares (Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional – DIPLANDI) y Leonel Pérez (Dirección de Evaluación Fiscal) por el acompañamiento diligente y comprometido. Especiales agradecimientos están reservados para Patricia Joaquín, punto focal del MINFIN para la evaluación, por la eficiente organización general y logística de la misión de campo, el seguimiento a las solicitudes de información realizadas y, en general, por su desbordante amabilidad y paciencia.

Esta versión del informe incorpora los comentarios realizados por todos los revisores pares, los mismos que han aportado significativamente a mejorar su pertinencia y calidad. Sin embargo, la valoración realizada sobre el desempeño de la gestión de las finanzas públicas de Guatemala en el periodo 2014-2016 no compromete la opinión de ninguna de las instituciones participantes y los errores u omisiones que pudieran aún existir en el informe son de única responsabilidad del Equipo de Evaluación.

Ciudad de Guatemala, 31 de mayo de 2018

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

El ejercicio de evaluación **PEFA Guatemala 2017** se lleva adelante a solicitud del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y cuenta con el respaldo financiero y técnico de la Unión Europea y la participación del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo de esta evaluación es llevar a cabo, con la participación activa del MINFIN, un análisis global del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas en el país, a fin de apoyar a la administración pública nacional con la definición de una línea de base para medir sus esfuerzos actuales y futuros de reforma. El ejercicio de evaluación está liderado por la Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF), con apoyo de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (DIPLANDI) y la Dirección de Evaluación Fiscal (DEF), y confiado a un equipo de consultores internacionales independientes, conformado por Bruno Giussani, Ulises Guardiola, y José Ospina. La evaluación utiliza la versión 2016 del Marco PEFA, aprobada en febrero de ese año, con sus 31 indicadores y 94 dimensiones. El presente informe final incluye los comentarios de todos los revisores pares participantes en cumplimiento del requerimiento PEFA Check de la metodología.

Periodo Crítico y Alcance de la Evaluación

El periodo crítico de la evaluación son los tres últimos ejercicios fiscales finalizados, en este caso, los años 2014, 2015 y 2016. Los años 2014 y 2015 corresponden al cierre de un periodo de gobierno que estuvo fuertemente afectado por una crisis político/institucional con efectos sobre el desenvolvimiento normal del sector público, mientras que el año 2016 coincide con el inicio de una nueva gestión. Las nuevas autoridades solicitaron y presidieron sobre la preparación del presente informe de diagnóstico PEFA del sistema de gestión de las finanzas públicas.

El alcance de la evaluación, por su parte, es el conjunto de entidades públicas que conforman el **Gobierno Central**. En el caso de Guatemala, el Gobierno Central está compuesto por cinco grupos de entidades como se muestra en el cuadro siguiente:

Gobierno Central en Guatemala, 2016 (Millones de Quetzales)

Sectores de la Clasificación Institucional	Número de Entidades	Gasto Total	%
Gobierno Central presupuestario	42	45,488.7	68.0%
1. Administración Central presupuestaria	42	45,488.7	68.0%
Gobierno Central extrapresupuestario	61	21,418.1	32.0%
2. Administración Central extrapresupuestaria	19	5,679.8	8.5%
3. Entidades Descentralizadas (no empresariales)	21	2,756.9	4.1%
4. Entidades Autónomas (no empresariales)	19	2,289.4	3.4%
5. Entidades de la Seguridad Social	2	10,692.0	16.0%
GOBIERNO CENTRAL	103	66,906.8	100.0%
Gobierno Central presupuestario	42	45,488.7	56.0%
Gobierno Central extrapresupuestario	61	21,418.1	26.4%
Gobiernos Municipales	340	9,915.5	12.2%
Entidades Públicas Municipales	25	273.6	0.3%
Corporaciones Públicas No Financieras	21	4,127.7	5.1%
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	489	81,233.6	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Clasificación Institucional, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala de junio de 2013 y datos preliminares de consolidación entregados por la DAPF – MINFIN, 2017

La Administración Central presupuestaria, conformada por el Órgano Ejecutivo - la Presidencia de la República, los Ministerios sectoriales, las Secretarías de la Presidencia y la Procuraduría General de la Nación - entidades que son parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado son, además, para efectos de la aplicación de la metodología, el **Gobierno Central presupuestario**. Este grupo de instituciones representa el 68.0% del gasto público del Gobierno Central y el 56.0% del gasto total del sector público no financiero.

Las instituciones de la Administración Central que no son parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado - a saber: los Órganos Legislativo y Judicial, las entidades de control jurídico/administrativo y los órganos de control político - conforman junto con las entidades descentralizadas, las entidades autónomas y las entidades de la seguridad social, el **Gobierno Central extrapresupuestario**. Su participación en el gasto del conjunto del Gobierno Central alcanza al 32.0% y al 26.4% del gasto total del sector público no financiero.

En resumen, el ejercicio de evaluación PEFA Guatemala 2017 cubre un 82.4% del gasto total del sector público no financiero en 2016.

Fuentes de Información

La principal fuente de información para la evaluación fueron las reuniones realizadas durante la misión de campo (octubre 2017) con las autoridades, funcionarios y técnicos de las cinco instituciones rectoras de mayor vinculación al sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala: el MINFIN y sus dependencias, la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y sus dependencias, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Contraloría General de Cuentas (CGC) y el Congreso de la República, en la representación de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Estas reuniones sirvieron para comprender la situación del sistema GFP en gran detalle, pero también - y más importante - para recoger la evidencia documentaria requerida para calificar los indicadores y dimensiones.

La información recibida en estas reuniones con las entidades rectoras fue comparada - como lo requiere la metodología - con documentación revelada por los usuarios del sistema de gestión de las finanzas públicas, en especial los siguientes ministerios sectoriales: Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV). Este proceso también se llevó a cabo con una representación de las entidades extrapresupuestarias: el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT). Finalmente, la evaluación también recibió aportes de instituciones de la sociedad civil, como el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

Resultados de la Evaluación

La evaluación del desempeño del sistema de la gestión de las finanzas públicas realizada en Guatemala en octubre de 2017, para el periodo 2014, 2015 y 2016, muestra los siguientes resultados, organizados por pilar, indicador y dimensión:

ID	Indicador	Total	1	2	3	4
I. Confiabilidad del presupuesto						
ID-1	Resultados del gasto agregado	B	B			
ID-2	Resultados en la composición del gasto	C+	C	C	A	
ID-3	Resultados de los ingresos agregados	C	C	C		
II. Transparencia de las finanzas públicas						
ID-4	Clasificación del presupuesto	A	A			

ID-5	Documentación del presupuesto	B	B			
ID-6	Operaciones del gobierno central no incluidas en informes financieros	C	C	C	C	
ID-7	Transferencias a los gobiernos sub-nacionales	C+	A	D		
ID-8	Información de desempeño para la prestación de servicios	C	A	C	D	D
ID-9	Acceso público a la información fiscal	B	B			
III. Gestión de los activos y pasivos						
ID-10	Informe de riesgos fiscales	D+	C	D	D	
ID-11	Gestión de la inversión pública	C+	C	A	D	C
ID-12	Gestión de los activos públicos	D+	C	C	D	
ID-13	Gestión de la deuda	C+	C	A	D	
IV. Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas						
ID-14	Previsiones macroeconómicas y fiscales	D+	D	C	D	
ID-15	Estrategia fiscal	C	D	B	C	
ID-16	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	D+	B	D	C	D
ID-17	Proceso de preparación del presupuesto	B+	C	A	A	
ID-18	Escrutinio legislativo del presupuesto	C+	C	B	C	B
V. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria						
ID-19	Administración de ingresos	D+	D	C	C	D
ID-20	Contabilidad de los ingresos	C+	B	B	C	
ID-21	Previsibilidad en la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	B	A	A	C	C
ID-22	Atrasos en el pago de gastos	C+	B	C		
ID-23	Controles de la nómina	D+	D*	D*	D*	C
ID-24	Adquisiciones	C+	B	C	A	D
ID-25	Controles internos del gasto no salarial	B	A	A	D*	
ID-26	Auditoría interna	D+	D*	C	D*	D*
VI. Contabilidad y presentación de informes						
ID-27	Integridad de los datos financieros	B	A	C	D	A
ID-28	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso	D	D	D	D	
ID-29	Informes financieros anuales	D+	C	A	D	
VII. Escrutinio y auditoria externos						
ID-30	Auditoría externa	C+	C	A	B	C
ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoria	D	D	D	D	D

Conclusiones principales

En términos generales, el sistema de gestión de las finanzas públicas guatemalteco está razonablemente alineado con las buenas prácticas internacionales como se encuentran sistematizadas por la metodología PEFA. Un recuento de los puntajes alcanzados en la evaluación realizada en el país durante el mes de octubre de 2017, para el periodo crítico 2014, 2015 y 2016, muestra que 21/31 indicadores (67.7%) tienen calificaciones iguales o por encima de la calificación C, que refleja el nivel básico de desempeño consistente con las buenas prácticas internacionales, mientras que solo 10/31 indicadores (32.3%) están por debajo de este nivel básico de desempeño requerido. Sin embargo, las oportunidades de mejora para el sistema de gestión de las finanzas públicas de Guatemala son amplias si se considera que 23/31 indicadores (74.1%) son iguales o inferiores al nivel C+ de la calificación, que convencionalmente se identifican como debilidades del sistema. En este sentido, existe un espacio importante de trabajo para acercar el sistema GFP del país a las mejores prácticas internacionales.

Un análisis por pilares muestra también que solo los pilares de “confiabilidad del presupuesto” y de “transparencia de las finanzas públicas” muestran un conjunto de indicadores plenamente alineados con las buenas prácticas internacionales. El resto de los pilares, especialmente: “estrategia fiscal y presupuesto basados en políticas”, “previsibilidad y control de la ejecución

presupuestaria”, “contabilidad e informes” y “escrutinio y auditoría externos” tienen un desempeño mixto, en los que varios indicadores están alejados de la buena práctica internacional. Finalmente, el pilar que mide la “gestión de activos y pasivos” tiene un desempeño que no alcanza aún el nivel básico de alineamiento con los estándares internacionales.

Esta relación de fortalezas y debilidades tienen los siguientes impactos sobre los objetivos fundamentales del sistema:

Disciplina Fiscal Agregada. A pesar de los evidentes esfuerzos e importantes avances alcanzados en los últimos años para mejorar el desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala, éste tiene todavía algunas limitaciones para asegurar la disciplina fiscal agregada. Una estrategia fiscal incipiente, conjuntamente con una reducida capacidad institucional instalada para formular proyecciones macrofiscales, así como estimar el impacto fiscal de potenciales cambios en las condiciones económicas de corto y mediano plazo, afectan el logro de este objetivo. Esta situación se ve adicionalmente comprometida por la todavía limitada implementación del instrumental técnico/normativo requerido para la identificación y cuantificación de riesgos fiscales y pasivos contingentes, las dificultades que persisten en la gestión de la recaudación de los ingresos, la supervisión integral de la posición financiera de los gobiernos subnacionales y de las empresas públicas, las operaciones de ingresos y gasto que no se registran aún en los informes financieros, el limitado seguimiento que se hace a los atrasos de pagos y las deficiencias sistémicas para la gestión de los activos y pasivos públicos. En este diagnóstico, no se pueden dejar de mencionar las debilidades identificadas en la práctica actual de la auditoría externa para asegurar el correcto uso de los recursos públicos.

Asignación Estratégica de Recursos. La evaluación de la gestión de las finanzas públicas en Guatemala identifica prácticas que apoyan de forma positiva una asignación de recursos mejor enfocada en las prioridades definidas. La preparación del proyecto de presupuesto anual por programas con enfoque de resultados es un factor importante, como lo son también la existencia de un calendario presupuestario que, por lo general, se respeta y la distribución de techos presupuestarios a las entidades públicas en la que participa el Consejo de Ministros previa a su comunicación. Otros factores que refuerzan este diagnóstico son la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República con toda la documentación requerida para apoyar el escrutinio legislativo y en plazo para que este examen se realice de forma adecuada y siguiendo los procedimientos establecidos para ello. La utilización de una clasificación presupuestaria consistente con los estándares internacionales y la facilidad de acceso del público a la información fiscal clave contribuyen también a asignar mejor los recursos públicos.

Los factores identificados en el periodo de análisis que juegan en contra para el logro de este objetivo son, en primera instancia, la todavía débil vinculación de la planificación con el presupuesto en un horizonte de mediano plazo, la dificultad para reflejar claramente los compromisos futuros de recursos que generan los proyectos de inversión que están en ejecución y la disponibilidad efectiva de recursos en la fase de ejecución del presupuesto, aspecto - este último - que tiene un impacto sobre la asignación de recursos entre las prioridades relativas y afecta negativamente la credibilidad del presupuesto. Profundizan esta situación los plazos reducidos que tienen las entidades en función del calendario presupuestario para preparar sus anteproyectos de presupuesto, la ausencia de mecanismos idóneos de seguimiento y rendición de cuentas, especialmente en materia de la gestión por resultados, la falta de evaluaciones sistemáticas de desempeño de los programas presupuestarios y el limitado escrutinio de los resultados de la gestión fiscal que realiza el Órgano Legislativo.

Provisión Eficiente de Servicios Públicos. La prestación eficiente (y eficaz) de servicios públicos a la población es posiblemente el objetivo más importante del sistema de gestión de las finanzas públicas. Los componentes del sistema de gestión de finanzas públicas en Guatemala que apoyan y favorecen este objetivo son el sistema de inversión pública que evalúa adecuadamente y prioriza los proyectos sobre la base de los requerimientos de bienes y servicios que demanda la población, la transferencia horizontal de recursos a los gobiernos subnacionales sobre la base de reglas claras y transparentes, el sistema y la adecuada gestión de las compras y contrataciones del Estado, la gestión integrada de la nómina en las entidades del Gobierno Central presupuestario y la transferencia de la recaudación tributaria a disponibilidad de la Tesorería Nacional sin mayores retrasos.

Sin embargo, también existen algunas debilidades que aminoran la capacidad del sistema para proveer servicios públicos de forma eficiente, siendo las más notables: las modificaciones presupuestarias que se realizan en el transcurso del ejercicio, las asignaciones de presupuesto a las entidades priorizadas que no están efectivamente disponibles durante la fase de ejecución, los aún débiles sistemas de control interno en las instituciones y de auditoría interna en general, la ausencia de reportes consolidados sobre los recursos recibidos por las unidades primarias de prestación de servicios, el volumen y condiciones en los que se generan atrasos de pago de gastos, la ausencia de un sistema de reclamaciones para las compras estatales y la preparación de informes presupuestarios y financieros que se encuentran desalineados con las mejores prácticas internacionales en la materia.

Evolución del desempeño GFP, 2013 a 2017

El PEFA Guatemala 2017 es el tercer ejercicio de evaluación de la gestión de las finanzas públicas que se desarrolla en el país. La primera evaluación se completó en el mes de julio de 2010, para el periodo crítico 2006, 2007 y 2008, mientras que la segunda se concluyó en febrero de 2013 y tuvo como periodo de análisis los años 2009, 2010 y 2011. Uno de los objetivos importantes planteados para el ejercicio PEFA Guatemala 2017 es la comparación de los resultados de la evaluación realizada en 2013 y las calificaciones que emergen de este ejercicio, que evalúa el periodo 2014, 2015 y 2016, a efectos de conocer los avances alcanzados entre estos dos periodos. La comparación muestra que el desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala ha evolucionado positivamente en los último cinco años, aunque muchos de los avances realizados no han logrado alcanzar un nuevo nivel en el estándar establecido por la metodología para la comparación con las buenas prácticas internacionales. En este sentido, los resultados de las evaluaciones del 2013 y 2017 son muy parecidos y muestran un desempeño razonable del sistema en ambos periodos. Entre los resultados positivos destacan las mejoras en los indicadores de compras y contrataciones estatales, el seguimiento a los atrasos de pagos, el control interno y la auditoría externa.

Estrategia de reforma

El Gobierno de Guatemala no cuenta en la actualidad con una estrategia de reforma de mediano plazo que involucre al conjunto de las instituciones rectoras de la gestión de las finanzas públicas, lo que no ha sido óbice para que, de forma individual o en coordinación con otras entidades, el MINFIN desarrolle en los últimos años un conjunto de iniciativas que han aportado significativamente a mejorar el desempeño del sistema. Sin embargo, las oportunidades de mejora son todavía amplias y los desafíos importantes, por lo que existe expectativa en el Gobierno Central por que el ejercicio PEFA Guatemala 2017 pueda constituirse en el punto de partida para la generación de un Plan de Acción de reformas que permita asentar y alinear las ideas y recursos existentes de forma estratégica, integral y con acciones adecuadamente secuenciadas. Existe voluntad política para ello y las agencias de cooperación al desarrollo que acompañan estos procesos se han comprometido también con esta propuesta.

1. INTRODUCCIÓN

La presente sección del **Informe Final** hace un recuento general del contexto, los objetivos y la organización del ejercicio de evaluación del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas de Guatemala, el mismo que se lleva a cabo en el cuarto trimestre del año fiscal 2017 utilizando, para ello, la última versión disponible de la metodología PEFA. En consecuencia, y a partir de este momento este ejercicio se denomina **PEFA Guatemala 2017**.

1.1 Contexto y objetivos de la evaluación

La evaluación PEFA Guatemala 2017 fue acordada entre el Gobierno de la República de Guatemala, representado por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), y la Unión Europea en el segundo trimestre del año 2016. La Unión Europea, a través de la Delegación de la Unión Europea (DELUE) en Guatemala, apoya el ejercicio con recursos técnicos y financieros. La iniciativa cuenta también con el respaldo del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-DR) participa como observador.

El PEFA Guatemala 2017 es el tercer ejercicio de evaluación de la gestión de las finanzas públicas que se desarrolla en el país. La primera evaluación, que tenía como objetivo apoyar los esfuerzos de reforma y modernización del Gobierno de Guatemala en materia de administración financiera, se completó en el mes de julio de 2010¹. La segunda evaluación, que se concluyó en febrero de 2013, fue una evaluación repetida y la misma tuvo como propósito principal evidenciar los avances y logros alcanzados desde 2009 en el desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas del país². En ambos casos, las evaluaciones fueron realizadas por consultores independientes utilizando la metodología PEFA 2005/2011.

A diferencia de estas dos evaluaciones anteriores, el ejercicio PEFA Guatemala 2017 se desarrolla con la metodología PEFA actualizada en febrero de 2016. El objetivo de esta evaluación es llevar a cabo, con el apoyo del MINFIN, SEGEPLAN y la CGC, un análisis global del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas en el país, a fin de apoyar a la administración pública nacional con sus esfuerzos actuales y futuros de reforma. En este sentido, se trazan los siguientes tres objetivos específicos:

- a) Establecer una nueva línea de base para medir la evolución del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas, utilizando para ello el Marco de Referencia para la medición del desempeño en materia de GFP del programa PEFA, actualizado en 2016.

¹ Guatemala - Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA), Informe Final, julio de 2010.

² Guatemala - Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA), Informe Final, febrero de 2013

- b) Realizar un seguimiento de los progresos alcanzados en la gestión administrativa financiera de Guatemala desde la evaluación PEFA realizadas en 2013.
- c) Entregar lineamientos generales sobre el desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas para orientar la preparación de un Plan de Acción Integral de reformas futuras.

1.2 Gestión de la evaluación y control de calidad

El ejercicio PEFA Guatemala 2017 se inició con la preparación de los Términos de Referencia (TdR) por parte de la DELUE en Guatemala. El primer borrador fue compartido con los revisores pares (peer reviewers, en inglés) del MINFIN, el Secretariado PEFA, el BM y el BID en fecha 22 de agosto de 2016. Los comentarios de los revisores pares se incorporaron en la versión final de los TdR, aprobada formalmente en fecha 18 de mayo de 2017.

Con los TdR del ejercicio PEFA Guatemala 2017 aprobados, la Unión Europea procedió a convocar una licitación internacional para la contratación del Equipo de Evaluación. El concurso fue adjudicado a la empresa AECOM International Development Europe, que presentó al siguiente equipo de evaluadores: Bruno Giussani (Jefe de Equipo), Ulises Guardiola y José Ospina. Los consultores contratados tienen amplia experiencia en la aplicación de la metodología PEFA - en sus versiones 2011 y 2016 - en países de América Latina y han trabajado juntos en diferentes combinaciones en varios ejercicios previos, entre ellos Ecuador (2014), Perú (2015), Costa Rica (2010 y 2015), Colombia (2015), Paraguay (2016) y República Dominicana (2016).

El ejercicio PEFA Guatemala 2017 se inició formalmente en fecha 18 de septiembre de 2017 con una primera misión de presentación en Guatemala, en la que el Equipo de Evaluación tuvo oportunidad de reunirse con las principales autoridades de las entidades más directamente vinculadas a la gestión de las finanzas públicas: el MINFIN, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Contraloría General de Cuentas (CGC) y el Congreso de la República, en la representación de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Las autoridades entrevistadas se comprometieron a brindar su máximo apoyo al logro de los objetivos del ejercicio.

El Taller de Formación de la Metodología PEFA tuvo lugar en la ciudad de Guatemala con un programa de dos días: 21 y 22 de septiembre de 2017. En el taller participaron más de 70 personas, entre ellas los funcionarios invitados de todas las dependencias relevantes del MINFIN, SEGEPLAN, SAT, la CGC y la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, además de representantes de los Ministerios sectoriales de Educación (MINEDUC), Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV). Finalmente, también estuvieron presentes representantes del BM, BID y la DELUE. La capacitación fue muy bien recibida y la audiencia valoró especialmente el tiempo dedicado a los ejercicios prácticos.

La misión de presentación se inició y cerró con reuniones con el Grupo de Referencia, instancia colegiada encargada de facilitar y supervisar el desarrollo del ejercicio PEFA Guatemala 2017. Esta instancia está presidida por el representante de la Dirección de Análisis y Política Fiscal

(DAPF) del MINFIN y participan los representantes de la Dirección de Evaluación Fiscal (DEF) y la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (DIPLANDI) del MINFIN, la DELUE, el BM y el BID. CAPTAC-DR participa como observador. Al cierre de la misión de presentación, las autoridades del MINFIN entregaron al Equipo de Evaluación el compendio de documentos base previamente solicitados que se utilizarán para contextualizar la evaluación PEFA y preparar la misión de campo.

El análisis de la documentación base resultó en un Informe de Gabinete que se presentó a los representantes del MINFIN y la DELUE en el Grupo de Referencia en fecha 29 de septiembre de 2017. El Informe de Gabinete destaca la cobertura y relevancia de la información provista al Equipo de Evaluación para realizar un primer análisis de la situación de la gestión de las finanzas públicas en Guatemala. La información provista alcanza también para evidenciar y calificar un importante número de las 94 dimensiones que se requieren evaluar en el marco de la aplicación de la metodología PEFA, versión 2016. Sin embargo, el análisis de esta información también dejó claro que quedaban todavía muchos temas por explicar y evidenciar correctamente, aspecto que resalta la utilidad de la misión de campo. El Informe de Gabinete también presentó una propuesta de cronograma de reuniones con las instituciones y entidades más importantes para recoger la información pendiente. Este cronograma fue aceptado y agendado.

La misión de campo se inició en fecha 9 de octubre de 2017 con una reunión de coordinación con el Grupo de Referencia a efectos de revisar el cronograma de reuniones para las primeras tres semanas de trabajo. Estas reuniones agendadas se llevaron adelante de forma continua y sin mayores inconvenientes, contexto que permitió la recolección de casi la totalidad de la evidencia requerida para procesar la evaluación. Durante la misión de campo, el equipo Evaluador agendó una segunda reunión con el Grupo de Referencia, en fecha 23 de octubre de 2017, en la que se revisaron los avances realizados y las dificultades menores encontradas con la entrega de la información documentaria o de sistemas. Finalmente, en fecha 27 de octubre de 2017, el Equipo Evaluador presentó también al Grupo de Referencia los resultados preliminares de la evaluación PEFA Guatemala 2017. La misión de campo concluyó en fecha 1 de noviembre de 2017, luego de una reunión protocolar con el Ministro de Finanzas Públicas.

La preparación del Informe Preliminar del PEFA Guatemala 2017 se llevó a cabo entre el 2 y el 30 de noviembre de 2017. La remisión formal del documento a los representantes del MINFIN y de la DELUE en el Grupo de Referencia se realizó en fecha 4 de diciembre de 2017. En cumplimiento de los requisitos de control de calidad establecidos por el PEFA Check³, la DELUE circuló oficialmente el Informe Preliminar al MINFIN, al Secretariado PEFA, al Banco Mundial y al BID, entidades que - junto con la UE - actuaron como revisores pares. Los comentarios de los revisores pares al informe preliminar se entregaron en dos momentos: el 16 de febrero de 2018, para los comentarios de las agencias de la cooperación internacional y el 12 de marzo de 2018, para los comentarios del Gobierno de Guatemala, consolidados por el MINFIN.

³ El PEFA Check es el mecanismo por el cual se asegura que las evaluaciones PEFA que se realizan en los diferentes países del mundo sigan un protocolo de buenas prácticas para la preparación y ejecución del ejercicio y la revisión, aprobación y publicación de los informes que resulten. La guía para el PEFA Check se encuentra disponible en el enlace: https://pefa.org/sites/default/files/07_PEFA%20CHECK%20Guidance.pdf.

Los comentarios recibidos fueron valorados y respondidos por el Equipo Evaluador con el uso de una matriz específicamente diseñada para el efecto. La mayoría de estos comentarios fueron también incorporados en la redacción del Informe Final borrador, actividad que se realizó entre el 12 y 30 de marzo de 2018. En esta última fecha, el Equipo Evaluador puso a consideración de los revisores pares esta nueva versión del informe PEFA Guatemala 2017 para una segunda ronda de comentarios. Los comentarios finales fueron recibidos en fecha 18 de mayo de 2018 y los mismos fueron utilizados para preparar el presente Informe Final. El cuadro siguiente hace un breve resumen de este proceso:

**Cuadro 1.1
Resumen de la Gestión de la Evaluación y el Control de Calidad**

Organización de la Gestión de la Evaluación del PEFA
Grupo de Referencia: Secretariado PEFA, Ministerio de Finanzas Públicas, Unión Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. El punto focal en el MINFIN para las tareas de coordinación y seguimiento de la misión es Patricia Joachín (DAPF).
Responsable de la Evaluación: Alejandro Martínez, Delegación de la Unión Europea (DELUE).
Equipo de Evaluación: Bruno GIUSSANI (Jefe de Equipo), Ulises GUARDIOLA y José OSPINA.
Revisión de los Términos de Referencia
Fecha de presentación del primer borrador de los TdR: 24 de junio de 2016 (a Unión Europea - Sede) y 22 de agosto de 2016 (a Secretariado PEFA y revisores pares).
Revisores invitados que aportaron comentarios a los TdR: Helena Ramos, Secretariado PEFA; Elena Arjona y Francisco López-Menchero, Unión Europea; Juan Sebastián Blas, Ministerio de Finanzas Públicas; José Simón Rezk, Banco Mundial; y José Villatoro, Banco Interamericano de Desarrollo.
Fecha de versión final de los TdR: 18 de mayo de 2017.
Revisión del Informe Preliminar
Fecha de presentación del Informe Preliminar: 4 de diciembre de 2017.
Revisores que aportaron comentarios: Secretariado PEFA, Unión Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo en fecha 16 de febrero de 2018. MINFIN en fecha 12 de marzo de 2018.
Informe Final (Borrador)
Fecha de presentación del Informe Final (Borrador): 30 de marzo de 2018.
Revisores que aportaron comentarios: MINFIN, Secretariado PEFA, Unión Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo en fecha 18 de mayo de 2018.
Informe Final
Fecha de presentación del Informe Final: 31 de mayo de 2018

1.3 Metodología de la evaluación

La evaluación PEFA Guatemala 2017 se desarrolló utilizando la metodología 2016, aprobada y publicada formalmente el 1 de febrero de 2016. En la evaluación se utilizaron los 31 indicadores y 94 dimensiones descritos en Marco de Referencia para la medición de desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas (Marco PEFA) traducido al español (ver el enlace

en el portal del Secretariado PEFA: www.pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_Spanish.pdf). De forma complementaria y para efectos de recibir orientaciones adicionales sobre los criterios y evidencia para las calificaciones, el Equipo Evaluador tuvo acceso y utilizó la Guía para la Aplicación Práctica de las Evaluaciones PEFA, versión 9, del 30 de agosto de 2017 (ver el enlace: www.pefa.org/sites/default/files/Es-Fieldguide%202016%20Fwk-edited%20clean.pdf). En casos extraordinarios y para resolver temas muy puntuales y particulares a la evaluación PEFA Guatemala 2017, el jefe del Equipo de Evaluación realizó consultas directas con los funcionarios responsables del Secretariado PEFA.

Por otro lado, y tomando en cuenta que la versión 2016 de la metodología PEFA no es comparable con la metodología PEFA 2011, con la que se realizó el ejercicio de evaluación 2013 en Guatemala, el presente informe incluye - en el marco de los TdR - también un Anexo Comparativo que contrasta los resultados alcanzados en el PEFA anterior con la situación actual de desempeño del sistema de gestión de finanzas públicas en el país, evaluado con la metodología 2016. La preparación de este anexo se rige por las orientaciones establecidas por Secretariado PEFA para la comparación de dos evaluaciones consecutivas que se realizan con diferentes versiones de la metodología. Estas orientaciones específicas están disponibles solo en idioma inglés en el enlace: www.pefa.org/sites/default/files/PEFA%202016%20-%20Tracking%20PFM%20Performance%20-%20Revised%20Guidelines.pdf.

Alcance de la evaluación

La evaluación, como lo establece la metodología PEFA 2016, alcanza al conjunto de las instituciones que conforman el Gobierno Central, tanto las presupuestarias, como las extrapresupuestarias⁴. Es decir, cuando la metodología se refiere al Gobierno Central este término abarca - según el clasificador institucional vigente en Guatemala⁵ - a:

- a) la **administración central presupuestaria**, compuesta por las instituciones del Órgano Ejecutivo - la Presidencia de la República, los Ministerios sectoriales, las Secretarías de la Presidencia y la Procuraduría General de la Nación;
- b) la **administración central extrapresupuestaria**, que comprende a los Órganos Legislativo y Judicial, las entidades de control jurídico/administrativo, como el Ministerio Público y la Contraloría General de Cuentas (CGC), y los órganos de control político, como el Tribunal Supremo Electoral.

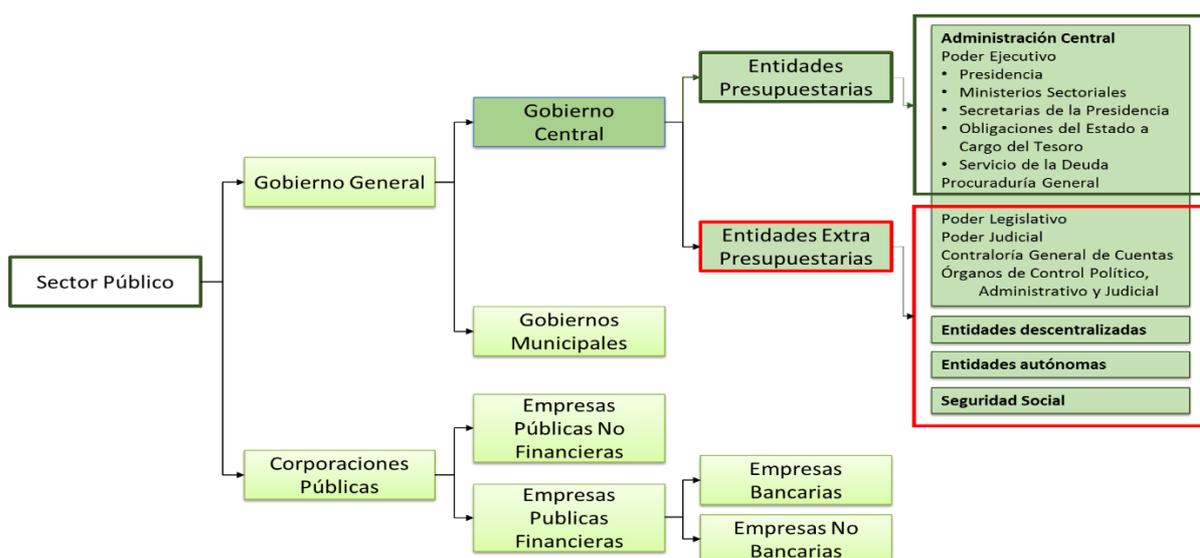
⁴ Pág. 4, Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas, Secretariado PEFA, Washington DC, Estados Unidos de Norteamérica. Esta definición es concordante con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, 2014, del Fondo Monetario Internacional (FMI).

⁵ Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 5ta. Edición, junio de 2013. Este manual establece que el Gobierno Central está constituido por las instituciones que tienen a su cargo la prestación de bienes y servicios colectivos en beneficio de la comunidad en todo el territorio nacional. Comprende, además, otras instituciones que realizan sus actividades bajo la autoridad del Gobierno Central, pero que tienen personalidad jurídica propia y autonomía suficiente para conformar otras unidades institucionales del gobierno. Dentro de estas se encuentran las Entidades Descentralizadas, Autónomas y de Seguridad Social.

- c) las **instituciones descentralizadas** (no empresariales), que son los organismos que actúan bajo la autoridad del Órgano Ejecutivo, pero tienen personalidad jurídica, patrimonio propio separado del Gobierno Central y responsabilidades delegadas para el cumplimiento de funciones gubernamentales especializadas y de regulación, como es el caso del Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT);
- d) las **entidades autónomas** (no empresariales), que son las instituciones públicas a las cuales la Constitución Política de la República de Guatemala les otorga autonomía, y que por este hecho tienen libertad de gobernarse bajo sus propias disposiciones. Las entidades autónomas más importantes son la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco.
- e) las **instituciones de la seguridad social**, que son las instituciones del sector público responsables de brindar servicios de salud y seguridad social a la población que cuente con afiliación. La entidad emblemática es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado que aprueba anualmente el Congreso de la República de Guatemala solo refleja la asignación de recursos por la clasificación administrativa, económica, funcional y programática para las instituciones de la administración central presupuestaria o entidades del Órgano Ejecutivo, es decir: i) la Presidencia de la República, ii) los 14 Ministerios sectoriales, iii) las 25 Secretarías de la Presidencia y iv) la Procuraduría General de la Nación. Son también parte del Presupuesto General los recursos asignados al servicio de la deuda pública y las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro Nacional, siendo estas últimas las transferencias financieras que hace el Gobierno Central presupuestario al resto de las instituciones públicas de Guatemala, en cumplimiento de mandatos constitucionales, requerimientos legales y por solicitudes específicas atendidas.

Cuadro 1.2
Alcance de la Evaluación



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Clasificador Institucional del Sector Público de Guatemala

En este sentido y a efectos de la aplicación de la metodología PEFA 2016, solo las instituciones de la “administración central presupuestaria” de Guatemala se pueden clasificar como entidades presupuestarias, mientras que: i) la administración central extrapresupuestaria, ii) las instituciones descentralizadas no empresariales, iii) las entidades autónomas no empresariales y iv) las instituciones de la seguridad social están clasificadas como “entidades extrapresupuestarias” (ver cuadro 1.2 anterior). Esta diferenciación añade una división más para la valoración del desempeño de los indicadores de la metodología PEFA, si se toma en cuenta que algunos indicadores tienen como alcance de la evaluación al Gobierno Central presupuestario y otros el Gobierno Central en su totalidad.

Por lo tanto, cuando en el tratamiento de los indicadores incluidos en el presente informe se especifique que el alcance para la evaluación de un indicador particular es el “**Gobierno Central presupuestario**” se entenderá que se refiere solo a las entidades presupuestarias de la administración central. Sin embargo, cuando los indicadores tengan como alcance de la evaluación al “**Gobierno Central**”, se deberán utilizar como referencia al conjunto de las entidades presupuestarias y extrapresupuestarias, es decir en el caso de Guatemala a las instituciones de toda la “administración central”, junto con las instituciones descentralizadas, las entidades autónomas y las instituciones de la seguridad social.

Adicionalmente, se debe destacar que a la fecha de corte de la evaluación PEFA Guatemala 2017 (octubre 2017) no era posible todavía hacer un cálculo exacto de la participación del Gobierno Central presupuestario o del Gobierno Central, de forma más amplia, en el gasto total del sector público guatemalteco, puesto que no se contaban en ese momento con los datos consolidados del gasto (presupuesto ejecutado libre de transferencias y otros flujos financieros entre instituciones del Estado) por estos grupos de instituciones. Una aproximación sobre el alcance de la evaluación en términos del gasto y número de instituciones, calculada con datos de la DAPF para el sector público no financiero (SPNF) para el año 2016, se presenta a continuación:

Cuadro 1.3
Gasto Público Consolidado, 2016
Sector Público No Financiero (SPNF)
Participación por Sectores de la Clasificación Institucional
(Millones de Quetzales)

Sectores de la Clasificación Institucional	Número de Entidades	Gasto Total	%
Gobierno Central presupuestario	42	45,488.7	56.0%
Administración Central presupuestaria	42	45,488.7	56.0%
Gobierno Central extrapresupuestario	61	21,418.1	26.4%
Administración Central extrapresupuestaria	19	5,679.8	7.0%
Entidades Descentralizadas (no empresariales)	21	2,756.9	3.4%
Entidades Autónomas (no empresariales)	19	2,289.4	2.8%
Entidades de la Seguridad Social	2	10,692.0	13.2%
GOBIERNO CENTRAL	103	66,906.8	82.4%
Gobiernos Municipales	340	9,915.5	12.2%

Entidades Públicas Municipales	25	273.6	0.3%
GOBIERNO GENERAL	468	77,095.9	94.9%
Corporaciones Públicas No Financieras	21	4,127.7	5.1%
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	489	81.233.6	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Clasificación Institucional, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala de junio de 2013 y datos preliminares de consolidación entregados por la DAPF – MINFIN, 2017

Periodos críticos de la evaluación

La misión de campo de la evaluación PEFA del sistema de la gestión de las finanzas públicas de Guatemala se llevó a cabo en el mes de **octubre de 2017**, que es la fecha de corte para la evaluación. En el cuadro que sigue a continuación se presenta el detalle de los periodos críticos utilizados en concordancia con los requerimientos metodológicos definidos en el Marco PEFA para cada indicador:

Cuadro 1.4
Periodos Críticos para la Evaluación

Periodo crítico	Años
Tres últimos ejercicios fiscales finalizados.	2014, 2015, 2016
Año fiscal finalizado anterior a la evaluación.	2016
Último presupuesto presentado a la Asamblea Legislativa.	2018
Último presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa.	2017
Al momento de la evaluación.	Octubre 2017

Fuentes de información

La principal fuente de información para la evaluación fueron las reuniones realizadas con las autoridades, funcionarios y técnicos de las cinco instituciones rectoras de mayor vinculación al sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala: i) el MINFIN y sus dependencias, SEGEPLAN y sus dependencias, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Contraloría General de Cuentas (CGC) y el Congreso de la República, en la representación de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Estas reuniones sirvieron no solo para comprender la situación del sistema GFP en gran detalle, sino también para recoger la evidencia requerida para completar la documentación base recibida durante la fase de gabinete del ejercicio.

La información adicional recibida en estas reuniones con las entidades rectoras fue triangulada - como lo requiere la metodología - con documentación entregada por los usuarios del sistema de gestión de las finanzas públicas, en especial los siguientes ministerios sectoriales: Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV). Estos cuatro ministerios representaron en 2016 el 69.9% del gasto total del Órgano Ejecutivo y el 32.4% del gasto total del Gobierno Central presupuestario. Este proceso también se llevó a cabo con una representación de las entidades extrapresupuestarias (las instituciones descentralizadas y las entidades autónomas): a saber, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT). Estas dos instituciones representaron alrededor del 14% del gasto del Gobierno Central.

Finalmente, el Equipo de Evaluación hizo también un especial esfuerzo por reunirse con instituciones de la sociedad civil a fin de contrastar información sobre la transparencia fiscal y el acceso público a la información fiscal clave y, en consecuencia, logró tener reuniones muy útiles con representantes del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Sin embargo, no se logró concertar la reunión solicitada con la Cámara de Comercio de Guatemala.

La lista completa de todas las entidades y funcionarios entrevistados se presenta en el Anexo 1 del presente informe. Las fuentes de información detalladas para cada indicador están recopiladas en el Anexo 2.

2. ANTECEDENTES SOBRE GUATEMALA

Esta sección tiene un carácter descriptivo y proporciona información económica y social sobre Guatemala y las características fundamentales de su sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP). Su objetivo es servir de contexto y facilitar la comprensión de la evaluación de los indicadores PEFA en la siguiente sección. La información utilizada se ha recogido de diferentes publicaciones existentes y de un análisis de la legislación vigente que describe la estructura institucional del sector público y su relación con la GFP en el país.

2.1 Situación económica y social del país⁶

Guatemala, formalmente la República de Guatemala, es un estado soberano situado en el extremo noroccidental de América Central con una extensión territorial de 108,889 km² y límites al oeste y al norte con México; al este con Belice, el golfo de Honduras (en el mar Caribe) y la República de Honduras; al sureste con la República de El Salvador; y al sur con el océano Pacífico. Su población de 16.5 millones de habitantes, estimada para 2016, está dividida en 25 etnias, 22 de origen maya, la xinka, la garífuna y los mestizos. El idioma oficial es el español, aunque existen veintitrés idiomas mayas y los idiomas xinka y garífuna. La capital es la ciudad de Guatemala con 3.4 millones de habitantes.

El país tiene la economía más grande de América Central con un PIB de USD 71.6 mil millones en 2016. Una tasa moderada de crecimiento económico de 3.6 por ciento entre 2010 y 2016, con un mejor desempeño promedio en los últimos tres años (4.2% para 2014, 4.1% para 2015 y 3.1% para 2016), se ha traducido en el último año en un PIB per cápita de USD 4,155 (USD 7,945 por PPP). Los sectores más dinámicos han sido: i) la intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares, con 7.8% de crecimiento real, ii) el suministro de electricidad y captación de agua, 5.4%, iii) el comercio al por mayor y menor, 3.7%, iv) la industria manufacturera, 3.3%, y v) la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, 2.9%. Los niveles de inflación se han mantenido estables, con tasas que fluctúan en los últimos tres años entre el 3 y 5%.

La balanza comercial de Guatemala tiene un déficit aproximado de 7.2% del PIB, con exportaciones que alcanzan USD 10.3 mil millones e importaciones que superan los USD 15.3 mil millones (año 2016). La oferta exportable del país está diversificada, puesto que los principales cuatro productos - prendas de vestir, azúcar, banano y café - representan tan solo un tercio del total del valor exportado. El mercado más importante para las exportaciones guatemaltecas es los Estados Unidos (34.0%), seguido de El Salvador (11.6%) y Honduras (8.8%). Las importaciones están distribuidas entre bienes de consumo (33.5%), materias primas y productos intermedios (31.8%), bienes de capital (18.2%), combustibles y lubricantes (13.5%) y otros (3%). Casi el 40% del total del valor importado proviene de los Estados Unidos.

⁶ Las estadísticas utilizadas en la preparación de esta subsección provienen casi en su totalidad del documento "Guatemala en Cifras 2017", publicado por el Banco Central de Guatemala (BANGUAT). Se han completado algunos datos con información del portal estadístico del Banco Mundial.

Cuadro 2.1
Indicadores Económicos Seleccionados, 2014-2016

Variables	2014	2015	2016
PIB nominal (USD Millones)	58,722	63,768	68,763
PIB per cápita (USD)	3,716	3,943	4,155
PIB per cápita PPP (USD)	7,515	7,766	7,945
PIB real (variación anual, %)	4.2	4.1	3.1
Inflación (a fin de periodo, %)	2.9	3.1	4.2
Deuda pública total (% PIB)	24.7	24.3	24.3
Saldo en cuenta corriente (%PIB)	-2.1	-0.2	1.8
Importaciones (USD Millones)	17,056	16,381	15,616
Exportaciones (USD Millones)	10,992	10,824	10,340
Remesas familiares (USD Millones)	5,544	6,285	7,160
Reservas internacionales (USD Millones)	7,333	7,751	9,160
Reservas internacionales (Meses de Importación)	4.0	4.3	5.3

Fuente: Banco de Guatemala, Guatemala en Cifras 2017 y Banco Mundial, 2017

La cuenta corriente de la balanza de pagos se equilibra con los ingresos provenientes de las remesas familiares que envían los guatemaltecos que emigraron, principalmente, a los Estados Unidos. El valor total de las remesas alcanzó en 2016 a USD 7.1 mil millones o 9.9% del PIB. Ese año, en comparación, la inversión extranjera directa fue de USD 1.2 mil millones (1.7% del PIB) y las divisas generadas por el turismo de USD 1.0 mil millones (1.4% del PIB). Las reservas monetarias del Banco Central de Guatemala (BANGUAT) llegaron a USD 9.2 mil millones, equivalentes a 5.3 meses de importaciones. La deuda externa pública alcanza al 24.3% del PIB.

La situación social muestra todavía importantes desafíos. En 2016, un poco más de la mitad de la población del país (50.6%) vive en áreas rurales y ésta es predominantemente indígena. A nivel nacional, la pobreza alcanza al 59.3% de la población y la pobreza extrema al 23.4% o lo que es lo mismo a 3'872,271 de guatemaltecos. La mayoría de los pobres vive en las áreas rurales y un análisis desagregado muestra que las tasas de pobreza extrema en el ámbito rural son cuatro veces mayores que las del área urbana. Estos datos además ocultan niveles muy altos de desigualdad. La información del “perfil de país” del Banco Mundial para 2014, muestran que el 20% de la población más pobre accede solo al 4.4% del total de los ingresos que se generan anualmente. El índice de Gini registra un valor de 48.7%.

Otros indicadores sociales confirman la situación de pobreza que enfrenta el país. La prevalencia de la desnutrición en niños menores de 5 años es de 12.6%, mientras que la mortalidad infantil para el mismo grupo etario es de 29 niños por cada 1,000 nacidos vivos. La tasa de escolaridad en primaria alcanza a 85% y en secundaria a 66%, mientras que el analfabetismo afecta a casi un 20% de la población mayor a 15 años. La población con acceso a servicios de agua alcanza al 92.8%, mientras que aquella con acceso a instalaciones sanitarias está todavía en 63.9% del total. La esperanza de vida al nacer es de 73 años.

2.2 Tendencias fiscales y presupuestarias

En este acápite se presentan los resultados fiscales y presupuestarios obtenidos (ejecutados/devengados) por el **Gobierno Central presupuestario** en Guatemala para el periodo comprendido entre los años 2014 y 2016.

El Gobierno Central presupuestario está compuesto - como se explica en la sección 1.3 anterior sobre el Alcance de la Evaluación - por las entidades de la “administración central” que corresponden al Órgano Ejecutivo, a saber: la Presidencia de la República, los Ministerios sectoriales, las Secretarías de la Presidencia de la República y la Procuraduría General. Los Órganos Legislativo y Judicial, conjuntamente con la Contraloría General de la República y otros organismos de control político, administrativo y judicial son parte de la “administración central”, pero no forma parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Por lo tanto, son entidades extrapresupuestarias, como lo son el resto de las instituciones que conforman el Gobierno Central: las entidades descentralizadas, las entidades autónomas y las entidades de la seguridad social.

En la medida que la información para el Gobierno Central solo existe de forma agregada y no está disponible de forma consolidada, la información sobre las tendencias fiscales y presupuestarias que se presenta a continuación solo hacen referencia al **Gobierno Central presupuestario** o lo que es lo mismo en el caso de Guatemala a la Administración Central presupuestaria. En todo caso, como se ha reportado en la sección anterior, el Gobierno Central presupuestario representa más de la mitad (56.0%) del gasto total del sector público no financiero (SPNF) y más de dos tercios (67.9%) del gasto del Gobierno Central en su conjunto.

Desempeño Fiscal

El cuadro siguiente muestra el desempeño fiscal del Gobierno Central presupuestario en Guatemala para los años 2014, 2015 y 2016. Los datos provienen del SICOIN y fueron suministrados por la DAPF del MINFIN:

Cuadro 2.2
Gobierno Central presupuestario
Datos Fiscales, Ejecutado 2014-2016
(Millones de Quetzales)

Variables	2014		2015		2016	
	Monto	%PIB	Monto	%PIB	Monto	%PIB
Ingresos totales	52,224.3	11.5%	52,883.7	10.8%	57,417.6	11.0%
Gastos totales	63,162.6	13.9%	62,500.3	12.8%	65,696.0	12.6%
<i>Gasto Primario</i>	56,579.4	12.5%	54,883.5	11.2%	57,971.8	11.1%
<i>Intereses</i>	6,583.2	1.4%	7,616.8	1.5%	7,724.2	1.5%
Saldo Primario	-4,355.1	-1.0%	-1,999.8	-0.4%	-554.2	-0.1%
Saldo Financiero	-10,938.3	-2.4%	-9,616.6	-2.0%	-8,278.4	-1.6%
Financiamiento Neto	10,938.3	2.4%	9,616.6	2.0%	8,278.4	1.6%
<i>Externo</i>	156.0	0.0%	4,992.1	1.1%	6,029.6	1.2%
<i>Interno</i>	10,782.3	2.4%	4,624.5	0.9%	2,248.8	0.4%

Fuente: Elaboración propia sobre datos provistos por DAPF - MINFIN, 2017

El cuadro anterior muestra un saldo primario para el Gobierno Central presupuestario que decrece significativamente entre 2014 y 2016. Este resultado es consistente con el objetivo del MINFIN de equilibrar las finanzas públicas y producto de un esfuerzo de contención de gasto que se ha visto además favorecido por bajos niveles de ejecución presupuestaria. El saldo financiero también presenta una reducción importante, que ha reducido los niveles globales de endeudamiento requerido por el país, pero que muestra un incremento de la deuda externa.

Ejecución Presupuestaria

En esta sección se presentan los resultados efectivos de la asignación de recursos entre las diferentes prioridades institucionales o sectoriales que confronta el Gobierno Central presupuestario en Guatemala. El cuadro siguiente muestra el análisis de la asignación de recursos por la clasificación institucional/sectorial utilizada en el país para los años 2014, 2015 y 2016:

Cuadro 2.3
Gasto del Gobierno Central presupuestario, 2014-2016
por la Clasificación Institucional/Sectorial
(Millones de Quetzales)

Instituciones/Sectores	2014	%	2015	%	2016	%
Presidencia	217.9	0.3%	201.9	0.3%	198.9	0.3%
Relaciones Exteriores	364.4	0.6%	368.5	0.6%	418.1	0.6%
Gobernación	4,067.9	6.4%	3,912.8	6.3%	4,160.6	6.3%
Defensa Nacional	1,899.6	3.0%	1,932.5	3.1%	2,211.3	3.4%
Finanzas Públicas	278.6	0.4%	263.4	0.4%	261.6	0.4%
Educación	11,302.1	17.9%	12,084.4	19.3%	12,148.7	18.5%
Salud Pública y Asistencia Social	5,065.6	8.0%	5,511.7	8.8%	5,930.8	9.0%
Trabajo y Previsión Social	609.9	1.0%	606.4	1.0%	610.8	0.9%
Economía	295.8	0.5%	239.6	0.4%	261.4	0.4%
Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,726.1	2.7%	870.0	1.4%	1,036.1	1.6%
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	5,234.9	8.3%	3,580.2	5.7%	2,199.5	3.3%
Energía y Minas	92.5	0.1%	70.8	0.1%	68.0	0.1%
Cultura y Deportes	359.8	0.6%	297.7	0.5%	297.8	0.5%
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,315.6	2.1%	1,113.5	1.8%	1,029.7	1.6%
Ambiente y Recursos Naturales	116.0	0.2%	144.2	0.2%	122.0	0.2%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro Nacional	19,639.9	31.1%	20,304.6	32.5%	23,488.3	35.8%
Servicio de la Deuda Pública	8,927.2	14.1%	10,225.9	16.4%	10,339.9	15.7%
Desarrollo Social	1,586.1	2.5%	710.6	1.1%	844.4	1.3%
Procuraduría General de la Nación	62.7	0.1%	61.7	0.1%	68.1	0.1%
Gasto Total	63,162.6	100%	62,500.3	100%	65,696.0	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos provistos por la DAPF - MINFIN, 2017

Los datos reflejados en el cuadro anterior muestran que en 2016 más del 85% del gasto total del Gobierno Central presupuestario estaba compuesto por una ejecución efectiva de los recursos

asignados a los sectores de educación, salud pública y gobernación, conjuntamente con el pago de las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro Nacional y el servicio de la deuda pública. Este porcentaje se incrementó de 77.6% en 2014 a 83.3% en 2015 y 85.3% en 2016. En parte, este crecimiento en la concentración del presupuesto se debe al incremento que han experimentado las partidas de obligaciones del Estado y el servicio de la deuda, que han pasado de representar el 45.2% del total del gasto en 2014 al 51.5% en 2016, más de la mitad del gasto público del Gobierno Central presupuestario.

El gasto sectorial está liderado por el sector de educación que representa el 18.5% del total en 2016. Le siguen en importancia el sector salud, con el 9.0% del gasto total, gobernación con el 6.3% y defensa con el 3.4%. Estos cuatro sectores han aumentado su participación en el gasto público, pasando de 35.4% en el 2014 a 37.2% en 2016. El resto de los sectores ha visto disminuida su participación en el gasto total, de 16.9% en 2014 a 9.3% en 2016. Los sectores que han perdido mayor participación en el gasto total son: i) comunicaciones, infraestructura y vivienda (sector importante para efectos de inversión pública), que ha pasado del representar el 8.3% del gasto en 2014 a solo 3.3% en 2016, ii) agricultura, ganadería y alimentación, de 2.7% a 1.6%, y iii) desarrollo social, de 2.5% a 1.3%.

Finalmente, la distribución del gasto se presenta también organizada por la clasificación económica, al nivel de desagregación que requiere la metodología PEFA:

Cuadro 2.4
**Gasto del Gobierno Central presupuestario
por la Clasificación Económica, 2014-2016**
(Millones de Quetzales)

Gasto	2014	%	2015	%	2016	%
Gastos corrientes	47,471.3	75.2%	49,257.0	78.8%	52,074.8	79.3%
<i>Remuneraciones</i>	18,465.8	29.2%	20,303.8	32.5%	21,028.2	32.0%
<i>Bienes y servicios</i>	9,346.0	14.8%	7,995.8	12.8%	7,686.4	11.7%
<i>Intereses</i>	6,583.2	10.4%	7,616.8	12.2%	7,724.2	11.8%
<i>Transferencias corrientes</i>	9,127.7	14.5%	9,398.9	15.0%	11,298.1	17.2%
<i>Prestaciones de la seguridad social</i>	3,774.1	6.0%	3,897.9	6.2%	4,305.4	6.6%
<i>Otros gastos corrientes</i>	174.5	0.3%	43.8	0.1%	32.5	0.0%
Gastos de capital	13,347.4	21.1%	10,634.2	17.0%	11,005.5	16.7%
Amortizaciones	2,343.9	3.7%	2,609.1	4.2%	2,615.6	4.0%
Gasto Total	63,162.6	100%	62,500.3	100%	65,695.9	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos provistos por la DAPF - MINFIN, 2017

Entre los gastos corrientes, que representan casi el 80% del gasto del Gobierno Central presupuestario en Guatemala, la partida de remuneraciones (sueldos y salarios) es la de mayor participación con 32% en 2016, seguida de las transferencias que realiza el Gobierno Central, con 17.2%, los intereses sobre la deuda pública, con 11.8%, los gasto en bienes y servicios, con

11.7%, y las prestaciones de la seguridad social, con 6.6%. Los gastos de capital, por su parte, representan el 16.7% del gasto total y las amortizaciones el 4%.

Las partidas que han ganado mayor representación en el gasto total entre 2014 y 2016 son las remuneraciones, que se incrementaron de 29.2% a 32.0% en el periodo, los intereses sobre la deuda pública, que subieron de 10.4% a 11.8%, las transferencias corrientes, que pasaron de 14.5% a 17.2%, y las prestaciones de la seguridad social, que se movieron de 6% a 6.6%. En contraste, las partidas de gasto de bienes y servicios, por un lado, y de gasto de capital (inversión pública), por el otro, muestran una disminución de participación. En el primer caso, la reducción es de 14.8% en 2014 a 11.7% en 2016, mientras que, en el segundo, el peso relativo cae de 21.1% a 16.7% entre 2014 y 2016.

2.3 Marco jurídico para la GFP

El marco jurídico para la gestión de las finanzas públicas en Guatemala tiene su origen en las disposiciones de la Constitución de Política que definen, por un lado, las responsabilidades del Órgano Ejecutivo para someter anualmente al Congreso de la República, para su aprobación, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado⁷ y, por el otro, del Órgano Legislativo de aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado⁸. La Constitución también establece los plazos y principios que guían la preparación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto, los mismos que incluyen una autorización para que las entidades descentralizadas o autónomas, expresamente creadas por ley, puedan tener presupuestos propios y fondos privativos, sujetos a los controles y fiscalización correspondientes⁹. La Ley Orgánica de Presupuesto reglamenta las normas y los procedimientos generales para la gestión del presupuesto y las finanzas públicas¹⁰.

Las funciones, atribuciones, organización y funcionamiento de las principales entidades vinculadas directamente a la gestión de las finanzas públicas están reglamentadas por las siguientes disposiciones legales:

- Decreto 63-1994, Ley Orgánica del Organismo Legislativo de fecha 21 de diciembre de 1994, para el caso del Congreso de la República;
- Decreto 114-1997, Ley del Organismo Ejecutivo de fecha 13 de noviembre de 1997 y el Acuerdo Gubernativo 26-2014, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas de fecha 29 de enero de 2014 para el MINFIN);

⁷ Arts. 183 y 194, Constitución Política de Guatemala de 1985.

⁸ Art. 171, ídem.

⁹ Art. 237, ídem.

¹⁰ Art. 238, ídem.

- Ley del Organismo Ejecutivo y el Acuerdo Gubernativo 271-2010, Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de fecha 22 de septiembre de 2010;
- Decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas de fecha 5 de junio de 2002; y
- Decreto 1-1998, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria de fecha 11 de febrero de 1998, reformulada por el Decreto 37-2016 Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria de fecha 23 de agosto de 2016, para la SAT.
- Decreto 16-2002, Ley Orgánica del Banco Central de Guatemala de fecha 10 de mayo de 2002.

El Decreto 101-97, Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 12 de noviembre de 1997, reglamenta la Constitución en lo que se refiere al Régimen Financiero del Estado y tiene por objeto establecer las normas para la constitución de los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público.

Está, a su vez, regulada por el Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 30 de diciembre de 2013, que tiene el propósito de proveer de herramientas a las instituciones del sector público, para transparentar y mejorar la calidad del gasto, con énfasis en el presupuesto por resultados. Las leyes anuales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado completan el marco legal básico para la gestión de las finanzas públicas.

Marco jurídico complementario

Para finalizar el análisis del marco jurídico a continuación se listan las principales leyes y normativa complementaria relevantes para la gestión de las finanzas públicas:

- Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública de fecha 22 de octubre de 2008.
- Decreto 12-2002, Código Municipal de fecha 9 de mayo de 2002.
- Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización de fecha 10 de mayo de 2002.
- Decreto 22-2010, Reformas al Código Municipal.
- Decreto 6-1991, Código Tributario de fecha 25 de marzo de 1991.
- Decreto 27-1992, Ley del Impuesto al Valor Agregado de fecha 7 de mayo de 1992.
- Decreto 38-1992, Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo de fecha 8 de junio de 1992.
- Decreto 70-1994, Ley del Impuesto sobre la Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos de fecha 23 de diciembre de 1994.
- Decreto 73-2008, Ley del Impuesto de Solidaridad de fecha 9 de diciembre de 2008.

- Decreto 57-1992, Ley de Contrataciones del Estado de fecha 21 de octubre de 1992.
- Acuerdo Gubernativo 1056-92, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado de fecha 22 de diciembre de 1992.
- Decreto 9-2015, Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado
- Acuerdo Gubernativo 122-2016, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.
- Decreto 1178-1968, Ley del Servicio Civil de fecha 10 de mayo de 1968.

Marco normativo para el control interno

El control interno en Guatemala se encuentra definido específicamente en la siguiente normativa jurídica y reglamentaria:

- Decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas de fecha 5 de junio de 2002;
- Acuerdo Gubernativo 192-2014, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas de fecha 16 de junio de 2014;
- Las Normas Generales de Control Interno, aprobadas por la CGC y vigentes desde junio de 2006;
- Normas Técnicas de Control Interno (NTCI-SICA), aprobadas mediante Acuerdo 01-2014 del 21 de febrero de 2014, aplicables a los órganos e instituciones del SICA. La CGC se adhiere a este acuerdo, aunque el mismo no está cobijado por una norma legal expresa de la CGC.

2.4 Marco institucional para la GFP

Los principales actores institucionales del sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala son los siguientes:

Congreso de la República

La potestad legislativa le corresponde al Congreso de la República, integrado por 158 diputados electos por un periodo de 4 años directamente por el pueblo en sufragio universal por el sistema de lista nacional y de distritos electorales.

Son atribuciones generales del Congreso de la República en materia fiscal y presupuestaria: i) aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado; ii) decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación; iii) aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el

detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior; y iv) contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública, interna o externa. Los asuntos presupuestarios y fiscales se despachan en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.

Ministerio de Finanzas Públicas

El Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) es el órgano rector del sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala y le corresponde cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la recaudación y administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro y control de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado.

Sus principales funciones son: i) formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo, en función de la política económica y social del Gobierno; ii) proponer al Ejecutivo la política presupuestaria y las normas para su ejecución dirigiendo, coordinando y consolidando 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; iii) formular las normas para la desconcentración en la percepción de los ingresos y en la ejecución de los egresos; iv) programar el flujo de ingresos y egresos con base en las prioridades y disponibilidades del gobierno, en concordancia con los requerimientos de los organismos y dependencias del Estado; v) transferir a los organismos y entidades del Estado los recursos financieros asignados en sus respectivos presupuestos, en función de los ingresos percibidos; vi) llevar el registro consolidado de la ejecución presupuestaria y de la contabilidad del Estado, facilitar los lineamientos de su aplicación desconcentrada, así como preparar los informes analíticos consolidados correspondientes; vii) evaluar cuatrimestralmente la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y proponer las medidas correlativas que sean necesarias; viii) efectuar el cierre contable y liquidar anualmente el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado; ix) recaudar, administrar, controlar y fiscalizar los tributos y, en general, todas las demás rentas e ingresos que deba percibir el gobierno, de conformidad con la ley; x) llevar los registros y ejercer las acciones administrativas y judiciales necesarias para cobrar los tributos que se adeuden y denunciar la posible comisión de delitos o faltas contra la hacienda pública; xi) consolidar el registro de los bienes del Estado y de los títulos-valores que constituyan activos del Estado, incluyendo los de las entidades descentralizadas y autónomas; xii) controlar, registrar y custodiar los fondos y valores públicos, excepto cuando dichas funciones estén atribuidas por la ley a órganos o dependencias distintas; xiii) definir, con base en la política económica y social del gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa; xiv) programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar, y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, así como también disponer lo relativo a la cooperación internacional en general, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del gobierno; xv) programar, negociar, registrar, controlar y administrar el endeudamiento interno, las donaciones y los legados; xvi) gestionar la constitución, en cualquiera de las instituciones del sistema bancario nacional, de los fideicomisos, fondos y otros

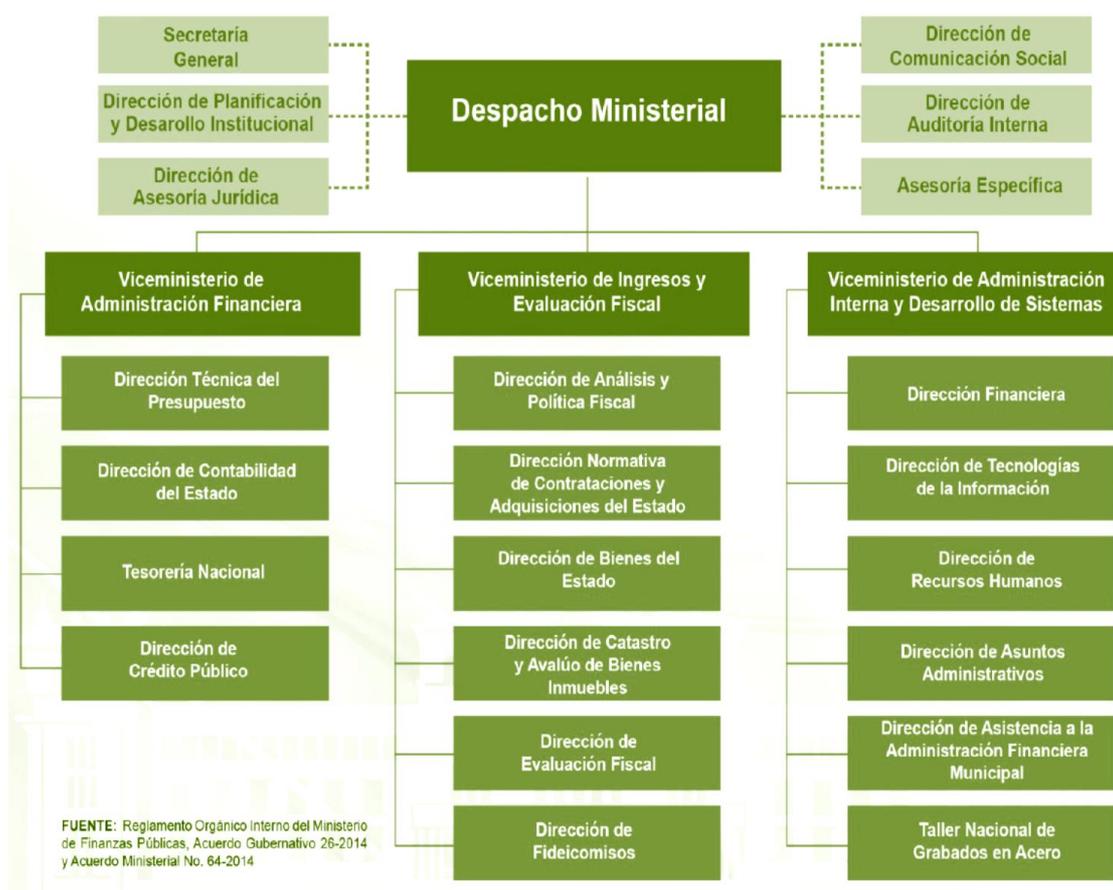
instrumentos financieros y la ejecución de los programas del Gobierno Central, así como reglamentar, registrar y controlar su operación; xvii) programar y administrar el servicio de la deuda pública interna y externa del Gobierno Central y llevar el registro respectivo; xviii) coordinar el sistema de contrataciones y adquisiciones del Gobierno Central y sus entidades descentralizadas y autónomas, y xix) administrar de forma descentralizada el sistema aduanero.

Para el cumplimiento de sus atribuciones y funciones el MINFIN está organizado en tres Viceministerios:

1. Viceministerio de Administración Financiera,
2. Viceministerio de Ingresos y Evaluación Fiscal,
3. Viceministerio de Administración Interna y Desarrollo de Sistemas

cada uno con sus correspondientes Direcciones de línea de acuerdo al siguiente organigrama:

Cuadro 2.5
Organigrama del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)



Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano rector de la planificación en Guatemala y sus principales funciones son: i) Coadyuvar a la formulación de la política general del gobierno y evaluar su ejecución; ii) diseñar, coordinar,

monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la Pre-inversión; iii) integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo regionales y departamentales; iv) elaborar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) los procedimientos más adecuados para lograr la coordinación y la armonización de los planes y proyectos anuales y multianuales del sector público con los correspondientes presupuestos anuales y multianuales; v) preparar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), de acuerdo con la política general del gobierno y en consulta con los demás ministerios de Estado, el anteproyecto de presupuesto de inversión anual y multianual; vi) dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de inversión e informar al Presidente de la República, individualmente o en Consejo de Ministros, sobre los resultados alcanzados, debiendo proponer las rectificaciones que estime necesarias; y vii) formular, para conocimiento y aprobación del Presidente de la República y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros Organismos del sector público, las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución.

Superintendencia de Administración Tributaria

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) es una entidad estatal descentralizada, que goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, para el cumplimiento de sus objetivos. Tiene competencias y jurisdicción en todo el territorio nacional para la recaudación de tributos internos y de comercio exterior (aduanas) y sus principales funciones son: i) ejercer la administración del régimen tributario, aplicar la legislación tributaria, la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos internos y todos los tributos que gravan el comercio exterior, que debe percibir el Estado; ii) administrar el sistema aduanero de la República y facilitar el comercio exterior de conformidad con la ley y con los convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala; iii) organizar y administrar el sistema de recaudación, cobro, fiscalización y control de los tributos a su cargo; iv) 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; v) sancionar a los sujetos pasivos tributarios de conformidad con lo establecido en el Código Tributario y en las demás leyes tributarias y aduaneras; vi) presentar denuncia, provocar la persecución penal o adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público, en los casos en que se encuentren en trámite procesos de investigación o procesos penales por indicios de la comisión de delitos y faltas contra el régimen tributario, de defraudación y de contrabando en el ramo aduanero; vii) establecer y operar los procedimientos y sistemas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; viii) asesorar al Estado en materia de política fiscal y legislación tributaria; ix) opinar sobre los efectos fiscales y la procedencia de la concesión de incentivos, exenciones, deducciones, beneficios o exoneraciones tributarias, cuando la ley así lo disponga; x) planificar, formular, dirigir, ejecutar, evaluar y controlar la gestión de la Administración Tributaria; xi) trasladar dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha de su recepción la recaudación efectivamente recibida; y xii) adoptar

las medidas que dentro del ámbito de su competencia correspondan para el efectivo cumplimiento de los convenios internacionales en materia de transparencia tributaria y de combate a la corrupción.

Contraloría General de Cuentas

La Contraloría General de Cuentas (CGC) es una institución pública, técnica y descentralizada, que goza de independencia funcional, técnica, presupuestaria, financiera y administrativa, con capacidad para establecer delegaciones en cualquier lugar de la República. La Contraloría General de Cuentas es el ente técnico rector de la fiscalización y el control gubernamental, y tiene como objetivo fundamental dirigir y ejecutar con eficiencia, oportunidad, diligencia y eficacia las acciones de control externo y financiero gubernamental, así como velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos, la promoción de valores éticos y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública.

Las principales funciones de la Contraloría General de Cuentas son: i) ser el órgano rector de control gubernamental y las disposiciones, políticas y procedimientos que dicte en el ámbito de su competencia, son de observancia y cumplimiento obligatorio para los organismos, instituciones, entidades y personas; ii) efectuar el examen de operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a los organismos, instituciones, entidades y personas, emitiendo el informe sobre lo examinado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas y de auditoría gubernamental vigentes; iii) normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna, proponiendo las medidas que contribuyan a mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas, incluyendo las características que deben reunir los integrantes de dichas unidades; iv) evaluar los resultados de la gestión de los organismos, instituciones, entidades y personas bajo los criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad; v) 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; vi) examinar la contabilidad de los contratistas de obras públicas y de cualquier persona individual o jurídica que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, vii) verificar la veracidad de la información contenida en las declaraciones de probidad presentadas por los funcionarios y empleados públicos; viii) emitir opinión o dictámenes sobre asuntos de su competencia que le sean requeridos por los Organismos del Estado o entidades sujetas a fiscalización; ix) fiscalizar físicamente las obras públicas y de infraestructura en cualquier etapa del proceso, verificando, auditando y evaluando la calidad de las mismas y el cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en los términos de referencia; y x) fiscalizar la realización de registros financieros y contables de la inversión pública, y requerir la implementación de todos los sistemas informáticos de rendición de cuentas, ejecución presupuestaria, contabilidad y otros.

Marco institucional para el control interno

El marco institucional específico para el control interno en Guatemala se presenta a continuación en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.6

Estructuras Institucionales del Control Interno

Entidad/Organismo	Funciones y/o Responsabilidades
<p>Contraloría General de Cuentas (CGC)</p> <p>Órgano Rector del Control Gubernamental</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir, emitir y desarrollar las disposiciones, políticas y procedimientos rectores del control, de cumplimiento obligatorio para los organismos, instituciones y entidades. • Dictar las normas de control interno gubernamental. • Emitir, aprobar, divulgar, revisar y actualizar periódicamente las Normas Generales de Control Interno (NGCI) que deben observar y aplicar las entidades bajo su ámbito. • Evaluar controles internos de las entidades sujetas de fiscalización, proponer las recomendaciones correspondientes y sancionar su incumplimiento, cuando aplique, mediante los informes de auditoría correspondientes. • Dar seguimiento a los incumplimientos de controles internos en las entidades sujetas de fiscalización, verificando las medidas correctivas implementadas, informando los resultados y sancionando la reiteración del incumplimiento, cuando aplique. • Normar la gestión de las Unidades de Auditoría Interna (UDAI), incluyendo las características que deben reunir los integrantes de dichas unidades. • Normar lo relativo a las actividades técnicas que ejercerán las unidades de auditoría interna de los organismos, instituciones y entidades del Estado. • Evaluar periódicamente la gestión de las UDAI de las entidades bajo su ámbito, para verificar que estén desempeñando sus funciones y atribuciones apegadas a la normativa vigente, con el fin de contribuir a que las mismas alcancen y mantengan el nivel técnico, profesional y su debida independencia. • Ejercer las acciones correctivas correspondientes en caso de irregularidades o incumplimientos a las funciones asignadas a las UDAI.
<p>Organismos y entidades públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar y mantener vigente un ambiente y estructura de control interno, de conformidad con el marco normativo emitido por la CGC. • Establecer, divulgar e implantar las NGCI. • Disponer el diseño de los procedimientos y las medidas de control interno complementarias, que permitan definir su propio ambiente y estructura de control interno de acuerdo a las circunstancias específicas del ente público, e informar a la CGC. • Solicitar periódicamente, la evaluación de los logros alcanzados utilizando todos los medios disponibles de control y seguimiento, que permitan mejorar y actualizar el control interno. • Tomar las medidas correctivas que le permitan anular cualquier posibilidad de riesgos de errores o irregularidades o de uso indebido de los recursos institucionales, y optimizar el control interno. • Ejercer control interno institucional con base en las disposiciones legales pertinentes, reglamentos, manuales e instructivos específicos aprobados por la autoridad competente. • Implementar mecanismos de control, monitoreo o supervisión permanente en la ejecución de las operaciones y registros para el cumplimiento de las normas administrativas, legales y técnicas conforme a lo programado. • Verificar, antes de la ejecución de las operaciones o de que sus actos causen efectos, el cumplimiento de las normas que lo regulan y los hechos que lo respaldan y asegurando su conveniencia y oportunidad en función del plan operativo anual de trabajo de cada entidad. • Apoyar y fortalecer las UDAI, para que su personal realice con independencia la función de fiscalización y de control interno. • Realizar la supervisión y evaluación sistemática de los componentes y elementos que forman parte del ambiente y estructura de control interno, la evaluación debe conducir a la identificación de los controles débiles, insuficientes o necesarios, para promover el apoyo de la gerencia para su reforzamiento y actualización.

Entidad/Organismo	Funciones y/o Responsabilidades
	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir la aplicación de las normas y procedimientos de control interno, para apoyar la prevención y detección de informes financieros fraudulentos. • Aplicar las NGCI y las medidas que deban incorporarse a los sistemas diseñados, para asegurar el cumplimiento de los requisitos mínimos operacionales tales como la aplicación de políticas, procedimientos, leyes, y reglamentos.
Unidades de Auditoría Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer sus funciones en apego al marco normativo establecido, con independencia y objetividad. • Realizar procedimientos de control para la evaluación de sus procesos, sistemas, operaciones, actividades y sus resultados en forma posterior a su ejecución. • Evaluar periódicamente la estructura del control interno institucional y su funcionamiento. • Evaluar en forma permanente la aplicación de las NGCI emitidas por la CGC- • Informar oportunamente de cualquier anomalía para que la administración tome acciones correctivas en forma oportuna, con el objeto de minimizar los riesgos existentes.
Audidores Independientes o firmas privadas de auditores que sean contratadas por la CGC	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el control interno para detectar los niveles de riesgo existentes en todos los elementos del control interno, e informar el resultado de su trabajo, incluyendo las recomendaciones respectivas para mejorar las deficiencias detectadas.
Autoridades (Ejecutivas, Legislativas)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer requerimientos de control interno. • Examen directo de las operaciones de la entidad.
Funcionarios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar las NGCI, buscar e informar de nuevos métodos de trabajo que aumenten la eficiencia operacional y los controles de su área, en el campo de su competencia. • Denunciar irregularidades que conozcan y descubran como producto de su trabajo, en el campo de su competencia.

2.5 Otras características importantes de la GFP en el país

El sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala tiene tres características importantes que tienen efectos sobre la evaluación de su desempeño general:

La Administración Central está dividida en entidades presupuestarias y extrapresupuestarias. El Órgano Legislativo y el Órgano Judicial, así como los órganos de control administrativo, jurídico y político, entre ellos la Contraloría General de Cuentas, no son parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Estas entidades, denominadas para efectos del presente ejercicio de evaluación como administración central extrapresupuestaria, reciben transferencias financieras desde el Presupuesto General y gestionan sus propios presupuestos de forma autónoma.

La ejecución del Gobierno Central no está consolidada. La información sobre la ejecución del gasto del conjunto del Gobierno Central, compuesto por las entidades de la administración central presupuestaria, por un lado, y la administración central extrapresupuestaria, las entidades descentralizadas, las entidades autónomas y las entidades de la seguridad social, por el otro, no se reportan formalmente de forma consolidada, es decir no existe una agregación neta de

transferencias y de otros flujos financieros que existen entre estas entidades. La información solo se puede obtener regularmente de forma agregada.

Los informes presupuestarios y financieros se reportan, por mandato legal, de forma cuatrimestral. La Constitución Política y la Ley Orgánica de Presupuesto definen que las instituciones públicas reportarán sus informes presupuestarios y financieros al Ministerio de Finanzas Públicas, a la Contraloría General de Cuentas y al Órgano Legislativo de forma cuatrimestral, es decir tres veces al año.

3. EVALUACION DEL DESEMPEÑO DE LA GFP

En esta sección se presentan los resultados de la evaluación de los principales elementos de cada uno de los sistemas de la gestión de las finanzas públicas de Guatemala, los mismos que son esenciales para su adecuado funcionamiento y desempeño, tal como se reflejan en los indicadores definidos por la metodología PEFA 2016. Los resultados se presentan indicador por indicador y agrupados en los siete pilares que se utilizan para reportar una evaluación al Gobierno Central.

3.1 Confiabilidad del Presupuesto (Pilar I)

En este acápite se presentan los indicadores ID-1 a ID-3 de la metodología PEFA que valoran de forma conjunta si el presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Esto se mide comparando los ingresos y los gastos efectivamente ejecutados contra el presupuesto originalmente aprobado por el Órgano Legislativo.

ID-1 Resultados del gasto agregado

El presente indicador evalúa si los egresos programados en el presupuesto para financiar la provisión de servicios públicos y el desarrollo de proyectos de inversión, sufre modificaciones o desviaciones sustanciales durante la fase de ejecución de estos recursos. El indicador tiene una sola dimensión y no requiere método de agregación.

La evaluación se realiza comparando los egresos originales aprobados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos por el Congreso de la República¹¹ - a nivel global o agregado - contra los resultados de la ejecución presupuestaria efectiva y reportada en informes oficiales preparados por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).

La información utilizada para la valoración de este indicador fue proporcionada por la DAFP y proviene del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). Los valores iniciales de los egresos programados han sido verificados contra las leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso de la República¹², mientras que los datos equivalentes para los egresos devengados están verificados contra los informes de liquidación presupuestaria¹³.

¹¹ El presupuesto inicial en Guatemala es el presupuesto aprobado por el Congreso de la República con anterioridad al inicio de la gestión fiscal correspondiente. Este presupuesto no incluye las ampliaciones o modificaciones presupuestarias que se hayan podido aprobar durante la ejecución del mismo.

¹² El proyecto de presupuesto para la gestión fiscal 2014 presentado por el Órgano Ejecutivo al Congreso de la República no fue aprobado por el Órgano Legislativo, razón por la cual - en cumplimiento del mandato constitucional - quedó vigente para ese año el presupuesto aprobado para la gestión fiscal 2013. La decisión del Congreso de no aprobar el proyecto de presupuesto fue expresa a efectos de que se mantuvieran vigentes los límites aprobados para el presupuesto 2013, razón por la que se utilizan estos montos como referencia para el cálculo de las desviaciones en 2014 contra el presupuesto ejecutado. Las versiones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para los ejercicios fiscales de 2015 y 2016 fueron aprobados por el Decreto 22-2014 de fecha 3 de diciembre de 2014 y el Decreto 14-2015 de fecha 15 de diciembre de 2015, respectivamente.

¹³ Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal para las gestiones fiscales 2014, 2015 y 2016.

1.1 Gasto agregado

La sistematización de la mejor práctica internacional reflejada en el Marco PEFA requiere que la relación entre la programación y la ejecución del presupuesto de egresos del **Gobierno Central presupuestario** a nivel agregado para los tres últimos ejercicios finalizados, en este caso las **gestiones fiscales 2014, 2015 y 2016**, no supere el rango entre 95% y 105% en por lo menos dos de los tres años del periodo de análisis.

El cuadro siguiente muestra la programación de los gastos incluidos en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para los tres años requeridos, comparada con los resultados efectivamente ejecutados (devengados):

Cuadro 3.1
Egresos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado programado vs ejecutado, 2014-2016
(Millones de Quetzales)

Año	Presupuesto Aprobado (A)	Presupuesto Ejecutado (B)	Relación B/A
2014	66,985.4	63,162.6	94.3%
2015	70,600.0	62,500.3	88.5%
2016	70,796.3	65,696.0	92.8%

Fuente: DAPF, Ministerio de Finanzas Públicas, 2017

Como se aprecia del cuadro anterior, la desviación entre los egresos programados y los egresos ejecutados es mayor al 5% requerido por la buena práctica internacional, pero menor al 10% en dos de los tres años del periodo de análisis 2014 y 2016. El año 2015 fue un año de conflictos políticos que derivaron en la renuncia del Presidente de la República, aspecto que afectó el normal desenvolvimiento de las instituciones del Gobierno Central presupuestario.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-1 Resultados del gasto agregado		B
1.1 Gasto agregado	La desviación entre el gasto originalmente programado y el gasto efectivamente ejecutado (devengado) es menor al 10% en dos de los tres años del periodo de análisis.	B

ID-2 Resultados en la composición del gasto

El presente indicador de desempeño evalúa la medida en que las prioridades de política pública, como se reflejan en las asignaciones de gasto por categorías institucional, sectorial, funcional y/o económica en el presupuesto aprobado por el Órgano Legislativo se respetan en la fase de ejecución de estos recursos. Contiene tres dimensiones y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

La información utilizada para la valoración de este indicador fue proporcionada por la DAPF y proviene del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). Los datos de los egresos programados, desagregados por la clasificación institucional y económica, han sido verificados contra las leyes de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado aprobadas por el Congreso de la República, mientras que los datos equivalentes para los egresos ejecutados (devengados) están contrastados contra los informes de liquidación presupuestaria.

2.1 Resultados de la composición del gasto por la clasificación institucional

La mejor práctica internacional recogida por el Marco PEFA requiere que la varianza de las desviaciones calculadas entre la programación y la ejecución del presupuesto de egresos del **Gobierno Central presupuestario**, desagregadas por la clasificación institucional del gasto para los tres últimos ejercicios finalizados, en este caso las **gestiones fiscales 2014, 2015 y 2016**, sea inferior al 5% en por lo menos dos de los tres años del periodo de análisis.

La varianza en la composición del gasto programado y ejecutado por la clasificación institucional, calculada para los tres años del periodo de análisis de acuerdo a los requerimientos metodológicos, se presenta detallada en el Anexo 3 y resumida en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.2
**Variación total en la composición del gasto programado y ejecutado
por la clasificación institucional, 2014-2016**

Año	Desviación Global
2014	7.1%
2015	10.7%
2016	10.6%

Fuente: DAPF, Ministerio de Finanzas Públicas, 2017.

Las desviaciones globales en la composición del gasto institucional superan el 10% en dos de los tres años evaluados, pero en los tres casos están por debajo del 15%, límite máximo de variación que permite la buena práctica internacional.

Las variaciones calculadas entre la programación y ejecución de presupuesto son el producto de modificaciones y ajustes presupuestarios aprobados en el grupo de ministerios sectoriales considerados de mayor significancia en el presupuesto del Gobierno Central, que incluyen a los Ministerios de Educación (MINEDUC), Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV) y Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

2.2 Resultados de la composición del gasto por categorías económicas

Los mismos datos, calculados utilizando la distribución en la asignación de recursos por la clasificación económica (ver Anexo 3), muestran las siguientes desviaciones globales:

Cuadro 3.3
**Variación total en la composición del gasto programado y ejecutado
 por la clasificación económica, 2014-2016**

Año	Desviación Global
2014	10.5%
2015	15.0%
2016	5.7%

Fuente: DAPF, Ministerio de Finanzas Públicas, 2017.

El cálculo de la varianza en la composición del gasto por categorías de la clasificación económica supera el umbral de 10% en dos de los tres años del periodo de 2014-2016, pero en ningún caso supera el límite máximo establecido de 15% para la valoración de esta dimensión. Estas variaciones se atribuyen principalmente a la sub-ejecución de los recursos programados en las partidas o renglones de bienes y servicios, por un lado, y gastos de capital, por el otro.

2.3 Gasto con cargo a reservas para contingencias

La mejor práctica internacional establece que el gasto efectivo imputado a la partida para reserva de contingencias, incluida en el presupuesto del *Gobierno Central presupuestario*, debe ser inferior (en promedio) al 3% del presupuesto original aprobado en los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, en este caso los *años 2014, 2015 y 2016*.

En Guatemala, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado aprobado por el Congreso de la República no incluye una partida global de reserva de contingencias.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-2 Resultados en la composición del gasto (M1)		C+
2.1 Resultados de la composición del gasto por la clasificación institucional	La varianza en los egresos por la clasificación institucional es inferior en los tres años del periodo de análisis al 15%, pero en dos de estos tres años superan el 10%.	C
2.2 Resultados de la composición del gasto por categorías económicas	La varianza en los egresos por la clasificación económica es inferior al 15% en dos de los tres años del periodo de análisis, pero en dos de estos tres años superan el 10%.	C
2.3 Gasto con cargo a reservas para contingencias	El presupuesto aprobado por el Congreso de la República no incluye una partida de reserva para contingencias.	A

ID-3 Resultado de los ingresos agregados

El presente indicador evalúa la variación entre los ingresos originalmente aprobados en el presupuesto y los ingresos efectivamente ejecutados al cierre del ejercicio, tanto a nivel global

como desagregado por las diferentes categorías de ingresos. El indicador contiene dos dimensiones que se agregan con el método M2.

La definición de ingresos utilizada en este indicador se refiere a los ingresos nacionales, es decir no incluye los recursos de financiamiento externo que se incorporan en el presupuesto¹⁴. Las estimaciones de ingresos nacionales que se incluyen en el proyecto de presupuesto son producto de los acuerdos alcanzados en las reuniones de la Comisión Técnica de Finanzas Públicas establecida en la Ley Orgánica de Presupuesto¹⁵ e integrada por funcionarios jerárquicos del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), la Secretaria de Planificación y Programación (SEGEPLAN) y la Superintendencia de Administración Tributaria, como miembros plenos, y representantes del Banco Central de Guatemala, como observadores invitados¹⁶.

La información utilizada para la valoración de este indicador fue proporcionada por la DAFP y proviene del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). Los valores de los ingresos programados han sido verificados contra las leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso de la República para las gestiones fiscales 2014, 2015 y 2016¹⁷, mientras que los datos equivalentes para los ingresos devengados en estos periodos están verificados contra los informes de liquidación presupuestaria¹⁸.

3.1 Ingresos efectivos agregados

La buena práctica internacional reflejada en el Marco PEFA requiere que la relación entre la programación y la ejecución del presupuesto de ingresos del *Gobierno Central presupuestario* a nivel agregado para los tres últimos ejercicios finalizados, en este caso las *gestiones fiscales 2014, 2015 y 2016*, no supere el rango entre 97% y 106% en por lo menos dos de los tres años del periodo de análisis.

El cuadro siguiente, muestra la programación de los ingresos incluidos en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para los tres años requeridos, comparada con los resultados efectivamente ejecutados (devengados):

Cuadro 3.4
**Ingresos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado
programado vs ejecutado, 2014-2016**
(Millones de Quetzales)

Año	Presupuesto Aprobado (A)	Presupuesto Ejecutado (B)	Relación B/A
2014	55,734.9	52,224.3	93.7%
2015	58,429.4	52,883.7	90.5%

¹⁴ La definición utilizada abarca a los ingresos tributarios y no tributarios, las contribuciones a la seguridad social y las donaciones que recibe el país.

¹⁵ Art. 5, Ley Orgánica de Presupuesto.

¹⁶ Art. 6, Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto.

¹⁷ El proyecto de presupuesto para la gestión fiscal 2014 presentado por el Órgano Ejecutivo al Congreso de la República no fue aprobado, razón por la cual - en cumplimiento del mandato constitucional - quedó vigente para ese año el presupuesto aprobado para la gestión fiscal 2013.

¹⁸ Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal para las gestiones fiscales 2014, 2015 y 2016.

2016	58,194.4	57,417.6	98.7%
------	----------	----------	-------

Fuente: DAFP, Ministerio de Finanzas Públicas, 2017

Como se aprecia del cuadro anterior, la desviación entre los ingresos programados y los ingresos ejecutados es mayor al 3% requerido por la buena práctica internacional, pero menor al 8% en dos de los tres años del periodo de análisis 2014 y 2016.

3.2 Resultados en la composición de los ingresos

La metodología PEFA requiere para la mejor práctica internacional que la varianza en la desviación entre los ingresos programados e incluidos en el presupuesto del **Gobierno Central presupuestario** y los ingresos efectivamente ejecutados desagregados por las principales categorías de ingresos en las **gestiones fiscales 2014, 2015 y 2016**, sea inferior al 5% en dos de los últimos tres años.

Los datos utilizados para realizar el cálculo de la varianza se presentan en detalle en el Anexo 3, pero los resultados se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.5
Variación total en la composición del ingreso programado y ejecutado por las principales categorías de ingresos, 2014-2016

Año	Variación Global
2014	14.7%
2015	10.4%
2016	10.6%

Fuente: DAFP, Ministerio de Finanzas Públicas, 2017

Los resultados de la varianza en la desviación entre los ingresos programados y ejecutados por las principales categorías del ingreso superan el 10% en los tres años del periodo de análisis, pero en ningún caso superan el 15% de desviación.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-3 Resultado de los ingresos agregados (M2)		C
3.1 Ingresos efectivos agregados	Los ingresos ejecutados representaron en dos de los tres años del periodo de análisis más que el 92% de los ingresos originalmente programados y aprobados en el presupuesto.	C
3.2 Resultados en la composición de los ingresos	La varianza en la composición de los ingresos programados sobre ejecutados supera el 10% en los tres años del periodo de análisis, pero también fue inferior al 15% en los tres años observados.	C

3.2 Transparencia de las Finanzas Públicas (Pilar II)

En este apartado se presentan los indicadores ID-4 a ID-9, los mismos que valoran de forma conjunta si el presupuesto es comprensivo y tienen alcance universal, se programa, formula, ejecuta y reporta de forma consistente y transparente, y, además, si el público tiene acceso a la información fiscal clave que se genera.

ID-4 Clasificación del presupuesto

El presente indicador evalúa la consistencia de los clasificadores presupuestarios del Gobierno Central de Guatemala con los estándares internacionales. Este indicador tiene una sola dimensión, por lo que no requiere método de agregación.

El Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto¹⁹ establece que para la correcta y uniforme planificación, formulación, presentación, aprobación, programación, ejecución, seguimiento, control, evaluación, liquidación y rendición de cuentas de los presupuestos de cada período fiscal, es de obligatorio cumplimiento el uso del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala²⁰. Los clasificadores contenidos y desarrollados en el Manual son los siguientes:

- Clasificación Institucional
- Clasificación Geográfica
- Clasificación por Finalidad, Función y División
- Clasificación por Tipo de Gasto
- Clasificación por Fuentes de Financiamiento
- Clasificación de Recursos por Rubros
- Clasificación Económica de los Recursos
- Clasificación por Objeto del Gasto
- Clasificación Económica del Gasto

Adicionalmente, este Reglamento establece que todas las instituciones de la administración pública deben estructurar su presupuesto de gastos de acuerdo a la técnica del presupuesto por programas y de Gestión por Resultados, atendiendo a las siguientes categorías programáticas: i) Programa, ii) Subprograma, iii) Proyecto y iv) Actividad u Obra²¹.

Los clasificadores presupuestarios están vinculados automáticamente con el Manual de Contabilidad Integrada Gubernamental²².

¹⁹ Art. 11, Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de fecha 30 de diciembre de 2013.

²⁰ El manual vigente es el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 5ta. Edición, junio 2013.

²¹ Art. 15, Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de fecha 30 de diciembre de 2013.

²² Manual de Contabilidad Integrada Gubernamental de diciembre de 2015.

4.1 Clasificación del presupuesto

La buena práctica internacional reflejada en el Marco PEFA requiere que los clasificadores presupuestarios utilizados por el **Gobierno Central presupuestario** en el último ejercicio fiscal finalizado, en este caso la **gestión fiscal 2016**, cumplan con los siguientes criterios: a) cubran las etapas de formulación, ejecución y presentación de informes del presupuesto, b) estén organizados - por los menos - por las clasificaciones administrativa, económica y funcional compatibles con las normas internacionales aplicables y iii) utilicen todos los niveles de desagregación de estas clasificaciones internacionales.

Los clasificadores reflejados en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala y aplicados a la formulación, ejecución y presentación de los informes del presupuesto de la gestión fiscal 2016 incluyen una clasificación administrativa, una clasificación económica, compatible en su estructura con el estándar del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional (FMI), y una clasificación por finalidad y función, compatible con todos los niveles de desagregación de la Clasificación de las Funciones de la Administración Pública (CFAP) de las Naciones Unidas.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-4 Clasificación del presupuesto		A
4.1 Clasificación del gasto	Los clasificadores presupuestarios se aplican a todas las fases del presupuesto y son compatibles con los estándares internacionales en todos los niveles de desagregación.	A

ID-5 Documentación del presupuesto

El presente indicador evalúa la integridad de la información proporcionada en la documentación anual que acompaña al presupuesto. Este indicador tiene una sola dimensión.

El Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto²³ especifica que el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado se debe presentar a consideración del Congreso de República junto con una Exposición de Motivos y la información del presupuesto organizada según las siguientes clasificaciones:

- Económica de los ingresos;
- Económica del gasto;
- Institucional por objeto del gasto;
- Institucional por finalidad y función;
- Institucional Regional;
- Regional y finalidad; y,
- Cuenta de ahorro, inversión y financiamiento.

²³ Art. 18, Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de fecha 30 de diciembre de 2013.

La normativa no hace referencia a ningún otro documento, ni información específica que deba adjuntarse al proyecto de presupuesto para apoyar el escrutinio legislativo.

5.1 Documentación del presupuesto

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que el último proyecto de presupuesto del *Gobierno Central presupuestario* entregado al Congreso de la República, en este caso el **proyecto de presupuesto del año 2018**, incluya información que cumpla estrictamente con todos los elementos básicos y, por lo menos, cuatro de los elementos informativos adicionales como se detallan en el cuadro a continuación:

Cuadro 3.6
Relación de los elementos informativos

No	Elemento	Situación evidenciada	Cumple	
			SI	NO
Elementos Básicos				
1	Previsión del déficit o superávit fiscal, o resultado operativo acumulado.	La cuantificación del déficit se incluye en la exposición de motivos que se presenta junto con el proyecto de presupuesto.	SI	
2	Liquidación presupuestaria del ejercicio anterior, presentada con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.	<p>Junto con el proyecto de presupuesto se presentan cuadros globales que contienen información de los valores ejecutados del presupuesto anterior (2016), pero la presentación no corresponde al formato utilizado en el presupuesto. Esta diferencia se ilustra a continuación.</p> <p>Los ingresos aprobados en el presupuesto 2016 se presentan al máximo nivel de desagregación de la clasificación por rubros (cuarto nivel), detalle que permite observar cada uno de los impuestos y fuentes de ingresos, mientras que en los cuadros globales incluidos en el proyecto de presupuesto del año 2018, se presentan los ingresos a un nivel mayor de agregación utilizando para el efecto la clasificación económica.</p> <p>Para el caso de los gastos, el presupuesto se presenta para cada institución con una desagregación por programa de los gastos de funcionamiento y de inversión, mientras que en la documentación que acompaña al proyecto de presupuesto 2018, se presenta la ejecución de los gastos totales por institución y también bajo la clasificación económica.</p>		NO
3	Presupuesto del ejercicio corriente, presentado con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.	En los cuadros globales y en las secciones V 'ingresos' y VIII 'egresos' que se adjuntan al proyecto de presupuesto, se presenta información del presupuesto modificado a junio del 2017, en el mismo formato del proyecto de presupuesto.	SI	
4	Datos presupuestarios agregados correspondientes a los ingresos y a los	En los cuadros globales se presentan datos agregados de los ingresos y gastos conforme a	SI	

	gastos conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas, incluidos los datos del ejercicio corriente y del ejercicio anterior, además de un desglose detallado de las estimaciones de ingresos y gastos.	los principales rubros y todas las clasificaciones utilizadas: <ul style="list-style-type: none"> • Clasificación económica del gasto y de los ingresos, • Clasificación institucional, • Clasificación por tipo de gasto, • Clasificación por tipo de presupuesto y a nivel de grupo de gasto, • Clasificación por finalidad y función, • Clasificación por región. 		
Elementos adicionales				
5	Financiamiento del déficit, con una descripción de su composición prevista.	En la exposición de motivos se incluye un desglose de las fuentes que serán utilizadas para financiar el déficit fiscal.	SI	
6	Supuestos macroeconómicos con, por lo menos, estimaciones del crecimiento del PIB, de la inflación, de las tasas de interés y del tipo de cambio.	Los supuestos que se incluyen se refieren al crecimiento del PIB, la inflación y el comportamiento esperado de las importaciones. No se incorporan estimaciones sobre las tasas de interés y el tipo de cambio, en razón a que el Banco de Guatemala, entidad que produce en la actualidad esta información, no la hace pública.		NO
7	Saldo de la deuda pública, incluidos detalles, por lo menos, para el comienzo del ejercicio corriente, presentados de conformidad con las normas de EFP u otra norma comparable.	No se presenta información del saldo la deuda para el comienzo del ejercicio corriente. La información incluida -estimaciones del saldo de la deuda interna y externa en circulación- corresponde al cierre de los años 2017 y 2018.		NO
8	Activos financieros, incluidos detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente, presentados de conformidad con las normas de EFP u otra norma comparable.	No se incluye información sobre los activos financieros.		NO
9	Información resumida sobre los riesgos fiscales existentes, que incluya los pasivos contingentes, como las garantías sobre deudas, y las obligaciones contingentes incorporadas en instrumentos de financiamiento, tales como los contratos de las alianzas público-privadas (APP), etc.	Se presenta una separata donde se muestra información sobre riesgos fiscales, pero este aún no incluye una cuantificación completa de los mismos, por tanto se considera que no se cumple aún con el requerimiento informativo (ver indicador ID-10 Informe de riesgos fiscales). La información incluida en la separata se divide en las siguientes secciones: <ul style="list-style-type: none"> • Riesgos Fiscales Macroeconómicos. • Riesgos respecto del sistema de pensiones. • Riesgos fiscales que generan los desastres provocados por fenómenos naturales. • Riesgos fiscales de acciones legales en contra del Estado. Nota: En la actualidad no existe aún en operación contratos de las alianzas público-privadas que generen riesgos fiscales.		NO
10	Explicación de las consecuencias presupuestarias de la introducción de nuevas iniciativas de política pública o proyectos de inversión pública importantes, así como estimaciones del impacto presupuestario de todas las principales modificaciones propuestas a	En las separatas que contienen la Exposición de Motivos, el presupuesto de gastos de cada institución y el Presupuesto Multianual 2018-2022, que se adjuntan al proyecto de presupuesto, se presentan las consecuencias de las nuevas iniciativas de política pública y proyectos de inversión pública.	SI	

	la política de ingresos y a los principales programas de gasto.			
11	Documentación sobre las previsiones fiscales a mediano plazo.	En la información que acompaña al proyecto de presupuesto se presenta la separata denominada “Presupuesto Multianual 2018-2022”, la cual incluye previsiones de mediano plazo para los ingresos, gastos, deuda pública y el déficit fiscal.	SI	
12	Cuantificación de los gastos tributarios.	Junto con el proyecto de presupuesto se presenta la separata denominada “Estimación de la Devolución de Crédito Fiscal y Gasto Tributario” en dónde se cuantifica el gasto tributario de sus principales impuestos administrados por la SAT.	SI	

La información relacionada anteriormente, puede ser consultada en el sitio web del Ministerio de Finanzas Públicas en el enlace: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/proyecto-de-presupuesto>.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-5 Documentación del presupuesto		B
5.1 Documentación del presupuesto	El Gobierno Central presupuestario cumple con entregar al Congreso de la República siete elementos informativos necesarios para un adecuado escrutinio legislativo del presupuesto, tres de ellos corresponden a los básicos y cuatro a los adicionales.	B

ID-6 Operaciones del Gobierno Central no incluidas en informes financieros

El presente indicador sobre ‘operaciones del Gobierno Central no incluidas en los informes financieros’ valora en qué medida existen, se conocen y reportan las operaciones de ingresos y gastos que se ejecutan por fuera del presupuesto, incluidas las operaciones de las entidades extrapresupuestarias. El indicador contiene tres dimensiones cuyos puntajes se agregan por el método M2 para determinar la calificación global.

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado está compuesto institucionalmente en Guatemala por la Presidencia de la República, los 14 Ministerios sectoriales y sus órganos desconcentrados, las 25 Secretarías dependientes de la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la Nación. Estas son las entidades presupuestarias. Adicionalmente, el presupuesto incluye recursos para el servicio de la deuda pública y para cumplir con las transferencias de recursos a otras instituciones que no están en el presupuesto, pero cuyo financiamiento total o parcial es responsabilidad del Estado por mandatos constitucionales o legales específicos.

En este sentido, los recursos disponibles en la partida ‘obligaciones del Estado a cargo del Tesoro Nacional’ financian las transferencias que se hacen al resto de las instituciones del sector público y, en algunos casos particulares, al sector privado. Sin embargo, para efectos de la valoración del

presente indicador, interesan solo los recursos que se transfieren a las instituciones del Gobierno Central que no son parte del presupuesto: las entidades extrapresupuestarias. De acuerdo a la clasificación institucional vigente²⁴, estas son: i) las 19 entidades de la administración central que no son parte del presupuesto e incluyen al Órgano Legislativo, Órgano Judicial y Contraloría General de Cuentas (CGC), ii) las 21 entidades descentralizadas (no empresariales), iii) las 19 entidades autónomas (no empresariales), y iv) las 2 entidades de la seguridad social.

La Ley Orgánica de Presupuesto establece que tanto las entidades descentralizadas, como las entidades autónomas, deben presentar sus presupuestos al MINFIN, en el primer caso para aprobación y en el segundo para conocimiento²⁵. Estas entidades también están obligadas a remitir al MINFIN y la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) con las características, plazos y contenido que determine el reglamento, los informes de la gestión física y financiera de su presupuesto²⁶. Finalmente, todas las entidades del sector público que ejecuten fondos públicos están obligadas a usar los sistemas integrados de administración financiera vigentes²⁷. Algunas instituciones públicas, por efecto de fallos de la Corte de Constitucionalidad están eximidos de cumplir con estos requerimientos de reporte, notablemente la Universidad de San Carlos.

Finalmente, se debe hacer mención a la existencia de 53 fideicomisos que mantiene vigentes el Estado al 31 de diciembre de 2016, 21 de los cuales están vencidos y en proceso de extinción²⁸. De este total, 27 son fideicomisos que están constituidos por transferencias de las entidades del Gobierno Central, principalmente de la administración central, y 5 pertenecen a los Municipios o empresas públicas. Los fideicomisos del Gobierno Central son todos presupuestarios, en la medida que los gastos devengados se registran (de forma diferida) en los presupuestos de las entidades fideicomitentes. En 2016, según la Dirección de Fideicomisos del MINFIN, la ejecución de gasto a través de fideicomisos alcanzó al 2% del total del Gobierno Central.

6.1 Gastos no incluidos en informes financieros

La presente dimensión evalúa la magnitud de los gastos en que han incurrido entidades presupuestarias y extrapresupuestarias del **Gobierno Central** que no se declaran en los informes financieros *ex post*. Para cumplir con la buena práctica internacional, la magnitud de estos gastos debe ser inferior al 1% del total del gasto del Gobierno Central presupuestario. La valoración utiliza la información generada en el último año fiscal finalizado, en este caso el **año 2016**.

El principal informe de rendición de cuentas sobre la gestión fiscal en Guatemala es el Informe de Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado²⁹, en este caso, para la gestión fiscal 2016. Este informe se alimenta con la información que la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) recoge del Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN) en el que las unidades ejecutoras de las entidades del Gobierno Central presupuestario ejecutan y registran la captación,

²⁴ Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 5ta Edición, junio 2013.

²⁵ Art. 40, Ley Orgánica de Presupuesto.

²⁶ Art. 42, ídem.

²⁷ Art. 42 Bis, ídem.

²⁸ Lista de Fideicomisos Estatales por Fiduciario a diciembre 2016, Dirección de Fideicomisos, MINFIN.

²⁹ Art. 241, Constitución Política de Guatemala establecen la obligatoriedad de presentar la liquidación del presupuesto anual al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas.

asignación y uso de recursos públicos y en el que las entidades del Gobierno Central extrapresupuestario deben reportar sobre sus ingresos y gastos al MINFIN.

En consecuencia, una principal fuente de información sobre los gastos no incluidos en los informes fiscales regulares es la diferencia entre lo que reporta el Informe de Liquidación del Presupuesto y los datos efectivamente registrados en el SICOIN, como fueron provistos por la DCE. El cuadro siguiente muestra esta diferencia:

Cuadro 3.7
Gastos no incluidos en el Informe de Liquidación Presupuestaria, 2016
(Millones de Quetzales)

Entidades	Informe de Liquidación	Datos SICOIN	Diferencia	% Gasto Gobierno Central Presupuestario
Gobierno Central presupuestario	65,696.0	65,696.0	0	-
Gobierno Central extrapresupuestario	17,191.3	19,938.5	2,741.2	4.2%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DCE, 2017

Como se puede apreciar del cuadro anterior la diferencia entre lo que se encuentra registrado en el SICOIN y lo que se reporta en el Informe de Liquidación Presupuestaria alcanza a un 4.2% del total del gasto del Gobierno Central presupuestario y se origina posiblemente en la omisión o entrega tardía (fuera de plazo) de información por parte de entidades públicas del Gobierno Central extrapresupuestario a la DCE.

A esto se debe añadir que la Universidad de San Carlos no reporta información, ni siquiera de forma extemporánea, a la DCE para su incorporación en los informes financieros del Gobierno Central. Se calcula que el gasto no reportado por la Universidad, incluida la transferencia que recibe del MINFIN, puede alcanzar al 1% o más del gasto del Gobierno Central presupuestario. Esto ubica el monto no reportado en informes financieros *ex post* por encima del 5% del gasto total.

Finalmente, existe evidencia de que las entidades del Gobierno Central habrían realizado gastos que no aparecen registrados en el SICOIN. El informe de auditoría de la Contraloría General de Cuentas (CGC) a la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) del MINFIN para el periodo entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2016 encontró que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) no había registrado en el SICOIN compras por un valor de Quetzales 17.4 millones³⁰. Estos montos son insignificantes para efectos de la evaluación, siempre y cuando está práctica no se repita en otros Ministerios sectoriales, aspecto que no se podría descartar totalmente por conversaciones sostenidas con funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil.

³⁰ El informe de auditoría de la Contraloría General de Cuentas (CGC) a la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) del MINFIN para el periodo entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2016.

6.2 Ingresos no incluidos en informe financieros

La presente dimensión evalúa la magnitud de los ingresos propios, recaudados por las entidades presupuestarias y extrapresupuestarias del **Gobierno Central**, que no se declaran en los informes financieros *ex- post*. Para cumplir con la buena práctica internacional reflejada en el Marco PEFA, la magnitud de estos ingresos no reportados debe ser inferior al 1% del total del gasto del Gobierno Central presupuestario. La valoración utiliza la información generada en el último año fiscal finalizado, en este caso el **año 2016**.

La diferencia entre el Informe de Liquidación Presupuestaria y los datos del SICOIN para el registro de los ingresos se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.8
Ingresos no incluidos en el Informe de Liquidación Presupuestaria, 2016
(Millones de Quetzales)

Entidades	Informe de Liquidación	Datos SICOIN	Diferencia	% Gasto Gobierno Central Presupuestario
Gobierno Central presupuestario	68,378.2	68,378.2	0	-
Gobierno Central extrapresupuestario	20,178.0	22,947.5	2,769.5	4.2%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DCE, 2017

Los ingresos devengados pero no reportados en el Informe de Liquidación Presupuestario de la gestión fiscal 2016 alcanzan también al 4.2% del gasto total del Gobierno Central presupuestario y están vinculados a la ejecución de los ingresos propios que generan las instituciones del Gobierno Central extrapresupuestario y que se reportaron fuera de plazo o no se reportaron en el proceso de preparación del informe de liquidación. Los ingresos de la Universidad de San Carlos, que se presume que también alcanzan al 1% del gasto del Gobierno Central presupuestario, no están incluidos en este cálculo.

No existe evidencia de otros ingresos no reportados, ya sea en las entidades presupuestarias o extrapresupuestarias, del Gobierno Central.

6.3 Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias

La presente dimensión evalúa la presentación de los informes financieros por parte de **las entidades extrapresupuestarias del Gobierno Central** al MINFIN en los plazos y formas establecidos por la normatividad vigente. Para cumplir con las buenas prácticas internacionales reflejadas en la metodología PEFA, todas las entidades extrapresupuestarias deben presentar anualmente informes financieros detallados dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio. El año de evaluación es el **2016**.

El cuadro siguiente muestra el cumplimiento en la presentación de informes financieros anuales por parte de las entidades extrapresupuestarias del Gobierno Central:

Cuadro 3.9
Presentación de informes financieros
por grupos de entidades extrapresupuestarias del Gobierno Central, 2016

Entidades Extrapresupuestarias	Total Entidades	Con informes financieros:			% Informes Presentados en Plazo
		Presentados en Plazo	Fuera de Plazo	Sin Presentar	
Administración Central	19	14	4	1	73.7%
Descentralizadas	21	18	2	1	85.7%
Autónomas	19	6	1	12	31.6%
Seguridad Social	2	2	-	-	100.0%
Total	61	40	7	14	65.6%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DCE, 2017

Como se puede ver en el cuadro anterior, solo el 65.6% de las entidades del Gobierno Central extrapresupuestario presentan informes financieros a la DCE dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio y en las condiciones establecidos por la normativa aplicable.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-6 Operaciones del Gobierno Central no incluidas en informes financieros (M2)		C
6.1 Gastos no incluidos en informes financieros	El gasto no reportado en los informes financieros <i>ex post</i> excede el 5% del gasto del Gobierno Central presupuestario, pero es inferior al 10%.	C
6.2 Ingresos no incluidos en informe financieros	El ingreso no reportado en los informes financieros <i>ex post</i> excede el 5% del gasto del Gobierno Central presupuestario, pero es inferior al 10%.	C
6.3 Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias	La mayoría de las entidades extrapresupuestarias del Gobierno Central (65.6%) reporta informes financieros a la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) en plazo y con todos los otros requerimientos establecidos por ley.	C

ID-7 Transferencias a los gobiernos subnacionales

El presente indicador valora la transparencia y puntualidad de las transferencias de recursos públicos que realiza el Gobierno Central a los gobiernos subnacionales con los que tiene relaciones fiscales directas. Tiene dos dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

En Guatemala, los gobiernos sub-nacionales con los que el Gobierno Central tiene relaciones fiscales directas son los Gobiernos Municipales o Municipios. En la actualidad existen 340

Municipios amparados, regidos y regulados por la Constitución de la República³¹ y el Código Municipal³².

Los Municipios son entidades autónomas con funciones para: i) elegir sus propias autoridades, ii) obtener y disponer de sus recursos y iii) atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de su jurisdicción³³. El Gobierno Municipal está ejercido por un Concejo, integrado por el Alcalde, los síndicos y concejales, elegidos directamente por sufragio universal y secreto, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos³⁴.

Las finanzas municipales comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y pasivo³⁵. Los ingresos del Municipio están constituidos, principalmente, por: i) las transferencias provenientes de la asignación que, por disposición constitucional, el Órgano Ejecutivo debe trasladar directamente a cada Municipio, ii) el producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a su favor, iii) las donaciones, iv) las rentas de los bienes comunales y patrimoniales, v) los arbitrios, tasas administrativas y servicios municipales, vi) los provenientes de préstamos y empréstitos, vii) los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes, y viii) otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales³⁶.

Los dos primeros incisos del párrafo anterior definen y constituyen las transferencias financieras que el Gobierno Central está obligado a trasladar a los Municipios. En este sentido, por un lado, está la asignación constitucional, que establece que un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios inscritos anualmente en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado³⁷ deben ser asignados a los Municipios para el financiamiento de sus funciones y competencias y, por el otro, el producto de los impuestos decretados por el Congreso de la República a favor de los Municipios, los mismos que son:

- a) el Impuesto al Valor Agregado (IVA)³⁸, que asigna el monto correspondiente a uno y medio puntos porcentuales (1.5%) a los Gobiernos Municipales del 12% total que constituye la base imponible general;
- b) el Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo³⁹, que establece una asignación de 10 centavos de Quetzal por galón para la municipalidad de Guatemala y de 20 centavos de Quetzal para las demás municipalidades del país; y
- c) el Impuesto sobre la Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos⁴⁰, de cuya recaudación total se asignan los siguientes porcentajes a los Municipios en función del tipo de

³¹ Constitución Política de la República de Guatemala de fecha 31 de mayo de 1985.

³² Decreto 12-2002, Código Municipal de fecha 9 de mayo de 2002.

³³ Art. 253, Constitución Política de Guatemala

³⁴ Art. 254, ídem.

³⁵ Art. 99, Código Municipal.

³⁶ Art. 100, ídem.

³⁷ Art. 257, Constitución Política de Guatemala.

³⁸ Decreto 27-1992, Ley del Impuesto al Valor Agregado de fecha 7 de mayo de 1992.

³⁹ Decreto 38-1992, Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo de fecha 8 de junio de 1992.

los vehículos gravados: i) vehículos terrestres urbanos (50%), ii) vehículos terrestres para uso comercial, agrícola o industrial (20%), iii) vehículos marítimos (20%) y iv) vehículos de transporte aéreo (30%).

Las transferencias de recursos a los Municipios por concepto de la asignación constitucional y su participación en la recaudación de los impuestos nacionales establecida son responsabilidad de la Dirección Financiera del MINFIN y se realizan de forma mensual, antes del quince de cada mes⁴¹. Las transferencias financieras efectivas (ejecutadas) de recursos se presentan en el cuadro siguiente para el año fiscal 2016:

Cuadro 3.10
Transferencias Ejecutadas a los Gobiernos Municipales, 2016
(Millones de Quetzales)

Fuente	Transferencia	(%)
Situado o Asignación Constitucional	2,979.7	45.9%
Impuesto al Valor Agregado	3,152.9	48.6%
Impuesto a la Distribución de Petróleo	12,1	0.2%
Impuesto a la Circulación de Vehículos Automotores	347.0	5.3%
TOTAL	6,491.7	100.0%

Fuente: Dirección Financiera, Ministerio de Finanzas Públicas, 2017

7.1 Sistema de asignación de transferencias

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que por lo menos el 90% del valor de las transferencias de recursos que entregó el **Gobierno Central** a los gobiernos subnacionales en el último ejercicio fiscal finalizado, **el año 2016**, se hayan distribuido entre ellos mediante el uso de sistemas transparentes y basados en reglas.

En Guatemala, la distribución horizontal de la asignación constitucional establecida para los Gobiernos Municipales del país se realiza de acuerdo a los siguientes criterios establecidos por ley⁴²:

- a) el 30% se distribuye proporcionalmente a la población total de cada Municipio;
- b) el 35% se distribuye en partes iguales a todos los Gobiernos Municipales;
- c) el 25% se distribuye proporcionalmente a los ingresos propios por cápita de cada municipio;
- d) el 10% se distribuye directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.

La Comisión, especialmente designada, encargada de aplicar esta fórmula matemática debe respetar estrictamente las definiciones establecidas para cada uno de los criterios anteriores y utilizar para el cálculo de los montos que corresponden a cada Municipio las fuentes de

⁴⁰ Decreto 70-1994, Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos de fecha 23 de diciembre de 1994.

⁴¹ Art. 118, Código Municipal.

⁴² Art. 119, ídem.

información expresamente definidas por la normativa⁴³. Esta regla, determinada para el cálculo de la asignación constitucional, también se aplica para distribuir las transferencias que se generan como producto de la recaudación de los impuestos nacionales que se coparticipan a los Municipios en los porcentajes de ley.

En conclusión, todos los recursos de transferencia asignados al financiamiento de los Gobiernos Municipales a través del Gobierno Central se distribuyen entre ellos mediante el uso de reglas claras, conocidas y transparentes.

7.2 Puntualidad de la información sobre las transferencias

Las mejores prácticas internacionales sobre la puntualidad y oportunidad con la que el *Gobierno Central* debe comunicar a los gobiernos subnacionales los recursos que recibirán a través de transferencias financieras durante la gestión fiscal siguiente, **en este caso el año 2016**, requieren que: i) el proceso se gestione a través de un calendario presupuestario cuyos plazos sean respetados, ii) que otorgue información clara y confiable sobre las transferencias a recibir y iii) que esta información se entregue por lo menos seis semanas antes de completar la preparación del presupuesto.

La distribución de los recursos de transferencia entre los Gobiernos Municipales está definida por una fórmula matemática determinada por ley, cuyo cálculo está confiado a una Comisión específica integrada por⁴⁴:

- a) el Secretario de SEGEPLAN o el Subsecretario que él designe;
- b) un representante del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN);
- c) un representante de la Asociación Nacional de Municipalidades,
- d) el Presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas;
- e) un representante de la Contraloría General de Cuentas.

Esta Comisión trabaja en función al calendario presupuestario establecido que requiere que ésta se reúna obligatoriamente en el mes de septiembre de cada año para elaborar lo que se conocen como los pre-cálculos o proyecciones de los montos de transferencias que corresponden a cada uno de los Municipios⁴⁵. En el mes de enero siguiente, dentro de los primeros cinco días, y una vez que ha entrado en vigencia la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado correspondiente, la Comisión realiza el cálculo definitivo y comunica formalmente por medio del Diario Oficial el monto correspondiente a cada municipio, así como la información utilizada para distribuir entre ellos la asignación constitucional⁴⁶.

En suma, a pesar de que existe un calendario presupuestario definido y de que es posible que los Gobiernos Municipales tengan acceso a la información sobre los pre-cálculos preparados por la Comisión en el mes de septiembre del año de preparación del presupuesto municipal, los montos

⁴³ Art. 120, ídem.

⁴⁴ Art. 119, ídem.

⁴⁵ Art. 119, Código Municipal.

⁴⁶ Art. 122, ídem.

de transferencia definitivos se conocen recién en el mes de enero siguiente, una vez que el presupuesto municipal ya ha entrado en vigencia y que la información proporcionada posiblemente requiera que se hagan modificaciones al mismo.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-7 Transferencias a los gobiernos subnacionales (M2)		C+
7.1 Sistema de asignación de transferencias	La distribución horizontal de recursos que se transfieren a los gobiernos subnacionales se realiza de forma transparente y de acuerdo a reglas claras, definidas en la legislación respectiva.	A
7.2 Puntualidad de la información sobre las transferencias	Los cálculos definitivos sobre los recursos de transferencia del Gobierno Central a cada Municipio se conocen una vez que el presupuesto municipal ya está en vigencia.	D

ID-8 Información de desempeño para la prestación de servicios

El presente indicador examina: i) la naturaleza y el alcance de la información sobre desempeño que se incluye en la documentación del presupuesto, tanto en la fase de programación como al cierre del ejercicio, ii) la ejecución de auditorías o evaluaciones de desempeño y iii) el registro y compilación de información sobre los recursos recibidos por las unidades prestadoras de servicios de primera línea, como son las escuelas y los centros de atención primaria en salud.

La Ley Orgánica de Presupuesto en Guatemala establece que los presupuesto de egresos deberán utilizar una estructura programática coherente, entre otros elementos, con la Gestión por Resultados (GpR) que desarrollen las instituciones del sector público⁴⁷, mientras que su reglamento define que el presupuesto de cada institución debe programarse, formularse, aprobarse, ejecutarse y evaluarse con base a resultados⁴⁸ y estar estructurado utilizando la técnica de presupuesto por programas para la definición de productos (bienes y servicios)⁴⁹, los mismos que estarán articulados a las políticas y planes de gobierno⁵⁰. La información generada por la gestión presupuestaria por resultados de cada institución debe publicarse en un portal informático de acceso libre, abierto y gratuito de datos, incluyendo: el plan estratégico y operativo anual, con sus actualizaciones oportunas, los indicadores de resultados y sus productos asociados⁵¹.

El enfoque GpR se aplica formalmente en la administración pública de Guatemala desde el año 2012 y a la fecha de la presente evaluación todas las instituciones del Gobierno Central programan, ejecutan y reportan sus presupuestos utilizando información de desempeño, incluyendo los 14 Ministerios sectoriales.

⁴⁷ Art. 12, Ley Orgánica de Presupuesto (modificaciones introducidas mediante Decreto 13-2013 en fecha 20 de noviembre de 2013.

⁴⁸ Art. 11, Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto.

⁴⁹ Art. 15, ídem.

⁵⁰ Art. 16, ídem.

⁵¹ Art. 17, Ley Orgánica de Presupuesto.

8.1 Programación del desempeño para la prestación de servicios

La metodología PEFA establece que para cumplir con la buena práctica internacional en esta dimensión la mayor parte de los *Ministerios sectoriales del Gobierno Central* debe publicar anualmente - en el presupuesto o documentación soporte - información sobre los objetivos de sus políticas o programas, junto con los principales indicadores de desempeño, los productos que se deben generar y los resultados previstos, desagregados por programa o por función. La valoración tiene como base el presupuesto presentado y aprobado por el Congreso de la República *en el año 2017*, el año siguiente al periodo crítico establecido para la evaluación 2014-2016.

El proyecto de presupuesto que se presenta anualmente al Congreso de la República para su aprobación incluye de forma específica un capítulo sobre la programación de egresos que reporta, para todos y cada uno de los Ministerios sectoriales, los objetivos institucionales, los resultados esperados por programa y los productos asociados, ambos con indicadores y metas. Este documento es público, como lo es también el Presupuesto que reporta esta misma información, al mismo nivel de detalle y por Ministerio sectorial, pero ya aprobada por el Órgano Legislativo.

En el año 2017, tanto el proyecto de presupuesto como el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado aprobado por el Congreso de la República, incluyen - con el propósito explícito de profundizar la transparencia sobre gasto público - tres documentos adicionales: i) una síntesis de la metodología de diseño y formulación de programas presupuestarios, ii) un análisis de algunos indicadores y resultados esperados seleccionados con un detalle de su comportamiento histórico, y iii) la producción institucional por cada uno de los Ministerios sectoriales, con sus metas y asignación de recursos. Estos tres documentos son públicos.

8.2 Resultados de desempeño para la prestación de servicios

La buena práctica internacional reflejada en el Marco PEFA para esta dimensión indica que la mayor parte de los *Ministerios sectoriales del Gobierno Central* debe publicar anualmente información sobre la cantidad de productos generados y los resultados logrados, desglosada por programa o por función, en un formato y nivel comparable con los planes establecidos y aprobados en el presupuesto. El periodo crítico de evaluación es el último ejercicio fiscal finalizado, en este caso el *año 2016*.

Todos los Ministerios sectoriales reportan su ejecución presupuestaria en el Sistema Integrado de Contabilidad (SICOIN) y preparan informes cuatrimestrales de ejecución física/financiera, que por disposición de la Ley Orgánica de Presupuesto están publicados en el portal informático institucional y permanecen publicados en detalle en el sitio web de acceso libre, abierto y gratuito del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) para conocimiento de la ciudadanía⁵². En la mayoría de los casos estos informes son reportes básicos del SICOIN y no presentan un análisis comparativo entre la programación, como se refleja en el presupuesto aprobado, y la ejecución física de los productos generados y el logro de los resultados esperados.

⁵² Art. 17 Bis, Ley Orgánica de Presupuesto.

Los reportes agregados sobre la ejecución física de productos y resultados tampoco permiten hacer un recuento por programa de los avances alcanzados con relación a la programación original de los Ministerios sectoriales. El MINFIN, a través de la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP), prepara de forma cuatrimestral Informes de Ejecución Física y Financiera - que no son públicos - para los resultados estratégicos de Gobierno en los que se analiza de forma muy agregada por institución (incluidos los Ministerios sectoriales), pero no por programa, el avance en el cumplimiento de las metas de producto.

Por su parte, SEGEPLAN elabora también informes cuatrimestrales (y anual) de evaluación sobre la ejecución y resultados del presupuesto en los que se hace un análisis global de los avances en la ejecución de productos y el logro de resultados, pero con énfasis también en los resultados estratégicos de Gobierno. Por su naturaleza, estos informes no incluyen un análisis individual de los avances en la entrega de productos y el logro de resultados para los Ministerios sectoriales que sea directamente comparable con la programación incluida en el presupuesto. Los informes de SEGEPLAN son públicos.

Las actividades institucionales desarrolladas por los Ministerios sectoriales en la gestión se presentan y publican anualmente en una Memoria de Labores, generalmente por cada una de sus dependencias.

8.3 Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios

Esta dimensión valora si el *Gobierno Central* recopila y registra información sobre los recursos - por fuente de los fondos - que reciben las unidades prestadoras de servicios públicos de primera línea, normalmente las escuelas y los centros de atención primaria en salud. Para cumplir con la buena práctica internacional, por lo menos dos ministerios sectoriales, a saber: el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, deben recopilar y registrar de forma sistemática información sobre los recursos con que operan las unidades prestadoras de servicios y emitir un informe anual con los resultados y el análisis de esta información. La evaluación se realiza sobre los tres últimos años fiscales finalizados, *años 2014, 2015, 2016*.

En Guatemala, tanto el Ministerio de Educación (MINEDUC) como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) recopilan alguna información de forma ocasional y dispersa sobre los recursos humanos, técnicos y financieros con que operan, en un caso, las escuelas públicas y, en el otro, los centros de atención primaria en salud. Sin embargo, ninguno de los dos ministerios elabora un informe anual con un análisis de la información recolectada a efectos de mejorar la toma de decisiones para la asignación de recursos a estas unidades.

8.4 Evaluación de desempeño para la prestación de servicios

La buena práctica internacional recogida en el marco PEFA para esta dimensión requiere que el *Gobierno Central*, a través de los ministerios sectoriales o de una entidad especializada, haya realizado en los últimos tres años fiscales finalizados, los *años 2014, 2015 y 2016*, por lo menos una vez evaluaciones de desempeño (eficiencia y eficacia en la prestación de servicios) que abarquen a la mayor parte de los programas. Las evaluaciones deben ser realizadas de forma independiente y sus resultados, recogidos en informes, deben ser de dominio público.

A la fecha de la evaluación, ni los ministerios sectoriales, ni el MINFIN o SEGEPLAN habían realizado dentro del periodo de análisis evaluaciones independientes de eficacia y eficiencia de los programas presupuestarios incluidos en el presupuesto.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-8 Información de desempeño para la prestación de servicios (M2)		C
8.1 Programación del desempeño para la prestación de servicios	El proyecto de presupuesto y el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado contiene información pública sobre los objetivos de los programas, productos y resultados esperados para todos y cada uno de los Ministerios sectoriales.	A
8.2 Resultados de desempeño para la prestación de servicios	Los Ministerios sectoriales presentan información anual sobre las actividades realizadas.	C
8.3 Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios	Los Ministerios sectoriales responsables de educación y salud pública recogen de forma ocasional y dispersa información sobre los recursos que reciben las unidades prestadoras de bienes y servicios de primera línea (escuelas y centros de salud) y esta información no se consolida en un informe anual.	D
8.4 Evaluación de desempeño para la prestación de servicios	El Gobierno Central no ha realizado evaluaciones de desempeño de programas presupuestarios en los últimos tres años.	D

ID-9 Acceso público a la información fiscal

Este indicador valora la integridad de la información fiscal de acceso público, tomando como parámetros de evaluación un conjunto específico de documentos que la metodología considera fundamentales que, en el marco de la transparencia fiscal, se pongan a disposición del público. Este indicador tiene una sola dimensión, por lo que no se requiere un método de agregación.

La base legal que regula el acceso público a la información que genera el Estado es la Ley de Acceso Ciudadano a la información Pública que rige en el país a partir del año 2008⁵³. Esta ley tiene por objeto garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y funcionarios públicos. Entre la información fiscal que la norma establece que se debe mantener, actualizada y disponible, en todo momento, para ser consultada de manera directa o a través de los portales electrónicos de las instituciones públicas está la siguiente⁵⁴:

- a) 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;
- b) los informes mensuales de ejecución presupuestaria de todos los renglones y de todas las unidades, tanto operativas como administrativas de la entidad;

⁵³ Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública de fecha 22 de octubre de 2008.

⁵⁴ Art. 10, Ley de Acceso a la Información Pública.

- c) la información detallada sobre los depósitos constituidos con fondos públicos provenientes de ingresos ordinarios, extraordinarios, impuestos, fondos privados, empréstitos y donaciones;
- d) la información sobre contrataciones de todos los bienes y servicios que son utilizados por las entidades públicas, 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;
- e) el destino total 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;
- f) los informes finales de las auditorías gubernamentales, conforme a los períodos de revisión correspondientes.

En el año 2011, Guatemala se adhiere también a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, Open Government Partnership en inglés) en el que se establecen Planes de Acción nacionales bi- anuales para mejorar el acceso público de los ciudadanos a la información pública, con compromisos específicos y mesas de trabajo técnica en la que participan organizaciones del Estado, la sociedad civil organizada y observadores de la cooperación internacional (entre ellos la OCDE). El Plan 2016-2018 tiene 7 compromisos de transparencia fiscal.

Finalmente, es importante reportar que el acceso a los portales informáticos del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y por ende a la información fiscal pública estuvo muy difícil durante el desarrollo de la recopilación de la evidencia para esta evaluación.

9.1 Acceso público a la información fiscal

Al margen del cumplimiento que las instituciones públicas hagan de la normativa legal vigente en el país, las buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal reflejadas en la metodología PEFA establecen que, para el último ejercicio fiscal finalizado, en este caso **la gestión fiscal 2016**, el **Gobierno Central presupuestario** requería poner a disposición del público - en los plazos y condiciones definidos a continuación – toda la siguiente información fiscal clave:

Cuadro 3.11
Relación de los elementos de transparencia fiscal

Requisitos	Cumplimiento
Elementos básicos	
1) Documentación del proyecto de presupuesto anual del Poder Ejecutivo. Se pone a disposición del público el conjunto completo de documentos del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo (como quedó definido en el ID-5) en el plazo de una semana a partir de su presentación ante el Poder Legislativo.	SI El proyecto de presupuesto anual 2017 fue publicado oficialmente en fecha 5 de septiembre de 2016, tres días después de que el Órgano Ejecutivo lo presentara al Congreso de la República para su aprobación. La publicación incluye todos los documentos adicionales, incluyendo la Exposición de Motivos. El enlace a la publicación es: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/presua2017/inicio.htm

<p>2) Presupuesto aprobado. La ley de presupuesto anual aprobada por el Poder Legislativo se publica dentro del plazo de dos semanas a partir de la aprobación de la ley.</p>	<p>SI</p> <p>La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2016, fue aprobada por el Congreso de la República, mediante Decreto 14-2015 en fecha 30 noviembre de 2015, sancionada por el Órgano Ejecutivo en fecha 15 de diciembre de 2015 y publicada en el Diario de Centro América (diario oficial) el 16 de diciembre de 2015. El enlace a la publicación es:</p> <p>http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2015/CCIII0580200010014201516122015.pdf</p> <p>El Decreto 14-2015 se encuentra publicado en el portal informático del MINFIN a partir del 28 de marzo de 2016 con toda la información que acompaña su aprobación.</p>
<p>3) Informes de ejecución presupuestaria del ejercicio en curso. Los informes se ponen a disposición del público de forma regular en el plazo de un mes a partir de su emisión, en las condiciones que establece el ID-28.</p>	<p>NO</p> <p>Los informes de ejecución presupuestal se presentan a las autoridades para su evaluación de forma cuatrimestral (cada cuatro meses), que no está de acuerdo con las condiciones que establece el ID-28.</p> <p>El primer y segundo informe muestran el progreso de la ejecución presupuestaria durante el ejercicio en curso y el tercer informe hace la liquidación anual. Los informes cuatrimestrales de la gestión fiscal se presentaron y publicaron dentro del mes siguiente al periodo de reporte, pero no incluyen un análisis detallado de las diferencias en la ejecución del presupuesto con relación a lo programado, ni se informa sobre la consistencia en las etapas del compromiso y el pago. El enlace a los informes cuatrimestrales es:</p> <p>http://www.minfin.gob.gt/index.php/ejecucion-y-liquidacion-presupuestaria</p> <p>Durante la evaluación existieron dificultades de acceso a los informes cuatrimestrales.</p>
<p>4) Liquidación o informe anual de ejecución presupuestaria. El informe se pone a disposición del público en el plazo de seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente.</p>	<p>SI</p> <p>La Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de la gestión fiscal 2016 se presentó a la Contraloría General de Cuentas (CGC), como está previsto en la normativa legal, en fecha 31 de marzo de 2017. La publicación del documento se realizó en fecha 4 de abril de 2017. El enlace correspondiente es:</p> <p>http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/liquidacion/abril2016/enero_dic2016.pdf</p>
<p>5) Informe financiero anual auditado, que incorpora o está acompañado del informe de auditoría externa. El informe se pone a disposición del público dentro de los 12 meses a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente.</p>	<p>SI</p> <p>Los informes financieros del Gobierno Central presupuestario se incluyen dentro del informe anual de Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. La liquidación del presupuesto para la gestión fiscal 2016 no se presenta o publica con el dictamen de auditoría externa, pero este último informe está disponible al público en el portal informático de la CGC, en el enlace:</p> <p>http://cgc.contraloria.gob.gt/ImpresionDocumento/</p>

	<p>Descargar?z=NTI5MiZJJjAmQ2U2MTNjNjRFcjQ1N0JhQWFGNDVhYTRhYWZBNkRGZUU2NA==</p> <p>Este documento se hizo público en mayo de 2017, cinco meses después del cierre de la gestión fiscal correspondiente.</p>
Elementos adicionales	
<p>6) Declaración previa al presupuesto. Los parámetros generales del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo relativos a gastos, ingresos previstos y deuda se ponen a disposición del público por lo menos cuatro meses antes del comienzo del ejercicio fiscal correspondiente.</p>	<p>SI</p> <p>El informe preliminar del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2017 y multianual 2017-2019 se puso a disposición del público en fecha 2 de agosto de 2016, cinco meses antes de iniciar el ejercicio fiscal 2017. El documento se encuentra en el enlace:</p> <p>http://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=3113&Itemid=209</p>
<p>7) Otros informes de auditoría externa. Todos los informes no confidenciales sobre las operaciones consolidadas del Gobierno Central se ponen a disposición del público dentro de los seis meses posteriores a la presentación.</p>	<p>SI</p> <p>Todos los informes de auditoría externa preparados por la CGC sobre las operaciones de ingresos y gastos de las entidades del sector público se ponen a disposición del público, como máximo, dentro de los tres meses de emitidos. Estos informes se encuentran disponibles al público en el portal informático de la CGC:</p> <p>http://cgc.contraloria.gob.gt/Portal/informe.jsp#/</p>
<p>8) Resumen del proyecto de presupuesto. Se pone a disposición del público un resumen simple y claro del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o del presupuesto aprobado, accesible para personas que no son expertas en presupuestos (presupuesto ciudadano), traducido, donde sea aplicable, al idioma local de mayor uso, dentro de un plazo de dos semanas a partir de la presentación del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, o dentro un mes a partir de la aprobación del presupuesto, respectivamente.</p>	<p>SI</p> <p>El Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) publica un presupuesto ciudadano que explica de forma sencilla los objetivos y políticas del Gobierno Central presupuestario, así como la relación de ingresos y egresos acordada para el año fiscal para la provisión de bienes y servicios. El enlace que se pone a disposición del público es:</p> <p>http://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=3201&Itemid=430</p> <p>El documento de presupuesto ciudadano se publica dentro de un mes de aprobado formalmente el presupuesto.</p>
<p>9) Previsiones macroeconómicas. Las previsiones, como se valoran en el ID-14.1, se ponen a disposición del público en el plazo de una semana a partir de su validación.</p>	<p>NO</p> <p>El Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) prepara proyecciones macroeconómicas como base para la propuesta de presupuesto, pero no se ponen a disposición del público, ni incluyen proyecciones del tipo de cambio y la tasa de interés.</p>

El cuadro anterior muestra que el Gobierno Central presupuestario en Guatemala cumple con facilitar el acceso público a la población de forma regular de 4 de los 5 documentos básicos y 3 de los 4 documentos adicionales requeridos por las buenas prácticas internacionales.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-9 Acceso público a la información fiscal		B
9.1 Acceso público a la información fiscal.	El Gobierno Central presupuestario pone a disposición del público 7 de los elementos de información fiscal requeridos por la metodología, siendo cuatro de ellos elementos básicos.	B

3.3 Gestión de Activos y Pasivos (Pilar III)

Los indicadores ID-10 a ID-13 valoran, de forma conjunta, la gestión eficaz de los activos y pasivos públicos. Es decir, estos indicadores buscan establecer que existe una optimización en el uso de los recursos disponibles al Estado, a través de inversiones públicas más eficientes, inversiones financieras que generen rendimientos adecuados, enajenación de activos fijos que siguen reglas claras, contratación de deuda que minimicen los costos asociados a su servicio y el seguimiento adecuado de los riesgos fiscales existentes, con el fin de poder adoptar puntualmente medidas de mitigación oportunas.

ID-10 Informe de riesgos fiscales

Este indicador evalúa la medida en que se reportan los riesgos fiscales que afectan al Gobierno Central, especialmente los riesgos que surgen de situaciones macroeconómicas adversas, pasivos contingentes, la posición fiscal de los gobiernos subnacionales o la actividad de las corporaciones o empresas públicas. El indicador tiene tres dimensiones y se utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

En Guatemala no se dispone de un marco legal y reglamentario para la identificación, evaluación y gestión de riesgos fiscales. De manera separada, en áreas como las inversiones públicas, algunas unidades ejecutoras importantes, como las dependientes MCIV, preparan un análisis de factibilidad para proyectos y, en otras, como la Dirección de Crédito Público (DCP), se prepara un análisis más completo de sostenibilidad de la deuda. Estos estudios individuales y dispersos no pueden considerarse, sin embargo, evaluaciones estructuradas de riesgo, pues no cumplen con los elementos previstos en el pilar III del Código de Transparencia del FMI⁵⁵. Por ejemplo, no se revelan las estimaciones de magnitud de los riesgos y, cuando sea posible, de su probabilidad de ocurrencia.

⁵⁵ El Código de Transparencia Fiscal, FMI, 2014 está en <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/ft-codes.pdf>

Las operaciones con Alianzas Público Privadas (APPs) no se han puesto en marcha, pero se han dispuesto normas y reglamentaciones que podrían apoyar la evaluación de riesgos de estas operaciones.

La responsabilidad para evaluar los riesgos fiscales macroeconómicos y coordinar la información sobre los riesgos específicos ha sido asumida por la Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF) del MINFIN.

Se considera importante mencionar que, aunque no pertenece al período crítico del PEFA Guatemala 2017, como parte de una evaluación formal sobre transparencia fiscal que el MINFIN solicitó al FMI, que fue realizada en 2016, y atendiendo algunas de sus recomendaciones incluidas en el informe correspondiente⁵⁶, se decidió incluir con la propuesta de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2017, un documento separado, denominado “Riesgos Fiscales”. En dicho informe, se identificaron los riesgos que el MINFIN considera como principales riesgos fiscales⁵⁷. Sin embargo, este documento, todavía no identifica todos los riesgos específicos, como el riesgo que genera el sector financiero y carece de elementos clave, como la evaluación de severidad de los riesgos y las acciones para gestionar dichos riesgos.

10.1 Seguimiento a las empresas y corporaciones públicas

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que todas **las corporaciones públicas controladas por el Gobierno Central** publiquen estados financieros anuales auditados dentro de los seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal y que el Gobierno Central publique, igualmente de forma anual un informe consolidado del desempeño financiero del sector. El periodo crítico de evaluación es el **año 2016**.

En Guatemala, para el año fiscal 2016, como se muestra en el cuadro siguiente, solamente se encontraron publicados los estados financieros de la empresa INDE con dictamen de auditores sobre el balance general y el estado de resultados. En la práctica, solamente en el SICOIN todas las empresas públicas registran sus informes de ejecución presupuestal y de dicho sistema se pueden extraer los balances generales y estados de resultados, pero no los demás estados básicos requeridos por las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) o las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC).

Cuadro 3.12
Empresas Públicas no Financieras de Guatemala

Nombre	Estados Financieros publicados
Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones	No
Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla	No
Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla	No

⁵⁶ Informe de Transparencia Fiscal, FMI, diciembre 2016.

⁵⁷ Quinta parte “Riesgos Fiscales”, incluida en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018 y Multianual 2018-2022 Páginas 1/28, MINFIN, 2017. <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proyres2018/PROY%20PRES%202017/documentos/08-28-2017%20Separata%20de%20Riesgos%20Fiscales.pdf%20-%20Adobe%20Acrobat%20Pro.pdf>.

Empresa Portuaria Quetzal	No
Empresa Portuaria Nacional de Champerico	No
Empresa Ferrocarriles de Guatemala	No
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	No
Instituto Nacional de Electrificación (INDE) ⁵⁸	Si

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la DCE, 2017

10.2 Seguimiento de los gobiernos subnacionales

La buena práctica internacional para esta dimensión requiere que ***todos los gobiernos subnacionales*** publiquen estados financieros anuales auditados dentro de los nueve meses a partir del cierre del ejercicio fiscal y de que al menos una vez al año el Gobierno Central publique un informe consolidado de su posición financiera. El periodo crítico de análisis es el ***año 2016***. En la Constitución se establecen como obligaciones mínimas de los Municipios, entre otros, remitir para su información al Órgano Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Igualmente, remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos⁵⁹.

Así mismo, en la Ley de presupuesto se establece que ... “*el Ministerio de Finanzas Públicas coordinará con los municipios la aplicación del sistema de información financiera que desarrolló, con el objeto de presentar información consolidada de todo el sector público*”⁶⁰. En este sentido, el reglamento del presupuesto requiere que - entre otras entidades - las Municipalidades⁶¹ deberán presentar a la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas la liquidación de sus respectivos presupuestos y los estados financieros correspondientes”.

Para establecer si estas normas se cumplen y alcanzan para las verificaciones previstas en el marco PEFA 2016, se trató de ubicar en el portal del SICOIN los estados financieros no auditados de las municipalidades, pero dicho portal solo permite el acceso a personas autorizadas, es decir, no es de acceso al público. Igualmente, sucede con el portal de gobiernos locales el cual no pudo abrirse para establecer si allí estaban los estados financieros. Es decir, no es de acceso al público.

A partir de la información suministrada por el MINFIN, se pudo establecer que, en el mes de octubre del año 2017, se emitió el informe denominado Índice Consolidado Financiero Municipal (ICFM) para el ejercicio fiscal 2016, el cual se refiere al desempeño de los Municipios en dicho año. Este informe representa un seguimiento, entre otros, a las finanzas de tales gobiernos, aunque no se refiere puntualmente a los estados financieros de los mismos y parte de sus análisis son extractados del SICOIN. El público no tiene acceso a este informe, pues como ya se dijo el portal de Gobiernos locales requiere usuario y clave de acceso.

⁵⁸ Esta información se encuentra disponible en <http://www.inde.gob.gt/>.

⁵⁹ Art. 134, incisos c) y d), Constitución Política de Guatemala 1985.

⁶⁰ Art. 51, Ley Orgánica del Presupuesto.

⁶¹ Art. 46, Acuerdo Gubernativo No. 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Sin perjuicio de lo anterior, no se tienen bases suficientes para afirmar que anualmente se publican informes no auditados sobre la posición financiera y el desempeño de la mayoría de los gobiernos subnacionales al menos una vez al año, dentro de los nueve meses a partir del cierre del ejercicio fiscal, como lo requiere la metodología.

10.3 Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales

La buena práctica internacional para esta evaluación, requiere que el **Gobierno Central** publique anualmente un informe en el que se cuantifique y consolide información sobre todos los pasivos contingentes significativos y otros riesgos fiscales. El periodo crítico de evaluación es el **año 2016**.

El Gobierno Central no dispone de marco legal o reglamentario, ni de normas técnicas contables que requieran o guíen el proceso de identificación y registro de pasivos contingentes y otros riesgos fiscales. Por consiguiente, en las notas a los estados financieros del Gobierno Central presupuestario u otros informes financieros, no se encuentran revelaciones al menos sobre los pasivos contingentes y no es una práctica generalizada tampoco que lo incluyan las entidades extrapresupuestarias.

Por lo anterior, para el año 2016 no se puede afirmar que exista evidencia de que las entidades y organismos del Gobierno Central cuantifiquen, al menos, algunos pasivos contingentes significativos en sus informes financieros.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-10 Informe de riesgos fiscales (M2)		D+
10.1 Seguimiento de las empresas y corporaciones públicas	El Gobierno Central dispone en SICOIN de los informes financieros de las empresas públicas dentro de los nueve meses posteriores al cierre fiscal al cual se refieren.	C
10.2 Seguimiento a los gobiernos subnacionales	Los informes financieros de las Municipalidades no son de acceso público. Un informe de desempeño financiero sobre las mismas se emite dentro de los 10 meses a partir del cierre fiscal al cual se refieren, pero tampoco es de acceso público.	D
10.3 Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales	No se dispone de evidencia sobre la revelación de pasivos contingentes en el Gobierno Central.	D

ID-11 Gestión de la inversión pública

El presente indicador valora la gestión de la inversión pública en el país a partir cuatro dimensiones: i) la utilización de metodologías apropiadas de evaluación económica de proyectos, ii) la priorización de proyectos para su incorporación en el presupuesto, iii) la preparación de proyecciones sobre costos totales del proyecto y iv) el seguimiento físico y financiero. Para establecer la calificación global se utiliza el método M2.

La inversión pública se organiza y gestiona en Guatemala alrededor del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que es el conjunto de normas, instrucciones y herramientas que tiene

por objetivo, ordenar y optimizar el uso de los recursos del Estado para el financiamiento de los proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socioeconómico y ambiental. El órgano rector del SNIP es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), que tiene como principales responsabilidades relevantes⁶²:

- a) diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la Preinversión;
- b) preparar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), de acuerdo con la política general del Gobierno y en consulta con los demás Ministerios de Estado, el anteproyecto de presupuesto de inversión anual y multianual;
- c) dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de inversión e informar al Presidente de la República, individualmente o en Consejo de Ministros, sobre los resultados alcanzados, debiendo proponer las rectificaciones que estime necesarias;
- d) coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial y territorial.

El SNIP reconoce dos tipos de proyectos de inversión: i) los que forman capital fijo y ii) los que no forman capital fijo. Las entidades que formulen proyectos de inversión de cualquiera de estos dos tipos para su financiamiento con recursos públicos tienen la obligación de registrar la información relevante en el Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP) y trasladar la información técnica de respaldo a SEGEPLAN para su evaluación correspondiente. SEGEPLAN puede aprobar, rechazar o mantener pendiente su criterio, en tanto no se subsanen debilidades identificadas en la presentación del proyecto⁶³.

En 2016, el SINIP tenía registrados alrededor de 12,000 proyectos, entre sectoriales, departamentales y municipales. Para efectos de la valoración de las dimensiones que se tratan a continuación se han tomado - como muestra - los 50 proyectos de mayor envergadura registrados por el Gobierno Central y ordenados por el monto del proyecto (ver Anexo 4). Estos 50 proyectos representan el 3.4% del total del gasto público del Gobierno Central presupuestario para ese año. Aún, no hay registros de proyectos de Alianza Público Privadas (APP) en Guatemala.

11.1 Análisis económico de los proyectos de inversión

La buena práctica internacional reflejada en el marco PEFA para esta dimensión requiere que todos los grandes proyectos de inversión del **Gobierno Central** hayan sido sometidos a un análisis económico de pre-factibilidad y/o factibilidad de acuerdo a lo establecido por las directrices nacionales en la materia, que estos análisis hayan sido examinados por una entidad diferente a la entidad formuladora del proyecto y que los resultados de la evaluación sean de conocimiento público. El periodo crítico de evaluación es el **año 2016**.

Todos los proyectos de la muestra cuentan con un análisis económico, social y/o ambiental que se elabora con base en las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública aprobadas

⁶² Art. 14, Ley del Organismo Ejecutivo.

⁶³ Arts. 1.1 a 1.5 de las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública de marzo de 2016.

anualmente para el ejercicio correspondiente. Estos proyectos se registraron en el SINIP y fueron evaluados por la Dirección de Inversión Pública, dependiente de la Subsecretaría de Inversión Pública de SEGEPLAN, que tienen la responsabilidad de coordinar la emisión de dictámenes, sobre la viabilidad técnica y la rentabilidad económica y social de los proyectos de inversión pública, que ingresan al SNIP⁶⁴. Los informes de evaluación se notifican a la entidad formuladora del proyecto junto al dictamen de aprobado, rechazado o pendiente, pero no se publican⁶⁵.

11.2 Selección de proyectos de inversión

Para cumplir con el estándar internacional, la metodología PEFA requiere que todos los grandes proyectos de inversión del **Gobierno Central** sean priorizados por: i) una sola entidad pública responsable y ii) sobre la base de criterios uniformes, formales y públicos para la selección de los proyectos antes de su inclusión en el presupuesto. El periodo crítico de evaluación es el último ejercicio fiscal finalizado, en este caso, el **año 2016**.

SEGEPLAN es el ente responsable nacional para priorizar y seleccionar los proyectos (con dictamen de aprobados y pendientes) y preparar el Programa de Inversión Pública (PIP) que se incluirá en el presupuesto de la gestión correspondiente. Esta priorización se realiza en función de las pautas establecidas en el documento “Criterios de Priorización de Proyectos de Inversión” que prepara anualmente la Dirección de Estudios Estratégicos del Desarrollo (DEED) de la Subsecretaría de Políticas Públicas, con base en la planificación de mediano y largo plazo, la agenda de gobierno y las políticas públicas sectoriales y territoriales vigentes. Los criterios de priorización son uniformes para todos los proyectos de inversión y se publican (aunque no se encontraban actualizados en el portal informático al momento de la evaluación).

Cuadro 3.13
Ponderación para la Priorización de Proyectos, 2016

Componente	Puntuación según funciones		Puntos
Evaluación técnica			20
Enfoque territorial			15
Ejes del Plan Nacional de Desarrollo			65
Guatemala urbana y rural	Agua y saneamiento	60	
	Desarrollo urbano y rural	30	
Bienestar para la gente	Salud	65	
	Educación	60	
	Protección social (vivienda)	60	
	Seguridad alimentaria y nutricional	55	
	Ciencia y tecnología	25	
	Cultura	20	
Riqueza para todas y todos	Agropecuario	50	
	Transporte	45	

⁶⁴ Art. 23, Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

⁶⁵ SEGEPLAN cuenta con el Sistema de Control de Emisión de Dictámenes/Opinión Técnica (SICED) que registra los dictámenes emitidos por los funcionarios técnicos especializados sobre los proyectos evaluados. Sin embargo, este sistema no tiene carácter público, puesto que se requiere de un registro y llave para acceder a la información disponible.

	Turismo	25	
	Trabajo y Previsión Social	25	
	Industria	20	
	Comercio	20	
Recursos naturales para el futuro	Medio ambiente	60	
	Energía	40	
Estado como garante de derechos y conductor del desarrollo	Seguridad interna	35	
	Judicial	30	
Total			100

Fuente: SEGEPLAN, 2017

Todos los proyectos de la muestra fueron priorizados por el SNIP y ordenados (jerarquizados) por el sistema en función de la aplicación de los criterios definidos en la tabla anterior. Esta priorización es presentada formalmente al MINFIN para su incorporación al presupuesto hasta el número de proyectos que lo permita la disponibilidad presupuestaria. En algunos casos, durante la consideración del PIP en el Consejo de Ministros o en el tratamiento del proyecto de presupuesto en el Congreso de la República, es posible que se altere esta priorización, pero en criterio de las autoridades esto sucede cada vez con menos frecuencia y cuando existen estos cambios, los mismos están generalmente asociados con proyectos de inversión a nivel departamental y municipal.

11.3 Determinación de costos de los proyectos de inversión

La buena práctica internacional para esta dimensión indica que los grandes proyectos de inversión del **Gobierno Central** incluyen todos los costos que se generan durante su ciclo de vida, incluyendo los costos de capital y los costos recurrentes. Además, estos costos deben estar incorporados en los documentos presupuestarios (o presupuesto multianual de inversión) con un desglose de las estimaciones de costos que correspondan a cada ejercicio fiscal para, por lo menos, los tres años siguientes. El **año 2016**, es el periodo de evaluación.

La preparación de un presupuesto multianual de inversión pública es un procedimiento incipiente todavía en Guatemala. Todos los proyectos, incluidos aquellos que ya tienen ejecución iniciada (proyectos de arrastre) se priorizan e incorporan cada año en el presupuesto anual. Las proyecciones multianuales que existen no incluyen los gastos recurrentes (operación y mantenimiento) que originan los proyectos de inversión a su finalización.

11.4 Seguimiento de los proyectos de inversión

La buena práctica internacional con la que se evalúa la presente dimensión establece que la mayor parte de los grandes proyectos de inversión pública del **Gobierno Central** deben ser monitoreados (se les hace seguimiento) en su avance físico y financiero por las entidades que ejecutan los mismos y que estos avances se reportan con un alto cumplimiento de las reglas y procedimientos establecidos para ello. Asimismo, la información que se produce se publica por lo menos de forma anual en informes fiscales regulares. El periodo de análisis es el **año fiscal 2016**.

Las normas del SNIP establecen que la autoridad superior de la entidad que ejecuta uno o más proyectos de inversión debe nombrar ante SEGEPLAN a los funcionarios responsables de

ingresar y actualizar en el SINIP la información de seguimiento de cada uno de ellos⁶⁶. En el caso de los proyectos que cuenten con asignación presupuestaria en el ejercicio fiscal vigente, la información sobre el avance físico/financiero se debe ingresar al sistema de forma mensual, incluyendo evidencia fotográfica de estos avances. La veracidad del registro de la información es responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad ejecutora.

Estos mismos procedimientos autorizan a SEGEPLAN a realizar visitas de campo (dos al año, en abril y octubre) para verificar la consistencia de la información sobre el avance físico de los proyectos de inversión registrada en el SINIP por las entidades ejecutoras. Las visitas de campo realizadas a los proyectos del Gobierno Central durante el mes de octubre de 2016 muestran que solo el 39.5% de estos proyectos muestran información en el sistema que es consistente con los avances efectivamente verificados⁶⁷. Esta evidencia exhibe, entonces, un cumplimiento relativamente bajo de las reglas y procedimientos de ejecución y seguimiento de proyectos.

Adicionalmente a las visitas de campo, la Dirección de Inversión Pública, de la Subsecretaría de Inversión Pública de SEGEPLAN, elabora de forma cuatrimestral (con cortes a abril, agosto y diciembre) informes de seguimiento de todos los proyectos registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)⁶⁸. Estos informes se producen para retroalimentar la toma de decisiones al interior del Gobierno y no son de distribución pública.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-11 Gestión de la inversión pública (M2)		C+
11.1 Análisis económico de los proyectos de inversión	Todos los proyectos de inversión tienen análisis económico, social y/o ambiental en conformidad con las normas del SNIP y estos análisis son revisados por SEGEPLAN a efectos de aprobar su ingreso al SINIP. Estos informes elaborados por SEGEPLAN no son de dominio público.	C
11.2 Selección de proyectos de inversión	SEGEPLAN, de acuerdo a su mandato legal, prioriza los proyectos de inversión para su incorporación en el presupuesto de la gestión fiscal correspondiente sobre la base de criterios formales, uniformes y transparentes (son públicos).	A
11.3 Determinación de costos de los proyectos de inversión	Los proyectos de inversión se priorizan e incorporan cada año en el presupuesto anual. No se ha desarrollado todavía en Guatemala un presupuesto multianual de inversión pública que permita desglosar los costos de un proyecto sobre el número de años que demandará su ejecución.	D
11.4 Seguimiento de los proyectos de inversión	Los proyectos de inversión son monitoreados por las entidades que ejecutan los mismos, pero no hay un cumplimiento alto de las reglas y procedimientos establecidos. Los informes cuatrimestrales sobre la ejecución de proyectos de inversión no son públicos.	C

⁶⁶ Apartado 2.6, Seguimiento de Proyectos, Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, 2016.

⁶⁷ Informe Ejecutivo - Visitas de campo realizadas del 3 al 28 de octubre de 2016, a proyectos de inversión ejecutados por entidades del Gobierno Central, Descentralizadas, Autónomas y Consejos Departamentales de Desarrollo Ejercicio Fiscal 2016, SEGEPLAN, noviembre de 2016.

⁶⁸ Informe de seguimiento de proyectos de inversión pública registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) al Tercer Cuatrimestre de 2016, SEGEPLAN, enero 2017.

ID-12 Gestión de los activos públicos

Este indicador evalúa la gestión y el seguimiento de los activos financieros y no financieros del sector público, así como la transparencia con la que se venden, transfieren o dan de baja estos activos. El indicador tiene tres dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

El marco jurídico de Guatemala incluye una variedad de normas y reglamentos para la gestión de los activos públicos. La función de consolidar el registro de los bienes que constituyen los activos del Estado, llevar la contabilidad patrimonial correspondiente y controlar, registrar y custodiar los fondos y valores públicos, excepto cuando dichas funciones están atribuidas de forma expresa por la ley a órganos o dependencias distintas, recae sobre el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)⁶⁹. Todas las entidades públicas, sin importar el ámbito en que se desenvuelvan, deben cumplir con los mandatos emitidos por MINFIN para el efecto.

Institucionalmente, el MINFIN gestiona los activos de la Administración Central a través de la Tesorería Nacional (TN), la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) y la Dirección de Bienes del Estado (DBE). Las instituciones que no son parte de la Administración Central y no procesan fondos mediante la Cuenta Única del Tesoro (CUT), es decir las entidades descentralizadas y autónomas, deben asegurar mediante sus propias Tesorerías o entidades equivalentes y sus unidades administrativas y financieras, el registro y gestión de los activos a su cargo, de tal forma que cumplan con lo reglamentado por el MINFIN, como organismo rector de las finanzas públicas en el país.

12.1 Seguimiento de los activos financieros

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que el *Gobierno Central* lleve un registro completo de su cartera, incluyendo todas las categorías de activos financieros, los mismos que deben ser valorados a su valor razonable o valor de mercado, de conformidad con las normas de contabilidad internacionales. Además, requiere que la información sobre el desempeño de la cartera de activos financieros se publique anualmente. El periodo crítico de evaluación es el último año fiscal finalizado, el *año 2016*.

En Guatemala, el Gobierno Central no está consolidado, de tal forma que, para evaluar esta dimensión, se seleccionaron dos ejecutores importantes que son parte del Gobierno Central extrapresupuestario, como son el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT). Estas entidades, junto con el Gobierno Central presupuestario, del cual se tienen datos agregados, constituyen una base considerada razonable para la calibración correspondiente.

⁶⁹ Art. 4, numeral 9, Acuerdo Gubernativo 26-2014 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, del 29 de enero de 2014.

Cuadro 3.14
**Activos Financieros del Gobierno Central presupuestario
y de las entidades seleccionadas extra presupuestarias al 31.12.16**
(Millones de Quetzales)

Activos Financieros	Gobierno Central Presupuestario	IGSS	INGUAT	Total
Efectivo	5,614.0	79.6	114.5	5,808.1
Inversiones y exigible	5,284.0	43,842.0	30.9	49,156.9
Total	10,898.0	43,921.6	145.4	54,965.0

Fuente: Elaboración propia con base en información de los informes financieros auditados por la CGC al 31.12.16

Tanto las entidades del Gobierno Central presupuestario, a través de la TN, la DBE y la DCE, así como las entidades extrapresupuestarias, llevan registros individuales de activos financieros. Sin embargo, no se encuentra evidencia de que sea una práctica contable valorar tales activos a su valor de realización o mercado debido a las dificultades y problemas de conciliación de cuentas clasificadas como exigibles, que no se protegen, por ejemplo, con provisiones para difícil recaudo. Por otra parte, a excepción del IGSS, ninguna entidad pública - al menos anualmente - información sobre el desempeño de la cartera de tales activos.

12.2 Seguimiento de los activos no financieros

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que el **Gobierno Central presupuestario** lleve un registro de sus activos fijos, tierras y (si corresponde) activos en el subsuelo, incluyendo información sobre su uso y antigüedad, la cual se debe publicar anualmente. El periodo crítico de evaluación es el **año 2016**.

Al igual que en el caso de los activos financieros y según las normas legales vigentes, el Gobierno Central presupuestario centraliza la gestión y control de los activos no financieros en la DBE, entidad que lleva el registro de los movimientos y saldos de los bienes inmuebles y en el caso de los bienes muebles, únicamente su movimiento. El registro contable de los saldos y movimientos de los activos no financieros se encuentran en el SICOIN a nivel de cuentas mayores y cada entidad lleva registros individuales, los cuales no están conciliados con los registros de la DBE y del SICOIN.

Cuadro 3.15
Categorías de Activos No Financieros
(Quetzales)

Categorías	Subcategorías	Consignadas en los registros	Comentarios
Propiedad, planta y equipo (Neto)	Propiedad y planta en operación	954,336,610	En la DBE disponen de 6,000 registros aprox. Entre fincas urbanas y rústicas.
	Maquinaria y equipo	4,997,671,139	
	Tierras y terrenos	477,365,355	
	Construcciones en proceso	51,493,496,218	Cuentas pendientes de conciliación.
	Equipo militar y de seguridad	585,419,439	
	Animales	2,014,015	

	Otros activos fijos	590,598,165	
	Infraestructura	818,406,407	
	Total de propiedad, planta y equipo (neto)	59,919,307,347	
Activos no productivos	Activos intangibles	51,252,486	Costo de proyectos de inversión social, software de uso y propiedad exclusiva de la entidad. Producción y adquisición de páginas o portales de internet, patentes, propiedad literaria, concesiones, marcas de fábrica y fórmulas.
Total activos no financieros		59,970,559,833	

Fuente: Balance General. Presidencia, Ministerios de Estado, Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo, al 31 de diciembre 2016. Suministrado por la DCE del MINFIN.

De acuerdo con los informes de la CGC y las notas a los informes financieros, todos los elementos de propiedad, planta y equipo que se muestran en el cuadro 3.15 están registrados a su valor histórico y no se aplican políticas de depreciación y amortización para establecer su vida útil. Igualmente, no se han aplicado métodos de valorización o equivalentes relacionados con la propiedad inmueble, tal como lo requieren las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

Tampoco se dispone, para la totalidad del Gobierno Central presupuestario, de inventarios físicos actualizados de los activos no financieros, que estén conciliados con los saldos que se registran en SICOIN y se presentan en el balance general. Por otra parte, tampoco se cuenta con informes de acceso al público, en los cuales se revele información sobre el uso y antigüedad de estos activos. Finalmente, no se mantiene un registro de activos en el subsuelo.

Basados en los registros parciales de la DBE y los del SICOIN sin conciliar, es posible afirmar que el Gobierno Central presupuestario lleva un registro de sus activos fijos y recopila información parcial sobre su uso y antigüedad.

12.3 Transparencia en la enajenación de activos

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que el *Gobierno Central* en el caso de los activos financieros y el *Gobierno Central presupuestario* para los activos no financieros, dispongan de reglas y procedimientos claros para la transferencia o enajenación de los activos públicos, incluida la información que se debe presentar al Órgano Legislativo para su información o aprobación. Igualmente, que, en los documentos presupuestarios, informes financieros u otros informes, se incluya la información sobre tales transferencias o enajenaciones. El periodo crítico de evaluación es el *año 2016*.

Aunque existen normas y reglas para el movimiento de algunos bienes muebles en todo el nivel del Gobierno Central⁷⁰, especialmente usufructos, adscripciones, permutas, servidumbres o

⁷⁰ Acuerdo Ministerial 216-2012, del 20 de noviembre de 2012. Requisitos para solicitar usufructos, adscripciones, permutas, servidumbres o donaciones de bienes muebles propiedad del Estado, Acuerdo Gubernativo 905-2002 y sus Reformas del 19 de diciembre de 2013. “Reglamento para Regularizar y Otorgar en Arrendamiento Bienes Inmuebles Propiedad del Estado”, Acuerdo Ministerial No. 71-2014, “Guía de Requisitos y Lineamientos Generales de Procedimientos Administrativos de Arrendamiento de Bienes Inmuebles o Fracciones de éstos, Propiedad del Estado”. Acuerdo Ministerial No. 71-2014 sobre procedimientos para arrendamiento de

donaciones de bienes muebles propiedad del Estado y arrendamiento de bienes inmuebles, no se encontró legislación y reglamentos focalizados a la venta y disposición de bienes inmuebles. Igualmente, no está previsto en el marco legal, someter al Órgano Legislativo ni previa, ni posteriormente, decisiones sobre transferencias y enajenaciones de tales activos. En la Dirección de bienes del estado se nos informó que en el caso de la transferencia o enajenación de activos no financieros se informa caso a caso a través de la publicación de Acuerdos Gubernativos en el Diario de Centro América y dichos acuerdos se registran en la base de datos - CENSOS - de la Dirección de Bienes del Estado. Sin embargo, no se suministró evidencia para confirmar que estas informaciones fueran equivalentes a lo requerido por el marco PEFA.

Adicionalmente, en los documentos presupuestarios, informes financieros u otros informes emitidos en el año 2016, no se incluye información, aunque sea parcial, que permita identificar las transferencias o enajenaciones realizadas.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-12 Gestión de los activos públicos (M2)		D+
12.1 Seguimiento de los activos financieros	El Gobierno Central lleva un registro de su cartera para las principales categorías de activos financieros, pero no reporta tales activos a su valor de realización o mercado y no publica información sobre su desempeño.	C
12.2 Seguimiento de los activos no financieros	Aunque el Gobierno Central lleva un registro de los activos fijos, estos no están conciliados con inventarios físicos y no hay información completa que revele su uso y antigüedad.	C
12.3 Transparencia en la enajenación de activos	Los documentos presupuestarios, informes financieros u otros informes emitidos en el año 2016, no incluyen información, aunque sea parcial, que permita identificar las transferencias o enajenaciones de activos públicos.	D

ID-13 Gestión de la deuda

El presente indicador evalúa la gestión de la deuda pública (interna y externa) y las garantías soberanas. Busca establecer si existen prácticas de gestión, registros y controles adecuados para asegurar que los mecanismos sean eficaces y eficientes. Este indicador tiene tres dimensiones y utiliza el método de agregación M2.

La Ley Orgánica del Presupuesto establece la atribución para el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) de ser el órgano rector del sistema de crédito público⁷¹ y en desarrollo de esta ley, su Reglamento, le asigna a la Dirección de Crédito Público (DCP) la función de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público⁷².

inmuebles, Acuerdo Ministerial No. 83-2017 "A" sobre ingresos por arriendos de inmuebles, Acuerdo Gubernativo 217-94 del 11 de mayo de 1994. "Reglamento de Inventarios de los Bienes Muebles de la Administración Pública" y Decreto 103-97 del 18 de noviembre de 1997, que autoriza la venta o permuta de material ferroso.

⁷¹ Art. 62, Ley Orgánica de Presupuesto.

⁷² Art. 171 literal i), Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto.

No obstante de ser el MINFIN el órgano rector, por disposición constitucional, la aprobación de los empréstitos y de otras formas de endeudamiento que el Ejecutivo gestione o negocie, le corresponde al Congreso de la República.

13.1 Registro y preparación de informes sobre la deuda y garantías

La buena práctica internacional tomada como referencia en el Marco PEFA requiere que los registros de la deuda, tanto interna como externa, y de las garantías de la deuda, cumplan con las siguientes condiciones: a) sean completos y exactos, b) se actualicen y concilien mensualmente y c) que al menos trimestralmente se preparen informes de gestión y estadísticos integrales que comprendan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones. El alcance es el **Gobierno Central** y el periodo crítico es **al momento de la evaluación**, es decir **octubre de 2017**.

La DCP cuenta con un conjunto de sistemas y subsistemas de información dónde registra la información de las deudas adquiridas y, más específicamente, datos de las condiciones contractuales del préstamo tales como: monto, fechas de suscripción, decreto de aprobación, fecha del decreto, plazo, periodo de gracia, tasa de interés, periodo de amortización, tasa de comisión (si existe), moneda de contratación y tabla de amortización. Esta información se ingresa en los sistemas luego de la aprobación del préstamo por parte del Congreso de la República y de la suscripción del respectivo contrato.

Los sistemas de gestión utilizados por la DCP son los siguientes:

- Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), que permite el control y registro de donaciones recibidas, préstamos externos directos y préstamos contraídos con garantía soberana. Mediante este sistema se conforma la base de los préstamos contraídos.
- Sistema Nacional de la Deuda Pública (SINADEP), que es un conjunto de sistemas integrados del módulo de deuda que permiten administrar, controlar y dar seguimiento estadístico y presupuestario a la deuda pública interna y externa. Agrupa los siguientes subsistemas:
 - Subsistema de Títulos Valores, que administra y hace control estadístico de la deuda pública titularizada.
 - Subsistema de Administración de la Deuda Pública Externa, que administra y hace control de la deuda pública externa.
 - Subsistema de Seguimiento de Proyectos, que utilizan para el control de las fases de gestión y ejecución de los proyectos con préstamos contratados.

Además de los anteriores sistemas, el módulo deuda-SIAF permite realizar el interface con el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), en el que se registran los ingresos, pagos, regularizaciones de la cooperación y el endeudamiento público.

Los registros de la deuda, interna y externa, que lleva la DCP comprenden la totalidad de préstamos y garantías de las entidades que pertenecen a la administración central, así como los registros de la deuda, interna y externa, de las entidades descentralizadas, autónomas y de la

seguridad social, siempre que éstas tengan garantía soberana. Otras deudas que puedan ser adquiridas por estas entidades descentralizadas y autónomas y que no tengan garantía soberana, no están identificadas o registradas en el sistema.

Mensualmente se actualiza y se realizan conciliaciones de las deudas adquiridas con los organismos financieros y también, con esa misma periodicidad, se producen reportes estadísticos de las operaciones de la deuda pública que son llamados Reportes de Operaciones de Crédito Público (ROCP). Estos reportes se producen en los primeros 17 días calendario del mes siguiente, y contienen información acumuladas al mes correspondiente sobre el servicio de la deuda, el saldo de la deuda y de las operaciones. Los reportes son publicados en el portal del MINFIN⁷³.

Además del reporte mensual, también se produce para uso interno, un informe sobre los riesgos del portafolio de la deuda. Este contempla los riesgos asociados a las tasas de interés, tipo de cambio y de refinanciamiento. El informe es compartido con la DAPF para alimentar el informe anual de la sostenibilidad de la deuda.

Con base en la evidencia obtenida se concluye que el Gobierno Central únicamente cuenta con registros de la deuda provenientes de operaciones de crédito público, aprobadas por el Congreso de la República. De esa cuenta, no se incluyen en el registro aquellas operaciones de endeudamiento que puedan ser adquiridas por las entidades descentralizadas y autónomas y que no hayan requerido garantía soberana.

13.2 Aprobación de la deuda y las garantías

La buena práctica internacional referida en el Marco PEFA requiere que para contraer préstamos, emitir deuda nueva y garantías de préstamos a nombre del Gobierno Central se deben cumplir con los siguientes requisitos: a) que la legislación conceda la autorización a una única entidad competente de la gestión de la deuda, b) existan políticas y procedimientos escritos que brinden orientación para la contratación de préstamos, la emisión de deuda nueva y la ejecución de transacciones relacionadas, la emisión de garantías de préstamos y el seguimiento de las actividades de gestión de la deuda, y c) los niveles de endeudamiento deben ser aprobados por el gobierno o el Órgano Legislativo. El alcance es el **Gobierno Central**, y el periodo tomado en cuenta corresponde al **último ejercicio fiscal finalizado**, en este caso el **año 2016**.

En el caso de Guatemala, la facultad para contratar, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa radica en el Congreso de la República⁷⁴, y al MINFIN le corresponde, como órgano rector del sistema de crédito público, realizar la gestión para la contratación de préstamos y otras formas de endeudamiento y esta función la realiza a través de la DCP, dependencia que tiene a su cargo, entre otras atribuciones, la de tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público.

⁷³ Enlace: http://dcp-web.minfin.gob.gt/Documentos/Estadisticas/Reporte_Operaciones_Credito_Publico.pdf.

⁷⁴ Art. 171, inciso i), Constitución Política de la República de Guatemala de 1985.

Para llevar adelante un proceso de contratación de un empréstito, este se inicia con la presentación de una solicitud de endeudamiento y la conformación del expediente en la DCP. De considerarse viable la gestión, se traslada al organismo financiero respectivo y se inicia el proceso de preparación y legalización, según el procedimiento definido, con base en lo establecido en el Artículo 171 literal i) de la Constitución Política de la República de Guatemala. Es importante mencionar que este procedimiento se aplica para las operaciones de deuda pública que adquiere la administración central y entidades autónomas y/o descentralizadas, que requieren la aprobación previa del Congreso de la República.

En ese contexto, en los casos de los empréstitos de la administración central y de aquellos que requieren garantía soberana, el Congreso de la República emite una autorización individual sobre cada operación de préstamo, y para los casos de endeudamiento a través de títulos valores (internos y externos), el Congreso de la República aprueba un cupo de endeudamiento en la Ley de Presupuesto del respectivo ejercicio fiscal que luego podrá ser utilizado.

Se pudo evidenciar la existencia una política de endeudamiento para el ejercicio fiscal 2016⁷⁵ y de otra parte, con base en la Constitución Política, la Ley Orgánica de Presupuesto y su reglamento, se evidenció también la existencia de manuales de procedimientos escritos que brindan información detallada sobre la contratación de préstamos en sus diferentes modalidades, la emisión de deuda nueva, la emisión de garantías soberanas sobre los préstamos y el seguimiento de las actividades de gestión de la deuda.

13.3 Estrategia de gestión de la deuda

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que el gobierno dé a conocer públicamente una estrategia actualizada de gestión de la deuda a mediano plazo, que abarque la deuda pública existente y proyectada para un horizonte de al menos tres años. Esta estrategia debe cumplir con los siguientes requisitos: a) contener metas para indicadores como tasas de interés, refinanciamiento y riesgos asociados al tipo de cambio, b) deben presentarse informes anuales al Órgano Legislativo que compare los objetivos de la gestión de la deuda y los resultados obtenidos y c) el plan anual de contratación de préstamos del gobierno debe ser congruente con la estrategia aprobada. El alcance es el ***Gobierno Central***, y el periodo toma en cuenta es ***al momento de la evaluación, con referencia a los últimos tres ejercicios fiscales finalizados***.

No se pudo evidenciar la existencia de una estrategia integral y actualizada de gestión de la deuda a mediano plazo que se dé a conocer públicamente. De manera adicional no se lograron identificar informes anuales que sean presentados al Órgano Legislativo en los que se rinda cuentas acerca de los resultados obtenidos de la estrategia de gestión de la deuda. Tampoco fue posible establecer si existía congruencia entre la estrategia de gestión de la deuda y el plan de contratación de préstamos.

⁷⁵ Acuerdo Ministerial 97, que aprueba la Política de Crédito, de fecha 4 de marzo de 2016.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-13 Gestión de la deuda (M2)		C+
13.1. Registro y preparación de informes sobre la deuda y las garantías	El Gobierno Central únicamente cuenta con registros de la deuda provenientes de operaciones de crédito público, aprobadas por el Congreso de la República. No se incluyen en este registro las operaciones de crédito de las entidades descentralizadas y autónomas, que no hayan requerido garantía soberana.	C
13.2. Aprobación de la deuda y las garantías	La legislación concede al Congreso de la República la facultad para contratar, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa, mientras que al MINFIN le corresponde, como órgano rector del sistema de crédito público, realizar la gestión para la contratación de préstamos y otras formas de endeudamiento. Se lograron evidenciar la existencia de procedimientos escritos y de una política escrita de endeudamiento para el último ejercicio finalizado (año 2016).	A
13.3. Estrategia de gestión de la deuda	No se pudo evidenciar la existencia de una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo integral y actualizada, que se dé a conocer públicamente.	D

3.4 Estrategia Fiscal y Presupuestación basada en Políticas (Pilar IV)

Los indicadores ID-14 a ID-18 valoran de forma conjunta si la estrategia fiscal y el presupuesto (anual y multianual) se preparan y se aprueban tomando debidamente en cuenta las políticas públicas, las estrategias y las prioridades definidas por el Gobierno Central a nivel global y sectorial.

ID-14 Previsiones macroeconómicas y fiscales

El presente indicador mide la solvencia del Gobierno Central para formular previsiones macroeconómicas y fiscales sólidas, así como su capacidad para estimar el impacto fiscal de los cambios en las condiciones económicas que sustentan una estrategia fiscal sostenible. Este indicador tiene tres dimensiones y utiliza el método de agregación M2.

El Banco Central de Guatemala (BANGUAT) tiene como objetivo fundamental contribuir a la creación y mantenimiento de las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional, propiciando políticas monetarias, cambiarias y crediticias que promuevan la estabilidad en el nivel general de precios⁷⁶. En este amplio marco de acción tiene entre sus funciones analizar y evaluar integral y consistentemente las variables que afectan la situación macroeconomía del país, y para ello cuenta dentro de su estructura orgánica con el Departamento de Análisis Macroeconómico y Pronósticos.

⁷⁶ Art. 3, Decreto 16-2002, Ley Orgánica del Banco de Guatemala de fecha 10 de mayo de 2002.

Así mismo, el reglamento interno del Ministerio de Finanzas Publicas (MINFIN) establece para este ministerio la función de formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo, en función de la política económica y social del Gobierno⁷⁷. Para su cumplimiento cuenta en su estructura orgánica con la Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF), dependencia que tiene entre sus responsabilidades diseñar y construir modelos económicos de equilibrio general, de impacto fiscal y de otra índole macroeconómica, utilizando métodos econométricos o de cualquier otra naturaleza, así como la de implementar, operar y actualizar los modelos de ingresos fiscales.

14.1 Previsiones macroeconómicas

La buena práctica internacional tomada como base para el Marco PEFA requiere que el **Gobierno Central** prepare previsiones macroeconómicas de los siguientes indicadores clave: variaciones del PIB, tasa de inflación, tasas de interés y tipo de cambio y se cumpla con: a) incluirlos en la documentación presupuestaria presentada al Órgano Legislativo, b) actualizarlos por lo menos anualmente, c) que abarquen el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes y d) que sean examinados por una entidad distinta de aquella que las elaboró. El periodo crítico son los **últimos tres ejercicios fiscales finalizados**, para la presente evaluación, los años **2014, 2015 y 2016**.

Las previsiones macroeconómicas fueron incorporadas en la documentación presupuestaria de los últimos ejercicios fiscales finalizados, corresponden al crecimiento del PIB, tanto nominal como real, la variación esperada de las importaciones y las exportaciones, y la meta de inflación. Las previsiones para el tipo de cambio y las tasas de interés no son proporcionadas por el BANGUAT y, por tal razón, no son incorporadas en la documentación presupuestaria.

Las previsiones fueron preparadas por el BANGUAT y abarcan el año en curso y los dos años siguientes. Estas previsiones se actualizan o revisan tres veces durante el transcurso del año, hacia los meses de enero, abril y agosto, siendo las de abril las que se utilizan para el ejercicio de presupuesto en preparación, por ser las que mejor empalman con el calendario de programación presupuestario. Para el ejercicio 2017, las previsiones abarcan un periodo mayor de cinco años.

Las previsiones macroeconómicas preparadas por el BANGUAT son presentadas a la Comisión Técnica de Finanzas Públicas, órgano asesor del Ministro de Finanzas Públicas en la definición de políticas, programación, control y evaluación de la gestión financiera pública, sin embargo, en esta instancia no se realiza un examen exhaustivo de las proyecciones y los supuestos utilizados, pues aunque se pueden emitir opiniones o comentarios respecto de algunas proyecciones, en la actualidad el MINFIN no dispone de un modelo propio contra el cual contrastar las estimaciones que le son presentadas.

Al respecto de la posibilidad de contar con una mayor capacidad para estimar las previsiones macroeconómicas, a partir del 2015⁷⁸, el MINFIN con el acompañamiento de la cooperación

⁷⁷ Art. 4, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Publicas.

⁷⁸ En los años 2015 y 2016, con apoyo de la Secretaría de Estados para Asuntos Económicos de Suiza (SECO), se hicieron esfuerzos por construir un modelo macro fiscal, y en la actualidad está en desarrollo, con asistencia técnica del CAPTAC-DR, un modelo de programación financiera que se espera culminar en el año 2018. A partir

internacional está realizando esfuerzos para construir herramientas analíticas que permitan generar un marco macroeconómico propio y que provea de insumos para una discusión más consistente de la información económico y financiera sobre proyecciones presupuestarias.

Tomando como base las evidencias obtenidas, se concluye que el Gobierno Central prepara y publica en los documentos presupuestarios, previsiones para parte de los indicadores macroeconómicos clave, como son: el PIB nominal y real, la variación esperada de las importaciones y las exportaciones, y la meta de inflación. No se evidencia la preparación y publicación de previsiones sobre el tipo de cambio y tasas de interés.

14.2 Previsiones fiscales

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que el **Gobierno Central** prepare previsiones fiscales de los principales indicadores fiscales y que se cumplan con los siguientes requisitos: a) estas previsiones abarquen los ingresos desglosados por tipo, el gasto agregado y saldo presupuestario, b) las previsiones sean para el año en preparación y los dos ejercicios siguientes, c) las previsiones se incluyan en la documentación presupuestaria presentada al Órgano Legislativo, junto con los supuestos básicos, y d) se presenten explicaciones de las principales diferencias con las previsiones formuladas en el año anterior. El periodo tomado en cuenta corresponde a los **últimos tres ejercicios fiscales finalizados**, en este caso, los años **2014, 2015 y 2016**.

En la documentación presupuestaria que se presentó al Órgano Legislativo en los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, más específicamente en la sección del presupuesto multianual, se incluyen proyecciones de los ingresos tributarios y no tributarios y dentro de los primeros de los impuestos directos e indirectos. No se presentan proyecciones desagregadas por cada uno de los impuestos específicos, ni se identifican los supuestos básicos utilizados⁷⁹.

Así mismo, en la sección del presupuesto multianual, se incorporan las estimaciones del saldo presupuestario para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes, y también se incluyen los gastos agregados. Para la estimación de estos últimos se toma en consideración la ejecución observada de ejercicios anteriores y la esperada al cierre del año, los ajustes por inflación y los ajustes salariales por pactos colectivos y otros. También se toman en cuenta los gastos que demandan las prioridades de Gobierno, pero estos priorizados con base en la disponibilidad de los recursos y capacidad de endeudamiento.

Las variaciones entre la previsión fiscal final aprobada y las proyecciones incluidas en el presupuesto aprobado del ejercicio anterior, no fueron explicadas como parte del proceso presupuestario anual de los ejercicios 2014, 2015 y 2016, solo hasta el proyecto de presupuesto de

de estos esfuerzos se estima que en un futuro próximo se esté en condiciones de generar un marco macroeconómico propio y así fortalecer los modelos y proyecciones que se producen desde el BANGUAT.

⁷⁹ Es oportuno mencionar que el Decreto 37-2016, norma que reforma la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), incluye regulaciones respecto al pronóstico y meta de recaudación tributaria y establece que las estimaciones deben contar con las notas metodológicas que sustentan estos cálculos y que deben ser presentadas a la Comisión Técnica de Finanzas Públicas.

2018 se incluye una separata de riesgos fiscales, en la que se realiza un análisis del comportamiento histórico de las variables macroeconómicas y fiscales.

Con base en las evidencias obtenidas, se concluye que el gobierno prepara provisiones para el ejercicio en preparación y dos años más, para los ingresos, los gastos y el saldo presupuestario. Sin embargo, los supuestos básicos utilizados no son incluidos en la documentación presupuestaria que se presenta al Órgano Legislativo.

14.3 Análisis de sostenibilidad macrofiscal

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que el **Gobierno Central** prepare escenarios de las provisiones fiscales que cumplan con las siguientes condiciones: a) los escenarios deben estar basados en supuestos macroeconómicos alternativos b) los escenarios deben estar publicados junto con las provisiones centrales y c) los escenarios deben incluir un examen de sensibilidad. El periodo crítico toma en cuenta los **últimos tres ejercicios fiscales finalizados** que corresponden a los años 2014, 2015 y 2016.

El BANGUAT prepara escenarios alternativos de los supuestos macroeconómicos y sobre esa base se preparan escenarios de las provisiones fiscales para uso interno que no son incluidos en la documentación presupuestaria que se adjunta al proyecto de presupuesto, más específicamente en el presupuesto multianual. No se evidenció que, sobre los escenarios fiscales preparados, se haya realizado un examen de sensibilidad, ni tampoco el que se haya realizado una evaluación cualitativa del impacto de los supuestos macroeconómicos alternativos.

Para el caso de ingresos se pudo conocer de la existencia de escenarios complementarios que son preparados de manera independiente por los equipos técnicos del MINFIN y de la SAT, los mismos que alimentan el escenario base de proyección. Las variables que son utilizadas en estos escenarios toman en cuenta el comportamiento de las fuentes de ingresos obtenidos del año anterior y del efecto esperado de medidas administrativas de control. Estos escenarios tampoco son publicados y solo hacen parte del proceso de preparación de las proyecciones.

Con base en la evidencia obtenida se concluye que el Gobierno Central prepara escenarios macrofiscales de uso interno, pero no realiza un examen de sensibilidad de las provisiones fiscales, ni una evaluación cualitativa del impacto de los supuestos macroeconómicos alternativos sobre las provisiones fiscales.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-14 Provisiones macroeconómicas y fiscales (M2)		D+
14.1. Provisiones macroeconómicas	El Gobierno Central prepara y publica en los documentos presupuestarios provisiones para parte de los indicadores macroeconómicos clave, como son: el PIB nominal y real, la variación esperada de las importaciones y las exportaciones, así como la meta de inflación. No se evidencia la preparación y publicación de provisiones sobre el tipo de cambio y tasas de interés.	D

14.2. Previsiones fiscales	El Gobierno Central prepara provisiones para el ejercicio en preparación y dos años más, para los ingresos, los gastos y el saldo presupuestario. Sin embargo, los supuestos básicos utilizados no son incluidos en la documentación presupuestaria que se presenta al Órgano Legislativo.	C
14.3. Análisis de sensibilidad macrofiscal	El Gobierno Central prepara escenarios macrofiscales de uso interno, pero no realiza un examen de sensibilidad de las provisiones fiscales, ni una evaluación cualitativa del efecto de los supuestos macroeconómicos alternativos sobre las provisiones fiscales.	D

ID-15 Estrategia fiscal

El presente indicador evalúa la solvencia del Gobierno Central para diseñar, desarrollar e implementar una estrategia fiscal clara. También mide la capacidad del Gobierno Central para determinar y evaluar el impacto fiscal de propuestas de política de ingresos y gastos que contribuyan a los objetivos fiscales del gobierno. Este indicador tiene tres dimensiones y utiliza el método de agregación M2.

15.1 Impacto fiscal de las propuestas de política pública

La buena práctica internacional tomada como referencia en el Marco PEFA requiere que el **Gobierno Central** prepare estimaciones del impacto fiscal de los cambios propuestos en la política de gastos y en la de ingresos, y para ello pide que se cumpla con las siguientes condiciones: a) que se realicen estimaciones para todos los cambios en la política de los ingresos y los gastos, b) que las estimaciones de los ingresos y los gastos abarquen el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes y c) que las estimaciones sean presentadas al Órgano Legislativo. El periodo crítico que se toma en cuenta para esta evaluación son los **últimos tres ejercicios fiscales finalizados**, es decir los ejercicios fiscales **2014, 2015 y 2016**.

En el presupuesto multianual, que se elabora para el ejercicio en preparación y los dos ejercicios siguientes, y que se entrega junto con el proyecto de presupuesto al Órgano Legislativo, el Gobierno Central incluye estimaciones del impacto fiscal de los cambios de la política de ingresos. Igualmente sucede con los impactos de las políticas de gasto de los programas presupuestarios de cada uno de los Ministerios sectoriales y entidades que hacen parte del Gobierno Central presupuestario.

No obstante lo mencionado sobre las estimaciones implícitas de los gastos, hay que advertir que éstas no son completas, pues de una parte no incluye los gastos de las entidades extrapresupuestarias que conforman el Gobierno Central, y de otra parte en ellas no se incluyen estimaciones de los costos recurrentes de los proyectos de inversión. Para este último aspecto se pudo evidenciar en las reuniones con los Ministerios sectoriales y también en las reuniones sostenidas con los responsables del banco de proyectos en SEGEPLAN, que los gastos recurrentes formulados en la etapa de pre-inversión del proyecto, no se vinculan luego en el presupuesto anual, ni tampoco se reflejan para el segundo y tercer año en instrumentos de

presupuestación de mediano plazo como son el Programa de Inversión Pública Multianual (PIP), el Plan Operativo Multianual (POM) o el Presupuesto Multianual (PM).

En consideración a la evidencia recabada se concluye que en las estimaciones del ejercicio en preparación y los dos siguientes se incluye la totalidad de los cambios propuestos en la política de ingresos, pero no así para la política de gastos, pues no se incluyen los gastos de las entidades extrapresupuestarias que hacen parte del Gobierno Central y tampoco los impactos que generan los gastos corrientes de los proyectos de inversión.

15.2 Adopción de la estrategia fiscal

La buena práctica internacional referida en el Marco PEFA establece que el **Gobierno Central** debe tener una estrategia fiscal clara que cumpla con las siguientes condiciones: a) incluya objetivos fiscales cuantitativos explícitos para al menos el ejercicio en preparación y los dos ejercicios siguientes, b) que cuente también con objetivos cualitativos, y c) que sea remitida al Órgano Legislativo. El periodo tomado en cuenta corresponde al **último ejercicio fiscal finalizado**, en este caso el año **2016**.

Para el último ejercicio fiscal finalizado, 2016, el gobierno incluye en la sección del presupuesto multianual 2016-2018 que se entrega al Órgano Legislativo junto con el proyecto de presupuesto, objetivos fiscales de tipo cualitativo para el ejercicio en preparación y los dos siguientes⁸⁰, los cuales se acompañan de estimaciones de los resultados esperados de las medidas. No se plantean metas y plazos concretos para el año en preparación y los dos años siguientes.

Adicionalmente, el MINFIN preparó el Plan Estratégico Institucional PEI para el periodo 2016-2022, en el cual formula los siguientes objetivos fiscales: i) Rescate de las Finanzas Públicas, la funcionalidad del estado y la confianza ciudadana en el buen uso de sus recursos; ii) Fortalecer las Finanzas Públicas de forma sostenible: con capacidad de inversión social, económica, urbana y rural; iii) Liderar una Agenda para acelerar el crecimiento económico inclusivo; y iv) Gerenciar un Sistema de Transparencia Fiscal, para implementar principios y prácticas de gobierno abierto y gestión de riesgos fiscales. Sobre la base de estos objetivos trazados, la entidad define resultados institucionales para el periodo 2016 a 2022 con metas cuantitativas tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.16
Objetivos y Resultados Institucionales - PEI 2016-2022
Ministerio de Finanzas Públicas

Objetivo	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022
Rescate de las Finanzas Públicas, la funcionalidad del estado y la confianza ciudadana en el buen uso de sus recursos	Para el año 2016, la aplicación de la Gestión por Resultados se ha incrementado en 41% en la Administración Central y 4%	Para el año 2017, la aplicación de la Gestión por Resultados se ha incrementado en 100% en la Administración Central y 8%	Para el año 2018, la aplicación de la Gestión por Resultados se ha incrementado en 15% en los Gobiernos Locales	Para el año 2019, la aplicación de la Gestión por Resultados se ha incrementado en 24% en los Gobiernos Locales	Para el año 2020, la aplicación de la Gestión por Resultados se ha incrementado en 30% en los Gobiernos Locales	Para el año 2021, la aplicación de la Gestión por Resultados se ha incrementado en 36% en los Gobiernos Locales	Para el año 2022, la aplicación de la Gestión por Resultados se ha incrementado en 42% en los Gobiernos Locales

⁸⁰ Presupuesto multianual 2016-2018.

Objetivo	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022
	en los Gobiernos Locales	en los Gobiernos Locales					
Fortalecer las Finanzas Públicas de forma sostenible: con capacidad de inversión social, económica, urbana y rural.	Para el 2016, el Gasto Público (Corriente y de Capital) será de 9,92% con respecto al PIB.	Para el 2017, el Gasto Público (Corriente y de Capital) será de 12.4% con respecto al PIB.	Para el 2018, el Gasto Público (Corriente y de Capital) será de 13.4% con respecto al PIB.	Para el 2019, el Gasto Público (Corriente y de Capital) será de 13.8% con respecto al PIB.	Para el 2020, el Gasto Público (Corriente y de Capital) será de 13.8% con respecto al PIB.	Para el 2021, el Gasto Público (Corriente y de Capital) será de 13.8% con respecto al PIB.	Para el 2022, el Gasto Público (Corriente y de Capital) será de 13.9% con respecto al PIB.
Líderar una Agenda para acelerar el crecimiento económico inclusivo.	Para el 2016, el país ha logrado una carga tributaria no menos al 10% del PIB	Para el 2017, el país ha logrado una carga tributaria no menos al 10.6% del PIB	Para el 2018, el país ha logrado una carga tributaria no menos al 10.5% del PIB	Para el 2019, el país ha logrado una carga tributaria no menos al 10.8% del PIB	Para el 2020, el país ha logrado una carga tributaria no menos al 11.0% del PIB	Para el 2021, el país ha logrado una carga tributaria no menos al 11.3% del PIB	Para el 2022, el país ha logrado una carga tributaria no menos al 11.5% del PIB
Gerenciar un Sistema de Transparencia Fiscal, para implementar principios y prácticas de gobierno abierto y gestión de riesgos fiscales.	Al finalizar el año 2016, el Ministerio de Finanzas Públicas ha logrado implementar en un 20% el Plan de Gobierno Abierto y el Portal de Transparencia Fiscal	Al finalizar el año 2017, el Ministerio de Finanzas Públicas ha logrado implementar en un 60% el Plan de Gobierno Abierto y el Portal de Transparencia Fiscal	Al finalizar el año 2018, el Ministerio de Finanzas Públicas ha logrado implementar en un 80% el Plan de Gobierno Abierto y el Portal de Transparencia Fiscal	Al finalizar el año 2019, el Ministerio de Finanzas Públicas ha logrado implementar en un 85% el Plan de Gobierno Abierto y el Portal de Transparencia Fiscal	Al finalizar el año 2020, el Ministerio de Finanzas Públicas ha logrado implementar en un 90% el Plan de Gobierno Abierto y el Portal de Transparencia Fiscal	Al finalizar el año 2021, el Ministerio de Finanzas Públicas ha logrado implementar en un 99% el Plan de Gobierno Abierto y el Portal de Transparencia Fiscal	Al finalizar el año 2022, el Ministerio de Finanzas Públicas ha logrado implementar en un 100% el Plan de Gobierno Abierto y el Portal de Transparencia Fiscal

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, PEI 2016-2022

Esta formulación de objetivos, metas, resultados y acciones dentro del marco del PEI, se considera un documento válido para presentar la estrategia fiscal, aunque hay que señalar que no hace parte de la información que es suministrada al Órgano Legislativo dentro del proceso anual de aprobación del presupuesto.

Con base en la evidencia obtenida, se concluye que el Gobierno Central, a través del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) entregó como parte del proceso de aprobación del presupuesto 2016, el presupuesto multianual 2016-2018, documento en el cual se relacionan objetivos fiscales de tipo cualitativo, pero no se establecen metas y plazos concretos. Además, preparó el Plan Estratégico Institucional 2016-2022, en el cual define una estrategia fiscal con objetivos (estratégicos y operativos) cualitativos y cuantitativos. Este plan no hace parte de la documentación anual del presupuesto que se entrega al Congreso de la República.

15.3 Presentación de informes sobre los resultados fiscales

La buena práctica internacional incluida en el Marco PEFA establece que junto con el presupuesto anual el **Gobierno Central** debe presentar un informe anual que describa los progresos en relación con la estrategia fiscal. Este informe debe cumplir con los siguientes contenidos: a) explicar las razones de cualquier desviación respecto de los objetivos y metas fijados y b) describir las medidas previstas por el gobierno para corregir las desviaciones. El periodo tomado en cuenta corresponde es el **último ejercicio fiscal finalizado**, en este caso el año **2016**.

En la documentación que se presenta junto con el presupuesto anual, no se evidencian informes que describan los progresos alcanzados respecto de los objetivos fiscales, ni tampoco informes que describen las medidas que se prevén para corregir las desviaciones.

De otra parte, el MINFIN prepara anualmente memorias de labores en las cuales informa los logros obtenidos durante el año, respecto de los objetivos estratégicos y operativos propuestos en el PEI⁸¹. Estos informes no hacen parte de la documentación que se entrega junto con el proyecto de presupuesto anual, y se entregan durante los primeros 10 días del mes de febrero al Congreso de la República en cumplimiento de la Ley del Organismo Ejecutivo⁸². En este informe no se describen las medidas que se prevén para corregir las desviaciones.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-15 Estrategia fiscal (M2)		C
15.1. Impacto fiscal de las propuestas de política pública	En las estimaciones del ejercicio en preparación y los dos siguientes se incluye la totalidad de los cambios propuestos en la política de ingresos, pero no así para la política de gastos, pues no se incluyen los impactos que generan los gastos corrientes de los proyectos de inversión.	D
15.2. Adopción de la estrategia fiscal	El gobierno preparó y entregó al Congreso de República como parte de la documentación del presupuesto anual, el presupuesto multianual 2016-2018. En el se incluyen objetivos fiscales de tipo cualitativo, pero no así metas y plazos concretos. Además, preparó plan estratégico institucional en la cual se puede observar una estrategia fiscal con objetivos cualitativos y cuantitativos para el ejercicio en preparación y cuatro años más. El plan no hace parte de la documentación anual del presupuesto que se entrega al Congreso de la República.	B
15.3. Presentación de informes sobre los resultados fiscales	El gobierno prepara anualmente memorias de labores en las cuales informa los logros obtenidos durante el año, respecto de los objetivos estratégicos y operativos propuestos en el PEI. Estos informes no hacen parte de la documentación que se entrega junto con el proyecto de presupuesto anual.	C

ID-16 Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto

El presente indicador evalúa en qué medida el presupuesto de gastos se formula con un horizonte de mediano plazo y dentro de límites de gastos explícitamente establecidos de forma multianual. También mide si los presupuestos anuales se derivan de las estimaciones de mediano plazo y si estas últimas se articulan con los planes estratégicos. Este indicador tiene cuatro dimensiones, y utiliza el método de agregación M2.

⁸¹ Memoria de Labores del Ministerio de Finanzas año 2016.

⁸² Art. 27, Decreto 114-1997, Ley del Organismo Ejecutivo de fecha 13 de noviembre de 1997.

Desde el año 2012, Guatemala viene adelantando un proceso de implementación de la Gestión por Resultados que ha contado con el liderazgo de los entes rectores de la planificación y la presupuestación en el país, como son la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), a través de la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP). También ha tenido el respaldo de la Presidencia de la República.

El proceso ha sido gradual y ha requerido del desarrollo de un instrumental específico en los componentes de la planificación y la presupuestación de mediano y corto plazo, que es necesario reseñar para efectos de la evaluación de este indicador. Los instrumentos desarrollados son:

- Plan de Desarrollo de largo plazo. En este documento se trazan los objetivos y lineamientos del desarrollo de largo plazo del país. En la actualidad este plan se denomina Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032.
- Planes Estratégicos Institucionales (PEI). Es un documento estratégico que tiene un horizonte entre los 5 y 10 años el cual contiene: i) la misión y la visión del cambio, ii) el análisis de la problemática, sus causas y efectos, iii) resultados esperados junto con los productos (bienes y servicios), y iv) población objetivo y su focalización territorial.
- Presupuesto Multianual (PM). Contiene las proyecciones de mediano plazo (5 años) de los recursos con que contarán las distintas entidades dentro la capacidad real o espacio fiscal de financiamiento que prevé tener el gobierno.
- Planes Operativos Multianuales (POM). Es un instrumento que permite fundamentar la demanda de recursos presupuestarios de mediano plazo (cinco años) que requiere la entidad para alcanzar los resultados institucionales y la provisión bienes y servicios esperados.
- Planes Operativos Anuales (POA). Es un instrumento de gestión operativa en el cual se reflejan los detalles de los productos y servicios que la institución tiene programado realizar durante un año y que facilita el seguimiento de los procesos para la producción de bienes y servicios, los cuales se concatenan con el presupuesto en las categorías presupuestarias.
- Presupuesto por Resultados (PpR). En el PpR se establecen los programas presupuestarios y se programan y ejecutan los productos y subproductos que la institución establece para el logro de los resultados.

16.1 Estimaciones de gasto de mediano plazo

La buena práctica internacional tomada como referencia en el Marco PEFA requiere que en el ejercicio presupuestario anual se presenten los gastos de mediano plazo bajo las siguientes condiciones: a) las estimaciones de gasto deben incluir el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes y b) las estimaciones de los gastos deben estar organizadas según las clasificaciones administrativa, económica y programática o funcional. El alcance de la evaluación es el ***Gobierno Central presupuestario*** y el periodo que se toma en cuenta es el ***último presupuesto presentado al Órgano Legislativo, en este caso, el del año 2018.***

Junto al proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018, el Órgano Ejecutivo incorporó en la sección VII, el Presupuesto Multianual (PM), el cual cubre un periodo de cinco años, es decir desde el 2018 al 2022. Las estimaciones de gasto se

presentan organizadas bajo la clasificación institucional (administrativa), por los principales programas presupuestarios de las principales entidades, y organizada según la clasificación económica.

Para la elaboración del PM de este ejercicio, se partió del espacio fiscal multianual obtenido del marco macroeconómico de mediano plazo, y para la estimación los gastos se realizó un proceso complementario en el cual las instituciones efectuaron diagnósticos de los últimos diez años sobre de sus programas presupuestarios, para proponer mejoras en sus intervenciones e indicadores, y así alinear sus contribuciones de una mejor manera para reducir las brechas de desarrollo social.

Adicional al proceso anterior, las entidades de la administración central y algunas instituciones descentralizadas y autónomas, presentaron por segundo año consecutivo y dentro del marco de la iniciativa del Presupuesto Abierto, sus programas prioritarios para los siguientes cinco ejercicios fiscales. El objetivo de estas presentaciones fue el de promover la transparencia, a través del aumento de la participación ciudadana en el debate y en las decisiones de los asuntos públicos.

Es necesario mencionar que, para las estimaciones de los programas presupuestarios las entidades preparan los POM, pero que estos en la actualidad presentan inconsistencias en la programación de las metas físicas, en los costos unitarios y son elaborados de forma mecánica sobre la base de datos históricos que no permiten reflejar las necesidades de gasto acordes con los planteamientos estratégicos de la política pública. Estas debilidades afectan la consistencia de las demandas de recursos presupuestarios de mediano plazo (cinco años) y como consecuencia de ello limita la posibilidad de realizar una discusión sobre la asignación estratégica de recursos en el mediano plazo.

Con base en las evidencias se concluye que en el presupuesto anual se presentan estimaciones de los gastos para el ejercicio en preparación y cuatro años más, organizados por la clasificación administrativa (institucional), la clasificación económica y parcialmente para algunos programas presupuestarios de las principales entidades. No se presenta por la clasificación funcional.

16.2 Límites de gasto de mediano plazo

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA establece que el gobierno debe comunicar y aprobar límites de gasto para el ejercicio en preparación y los dos ejercicios siguientes, cumpliendo con las siguientes condiciones: a) los límites de gasto deben estar agregados y distribuidos por Ministerio b) los límites de gasto deben ser aprobados por el gobierno antes que se emita la primera circular presupuestaria. El alcance es el ***Gobierno Central presupuestario***, y el periodo tomado en cuenta corresponde al ***último presupuesto presentado al Órgano Legislativo, en este caso, el del año 2018***.

Anualmente como parte del proceso de programación presupuestaria, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) comunica a cada una de las entidades del Gobierno Central presupuestario, los techos presupuestarios para el año en preparación y cuatro años más. Estos techos contienen los recursos disponibles para los cinco años provenientes de las fuentes 11, de ingresos corrientes; 21, IVA Paz; 31, ingresos propios; 32, disminución de caja y bancos de ingresos

propios. Para las fuentes 41, colocaciones internas; y 52, préstamos externos, la comunicación incluye los recursos solo para el primer año y no para los años siguientes. A continuación se presenta - a manera de referencia - los techos comunicados a los Ministerios sectoriales de mayor peso relativo en el presupuesto.

Cuadro 3.17
Techos Multianuales, 2018-2022
comunicados a cuatro entidades
(Millones de Quetzales)

Entidad	2018	2019	2020	2021	2022
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)	1,388.3	1,627.1	1,753.6	2,160.0	2,649.3
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV)	7,289.5	7,416.7	7,938.9	9,089.0	9,905.6
Ministerio de Educación (MINEDUC)	14,834.8	15,846.6	17,036.3	18,593.0	20,076.4
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	8,312.9	8,730.6	9,696.5	11,435.3	12,291.3

Fuente: Comunicaciones enviadas por la DGP del MINFIN a las entidades, 2017

Las comunicaciones de los techos multianuales se realizaron en la última semana del mes de junio, luego de que fueran aprobados por el Consejo de Ministros en la tercera semana del mismo mes. Estos techos los conocen las instituciones en una fecha posterior a la publicación de la primera circular que contiene las normas técnicas para la formulación y programación presupuestaria, las cuales fueron dadas a conocer para el ejercicio 2018, el 10 de abril de 2017.

En consideración a las evidencias obtenidas, se concluye que los límites de gastos para el ejercicio en preparación y los cuatro años siguientes, son aprobados por el Gobierno Central, después de que se emite la primera circular presupuestaria.

16.3 Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo

La buena práctica internacional incluida en el Marco PEFA establece que la mayor parte de los ministerios preparan planes estratégicos de mediano plazo que cumplen con las siguientes condiciones: a) señalan las implicaciones de los compromisos actuales en los costos, incluidos los posibles déficits de financiamiento y b) en la información de los costos se incluyen los gastos recurrentes, los gastos de capital y las futuras implicaciones de los compromisos de inversión. Además de la anterior información, la mayor parte de las políticas de gasto incluidas en el presupuesto de mediano plazo están articuladas con los planes estratégicos. El alcance es el ***Gobierno Central presupuestario***, y el periodo tomado en cuenta corresponde al ***último presupuesto presentado al Órgano Legislativo, en este caso el del año 2018***.

El modelo de Gestión por Resultados (GpR) en Guatemala establece, en la metodología de implementación, que las entidades deben articular la planeación de largo plazo contenida en el Plan de Desarrollo K'atun 2032, con la planeación de mediano plazo definida en las políticas

sectoriales y los PEI y a su vez con el diseño de los programas presupuestarios que conforman el PpR. Bajo esta aplicación, los programas presupuestarios que conforman el presupuesto, reflejan con relativa claridad las políticas de gasto sectoriales que se describen en los PEI que preparan las entidades.

No obstante la vinculación existente, las estimaciones de gasto de mediano plazo que se preparan en el PM, no se armonizan con las demandas de recursos que se elaboran de forma mecánica y poco útil a través del instrumento complementario de mediano plazo que se denomina Plan Operativo Multianual (POM). Adicionalmente, los costos contenidos en los POM, como se puede observar en el Anexo 5, no son completos, pues no incluyen los costos de capital y recurrentes de los proyectos de inversión y tampoco establecen los déficits de financiamiento.

En consideración a las evidencias, se concluye que las entidades del Gobierno Central presupuestario preparan planes estratégicos institucionales de mediano plazo que se armonizan con el presupuesto, pero no incluyen los costos de capital y recurrentes de los proyectos de inversión, ni establecen posibles déficits de financiamiento.

16.4 Consistencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior

La buena práctica de referencia en el marco PEFA establece que en los documentos presupuestarios se presentan explicaciones a nivel de Ministerios de los cambios respecto del presupuesto de mediano plazo del año anterior. El alcance de esta evaluación es el ***Gobierno Central presupuestario*** y el periodo crítico corresponde ***al último ejercicio presupuestal finalizado y al ejercicio aprobado por el Órgano Legislativo que se encuentra en curso.***

Anualmente, el MINFIN incorpora dentro de la documentación presupuestaria, el presupuesto multianual de cada una de las entidades del Gobierno Central presupuestario para un periodo de cinco años, incluido el ejercicio en preparación. A continuación se presentan los valores asignados a cuatro ministerios que fueron tomados como referencia para la presente evaluación.

Cuadro 3.18
Techos Multianuales, 2017-2022
comunicados a cuatro entidades
(Millones de Quetzales)

Entidad	Año del PM*	2017	2018	2019	2020	2021	2022
MAGA	2016	1,085.3	1,294.7	1,229.0	1,308.0	1,392.5	
	2017		1,388.3	1,627.1	1,753.6	2,160.0	2,649.3
MINEDUC	2016	13,862.2	14,236.5	14,783.6	15,674.6	16,822.5	
	2017		14,834.8	15,846.6	17,036.3	18,593.0	20,076.4
MSPAS	2016	6,819.1	7,160.7	7,449.8	7,789.4	8,556.4	
	2017		8,312.9	8,730.6	9,696.5	11,435.3	12,291.3
MCIV	2016	5,507.8	5,602.4	6,060.7	6,699.8	6,960.9	
	2017		7,289.5	7,416.7	7,938.9	9,089.0	9,905.6

(*) Corresponde al año en el cual se elaboró el Presupuesto Multianual

Fuente. Presupuestos multianuales 2017-2021 y 2018-2022 incluidos en los proyectos de presupuesto, MINFIN

Como se puede observar, entre los dos últimos PM presentados existen diferencias entre los valores asignados a los cuatro Ministerios analizados, sin embargo revisada la información de los documentos presupuestarios que se presentan junto con el proyecto de presupuesto, no se ofrecen explicaciones de los cambios ocurridos en el presupuesto de mediano plazo.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-16 Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto (M2)		D+
16.1. Estimaciones de gasto de mediano plazo	En el presupuesto anual se presentan estimaciones de los gastos para el ejercicio en preparación y cuatro años más, organizados por la clasificación administrativa (institucional), para parte de los programas presupuestarios (programas de las entidades sustantivas) y según la clasificación económica. No se presenta por la clasificación funcional.	B
16.2. Límites de gasto de mediano plazo	Los límites de gastos para el ejercicio en preparación y los cuatro años siguientes, son aprobados por el gobierno, después de que se emite la primera circular presupuestaria.	D
16.3. Articulación de los planes estratégicos y presupuestos de mediano plazo	Las entidades del gobierno central presupuestario, preparan planes estratégicos institucionales de mediano plazo que se armonizan con el presupuesto, pero no incluyen los costos de capital y recurrentes de los proyectos de inversión ni establecen déficit de financiamiento.	C
16.4 Consistencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior	En los documentos presupuestarios, no se presentan explicaciones sobre los cambios ocurridos en el presupuesto de mediano plazo.	D

ID-17 Proceso de preparación del presupuesto

El presente indicador evalúa el orden, la oportunidad y la participación de todos los actores relevantes - incluidas las autoridades políticas - en el proceso de preparación y presentación del proyecto de presupuesto anual por parte del Órgano Ejecutivo. Este indicador tiene tres dimensiones y utiliza el método de agregación M2.

Las normas que regulan la preparación y presentación del proyecto de presupuesto anual están contenidas en la Constitución⁸³, que establece que es función del Presidente de la República someter anualmente al Órgano Legislativo el proyecto de presupuesto, con una anticipación de ciento veinte días a la fecha de inicio del ejercicio fiscal correspondiente. La Ley Orgánica de Presupuesto ratifica el mandato constitucional, estableciendo adicionalmente que la fecha límite para la presentación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado al Congreso de República será el 2 de septiembre del año fiscal anterior al que regirá este presupuesto⁸⁴. Finalmente, el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto establece el 15 de

⁸³ Art. 183, inciso j), Constitución Política de la República de Guatemala de 1985.

⁸⁴ Art. 23, Ley Orgánica del Presupuesto de fecha 16 de octubre de 1997.

julio de cada año como la fecha tope para que las entidades presupuestarias presenten sus anteproyectos de presupuesto al Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)⁸⁵.

17.1 Calendario presupuestario

La buena práctica internacional tomada como referencia en el Marco PEFA establece que la preparación del proyecto de presupuesto del *Gobierno Central presupuestario* se rige por un calendario presupuestario claro, que otorga a las entidades un plazo mínimo de seis semanas para que estas puedan completar de forma útil sus estimaciones de gasto a detalle, y con el cual se cumple de forma general. El periodo que toma en cuenta la evaluación es el *último presupuesto presentado al Órgano Legislativo*, en este caso el *proyecto de presupuesto del año 2018*.

La Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) del MINFIN, en coordinación con las Subsecretarías de Planificación y Ordenamiento Territorial e Inversión Pública de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), elaboraron la "Estrategia de Programación del Proceso de Planificación y Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018 y Presupuesto Multianual 2018-2022", en la que se fijó de manera clara el calendario presupuestario vigente, indicando las fechas y responsables para cada uno de los pasos que conforman el proceso de planificación y formulación presupuestaria para ese año (ver Anexo 6, calendario presupuestario 2018).

El calendario propuesto se cumplió de manera general, sin mayores retrasos, y dentro del mismo se pudo evidenciar que a las entidades se les informaron los techos presupuestarios el día 21 de junio a través de la presentación que realizó el Ministro de Finanzas Públicas ante las entidades del Estado y sociedad civil en el Palacio de la Cultura⁸⁶, y se reafirmó con la circular presupuestaria comunicada el día 26 de junio.

Tomando como base tanto la fecha efectiva la de la presentación del Ministro, es decir el 21 de junio, y teniendo además en cuenta que el plazo para la entrega del proyecto de presupuesto se venció en el año 2017, el día 17 de julio (día hábil siguiente a la fecha legalmente establecida), se determina que las entidades dispusieron de un plazo inferior a cuatro semanas (26 días corrientes), para culminar el proceso de programación y formulación presupuestaria⁸⁷.

Es necesario mencionar que, aunque las entidades cuentan desde el año anterior con un techo multianual, este no está completo desde el segundo año, y por tal razón la preparación de los presupuestos de gasto detallado no puede ser completada hasta que se conoce el techo presupuestario definitivo, el cual como se indicó anteriormente se conoció recién el 21 de junio.

⁸⁵ Art. 24, Reglamentario de la Ley Orgánica del Presupuesto.

⁸⁶ Los techos se evidencian en la presentación realizada por el ministro en evento programado en el calendario presupuestario, que incluye por segundo año el proceso de "Presupuesto Abierto".

⁸⁷ Las semanas se contabilizan de la siguiente manera: semana 1, del 22 al 28 de junio; semana 2, del 29 de junio al 5 de julio; semana 3, del 6 al 12 de julio; semana cuatro, del 13 al 19 de julio.

Con base en esta evidencia, se concluye que existe un calendario claro, que en general se respeta, pero que otorga un plazo inferior a cuatro semanas para que las entidades completen a detalle sus estimaciones de gasto.

17.2 Orientaciones para la preparación del presupuesto

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA establece que las directrices u orientaciones para la preparación del presupuesto deben ser exhaustivas y claras, además de: a) abarcar la totalidad de los gastos presupuestarios para todo el ejercicio en preparación y b) reflejar los límites máximos aprobados con antelación por el Consejo de Ministros. El alcance de la evaluación es el ***Gobierno central presupuestario***, y el periodo corresponde al ***último proyecto de presupuesto presentado al Órgano Legislativo***, en este caso el del ***año 2018***.

Anualmente, el MINFIN comunica individualmente a las entidades los techos presupuestarios que regirán para el ejercicio presupuestario en preparación (en este caso, 2018) y los cuatro años siguientes (2019 a 2022), los mismos que han sido validados y aprobados con antelación por el Consejo de Ministros. Estas circulares contienen los techos presupuestarios anuales máximos para cada entidad, y un detalle del total de las fuentes de financiamiento (ingresos corrientes, préstamos, ingresos propios, disminuciones de caja y bancos, colocaciones internas, etc.) que serán utilizadas para financiar el gasto corriente y la inversión de todo el ejercicio en preparación.

Además de la circular de techos presupuestarios, anualmente, el MINFIN emite normas técnicas exhaustivas y claras para la formulación del presupuesto anual y multianual, las cuales se fundamentan en la Teoría del Presupuesto por Programas y la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala.

Sobre la base de la evidencia obtenida, se concluye que los techos comunicados a las entidades reflejan los límites aprobados por el Consejo de Ministros y estos abarcan la totalidad de los gastos presupuestarios para el ejercicio en preparación.

17.3 Presentación del presupuesto al Poder Legislativo

La buena práctica internacional incluida en el Marco PEFA establece el plazo mínimo de dos meses antes del inicio del ejercicio fiscal correspondiente para que el ***Gobierno Central presupuestario*** presente el proyecto de presupuesto al Órgano Legislativo. El periodo de análisis para la evaluación son los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, que son los años ***2014, 2015 y 2016***.

Las fechas en las cuales el Órgano Ejecutivo presentó al Congreso de la República los proyectos de presupuesto en los últimos tres ejercicios fiscales fueron las siguientes:

- Para el ejercicio fiscal de 2014, el proyecto se radicó el 1 de septiembre de 2013. Es importante señalar que en este ejercicio fiscal el presupuesto presentado no fue aprobado por el Congreso de la República, y como consecuencia entró en vigencia el presupuesto del año anterior.
- Para el ejercicio fiscal de 2015, el proyecto se radicó el 2 de septiembre de 2014.

- Para el ejercicio fiscal de 2016, el proyecto se radicó el 1 de septiembre de 2015

Con base en lo anterior se establece que el Gobierno Central presupuestario radicó en los últimos tres años el proyecto de presupuesto, cuatro meses antes de iniciar la apertura del ejercicio presupuestal correspondiente.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-17 Proceso de preparación del presupuesto (M2)		B+
17.1. Calendario presupuestario	Existe un calendario claro que en general se respeta, pero que otorga un plazo inferior a cuatro semanas para que las entidades completen a detalle sus estimaciones de gasto.	C
17.2. Orientaciones para la preparación del presupuesto	Los techos comunicados a las entidades reflejan los límites aprobados por el Consejo de Ministros, y estos abarcan la totalidad de los gastos presupuestarios para el ejercicio en preparación.	A
17.3. Presentación del presupuesto al Poder Legislativo	El Gobierno Central presupuestario radicó el proyecto de presupuesto de los últimos tres años, cuatro meses antes de iniciar la apertura del ejercicio presupuestal correspondiente.	A

ID-18 Escrutinio legislativo del presupuesto

El presente indicador evalúa la naturaleza y el alcance del escrutinio legislativo al presupuesto anual, así como la existencia de reglas que se respetan y regulan las etapas de examen, debate y aprobación del proyecto enviado por el Órgano Ejecutivo. El indicador también evalúa la existencia de normativa clara sobre las modificaciones que se pueden incorporar al presupuesto en el curso del ejercicio sin aprobación previa del Órgano Legislativo. Este indicador tiene cuatro dimensiones y utiliza el método M1 para agregar la calificación.

La Constitución establece que entre las atribuciones del Congreso de la República está la de aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado⁸⁸, y fija para ello plazos, tanto para que el Órgano Ejecutivo remita el proyecto de presupuesto al legislativo (120 días antes de su entrada en vigencia), como para su aprobación formal (30 días antes de iniciar el ejercicio fiscal). Asimismo, establece el procedimiento para cuando el presupuesto no sea aprobado por el Congreso de la República, circunstancia bajo la cual rige nuevamente el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo, entre otras disposiciones que reglamentan la Constitución, establece los distintos órganos que son necesarios para el funcionamiento del Congreso de la República, que son: i) el Pleno, instancia donde se ejercen las funciones parlamentarias, en especial la función legislativa; ii) la Junta Directiva, que dirige los debates y tiene a su cargo la dirección y organización administrativa del Congreso; iii) las Comisiones de Trabajo que son órganos técnicos temáticos para el estudio de diversos asuntos, entre las cuales

⁸⁸ Arts. 171 y 183, Constitución Política de la República de Guatemala.

se encuentra la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, encargada del examen del presupuesto; y iv) otros órganos, como son la Comisión Permanente, la Comisión de Derechos Humanos, las Comisiones Extraordinarias y Específicas, la Presidencia, Vicepresidencia, Secretarías, Juntas y Bloques Legislativos, los Diputados y la Dirección Legislativa.

Respecto de las modificaciones presupuestarias o transferencias presupuestarias, éstas se encuentran reguladas por la Constitución⁸⁹ y por la Ley Orgánica de Presupuesto y su reglamento⁹⁰. De manera complementaria, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) cuenta con manuales para la ejecución de los procesos y procedimientos administrativos y operativos para los diferentes tipos de modificaciones presupuestarias que se realizan durante la fase de ejecución.

18.1 Alcance del escrutinio presupuestario

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que el escrutinio del Órgano Legislativo sobre el proyecto de presupuesto anual abarque los siguientes aspectos: a) las políticas fiscales, b) las previsiones fiscales, c) las previsiones de mediano plazo, y d) los detalles de los ingresos y los gastos. El alcance de la evaluación es el **Gobierno Central presupuestario**, y el periodo que toma en cuenta es el último ejercicio fiscal finalizado, en este caso el proyecto de presupuesto del **año 2016**.

El examen del proyecto de presupuesto se concentra en los detalles de los ingresos y gastos, especialmente la asignación de recursos entre los Ministerios sectoriales y entre los diferentes proyectos de inversión pública. No obstante, también se realiza un análisis de las previsiones fiscales, y para ello se invita a las autoridades del MINFIN a asistir al Congreso a fin de conocer una explicación amplia acerca del proyecto de presupuesto, los techos presupuestarios generales, el déficit fiscal y su financiamiento. Se invita también a la SAT, para que sus autoridades expliquen las estimaciones de los ingresos, y al Banco de Guatemala para conocer las previsiones macroeconómicas consideradas en el presupuesto en discusión.

Para el análisis de los egresos, se cita a las autoridades de los principales Ministerios sectoriales para que sustenten sus presupuestos, programas presupuestarios, resultados y metas, entre otros aspectos. Este análisis, se complementa con estudios que realizan y presentan, en sesiones programadas, los centros de investigación con los cuales el Órgano Legislativo ha firmado convenios de apoyo.

El examen concentra su atención en el proyecto de presupuesto para el primer año para el cual se solicitan recursos y, aunque el MINFIN incluye el presupuesto multianual con estimaciones para tres años, que se adjuntan al presupuesto anual, los análisis no comprenden las previsiones de mediano plazo de los ingresos o los gastos. En relación con la política fiscal, está no se analiza, principalmente porque el Órgano Ejecutivo no incluye documentación que acompañe al proyecto de presupuesto que presente con claridad objetivos y metas, cuantitativas o cualitativas, que posibiliten al órgano Legislativo realizar este análisis.

⁸⁹ Art. 238, Constitución Política de la República de Guatemala.

⁹⁰ Art. 32, Ley Orgánica de Presupuesto y Art. 36 de su reglamento.

La situación observada evidencia que el alcance del escrutinio legislativo cubre los detalles de los ingresos y gastos y las previsiones fiscales para el año solicitado en el presupuesto, pero no contempla el examen exhaustivo de las previsiones fiscales de mediano plazo, ni la política fiscal.

18.2 Procedimientos legislativos de escrutinio presupuestario

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que durante el examen del proyecto de presupuesto, el Órgano Legislativo cumpla con: a) los procedimientos definidos para el escrutinio deben ser aprobados con anterioridad al inicio de las sesiones y ser respetados, b) las disposiciones sobre la organización interna, como comités de revisión especializados, servicios de asistencia técnica y medios de negociación, se aplican, y c) los procedimientos incluyen mecanismos de consulta pública. El alcance es el ***Gobierno Central presupuestario*** y el periodo crítico el último ejercicio fiscal finalizado, en este caso el proyecto de presupuesto del ***año 2016***.

El examen del proyecto de ley del presupuesto sigue los procedimientos generales que son utilizados para cualquier ley y en función de ello cumple el trámite previsto en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en la cual se contemplan procedimientos y reglas para las discusión y debate, procedimientos sobre votaciones, procedimientos para presentar mociones y proposiciones, y el procedimiento a seguir para la aprobación de una iniciativa de ley.

Para su trámite, las iniciativas de Ley cumplen con los siguientes pasos: i) ingreso a la Dirección Legislativa, ii) presentación y conocimiento del Pleno, iii) envío a la Comisión de Trabajo respectiva, que para el caso de la ley de presupuesto corresponde a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, iv) elaboración de informes y dictámenes de la Comisión, v) discusión mediante tres debates celebrados por separado, vi) consultas a la Corte de Constitucionalidad, vii) discusión por artículos y votación, viii) redacción final de la Ley, ix) comisión de estilo y numeración, x) envío a la Presidencia de la República, y – finalmente - el paso xi) publicación⁹¹. Los procedimientos mencionados fueron aplicados y respetados en el caso del tratamiento de la ley de presupuesto que fuera aprobada para el ejercicio 2016, último ejercicio fiscal finalizado.

En complemento al procedimiento legal descrito, el Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, antes de iniciar el respectivo análisis, propone un procedimiento para realizar la revisión y un cronograma de sesiones para abordar - en conjunto con los integrantes de la Comisión - los diferentes temas. En el proceso se invitan a las autoridades y centros de investigación, pero dentro del mismo no se prevén consultas públicas en las que se puedan conocer las propuestas y opiniones de la ciudadanía en relación con el proyecto de presupuesto.

La Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República está conformada por 21 diputados de los diferentes bloques legislativos y cuenta con un personal de apoyo, que aunque limitado, da asistencia técnica para los análisis del presupuesto por medio de un equipo de funcionarios permanentes y asesores de los propios diputados.

⁹¹ Manual de Procedimientos Legislativos y Prácticas Parlamentarias, Guatemala, Julio de 2012

La información obtenida nos permite evidenciar que el Órgano Legislativo cuenta con procedimientos legales definidos con antelación que son respetados para el examen del proyecto de presupuesto, que incluyen disposiciones de organización interna, comisiones de revisión, asistencia técnica de apoyo y medios de negociación, pero que no contempla mecanismos de consulta pública.

18.3 Oportunidad en la aprobación del presupuesto

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que los presupuestos anuales de los últimos tres ejercicios fiscales finalizados hayan sido aprobados antes de iniciar el ejercicio fiscal. El alcance es el ***Gobierno Central presupuestario*** y el periodo toma en cuenta son los ***años 2014, 2015 y 2016***.

Con base en la información contenida en el cuadro 3.19, y teniendo en cuenta que se considerará demorado o retrasado el presupuesto cuando el Órgano Legislativo no lo aprueba, tal como sucedió para el presupuesto del ejercicio fiscal 2014, se concluye que en dos de los últimos tres ejercicios (2015 y 2016) el presupuesto se aprobó antes del inicio del ejercicio fiscal.

Cuadro 3.19
**Fechas de aprobación de los presupuestos correspondientes
a los ejercicios 2014, 2015 y 2016**

Ejercicio fiscal	Fecha de ingreso al Congreso	Fecha en que el Pleno conoció de la iniciativa	Fecha de Aprobación	Fecha de publicación de la Ley de Presupuesto
2014	No fue aprobado			
2015	2 Septiembre 2014	2 Septiembre 2014	28 Noviembre 2014	4 Diciembre 2014
2016	1 Septiembre 2015	22 Septiembre 2015	29 Noviembre 2015	29 Diciembre 2015

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de la República, 2017

18.4 Reglas para las modificaciones presupuestarias por el Poder Ejecutivo

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que las modificaciones presupuestarias autorizadas al Órgano Ejecutivo en el curso del ejercicio cumplan con: a) límites estrictos respecto del alcance y su naturaleza, b) aplicación de los límites y alcances de las modificaciones en todos los casos, c) no permitir amplias reasignaciones administrativas, y d) no permitir un aumento del gasto agregado. El alcance es el ***Gobierno Central presupuestario***, y el periodo toma en cuenta el último ejercicio fiscal finalizado, que corresponde al ***ejercicio fiscal 2016***.

Para modificar el presupuesto, la Ley Orgánica del Presupuesto establece reglas claras y estrictas en las cuales se especifican los tipos de transferencias o modificaciones presupuestarias y los mecanismos previstos para su autorización⁹²:

⁹² Art. 32, Ley Orgánica del Presupuesto.

- Interinstitucionales INTER: son las transferencias que se realizan de una institución a otra, cambiando el monto del presupuesto de cada una de las instituciones que solicitan la transferencia. Para su autorización se requiere un Acuerdo Gubernativo de Presupuesto que firma el Presidente de la República, el Ministro de Finanzas Públicas y los titulares de las instituciones que solicitaron la transferencia.
- Intrainstitucionales INTRA 1: son las transferencias que se realizan dentro del presupuesto de una misma institución y en las cuales se realizan cambios entre programas, subprogramas, proyectos, renglones del gasto de servicios personales, renglón 911 “emergencias y calamidades públicas”, renglón 914 “gastos no previstos” y fuentes de financiamiento. Se autorizan por medio de Acuerdo Ministerial de Presupuesto firmado por el Ministro de Finanzas Públicas (MINFIN).
- Intrainstitucionales INTRA 2: son las transferencias que se realizan dentro del presupuesto de una misma institución. Afectan a un mismo programa presupuestario. Para su autorización se emite una Resolución de Presupuesto que firma la máxima autoridad de la institución.

Además de las anteriores modificaciones, el Decreto 22-2014, Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2015⁹³, y el Decreto 14-2015⁹⁴, Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2016, autorizaron ampliaciones al Presupuesto General de Ingresos y Egresos, las cuales se aprueban por medio de Acuerdos Gubernativos firmados por el Ministro de Finanzas Públicas. El monto total de estas ampliaciones está autorizado por la misma ley de presupuesto y solo es utilizada para incorporar en el presupuesto los recursos provenientes de donaciones externas, del fondo emergente proveniente de las industrias extractivas y de la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio. Estas autorizaciones se cumplen estrictamente como lo exige la ley.

En el último ejercicio fiscal finalizado se han autorizado numerosas reasignaciones presupuestarias que han modificado el presupuesto inicial en más del 20%. Entre los tipos de modificaciones, diez y nueve (19) corresponden a modificaciones presupuestarias interinstitucionales INTER, las cuales alcanzaron un monto de Quetzales 2,306 millones⁹⁵ que representan cerca del 3.3% del valor del presupuesto inicial. En relación con las modificaciones presupuestarias intraministeriales INTRA 1, estas alcanzaron una cantidad de trescientos sesenta y nueve (369) modificaciones, las cuales fueron aprobadas por acuerdos ministeriales por un monto cercano a los Quetzales 12,317 millones, valor equivalente al 17.4% del total del presupuesto aprobado.

Para el control de las modificaciones se lleva una estadística de las modificaciones interministeriales e intraministeriales y se publican los acuerdos gubernativos y ministeriales. Esta

⁹³ Art. 54, Decreto 22-2014, Ley de presupuesto aprobación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado del ejercicio fiscal 2015.

⁹⁴ Art. 69, Decreto 14-215, Ley de presupuesto aprobación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado del ejercicio fiscal 2016.

⁹⁵ Valor tomado de las estadísticas publicadas en el sitio web del Ministerio de Finanzas Públicas: http://www.minfin.gob.gt/images/subsitios/transferencias/presupuesto_310117.pdf

información puede ser consultada en el sitio web del MINFIN, en el siguiente enlace <http://www.minfin.gob.gt/index.php/2012-07-20-01-26-02/6aprobadastransferenciaspresupuestarias>.

Con base en las evidencias obtenidas, se puede concluir que existen límites estrictos respecto del alcance y su naturaleza de las modificaciones que se aplican en todos los casos, pero se permiten amplias reasignaciones administrativas.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-18 Escrutinio legislativo del presupuesto (M1)		C+
18.1. Alcance del escrutinio presupuestario	El alcance del escrutinio legislativo cubre los detalles de los ingresos y gastos y las previsiones fiscales para el año solicitado en el presupuesto, pero no contempla las previsiones fiscales de mediano plazo, ni la política fiscal.	C
18.2. Procedimientos legislativos de escrutinio presupuestario	El Órgano Legislativo cuenta con procedimientos legales definidos con antelación que son respetados para el examen del proyecto de presupuesto. Incluyen disposiciones de organización interna, comisiones de revisión, asistencia técnica y medios de negociación. No contempla mecanismos de consulta pública.	B
18.3. Oportunidad en la aprobación del presupuesto	Dos de los últimos tres ejercicios presupuestarios (2015 y 2016) fueron aprobados por el Legislativo antes del inicio del ejercicio fiscal. El presupuesto del ejercicio fiscal del año 2014 no fue aprobado y por tanto se considera demorado de acuerdo con la metodología PEFA 2016.	C
18.4. Reglas para las modificaciones presupuestarias por el Poder Ejecutivo	Existen límites estrictos respecto del alcance y naturaleza de las modificaciones, pero se permiten amplias reasignaciones administrativas.	B

3.5 Previsibilidad y Control de la Ejecución Presupuestaria (Pilar IV)

Este punto presenta los indicadores ID-19 a ID-26 que valoran de forma conjunta si el presupuesto se implementa en el marco de un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces que garantizan, tanto que la recaudación de ingresos, como la ejecución de los gastos según lo previsto y con el objetivo último de proveer bienes y servicios públicos adecuados a la población.

ID-19 Administración de ingresos

Este indicador evalúa los procedimientos para recaudar y fiscalizar las entidades que administran la mayor parte de los ingresos del Gobierno Central. Está compuesto por cuatro dimensiones y utiliza el método de agregación M2.

Para la evaluación se toma como referencia a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), entidad que administra los impuestos internos y aduanas, y genera más del 81% de los ingresos del Gobierno Central. Sus principales fuentes son: i) al Valor Agregado (doméstico y a las importaciones), ii) sobre la Renta, iii) de Solidaridad y iv) de Distribución del Petróleo y sus

Derivados, y los derechos arancelarios. La segunda entidad en orden de importancia por el monto de los ingresos que recauda, es el Instituto Guatemalteco de Seguro Social IGSS, la cual genera cerca del 18% de los ingresos del Gobierno Central.

La SAT es una entidad estatal descentralizada que fue creada por medio del Decreto 1-1998, y goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa.

19.1 Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA establece que las entidades que generan la mayor parte de los ingresos públicos, brindan información a los contribuyentes en las siguientes condiciones: a) utilizan diferentes medios y herramientas que facilitan a los contribuyentes el acceso a la información, b) suministran a los contribuyentes información acerca de los principales obligaciones, derechos y los procedimientos administrativos que les permitan presentar reclamaciones, y c) la información es exhaustiva y actualizada. El alcance de la evaluación es el *Gobierno Central* y el periodo que se toma en cuenta es al momento de la evaluación, es decir *octubre del año 2017*.

Para la atención de los contribuyentes y llevar a cabo los procesos de divulgación de la información, la SAT cuenta en su organización con la Intendencia de Atención al Contribuyente, dependencia encargada de proporcionar servicios de información, formación, capacitación, y de desarrollar programas y proyectos de educación y concienciación dirigidos a fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y aduaneras. Esta dependencia fue elevada a rango de Intendencia⁹⁶ (corresponde al primer nivel de la organización) mediante el Acuerdo de Directorio 014-2016⁹⁷ y las funciones de sus departamentos y divisiones fueron establecidas por la Resolución SAT- DSI-313-2017⁹⁸.

Los servicios que presta la administración se dividen en dos modalidades, los servicios presenciales y los no presenciales. A continuación se presenta una descripción de cada uno de ellos, su cobertura y la información que ofrecen.

Servicios presenciales

Los servicios presenciales son:

- Puntos de atención. Posee 31 puntos de atención, entre agencias y oficinas tributarias, distribuidos en todos los departamentos del país. En estos lugares se brinda orientación tributaria al contribuyente sobre las principales obligaciones y se pueden realizar trámites como: inscripciones, actualización de datos y autorización de documentos.
- Kioscos de autoservicio. Dispone de 24 Kioscos que se ubican en las agencias tributarias de las 4 regionales existentes en el país. Por este medio los contribuyentes pueden diligenciar las declaraciones, realizar consultas, y efectuar todos los trámites que se ofrecen a través de los servicios virtuales que están disponibles en el portal de la SAT.

⁹⁶ Con anterioridad a la expedición del Acuerdo de Directorio 014 de 2016, el nivel del área de atención al contribuyente era inferior al actual y correspondía al de una gerencia.

⁹⁷ Acuerdo de Directorio 014-2016, de fecha 05 de septiembre de 2016.

⁹⁸ Arts. 6, 10, 13 y 17 de la Resolución SAT- DSI-313-2017 de fecha 17 de abril de 2017.

- Cafés internet. La SAT ha puesto en servicio 6 cafés internet ubicados en agencias tributarias de 3 regionales. Estos puntos consisten en áreas provistas de equipos de cómputo, impresoras y modulares, en los cuales se asiste a los contribuyentes en el uso de los servicios virtuales disponibles.
- Unidades móviles. Cuenta con 5 unidades. En ellas los contribuyentes pueden realizar gestiones básicas como ratificación de datos, inscripciones, impresión del Registro Tributario Unificado (RTU) y consultas de omisos.
- Delegaciones especiales. Tiene 12 delegaciones que se ubican en puntos específicos para facilitar el acceso a información de otras entidades públicas como las siguientes:
 - Delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores, establecida para atender el cuerpo diplomático.
 - Delegación del Registro Mercantil, establecida para facilitar la inscripción de empresas.
- Aduanas. Se tienen 22 aduanas distribuidas en las 4 regionales, en las cuales se prestan servicios especializados para el control de la exportación, importación y tránsito de mercancías.

Servicios no presenciales

Posee un portal electrónico en el cual se encuentran a disposición diversos servicios como:

- Agencia Virtual. Mediante este servicio los contribuyentes pueden realizar trámites y consultas relacionados con las autorizaciones y cancelaciones de máquinas registradoras, impresores, facturas y otros documentos;
- Declaraguat. A través de este servicio el contribuyente puede diligenciar más de 50 tipos diferentes de declaraciones de impuestos por medio del uso de formularios programados para liquidar los importes a pagar.
- Consultas. Los contribuyentes pueden acceder a consultas relativas al cumplimiento de las obligaciones tributarias tales como la consulta sobre omisos y morosos.
- Otros servicios. Los contribuyentes pueden realizar consultas a la SAT a través distintos medios como call center, correo electrónico y chat en línea.

A través de los medios descritos la SAT ofrece información actualizada y detallada acerca de los requisitos que debe cumplir el contribuyente para obligaciones como las de inscripción, actualización y cancelación del registro tributario, y también para la declaración y pago de los diferentes impuestos. También brinda información sobre otros tipos de trámites tributarios. Es importante señalar que la información dispuesta se encuentra en idioma español, y no existe para los idiomas mayas, lo cual puede limitar su utilidad en algunas regiones.

Dentro de la información que es suministrada por la SAT, no se evidenció alguna relativa a los derechos que les asisten a los contribuyentes y dentro de ellos, los procedimientos que deben seguir para la presentación de recursos dentro de un proceso de discusión de las obligaciones tributarias. Es importante mencionar que en la actualidad se requiere informar sobre los cambios en los procedimientos para la presentación de un recurso en materia tributaria y aduanera, pues

luego de la expedición de la Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, los recursos se deben presentar ante el nuevo Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero (TRIBUTA), para que sean conocidos y resueltos por esta instancia.

Teniendo en cuenta la información obtenida y evidenciada, se concluye que la SAT, entidad que recauda la mayor parte de los ingresos del gobierno central, utiliza diferentes medios y herramientas que facilitan a los contribuyentes el cumplimiento de sus principales obligaciones tributarias y suministra información detallada y actualizada sobre las mismas. No obstante no suministra información sobre los derechos de los contribuyentes para presentar las reclamaciones, ni sobre los procedimientos administrativos requeridos para ello.

19.2 Gestión de riesgos para la generación de ingresos

Las entidades que generan la mayor parte de los ingresos aplican riesgos para evaluar el incumplimiento de las obligaciones, y lo realizan bajo las siguientes condiciones: a) su enfoque es integral, estructurado y sistemático, b) establecen un orden de prioridad entre los riesgos, y c) aplican los riesgos para todas las categorías de ingresos y para sus grandes y medianos contribuyentes. El alcance es el *Gobierno Central*, y el periodo corresponde al momento de la evaluación, es decir *octubre de 2017*.

La SAT maneja dos modelos de riesgo, el primero está a cargo del Departamento de Riesgo de Intendencia de Fiscalización y el segundo está a cargo del Departamento de Inteligencia Aduanera de la Intendencia de Aduanas. Estos modelos operan de manera separada.

Modelo de riesgo de impuestos internos

Este modelo se focaliza en los riesgos relacionados con el suministro de información exacta y completa de las declaraciones de los contribuyentes y con las devoluciones por créditos fiscales o pagos indebidos, no integra los riesgos relacionados con el registro de los contribuyentes, ni tampoco con la presentación de las declaraciones o riesgos por el pago no oportuno de las deudas.

La información base para los análisis de riesgo proviene de información interna que se encuentra contenida en las declaraciones presentadas por los contribuyentes, en datos de la factura electrónica, en la herramienta “Asiste Libros”⁹⁹ y en el régimen de retenciones. En la actualidad el uso de información externa es incipiente y solo es utilizada para casos específicos.

Con la información interna se identifican comportamientos o transacciones en riesgo de incumplimiento y se construye un padrón de riesgo. La información que arroja el modelo de riesgo es utilizada para elaborar los planes de fiscalización y para programar las auditorias según sea el tipo de riesgo identificado. Se aplica para todo tipo de contribuyentes (especiales, grandes medianos y pequeños) y para los principales impuestos (IVA, Renta, Solidaridad y asalariados).

⁹⁹ Herramienta en el cual se registran la información de compras y servicios adquiridos y de ventas y servicios prestados por el contribuyente.

Las auditorías se clasifican en masivas, selectivas y de precios de transferencia; las primeras se ejecutan para verificar inconsistencias que se detectan en las declaraciones tributarias a través de cruces de información interna; las selectivas se desarrollan para verificar comportamientos de los contribuyentes o para controlar inconsistencias en transacciones y, finalmente, las de precios de transferencias se dirigen a verificar contribuyentes que tienen operaciones vinculadas en el exterior.

Las auditorías son ejecutadas por las divisiones de fiscalización ubicadas en las seis gerencias de la SAT (dos especiales y cuatro regionales), sin embargo el total de auditorías programadas por efecto de los análisis de riesgos aumenta con la incorporación de lo que se denominan “Auditorías descentralizadas”, las cuales surgen en su mayoría por solicitudes de entes externos como la Contraloría General de Cuentas o el Ministerio Públicas, pero también por decisiones de la gerencia operativa que programa acciones de control adicionales y autoriza “verificaciones extremas” que consisten en auditorías que se desprenden de la auditoría inicial programada centralmente. El peso de estas auditorías adicionales es de cerca del 20% del total programado.

Es importante mencionar que en la actualidad las auditorías que se están ejecutando no tienen correspondencia con los riesgos que se han analizado y construido para el 2016 y 2017, pues las auditorías que se ejecutan se han concentrado por decisión administrativa, en atender casos no resueltos del plan de fiscalización 2015 y en la resolución de solicitudes de verificaciones de devoluciones que se encontraban represadas. Esta situación es temporal y se espera solventar a partir del año 2018.

Modelo de riesgo de aduanas

El modelo de riesgo de aduanas se configura a través de tres componentes: i) aleatorio, ii) probabilidades, iii) reglas fijas. El primero selecciona indistintamente a cualquier contribuyente, es decir este componente selecciona aquellas declaraciones aduaneras que contienen factores de riesgo no considerados por los otros componentes de selectividad. El segundo componente toma en cuenta el historial del contribuyente y otras variables relacionadas, verificando el comportamiento e infracciones que ha registrado durante un periodo específico. Este componente se basa en modelamientos de factores de riesgo (estadísticas, tendencias y patrones de comportamiento) que ponderan un valor de calificación del riesgo de la declaración. El tercero se establece para ciertos tipos de actores y variables de riesgo que deben ser verificadas (por ejemplo, el contribuyente, el agente de aduanas, la aduana de ingreso, la modalidad de régimen, el país de procedencia de la mercancía, la fracción arancelaria, entre otros). Este tipo de reglas fijas se basa en análisis propio de la Unidad de Análisis de Riesgo, solicitudes o requerimientos de otras unidades de la Intendencia de Aduanas, solicitudes o requerimientos de otras autoridades o dependencias gubernamentales. Los tres componentes se combinan para arrojar en el momento del ingreso/egreso de la mercancía un semáforo rojo o verde, según sea el riesgo analizado.

La información para los análisis de riesgo proviene de las bases de datos de Aduanas, misma que es evaluada para establecer un tratamiento del riesgo analizado.

La calificación de cada riesgo identificado se determina con base a la frecuencia e impacto que este represente.

El control de la carga en la actualidad no es plenamente integral, pues la SAT aplica el análisis de riesgo a través de la Intendencia de Aduanas con un alcance que llega hasta el momento del levante de la mercancía, pero no incluye el control posterior a la mercancía. Este control lo realiza la Intendencia de Fiscalización a través de los programas de comercio exterior que se seleccionan bajo otro modelo de riesgo.

En función de las evidencias obtenidas, se concluye que la SAT, entidad que genera la mayoría de los ingresos públicos, aplica un enfoque parcialmente estructurado y sistemático para la evaluación de los riesgos de incumplimiento de las obligaciones, pues no cubre todos los momentos de la gestión tributaria, como son los riesgos relacionados con el registro de los contribuyentes, la presentación de las declaraciones o los riesgos por el pago no oportuno.

19.3 Auditoría e investigación para la generación de ingresos

La buena práctica internacional incluida en el Marco PEFA establece que las entidades generadoras de la mayor parte de los ingresos públicos, realizan auditorías e investigaciones sobre fraude bajo las siguientes condiciones: a) se gestionan y reportan con base en un plan documentado orientado a mejorar el cumplimiento y b) todas las auditorías e investigaciones previstas se completan. El alcance es el **Gobierno Central**, y el periodo tomado en cuenta corresponde al último ejercicio finalizado, esto es, **el año 2016**.

Anualmente, y en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1-1998, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, el Directorio de la SAT aprueba el Plan Anual de Recaudación, Control y Fiscalización para el ejercicio fiscal siguiente. Este documento indica las medidas que se implementarán y la cuantificación de los efectos esperados sobre la recaudación.

Para el año 2016, el plan de fiscalización programó un total de 5,367 auditorías para cada una de las gerencias, siendo la de mayor relevancia la encargada de la región central, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.20
Auditorías Programadas y Terminadas al 31 de diciembre de 2016

Descripción	Central	Sur	Occidente	Nor Oriente	Grandes	Medianos	Total
Auditorías Programadas	1,996	467	821	549	419	1,115	5,367
Auditorías Terminadas	1,531	430	807	498	361	665	4,292
Terminadas/ Programadas	77%	92%	98%	91%	86%	60%	80%

Fuente. Elaboración propia con datos suministrados por la SAT, 2017

Sobre la ejecución del plan se realiza un seguimiento para establecer el porcentaje de auditorías que se logran terminar durante el año respecto a las que se tenían previstas. El requisito que se

toma para definir que una auditoría se considere terminada, es que haya cumplido todas las fases del proceso de la auditoría y que cuente con las aprobaciones del Supervisor, Jefe de Sección y Jefe de División de Fiscalización de cada gerencia.

Con base en la información de las auditorías programadas y terminadas, se pudo calcular que el nivel de cumplimiento general del plan de fiscalización al finalizar el año 2016 fue del 80%. A nivel de las gerencias regionales, existen mayores niveles de cumplimiento como los alcanzados por la Gerencia de Occidente con el 98%, pero también se observan niveles bajos como el de la Gerencia de Medianos Contribuyentes que alcanzó el 60%.

Teniendo en cuenta los niveles de ejecución del plan de fiscalización, se concluye que la SAT entidad que genera la mayoría de los ingresos públicos, realiza auditorías e investigaciones utilizando un plan de fiscalización orientado a mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y que la mayoría de las auditorías e investigaciones programadas (80%) en este plan se pudieron completar en el año tal como estaban previstas.

19.4 Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos

La buena práctica internacional incluida en el Marco PEFA establece que, al cierre del último ejercicio fiscal finalizado, **el año 2016**, el volumen de los ingresos atrasados debe ser inferior al 10% del total de la recaudación, y que los atrasos por más de 12 meses deben representar menos del 25% del total de los atrasos. El alcance de esta evaluación es el **Gobierno Central**.

Para la valoración de esta dimensión se tomó como base la información de los atrasos de procesos que se encuentran en etapa de cobro coactivo y aquellos que están en etapa de discusión ante el contencioso administrativo. La fecha de corte utilizada fue la del 31 de diciembre del año 2016. Los valores obtenidos fueron los siguientes:

Cuadro 3.21
Valores en Mora al 31 de diciembre de 2016
(Millones de Quetzales)

Información sobre el valor en mora	2016
Económico coactivo	3,134
Contencioso administrativo	6,715
Total	9,849
Mora mayor de 12 meses	8,773
Total recaudado SAT	53,961
Peso de la mora respecto al total recaudado	18.2%
Peso de atrasos de más de 12 meses	89.1%

Fuente. Elaboración propia con datos suministrados por la SAT, 2017

Con base en la información del cuadro anterior, se establece que el peso de los atrasos frente al total de los ingresos tributarios es del 18.2%, y el peso de los atrasos de más de 12 meses de antigüedad es del 89.1%.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-19 Administración de ingresos (M2)		D+
19.1. Derechos y obligaciones sobre generación de ingresos	La SAT no suministra información sobre los derechos de los contribuyentes con relación a las reclamaciones, ni sobre los procedimientos administrativos requeridos para presentar reclamaciones.	D
19.2. Gestión de riesgos para la generación de ingresos	La SAT aplica un enfoque parcialmente estructurado y sistemático para la evaluación de los riesgos de incumplimiento de las obligaciones, pues no cubre todos los momentos de la gestión tributaria, como son los riesgos relacionados con el registro de los contribuyentes, la presentación de las declaraciones o los riesgos por el pago no oportuno.	C
19.3. Auditoría e investigación para la generación de ingresos	La SAT realiza auditorías e investigaciones utilizando un plan de fiscalización orientado a mejorar el cumplimiento de las obligaciones. La mayoría de las auditorías e investigaciones previstas se completaron en el año como estaban previstas.	C
19.4. Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos	El peso de los atrasos frente al total de los ingresos tributarios con corte a diciembre 31 de 2016, es del 18.2%, y el peso de las deudas con más de 12 meses de antigüedad, es del 89.1%.	D

ID-20 Contabilidad de los ingresos

El presente indicador evalúa los procedimientos de registro y reporte de la recaudación de ingresos, así como los procesos de consolidación y conciliación de los ingresos tributarios. Este indicador tiene tres dimensiones y utiliza el método de agregación M1.

Para la valoración de este indicador se tomará como base a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), entidad que genera más del 80% del total de los ingresos públicos que se recaudan en el Gobierno Central, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.22
Ingresos generados por las entidades del Gobierno Central, 2016
 (Millones de Quetzales)

Ingresos	2016	Participación %
Ingresos generados por la SAT	53,680.9	81.6%
Ingresos por Regalías Petroleras e Hidrocarburos Compartibles	148.9	0.2%
Ingresos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	11,689.9	17.8%
Salidas del país	279.7	0.4%
Total	65,799.3	100.0%

Fuente. Elaboración propia con datos de la DAPF - Ministerio de Finanzas Públicas, 2017

Los ingresos más importantes que recauda la SAT son: el Impuesto al Valor Agregado, que tuvo una participación del 45% en el 2016 y el Impuesto sobre la Renta, con un peso del 31%. Le siguen en orden de importancia los Impuestos de Solidaridad, con una participación del 8%, el de Distribución de Petróleo y sus Derivados, con el 6%, y los Derechos Arancelarios a la Importación, con un peso del 4%. Otros ingresos, como el de Timbres Fiscales, Distribución de Bebidas, Circulación de Vehículos, Tabaco, Específico a la Primera Matricula (IPRIMA) y otros menores suman en conjunto cerca del 6%.

20.1 Información sobre recaudación de ingresos

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA establece que el registro de la información sobre la recaudación de ingresos debe cumplir con los siguientes requisitos: a) una sola entidad en el **Gobierno Central** debe recibir esta información de las entidades recaudadoras, b) la información debe remitirse al menos una vez por mes, c) la información debe estar desglosada por tipo de impuesto y d) el Gobierno Central debe consolidar esta información en un informe. La valoración se realiza **al momento de la evaluación**, es decir octubre de 2017.

El Ministerio de Finanzas Pública (MINFIN) es la única entidad que registra e informa sobre los ingresos que son generados por la SAT, pero lo hace a través de un proceso fragmentado en el que intervienen tres dependencias: i) la Tesorería Nacional, ii) la Dirección Financiera y iii) la Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF). Cabe mencionar que los ingresos generados por entidades descentralizadas y autónomas, como es el caso de los recursos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), no están incluidas en el Fondo Común que controla la Tesorería Nacional y por tanto no hacen parte de los registros que consolida y concilia.

La Tesorería Nacional tiene conocimiento de una cifra global de los recursos que son transferidos cada dos días a la cuenta del Banco de Guatemala (BANGUAT) por parte de los bancos recaudadores con los que la SAT ha firmado convenios de recaudación; la Dirección Financiera registra los ingresos recibidos en el SICOIN, después de llevar adelante una conciliación entre los recursos que transfieren los bancos privados y los recibidos en la cuenta del BANGUAT. Ninguna de estas dos dependencias del MINFIN prepara un informe sobre los ingresos que son recibidos y registrados. Esta tarea es responsabilidad de la DAPF, que produce informes mensuales en los que se reportan y analizan los niveles de ejecución de los principales tipos de ingresos, los mismos que representan casi el 90% del total de ingresos tributarios. Las demás fuentes se agregan en un solo rubro y no son discriminadas.

En función a las evidencias obtenidas se puede concluir que se cumple parte de las condiciones contenidas en la buena práctica para esta dimensión, pues el MINFIN recibe y registra datos de las entidades que generan la mayor parte de los ingresos del Gobierno Central (cerca del 80%), pero no para todas, y produce informes mensuales en donde se desglosan los recursos por tipo de ingreso.

20.2 Transferencia de los ingresos recaudados

La buena práctica internacional referida en el Marco PEFA requiere que las entidades que generan la mayor parte de los ingresos del **Gobierno Central** acrediten la recaudación directamente a cuentas denominadas por la Tesorería o trasladen la misma a estas cuentas de forma diaria. El periodo crítico es **el momento de la evaluación**, es decir octubre de 2017.

En la actualidad, los contribuyentes pagan sus impuestos a través del sistema bancario y no existen cajas recaudadoras que sean gestionadas directamente por la SAT. La facultad para contratar los servicios de recaudación de la banca comercial está contenida en la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria¹⁰⁰.

Esta misma ley, modificada por el Decreto 37-2016, establece que los bancos del sistema financiero que reciban el pago de tributos, tendrán dos días hábiles para trasladar estos recursos a la cuenta del Fondo Común - Cuenta Única Nacional en el Banco de Guatemala, contados desde la fecha de recepción del pago efectuado por el contribuyente¹⁰¹. Esta regla de plazo se cumple para todos los bancos.

Posterior a la realización de los pagos por parte del contribuyente, la SAT realiza un proceso de registro y conciliación, contrastando los datos correspondientes a las operaciones en papel o electrónicas de recepción y recaudación de las declaraciones y pagos realizados por los contribuyentes, contra lo consignado en las cuentas autorizadas a cada uno de los bancos comerciales participantes. Este proceso, en conformidad con los contratos o convenios bancarios se realiza cinco días después del registrado el pago¹⁰².

Conforme a la evidencia se concluye que los ingresos recaudados por la SAT, que representan la mayor parte de los ingresos generados en el Gobierno Central, se transfieren a la Tesorería Nacional después de dos días de recibidos por las entidades del sistema financiero.

20.3 Conciliación de cuentas sobre ingresos

La buena práctica internacional tomada como base por el Marco PEFA requiere que las entidades del **Gobierno Central** que generan la mayor parte de los ingresos realicen conciliaciones sobre los siguientes aspectos: a) entre los avalúos (recaudo esperado) y los valores ingresados, b) entre los ingresos recibidos y los transferidos a la Tesorería, c) entre los valores atrasados (en mora) y los pagados, y d) entre los valores recaudados y los ingresos en tránsito. El periodo crítico es **el momento de la evaluación**, es decir octubre de 2017.

En la actualidad, en el proceso de recaudación, registro y conciliación se cumplen varios sub-procesos en los que intervienen también varias dependencias de la SAT y del MINFIN. El cuadro siguiente ofrece un resumen del mismo:

¹⁰⁰ Art. 4, Decreto 1-1998, Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, de fecha 12 de enero de 1998.

¹⁰¹ Art. 3 literal v), Decreto 37-2016, Reforma al Decreto 1-1998, Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, de fecha 18 de agosto de 2016.

¹⁰² En la actualidad se dispone de 15 bancos comerciales que prestan el servicio de recaudación a través de los convenios firmados por la SAT.

Cuadro 3.23
Proceso de registro y conciliación de los pagos

Conciliación	Descripción	Plazo
Registro y conciliación de los pagos realizados por los contribuyentes en los bancos autorizados y lo registrado en las cuentas autorizadas.	Control entre los pagos realizados por los contribuyentes y los registros de las cuentas autorizadas por la Tesorería Nacional y de uso restrictivo para el manejo de los recursos recaudados. La efectúa la SAT a través de la intendencia de Recaudación y Gestión	5 días
Conciliación entre los ingresos recibidos y los transferidos a la tesorería.	Control entre el valor registrado en las cuentas autorizadas a los bancos comerciales y el trasladado de los recursos al Fondo Común en el Banco de Guatemala. Realizado por la Dirección Financiera del Ministerio de Finanzas	2 días
Conciliación entre los valores recaudados y los ingresos en tránsito	La DAPF realiza un seguimiento de los valores ingresados a las cuentas de los bancos comerciales y los valores que ingresan a la cuenta en el Banco de Guatemala. Este seguimiento le permite establecer los valores en caja y en tránsito.	Mensualmente
Conciliación entre los avalúos (recaudo esperado) y los valores ingresados.	Este proceso lo realiza la DAPF mediante el seguimiento de los valores registrados por los contribuyentes en las cuentas de los bancos comerciales, y también de los valores trasladados a las cuentas del Banco de Guatemala. Estos datos se contrastan con estimaciones mensuales de la recaudación tributaria.	Mensualmente
Conciliación entre los valores atrasados (en mora) y los pagados.	No se realiza	No se realiza

Es pertinente aclarar que en Guatemala y de acuerdo con su sistema tributario, las declaraciones presentadas por los contribuyentes deben incluir el pago total del importe correspondiente y no se admite declaración sin pago. Esta característica implica que las deudas de los contribuyentes se generen por efecto de actuaciones administrativas realizadas en procesos de fiscalización y que luego de un proceso de discusión se tornan líquidas y exigibles. También se pueden generar en valores pendientes de pago como producto de convenios de pago acordados con los contribuyentes.

En la actualidad, los valores adeudados se originan producto de actos administrativos que determinan las obligaciones, modifican los valores declarados, o imponen sanciones, no se integran en la cuenta corriente del contribuyente, sino en un sistema separado denominado Sistema de Gestión de Asuntos Legales (SGE) que es operado por la oficina de Asuntos Jurídicos de la SAT.

Con base en las evidencias recabadas se concluye que la conciliación sobre los ingresos recaudados es completa, pero no incluye una conciliación con los valores adeudados (atrasos).

Comprende la conciliación entre los ingresos recibidos y los transferidos a la Tesorería, entre los avalúos (recaudo esperado) y los valores ingresados, y una revisión de los valores ingresados en caja y los que se encuentran en tránsito.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-20 Contabilidad de los ingresos (M1)		C+
20.1. Información sobre recaudación de ingresos	Solamente el Ministerio de Finanzas recibe cada dos días más del 80% (la mayor parte) de los ingresos que generan las entidades del gobierno central y produce informes mensuales en donde se desglosan los recursos por tipo de ingreso.	B
20.2. Transferencia de los ingresos recaudados	Los ingresos recaudados por la SAT que representan la mayor parte de los ingresos generados en el gobierno central, se transfieren a la tesorería cada dos días.	B
20.3. Conciliación de cuentas sobre ingresos	No se realiza una conciliación con los valores adeudados o atrasos. Comprende la conciliación entre los ingresos recibidos y los transferidos a la Tesorería, entre los avalúos (recaudo esperado) y los valores ingresados, y entre los valores ingresados en caja y los que se encuentran en tránsito.	C

ID-21 Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso

El presente indicador evalúa en qué medida el Ministerio de Finanzas Pública (MINFIN) puede prever los compromisos y las necesidades de efectivo y, además, proporcionar información confiable a las entidades presupuestarias. Este indicador tiene cuatro dimensiones y utiliza el método de agregación M2.

La Constitución establece que todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado a cubrir sus gastos¹⁰³. Asimismo, la Ley Orgánica de Presupuesto regula que todos los pagos con cargo a los créditos autorizados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del ejercicio fiscal correspondiente y sus ampliaciones se deberán realizar a través del fondo común o Cuenta Única del Tesoro (CUT).

La administración de la CUT está regulada por el Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto y sus modificaciones posteriores. Su cobertura, por norma, incluye a las entidades de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades descentralizadas, las entidades del Estado que reciban transferencias corrientes y de capital y otras entidades del Estado que se adhieran de manera voluntaria.

La administración de la CUT corresponde de acuerdo con la estructura orgánica del MINFIN, a la Tesorería Nacional (TN), dependencia que tiene la atribución de ser el órgano rector del Sistema de Tesorería Gubernamental y ser el responsable de administrar los flujos de ingresos y egresos para el uso eficiente de los saldos disponibles de caja.

¹⁰³ Art. 237, Constitución Política de Guatemala de fecha 31 de mayo de 1985.

21.1 Consolidación de saldos de caja

La buena práctica internacional requerida en el Marco PEFA establece que todos los saldos bancarios y de caja se consoliden diariamente. El alcance de la evaluación es el ***Gobierno Central presupuestario*** y el periodo que se toma en cuenta es ***el momento de la evaluación***, es decir, ***octubre de 2017***.

En la actualidad la CUT comprende la totalidad de las cuentas de ingresos y gastos de las entidades presupuestarias que pertenecen al Gobierno Central, más específicamente: de la Presidencia de la República, los Ministerios sectoriales, las Secretarías de la Presidencia y sus órganos dependientes y la Procuraduría General de la Nación.

En su estructura, la CUT está conformada por una cuenta de ingresos, una pagadora y un conjunto de cuentas específicas vinculadas. A continuación, se explica su operatividad:

- La cuenta de ingresos es una cuenta del Banco de Guatemala que se alimenta de los ingresos que se trasladan cada dos días de las cuentas autorizadas por la Tesorería Nacional a los bancos comerciales para recaudar los impuestos.
- La cuenta de gastos es una cuenta que por disposición legal se crea para realizar pagos y que se alimenta con traslados de recursos de la cuenta de ingresos.
- Otras cuentas de la CUT vinculadas se crean para los pagos de préstamos, donaciones, y para administrar por separado los ingresos propios de las entidades que tienen una destinación o finalidad específica.

Los saldos de la totalidad de las cuentas que administra la TN, es decir de cuentas de las entidades pertenecientes al gobierno central presupuestario, se conocen diariamente (incluidas cuentas de préstamos, donaciones y de ingresos privativos) a través de reportes del sistema y los saldos se consolidan con la misma periodicidad, tal como se puede evidenciar en reportes de cuentas monetarias suministrados a la misión y que se obtienen del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental SICOIN.

21.2 Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad del efectivo

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que se prepare una previsión del efectivo que cumple con la siguiente periodicidad y características: a) se actualiza mensualmente y b) se realiza sobre la base del ingreso y salida real del efectivo. El alcance es el ***Gobierno Central presupuestario*** y el periodo toma en cuenta el ***último ejercicio fiscal finalizado***, en este caso el ***año 2016***.

La Ley Orgánica de Presupuesto establece un instrumento denominado “Programa Anual de Caja” mediante el cual se programan los flujos de fondos del presupuesto general de ingresos y

egresos del Estado y se definen los montos máximos para cada uno de los períodos que establezca el reglamento¹⁰⁴.

En la actualidad la TN, con el apoyo de la DAFP, realiza una previsión anual del efectivo sobre la base del comportamiento de los ingresos, y esta se actualiza una o dos veces al mes, considerando el ingreso real del efectivo y los recursos que se encuentran en tránsito, es decir aquellos recursos que están en las cuentas de las entidades recaudadoras y que por efecto de los convenios de servicio ingresarán dos días después a las cuentas que administra la TN.

Las estimaciones del efectivo se trasladan a la TN para que esta entidad, con base en la información de los saldos existentes en las cuentas y de los gastos rígidos, calcule la disponibilidad de caja que será presentada al Comité de Programación y Ejecución Presupuestaria (COPEP) para efectos de la programación de cuotas de compromiso.

Las estimaciones del efectivo no consideran los ingresos propios o privativos que algunas entidades puedan recaudar, sin embargo, para su control la TN dispone de cuentas específicas de las cuales se conocen sus saldos diariamente y esos recursos son tenidos en cuenta al momento de establecer la disponibilidad de caja y la programación de las cuotas de los compromisos de estas entidades.

Con base en las evidencias obtenidas, se concluye que se prepara para el ejercicio fiscal una previsión de la disponibilidad de efectivo, que se actualiza mensualmente sobre la base del ingreso y salida real de efectivo.

21.3 Información sobre límites máximos de compromisos

La buena práctica internacional tomada como base por el Marco PEFA requiere que las entidades presupuestarias estén en condiciones de planificar y comprometer gastos con una anticipación mínima de seis meses conforme a las apropiaciones presupuestarias y la disponibilidad de efectivo. El alcance de la evaluación es el *Gobierno Central presupuestario* y el periodo crítico toma en cuenta el *último ejercicio fiscal finalizado*, en este caso el *año 2016*.

La Ley Orgánica de Presupuesto establece que para efectos de la programación de la ejecución presupuestaria las entidades y organismos que financieramente dependan total o parcialmente del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, deben proponer al MINFIN la programación de la ejecución física y financiera de sus presupuestos, para que este fije las cuotas de compromisos, devengados y pagos considerando el flujo de los ingresos, la capacidad real de ejecución y el flujo de fondos requeridos para el logro oportuno y eficiente de las metas de los programas y proyectos¹⁰⁵.

De conformidad con el Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto¹⁰⁶ y el Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria, las entidades deben efectuar y presentar con su debida justificación a la Dirección Técnica de Presupuesto, una programación inicial indicativa

¹⁰⁴ Art. 56, Ley Orgánica de Presupuesto.

¹⁰⁵ Art. 30, ídem.

¹⁰⁶ Art. 27, Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto.

para la totalidad del año y una programación antes del inicio de cada cuatrimestre, las cuales servirán de base para la programación de las cuotas que aprueba el COPEP.

En el año 2016, por efecto de menores valores recaudados a los esperados en los impuestos administrados por la SAT, se generaron problemas de liquidez, para lo cual fue necesario tomar medidas restrictivas como la de aprobar las cuotas de compromiso y de devengado para un mes y no cuatrimestralmente como está definido en la norma. Cabe señalar que en la actualidad la programación de las cuotas retomó la periodicidad cuatrimestral.

Aunque la programación de las cuotas de compromiso por parte de las entidades genera preocupación al MINFIN sobre su fiabilidad, una vez son aprobadas por parte del COPEP, las cuotas son confiables y se mantienen sin modificación alguna, con excepción de casos en los cuales la misma entidad solicita una reprogramación.

Con base en las evidencias obtenidas, se concluye que para el ejercicio fiscal de 2016, se proporcionó a las entidades presupuestarias información confiable sobre los límites máximos para la generación de compromisos con un mes de anticipación.

21.4 Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que los ajustes presupuestarios significativos en el curso del ejercicio se cumplan bajo las siguientes restricciones: a) no se realicen más de dos en el curso del ejercicio y b) sean transparentes y previsibles. El alcance es el *Gobierno Central presupuestario* y el periodo toma en cuenta el *último ejercicio fiscal finalizado*, en este caso el presupuesto del *año 2016*.

Durante el año 2016 se autorizaron un número importante de modificaciones presupuestarias significativas como son las modificaciones interministeriales y las modificaciones intraministeriales de tipo 1. Las primeras son autorizadas mediante la expedición de acuerdos gubernativos que son firmados por el Presidente de la República, el Ministro de Finanzas Públicas y los titulares de las instituciones que solicitaron la transferencia; mientras que las segundas, en las cuales se realizan principalmente cambios entre programas, subprogramas, proyectos, se autorizan por medio de acuerdos ministeriales expedidos por el MINFIN.

En el año 2016 se expidieron un total de 19 Acuerdos Gubernativos y 369 Acuerdos Ministeriales por un valor superior a los Quetzales 14,675 millones, monto que representa cerca del 20% del presupuesto aprobado inicialmente. Estas modificaciones a pesar de estar definidas normativamente según su tipología y ser aplicados conforme a su regulación, no son previsibles para las entidades y, en ese sentido, pueden llegar a afectar la programación de las metas físicas y financieras.

Con base en las evidencias obtenidas, se concluye que, con frecuencia, durante el curso del ejercicio fiscal, se presentan ajustes presupuestarios significativos, los cuales son parcialmente transparentes, en la medida que no son previsibles.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-21 Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso (M2)		B
21.1. Consolidación de saldos de caja	Los saldos de las cuentas que administra la TN, es decir de las cuentas de las entidades pertenecientes al gobierno central presupuestario, se conocen y consolidan diariamente a través de reportes del de Contabilidad Integrada Gubernamental SICOIN.	A
21.2. Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad del efectivo	Se prepara para el ejercicio fiscal una previsión de la disponibilidad de efectivo, que se actualiza cada mes sobre la base del ingreso y salida real de efectivo.	A
21.3. Información sobre límites máximos de compromiso	Para el ejercicio fiscal de 2016, se proporcionó a las entidades presupuestarias información confiable sobre los límites máximos para la generación de compromisos con un mes de anticipación.	C
21.4. Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio	Durante el curso del ejercicio fiscal, con frecuencia se hacen ajustes presupuestarios significativos, los cuales no son previsibles.	C

ID-22 Atrasos en el pago de gastos

Este indicador mide el grado en que existen atrasos en el pago de gastos y la forma en que se hace seguimiento y controla todo problema sistémico en este sentido. Contiene dos dimensiones y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

En la normativa de Guatemala no se dispone de una definición expresa sobre lo que significan atrasos de pago de gasto. Sin embargo, en la Ley Orgánica del Presupuesto se incluye una referencia bajo el concepto ‘egresos devengados y no pagados’. En este caso, la ley define que “los gastos devengados y no pagados al treinta y uno de diciembre de cada año se cancelarán durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades de fondos existentes a esa fecha de cada unidad ejecutora”¹⁰⁷.

Por su parte, la Tesorería Nacional (TN) explica que “actualmente las deudas en mora que se tienen son las que corresponden a ejercicios fiscales anteriores y, básicamente, están relacionadas con atrasos por falta de fondos y en otros casos a solicitudes de pago de las unidades ejecutoras posteriores al cierre o fecha final normada para liquidar pagos”¹⁰⁸.

22.1 Volumen de los atrasos en el pago de gastos

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que el volumen de los atrasos en el pago de gastos que mantiene el **Gobierno Central presupuestario** no supere el 2% del gasto total en al menos dos de los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, los **años 2014, 2015 y 2016**.

La Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) revela en los balances generales de los años 2014, 2015 y 2016 algunos pasivos significativos en mora para el Gobierno Central

¹⁰⁷ Art. 37, Ley Orgánica del Presupuesto.

¹⁰⁸ Respuesta de la TN a cuestionarios remitidos por la evaluación sobre la gestión de atrasos de pagos.

presupuestario. Sin embargo, como parte del proceso de evaluación y las entrevistas realizadas a autoridades y funcionarios de entidades del conjunto de entidades del Gobierno Central, se pudo evidenciar la existencia de un pasivo adicional importante que no aparece registrado en los informes que prepara el Gobierno Central presupuestario.

Este pasivo corresponde a las cuotas patronales sobre pensiones de jubilación que el Gobierno Central presupuestario debe pagar mensualmente al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Los estados financieros del IGSS auditados por la Contraloría General de Cuentas (CGC) establecen que estos pasivos corresponden a cuotas patronales no vertidas del Programa de Enfermedad Maternidad y Accidentes (EMA)¹⁰⁹. Adicionalmente, en el informe anual de la CGC se revela que algunas entidades utilizan el presupuesto 2016 para realizar pagos de devengados correspondientes a años anteriores a tal año. Es decir, que no se disponía de presupuesto para tales pagos y esto confirma la existencia de pasivos no registrados.

En el cuadro siguiente, basados en los pasivos registrados más la deuda por aportes de pensiones de jubilación no registrada, se muestran los pasivos en mora al final de los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016. Estos atrasos de pago podrían ser mayores, si se conociera un dato consolidado de pasivos que se pagaron con el presupuesto 2016, aunque los gastos correspondían efectivamente a años anteriores:

Cuadro 3.24
Atrasos en el Pago de Gastos, 2014, 2015 y 2016
(Millones de Quetzales)

Concepto	2014	2015	2016
Cuentas por pagar vencidas según balance del Gobierno Central presupuestario (sin transferencias pendientes)	1,137.6	614.0	53.5
Pasivo no registrado Atraso de pago con el IGSS	2,364.5	2,835.7	3,395.5
Total Atrasos de Pagos	3,502.1	3,449.7	3,449.0
Gasto Total (devengado)	63,162.6	62,500.3	65,696.0
Relación porcentual¹¹⁰	5.5%	5.5%	5.2%

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la DCE, IGSS y CGC, 2017

Como se destaca en el cuadro anterior, los atrasos de pago superan en los tres años del periodo de análisis el límite de 2% del total del gasto establecido por la buena práctica internacional, pero en ningún caso supera el 6%.

¹⁰⁹ Los informes financieros del IGSS registran también una deuda por cobrar por concepto de los denominados aportes constitucionales, la misma que no se encuentra registrada en la contabilidad del Gobierno Central presupuestario. El saldo acumulado al cierre fiscal 2016 alcanza a Quetzales 31,447.8 millones.

¹¹⁰ En caso de que no se tomara el pasivo atrasado con el IGSS, los porcentajes para los tres años 2014, 2015 y 2016 serían 1.8%, 1.0% y 0.08% respectivamente.

22.2 Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos

La buena práctica internacional para esta dimensión requiere que el **Gobierno Central presupuestario** genere información periódica sobre el volumen, la antigüedad y la composición de los atrasos en el pago de gastos, por lo menos en forma trimestral dentro de las cuatro semanas siguientes al cierre de cada trimestre. El período crítico es **el momento de la evaluación** (octubre de 2017).

El SICOIN permite obtener datos sobre atrasos de pagos que pueden identificar el tipo de acreedor (beneficiario), si es un proveedor de servicio o un contratista, o el concepto del pago, por ejemplo, reembolsos o devoluciones de impuestos (renta, IVA, etc.). Sin embargo, no se llevan registros por separado y no se ha encontrado disponible información sobre el volumen y la composición de los atrasos en el pago de gastos que, al menos, se genere trimestralmente dentro de las ocho semanas siguientes al cierre de cada trimestre. En cambio, al cierre de cada ejercicio fiscal, se hace un resumen de los devengados no pagados. Este es un informe interno, para uso de la Tesorería Nacional, que muestra información por entidad y fuente.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-22 Atrasos en el pago de gastos (M1)		C+
22.1 Volumen de los atrasos en el pago de gastos	Los atrasos de pago son superiores al 2% del gasto total devengado en los últimos tres años, pero inferiores al 6% para los mismos años.	B
22.2 Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos	Anualmente, al cierre de cada ejercicio fiscal se prepara información sobre el volumen y la composición de los atrasos en el pago de gastos.	C

ID-23 Controles de la nómina

Este indicador se refiere únicamente a la nómina de los empleados públicos. Evalúa como se administra, cómo se manejan las modificaciones y cómo se logra la coherencia con la gestión de los registros de personal. El indicador contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M1 para determinar su calificación global.

De conformidad con el marco legal vigente¹¹¹, corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), a través de la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) y de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC), ser el ente rector de la nómina de sueldos, en cuanto a concentración normativa se refiere. La ONSEC es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la Ley de Servicio Civil¹¹², la cual regula en general todo el proceso requerido para la selección y administración de los trabajadores de la administración pública. La operación propiamente de la nómina para efectos de registro, liquidación y pagos al personal está desconcentrada en los Ministerios, Secretarías y otras dependencias del Órgano Ejecutivo.

¹¹¹ Art. 9, Acuerdo Gubernativo CM-396-2002 del 10 de octubre del 2002, por el cual se autoriza a las entidades de recursos humanos de los Ministerios y otras dependencias para administrar y liquidar la respectiva nómina de sueldos.

¹¹² Art. 21, Ley de Servicio Civil y carrera administrativa de Guatemala aprobada por el Decreto 1748 del 2 de mayo de 1968.

Por otra parte, para apoyar el proceso de liquidación de la nómina, el MINFIN facultó a la DCE para que, en forma gradual, progresiva y en coordinación con toda la dependencia de la administración central, implementara el sistema de nómina y registro de personal denominado ‘GUATENOMINAS’, como sistema obligatorio para el registro de la información correspondiente¹¹³.

Este sistema es el que actualmente se utiliza para procesar los diferentes renglones del presupuesto relacionados con el gasto de nómina, como personal permanente, personal supernumerario, personal por contrato y personal temporal. Igualmente se definió el ámbito de aplicación del manual del sistema, que cubre a todas las entidades del sector público no financiero, incluyendo a la administración central, entidades descentralizadas, entidades autónomas y empresas públicas que quisieran adoptar el sistema.

GUATENOMINAS, está desarrollado en un software basado en tecnología WEB, integrada al SIAF, cuya arquitectura es centralizada, lo que significa que la información del sistema permanece en el sitio central, garantizando disponibilidad, estabilidad, seguridad y fácil manejo. El acceso a la información es mediante infraestructura de comunicación la cual, mediante enlaces a través del internet, interconecta a las entidades del Gobierno Central y a las entidades descentralizadas y autónomas.

23.1 Integración de la información de la nómina y los registros de personal

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que la lista aprobada del personal, la base de datos del mismo y la nómina estén directamente vinculadas a fin de asegurar el control del presupuesto, la concordancia de los datos y su conciliación mensual. El alcance de la evaluación es el **Gobierno Central** y el periodo crítico es el momento de la evaluación, **octubre de 2017**.

Actualmente, 45 entidades del Gobierno Central utilizan el sistema GUATENOMINAS para procesar su nómina, entre ellas la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios, Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo, y algunas entidades descentralizadas, como la Contraloría General de Cuentas. Dentro de las instituciones que no utilizan el sistema se citan como ejemplo, a los Órganos Judicial y Legislativo, el Ministerio Público, el Ministerio de la Defensa y las empresas públicas no financieras y financieras. En el cuadro siguiente se puede apreciar la proporción de entidades que utilizan y no utilizan el sistema de GUATENOMINAS.

Cuadro 3.25
GUATENOMINAS en el Gobierno Central
(Millones de Quetzales)

Utilización del sistema	Cantidad de entidades	%	Presupuesto Vigente, 2016	%
Utilizan GUATENOMINAS	44	42	34,527.3	57

¹¹³ Art. 2, Acuerdo Ministerial 36-2005 del 8 de diciembre del 2005, por el cual se autoriza la aplicación del sistema de nómina y registro de personal del SICOIN WEB.

No utilizan GUATENOMINAS	61	58	26,515.8	43
Total de Instituciones	105	100	61,043.0	100

Fuente: Información suministrada por DCE y DEF de MINFIN.

De acuerdo con la información del cuadro 3.25, para el año 2016, de las 105 instituciones que conforman el Gobierno Central, 44 instituciones, equivalentes al 42% del total, las cuales ejecutan el 57% del presupuesto vigente, se encuentran utilizando GUATENOMINAS y el resto, 61 entidades, equivalentes al 58% de entidades, las cuales ejecutan el 43% del presupuesto, no utilizan el sistema. Esto implica riesgos importantes al no disponer de un sistema integrado que permita controlar el proceso de nómina y la integridad de sus datos. Se reconoce que durante el año 2017 se encuentran en el proceso de implementación 31 entidades, quedando pendientes de incorporar 30 entidades.

Por otra parte, en el caso de las entidades que no utilizan GUATENOMINAS, no se puede establecer que se hicieran conciliaciones entre la información de los expedientes individuales y los datos que se registran en sus sistemas individuales¹¹⁴.

En las circunstancias anteriores, se puede afirmar que se ha logrado un avance importante en la integración de las entidades del Gobierno Central a GUATENOMINAS, pero todavía no se puede afirmar que para todo el Gobierno Central, por lo menos semestralmente, se lleva a cabo la conciliación de la nómina con los registros de personal y que la contratación y la promoción del personal se evalúen en función del presupuesto aprobado, antes de autorizarse. Todo esto se podrá alcanzar cuando se incorporen las 30 entidades pendientes.

23.2 Gestión de cambios a la nómina

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que en las entidades del **Gobierno Central** los cambios que deben introducirse en los registros de personal y en la nómina se actualicen al menos mensualmente, por lo general a tiempo para efectuar los pagos del mes siguiente. Los ajustes retroactivos deben ser poco comunes y, en presencia de datos confiables, no se hagan correcciones superiores al 3% del gasto en salarios. El periodo crítico es el momento de la evaluación, **octubre de 2017**.

A nivel del Gobierno Central presupuestario, en la medida que se utiliza GUATENOMINAS, se pueden establecer algunos indicadores. De 1,743 acciones registradas en el año 2017 en el MINFIN, el promedio del registro es de 5 días, entre la fecha en que se produce la acción y el registro en el sistema de nómina. Contrario a esto, en el Gobierno Central extrapresupuestario, especialmente del IGSS que procesa un número significativo de nómina pública, no se recibió información para estimar la agilidad en el proceso de nómina y cambios a la nómina.

Por otra parte, según los montos totales de los ajustes retroactivos incluidos en las nóminas de las instituciones que utilizan el sistema GUATENOMINAS, de las nóminas de enero a agosto de

¹¹⁴ Entidades importantes del sector de descentralizadas y autónomas, como el IGSS e INGUAT, no suministraron información sobre sus procesos de control de calidad de sus nóminas.

2017, se estableció que el porcentaje que representan los ajustes retroactivos es de 2.1% sobre el monto de las nóminas del Gobierno Central que utilizan el sistema. Como en el caso de los cambios mensuales, comentados en el párrafo precedente, para el Gobierno Central extrapresupuestario, no fue posible que las entidades de la muestra, el IGSS e INGUAT suministraran información estadística del porcentaje de ajustes retroactivos. Igualmente, por el alto porcentaje de entidades del Gobierno Central que no están integrados a GUATENOMINAS (58%), no es razonable apoyar una conclusión únicamente en aquellas que utilizan el sistema (42%).

Por lo anterior, no se puede afirmar que para la totalidad del Gobierno Central los registros de personal y la nómina se actualizan al menos trimestralmente y requieren solo algunos ajustes retroactivos.

23.3 Controles internos a la nómina

La buena práctica internacional requiere que en las entidades del *Gobierno Central* la facultad de introducir cambios en los registros y en la nómina esté restringida, y se genere un registro de verificación de cambios que es adecuado para garantizar la plena integridad de los datos. El periodo crítico es el momento de la evaluación, es decir *octubre de 2017*.

En el Gobierno Central presupuestario se dispone de manuales y normas detalladas para el manejo de los cambios en la nómina, los cuales requieren de protocolos bien establecidos que impiden razonablemente modificaciones no autorizadas.

En GUATENOMINAS se puede obtener evidencia como novedades sobre cambios y queda una trazabilidad de los mismos, para efectos de auditorías u otras revisiones posteriores. No se puede decir lo mismo de las entidades del Gobierno Central que no están integradas en el sistema GUATENOMINAS, pues cada una de estas entidades, tiene metodologías y aplicativos diferentes y no se dispone de información representativa sobre normas de control específico de tales entidades. De hecho, el mayor ejecutor de presupuesto en el Gobierno Central extrapresupuestario, el IGSS no suministró información como evidencia de sus normas y reglas de control interno específicas para la nómina.

Por lo anterior, no se puede afirmar que para la totalidad del Gobierno Central existen controles suficientes para garantizar la integridad de los datos más importantes de la nómina.

23.4 Auditorías a la nómina

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que *en el Gobierno Central* exista un sistema sólido de auditorías anuales de la nómina, establecido para determinar la existencia de fallas en los controles o de trabajadores fantasmas. El periodo crítico de la evaluación corresponde a los tres últimos ejercicios fiscales finalizados, *2014, 2015 y 2016*.

Las Unidades de Auditoría Interna (UDAI) realizan, como parte de sus planes anuales, auditorías parciales a parte de los procesos de la nómina o sobre temas puntuales, pero no se dispone de evidencia según la cual informes de auditoría interna se pronuncien sobre la confiabilidad del proceso integral de la nómina y de lo que se procesa en GUATENOMINAS.

Igualmente, la CGC confirmó que la institución no tiene un informe que cubra en forma general la confiabilidad del sistema GUATENOMINAS y/o los sistemas individuales que utilicen las entidades descentralizadas y autónomas del Gobierno Central. Las intervenciones de la CGC son modulares y solo abarcan temas específicos relacionados con la ejecución presupuestal del gasto de nómina u otros aspectos puntuales, pero no son auditorías sistémicas de la nómina.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-23 Controles de la nómina (M1)		D+
23.1 Integración de la información de la nómina y los registros de personal.	La nómina del Gobierno Central no se procesa en forma consolidada, El 58% de las entidades del Gobierno Central no utilizan GUATENOMINAS. No se dispone de base suficiente para concluir que se hacen conciliaciones de la nómina con los registros de personal.	D*
23.2 Gestión de cambios a la nómina.	Por la dispersión de las entidades del Gobierno Central mencionada en 23.1, no se dispone de bases suficientes para concluir que al menos existe actualización de los registros de nómina en forma trimestral y que solo se hace algunos ajustes retroactivos.	D*
23.3 Controles internos a la nómina	Por lo informado en 23.1 y 23.2 solo se dispone de evidencia parcial sobre controles para garantizar la integridad de los datos más importantes de la nómina del Gobierno Central	D*
23.4 Auditorías a la nómina	Se encuentra evidencia de que se realizaron algunas auditorías parciales de la nómina en los años 2014, 2015 y 2016.	C

ID-24 Adquisiciones

Este indicador examina aspectos clave de la gestión de las adquisiciones públicas. Se centra en la transparencia de los mecanismos de gestión, la importancia de los procedimientos abiertos y competitivos, el seguimiento de los resultados de las adquisiciones y el acceso a instancias de apelación y resarcimiento. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

En general, Guatemala dispone de un marco legal y reglamentario actualizado para la gestión del proceso de compras y contrataciones del Gobierno Central¹¹⁵. Por otra parte, dispone de un marco técnico y tecnológico que se basa en gran parte en las mejores prácticas y se visualiza en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS), que consiste en una plataforma informática parcialmente transaccional, que utilizan todas las

¹¹⁵ Decreto 57-1992, Ley de Contrataciones del Estado del 27 de octubre de 1992, con las Reformas del Decreto 46-2016 y del Decreto 9-2015 del 8 de diciembre de 2015 y Acuerdo Gubernativo 122-2016, sobre Reformas de la Ley de Contrataciones del Estado del 15 de junio de 2016 y Acuerdo Gubernativo 172-2017 de 2 de agosto de 2017 “Reformas al Acuerdo Gubernativo Número 122-2016 de fecha 15 de junio de 2016. Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado”.

entidades pertenecientes al Gobierno Central y es de libre acceso al público, como un medio de mercado electrónico, operado a través de internet.

El modelo de contratación pública de Guatemala se fundamenta en la centralización normativa y desconcentración operativa. El ente rector del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones es la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (DNCAE), dependiente del Ministerio de Finanzas Públicas (MNFIN), entidad responsable de facilitar los procesos de contrataciones y adquisiciones del sector público y, a la vez, emitir normas, coordinar y administrar GUATECOMPRAS. La gestión del sistema la realizan unidades especializadas de adquisiciones que forman parte de la estructura de cada entidad pública y que tienen bajo su responsabilidad el proceso de contratación a través de GUATECOMPRAS, herramienta a la que tienen acceso vía internet en calidad de usuarios del sistema.

En el año 2016 se procesaron 119,240 adjudicaciones por un valor de Quetzales 9,296.8 millones, cifra que representó el 15% aproximado de la ejecución presupuestal de dicho año.

24.1 Seguimiento de las adquisiciones

La buena práctica internacional para esta dimensión requiere que se mantengan bases de datos o registros de los contratos, en las que se incluye información relativa a lo que se ha adquirido, al valor de la adquisición y a los adjudicatarios de los contratos. Igualmente, que se consignen datos precisos y completos para todos los métodos de adquisición de bienes y contratación de obras y servicios. El alcance de la evaluación es el *Gobierno Central* y el periodo crítico es el *ejercicio fiscal 2016*.

GUATECOMPRAS tiene funcionalidades que permiten consultar en cualquier momento procesos individuales y estadísticas sobre adquisiciones y contrataciones públicas, pero actualmente no permite una visión integrada de los procesos y subprocesos involucrados en el ciclo completo de las compras del Estado, en la medida que no incorpora los flujos de información de los procesos de formulación presupuestaria con los planes anuales de compras que se registran y los Sistemas Integrado de Administración Financiera (SIAF). Por ejemplo, en GUATECOMPRAS se registra lo adjudicado y en el Sistema Informático de Gestión (SIGES) la gestión del pago. Por otra parte, únicamente para compras directas la oferta se hace de forma electrónica, las demás modalidades no tienen esta facilidad, las cuales se espera estén disponibles en diciembre 2017.

Sin perjuicio de lo anterior, el sistema permite mediante funciones de fácil acceso, lograr una identificación de cada proceso de contratación y obtener datos sobre a quien se contrató o de quien se adquirió bienes y servicios. Cuando se adquirió o aprobó la licitación o se firmó el contrato, qué fue lo que se adquirió; pero el sistema no permite registrar la adjudicación a nivel de producto, sino que es por el monto total adjudicado. En general, en el sistema no se puede establecer comparaciones entre lo contratado y lo efectivamente entregado y pagado. Todo esto debido a que los sistemas no están integrados: GUATECOMPRAS registra lo adjudicado y el SIGES lo pagado. Esta dificultad en la comparación, no invalida la confiabilidad del sistema, aunque también es importante destacar que tampoco existe integración entre GUATECOMPRAS y SICOIN.

Igualmente, se pueden obtener estadísticas sobre resultados de la contratación. En cuanto al método de adquisición de bienes y contratación de obras y servicios, como se aprecia más adelante en el cuadro 3.26, incluido para la dimensión 24.2, el sistema facilita realizar este tipo de consultas con agilidad.

24.2 Modalidades de las adquisiciones

La buena práctica internacional para esta dimensión requiere que el valor total de los contratos adjudicados por el **Gobierno Central** por métodos competitivos **en el año 2016** represente el 80% o más del valor total de los contratos.

Las modalidades de adquisiciones están establecidas en el marco legal vigente¹¹⁶. Guatemala ha hecho un esfuerzo importante en privilegiar los métodos competitivos. Sin embargo, todavía existen oportunidades de ajuste, especialmente con la modalidad denominada ‘compra directa con oferta electrónica’ que ha resultado ser la más utilizada por las entidades del sistema, seguida de licitaciones y cotizaciones (ver cuadro 3.26), pues les permite agilizar los procesos de adquisición, pero conlleva riesgos de fraccionamiento, direccionamiento de la contratación y discrecionalidad.

Cuadro 3.26
Concursos adjudicados por Modalidades Específicas de Adquisiciones
(Quetzales)

Concursos Adjudicados por Modalidad de Compra - del año 2016			
Modalidad de Compra	Cantidad de Concursos		
	Adjudicados	Monto Total Adjudicado	%
Adquisición Directa por Ausencia de Oferta (Art. 32 LCE)	403	78,039,761.530	0.84
Bienes y Suministros Importados (Art. 5 LCE)	1	912.600	0.00
Compra Directa con Oferta Electrónica (Art. 43 LCE Inciso b)	76,011	2,731,570,433.380	29.38
Contrato Abierto (Art. 46 LCE)	13	468,192,345.920	5.04
Convenios y Tratados Internacionales (Art. 1 LCE)	132	1,060,158,494.780	11.40
Cotización (Art. 38 LCE)	4,414	2,046,195,488.580	22.01
Donaciones (Art. 1 LCE)	6	3,729,959.000	0.04
Licitación Pública (Art. 17 LCE)	869	2,396,845,456.720	25.78
Negociaciones entre Entidades Públicas (Art. 2 LCE)	2	258,218.460	0.00
Procedimiento Regulado por el Art. 54Bis (Subasta Electrónica Inversa)	1	194,647.800	0.00
Procedimientos Regulados por el artículo 44 LCE (Casos de Excepción)	246	223,259,746.570	2.40
Procedimientos regulados por el artículo 54 LCE	110	183,923,590.760	1.98
Sin Modalidad	4	20,285,852.850	0.22
Compra de Baja Cuantía	37028	84238199.65	0.91
Totales	119240	9296893109	100.00

Fuente: Información obtenida de GUATECOMPRAS y suministrada por la DNCAE, 2017

Según la Ley de Contrataciones del Estado esta modalidad de compra “consiste en la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios a través de una oferta electrónica en el sistema GUATECOMPRAS, prescindiendo de los procedimientos de licitación o cotización, cuando la

¹¹⁶ Capítulo III sobre “*modalidades específicas de adquisiciones del estado y excepciones*”, de la ley de contrataciones del 27 de octubre de 1992, actualizada con las reformas del Decreto 46-2016 del 27 de octubre de 2016.

adquisición sea por montos mayores a veinticinco mil (25,000) Quetzales pero que no supere los noventa mil (90,000) Quetzales"¹¹⁷.

Esta modalidad, que es diferente a la modalidad de “Subasta Electrónica Inversa”, se cumple a través de una oferta electrónica, que deben hacer los proveedores, en respuesta a las invitaciones de las entidades compradoras, quienes establecen un periodo de tiempo, no menor a un día (el sistema no calcula estadística por día de plazo concedido). Las ofertas se hacen a través del sistema y una vez cumplido el plazo establecido para la recepción de las ofertas el sistema abre de forma automática y las entidades hacen la decisión de contratación según el precio más conveniente. En esta modalidad, existe discrecionalidad de las entidades para fijar plazos, los cuales por lo general no representa tiempos razonable para preparar una oferta. Los proveedores deben tener contraseñas de ingreso al sistema para poder enterarse y acceder a la oferta y los requisitos para las ofertas igualmente son discrecionales de cada entidad, diferentes a una licitación, una cotización u otras modalidades consideradas competitivas.

En esta modalidad, existe el riesgo de que un proveedor puede ser dirigido para que responda en un día de plazo y otros no tengan la oportunidad de responder en ese plazo. Igualmente, el sistema no permite de manera automática advertir o suspender contrataciones que se estén saliendo de los límites de fraccionamiento en los términos de la ley¹¹⁸. Solamente se podría establecer mediante procesos específicos de auditoría.

Como se aprecia en el cuadro 3.26, los métodos no competitivos como compra directa con oferta electrónica (29.38%), adquisición directa por ausencia de oferta (0.84%), compras de baja cuantía (0.91%) y sin modalidad (0.22%), suman el 2016 un 31.4%, del total de compras, lo que indica que menos del 70% de los contratos registrados en GUATECOMPRAS se procesan por métodos competitivos. Se considera importante tener en cuenta que el registro de documentos es responsabilidad de cada entidad compradora, entre otros, la inscripción de la modalidad de adquisición. Por su parte la DNCAE proporciona la facilidad de realizar dichos registros en el sistema, pero no tiene alcance para realizar control de calidad sobre tales registros.

24.3 Acceso del público a la información sobre adquisiciones

La buena práctica internacional para esta evaluación, requiere que para todas las operaciones de adquisiciones en el *Gobierno Central* realizadas en el *año 2016*, la información clave que se pone a disposición del público, sea confiable, completa y oportuna e incluya los siguientes elementos:

- i) el marco jurídico y reglamentario para las adquisiciones;
- ii) los planes de adquisición del sector público;
- iii) las oportunidades de licitación;
- iv) la adjudicación de contratos (propósito, contratista y valor);
- v) los datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones;

¹¹⁷ Art. 43, inciso b), Ley de Contrataciones del Estado.

¹¹⁸ Art. 81, Ley de Contrataciones del Estado (Reformado por el Art. 35 del Decreto No. 9-2015 del Congreso de la República) “Se entenderá que existe fraccionamiento, cuando una misma unidad ejecutora realice varias adquisiciones con el propósito de evadir la cotización y licitación pública”.

vi) las estadísticas anuales sobre adquisiciones.

El sistema GUATECOMPRAS dispone de 11 módulos de consulta, en los cuales se pueden obtener toda la información sobre contrataciones públicas requerida por la normativa nacional. De acuerdo con las consultas efectuadas al sistema GUATECOMPRAS con el apoyo de la DNCAE, se puede afirmar que los 6 elementos previstos en la mejor práctica pueden ser consultados públicamente para todas las operaciones de adquisición del Gobierno Central.

24.4 Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones

La buena práctica internacional para esta evaluación, requiere que el *Gobierno Central* tenga *en 2016* un sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones, que se ajuste a todos los criterios que se enumeran a continuación:

Las reclamaciones son examinadas por un organismo que:

- i) no participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos;
- ii) no aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de los actores interesados;
- iii) sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones;
- iv) ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones;
- v) toma decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones;
- vi) toma decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).

La gestión de inconformidades (que se asimilan a reclamaciones en Guatemala) relacionadas con el proceso de adquisición, incluidas las adjudicaciones, forma parte de las regulaciones establecidas¹¹⁹. Según el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, las personas inconformes por cualquier acto que contravenga los procedimientos regulados por la ley o por el presente reglamento, pueden presentar sus inconformidades a través del sistema GUATECOMPRAS. Para tales efectos, se establece un plazo máximo de cinco (5) días calendario, posteriores a la publicación del acto administrativo que se desee reclamar, siendo estos: i) la aprobación de las bases, ii) adjudicación de la junta o iii) la aprobación de la adjudicación.

El trámite de inconformidades según las normas vigentes es una comunicación sin formalismos entre las partes que participan en el procedimiento de compra, para que en forma oportuna puedan ser corregidos los errores u omisiones, en los que se puede incurrir durante el diligenciamiento de las diferentes fases que integran el procedimiento de compra, que atenten contra los derechos de los interesados. Por la vía de la inconformidad, previo a la aprobación definitiva, la entidad compradora puede subsanar el procedimiento, si fuera procedente. Por su

¹¹⁹ Art. 22, Acuerdo Gubernativo 122-2016 sobre reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado del 15 de junio de 2016.

parte, la respuesta a una inconformidad debe otorgarse a través del sistema GUATECOMPRAS, en un plazo no mayor de cinco (5) días calendario a partir de su presentación, debidamente razonada por el funcionario o empleado público que da respuesta.

Por lo mencionado anteriormente se puede concluir que:

- las reclamaciones en las normas vigentes son asimiladas a inconformidades y consisten en comunicaciones informales entre el inconforme y la entidad compradora;
- quien falla sobre una inconformidad es la entidad compradora mediante la misma unidad de contrataciones y no procede la presentación de otra inconformidad contra la respuesta emitida por la entidad compradora o contratante;
- no existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas, durante y posterior a la adjudicación;
- la carencia de un organismo independiente con facultades de decisión sobre las reclamaciones, hace que las reclamaciones no resueltas favorablemente al peticionario, deben ser tramitadas en la justicia ordinaria, lo cual implica costos de defensa para el reclamante y tiempos extensos para obtener un fallo, en tanto que las consecuencias de una adjudicación equivocada o irregular, puede haberse adelantado considerablemente o ya estar terminada, perdiéndose en gran parte la efectividad del proceso.

En consecuencia, de lo mencionado en los puntos anteriores, se deduce que no se cumplen los criterios previstos en la mejor práctica para esta dimensión.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-24 Adquisiciones (M2)		C+
24.1 Seguimiento de las adquisiciones	Toda la contratación pública debe pasar por el sistema GUATECOMPRAS, el cual incluye información relativa a lo que se ha adquirido, al valor de la adquisición y a los adjudicatarios y se encuentran datos para la mayor parte de los métodos de adquisición.	B
24.2 Modalidades de las adquisiciones	El valor total de los contratos adjudicados por métodos competitivos en el año 2016, representa el 68.6%.	C
24.3 Acceso del público a la información sobre adquisiciones	El sistema GUATECOMPRAS permite el acceso del público a todos los elementos previstos en la mejor práctica. No existen objeciones de fondo de la CGC o de las UDAI que hagan dudar que los datos en el sistema no sean completos o confiables.	A
24.4 Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones	No se dispone de un organismo que decida sobre las reclamaciones en materia de adquisiciones consistente con los criterios requeridos por la mejor práctica.	D

ID-25 Controles internos del gasto no salarial

Este indicador mide la eficacia de los controles internos de los gastos no salariales en general, contiene tres dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

El control interno en Guatemala dispone de un marco legal y técnico parcialmente ajustado a los estándares internacionales aplicables¹²⁰. El marco legal define el control interno institucional como el control que ejercen las autoridades superiores, los responsables de las unidades ejecutoras, todos los funcionarios responsables de las operaciones realizadas en el ámbito de sus funciones, así como el control realizado por la Unidad de Auditoría Interna (UDAI) de cada entidad, con base en los reglamentos, manuales e instructivos específicos aprobados por la autoridad competente.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (CGC) la faculta como el órgano rector de control gubernamental y establece que las disposiciones, políticas y procedimientos que dicte en el ámbito de su competencia son de observancia y cumplimiento obligatorio para los organismos, instituciones, entidades y demás personas bajo el ámbito de dicha ley¹²¹.

Como se explica en la sección 4.2 del presente informe, el marco técnico está parcialmente ajustado a las mejores prácticas de control interno. Por una parte, disponen de un Marco conceptual de control interno gubernamental¹²² y se han adherido a Normas Técnicas de Control Interno¹²³, pero todavía estos instrumentos no están ajustados a los principios establecidos en la última actualización de la mejor práctica (documento COSO), emitida en el año 2013. Así mismo, no se dispone de un informe comprensivo que permita establecer el nivel de madurez en la implementación y efectividad del control interno a nivel del Gobierno Central.

Un estudio reciente (no publicado) de la CGC sobre el nivel de desarrollo de los cinco componentes del control interno en 99 entidades públicas, indica que tales componentes están en un nivel de desarrollo incipiente o mediano, por lo cual se considera que el riesgo de la eficacia del control interno es de un nivel alto.

25.1 Separación de funciones

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que la normativa vigente establezca una adecuada separación de funciones para los diferentes momentos del gasto y que las responsabilidades institucionales estén claramente definidas. El alcance de la evaluación es el **Gobierno Central** y el período crítico es el momento de la evaluación, es decir **octubre de 2017**.

¹²⁰ Acuerdo Gubernativo No. 9 del 26 de enero del 2017 que reglamenta la Ley orgánica de la CGC. Normas Generales de Control Interno Gubernamental, de junio de 2006, las Normas Técnicas de Control Interno NTCI-SICA, elaboradas bajo el enfoque COSO y aplicables a los Órganos e Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana del 21 de febrero de 2014.

¹²¹ Art. 4, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

¹²² Marco conceptual del Control Interno Gubernamental, emitido por la CGC y vigente desde junio de 2006.

¹²³ Normas Técnicas de Control Interno, adoptadas por el acuerdo No. 1 del Consejo Fiscalizador Regional del sistema de la integración Centroamericana (CFR - SICA) del 21 de febrero del 2014.

En Guatemala, el control interno relacionado con la segregación de funciones se encuentra contemplado en las normas vigentes de presupuesto, de control interno específico y de la CGC¹²⁴. Estas normas establecen que es responsabilidad de la máxima autoridad de cada entidad pública delimitar cuidadosamente las funciones de las unidades administrativas y sus servidores de modo que exista independencia y separación entre funciones incompatibles.

Las normas de control requieren una adecuada separación de funciones, la cual garantice independencia entre los procesos de: autorización, ejecución, registro, recepción, custodia de valores y bienes y el control de las operaciones. La separación de funciones tiene como objetivo evitar que una unidad administrativa o persona ejerza el control total de una operación.

El manual de procedimientos para el registro de la ejecución presupuestaria de la administración central, tiene entre otros, el objetivo de delimitar funciones y responsabilidades. En el manual se establece que el compromiso es generado desde el área de compras de cada entidad con la orden de compra y sus soportes, luego esta información llega a un técnico de presupuesto de la UDAF quien tiene perfil para revisar documentos y generar el CUR del compromiso en el SIGES. Posteriormente, el CUR es revisado y aprobado por un supervisor de presupuesto y finalmente por el director de la UDAF, quien lo autoriza y regresa al área de compras que generó el compromiso.

De igual forma, personas independientes a quienes generaron el compromiso, participan en la etapa de devengado (almacenes o receptor de los servicios, deja constancia del recibo y se adjunta en la UDAF a la factura del proveedor, al tiempo que en el SICOIN se registra el devengado, luego el proceso de pago, se genera por personal diferente con perfiles para solicitar la orden de pago que se tramita en el módulo de tesorería del SICOIN y sigue un proceso de intervención para pago sea mediante la CUT o por el sistema de pagos de entidades que no estén conectadas a la CUT. Los procedimientos y normas anteriormente descritas, fueron verificados para las entidades participantes de manera conjunta con los auditores internos, quienes suministraron copia de documentos en los cuales se puede apreciar la separación de funciones prevista.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que la normativa vigente y las observaciones de los pagos en la práctica, para las entidades seleccionadas, revelan una adecuada separación de funciones para los diferentes momentos del gasto y que las responsabilidades institucionales estén claramente definidas. Adicionalmente, no se han encontrado reportes emitidos por la CGC o las UDAI en la que se presenten objeciones sobre la separación de funciones en el Gobierno Central.

25.2 Eficacia de los controles para los compromisos de gasto

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que en el *Gobierno Central* se disponga de controles exhaustivos que limiten eficazmente la generación de compromisos de

¹²⁴ Art. 39, numeral 14, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas e incisos 1.5, 2.2 (6to párrafo) y 2.5 de las Normas Generales de Control Interno Gubernamental.

gasto a la disponibilidad de efectivo prevista y a las asignaciones presupuestarias aprobadas. El período crítico es el momento de la evaluación, *octubre de 2017*.

El control de los compromisos del gasto está fundamentado en el marco legal para presupuesto y en los medios técnicos utilizados para limitar o impedir que se generen compromisos superiores a las disponibilidades.

El proceso presupuestario comprende el conjunto de etapas lógicamente concatenadas tendientes a establecer principios, normas y procedimientos que rigen las etapas de: planificación, formulación, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación, liquidación y rendición del presupuesto del sector público¹²⁵. De manera específica, la Ley Orgánica de Presupuesto establece que: "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. La contravención a esta disposición es punible penalmente, constitutivo de los delitos de abuso de autoridad, incumplimiento de deberes y de los demás delitos que resulte responsable"¹²⁶.

Asimismo, esta ley requiere que se obtengan constancias de disponibilidad presupuestaria y financiera, previo a suscribir contratos para la adquisición de bienes o la prestación de servicios, especialmente en los rubros de inversión en propiedad, planta, equipo e intangibles, para lo cual las Unidades de Administración Financiera (UDAF) de las instituciones públicas deben emitir la Constancia de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) con el fin de asegurar la existencia de créditos presupuestarios a efecto de que cada entidad cumpla con sus compromisos frente a terceros¹²⁷.

Las Constancias de Disponibilidad Financiera (CDF) son los documentos que respaldan la distribución que cada entidad pública hace de los recursos que le son asignados por el Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria y aseguran la existencia de cuota financiera suficiente para cubrir los compromisos asumidos en los renglones específicos en que es necesaria la emisión de la CDP. En el caso de contratos multianuales, en la CDP se debe indicar que el contrato abarca vigencias futuras y año a año se debe incluir el presupuesto correspondiente a lo que se causará o devengará de cada contrato y se procede conforme a la preparación de la CDP y la CDF para el tramo que se devengará.

A nivel de aplicación, el Gobierno Central en general utiliza el SIGES-SIAF¹²⁸ y el SICOIN-SIAF¹²⁹, módulos complementarios¹³⁰, mediante los cuales, cuando se registra el compromiso,

¹²⁵ Artículo 7 del Decreto 101-97 que aprueba la Ley Orgánica del Presupuesto vigente desde el 1 de noviembre de 1998 adicionado por el artículo 5 del Decreto 13-2013 del 24 de octubre de 2013 y su reglamento, aprobado por el Acuerdo Gubernativo 540-2013 del 30 de diciembre de 2013.

¹²⁶ Artículo Artículo 26 del Decreto 101-97, reformado por el artículo 12 del Decreto 13-2013 del 24 de octubre de 2013.

¹²⁷ Artículo Artículo 26 del Decreto 101-97, reformado por el Art. 1 del Decreto No. 9-2014 del 19 de febrero de 2014.

¹²⁸ El SIGES una herramienta informática para emitir las órdenes de compras, desde donde se registra el compromiso y el devengado.

¹²⁹ El Sistema Integrado de Administración Financiera, conocido como SIAF en Guatemala y su herramienta principal conocida como SICOIN (Sistema de Contabilidad Integrada) está integrado por los subsistemas siguientes: presupuesto, contabilidad y tesorería.

mediante un documento base denominado Comprobante Único de Registro (CUR), el sistema verifica que exista saldo disponible de crédito presupuestario y cuota de compromiso, reserva el crédito y disminuye la cuota de compromiso. De no existir saldo disponible de crédito presupuestario automáticamente rechaza el compromiso. Los procedimientos para estos registros y controles están incluidos en el manual de procedimientos para el registro de la ejecución presupuestaria de la Administración Central¹³¹.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que el Gobierno Central dispone de controles exhaustivos que limiten eficazmente la generación de compromisos de gasto a la disponibilidad de efectivo prevista y a las asignaciones presupuestarias aprobadas.

Se aclara que los pasivos no registrados, generados en compromisos no presupuestados y devengados en su oportunidad no contradicen estas conclusiones, puesto que esta dimensión se refiere a que únicamente se generen compromisos de gasto si existe disponibilidad de efectivo prevista y las asignaciones presupuestarias aprobadas. Cuando aparece el pago de un pasivo no registrado, lo que sucede es que se incorpora al presupuesto y se incluye dentro de los planes de caja, lo cual permite comprometer los fondos. El problema está en que se acepte una modificación presupuestaria para incorporar estos pasivos vencidos y no presupuestados en su oportunidad.

25.3 Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que en el *Gobierno Central* todos los pagos realizados cumplan con los procedimientos de pago establecidos y que todas las excepciones estén debidamente autorizadas con anticipación y se justifican. El período crítico es el momento de la evaluación, es decir *octubre de 2017*.

Los procedimientos de pago están incluidos además del marco legal y reglamentario del presupuesto, en el módulo de Tesorería del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN WEB).

A nivel del Gobierno Central Presupuestario, con módulos del SIAF integrados y bajo la CUT y reglamentados en el manual de procedimientos para el registro de la ejecución presupuestaria de la administración central, se encuentran las asignaciones de responsabilidad y los trámites para la realización de los pagos. En el momento del registro del devengado, el sistema verifica que exista registro previo del compromiso, confirma la ejecución del presupuesto y permite contar con información actualizada del nivel de deuda exigible al comparar este monto con el de los pagos efectuados. De nuevo en este caso, de no existir compromiso, no será posible registrar el devengado y pasar a la etapa de pago propiamente dicha.

¹³⁰ Los sistemas SIGES y SICOIN utilizados para realizar los registros de las transacciones del sector público, son complementarios, el primero maneja la parte administrativa de la compra, a la vez origina los CUR a nivel de solicitud, estos viajan afectando las distintas etapas del gasto en el SICOIN, -para que cumplan con la última fase del registro- para la aprobación de los Comprobantes Únicos de Registro.

¹³¹ Manual de procedimientos para el registro de la ejecución presupuestaria de la Administración Central aprobado por MINFIN y vigente desde enero de 2014.

El sistema verifica en el momento de la generación del medio de pago, la existencia de saldo disponible de cuota de pago, de disponibilidad en el libro Caja o en el libro Banco; registra la ejecución presupuestaria en la etapa del pago, registra el débito en el libro Caja o Banco; y genera automáticamente el asiento de partida doble para la imputación indicada en la Orden de pago respectiva.

Sin perjuicio de lo anterior, no se tienen bases para confirmar que las más de 60 entidades del Gobierno Central extrapresupuestario tienen controles exhaustivos de los pagos, pues no procesan su ejecución en un sistema único que esté conectado al SICOIN y a la CUT. El IGSS, la más importante entidad del Gobierno Central extrapresupuestario, aunque procesa en SICOIN no está integrado en la CUT y no envió evidencias que pudieran confirmar la disciplina ejercida con el proceso de pagos.

En los informes disponibles de las UDAI del Gobierno Central presupuestario y de la CGC para la administración de control interno muestra las debilidades en los procesos de pago, pero no se tienen datos estadísticos para ubicar la disciplina de cumplimiento del control en algún intervalo de la calibración para esta dimensión.

De acuerdo con lo anterior, no se dispone de evidencia suficiente para afirmar que todos los pagos realizados cumplan con los procedimientos de pago establecidos y que todas las excepciones estén debidamente autorizadas con anticipación y se justifican.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-25 Controles internos del gasto no salarial (M2)		B
25.1 Separación de funciones	A nivel normativo todo el Gobierno Central debe ajustarse a normas sobre segregación de funciones en los diferentes momentos del gasto y las responsabilidades institucionales estén claramente definidas.	A
25.2 Eficacia de los controles para los compromisos de gasto	En el Gobierno Central existe un marco legal y reglamentario unido a los controles dentro del SIGES-SIAF y el SIGES-SICOIN que limitan la generación de compromisos de gasto a la disponibilidad de efectivo prevista y a las asignaciones presupuestarias aprobadas.	A
25.3 Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago	A nivel normativo todo el Gobierno Central debe ajustarse a normas y procedimientos sobre pagos, sin embargo, no hay evidencia disponible sobre el comportamiento de estos controles. La CGC y las UDAI reportan debilidades de control interno relacionadas con los pagos, aunque no hay una consolidación del impacto de dichas debilidades en el gasto del Gobierno Central.	D*

ID-26 Auditoría interna

Este indicador evalúa los estándares y procedimientos aplicados en la auditoría interna. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

El marco legal para la auditoría interna gubernamental está dado por la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas¹³² y el marco técnico, por un conjunto de normativa específica emitido por la Contraloría General de Cuentas (CGC), como órgano rector del sistema, que son aplicables tanto a las auditorías interna y externa¹³³, pero donde se destaca - para este caso específico - el Manual de Auditoría Interna. El proceso de las auditorías internas se sostiene en el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG) en el módulo para las Unidades de Auditorías Internas (UDAI), el cual registra: i) el plan de auditoría, ii) la ejecución y iii) la comunicación de los resultados¹³⁴.

En el cuadro siguiente se muestran las entidades seleccionadas para la evaluación del indicador:

Cuadro 3.27
Presupuesto Ejecutado por entidad seleccionada, 2016

Entidades	Presupuesto Ejecutado, 2016 (Millones de Quetzales)	%
Gobierno Central presupuestario		
MINEDUC	12,149	38.1%
MSPAS	5,931	18.6%
MCIV	2,199	6.9%
MAGA	1,036	3.2%
Subtotal	21,315	66.8%
Gobierno Central extrapresupuestario		
IGSS	10,435	32.7%
INGUAT	143	0.5%
Subtotal	10,578	33.2%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por la DAPF, MINFIN, 2017

26.1 Cobertura de la auditoría interna

La buena práctica internacional establece que todas las entidades del **Gobierno Central** deben contar con una unidad de auditoría interna en funcionamiento. El período crítico para la evaluación es el momento de la evaluación, o en este caso, **octubre 2017**.

El Gobierno Central está compuesto, como se refleja en la sección 1 del presente informe, por 103 instituciones públicas, las cuales cuentan todas con Unidades de Auditoría Interna (UDAI). Las UDAI dependen técnicamente de la CGC y administrativamente de los organismos,

¹³² Art. 6, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas aprobada por el Decreto 31-2002 del 14 de mayo de 2002 y las Normas Generales de Control Interno Gubernamental, emitidas por la CGC en junio de 2016.

¹³³ Normas de auditoría externa-interna aprobadas por la CGC y vigentes desde 2006 y Manual de Auditoría Interna Gubernamental aprobado por la CGC y vigente desde junio de 2005.

¹³⁴ Acuerdo de la CGC A 119-2011 del 14 de diciembre de 2011.

instituciones y entidades del Estado que las cobijan y cuyas autoridades superiores son responsables de mantener en óptimo funcionamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, no se dispone de información cuantitativa que permita establecer el grado de cobertura de las auditorías internas en relación con el gasto y los activos y pasivos públicos manejados por cada UDAI que formó parte de la muestra para esta evaluación. Estas, aunque preparan sus planes e informes de gestión, los mismos no son explícitos con respecto a la cobertura en los términos mencionados.

Las UAI no están dirigidas a evaluar el control interno que se ejerce sobre el ingreso y el gasto ejecutado por cada entidad y, de hecho, así no está reflejado en sus informes. Sus intervenciones son parciales a operaciones y a los resultados no se les asigna un significado comparativo o de nivel de materialidad sobre la calidad del control aplicado. Ningún informe de la muestra examinada tiene una conclusión sobre el estado del control interno, lo cual es un requisito de las normas sobre la naturaleza de la auditoría interna. Por tal razón no se tienen bases para decir que son auditorías funcionales como se prevé en las mejores prácticas.

26.2 Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que, en el *Gobierno Central*, las actividades de la auditoría interna se concentren en evaluaciones de la suficiencia y la eficacia de los controles internos. Existe un proceso de aseguramiento de la calidad dentro de la función de auditoría interna y las actividades de auditoría se ajustan a las normas para el ejercicio profesional, con atención especial en áreas de alto riesgo. El período crítico es el momento de la evaluación, **octubre de 2017**.

La práctica de las auditorías internas es guiada por el marco técnico que les provee la CGC, el cual está basado en normas de auditoría externa, incluidas las ISSAI adoptadas en 2017¹³⁵, lo cual es parcialmente consistente con el marco internacional para la práctica de auditoría interna (MIPP) del instituto de auditores internos.

Según los marcos utilizados por las UDAI, se deben practicar evaluaciones del control interno, lo cual comprende la evaluación de la eficiencia y eficacia del ambiente y estructura de control interno establecido, para determinar su grado de confiabilidad y repercusión en los resultados de las operaciones y la razonabilidad de la información financiera y administrativa. En la práctica, los informes de las UDAI seleccionadas incluyen evidencia de evaluaciones parciales del control interno, pero no se encuentran en sus informes conclusiones sobre lo adecuado y efectivo del sistema de control interno institucional. Igualmente, su práctica pone énfasis en aspectos financieros y de cumplimiento, pero todavía los enfoques de auditoría del desempeño son incipientes.

Actualmente no se dispone de un informe que revele un aseguramiento independiente de la calidad de las UDAI, sea este practicado por la CGC o por otra entidad. En este sentido, no se tiene una base para concluir si la práctica de las UDAI se ajusta al Marco Internacional para la

¹³⁵ Las ISSAI en Guatemala fueron adoptadas por el Acuerdo de la CGC A 75-2017 del 25 de septiembre de 2017.

práctica de Auditoría Interna (MIPP)¹³⁶ o a un marco equivalente, en el cual se privilegie la atención especial en áreas de alto riesgo.

26.3 Ejecución de auditorías internas y presentación de informes

La buena práctica internacional para esta evaluación, requiere que en el *Gobierno Central* existan programas anuales de auditoría interna y que todas las auditorías programadas se completen, lo cual se comprueba con la distribución de informes a las autoridades competentes. El período de evaluación corresponde al último ejercicio fiscal finalizado, **año 2016**.

En general, para las UDAI seleccionadas se pudo confirmar que disponen de planes y programas de auditoría y que preparan informes de gestión sobre su práctica anual. Sin embargo, no se dispone de información estadística que revele el grado de cumplimiento de las auditorías internas del Gobierno Central en su conjunto para el año 2016. Las entidades del Gobierno Central presupuestario revelan un cumplimiento superior al 80% en sus trabajos planificados, pero no se obtuvo respuesta del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), principal entidad del Gobierno Central extrapresupuestario incluida en la muestra, aspecto que no permite tener una evaluación razonable de la efectividad global de los planes.

26.4 Respuesta a los informes de auditoría interna

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que todas las instituciones auditadas del *Gobierno Central* respondan a la totalidad de las recomendaciones de la auditoría interna, dentro de los doce meses posteriores a la preparación del informe. La valoración utiliza como evidencia los informes de auditoría preparados para los tres últimos ejercicios fiscales finalizados, los **años 2014, 2015 y 2016**.

De acuerdo a informaciones verbales, transmitidas por delegados de las UAI de dos ministerios, (los demás no respondieron puntualmente a este requerimiento), aunque las autoridades reciben los informes y emiten oficios internos para asegurar la adopción de las recomendaciones de las UDAI, no se dispone de información estadística que permita establecer una base confiable sobre el grado de asimilación de las mismas para los años bajo evaluación.

En el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la UDAI reporta que el seguimiento que realiza a las recomendaciones emitidas muestra que las unidades ejecutoras no toman acciones oportunas para su implementación. Igualmente, el MCIV reporta que los acatamientos de sus recomendaciones en algunos casos no son oportunos, pero no preparan estadísticas sobre tal asimilación.

De conformidad con lo anterior, se puede afirmar que: (i) solamente respondieron dos UAI, lo que equivale al 25,5% del gasto de las entidades a las que pertenecen tales UAI dentro de la

¹³⁶ El MIPP emitido en 2017 por el Instituto de Auditores Internos (IIA) es el conjunto de normas y guías que regulan el desempeño profesional de los auditores internos en todo el mundo. Antes del MIPP se disponía de las Normas de Auditoría Interna emitidas por el IIA (2016 y anteriores). Estos instrumentos se alinean con las mejores prácticas y tienen en cuenta las tendencias y riesgos emergentes que podrían tener impacto en las organizaciones.

muestra y aun estos datos no se observan bien sustentados. (ii) Las restantes 4 UAI de las entidades que ejecutaron el gasto restante correspondiente al 74.5% de la muestra, no suministraron información y no fue posible evaluar por otros medios las respuestas a la totalidad de las recomendaciones de la auditoría interna, dentro de los doce meses posteriores a la preparación del informe de auditoría interna al cual se refieren. Por lo anterior, se considera que no se dispone de evidencia suficiente y competente para determinar un puntaje para esta dimensión.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-26 Auditoría interna (M1)		D+
26.1 Cobertura de la auditoría interna	Aunque nominalmente existen Unidades de Auditoría Interna en todo el Gobierno Central, no se dispone de un informe integral de la CGC o equivalente según el cual se pueda afirmar que tales auditorías son operativas o funcionan según normas de auditoría interna gubernamental, consistentes con el MIPP las cuales cubran al menos la mayoría del gasto total presupuestado y los ingresos fiscales generados.	D*
26.2 Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas	Las evidencias encontradas para el Gobierno Central indican que las actividades de auditoría interna se concentran principalmente en el cumplimiento de legalidad y análisis financiero.	C
26.3 Ejecución de auditorías internas y presentación de informes	Aunque en las UDAI de la muestra del Gobierno Central presupuestario se estableció que la mayor parte de las auditorías programadas se cumplen, no se recibió evidencia de la efectividad de los planes y programas en el Gobierno Central extrapresupuestario.	D*
26.4 Respuesta a los informes de auditoría interna	No se dispone de estadísticas sobre el grado de asimilación de las recomendaciones de las auditorías internas, que permitan concluir que al menos la mayoría de las entidades del Gobierno Central responden parcialmente a tales recomendaciones.	D*

3.6 Contabilidad y presentación de Informes (Pilar VI)

En este apartado se reportan los indicadores ID-27 a ID-29 que, en su conjunto, valoran si los registros de información se realizan de forma adecuada para proveer información oportuna para la toma de decisiones.

ID-27 Integridad de los datos financieros

Este indicador establece la medida en que las cuentas bancarias de la Tesorería, las cuentas de orden y las cuentas de anticipos se concilian periódicamente y el modo en que los procedimientos existentes para llevar adelante estas conciliaciones respaldan la integridad de los datos financieros. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global del indicador.

27.1 Conciliación de cuentas bancarias

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que la conciliación de todas las cuentas bancarias activas del **Gobierno Central**, se lleve a cabo por lo menos semanalmente a nivel global y pormenorizado, por lo general dentro de la semana posterior al fin del período. El período crítico es el momento de la evaluación, **octubre de 2017** y abarca el ejercicio fiscal precedente, **año 2016**.

Guatemala dispone de normas de control interno para las conciliaciones bancarias¹³⁷. Según estas normas el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), a través de la Tesorería Nacional, y la autoridad superior de cada entidad pública, a través de las unidades especializadas, velarán porque se concilien oportunamente los saldos bancarios con los registros contables. Estas normas son extensivas y de aplicación para todo el Gobierno Central.

La Tesorería Nacional y las unidades especializadas de los entes públicos deben diseñar los procedimientos que permitan efectuar la conciliación de saldos en bancos, en forma diaria, semanal o mensual, con las conciliaciones bancarias preparadas por la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) y las unidades de contabilidad de los entes públicos. Igualmente, el MINFIN dispone de un Manual de Procedimientos del Proceso de Conciliación Bancaria.

Al momento de la evaluación, se verificó que la DCE realiza la conciliación de los registros contables de los saldos de las cuentas bancarias y la Tesorería Nacional realiza la consolidación de los estados de cuenta de los bancos, en forma diaria. En las entidades del Gobierno Central presupuestario para el proceso de conciliación, que incluyen la aclaración y ajuste de diferencias entre el saldo bancario y el contable, no exceden de una semana después del cierre del periodo al cual se refieren¹³⁸. En las entidades del Gobierno Central extrapresupuestario, las conciliaciones son llevadas a cabo por los departamentos de contabilidad y tales conciliaciones para las entidades de la muestra, se mantienen actualizadas bajo las mismas características anotadas para el Gobierno Central presupuestario.

Por lo anterior, se puede concluir que las conciliaciones de las cuentas bancarias activas del Gobierno Central, se llevan a cabo por lo menos semanalmente a nivel global y pormenorizado, por lo general dentro de la semana posterior al fin del período.

27.2 Cuentas de orden

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que la conciliación de las cuentas de orden del **Gobierno Central presupuestario** se lleve a cabo por lo menos mensualmente, dentro del mes posterior al fin del período. Las cuentas de orden se deben compensar de manera oportuna, a más tardar al cierre del ejercicio, salvo en casos debidamente justificados. El período crítico es el momento de la evaluación, **octubre de 2017** y abarca el ejercicio fiscal precedente, **año 2016**.

¹³⁷ Norma 6.16 sobre conciliación de saldos bancarios, parte de las Normas Generales de Control Interno aprobadas por la CGC y vigentes desde junio de 2006.

¹³⁸ Aunque no afecta la calificación, se destaca que subsiste de años anteriores a 2004, una cuenta bancaria de operaciones con la cooperación internacional, por un valor aproximado de Quetzales 740 Millones, lo cual equivale al 13% del saldo de bancos a al cierre del año fiscal 2016.

En la actualidad y como practica al cierre del año 2016, la contabilidad del Estado utiliza cuentas de orden, como el registro de la emisión de Bonos del Tesoro, las cuales se concilian anualmente en el mes posterior al final de cada ejercicio fiscal con la Dirección de Crédito Público. Por su parte, los bienes incautados se canalizan a través de la Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio, quienes los contabilizan en cuentas de orden y de forma mensual concilian los saldos de estas cuentas con los “Libros de Inventario para Bienes Incautados”, autorizados por la Contraloría General de Cuentas¹³⁹. Otras cuentas de naturaleza nominal, se revelan en las notas a los estados financieros, pues de conformidad con las NICSP ya no requieren incluirse como cuentas de orden.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que la conciliación de las cuentas de orden del Gobierno Central presupuestario se lleva a cabo por lo menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al cierre del año fiscal 2016. Dichas cuentas se compensan de manera oportuna, a más tardar al cierre del ejercicio, salvo en casos debidamente justificados.

27.3 Cuentas de anticipos

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que en el **Gobierno Central presupuestario** la conciliación de todas las cuentas de anticipos se lleve a cabo, por lo menos mensualmente, dentro del mes posterior al fin del período. El período crítico es el momento de la evaluación, **octubre de 2017** y abarca el ejercicio fiscal precedente, el **año 2016**.

De conformidad con las normas de control interno vigentes, la máxima autoridad del MINFIN, a través de la DCE, debe normar y emitir políticas y procedimientos para la adecuada y oportuna conciliación de saldos. Las unidades especializadas en las entidades públicas deben realizar las conciliaciones de saldos de acuerdo a la normatividad emitida y exigida por la DCE y las autoridades superiores de cada entidad deben velar porque estos procedimientos de conciliación de saldos se apliquen de una manera técnica, adecuada y oportuna¹⁴⁰.

A pesar de que algunas cuentas con naturaleza de anticipo, como los fondos en avance y los anticipos otorgados por fondos rotativos, son liquidados de forma anual, dentro del mes posterior al fin del periodo, según el informe de auditoría de la CGC a los estados financieros del cierre fiscal 2016, dentro de las limitaciones que dieron lugar a salvedades sobre la confiabilidad de los mismos, se destacan objeciones importantes a las cuentas de anticipos con saldos antiguos sin conciliar. A continuación, se resumen estas objeciones:

“En el balance general de la Presidencia, Ministerios de Estado, Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo, al 31 de diciembre de 2016, se encuentran registros de transacciones contables que corresponden a saldos con operaciones pendientes de regularización y que vienen de períodos anteriores, los mismos no permiten que los saldos presentados a esta fecha se encuentren debidamente depurados con cifras confiables, ya que en algunos casos las entidades de la administración central no tienen la documentación que respaldan los registros, no tienen completa la

¹³⁹ Según el artículo 38 del Decreto Número 55-2010 del 7 de diciembre de 2010, del Congreso de la República de Guatemala “Ley de Extinción de Dominio”.

¹⁴⁰ Norma 5.7 conciliación de saldos bancarios, parte de las Normas Generales de Control Interno aprobadas por la CGC y vigentes desde junio de 2006.

documentación para trasladarla a la Dirección de Contabilidad del Estado, algunos expedientes tienen procesos judiciales pendientes y falta de espacios o asignaciones presupuestarias; debido a estas situaciones existe duda razonable en cuanto a los saldos que se presentan en los estados financieros de las cuentas y subcuentas que se examinaron en la auditoría como: ‘Anticipos a Proveedores y Contratistas a Corto Plazo, Fondos en Avance y Construcciones en Proceso de Bienes de Uso Común’¹⁴¹.

Esta conclusión, como lo refiere la CGC, es extensiva a todos los ministerios e incluye los que se tomaron en la muestra. Esta circunstancia confirma que en el GCP la conciliación de todas las cuentas de anticipos no se lleva a cabo al menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período.

27.4 Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que en el **Gobierno Central presupuestario** el acceso a los registros informáticos y la introducción de cambios en ellos estén restringidos y reportados, y se genere un historial de verificación de cambios. Existe un órgano, una unidad o un equipo operativo a cargo de verificar la integridad de los datos financieros. El periodo crítico es el momento de la evaluación, **octubre 2017**.

La información financiera se procesa básicamente en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF - módulos de presupuesto, tesorería y contabilidad). Para estos aplicativos, se dispone de manuales de usuario que incluyen medidas de seguridad mediante protocolos que indican una asignación de responsabilidad por los datos ingresados y procesados y para el acceso a la información.

El proceso de la información financiera de la administración central, está desconcentrada en cada entidad usuaria del SIAF y por consiguiente cada entidad debe disponer de equipo que verifique la integridad de los datos. Se destaca que hasta la fecha no se dispone de un informe de auditoría independiente de la tecnología aplicada al SIAF y a sus diferentes módulos, el cual confirme la seguridad y consecuente confiabilidad en la integridad de los datos. Un equipo de especialistas de tecnología del MINFIN se encarga del mantenimiento del SIAF y sus módulos y puede obtener y hacer seguimiento a cambios en el sistema según los protocolos de seguridad.

Por otra parte, las normas generales de control interno establecen que la máxima autoridad del MINFIN, a través de la DCE, debe normar y emitir políticas y procedimientos para el adecuado y oportuno registro de las operaciones contables. Todo registro contable que se realice y la documentación de soporte deben permitir aplicar pruebas de cumplimiento y sustantivas en el proceso de auditoría, y en general el seguimiento y evaluación interna de la calidad de los registros contables¹⁴².

¹⁴¹ Tomado y editado del informe de auditoría de la CGC sobre la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos y los Estados Financieros de la Administración Central, ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2016, páginas 3 y 4.

¹⁴² Norma 5.5 Registro de las operaciones contables, parte de las Normas Generales de Control Interno aprobadas por la CGC y vigentes desde junio de 2006.

Igualmente, tales normas requieren que se analice la información procesada y en tal sentido, requiere que la máxima autoridad de cada entidad pública deba normar que toda la información financiera sea analizada con criterios técnicos. Las unidades especializadas de cada entidad pública son las responsables de realizar el análisis financiero oportuno de toda la información procesada, así como la interpretación de los resultados para asegurar que la misma es adecuada y que garantice que los reportes e informes que se generan periódicamente sean confiables, para la toma de decisiones a nivel gerencial¹⁴³.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el acceso a los registros y la introducción de cambios en ellos están restringidos y reportados y que se puede realizar seguimiento para verificar los cambios y obtener un historial de los mismos.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-27 Integridad de los datos financieros (M2)		B
27.1 Conciliación de cuentas bancarias	Las conciliaciones se mantienen actualizadas y por lo general no exceden de la semana siguiente al cierre del periodo al cual se refieren.	A
27.2 Cuentas de orden	Las cuentas de orden se conciliaron y compensaron dentro de los dos meses posteriores al cierre fiscal de 2016.	C
27.3 Cuentas de anticipos	Las cuentas de anticipos presentan saldos sin conciliar importantes, los cuales provienen de años anteriores sin movimiento en el balance general.	D
27.4 Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros	El acceso a los registros y la introducción de cambios en ellos están restringidos y reportados, existe un equipo de tecnología que supervisa la calidad de la información y se genera un historial de verificación de cambios.	A

ID-28 Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso

El presente indicador evalúa la integridad, precisión y puntualidad de la información sobre el avance en la ejecución presupuestaria de la gestión fiscal en curso, así como la coherencia de estos informes con la cobertura y clasificadores del presupuesto original, a fin de que sean útiles para el seguimiento de los resultados obtenidos y oportunos para la toma de decisiones en el caso de que sea necesario incorporar medidas correctivas. Este indicador tiene tres dimensiones y utiliza el método de agregación M1.

La Constitución Política establece que es obligación del Presidente de la República preparar cada cuatro meses un informe analítico de la ejecución presupuestaria para ser enviado al Congreso de la República para su conocimiento y control¹⁴⁴. En cumplimiento con la disposición constitucional, el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas¹⁴⁵ establece que la responsabilidad de preparar el informe la asumirá este ministerio - a través de la Dirección

¹⁴³ Norma 5.8 Análisis de la información procesada, parte de las Normas Generales de Control Interno aprobadas por la CGC y vigentes desde junio de 2006.

¹⁴⁴ Art. 183, Constitución Política de Guatemala de 1985.

¹⁴⁵ Art. 25, numeral 5, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas.

de Contabilidad del Estado (DCE) - en un plazo no mayor a los veinte (20) días después de finalizado el período cuatrimestral sobre el que se informa¹⁴⁶.

28.1 Cobertura y comparabilidad de los informes del ejercicio en curso

La buena práctica internacional utilizada por el Marco PEFA requiere que los informes de ejecución presupuestaria del año en curso cumplan con las siguientes condiciones: a) permitan la comparación directa con el presupuesto original aprobado, b) incluyan todos los estimados presupuestarios, y c) incluyan los gastos efectuados con cargo a transferencias a unidades desconcentradas del Gobierno Central. El alcance de la evaluación es el **Gobierno Central presupuestario**, y el periodo crítico toma en cuenta el último ejercicio fiscal finalizado, en este caso el **año 2016**.

Los informes cuatrimestrales de la Ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado son elaborados por la DCE, enviados al Congreso de la República y publicados en el portal informático del MINFIN¹⁴⁷. En su contenido se pueden observar comparaciones y análisis entre los ingresos ejecutados del año en curso y los ejecutados en el ejercicio fiscal anterior, organizados por clase, sección y fuente de financiamiento. Para los egresos también se realizan comparaciones con el ejercicio anterior que muestran los niveles de ejecución entre los valores vigentes (corresponden al presupuesto modificado) y los valores devengados organizados por institución y tipo de gasto.

En el informe se incluye muchos cuadros informativos con un análisis muy breve, el mismo que no permite valorar los niveles de ejecución y las razones de las desviaciones existentes entre los programado y ejecutado, de forma que esta información sea de utilidad para la toma de decisiones¹⁴⁸.

Los cuadros para los ingresos contienen los valores asignados (originalmente aprobados), los vigentes y los devengados, acumulados para el periodo correspondiente en un nivel de desagregación igual o mayor a la del presupuesto. En el caso de los egresos, los cuadros muestran los datos del presupuesto inicial, devengado, comprometido y pagado, organizados por renglón de gasto y por programa presupuestario tal como se presentan en el presupuesto.

Dentro del informe se incluyen datos del valor de las transferencias realizadas a los fondos sociales y también de las transferencias a otras dependencias del Estado, pero no se incorpora una desagregación de los gastos efectivos realizados con cargo a estas.

¹⁴⁶ Art. 11, Decreto 15-2014, Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del ejercicio fiscal 2016 de fecha 16 de diciembre de 2015.

¹⁴⁷ Los informes pueden ser consultados en el siguiente link: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/ejecucion-y-liquidacion-presupuestaria>.

¹⁴⁸ La metodología PEFA, que refleja la buena práctica internacional, requiere que la elaboración de informes presupuestarios o financieros incluya un análisis respecto de los niveles de ejecución alcanzados y las explicaciones de las desviaciones más importantes que se presenten entre la programación y ejecución de los ingresos y egresos. No es suficiente, para efectos de la metodología, que los informes presente únicamente datos estadísticos.

Con base en la evidencia obtenida se concluye que no se cumple con la buena práctica, pues en la actualidad los informes de ejecución presupuestaria presentan datos estadísticos sin análisis o interpretaciones que permitan valorar los niveles de ejecución con respecto al presupuesto inicial, o las desviaciones que se pudieron presentar durante la ejecución. También hay que mencionar, que los informes no incluyen información acerca de los gastos efectivos con cargo a las transferencias realizadas a las unidades desconcentradas del Gobierno Central (entidades extrapresupuestarias).

28.2 Oportunidad de los informes de ejecución presupuestarios del ejercicio en curso

La buena práctica internacional contenida en el Marco PEFA requiere que los informes de ejecución presupuestaria: a) se preparen con una periodicidad mensual, y b) se presenten dentro de las dos semanas siguientes a la finalización del periodo. El alcance es el ***Gobierno Central presupuestario***, y el periodo crítico toma en cuenta el último ejercicio fiscal finalizado, en este caso el ***año 2016***.

Conforme a las disposiciones legales, la DCE prepara los informes de Ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado dentro de los veinte (20) días siguientes a la finalización del periodo correspondiente, pero con una periodicidad cuatrimestral. La periodicidad cuatrimestral no cumple con el estándar de la buena práctica internacional, el cual requiere que los informes sean mensuales o, al menos, trimestrales.

28.3 Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

La buena práctica internacional recogida en el Marco PEFA requiere que los informes presupuestarios cumplan con los siguientes estándares de calidad: a) cubra información sobre el gasto en las etapas de compromiso y de pago, b) con base en ellos, se proporcione un análisis de la ejecución por lo menos de forma semestral, y c) no exista preocupaciones mayores respecto de la calidad de la información. El alcance es el ***Gobierno Central presupuestario***, y el periodo crítico toma en cuenta el último ejercicio fiscal finalizado, en este caso el presupuesto del ***año 2016***.

La base contable utilizada para reportar los ingresos corresponde a los efectivamente recibidos y para los gastos, a pesar que los datos son presentados en los informes bajo los conceptos de: i) comprometido, ii) devengado, y iii) pagado, en la mayoría de los registros presupuestarios estos valores se generan en el mismo momento, razón por la cual en la práctica los informes presupuestarios tienen base caja tanto para los ingresos como para los egresos.

La situación descrita sobre el registro de los momentos presupuestarios es una preocupación importante que ha sido manifestada por la sociedad civil, pues en la práctica estos no son respetados y generan dudas importantes respecto del proceso de ejecución presupuestaria por parte de las entidades y la información que termina siendo registrada en el sistema SICOIN, que es la base para la preparación de los informes de ejecución presupuestaria. Adicional a lo anterior, en el informe de auditoría de 2016 sobre la DCE, la CGC manifiesta objeciones respecto de algunos registros de la ejecución presupuestaria en los principales Ministerios sectoriales, y advierte diversos problemas de confiabilidad, como el que se presenta en relación con los avances (físicos y financieros) registrados para los proyectos de inversión.

Adicionalmente, a la DCE y con base en la misma información, la DAPF prepara un informe semestral en la que se analiza la ejecución presupuestal comparando los valores ejecutados entre el ejercicio en curso y en el año inmediatamente anterior. En este informe no se muestran los niveles de ejecución, ni comparaciones contra el presupuesto inicial aprobado, ni tampoco para los diferentes momentos presupuestarios, situación que disminuye su utilidad para efectos de tomar decisiones o medidas correctivas oportunas durante el ejercicio fiscal.

Con base en la evidencia obtenida se puede concluir que no se cumple con la buena práctica, pues existen problemas de confiabilidad en la información que inciden en la utilidad de los informes, y no se produce un informe semestral que dé cuenta de la ejecución del presupuesto del año en curso, en el cual se puede comparar los niveles de ejecución en relación con el presupuesto originalmente aprobado.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-28 Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso (M1)		D
28.1. Cobertura y comparabilidad de los informes del ejercicio en curso	Se producen datos estadísticos, pero no información analítica que permita valorar los niveles de ejecución con respecto al presupuesto inicial y las razones de las desviaciones. Tampoco se incluyen información sobre los gastos efectivos con cargo a las transferencias realizadas a las unidades desconcentradas del gobierno central (entidades extrapresupuestarias).	D
28.2. Oportunidad de los informes de ejecución presupuestarios del ejercicio en curso	Se elaboran informes de ejecución presupuestaria cuatrimestralmente, periodicidad que se encuentra alejada de la buena práctica internacional.	D
28.3. Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	Existen problemas de confiabilidad en la información que inciden en la utilidad de los informes, y no se produce un informe semestral que dé cuenta de la ejecución del presupuesto del año en curso en relación con el presupuesto originalmente aprobado.	D

ID-29 Informes financieros anuales

Este indicador establece la medida en que los informes financieros anuales son completos, puntuales y coherentes con los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptados. Estas cuestiones son fundamentales para la rendición de cuentas y la transparencia en el sistema de GFP. Contiene tres dimensiones y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

En Guatemala los aspectos relacionados con los informes financieros anuales están contemplados en la legislación y regulaciones complementarias, mediante los cuales se crea y desarrolla el denominado Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG), el cual comprende los subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría¹⁴⁹ y mediante el SAG está definido el Sistema de Auditoría Gubernamental.

¹⁴⁹ Acuerdo Gubernativo 217-95, que aprueba el SIAF- SAG de fecha 17 de mayo de 1995.

El marco legal dispone que el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) debe incorporar transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales en un sistema común, oportuno y confiable, destino y fuente de los gastos expresados en términos monetarios, que genere información relevante y útil para la toma de decisiones por parte de las autoridades que regulan la marcha de cada una de sus entidades.

El SICOIN es la herramienta informática que lleva el control de la ejecución presupuestaria, registrando ingresos y el gasto de los programas y proyectos según corresponda, generando automáticamente con cada registro la contabilidad del Estado y el proceso de pago. También contempla el registro de metas, indicadores de desempeño e ingreso del Plan Operativo Anual de cada institución. Mediante este sistema se emiten los informes financieros, los cuales está establecido deben publicarse en los sitios web de cada institución pública y en el del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).

29.1 Integridad de los informes financieros anuales

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que los informes financieros del *Gobierno Central presupuestario* se preparen anualmente, sean comparables con el presupuesto original aprobado y contengan información completa sobre los ingresos, los gastos, los activos físicos y financieros, los pasivos, las garantías y las obligaciones a largo plazo, y estén respaldados por un estado de flujo de fondos conciliado. El período crítico de evaluación es el *último ejercicio fiscal finalizado, año 2016*.

El MINFIN, como órgano rector de las finanzas públicas, tiene la responsabilidad legal de preparar la liquidación anual del presupuesto, contemplada en el artículo 241 de la Constitución Política, para su remisión a la Contraloría General de Cuentas (CGC) y al Congreso de la República. Adicionalmente, por medio de la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE), debe producir anualmente los estados financieros para su remisión a la Contraloría General de Cuentas¹⁵⁰.

Según los requerimientos legales¹⁵¹, la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que es el informe donde se integran tanto la ejecución presupuestal como los estados financieros patrimoniales del Gobierno Central presupuestario, contienen los siguientes estados: i) Balance General, ii) Estado de Resultados y iii) Estado de Ejecución Presupuestaria. En el año 2016, el último ejercicio fiscal finalizado, estos informes generan las siguientes observaciones:

- a) Los estados financieros patrimoniales se limitan al Balance General y al Estado de Resultados, dejando de incluir estados financieros básicos como el Estado de Flujos de Efectivo y el Estado de Cambios en el Patrimonio, como se requiere en las mejores prácticas¹⁵².

¹⁵⁰ Art. 49, Atribuciones del órgano rector, literales g) y h) del Decreto 101-97 del 16 de octubre de 1997 que aprueba la Ley Orgánica del Presupuesto.

¹⁵¹ Art. 50, Acuerdo Gubernativo 540-2013 que aprueba el Reglamento de la ley Orgánica del Presupuesto del 30 de diciembre de 2013.

¹⁵² De conformidad con la NICSP 1, los estados financieros de uso general son: el Estado de Situación Financiera o Balance General, el Estado de Rendimiento Financiero o Estado de Resultados, Estado de Cambios en los Activos netos/Patrimonio neto y el Estado de Flujos de Efectivo. NICSP 1, sección 19, página 45, aprobada por

- b) La CGC en su dictamen emitido en 15 de mayo de 2017, sobre los informes financieros presentados al cierre fiscal terminado en el 31 de diciembre de 2016, registró una opinión con múltiples salvedades sobre la integridad de tales estados. Las salvedades o limitaciones como las denomina la CGC no están cuantificadas en forma agregada, solamente entidad por entidad, pero los valores son representativos y vistos en detalle entidad por entidad, se refieren a inconsistencias en ingresos, gastos, activos, pasivos garantías y obligación de largo plazo.

En general, la CGC expone como motivación a sus salvedades, entre otros: “En el balance general de la Presidencia, Ministerios de Estado, Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo, al 31 de diciembre de 2016, se encuentran registros de transacciones contables, que corresponden a saldos con operaciones pendientes de regularización y que vienen de períodos anteriores, los mismos no permiten que los saldos presentados a esta fecha se encuentren debidamente depurados con cifras confiables, ya que en algunos casos las entidades de la administración central no tienen la documentación que respaldan los registros, no tienen completa la documentación para trasladarla a la Dirección de Contabilidad del Estado, algunos expedientes tienen procesos judiciales pendientes y falta de espacios o asignaciones presupuestarias; debido a estas situaciones existe duda razonable en cuanto a los saldos que se presentan en los estados financieros de las cuentas y subcuentas que se examinaron en la auditoría como lo son: Anticipos a Proveedores y Contratistas, Fondos en Avance, Préstamos Concedidos a Mediano y Largo Plazo y Construcciones en Proceso”¹⁵³.

- c) Adicionalmente, llama la atención de la evaluación, que, dentro de las diversas objeciones de la CGC, basadas únicamente en muestras, revela que el MSPAS y sus ejecutores y el MCIV y sus ejecutores, utilizaron presupuesto 2016 a través de modificación del presupuesto, para pagos de devengados correspondientes a años anteriores a tal año. Es decir, que originalmente no se disponía de presupuesto para tales pagos.

Por las anteriores razones, se puede afirmar que los informes financieros sobre el Gobierno Central presupuestario se preparan anualmente, son comparados con el presupuesto original aprobado, pero existe incertidumbre sobre la calidad de los registros y saldos relacionados con la ejecución presupuestaria, los activos, pasivos y gastos. Además, no se prepara un estado de flujo de fondos conciliado.

29.2 Presentación de los informes para auditoría externa

La buena práctica internacional para esta evaluación, requiere que, los informes financieros sobre el *Gobierno Central presupuestario* se presenten para auditoría externa dentro de los tres meses posteriores al cierre del ejercicio. Esta evaluación se hace con base en el último informe financiero anual presentado para auditoría, *el del año 2016*.

el Comité del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y vigente desde 1 de julio de 2001.

¹⁵³ Informe de auditoría de la CGC al Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Contabilidad del Estado del 01 de enero al 31 de diciembre de 2016, páginas 3 y sucesivas hasta 342.

Las obligaciones para la entrega de los Informes financieros sobre el Gobierno Central presupuestario fueron establecidas desde la Constitución, la cual establece que el Ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas (CGC) 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 a dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación¹⁵⁴.

De conformidad con los oficios de envío y las evidencias de recibo, los informes financieros correspondientes al año 2016, fueron presentados para auditoría al Contralor General de Cuentas, el 30 de marzo de 2017¹⁵⁵.

29.3 Normas contables

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que en el *Gobierno Central presupuestario* las normas de contabilidad aplicadas a todos los informes financieros sean coherentes con las normas internacionales. La mayor parte de las normas internacionales se deben haber incorporado a las normas nacionales. Las variaciones entre ambas se divulgan y se proporciona una explicación en caso de existir diferencias. Las normas que se utilizan para preparar los informes financieros anuales deben estar descritas en las notas incluidas en los informes. Esta evaluación se refiere a los informes financieros de los últimos tres ejercicios fiscales, los *años 2014, 2015 y 2016*.

De conformidad con lo previsto en las normas vigentes, la DCE - en su calidad de órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental - tiene la responsabilidad de dirigir el proceso de funcionamiento, estableciendo métodos y procedimientos para que en todo el sector público no Financiero se pueda emitir estados contables¹⁵⁶. Igualmente, corresponde a la DCE dictar las normas de contabilidad integrada gubernamental para el sector público no financiero, definir la metodología contable a aplicar, así como la periodicidad, la estructura y las características de los estados contables.

De acuerdo a lo informado en las notas a los estados financieros, los registros se realizan con base a lo devengado y el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental incluye el registro de hechos que tienen efectos presupuestarios, patrimoniales y los flujos de fondos inherentes a las operaciones del Estado, respectivamente.

Las normas contenidas en el Manual de Contabilidad Integrada Gubernamental indican que está enmarcado en un conjunto conceptual y metodológico desarrollado en la Ley SIAF- SAG y en los “Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados para el Sector Público no Financiero” o Normas de Contabilidad Integrada Gubernamental para el Sector Público No Financiero¹⁵⁷, las cuales incluyen tratamiento contable de causación generalmente aceptado para activos, pasivos, ingreso y gastos así como requerimientos de revelaciones complementarias en notas a los estados

¹⁵⁴ Artículo 241 de la Constitución Política de Guatemala.

¹⁵⁵ Según Oficio No. 000674 firmado por el Ministro de Finanzas del 30 de marzo de 2017.

¹⁵⁶ Art. 49 del Decreto 101-97, Atribuciones del órgano rector, literal a).

¹⁵⁷ Resolución 001-2003 - Normas de Contabilidad Integrada Gubernamental para el Sector Público No Financiero.

financieros. Esto es parcialmente consistente con las NICSP, pero provee una base para preparar información financiera confiable.

En la práctica es evidente por las diferentes objeciones de la CGC, la carencia de aplicación de políticas contables sobre el registro o revelación de pasivos contingentes y la depreciación de los activos no financieros depreciables, la no preparación de dos de los estados financieros básicos, el reconocimiento de todos los pasivos, etc., que no se cumple el marco nacional de contabilidad ni las NICSP.

Por otra parte, en las normas legales vigentes, se indica que el MINFIN por medio de Acuerdo Ministerial, establecerá las directrices para la implementación gradual y progresiva de las Normas Internacionales de Contabilidad en el sistema de contabilidad integrada gubernamental¹⁵⁸. Esta instrucción proviene del año 2013, es decir que han transcurrido más de 3 años sin hacerse el ajuste correspondiente.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-29 Informes financieros anuales (M1)		D+
29.1 Integridad de los informes financieros anuales	Los informes del Gobierno Central presupuestario son producidos en SICOIN con integración a la ejecución presupuestal. Sin embargo, objeciones de la CGC indican incertidumbre sobre la integridad de los informes financieros. Solo se preparan dos de los cuatro estados financieros básicos previstos en las NICSP.	C
29.2 Presentación de los informes para auditoría externa	Los informes financieros al 31.12.16 se enviaron para auditoría externa dentro de los tres meses posteriores al cierre fiscal al cual se refieren (30.03.17)	A
29.3 Normas contables	Las normas de contabilidad que se aplican a todos los informes financieros anuales se divulgan, pero no son consistentes con las normas de contabilidad nacionales ni con las NICSP, como lo requiere el marco jurídico vigente.	D

3.7 Escrutinio y Auditoría Externos (Pilar VII)

A continuación, se presentan la narrativa y los resultados para la evaluación de los indicadores ID-30 e ID-31, que en su conjunto valoran la aplicación de mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas de las finanzas públicas.

ID-30 Auditoría externa

Este indicador examina las características de la auditoría externa. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

¹⁵⁸ Art. 5, Acuerdo Gubernativo AG 540-2013 del 30 de diciembre de 2013.

En Guatemala, según la Constitución Política, la Contraloría General de Cuentas (CGC), 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 públicas¹⁵⁹. 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.

La CGC dispone de un marco legal y técnico robusto, que incluye la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, su reglamento, así como múltiples manuales y guías para el ejercicio de la auditoría externa¹⁶⁰.

30.1 Cobertura y normas de auditoría externa

La buena práctica internacional para esta evaluación, requiere que para los años 2014, 2015 y 2016, los informes financieros, que incluyen los ingresos, gastos, activos y pasivos, de todas las entidades del Gobierno Central se hayan auditado utilizando las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés) o estándares nacionales de auditoría consistentes con estas normas, y en las conclusiones de los informes de la auditoría externa se hayan destacado hallazgos materiales y riesgos sistémicos y de control.

La CGC planifica y ejecuta auditorías financieras y de cumplimiento para el total del gasto del Gobierno Central - entidades presupuestarias y extrapresupuestarias - como se pudo verificar de los dictámenes e informes de gestión que son de acceso público. Los informes financieros, como el estado de ejecución presupuestal, el balance general y el estado de resultados, fueron sometidos a examen anual en los tres años del periodo de análisis: 2014, 2015 y 2016. Los exámenes de auditoría se realizan a los informes financieros, tomados en conjunto y en forma individual para cada entidad. Los hallazgos más relevantes forman parte de la salvedad que se expresa en el dictamen para los tres años bajo evaluación, lo cual es una demostración de que la CGC reporta hallazgos materiales, aunque no en un formato en que se puedan apreciar los riesgos sistémicos y de control.

Para su práctica profesional, la CGC utilizó las normas de auditoría externa gubernamental, las cuales son parcialmente consistentes con las ISSAI. En 2017, y para las auditorías futuras, la CGC informa que ha adoptado plenamente las ISSAI.GT, lo cual podrá ser verificado en una próxima evaluación PEFA.

Entre otros aspectos de diferencia en la aplicación de normas, se destaca que no se realiza un análisis cuantitativo e integrado de las diferentes objeciones para formar el dictamen sobre el

¹⁵⁹ Art. 232, Constitución Política de Guatemala de 1985.

¹⁶⁰ Los instrumentos principales de que dispone la CGC son: Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, aprobada por el Decreto No. 31-2002 del 5 de junio de 2002 y su reglamento, Acuerdo Gubernativo No. 9 del 26 de enero de 2017: Reglamento de la Ley Orgánica de la CGC, el Manual de auditoría gubernamental, emitido por la CGC y vigente desde junio de 2005, así como las Normas de auditoría externa-interna aprobadas por la CGC y vigentes desde 2006.

estado de ejecución presupuestal y los estados financieros patrimoniales, lo cual podría modificar el dictamen actual de salvedades por limitaciones, a opiniones adversas o abstenciones de opinión.

Igualmente, hace falta una opinión sobre lo adecuado y efectivo del estado del control interno a nivel integrado del Gobierno Central y párrafos de énfasis sobre asuntos sensibles como el déficit cuasi fiscal del Banco Central, el pasivo sin registrar de cuotas pensionales con el IGSS y otras contingencias.

Por otra parte, según un estudio de medición del desempeño, bajo la metodología IDI-INTOSAI, practicado por consultores externos con patrocinio del BID y emitido en marzo de 2016, la CGC no ha implementado aún un sistema de aseguramiento de calidad y, por lo tanto, actualmente no se ha evaluado el cumplimiento con las normas de auditoría vigentes para 2014, 2015 y 2016.

30.2 Presentación de los informes de auditoría al Órgano Legislativo

La buena práctica internacional para esta evaluación, requiere que para los años **2014, 2015 y 2016**, se hayan presentado al Órgano Legislativo, los informes de auditoría del **Gobierno Central**, dentro de los tres meses siguientes a la recepción de los informes financieros por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS).

Los plazos para presentación de informes al Órgano Legislativo están establecidos desde la Constitución, según la cual, recibidos los informes sobre la liquidación del presupuesto, la CGC 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 liquidación¹⁶¹.

Esta obligación fue reflejada en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas estableciendo un plazo máximo de 150 días después de cierre del ejercicio fiscal anterior, para emitir un informe y dictamen de los resultados de la auditoría practicada a los estados financieros y ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de los organismos del Estado, Instituciones, entidades autónomas y descentralizadas¹⁶².

Cuadro 3.28
**Fechas de entrega de informes de auditoría
 al Órgano Legislativo, 2014-2016**

Año	Fecha de recepción del informe enviado por el MINFIN	Fecha de recepción por el Congreso de la República	Tiempo transcurrido (meses)
2014	05/04/2015	29/05/2015	1 mes 24 días
2015	10/04/2016	27/05/2016	1 mes 17 días
2016	06/04/2017	30/05/2017	1 mes 24 días.

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la CGC, 2017

¹⁶¹ Artículo 241 de la Constitución Política de Guatemala.

¹⁶² Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

Según las evidencias documentales de entrega y recibo presentadas por la CGC, se han mantenido dentro de la mejor práctica, ya que la fecha de presentación de sus informes al Órgano Legislativo, no exceden de tres meses siguientes a la recepción de los mismos para su auditoría, como se muestra en el cuadro anterior.

30.3 Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa

La buena práctica internacional para esta dimensión requiere que exista evidencia clara que el Órgano Ejecutivo o las mismas entidades auditadas del **Gobierno Central** hayan realizado un seguimiento eficaz y oportuno de las recomendaciones de la auditoría externa **durante los años fiscales 2014, 2015 y 2016**.

No existen normas que obliguen a las autoridades a enviar una respuesta formal a la CGC sobre los informes de las auditorías realizadas a sus instituciones, aunque se estipula que tienen derecho a responder para descargar sus responsabilidades o proveer mayor información sobre causas o justificaciones. Sin embargo, si es obligación de las máximas autoridades hacer seguimiento a la implantación de sus recomendaciones. No hacerlo le puede implicar sanciones de parte de la CGC de acuerdo al régimen de sanciones respectivo.

La CGC dispone de un módulo dentro del Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG) donde se extraen las recomendaciones que se incluyen en los informes de auditoría, específicos por institución, los cuales son proporcionados a los equipos de auditoría para realizar el seguimiento. La evidencia del seguimiento realizado se consigna en cada uno de los informes entregados al Congreso de la República.

El cuadro siguiente mide el grado de asimilación de las recomendaciones de la CGC en las instituciones para los años 2014 y 2015, donde se destaca que más del 70%, en promedio, de las recomendaciones se han implementado:

Cuadro 3.29
Índice de Asimilación de los Hallazgos reportados en los Informes de Auditoría, 2014-2016

Asimilación	2014		2015		2016	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Implementados	1.959	76	975	72	0	0
En Proceso	0	0	237	17	1.721 ¹⁶³	100
Incumplidos	635	24	149	11	0	0
Total	2.594	100	1.361	100	1.721	100

Fuente: suministrado por la CGC, tomado de la Dirección de Registro de Información Gubernamental – DRIG

¹⁶³ Los hallazgos de las auditorías ejecutadas en 2016, están en proceso de evaluación durante las auditorías del año 2017.

30.4 Independencia de la entidad fiscalizadora superior

La buena práctica internacional para esta dimensión requiere que la EFS funcione con independencia del Órgano Ejecutivo en lo que respecta a los procedimientos para designar o destituir a su máxima autoridad, la planificación de los procesos de auditoría, los mecanismos para publicar los informes y la aprobación y ejecución del presupuesto de la entidad. Esta independencia está garantizada en el marco de la ley. La EFS debe contar con acceso irrestricto y oportuno a los registros, documentos e información requeridos para el desarrollo de las auditorías externas. El período crítico es el momento de la evaluación, *octubre de 2017*.

La Constitución indica que la CGC es una institución descentralizada, su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por ley¹⁶⁴. La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, por su parte, establece su independencia funcional, técnica, presupuestaria, financiera y administrativa¹⁶⁵.

La designación del Contralor es independiente de injerencias del Órgano Ejecutivo. La Constitución establece que el Contralor será electo para un período de cuatro años, por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de los Diputados que conformen dicho Organismo¹⁶⁶. Solo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad. Goza de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones y en ningún caso puede ser reelecto.

Para cumplir este mandato, la elección se basa en un concurso entre candidatos propuestos por una Comisión de Postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores en Empresas.

En general, la CGC goza de independencia funcional, técnica, presupuestaria, financiera y administrativa. No existen evidencias de que el Órgano Ejecutivo u otras partes sujetas a sus intervenciones influyan en sus planes o informes de resultados, ni de que sea limitada para acceder y disponer de cualquier fuente de información de las entidades sujetas a fiscalización.

En cuanto a su independencia financiera, existe una limitación respecto a la aprobación de la propuesta de presupuesto, debido a que el Órgano Ejecutivo es quien propone el presupuesto de la CGC, modificando los montos solicitados y que le corresponden por ley. La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece una asignación anual para su presupuesto, que no puede ser menor del 1% de los ingresos ordinarios del Estado, mediante la asignación del techo presupuestario para cada ejercicio fiscal que depende del PIB y de la recaudación¹⁶⁷. Por otra parte, una vez aprobado el presupuesto, la CGC maneja con autonomía los recursos que le son asignados oportunamente.

¹⁶⁴ Art. 232, Constitución Política de Guatemala de 1985.

¹⁶⁵ Art. 1, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

¹⁶⁶ Art. 233, Constitución Política de Guatemala de 1985.

¹⁶⁷ Art. 32, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

En este sentido, la CGC, con base en lo que establece su ley orgánica remite su proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para cada ejercicio fiscal, con el propósito de someterlo a consideración del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas¹⁶⁸. Sin embargo, el Ejecutivo dentro de su propuesta de presupuesto general, incluye para la CGC una cantidad menor a lo establecido en la Ley. De hecho, al momento de la evaluación, se puede establecer que para el año 2017 le fueron aprobados Quetzales 288 millones, que representa el 1% de los ingresos ordinarios de que trata la Ley para asignar su presupuesto. Esto es apenas el 54% de lo que debería recibir.

Por lo anterior, no se puede afirmar que la CGC funciona con independencia del Órgano Ejecutivo en lo que respecta a la formulación del presupuesto de la entidad.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-30 Auditoría externa (M1)		C+
30.1 Cobertura y normas de auditoría externa	Durante 2014, 2015 y 2016 los informes financieros, que incluyen los ingresos, gastos, activos y pasivos, de todas las entidades del gobierno central se han auditado utilizando normas nacionales de auditoría, y en las conclusiones de la auditoría externa se han destacado hallazgos materiales, pero no sistémicos y de control.	C
30.2 Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo	Los informes de auditoría fueron entregados al Órgano Legislativo, dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su recibo para auditoría.	A
30.3 Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa	Existe una asimilación de la mayor parte de las recomendaciones que realiza la CGC.	B
30.4 Independencia de la entidad fiscalizadora superior	La CGC es independiente en todos los aspectos requeridos en la mejor práctica, excepto porque el Órgano Ejecutivo tiene acceso a modificar el presupuesto que le corresponde según la ley.	C

ID-31 Escrutinio legislativo de los informes de auditoría externa

Este indicador se centra en el escrutinio legislativo de los informes financieros auditados del Gobierno Central. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

La obligación de presentar anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado, está consagrada en la Constitución¹⁶⁹.

La misma Constitución establece que el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) formulará la liquidación del presupuesto anual del Gobierno Central presupuestario (ejecución presupuestal y estados financieros patrimoniales) y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas (CGC) dentro de los tres primeros meses de cada año.

¹⁶⁸ Art. 13, literal f), ídem.

¹⁶⁹ Art. 241, Constitución Política de Guatemala de 1985.

Recibida la liquidación mencionada, la CGC 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.

Por su parte, 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 a sus instituciones, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado.

La responsabilidad de llevar adelante el proceso de escrutinio de los informes de la CGC ha sido delegada por el Congreso de la República a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda¹⁷⁰, la misma que está conformada por los miembros designados del Congreso, entre los cuales se habilita al Presidente de la Comisión, los asesores y el personal de apoyo. Esta Comisión, además de realizar el escrutinio legislativo, también examina el proyecto de presupuesto anual. El escrutinio de los informes de la CGC se realiza en mesas de trabajo, a las cuales está generalmente invitada la propia CGC, para efectos de coadyuvar a la Comisión con el proceso.

31.1 Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría

La buena práctica internacional para esta dimensión requiere que el Órgano Legislativo termine de examinar los informes de auditoría de la CGC sobre los estados financieros anuales del *Gobierno Central* dentro de un periodo máximo de tres meses de haberlos recibido. El período crítico corresponde a los *años fiscales finalizados 2014, 2015 y 2016*.

En Guatemala, ni la Ley Orgánica del Organismo Legislativo ni su Reglamento han fijado plazos para el examen de los informes de auditoría sobre los estados financieros del Gobierno Central por parte de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, en particular, o, por el Congreso de la República, de forma amplia.

De igual forma, no se dispone de evidencia de que el Órgano Legislativo haya tomado decisión formal y expresa alguna sobre la aprobación o improbación de la liquidación presupuestal de las gestiones fiscales de 2014, 2015 y 2016 y los estados financieros correspondientes, documentos que fueron enviados al Congreso de la República acompañados del informe de la CGC.

Por lo anterior, no se tienen bases para concluir que el Órgano Legislativo haya terminado de examinar los informes de auditoría sobre los estados financieros anuales dentro de los doce meses de haberlos recibido, qué es el criterio mínimo.

31.2 Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías

¹⁷⁰ Art. 31, Ley Orgánica del Organismo Legislativo aprobada por el Decreto 63-1994 del 1 de diciembre de 1994.

La buena práctica internacional para esta evaluación requiere que, periódicamente, se lleven a cabo audiencias para la revisión exhaustiva de los principales hallazgos de los informes de auditoría con los funcionarios responsables de todas las entidades auditadas del **Gobierno Central** que hayan merecido un dictamen adverso o con reservas de los auditores o en cuyo respecto los auditores se hayan abstenido de opinar. El período crítico corresponde a los **años fiscales finalizados 2014, 2015 y 2016**.

Según la información suministrada por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, en los últimos tres años solo se registró una única audiencia con autoridades del Órgano Ejecutivo, misma a la que asistieron el Ministro de Finanzas Públicas y el Contralor General de Cuentas para que explicar y aclarar preguntas sobre el informe de liquidación presupuestal correspondiente al año 2016¹⁷¹.

Por lo anterior, no existe evidencia suficiente que permita afirmar que para los tres años bajo evaluación y para las entidades del Gobierno Central afectadas con objeciones en los informes de la CGC, el Congreso de la República, a través de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, haya realizado audiencias para conocer sobre estas objeciones y las explicaciones de las autoridades del Órgano Ejecutivo.

31.3 Recomendaciones del Órgano Legislativo sobre la auditoría

La buena práctica internacional para esta evaluación, requiere que el Órgano Legislativo formule recomendaciones sobre las medidas que debe aplicar el Órgano Ejecutivo y realice un seguimiento sistemático de su aplicación. El alcance de la evaluación es **el Gobierno Central** y el período crítico corresponde a los **años fiscales finalizados 2014, 2015 y 2016**.

No está previsto en el marco legal y reglamentario pertinente que el Congreso de la República emita recomendaciones al Órgano Ejecutivo y de hecho no lo hace.

El único caso en que debe haber acciones puntuales es cuando, según la Constitución, el Congreso de la República imprueba la liquidación presupuestal, caso en el cual, deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se certificará lo conducente al Ministerio Público. Esta circunstancia no se ha presentado, porque en los tres años del periodo de análisis el Congreso de la República no ha aprobado o improbadado de forma expresa o formal de la liquidación presupuestal.

Por otra parte, tampoco existe reglamentación alguna que señale que el Congreso de la República o, en su caso, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda deban hacer seguimiento a la superación de los hallazgos y recomendaciones reportados por la CGC en sus informes sobre la liquidación presupuestal y no existe evidencia de que estas entidades legislativas hayan realizado dicho seguimiento.

31.4 Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría

¹⁷¹ Acta del Comisión de Finanzas Públicas y Moneda No. 17-2017 del 20 de julio de 2017 sobre revisión del informe de liquidación presupuestal del año 2016.

La buena práctica internacional para esta dimensión requiere que todas las audiencias del Congreso de la República se realicen en público, salvo en circunstancias estrictamente limitadas, como las deliberaciones relacionadas con la seguridad nacional o cuestiones confidenciales similares. Asimismo, los informes de Comisiones deben debatirse ante el pleno del Órgano Legislativo y publicarse en un sitio web oficial o por cualquier otro medio de fácil acceso para el público. El período crítico corresponde a los *años fiscales finalizados 2014, 2015 y 2016*.

Las audiencias de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda no se realizan en público. Igualmente, no existe evidencia de que los informes y dictámenes de esta Comisión se debatan en los plenos del Congreso de la República. Por otra parte, para los años 2014 y 2015, no se encuentra evidencia en el portal oficial de Órgano Legislativo o en algún sitio web oficial o por cualquier otro medio de fácil acceso para el público que las Actas de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda hayan sido publicadas.

Resumen de la Calificación del Indicador

ID-31 Escrutinio legislativo de los informes de auditoría externa (M2)		D
31.1 Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría	No se dispone de evidencia sobre cuándo termina el Congreso de la República de examinar los informes de auditoría. De hecho, en los últimos tres ejercicios no se dispone de una decisión explícita sobre los informes financieros del Gobierno Central basada en los informes de la CGC.	D
31.2 Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías	Para los tres años 2014, 2015 y 2016 no se encuentra evidencia representativa de al menos unas pocas audiencias para discutir los hallazgos reportados por la CGC.	D
31.3 Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría	No se encuentra evidencia de que el Congreso de la República emita recomendaciones al Órgano Ejecutivo	D
31.4 Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría	No se encuentra en el portal web del Congreso actas de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, correspondiente a los años 2014 y 2015 y no se debaten en pleno sus informes.	D

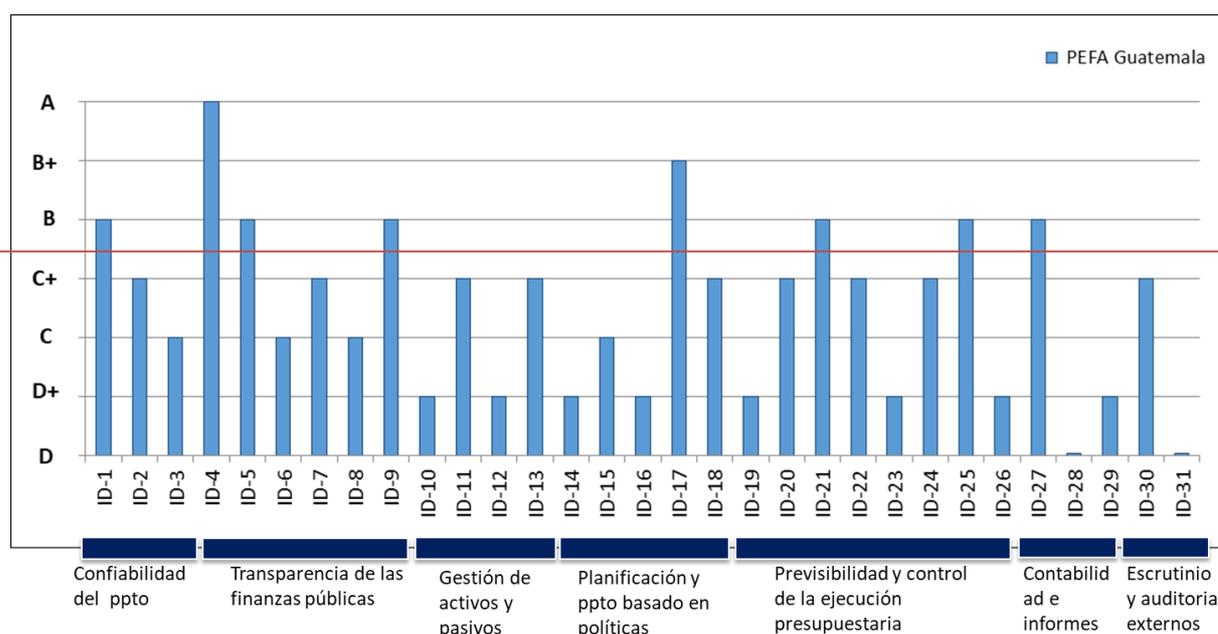
4. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

En esta sección se presentan las conclusiones de la evaluación, haciendo un análisis de las debilidades y fortalezas identificadas en la evaluación de los indicadores y el impacto que estas tienen sobre los tres objetivos del sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala. Adicionalmente, como lo requiere la metodología, se presenta también un examen más exhaustivo del desempeño del sistema de control interno a nivel del Gobierno Central.

4.1 Evaluación integrada del desempeño de la GFP

A continuación, se presenta el análisis global de los resultados de la evaluación PEFA Guatemala 2017 y desagregado por cada uno de los siete pilares en los que se organizan los indicadores del Marco PEFA, aprobado en febrero de 2016. Se prestará especial atención a la identificación de las principales fortalezas y debilidades que afectan el logro de los resultados fiscales y presupuestarios esperados.

Cuadro 4.1
Desempeño Global de la GFP en Guatemala



En términos generales, el sistema de gestión de las finanzas públicas guatemalteco está razonablemente alineado con las buenas prácticas internacionales como se encuentran sistematizadas por la metodología PEFA (ver cuadro 4.1). Un recuento de los puntajes alcanzados en la evaluación realizada en el país durante el mes de octubre de 2017, para el periodo crítico 2014, 2015 y 2016, muestra que 21/31 indicadores (67.7%) tienen calificaciones iguales o por encima de la calificación C, que refleja el nivel básico de desempeño consistente con las buenas prácticas internacionales, mientras que solo 10/31 indicadores (32.3%) están por

debajo de este nivel básico de desempeño requerido. Sin embargo, las oportunidades de mejora para el sistema de gestión de las finanzas públicas de Guatemala son amplias si se considera que 23/31 indicadores (74.1%) son iguales o inferiores al nivel C+ de la calificación (debilidades) y, por lo tanto, existe un espacio importante de trabajo para acercar el sistema GFP a las mejores prácticas internacionales.

Aquí, es importante, llamar la atención sobre la composición de las dimensiones evaluadas al interior de cada uno de los indicadores presentados. En muy pocos casos, los indicadores evaluados muestran un comportamiento homogéneo, es decir sus dimensiones consisten solo de fortalezas o debilidades comparadas con los estándares internacionales. En la mayoría de los casos, el desempeño calificado es una combinación de fortalezas y debilidades, situación que obliga a una lectura cuidadosa del diagnóstico y el impacto que estas puedan tener sobre el cumplimiento de los objetivos fiscales y presupuestarios.

Un análisis por pilares muestra también que solo los pilares de “confiabilidad del presupuesto” y de “transparencia de las finanzas públicas” muestran un conjunto de indicadores plenamente alineados con las buenas prácticas internacionales. El resto de los pilares, especialmente: “estrategia fiscal y presupuesto basados en políticas”, “previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria”, “contabilidad e informes” y “escrutinio y auditoría externos” tienen un desempeño mixto, en los que varios indicadores están alejados de la buena práctica internacional. Finalmente, el pilar que mide la “gestión de activos y pasivos” tiene un desempeño que no alcanza aún el nivel básico de alineamiento con los estándares internacionales. El análisis a detalle se presenta a continuación:

Confiabilidad del presupuesto (ID-1 a ID-3)

El presupuesto es un instrumento razonablemente confiable para el sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala.

Los egresos aprobados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que en principio reflejan las prioridades de política del Gobierno Central y la asignación de recursos para asegurar la provisión de un conjunto deseado de bienes y servicios a la población, se ejecutan (devengan) normalmente con desviaciones aceptables dentro del estándar internacional (como máximo 15%), tanto a nivel agregado, como desagregado por las clasificaciones institucional, sectorial y económica (por objeto del gasto). En todos los años del periodo crítico de análisis, las desviaciones para los egresos agregados muestran una ejecución menor a los montos programados, incluso después de modificaciones aprobadas, lo que implica una sub-ejecución habitual del gasto público en niveles que no son despreciables.

La relación entre los ingresos originales programados y los ingresos efectivamente ejecutados en los últimos tres años fiscales finalizados, en montos agregados y para las diferentes categorías de ingresos, tampoco exhiben desviaciones que están fuera de los rangos aceptados por la buena práctica internacional (inferiores al 15%). Sin embargo, como en el caso de los egresos, las desviaciones en los ingresos agregados son para los tres años del periodo de análisis resultado de una sub-ejecución sistemática en la recaudación de ingresos, lo que tiene implicaciones

importantes para el financiamiento del gasto y eventualmente la credibilidad del presupuesto que se asigna a las entidades proveedoras de bienes y servicios públicos.

Finalmente, se debe destacar que la utilización de una partida de reserva para contingencias en el presupuesto no está reñida con la buena práctica internacional, en tanto no se utilice para afectar las prioridades relativas establecidas en la composición de los egresos aprobadas por el Órgano Legislativo. En todo caso, la ausencia de esta partida de reserva en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en Guatemala repercute positivamente en la evaluación sobre su confiabilidad.

Transparencia de las finanzas públicas (ID-4 a ID-9)

El sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala tiene un desempeño general razonable en materia de transparencia fiscal.

Las clasificaciones institucional, económica, funcional y programática se aplican a la formulación, ejecución y presentación de los informes del presupuesto del conjunto de las instituciones del sector público y son compatibles con los estándares internacionales. Los clasificadores presupuestarios están también alineados con el Manual de Contabilidad Integrada Gubernamental. Asimismo, la documentación que entrega el Órgano Ejecutivo al Congreso de la República para la revisión del proyecto de presupuesto es amplia y cumple con los requerimientos de las buenas prácticas internacionales. El acceso público a la información fiscal clave es también adecuado. La documentación requerida está disponible en plazos razonables, a través de medios de comunicación masiva, de forma gratuita y sin restricciones de registro.

Los ingresos y el gasto del Gobierno Central que no se reportan en informes fiscales *ex post* no superan el 10% del gasto total del Gobierno Central presupuestario y, por lo tanto, están dentro de los límites aceptables de la buena práctica internacional, aunque hay varias entidades importantes dentro del conjunto que no reportan ninguna información, notablemente la Universidad de San Carlos de Guatemala. La mayoría de las entidades extrapresupuestarias presenta anualmente informes financieros con detalle de ingresos y gastos a la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE), dependiente del MINFIN, dentro de los tres meses de vencida la gestión fiscal. Los fideicomisos existentes, que son presupuestarios, también reportan de forma regular y, por lo menos, anualmente, sus estados financieros al MINFIN.

Las relaciones fiscales intergubernamentales son transparentes y la asignación horizontal de recursos a los Gobiernos Municipales se realiza a través de reglas, fórmulas y sistemas que están establecidos en la legislación vigente y que se respetan rigurosamente, tanto en la programación como en la ejecución de los recursos de transferencia. Sin embargo, las estimaciones de los recursos que le corresponden a cada Municipio y que se calculan con anticipación utilizando las fórmulas establecidas legalmente, solo se comunican formalmente una vez que los presupuestos municipales ya están aprobados y en ejecución. Esta última situación no condice con la buena práctica internacional.

El indicador sobre la información de desempeño en la prestación de servicios merece una consideración especial. El sistema de gestión de las finanzas públicas de Guatemala ha

incorporado desde 2012 la presupuestación por resultados como instrumento para mejorar la calidad del gasto en el país. Los presupuestos de los Ministerios sectoriales y otras entidades descentralizadas proveedoras de servicios públicos se elaboran por programas y cada programa sustantivo incorpora indicadores y metas de productos y resultados. Los productos y resultados - con sus indicadores y metas - se publican junto con los documentos que aprueban el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en línea con las buenas prácticas internacionales.

Sin embargo, la rendición de cuentas sobre los indicadores de desempeño tiene todavía importantes debilidades. Primero, si bien todos los Ministerios sectoriales reportan y publican sus indicadores de productos, estos documentos son reportes básicos del SICOIN y no llevan un análisis de los resultados alcanzados con relación a la programación original. Segundo, los informes agregados que producen el MINFIN y SEGEPLAN, que son más completos, sin embargo, solo abarcan en detalle un conjunto de estos indicadores de desempeño, aquellos vinculados a los resultados estratégicos de Gobierno y solo son públicos los segundos. Finalmente, todavía no existe una agenda de evaluación para programas presupuestales y no se hace un seguimiento riguroso a los recursos que reciben las unidades prestadoras de servicio de primera línea (escuelas y centros de salud).

Gestión de activos y pasivos (ID-10 a ID-13)

La gestión de activos y pasivos en Guatemala está todavía en un proceso de asimilación a las buenas prácticas internacionales, por lo tanto, es un pilar que en conjunto todavía muestra importantes debilidades.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) registra, evalúa, incorpora al presupuesto y hace seguimiento a todos los proyectos de inversión del Gobierno Central. El registro, evaluación y priorización de los proyectos de inversión se realiza con apego a las buenas prácticas internacionales, aunque los resultados de las evaluaciones realizadas a los principales proyectos de inversión no están todavía publicados. Los proyectos aprobados se incorporan en el presupuesto a través de un mecanismo de priorización que se respeta de forma general y cuyos criterios son claros, homogéneos y de conocimiento público. Queda todavía pendiente, sin embargo, incorporar los costos del proyecto de inversión sobre su ciclo de vida de una forma que permita reflejar adecuadamente sus implicaciones sobre recursos presupuestarios futuros, tanto de capital como de operación y mantenimiento. Finalmente, a pesar de que existen mecanismos de seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión bien definidos, estos se aplican todavía con un nivel de complemento insuficiente.

El seguimiento que realiza el Gobierno Central a la posición fiscal de las empresas públicas y los gobiernos subnacionales, a efectos de identificar riesgos que pudieran tener un efecto sobre las finanzas públicas nacionales, en el corto o mediano plazo, es todavía deficiente. La debilidad más marcada es la relativa ausencia de información financiera auditada sobre la cual el MINFIN pueda elaborar informes fiscales consolidados que promuevan una toma de decisiones oportuna cuando se presentan situaciones que tengan efecto sobre la disciplina fiscal. Por otro lado, y a pesar de los nuevos esfuerzos que está realizando el MINFIN para remediar esta debilidad, la identificación de pasivos contingentes y los riesgos fiscales derivados de la gestión de sus propios programas y proyectos tiene todavía distancia con las buenas prácticas internacionales.

La gestión de los activos en Guatemala presenta inconsistencias frente a las mejores prácticas, puesto que, entre otras, todavía no se publica un informe anual integrado sobre el desempeño de los activos financieros, no se dispone de un registro integrado y conciliado de los activos no financieros y no todas las entidades del Gobierno Central disponen de información sobre inventarios físicos actualizados y conciliados con los registros individuales de tales activos, ni se publica un informe sobre su uso y antigüedad. Es destacable que no se aplican políticas de depreciación sobre la propiedad, planta y equipo y por consiguiente no se conoce el efecto en los resultados de los cargos por depreciación, los cuales reconocerían el uso de tales activos y la necesidad de su reposición. La CGC, en su dictamen del año fiscal 2016, ha incluido objeciones materiales a las cuentas de “propiedad, planta y equipo” del Gobierno Central presupuestario, indicando que “...existe duda razonable en cuanto a los saldos que se presentan en los estados financieros de las cuentas y subcuentas que se examinaron en la auditoría como lo son: construcciones en proceso de bienes de uso común”.

La gestión de la deuda pública presenta debilidades respecto de las buenas prácticas, pues, aunque se registra la deuda, interna y externa de las entidades que pertenecen a la administración central, y las deudas de las entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social que requirieron garantía soberana, otras deudas adquiridas por las entidades descentralizadas y autónomas y que no tengan garantía soberana, no están identificadas o registradas en el sistema. De otra parte, se carece de una estrategia de gestión de la deuda que guíe en el largo plazo la contratación de la deuda con el mínimo riesgo y el menor costo posibles, además de reflejar también la situación actual de la deuda.

Estrategia fiscal y presupuestación basados en políticas (ID-14 a ID-18)

El pilar de estrategia fiscal y presupuestación basados en políticas muestra un débil desempeño general, pero diferenciado entre la gestión de los procesos anuales de presupuestación - donde existe una mejor alineación con las buenas prácticas internacionales - y la gestión multianual de la planificación y el presupuesto, donde se encuentran todavía debilidades latentes.

La preparación del presupuesto anual muestra compatibilidad con las buenas prácticas internacionales en la preparación de: i) un calendario presupuestario que se aprueba formalmente y, por lo general, se respeta, ii) la emisión de directrices presupuestarias exhaustivas y claras que establecen límites de gasto a las entidades que han sido previamente aprobados por el Consejo de Ministros y iii) la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República con plazos útiles para un adecuado escrutinio de la propuesta del Órgano Ejecutivo. La única debilidad constatada dentro de este proceso es que el plazo que tienen las entidades para presentar el detalle de sus presupuestos al MINFIN, una vez conocidos los techos, es menor a las cuatro semanas exigidas por el estándar mínimo.

El tratamiento del proyecto de presupuesto en el Congreso de la República también comulga de forma amplia con las buenas prácticas internacionales desde la perspectiva que existen procedimientos legislativos establecidos con anterioridad a su presentación por parte del Órgano Ejecutivo, el presupuesto se aprueba normalmente en los plazos requeridos y el examen, que se realiza en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, tiene el apoyo de asistencia técnica

especializada y abarca las prioridades de mediano plazo, así como el detalle de los ingresos y gastos. El debate sobre las políticas fiscales y agregados macroeconómicos, la organización de consultas públicas y la aprobación del presupuesto por parte del Órgano Legislativo todos los años, quedan en la lista de debilidades. Finalmente, se debe también resaltar que la aprobación de la ley de presupuesto anual, establece reglas claras sobre las modificaciones presupuestarias que puede llevar adelante el Órgano Ejecutivo sin participación del Congreso, las mismas que se respetan, aunque permiten amplias reasignaciones de recursos entre instituciones.

La gestión del presupuesto de mediano plazo, que el Órgano Ejecutivo elabora y presenta al Congreso de la República junto al presupuesto anual para conocimiento, tiene todavía diferencias importantes con las buenas prácticas internacionales. En principio, el MINFIN tiene todavía dificultades normativas, culturales y técnicas para preparar proyecciones macroeconómicas sobre el desempeño general de la economía que le permitan generar con un grado de confianza razonable proyecciones fiscales para el mediano plazo. Estas debilidades han mermado sus reales posibilidades de definir de forma explícita y pública una estrategia de sostenibilidad fiscal que pueda medirse y evaluarse de forma continua como parte del proceso de aprobación del presupuesto. Finalmente, en ausencia de una perspectiva creíble de mediano plazo, el presupuesto anual resulta ser un ejercicio mecánico en el que se proyectan la inercia presupuestal en los años subsiguientes sin tomar en cuenta de forma efectiva las consideraciones vinculadas a la planificación estratégica institucional o las demandas que generan gastos de capital y recurrentes que se comprometen en la actualidad sobre el espacio fiscal que podría generarse en el futuro.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria (ID-19 a ID-26)

Los indicadores que miden la previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria en la gestión de las finanzas públicas de Guatemala tienen un desempeño mixto, pero descubren debilidades que son significativas para asegurar un adecuado desempeño.

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), encargada de la mayor parte de la recaudación y gestión de los ingresos públicos, promueve razonablemente el cumplimiento de la obligación tributaria mediante la difusión de información útil a los contribuyentes, aunque está no llega aún a los procedimientos de reclamaciones que son centrales a la buena práctica internacional. De la misma forma, la gestión de los riesgos y la fiscalización de las actividades que tienen un impacto negativo sobre los niveles de recaudación son todavía acciones parcialmente efectivas y que no alcanzan plenamente sus objetivos. La deuda tributaria, además de ser relativamente elevada, está compuesta en un porcentaje significativo de ingresos en mora con más de doce meses, lo que afecta el cumplimiento de las metas de recaudación. La contabilidad de los ingresos públicos recibidos mediante el pago de impuestos se realiza de forma razonable y en coordinación con las autoridades del MINFIN. La recaudación efectiva de los impuestos se entrega a la Tesorería Nacional con poca demora, pero la conciliación de cuentas no se realiza en la amplitud que los requieren las buenas prácticas internacionales y no se ha evidenciado que sean oportunas.

En relación con la disponibilidad de recursos, la totalidad de las cuentas de entidades presupuestarias del gobierno central están en la CUT, y existe aún entidades y cuentas con un peso relativo moderado, que están por fuera, más específicamente cuentas de entidades

extrapresupuestarias que pertenecen a la administración central como son el Órgano Legislativo, el Órgano Judicial, la Contraloría General de Cuentas, y los órganos de control político, administrativo y judicial. Respecto a la programación del efectivo existe un seguimiento periódico adecuado de los ingresos que cumple con la buena práctica, pero respecto de la programación de los límites de los compromisos no sucede lo mismo, pues en el último ejercicio fiscal finalizado a las entidades se les proporcionó esta información con solo un mes de anticipación. Finalmente, hay que mencionar que los ajustes en los presupuestos durante el ejercicio son frecuentes y pueden afectar la prestación de los servicios.

El sistema de contrataciones y compras estatales (GUATECOMPRAS), que está basado en nueva tecnología, tiene un desempeño adecuado, especialmente porque tiene cobertura total a las entidades del Gobierno Central, es más visible al público y permite consultar información para conocer el proceso completo de una contratación y generar estadísticas para conocer el comportamiento de las contrataciones públicas. Sin embargo, todavía no se dispone de una entidad independiente para atender las reclamaciones en materia de adquisiciones conforme lo requieren las mejores prácticas internacionales. Asimismo, y aunque se cuenta con métodos competitivos, todavía genera incertidumbre la naturaleza de los denominadas “compras directas con oferta electrónica” que incluye un grado importante de discrecionalidad de la entidad contratante. Este tipo de modalidad, sumada con otros métodos no competitivos, representa un poco más del 31.4% de la totalidad de las compras y contrataciones estatales.

Para la gestión de la nómina, el Gobierno Central utiliza el sistema electrónico GUATENOMINAS, el cual está adecuado a las buenas prácticas internacionales, puesto que asegura que la nómina de las entidades se sustenta en registros actualizados y conciliados mensualmente, por lo que no existen retrasos importantes en los pagos realizados. Se destaca que la información sobre los pagos de la nómina se puede consultar públicamente y la facultad de introducir cambios en los registros y en la nómina está restringida de forma efectiva, manteniendo razonablemente la integridad de los datos. Sin embargo, GUATENOMINAS solo cubre al 42% de las entidades del Gobierno Central y el restante 58%, que procesa el 43% del gasto de público en salarios, no están todavía vinculado al sistema. En la medida que estas entidades disponen cada una de aplicativos propios, no se genera información fidedigna que permita establecer la calidad de esta gestión en tales entidades. Además, la confiabilidad del proceso integral de la nómina del Gobierno Central no está respaldada por auditorías de la CGC o las UDAI, que solo alcanzan a desarrollar auditorías parciales. Igualmente, hasta la fecha no se conoce un informe de auditoría que confirme la seguridad de la tecnología aplicada en el sistema GUATENOMINAS.

En general se considera que existen controles apropiados en el proceso de ejecución presupuestal, el cual es registrado en los Sistemas del SIAF, SIGES y SICOIN los cuales no permiten un desbordamiento de los montos comprometidos y las disponibilidades autorizadas. En relación con controles para los procesos de pago, si bien en el marco legal y reglamentario están bien establecidos, no se puede concluir sobre su efectividad, pues las UDAI y la CGC reportan excepciones en sus informes, especialmente con relación a pagos de bienes y servicios adquiridos en años anteriores, los cuales no se devengaron y pagaron en su oportunidad. Estas inconsistencias no están consolidadas, de tal forma, que se pueda establecer su efecto real sobre el

gasto público.

Sin perjuicio de lo anterior, en el sector público de Guatemala se dispone del Modelo Conceptual de Control Interno, el cual es parcialmente consistente con las buenas prácticas internacionales, debido a que en dicho modelo no se ha actualizado a la mejor práctica vigente desde 2013. Esta circunstancia dificulta la identificación de los componentes y principios y, por consiguiente, la implantación y posterior evaluación del sistema de control interno. Para el año 2016, la CGC reporta debilidades importantes en los controles internos, las cuales influyen en su salvedad. Igualmente prepara análisis sobre los riesgos por débil implantación del modelo conceptual, los cuales revelan que tales riesgos son mayormente altos o medios para el sector público. Esto representa una seria amenaza para la calidad de los ingresos, el gasto y la inversión públicos.

A nivel institucional, la supervisión del control interno es llevada a cabo principalmente por las UDAI las cuales se ajustan parcialmente al marco internacional para la práctica de Auditoría interna, pues entre otros, tienen pendiente el desarrollo de normas profesionales ajustadas a las mejores prácticas (MIPP), un sistema de calidad sobre su práctica y la emisión de informes de aseguramiento sobre la efectividad del control interno.

Contabilidad y presentación de informes (ID-27 a ID-29)

El pilar de contabilidad y presentación de informes que establece la capacidad del sistema para reportar información oportuna y fidedigna para la toma de decisiones muestra, en general, debilidades significativas.

En general el acceso a los registros financieros y la introducción de cambios en ellos, están restringidos y reportados. Aunque las cuentas bancarias se ajustan a una disciplina de conciliación, no sucede lo mismo con cuentas de orden que no se contabilizan y reportan y anticipos que se concilian parcialmente, lo cual es una de las causas para que la CGC objete la razonabilidad de los estados financieros.

Los reportes de ejecución presupuestaria son preparados por la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) del MINFIN sobre la base de la información registrada por las entidades del Gobierno Central, pero con mayor énfasis en las entidades presupuestarias. Los informes presentan información que permite hacer una comparación con el presupuesto original aprobado por el Órgano Legislativo y es posible también hacer un seguimiento a la ejecución de los recursos comprometidos, devengados y pagados. Sin embargo, estos informes no están en línea con la buena práctica internacional en la medida que se publican solo de forma cuatrimestral (cada cuatro meses o tres veces al año), no incluyen un análisis y comentarios de las diferencias significativas entre la programación y la ejecución de ingresos y gastos, y se han evidenciado que existen dudas sobre la integridad de la información que comprometen su utilidad para apoyar la toma de decisiones.

El informe financiero anual que presenta el MINFIN, incluye tanto la ejecución presupuestal como los estados financieros consolidados. Estos informes son comparables entre si y se preparan con base en normas contables locales que no están ajustadas a las NICSP y se someten

al escrutinio de la CGC dentro de los tres meses posteriores al cierre anual. Sobre estos estados financieros en 2016, la CGC emitió salvedades sobre su confiabilidad.

Escrutinio y Auditoria Externos (ID-30 a ID-31)

La auditoría externa y el control político de los resultados de la gestión fiscal finalizada son todavía muy débiles en Guatemala.

La CGC envía oportunamente sus informes para el escrutinio del Órgano Legislativo y su práctica profesional está parcialmente ajustada a las normas internacionales. Su cobertura anual alcanza a todo el presupuesto ejecutado por las entidades del Gobierno Central. Los análisis de la CGC revelan que la mayor parte de sus recomendaciones son asimiladas por las entidades auditadas. Sin embargo, es evidente que subsisten aspectos reportados en los dictámenes de la CGC que son recurrentes. Por otra parte, se destaca que la CGC no es independiente en materia financiera, ya que su propuesta de presupuesto, está sujeta a decisiones del MINFIN. Una demostración de ello es que no recibe aprobación de los recursos establecidos en la Ley.

Por su parte, no existe evidencia para establecer el tiempo que se toma el Órgano Legislativo para examinar los informes de la CGC y no fue posible establecer en el portal del Congreso o por otros medios, la intensidad de las audiencias con las autoridades de aquellas entidades a las cuales la CGC objetó su información financiera. En los años 2014, 2015 y 2016, el Congreso no se ha pronunciado para aprobar o improbar los informes financieros y su silencio no tiene consecuencias. Igualmente, no emite recomendaciones. Por lo anterior, es incierta la efectividad que puede tener este escrutinio legislativo.

4.2 Eficiencia del marco de control interno

Como se indicó en las secciones 2.3 y 2.4 anteriores, el marco de referencia para que cada entidad pública structure el sistema de control interno institucional está compuesto por el Marco Conceptual del Control Interno Gubernamental de Guatemala (MCIG) y las Normas Generales de Control Interno (NGCI). Complementariamente, la Contraloría General de Cuentas (CGC), como miembro del Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana (CFR-SICA), se ha adherido y está obligada - por tanto - a adoptar las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI-SICA), emitidas por dicho órgano regional.

El MCIG y las NTCI-SICA se fundamentan en el documento COSO¹⁷² que representa la mejor práctica internacional. El análisis comparativo del MCIG, esquematizado en los cuadros siguientes, revela que tanto la definición de control interno, los cinco elementos y sus componentes, así como los principios (denominación en el MCIG) son parcialmente consistentes

¹⁷² COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) es una Comisión voluntaria radicada en EEUU, que se dedica a proporcionar liderazgo de pensamiento mediante el desarrollo de marcos y orientaciones generales sobre el control interno, la gestión del riesgo empresarial y disuasión del fraude. Está constituida por representantes de la Asociación Americana de Contabilidad (AAA), el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), Ejecutivos de Finanzas Internacional (FEI), el Instituto de Auditores Internos (IIA), la Asociación Nacional de Contadores (ahora el Instituto de Contadores Administrativos [AMI]). COSO en general se considera la mejor práctica en materia de control interno y es un referente de la OECD en esta materia.

con las mejores prácticas, en la medida que fue desarrollado en 2006 y no ha sido ajustado para incorporar la estructura del documento COSO 2013.

Objetivos del control interno

Existen diferencias entre los objetivos del control interno bajo la mejor práctica y los objetivos vigentes en el marco normativo técnico de Guatemala como se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 4.2

Comparación de objetivos de control interno entre el marco normativo de Guatemala y la mejor práctica de COSO 2013

Objetivos según el MCIG	Consistencia	Objetivos según la mejor practica (COSO)
La eficiencia de las operaciones en la captación y uso de los recursos públicos.	Alguna	Objetivos operativos Hacen referencia a la efectividad y eficiencia de las operaciones de la entidad, incluidos sus objetivos de rendimiento financiero y operacional, y la protección de sus activos frente a posibles pérdidas.
La capacidad administrativa para impedir, identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.		
La utilidad y conveniencia de los sistemas integrados de administración y finanzas, diseñados para el control e información de los resultados de las operaciones.	Alguna	Objetivos de información Hacen referencia a la información financiera y no financiera interna y externa y pueden abarcar aspectos de confiabilidad, oportunidad, transparencia, u otros conceptos establecidos por los reguladores, organismos reconocidos o políticas de la propia entidad.
La utilidad, oportunidad, confiabilidad y razonabilidad de la información que se genere sobre el manejo, uso y control de los bienes y recursos del Estado.		
Los procedimientos para que toda autoridad, ejecutivo y funcionario, rindan cuenta oportuna de los resultados de su gestión.		
No se ha escrito un objetivo específico.	No hay	Objetivos de cumplimiento Hacen referencia al cumplimiento de las leyes y regulaciones a las que está sujeta la entidad.

En relación con los denominados elementos en el MCIG, se encuentra parcial consistencia con los componentes previstos en el documento COSO actualizado en 2013. En el cuadro que sigue a continuación se esquematizan las diferencias generales entre los dos modelos:

Cuadro 4.3

Comparación Elementos-Componentes del Control Interno MCIG y COSO

Componentes COSO	Componentes/Elementos MCIG	Observaciones
1. Entorno de Control	1. Ambiente de Control	Básicamente consistente.
2. Evaluación de Riesgos	2. Evaluación de Riesgos	Básicamente consistente
3. Actividades de Control	3. Actividades de Control	El sentido de actividades de control, en COSO no se relaciona con los aspectos establecidos en el MCIG como necesidad de controlar, necesidad de informar, sistemas integrados de información, necesidad de integrar, descentralizar o desconcentrar, fijación de límites de actuación, apoyo a la toma de decisiones y crear historia operacional. En COSO este componente se

Componentes COSO	Componentes/Elementos MCIG	Observaciones
		relaciona con las acciones que contribuyen a garantizar que se lleven a cabo las políticas y procedimientos para mitigar los riesgos que puedan limitar el logro de los objetivos.
4. Información y Comunicación	4. Sistemas Integrados Contables y de Información	La Información y Comunicación en COSO no se relaciona con los componentes establecidos en el MCIG como políticas contables, su aplicación, adecuación a las leyes y registros, información periódica, comunicación y procedimientos de registro. En COSO este componente se refiere a la información que obtiene y genera la entidad para apoyar el funcionamiento del control interno y la forma en que la comunica interna y externamente.
5. Actividades de Supervisión	5. Supervisión y seguimiento del ambiente y estructura de control	Básicamente consistente

Fuente: Preparado por el evaluador con base en el MCIG y el documento Control Interno —

La última versión de COSO reemplazó y ajustó lo que antes se denominaban “elementos” dentro de cada componente. Es así como la mejor práctica define 17 principios. En cambio, el MCIG establece tres grupos: (i) estructura orgánica, (ii) sistemas contables integrados y (iii) administración de personal, a los que asocia 15 principios, lo cual difiere del estándar internacional. En el cuadro a continuación se esquematizan las diferencias generales entre los dos modelos:

Cuadro 4.4
Principios del Control Interno MCIG y COSO

Principios COSO	Principios/componentes MCIG	Observaciones
General. Los principios equivalen a los anteriores elementos de cada componente y no tiene una sección general de principios	Tiene un Capítulo II con 15 Principios que no guardan relación con los previstos en COSO. Lo que COSO denominaba “elementos” de cada componente, el MCIG los denomina “componentes”	Inconsistencia
Principios del Entorno de Control Desarrolla cinco principios	Conserva los 10 elementos de la versión anterior de COSO, la cual fue simplificada.	Consistencia parcial
1. La organización demuestra un compromiso para la integridad y los valores éticos	11.b - Integridad y valores éticos	Consistencia parcial (definiciones diferentes)
2. La Junta Directiva o equivalente demuestra independencia de la administración y ejerce supervisión del desarrollo y desempeño del control interno.	No está desarrollado	Inconsistencia
3. La administración establece con la supervisión de la Junta Directiva o equivalente, la estructura, línea de reporte y autoridad apropiada y responsabilidades por el logro de los	8. e - Estructura organizacional	Consistencia parcial (definiciones diferentes)

Principios COSO	Principios/componentes MCIG	Observaciones
objetivos.		
4. La organización demuestra un compromiso para atraer, desarrollar y retener individuos competentes en consistencia o alineados con los objetivos.	No está desarrollado	Inconsistencia
5. La organización requiere que sus empleados rindan cuenta por sus responsabilidades de control interno en la consecución de los objetivos.	No está desarrollado	Inconsistencia
Principios de la Evaluación de Riesgos Desarrolla cuatro principios	Desarrolla 3 elementos de la anterior versión COSO	Consistencia parcial
6. La organización desarrolla los objetivos con suficiente claridad de tal forma que sea posible identificar y evaluar los riesgos relativos a tales objetivos.	12 a- Objetivos de control	Consistencia parcial (definiciones diferentes)
7. La organización identifica los riesgos para lograr sus objetivos a largo de la entidad y los analiza para disponer de una base para determinar cómo deben ser gestionados.	12 b-Evaluación de Riesgos	Consistencia parcial (definiciones diferentes)
8. Al evaluar los riesgos la organización considera fraudes potenciales.		
9. La organización identifica y evalúa cambios que podrían impactar significativamente el sistema de control interno.	12 c- Manejo de cambios	Consistencia parcial (definiciones diferentes)
Principios de las Actividades de control Desarrolla 3 principios	Desarrolla 7 actividades de control que se entremezclan con elementos de otros componentes	Inconsistencia
10. La organización selecciona y desarrolla actividades de control que contribuyen a la mitigación de riesgos para el logro de los objetivos en niveles aceptables.	No están desarrollados	Inconsistencia
11. La organización selecciona y desarrolla actividades generales de control sobre la tecnología para respaldar el logro de los objetivos.		
12. La organización despliega actividades de control a través de políticas que establezcan lo que es esperado y procedimientos que ponen las políticas en acción		
Principios de la información y	Desarrolla 7 componentes	Consistencia parcial (definiciones

Principios COSO	Principios/componentes MCIG	Observaciones
Comunicación Desarrolla 3 principios	denominados “ <i>sistemas integrados contables y de información</i> ”	diferentes)
13. La organización obtiene o genera y utiliza información relevante de calidad para respaldar el funcionamiento de los controles internos.	No está desarrollado	Inconsistencia
14. La organización internamente comunica información, incluyendo objetivos y responsabilidades por el control interno, necesarias para respaldar el funcionamiento del control interno.	13 f- Comunicación	Consistencia parcial (definiciones diferentes)
15. La organización se comunica con los grupos de interés externos sobre los aspectos clave que afectan al funcionamiento del control interno.	No está desarrollado	Inconsistencia
Principios de Actividades de supervisión Desarrolla 2 principios:	Desarrolla 3 componentes denominados “ <i>Supervisión y seguimiento del ambiente y estructura de control</i> ”	Consistencia parcial (definiciones diferentes)
16. La organización selecciona, desarrolla y lleva a cabo sobre la marcha o separadamente evaluaciones para determinar si los componentes del control interno están presentes y funcionando.	15 a-Actividades de supervisión y b-evaluaciones independientes	Consistencia parcial (definiciones diferentes)
17. La organización evalúa y comunica las deficiencias de control interno en forma oportuna a aquellas partes responsables de tomar acciones correctivas, incluyendo la alta gerencia y la Junta de Directores o equivalentes como sea apropiado.	15 c- Informes de deficiencias	Consistencia parcial (definiciones diferentes)

Fuente: Preparado por el evaluador con base en el MCIG y el documento Control Interno Marco Integrado de COSO.

Las diferencias mostradas implican apartarse del modelo bajo la mejor práctica basado en una interpretación particular y no generalizada o generalmente aceptada. Se nota una concepción en las que parecen mezclarse las prácticas en general de administración con las de control propiamente dichas, lo cual puede dificultar la identificación de los componentes y principios, y, por consiguiente, la implantación y posterior evaluación del sistema de control interno.

En cuanto a la eficacia del control interno deben tenerse en cuenta:

1. No se encuentra disponible un informe que permita formarse un criterio sobre la eficacia del Control Interno en el Sector Público de Guatemala.
2. Las UDAI realizan pruebas parciales del control interno, pero no son estudios del sistema de control interno en forma comprensiva, de tal forma que no emiten conclusiones sobre lo adecuado y efectivo del control interno institucional.

3. La CGC efectúa en todos sus trabajos de auditoría evaluaciones del control interno, las cuales por lo general revelan debilidades y excepciones en la aplicación del control interno. Sin embargo, no se preparan conclusiones propiamente dichas, en las cuales se pueda leer cual es el punto de vista de la CGC sobre el estado del Control interno del Sector Público, tanto en el diseño o ajuste de los Sistemas de Control Interno Institucionales al Marco Conceptual de Control Interno y a las Normas técnicas de Control, como el grado de aplicación de dicho marco a lo largo de cada ejecución presupuestal.
4. En un documento (no publicado) de la CGC y comentado en el Anexo 7 de este informe, se revela un estudio sobre el estado de los cinco componentes del Control Interno para determinar los riesgos que se originan dicho desarrollo. Esto no es una medición de efectividad, pero proporciona una idea de que existe una débil eficacia, al menos en el diseño de los sistemas de control interno institucionales.
5. Sin perjuicio de lo anterior, se reconoce que la CGC incluye en su dictamen con salvedades, un conjunto de limitaciones, que influyen en dichas salvedades, muchas de las cuales implican que las entidades objetadas, se han apartado de aplicar controles internos. Igualmente incluye una sección denominada informe relacionado con el control interno, en el cual informa al MINFIN sobre los hallazgos de control interno que llamaron su atención durante las auditorías, pero no expresa una conclusión sobre lo adecuado y efectivo del control interno en su conjunto.

4.3 Impactos sobre los objetivos de la GFP

El buen desempeño de la gestión de las finanzas públicas es una condición necesaria para alcanzar los tres objetivos que el sistema persigue: i) la disciplina fiscal agregada, ii) la asignación estratégica de recursos y iii) la provisión eficiente de servicios públicos a la población. En este acápite se hace un recuento de las fortalezas y debilidades identificadas por la evaluación PEFA en el sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala para el periodo crítico comprendido entre los años 2014, 2015 y 2016, así como su impacto sobre el logro de estos tres objetivos.

Disciplina Fiscal Agregada

A pesar de los evidentes esfuerzos e importantes avances alcanzados en los últimos años para mejorar el desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas en Guatemala, éste tiene todavía algunas limitaciones para asegurar la disciplina fiscal agregada. Una estrategia fiscal incipiente, conjuntamente con una reducida capacidad institucional instalada para formular proyecciones macrofiscales sólidas, así como estimar el impacto fiscal de potenciales cambios en las condiciones económicas de corto y mediano plazo, afectan el logro de este objetivo. Esta situación se ve adicionalmente comprometida por la todavía limitada implementación del instrumental técnico/normativo requerido para la identificación y cuantificación de riesgos fiscales y pasivos contingentes, las dificultades que persisten en la gestión de la recaudación de los ingresos, la supervisión integral de la posición financiera de los gobiernos subnacionales y de las empresas públicas, las operaciones de ingresos y gasto que no se registran aún en los informes

financieros, el limitado seguimiento que se hace a los atrasos de pagos y las deficiencias sistémicas para la gestión de los activos y pasivos públicos. En este diagnóstico, no se pueden dejar de mencionar las debilidades identificadas en la práctica actual de la auditoría externa para asegurar el correcto uso de los recursos públicos.

Asignación Estratégica de Recursos

La evaluación de la gestión de las finanzas públicas en Guatemala identifica prácticas que apoyan de forma positiva una asignación de recursos mejor enfocada en las prioridades definidas. La preparación del proyecto de presupuesto anual por programas con enfoque de resultados es un factor importante, como lo son también la existencia de un calendario presupuestario que, por lo general, se respeta y la distribución de techos presupuestarios a las entidades públicas en la que participa el Consejo de Ministros previa a su comunicación. Otros factores que refuerzan este diagnóstico son la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República con toda la documentación requerida para apoyar el escrutinio legislativo y en plazo para que este examen se realice de forma adecuada y siguiendo los procedimientos establecidos para ello. La utilización de una clasificación presupuestaria consistente con los estándares internacionales y la facilidad de acceso del público a la información fiscal clave contribuyen también a asignar mejor los recursos públicos.

Los factores identificados en el periodo de análisis que juegan en contra para el logro de este objetivo son, en primera instancia, la todavía débil vinculación de la planificación con el presupuesto en un horizonte de mediano plazo, la dificultad para reflejar claramente los compromisos futuros de recursos que generan los proyectos de inversión que están en ejecución y la disponibilidad efectiva de recursos en la fase de ejecución del presupuesto, aspecto - este último - que tiene un impacto sobre la asignación de recursos entre las prioridades relativas y afecta negativamente la credibilidad del presupuesto. Profundizan esta situación los plazos reducidos que tienen las entidades en función del calendario presupuestario para preparar sus anteproyectos de presupuesto, la ausencia de mecanismos idóneos de seguimiento y rendición de cuentas, especialmente en materia de la gestión por resultados, la falta de evaluaciones sistemáticas de desempeño de los programas presupuestarios y el limitado escrutinio de los resultados de la gestión fiscal que realiza el Órgano Legislativo.

Provisión Eficiente de Servicios Públicos

La prestación eficiente (y eficaz) de servicios públicos a la población es posiblemente el objetivo más importante del sistema de gestión de las finanzas públicas. Los componentes del sistema de gestión de finanzas públicas en Guatemala que apoyan y favorecen este objetivo son el sistema de inversión pública que evalúa adecuadamente y prioriza los proyectos sobre la base de los requerimientos de bienes y servicios que demanda la población, la transferencia horizontal de recursos a los gobiernos subnacionales sobre la base de reglas claras y transparentes, el sistema y la adecuada gestión de las compras y contrataciones del Estado, la gestión integrada de la nómina en las entidades del Gobierno Central presupuestario y la transferencia de la recaudación tributaria a disponibilidad de la Tesorería Nacional sin mayores retrasos.

Sin embargo, también existen algunas debilidades que aminoran la capacidad del sistema para proveer servicios públicos de forma eficiente, siendo las más notables: las modificaciones

presupuestarias que se realizan en el transcurso del ejercicio, las asignaciones de presupuesto a las entidades priorizadas que no están efectivamente disponibles durante la fase de ejecución, los aún débiles sistemas de control interno en las instituciones y de auditoría interna en general, la ausencia de reportes consolidados sobre los recursos recibidos por las unidades primarias de prestación de servicios, el volumen y condiciones en los que se generan atrasos de pago de gastos, la ausencia de un sistema de reclamaciones para las compras estatales y la preparación de informes presupuestarios y financieros que se encuentran desalineados con las mejores prácticas internacionales en la materia.

4.4 Evolución del desempeño de la GFP entre 2013 y 2017

El PEFA Guatemala 2017 es el tercer ejercicio de evaluación de la gestión de las finanzas públicas que se desarrolla en el país. La primera evaluación, que tenía como objetivo apoyar los esfuerzos de reforma y modernización del Gobierno de Guatemala en materia de administración financiera, se completó en el mes de julio de 2010. La segunda evaluación, que se concluyó en febrero de 2013, fue una evaluación repetida y la misma tuvo como propósito principal evidenciar los avances y logros alcanzados desde 2009 en el desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas del país. En ambos casos, las evaluaciones fueron realizadas por consultores independientes utilizando la metodología PEFA 2005/2011.

Uno de los objetivos importantes planteados para el ejercicio PEFA Guatemala 2017 es la comparación de los resultados alcanzados en 2013 y las calificaciones que emergen del presente ejercicio, a efectos de conocer los progresos o retrocesos que se generaron entre estos dos periodos. Sin embargo, el ejercicio PEFA Guatemala 2017 no estuvo diseñado para recoger la información/evidencia, pertinente al periodo 2014, 2015 y 2016, que permitiera calificar los indicadores sobre la base de los criterios establecidos por la versión 2011 del marco PEFA, adicionalmente a la información/evidencia que se recolectó para calificar los indicadores sobre la base del marco PEFA en su versión 2016 - ejercicio línea de base.

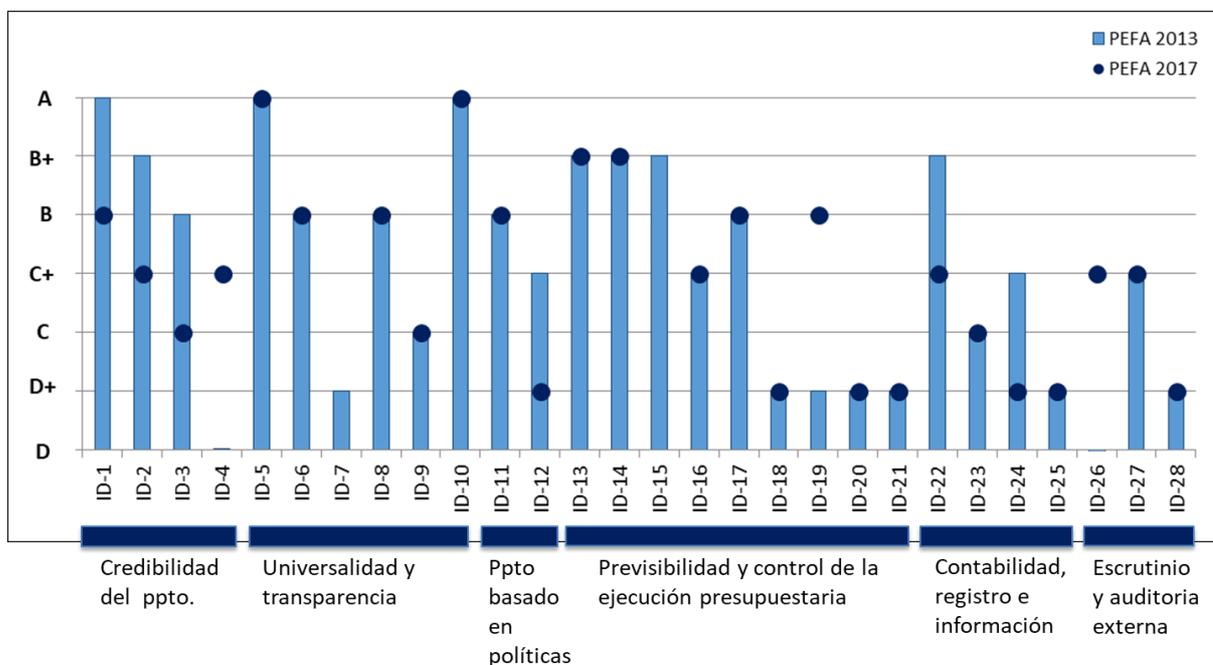
En este sentido, y en la medida que no se cuenta con información disponible para hacer una comparación directa, uno a uno, entre los resultados de las evaluaciones 2013 y 2017, aplicando en ambos casos la metodología 2011, este examen se ha realizado tomando como referencia las orientaciones dispuestas por el Secretariado PEFA¹⁷³ para comparar los resultados de la evaluación 2013 con las calificaciones obstinadas en la evaluación 2017, ajustadas a los criterios de la versión 2011 de la metodología, para los indicadores y dimensiones en los que exista suficiente información recolectada (evidencia) para hacerlo¹⁷⁴. Este es un ejercicio válido y permite hacer comparaciones útiles sobre la evolución de la mayor parte de las dimensiones e indicadores del marco PEFA 2011, pero en general solo se puede utilizar estrictamente de forma referencial o indicativa.

¹⁷³ Guidance on Tracking PFM Performance for Successive Assessments, Secretariado PEFA, Agosto 2017, <https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%202016%20-%20Tracking%20PFM%20Performance%20-%20Revised%20Guidelines.pdf>

¹⁷⁴ Ver adjunto (attachment) 3 del documento anterior.

Los resultados de la evaluación PEFA 2013 por indicador y pilar se presentan en el cuadro 4.5 siguiente contra las calificaciones del ejercicio PEFA Guatemala 2017, ajustados a los criterios establecidos por la versión 2011 de la metodología PEFA. La comparación entre uno y otro periodo a detalle, por dimensión de la evaluación, se encuentra en el Anexo 8.

Cuadro 4.5
**Resultados Comparativos
PEFA 2013 v PEFA 2017**



En general, los resultados del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas entre los años 2013 y 2017 son muy parecidos y muestran un desempeño razonablemente alineado con las buenas prácticas internacionales en ambos periodos. En un análisis por pilares destaca lo siguiente:

Credibilidad del presupuesto (ID-1 a ID-4)

La credibilidad del presupuesto habría perdido desempeño entre las evaluaciones PEFA de 2013 y 2017, lo que expresaría que la relación entre la programación del presupuesto, como fue aprobada por el Órgano Legislativo, y la ejecución del mismo, como se reporta en los informes de liquidación del presupuesto, habría sido más ajustada a los límites de desviación establecidos por los estándares internacionales en los años 2009, 2010 y 2011, que en el periodo crítico de la presente evaluación, los años 2014, 2015 y 2016. Este resultado se verificaría tanto para el presupuesto de gasto, a nivel agregado y desagregado por la clasificación institucional, como para el presupuesto de ingresos. Se debe destacar, sin embargo, que en el PEFA 2017, las desviaciones no son significativamente mayores a las desviaciones identificadas en el PEFA 2013, pero están por encima de los límites establecidos por la metodología para definir el criterio del puntaje.

El indicador sobre atrasos de pagos, mostraría un comportamiento contrario. En la evaluación PEFA 2013, la evidencia que respalda la calificación establece que los atrasos de pagos, no son

solo elevados (superiores al 10% del gasto total), sino que adicionalmente, el Gobierno Central no hace un seguimiento sistemático, ni reporta regularmente, sobre esta situación que afecta la credibilidad del presupuesto, puesto que es una modalidad de financiamiento del gasto no transparente. En la presente evaluación, se evidencia una mejora en este desempeño. Por un lado, los niveles de atrasos de pagos han disminuido significativamente y están en promedio por debajo del 6% del gasto total, y, por el otro, en la actualidad se hace un seguimiento, por lo menos, anual de los atrasos de pago al final de la gestión.

Universalidad y transparencia (ID-5 a ID-10)

Los indicadores que están agrupados alrededor del pilar de “universalidad y transparencia” del presupuesto estarían mostrando en el periodo 2014, 2015 y 2016 un desempeño muy similar al experimentado hace cinco años, cuando se realizó la evaluación PEFA 2013. Una razón que explicaría, en parte, esta conclusión es que, en la mayoría de los casos, estos indicadores ya mostraban niveles ajustados a las mejores prácticas internacionales y por lo tanto el esfuerzo estuvo dirigido más bien a mantener y consolidar estos niveles. Este es el análisis que aplica para los indicadores vinculados a: i) la clasificación presupuestaria, ii) la documentación que se remite al Congreso de la República junto al proyecto de presupuesto, iii) la transparencia de las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, y iv) el acceso público a la información fiscal clave.

En el caso del indicador que mide la supervisión del riesgo fiscal que le generan al Gobierno Central, por un lado, las empresas públicas y, por el otro, los gobiernos subnacionales, la evidencia muestra que se han hecho avances importantes en la recopilación y consolidación de la información fiscal que se maneja sobre estos dos sectores e, incluso, ya se está adjuntando al proyecto de presupuesto un informe parcial de riesgos fiscales. Sin embargo, la calificación no sufre modificaciones, puesto que esta información no se utiliza aún para producir un informe con un panorama completo del riesgo fiscal global, como lo exige la metodología.

Finalmente, el indicador sobre la magnitud de las operaciones de gasto no incluidas en informes fiscales regulares no se ha podido calcular, puesto que no se cuenta con información sobre los proyectos financiados por donantes. No obstante de esta limitación, a partir de la comparación de la dimensión sobre el nivel de las operaciones extrapresupuestarias (diferentes de los proyectos financiados por donantes) en los dos periodos bajo estudio, se podría establecer que ha habido, en este caso particular, una pérdida de desempeño, en la medida que el porcentaje del gasto que no se reporta se habría incrementado ligeramente desde la evaluación de 2013, pero por encima del límite de 5% que es el punto establecido para diferenciar un nivel de otro.

Presupuesto basado en políticas (ID-11 a ID-12)

Estos dos indicadores valoran en conjunto si existe un calendario y un proceso presupuestario anual y plurianual que permite a las instituciones públicas identificar sus prioridades de mediano plazo con relación a los bienes y servicios que deben entregar a la población y asignar los recursos disponibles para este propósito. El primero de estos dos indicadores, que valora el carácter ordenado y participativo del presupuesto anual, mostraría un desempeño similar y adecuadamente alineado con las buenas prácticas internacionales en el contexto de las dos evaluaciones en estudio, 2013 y 2017. Sin embargo, en la valoración realizada en 2017 se evidencia una leve

pérdida de desempeño en la medida que las instituciones tuvieron menos de cuatro semanas para preparar sus presupuestos en detalle, plazo que si se cumple en la evaluación de 2013. Se destaca, por otro lado, que en ambos ejercicios de evaluación se ha podido establecer que la autoridad presupuestaria cumple con entregar techos completos y aprobados por el Consejo de Ministros, práctica que se alinea con los mejores estándares internacionales.

El indicador sobre perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación mostraría un desempeño menor en la evaluación PEFA de 2017, comparada con la del año 2013. En la evaluación de 2017 no se pudo evidenciar, por un lado, que existieran planes estratégicos sectoriales con determinación de costos y, por el otro, una vinculación presupuestaria entre las decisiones sobre gasto de inversión y el gasto corriente que se genera a futuro, propiedades o criterios que sí se identifican, al menos parcialmente, en el caso de la evaluación de 2013. El desempeño de las dimensiones sobre: i) previsiones fiscales y asignaciones multianuales que se gestionan en el MINFIN y ii) el alcance y frecuencia del análisis de sostenibilidad de deuda, no sufren modificaciones significativas entre los dos periodos analizados.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria (ID-13 a ID-21)

Los indicadores que miden aspectos de la gestión de la administración tributaria como son: i) la claridad y transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente, ii) la eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva, y iii) la eficacia en materia de recaudación de impuestos, mantienen un desempeño muy similar entre los dos periodos que se comparan, 2013 y 2017. No obstante, se debe destacar que, a diferencia de la anterior evaluación, la evaluación actual evidencia mejoras significativas, como la existencia de una instancia administrativa jerárquica para resolver los recursos de los contribuyentes contra la SAT, el Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero, y, también, de nuevas de facilidades procedimentales y tecnológicas para apoyar al contribuyente a cumplir con sus obligaciones tributarias, entre ellas el sistema de declaración y pago electrónico - Declaraguat. En este listado de mejoras, es importante además llamar a atención sobre la disminución en el tiempo que transcurre entre el momento la recaudación de los tributos y el momento en que los mismo se registran como ingresos para la Tesorería Nacional.

En relación al indicador que mide la certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos, se evidencia que se mantiene una previsión actualizada de la disponibilidad de efectivo sobre la base del ingreso y salida real de efectivo, como se reportó en 2013, pero que habría un deterioro en el desempeño de la dimensión que valora el tiempo de anticipación con el que las entidades reciben las decisiones sobre los límites máximos establecidos para la generación de compromisos de ejecución de recursos en el año fiscal. En la evaluación anterior, estos topes de compromiso se conocían con un cuatrimestre de anticipación y en la presente evaluación se evidencia que los mismos se conocen solo con un mes de anticipación. De otra parte, aunque están claramente definidos en la regulación, se continúan realizando una cantidad apreciable de ajustes presupuestarios durante el ejercicio fiscal.

Respecto del registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías, en la actual evaluación se pudo establecer que existe evidencia de mejoras en relación con la cobertura de los informes de gestión y estadísticos de la deuda pública y con la consolidación de todas las cuentas de las entidades que pertenecen o son parte del Gobierno Central presupuestario. Sin embargo, se pudo

también advertir que los registros de la deuda del Gobierno Central no incluyen los empréstitos y demás operaciones de endeudamiento que no hayan requerido garantía soberana y que puedan ser adquiridas por las entidades descentralizadas y autónomas. Esta es una observación que no fue reflejada en la evaluación PEFA realizada en 2013.

En la gestión y control de la nómina se destaca que en la actualidad el 42% de las entidades del Gobierno Central procesan la nómina en el aplicativo GUATENOMINAS, el cual proporciona seguridad sobre el grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina, así como sobre la puntualidad y el control interno de los cambios en los registros. Debido a que todavía está pendiente que un 58% de las entidades del sector público utilicen GUATENOMINAS para obtener las seguridades comentadas y a que también está pendiente que se hagan auditorías integrales al proceso de nómina, incluyendo auditoría del aplicativo GUATENOMINAS y los demás aplicativos utilizados por las entidades dentro del Gobierno Central, no fue posible asignar un puntaje superior al que se asignó en la evaluación de 2013, como lo requiere la metodología.

Los indicadores sobre compras y contrataciones reflejan importantes diferencias positivas entre las dos evaluaciones, 2013 y 2017. En el área de contratación pública, se reporta un mejoramiento substancial debido a que se ha avanzado en la madurez del portal de GUATECOMPRAS, el cual permite consultar el marco legal y reglamentario de forma ordenada y facilita el acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones. Igualmente, los métodos competitivos utilizados han tenido un incremento importante, pues en criterio de esta evaluación se pasó del 60% de adjudicaciones por métodos “no competitivos” a un 31.4%. En este proceso de reforma, solo queda pendiente la implementación de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones.

Los indicadores vinculados al control interno del gasto no salarial destacan mejoras importantes con relación a la evaluación anterior, especialmente porque el Gobierno Central presupuestario ejecuta su presupuesto y tramita sus pagos y contabilidad dentro del sistema integrado SICOIN, con lo cual se puede afirmar que para esta parte del Gobierno Central, se aplican controles amplios de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas. Igualmente, ha mejorado el grado de cumplimiento de los controles internos en el Gobierno Central presupuestario, aunque todavía la CGC y las UDAI continúan reportando incumplimientos no cuantificados respecto a su impacto frente a la ejecución presupuestal. Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto a la amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno, no se registra una mejora con respecto a la evaluación de 2013 especialmente porque los controles internos siguen teniendo un enfoque transaccional y no de riesgos y no abarcan de manera sistémica los problemas de ejecución. En el momento no se han desarrollado mapas de riesgos y controles para mejorar los resultados y reducir costos.

La auditoría interna mantiene condiciones similares a las reportadas en la evaluación anterior. Por una parte, las auditorías internas no se centran en el seguimiento de los sistemas de control interno en forma integral y solo realizan intervenciones parciales sin emitir conclusiones sobre su grado de confiabilidad en forma integral para la gestión institucional. En relación con los informes de auditoría interna, al igual que en la evaluación de 2013, siguen sin compartirse con el

MINFIN de tal forma que le pudieran apoyar en sus funciones normativas y de seguimiento de los asuntos financieros del Gobierno Central presupuestario. Además, los datos disponibles indican que los directivos de las entidades auditadas, toman medidas relativas a los principales problemas, pero no siempre con oportunidad.

Contabilidad, registro e información (ID-22 a ID-25)

El indicador sobre la oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias no registra cambios con respecto a la evaluación anterior, por lo cual se mantienen en las mejores prácticas. La evidencia recogida muestra que no sucede lo mismo con las cuentas de anticipos, las cuales han sido objetadas por la CGC debido a la existencia de partidas de años anteriores, que no han sido conciliadas a la fecha, por lo cual esta dimensión se ha alejado de la mejor práctica esperada.

La evaluación sobre la disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios de primera línea, sobre las base de evidencia recogida para el periodo 2014, 2015 y 2016, muestra que en los sectores de educación y salud pública, a través de los ministerios cabeza de sector, recogen información sobre los recursos recibidos en efectivo y en especie por las escuelas y los centros de atención primaria, pero esta información está dispersa y no se consolida en un informe anual regular que se utilice para efectos de informar la toma de decisiones. Este es el mismo diagnóstico que se reporta en la evaluación PEFA 2013, con evidencia recogida para el periodo comprendido por los años 2009, 2010 y 2011, por lo que no se registra una mejora de desempeño.

Con relación a la integridad de los estados financieros, se conserva la misma condición de la evaluación anterior. Es decir, se preparan solamente estados financieros consolidados del Gobierno Central y la información sobre gastos, ingresos y saldos de cuentas presenta omisiones significativas reportadas por la CGC. Por su parte, se mantienen en las mejores prácticas en relación con el envío oportuna para auditoría externa de la información financiera. Con respecto a las normas contables empleadas, continúa igual, en el sentido de que los estados se presentan en un formato coherente a lo largo del tiempo, con alguna indicación de las normas contables aplicables, de acuerdo con lo requerido por la metodología PEFA en su versión 2011.

Finalmente, el indicador vinculado con la calidad y oportunidad de los informes de ejecución presupuestaria que se presentan en el transcurso del ejercicio muestra, a priori, una pérdida importante de desempeño, puesto que la calificación asignada en 2017 es significativamente más baja a la que se registró en la evaluación del 2013. La evidencia recogida en 2017 muestra que los informes de ejecución presupuestaria permiten la comparación con el presupuesto original y los datos abarcan las etapas de compromiso, devengado, y pagado. Sin embargo, estos informes no producen información analítica que permitan valorar los niveles de ejecución con respecto al presupuesto inicial y las razones que generan estas desviaciones de forma que estos sean de utilidad para la toma de decisiones. Esta misma situación era prevalente durante los años 2009, 2010 y 2011, lo que hace suponer que este indicador no estaría correctamente calificado en la evaluación anterior. Esta conclusión también aplica para la dimensión en la que se valora la oportunidad/puntualidad en la presentación de loa informes de ejecución presupuestaria, que por norma son y eran cuatrimestrales en 2013. Esta práctica no está en línea con la buena práctica

internacional, que requiere que los informes sean por lo menos trimestrales, y - por tanto - la calificación debería ser “D” y la misma en ambos ejercicios de evaluación. La dimensión sobre la confiabilidad de la información reportada, muestra que existen todavía inconsistencias, pero estas son la mismas que ya se reflejaron en la evaluación de 20013.

Escrutinio y auditoría externa (ID-26 a ID-28)

En la evaluación realizada en 2013, el alcance y naturaleza de la auditoría realizada se declaró como NC por carencia de información. Se observa un mejoramiento, pues para la presente evaluación se dispone de datos cuantificados sobre la cobertura que es del 100% con algunos aspectos pendientes sobre la calidad, el sistema de aseguramiento de la calidad y los ajustes a las normas de auditoría. Con respecto a la oportunidad de los informes de auditoría, se registra un ascenso a la mejor práctica, pues estos son enviados al Órgano Legislativo dentro de los cuatro meses después de finalizado el período en estudio. Así mismo, se registran mejoras en las pruebas del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría, pues según la evidencia de la CGC se presenta asimilación de la mayor parte de sus recomendaciones.

El indicador sobre el escrutinio legislativo del proyecto de presupuesto, previa a su aprobación por parte del Congreso de la República, no tiene en 2017 mayores diferencias con las evidencias y calificaciones recogidas en la evaluación PEFA 2013, salvo por una mejora de desempeño identificada en la dimensión sobre la existencia y aplicación efectiva de procedimientos legislativos claros para el tratamiento del proyecto de ley anual de presupuesto. En la actualidad el Órgano Legislativo cuenta con procedimientos legales sencillos definidos para el examen del proyecto de presupuesto, que incluyen disposiciones de organización interna, comisiones de revisión, asistencia técnica de apoyo y medios de negociación.

Con relación a la puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del Órgano Legislativo, la evaluación actual revela que no se presentan cambios, pues continúan sin procedimientos formales para realizar el examen de los informes de auditoría elaborados por la CGC y en los últimos tres años el Congreso de la República no se ha pronunciado sobre los mismos. Por su parte, tampoco se revelan mejoras en el alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones de la auditoría externa. Se realizan de manera ocasional exámenes en profundidad sobre temas de interés derivados de los hallazgos reportados por la CGC, a iniciativa de algunos diputados o comisiones del Congreso de la República. En los últimos años no ha existido un pronunciamiento oficial del Congreso sobre los principales hallazgos y no existen antecedentes acerca del examen que se pudo haber realizado sobre los hallazgos contenidos en los informes de auditoría de la CGC.

5. PROCESO DE REFORMA

La presente sección hace un repaso breve de los principales avances alcanzados por el proceso de reforma emprendido en Guatemala en procura de mejorar el desempeño de la gestión de las finanzas públicas, además de ofrecer una perspectiva sobre los factores que influirán en su desarrollo en el futuro próximo.

5.1 Estrategia para la reforma de la GFP

La evaluación PEFA realizada en 2013 fue un ejercicio que eventualmente, después de varias propuestas realizadas, no condujo a la preparación de un Plan de Acción integrado y consensuado de reformas de la gestión de las finanzas públicas en Guatemala. Sin embargo, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), en el marco de la preparación e implementación de sus Planes Estratégicos Institucionales, primero de 2012-2016 y después de 2016-2020¹⁷⁵, ha impulsado innovaciones dirigidas a fortalecer y consolidar las finanzas públicas del país, como una forma de aportar al crecimiento económico inclusivo y la lucha frontal contra la pobreza (ver Anexo 9, con un listado detallado de las iniciativas emprendidas a partir del año 2016).

5.2 Iniciativas de reforma recientes y en curso

El Gobierno Central en Guatemala ha impulsado en los últimos años la implementación de importantes iniciativas de reforma a objeto de fortalecer de forma sostenible la situación fiscal y hacendaria en el país. Entre las principales y más destacadas se encuentran:

Reformas en curso:

- Ampliación del enfoque de Gestión por Resultados a todos los ministerios sectoriales, a efectos de orientar al conjunto de la administración pública hacia la provisión de bienes y servicios públicos relevantes para la población.
- Preparación del Presupuesto Multianual 2018-2022 “Ruta País”, para la formulación de un presupuesto por programas orientado a la prestación de servicios públicos, con inversiones escalonadas anualmente.
- Fortalecimiento de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) con la incorporación de los recursos de los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES).
- El fortalecimiento de los sistemas de seguimiento de la ejecución de proyectos de inversión pública con financiamiento externo.

¹⁷⁵ Plan Estratégico Institucional 2016-2020, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (DIPLANDI) – MINFIN.

- Consolidación del sistema nacional de compras y contrataciones con la implementación de la Subasta Electrónica Inversa.
- Diseño conceptual y desarrollo del GUATECOMPRAS transaccional
- Implementación del GUATENOMINAS descentralizado.
- Preparación del proyecto de ley de liquidación de fideicomisos.
- Fortalecimiento de la gestión documental del archivo de la matrícula fiscal.
- Incorporación de MINFIN como parte de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT).
- Profundización de los acuerdos de transparencia fiscal en el marco de la ejecución del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018.
- Presentación del portal de Datos Abiertos.
- Implementación del Registro de Precalificados de consultores integrado.
- Certificación ISO 9001 para los procesos de formulación presupuestaria y pagos de tesorería.

Reformas Recientes:

- Fortalecimiento de los sistemas nacionales de recaudación de ingresos, mediante la aprobación del Decreto 37-2016, Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria.
- Modernización del sistema nacional de compras y contrataciones del Estado a través de la modificación del Decreto 57-1992 Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento: Acuerdo Gubernativo 122-2016 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.
- Fortalecimiento de los sistemas institucionales de control interno con la creación e implantación de la Unidad Verificadora de Adquisiciones (UVA), instancia que cuenta con accesos a los sistemas de GUATECOMPRAS, SICOIN y SIGES a efectos de verificar, antes de su ejecución, las adquisiciones y de esa forma detectar, prevenir y eliminar los riesgos inherentes a la falta de disponibilidad presupuestaria y del incumplimiento de la Ley de Contrataciones del Estado y sus reformas.
- Aprobación del Sistema de Gestión de Almacenes de Finanzas (SIGAF), mediante Acuerdo Gubernativo 290-2014.

- Refuerzo de los sistemas de contabilidad con la implementación del módulo de inventarios en cinco entidades gubernamentales: Registro Nacional de las Personas (RENAP), Instituto de Previsión Militar (IPM), Segundo Registro de la Propiedad, Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia y el Organismo Judicial.
- Implementación del módulo de catálogo de insumos en el SIGES.
- Rediseño de las estructuras organizativas y procesos sustantivos de las Direcciones: i) Financiera, ii) Asuntos Administrativos y iii) Contabilidad del Estado, iv) Tesorería Nacional, v) Técnica de Presupuesto, vi) Crédito Público y vii) Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en el marco de la aprobación del Acuerdo Gubernativo 26-2014 Reglamento Orgánico Interno del MINFIN.
- Aprobación de un nuevo marco normativo para la auditoría gubernamental basado en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).

5.3 Contexto institucional

El ejercicio PEFA Guatemala 2017 concluye, como está previsto en los TdR, con la preparación y presentación de un documento adicional a ser elaborado por el Equipo de Evaluación que tiene por objetivo principal entregar lineamientos y orientaciones generales para la elaboración de un Plan de Acción de reformas para la gestión de las finanzas en el país sobre la base del análisis de fortalezas y debilidades identificadas en la evaluación. Esta solicitud refleja y confirma plenamente el profundo interés que tienen las autoridades del MINFIN (y del resto de instituciones vinculadas, especialmente la CGC) en el desarrollo de un Plan de Acción de reformas que permita seguir avanzando en el fortalecimiento del sistema de administración financiera pública de forma estratégica, integral y con iniciativas adecuadamente secuenciadas.

La implementación de este Plan de Acción de reformas tiene el respaldo de las agencias de cooperación internacional que han promovido y acompañado el ejercicio PEFA Guatemala 2017. La Unión Europea tiene programas de apoyo presupuestario sectorial en curso y/o diseño que contribuyen a fortalecer las finanzas públicas, así como el Banco Mundial, el BID y el FMI (a través de CAPTAC-DR) han comprometido asistencia técnica y recursos para dar soporte al Gobierno de Guatemala en este emprendimiento. Otras agencias de cooperación al desarrollo, entre las que se encuentra USAID, están también interesadas en participar.

En este sentido, el contexto institucional es propicio para lograr un esfuerzo de reforma del sistema de gestión de las finanzas públicas ambicioso y bien estructurado, con cronogramas, entidades responsables, recursos y plazos definidos y asignados. La línea de base para la medición del desempeño y los progresos futuros será el PEFA Guatemala 2017. Por lo tanto, de mantenerse la voluntad política actual para enfrentar estos desafíos, solo queda iniciar una reflexión amplia, en el marco de un diálogo político entre el Gobierno Central y las agencias de

cooperación internacional, en torno a las prioridades de reforma y la construcción de un instrumento que sirva de hoja de ruta para la implementación de las mismas.

ANEXOS

Anexo 1

Lista de Personas Entrevistadas

La siguiente es la lista de autoridades, funcionarios y personas entrevistadas durante la misión de campo del PEFA Guatemala 2017:

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
1	Congreso de la República	Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Fernando Fernández	Asesor del Presidente de la Comisión
2	Congreso de la República	Comisión Finanzas Públicas y Moneda	Marie Marsicovetere	Asesora de la Comisión
3	Congreso de la República	Comisión Finanzas Públicas y Moneda	Zoila Margarita Chen	Técnico de la Comisión
4	Contraloría General de Cuentas	Despacho Superior	Carlos Mencos	Contralor General de Cuentas
5	Contraloría General de Cuentas	Dirección de Aseguramiento de la Calidad de Auditoría	Wesley De León	Subdirector
6	Contraloría General de Cuentas	Dirección de Auditoría, Sector Salud y Seguridad Social	Víctor Tuquer	Asistente de Dirección
7	Contraloría General de Cuentas	Dirección de Auditoría, Sector Salud y Seguridad Social	Carlos López	Director
8	Contraloría General de Cuentas	Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales	Lucrecia Lima	Directora
9	Contraloría General de Cuentas	Dirección de Sistemas Informáticos	Sony Jerez	Subdirector
10	Contraloría General de Cuentas	Dirección de Sistemas Informáticos y Nóminas	Gabriela Luna	Directora
11	Contraloría General de Cuentas	Dirección Economía y Finanzas	Henry Momotic	Director
12	Contraloría General de Cuentas	Dirección Técnica Sectorial de Auditoría	Ligia Vargas	Subdirectora
13	Instituto Guatemalteco de Turismo	Dirección de Administración y Finanzas	Nery Solís	Director
14	Instituto Guatemalteco de Turismo	División de Auditoría Interna	Jorge García	Auditor Interno
15	Instituto Guatemalteco de Turismo	Sección de Compras	Lesvia Poroj	Jefe Sección de Compras
16	Instituto Guatemalteco de Turismo	Sección de Presupuestos	Luvia Alvarado	Jefe de Sección de Presupuestos
17	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI	Área de Análisis Macrofiscal	Abelardo Medina Bermejo	Coordinador Área de Análisis Macrofiscal
18	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI	Área de Presupuestos Públicos y Derechos Humanos	Enrique Maldonado	Economista Sénior Coordinador Área de Presupuestos Públicos y Derechos Humanos
19	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI		José Ricardo Barrientos Quezada	Economista Sénior
20	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI		Carlos Melgar	Investigador
21	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Contraloría	Edgar Pereira	Contralor General
22	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Departamento de Contabilidad	Abel Hernández	Jefe Departamento de Contabilidad

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
23	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Departamento de Inversiones	Francisco Ismar	Jefe del departamento
24	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Subgerencia Financiera	Edson Rivera	Subgerente Financiero
25	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Departamento de Presupuesto	Manuel Jiménez	Jefe del Departamento
26	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Gerencia General	Vidal Herrera	Gerente
27	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación	Dirección de Planificación	Vanesa Mena	Especialista en Planificación
28	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación	Dirección de Planificación	José Estuardo Romero	Técnico e Planificación e Inversión Pública
29	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación	Dirección de Planificación	Ada Lis Grajeda	Jefe de Planificación y Programación
30	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Unidad de Administración y Finanzas	Edgar Gómez	Coordinador UDAF
31	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Unidad Sectorial de Planificación	Luz María Urcuyo	Coordinadora USEPLAN
32	Ministerio de Educación	Dirección Administrativa y Financiera (DAFI)	José Donald Carías Valenzuela	Director Financiero
33	Ministerio de Educación	Dirección de Adquisiciones	Claudia Torres	Asistente de Adquisiciones
34	Ministerio de Educación	Dirección de Planificación Educativa (DIPLAN)	Vivian Callejas	Especialista Financiera
35	Ministerio de Educación	Dirección de Planificación Educativa (DIPLAN)	Jorge García	Coordinador de Planificación Institucional
36	Ministerio de Finanzas	Dirección de Evaluación Fiscal (DEF)	Leonel Pérez	Asesor
37	Ministerio de Finanzas	Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF)	Jorge López Urizar	Subdirector
65	Ministerio de Finanzas	Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF)	Juan Sebastián Blas	Director de la DAFP
66	Ministerio de Finanzas	Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF)	Patricia Joaquín	Subdirectora de la DAFP
67	Ministerio de Finanzas	Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF)	Raimundo Rodas	Asesor Técnico
38	Ministerio de Finanzas	Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM)	José Luis Rodas	Director
39	Ministerio de Finanzas	Departamento de Análisis y Evaluación (DAAFIM)	Giuliette Díaz	Jefe de Departamento
40	Ministerio de Finanzas	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)	Rusell Dávila	Jefe Departamento de Normas
41	Ministerio de Finanzas -	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)	Clara Luz Hernández	Directora
42	Ministerio de Finanzas	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)	Carmen Domínguez	Subdirectora
43	Ministerio de Finanzas	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)	Juan Cruz	Jefe de Departamento
44	Ministerio de Finanzas	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)	Concepción Hernández	Asesora
45	Ministerio de Finanzas	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)	Ramiro Saravia	Asesor
46	Ministerio de Finanzas	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)	Doris De León	Jefe. Del Depto. De Análisis Contable
47	Ministerio de Finanzas	Dirección de Contabilidad del	Mario Martínez	Consultor de Nóminas

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
		Estado (DCE)		
48	Ministerio de Finanzas	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)	Mayra Arzú	Jefe del Depto. De Asesoría Técnica
49	Ministerio de Finanzas	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)	Julio Marroquín	Analista Contable del Depto. De Análisis Contable
50	Ministerio de Finanzas	Dirección de Crédito Público	Rosa Ortega	Directora
51	Ministerio de Finanzas	Dirección de Crédito Público	César Augusto Lima Godínez	Sub Director de Gestión de Política
52	Ministerio de Finanzas	Dirección de Crédito Público	Víctor Manuel Mazariegos Ortiz	
53	Ministerio de Finanzas	Dirección de Fideicomisos	Ana Lucia Flores	Directora de Fideicomisos
54	Ministerio de Finanzas	Dirección de Fideicomisos	César Enríquez	Subdirector
55	Ministerio de Finanzas	Dirección de Fideicomisos	Luis Adrián Guerra	Asesor
56	Ministerio de Finanzas	Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (DIPLANDI)	Carlos Valladares	Asesor de Planificación
57	Ministerio de Finanzas	Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (DIPLANDI)	Erick Blanco	Subdirector de Planificación
58	Ministerio de Finanzas	Dirección de Tecnología de Información	Juan Carlos Clara	Subdirector de Sistemas Financieros
59	Ministerio de Finanzas	Dirección de Tecnología de Información	Víctor Culajay	Subdirector de Desarrollo
60	Ministerio de Finanzas	Dirección de Tecnología de Información	Héctor González	Encargado de Nóminas
61	Ministerio de Finanzas	Dirección Financiera	Jairo Solís	Director
62	Ministerio de Finanzas	Dirección Financiera	Jerónimo Chin	Coordinador del Departamento de Gestión de Devoluciones de Impuestos y otras obligaciones
63	Ministerio de Finanzas	Dirección Técnica de Presupuesto (DTP)	Kildare Enríquez	Director
64	Ministerio de Finanzas	Dirección Técnica de Presupuesto (DTP)	Carlos Letona	Subdirector de Presupuesto
68	Ministerio de Finanzas	Dirección de Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (DNCAE)	Sofía Muñoz	Subdirectora
69	Ministerio de Finanzas	Dirección de Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (DNCAE)	Dimitri Guerra	Jefe Depto. de Admón. y Control Estadístico de Contrataciones y Adjudicaciones
70	Ministerio de Finanzas	Recursos Humanos	Margarita Valle	Jefe de Nóminas
71	Ministerio de Finanzas	Recursos Humanos	Aracelly Garrido	Jefe del Depto. De Gestión y Compensaciones
72	Ministerio de Finanzas	Tesorería Nacional	Lucrecia Castellanos	Asesora
73	Ministerio de Finanzas	Tesorería Nacional	Migdael Girón	Subtesorero
74	Ministerio de Finanzas	Tesorería Nacional	Laura Mayen	Jefe del Depto. De Operaciones de Caja
75	Ministerio de Finanzas	Tesorería Nacional	Wendy Belleton	Tesorera
76	Ministerio de Finanzas	Viceministerio de Finanzas Públicas	Víctor Martínez	Viceministro
77	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Coordinación Dpto. de Planificación y Programación	Brenda Medina	Coordinación Dpto. de Programación y

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
				Planificación
78	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Coordinación Dpto. de Planificación y Programación	Joan Ralda	Analista del Dpto. de Planificación y Programación
79	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Gerencia General Administrativo Financiero	Edgardo Victorino López	Gerente General Administrativo Financiero
80	Oficina Nacional del Servicio Civil	Departamento de Investigación y Puestos y Remuneración	Ana Ordoñez	Analista del Depto. De Investigación de Puestos y Remuneraciones
81	Oficina Nacional del Servicio Civil	Departamento de Investigación y Puestos y Remuneración	Luisa Romero	Jefe del Depto. De Investigación de Puestos y Remuneraciones
82	Oficina Nacional del Servicio Civil	Departamento de Normas y Selección	Laura Varela	Subjefe del Depto. De Normas y Selección
83	Presidencia de la República	Gobierno Abierto de Guatemala	Zaira Mejía	Punto de Contacto
84	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	Dirección de Asuntos Jurídicos	José Antonio Santos	Director de Asuntos Jurídicos
85	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	Comisión para la Aplicación del Cálculo Matemático Constitucional para las Municipalidades	Nelda Martínez	Asesora
86	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	Dirección de Planificación Sectorial	María Angélica Morales	Directora de Planificación Sectorial
87	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	Dirección de Planificación Sectorial	Jorge Monterroso	Profesional Sectorialista
88	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	Subdirección de Inversión Pública	Stuart Romeo Villatoro	Coordinador de la Unidad de Seguimiento y Monitoreo de la Inversión
89	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	Subdirección de Inversión Pública	Rodolfo Campos	Área de Evaluación y Dictámenes
90	Superintendencia de Administración Tributaria	Departamento Normativo de Aduanas	Guillermo Ericastilla	Jefe del Departamento Normativo
91	Superintendencia de Administración Tributaria	Gerencia de Planificación	Fernando Ampudia	Profesional de Planificación
92	Superintendencia de Administración Tributaria	Gerencia de Planificación	Roberto Ramos	Jefe de Dpto. de Estadística
93	Superintendencia de Administración Tributaria	Gerencia de Planificación	Oty Farfán	Gerente de Planificación
94	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Aduanas	Juan José Arreaza	Gerente Operativo
95	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Aduanas	Edgar Cumes	Asesor
96	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Aduanas	Edwin Curtidor	Jefe de Dpto. de Inteligencia Aduanera
97	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Asuntos Jurídicos	Guisela María Viana Vidal	Intendente de Asuntos Jurídicos
98	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Asuntos Jurídicos	Zulma Ávila	Profesional
99	Superintendencia de	Intendencia de Atención al	MaJorie Córdón	Profesional

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
	Administración Tributaria	Contribuyente		Administrativo
100	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Atención al Contribuyente	Nineth Toloza	Administrativo Financiero
101	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Atención al Contribuyente	Salvador López	Gerente de la Intendencia de Atención al Contribuyente
102	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Fiscalización	Leonel Villamar	Intendente de Fiscalización
103	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Fiscalización	Ronaldo Vásquez	Jefe del Dpto. de Gestión de Riesgo
104	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Recaudación y Gestión	Abel Francisco Cruz	Intendente de Recaudación y Gestión
105	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Recaudación y Gestión	Byron Rene Azmitia	Gerente Administrativo Financiero
106	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Recaudación y Gestión	Antonio Carballo	Jefe de Unidad de Cuenta Corriente
107	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Recaudación y Gestión	Eduardo Monzón	Jefe de Departamento de Supervisión de Entidades Receptoras de Recaudación
108	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Recaudación y Gestión	Emilio de León	Gerente de la Intendencia de Recaudación
109	Superintendencia de Administración Tributaria	Intendencia de Recaudación y Gestión	Yaneth Lima	Administradora de Proyectos
110	Superintendencia de Administración Tributaria	Tributa	Michelle Jeanette Martínez	Presidente del Tribunal
111	Superintendencia de Administración Tributaria	Tributa	Gerber Estuardo Salguero Martínez	Presidente del Tribunal Aduanero

Anexo 2

Fuentes de Información

La siguiente es la lista de fuentes de información documental utilizada como referencia para la calificación de los indicadores del PEFA Guatemala 2017:

Indicador	Documentos
ID-1	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política de Guatemala, 1985. Decreto 30-2012, Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la gestión fiscal 2013 (repetida en 2014) de fecha 8 de diciembre de 2012. Decreto 22-2014, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la gestión fiscal 2015 de fecha 3 de diciembre de 2014.
ID-2	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 14-2015, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la gestión fiscal 2016 de fecha 15 de diciembre de 2015. Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal 2014. Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal 2015.
ID-3	<ul style="list-style-type: none"> Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal 2016. Datos provistos por la Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF) del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), extraídos del Sistema Integrado de Contabilidad (SICOIN).
ID-4	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 101-97, Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 12 de noviembre de 1997. Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 30 de diciembre de 2013. Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 5ta. Edición, junio 2013. Manual de Contabilidad Integrada Gubernamental de diciembre de 2015. Evaluación de Transparencia Fiscal, FMI, agosto 2016.
ID-5	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 30 de diciembre de 2013. Decreto 101-97, Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 12 de noviembre de 1997. Proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil diez y ocho. Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 5ta. Edición, junio 2013. Portal informático del Ministerio de Finanzas Públicas: http://www.minfin.gob.gt/
ID-6	<ul style="list-style-type: none"> Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal 2016. Reportes SICOIN entregados por la Dirección de Contabilidad del Estado. Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 5ta Edición, junio 2013. Lista de Fideicomisos Estatales por Fiduciario a Diciembre 2016, Dirección de Fideicomisos, MINFIN. Presentación sobre situación de los fideicomisos en Guatemala preparada por la Dirección de Fideicomisos, MINFIN. Informe de auditoría de la Contraloría General de Cuentas (CGC) a la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) del MINFIN para el periodo entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2016

Indicador	Documentos
ID-7	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Guatemala de fecha 31 de mayo de 1985. • Decreto 12-2002, Código Municipal de fecha 9 de mayo de 2002. • Decreto 27-1992, Ley del Impuesto al Valor Agregado de fecha 7 de mayo de 1992. • Decreto 38-1992, Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo de fecha 8 de junio de 1992. • Decreto 70-1994, Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos de fecha 23 de diciembre de 1994. • SEGEPLAN, tablas de distribución del Situado Constitucional a los Municipios. • Datos provistos por la Dirección Financiera del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) sobre la distribución efectiva de recursos a los Municipios en 2016 por tipo de impuesto.
ID-8	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Presupuesto. • Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto. • Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016. • Proyecto de presupuesto para la gestión fiscal 2017. • Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017. • Informes Ministerios sectoriales sobre ejecución física/financiera. • Informe Cuatrimestral de Ejecución Física y Financiera (DTP), Enero-Abril 2016 • Informe Cuatrimestral de Ejecución Física y Financiera (DTP), Mayo-Agosto 2016 • Informe Cuatrimestral de Ejecución Física y Financiera (DTP), Septiembre-Diciembre 2016. • I Informe Cuatrimestral de Rendición de Cuentas (SEGEPLAN), 2016 • II Informe Cuatrimestral de Rendición de Cuentas (SEGEPLAN), 2016 • III Informe Cuatrimestral de Rendición de Cuentas (SEGEPLAN), 2016 • Guía Conceptual para la Gestión por Resultados en Guatemala.
ID-9	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública de fecha 22 de octubre de 2008. • Informe de Autoevaluación de Medio Término del Plan De Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2016-2018. • Portal informático de Gobierno Abierto de Guatemala: http://gobiernoabierto.gob.gt/ • Portal informático del Ministerio de Finanzas Públicas: http://www.minfin.gob.gt/ • Portal informático de la Contraloría General de Cuentas: http://www.contraloria.gob.gt/INICIO_CGC.html • Portal informático del Congreso de la República: http://www.congreso.gob.gt/index.php • Datos de Gobierno Abierto de Guatemala.
ID-10	<ul style="list-style-type: none"> • Código de Transparencia Fiscal, FMI, 2014. https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/ft-codes.pdf • Informe de Transparencia Fiscal, FMI, diciembre 2016. • Quinta parte “Riesgos Fiscales”, incluida en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018 y Multianual 2018-2022 MINFIN, 2017.
ID-11	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 114-1997, Ley del Organismo Ejecutivo de fecha 13 de noviembre de 1997. • Acuerdo Gubernativo 271-2010, Reglamento Orgánico Interno de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de fecha 22 de septiembre de 2010. • Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública para el Ejercicio Fiscal 2017, de marzo de 2016. • Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública para el Ejercicio Fiscal 2018, de marzo de 2017. • SEGEPLAN, Criterios de Priorización de Proyectos de Inversión Pública para el

Indicador	Documentos
	<p>Ejercicio Fiscal 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> • SEGEPLAN, Informe Ejecutivo - Visitas de campo realizadas del 3 al 28 de octubre de 2016, a proyectos de inversión ejecutados por entidades del Gobierno Central, Descentralizadas, Autónomas y Consejos Departamentales de Desarrollo Ejercicio Fiscal 2016 de noviembre de 2016. • SEGEPLAN Informe de seguimiento de proyectos de inversión pública registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) al Primer Cuatrimestre de 2016, mayo 2016. • SEGEPLAN Informe de seguimiento de proyectos de inversión pública registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) al Segundo Cuatrimestre de 2016, septiembre 2016. • SEGEPLAN Informe de seguimiento de proyectos de inversión pública registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) al Tercer Cuatrimestre de 2016, enero 2017. • Datos entregados por la Dirección de Inversión Pública de SEGEPLAN.
ID-12	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo Gubernativo 26-2014, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, del 29 de enero de 2014. • Acuerdo Ministerial 216-2012, del 20 de noviembre de 2012, Requisitos para solicitar usufructos, adscripciones, permutas, servidumbres o donaciones de bienes muebles propiedad del Estado. • Acuerdo Gubernativo 905-2002 y sus Reformas del 19 de diciembre de 2013. “Reglamento para Regularizar y Otorgar en Arrendamiento Bienes Inmuebles Propiedad del Estado”. • Acuerdo Gubernativo 217-94 del 11 de mayo de 1994. “Reglamento de Inventarios de los Bienes Muebles de la Administración Pública” • Decreto 103-97 del 18 de noviembre de 1997, del Congreso de la República que autoriza la venta o permuta de material ferroso.
ID-13	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 30 de diciembre de 2013. • Decreto 101-97, Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 12 de noviembre de 1997. • MINFIN Departamento de Registro de Deuda Pública de la Dirección de Crédito Público, Reporte de Operaciones de Crédito Público de agosto 2017., • Portal informático del Ministerio de Finanzas Públicas: http://www.minfin.gob.gt/
ID-14	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 16-2002, Ley Orgánica del Banco de Guatemala de fecha 10 de mayo de 2002 • Decreto 26-2014, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Publicas de fecha de febrero de 2014. • Proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil diez y siete. • Proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil diez y seis. • Proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil quince. • Proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil catorce. • MINFIN, actas número 4, 5 y 6 de la Comisión Técnica de Finanzas Públicas – CTFP. • Portal informático del Ministerio de Finanzas Públicas: http://www.minfin.gob.gt/
ID-15	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil diez y seis. • MINFIN, Memoria de Labores 2016 • MINFIN, Matriz de planificación anual y cuatrimestral, 2016 • MINFIN, PEI 2016-2002 • MINFIN, Presupuesto Multianual 2016-2018

Indicador	Documentos
	<ul style="list-style-type: none"> • MINFIN, Reporte de ejecución de metas de producto y subproducto al mes de diciembre de 2016 • SEGEPLAN, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a proyectos de inversión ejecutados por entidades del Gobierno Central y a la Dirección de Planificación Sectorial. • MINEDUC, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a la Dirección de Planificación Educativa DIPLAN y a la Dirección Administrativa y Financiera DAFI. • MAGA, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a la Dirección de Planificación DIPLAN. • MSPAS, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, al Departamento de Planificación y Programación y a la Gerencia General Administrativo Financiero. • Portal informático del Ministerio de Finanzas Públicas: http://www.minfin.gob.gt/
ID-16	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil diez y ocho. • Proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil diez y siete. • Portal informático del Ministerio de Finanzas Públicas: http://www.minfin.gob.gt/ • SEGEPLAN, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a proyectos de inversión ejecutados por entidades del Gobierno Central y a la Dirección de Planificación Sectorial. • MINEDUCA, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a la Dirección de Planificación Educativa DIPLAN y a la Dirección Administrativa y Financiera DAFI. • MAGA, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a la Dirección de Planificación DIPLAN. • MSPAS, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, al Departamento de Planificación y Programación y a la Gerencia General Administrativo Financiero. • SEGEPLAN, Dirección de Políticas Sectoriales, fichas de observaciones generales al PEI, POM 2017-2017 y POA 2017 para todos los ministerios • Portal informático de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN: http://www.segeplan.gob.gt/nportal/.
ID-17	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de Guatemala, 1985. • Decreto 101-97, Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 12 de noviembre de 1997. • MINFIN-SEGEPLAN, Estrategia de Programación del Proceso de Planificación y Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018 y Presupuesto Multianual 2018-2022, abril 2017. • Decreto 22-2014, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la gestión fiscal 2015 de publicado el 4 de diciembre de 2014. • Decreto 14-2015, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la gestión fiscal 2016 publicado el 16 de diciembre de 2015. • Decreto 50-2016, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la gestión fiscal 2017 publicado el 29 de diciembre de 2016. • MINFIN, Notas con las cuales se remitieron al Congreso de la República los proyectos de presupuesto de los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016 • MINFIN, comunicación del techo presupuestario del ejercicio fiscal 2018 y multianual 2018-2022 al Ministerio de Agricultura y Ganadería-MAGA • MINFIN, comunicación del techo presupuestario del ejercicio fiscal 2018 y multianual 2018-2022 al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS. • MINFIN, comunicación del techo presupuestario del ejercicio fiscal 2018 y multianual

Indicador	Documentos
	<p>2018-2022 al Ministerio de Educación MINEDUCA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • MINFIN, comunicación del techo presupuestario del ejercicio fiscal 2018 y multianual 2018-2022 al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda MCIV. • SEGEPLAN, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a la Dirección de Planificación Sectorial. • MINEDUCA, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a la Dirección Administrativa y Financiera DAFI. • MAGA, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a la Dirección de Planificación DIPLAN. • MSPAS, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a la Gerencia General Administrativo Financiero. • Portal informático del Ministerio de Finanzas Públicas: http://www.minfin.gob.gt/
ID-18	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de Guatemala, 1985. • Decreto 101-97, Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 12 de noviembre de 1997. • Decreto 22-2014, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la gestión fiscal 2015 publicado el 4 de diciembre de 2014. • Decreto 14-2015, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la gestión fiscal 2016 publicado el 16 de diciembre de 2015. • Decreto 50-2016, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la gestión fiscal 2017 publicado el 29 de diciembre de 2016. • CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Visitas de campo realizadas del 3 al 28 de octubre de 2016, a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. • CONGRESO DE LA REPÚBLICA, registro de los proyectos de ley de presupuesto de los ejercicios 2014, 2016 y 2016. • MINFIN, estadísticas de las modificaciones presupuestarias. • Portal informático del Ministerio de Finanzas Públicas: http://www.minfin.gob.gt/ • Portal informático del Congreso de la República: http://www.congreso.gob.gt/
ID-19	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1-98, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria de fecha 11 de febrero de 1998. • Decreto 37-2016, Reforma al Decreto 1-1998, Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, de fecha 18 de agosto de 2016. • Acuerdo de Directorio 014-2016, por el cual se reforma el reglamento interno de la SAT de fecha 05 de septiembre de 2016. • Decreto 6-91, Código Tributario y sus modificaciones de fecha 9 de enero de 1991 • Resolución 223-2008, Código Aduanero Uniforme Centroamericano CAUCA • Resolución 224-2008, Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano RECAUCA • SAT, Visitas de campo realizadas el 16 y 17 de octubre 2017, a las siguientes dependencias: Departamento Normativo de Aduanas, Gerencia de Planificación, Intendencia de Aduanas, Intendencia de Asuntos Jurídicos, Intendencia de Atención al Contribuyente, Intendencia de Fiscalización, Intendencia de Recaudación y Gestión y Tribunal Tributario y Aduanero –Tributa. • SAT, Plan Anual de Fiscalización 2015 • SAT, Plan Anual de Fiscalización 2016 • SAT, Memoria de Labores 2016 • SAT, Plan Estratégico Institucional 2016-2020 • SAT, Plan Operativo Anual 2017 • Portal informático de la SAT: https://portal.sat.gob.gt/
ID-20	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1-98, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria de fecha 11 de febrero de 1998. • Decreto 37-2016, Reforma al Decreto 1-1998, Ley para el Fortalecimiento de la

Indicador	Documentos
	<p>Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, de fecha 18 de agosto de 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> • SAT, Visitas de campo realizadas el 16 y 17 de octubre de 2017, a la Intendencia de Recaudación y Gestión. • MINFIN, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a la Tesorería Nacional, Dirección Financiera y Dirección de Análisis y Política Fiscal DAPF. • MINFIN, Dirección de Análisis y Política Fiscal DAPF, informe evolución recaudación tributaria julio 2017. • Portal informático de la SAT: https://portal.sat.gob.gt/
ID-21	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Guatemala, 1985 • Decreto 101-97, Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 12 de noviembre de 1997. • MINFIN, estadísticas de las modificaciones presupuestarias. • MINFIN, Visitas de campo realizadas entre el 3 al 28 de octubre de 2017, a la Tesorería Nacional, Dirección Financiera y Dirección de Análisis y Política Fiscal DAPF. • MINFIN, Dirección de Análisis y Política Fiscal DAPF, informe evolución recaudación tributaria julio 2017.
ID-22	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Guatemala • Decreto N° 101 del 16 de octubre de 1997: Ley Orgánica del Presupuesto
ID-23	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto N° 1748 del 2 de mayo de 1968: Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Guatemala • Acuerdo Ministerial No. 36-2005 del 8 de diciembre del 2005: Autoriza la aplicación del Sistema de Nómina y Registro de Personal del SICOIN-WEB • Acuerdo Gubernativo CM-396-2002 del 10 de octubre del 2002: Autoriza a las entidades de Recursos Humanos de los Ministerios y otras dependencias para Administrar y liquidar la respectiva Nómina de Sueldos
ID-24	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto N° 57 del 27 de octubre de 1992: Ley de Contrataciones del Estado y sus reformas: • Decreto N° 9 del 8 de diciembre de 2015 • Acuerdo Gubernativo No. 122-2016 del 15 de junio de 2016 • Decreto N° 46 del 27 de octubre de 2016 • Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala – GUAATECOMPRAS http://www.guatecompras.gt/
ID-25	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Guatemala • Decreto N° 31 del 17 de junio de 2002: Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas • Acuerdo Gubernativo No. 9 del 26 de enero de 2017: Reglamento de la Ley Orgánica de la CGC • Marco Conceptual de Control Interno Gubernamental, emitido como parte del Proyecto SIAF-SAG en junio de 2006 • Normas Generales de Control Interno Gubernamental, emitidas como parte del Proyecto SIAF-SAG en junio de 2006 • Normas Técnicas de Control Interno NTCI-SICA, aplicables a los Órganos e Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana y aprobadas por el Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana el 21 de febrero de 2014 • Decreto N° 101 del 16 de octubre de 1997: Ley Orgánica del Presupuesto • Manual de procedimientos para el registro de la ejecución presupuestaria de la Administración Central, Ministerio de Finanzas Públicas, enero de 2014

Indicador	Documentos
ID-26	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto N° 31 del 17 de junio de 2002: Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas • Acuerdo Gubernativo No. 9 del 26 de enero de 2017: Reglamento de la Ley Orgánica de la CGC • Normas Generales de Control Interno Gubernamental, emitidas como parte del Proyecto SIAF-SAG en junio de 2006 • Normas de Auditoría Gubernamental (Externa-Interna) emitidas como parte del Proyecto SIAF-SAG en junio de 2006 • Manual de Auditoría Interna Gubernamental emitido en junio de 2005 • Acuerdo de la CGC No. A 119-2011 del 14 de diciembre de 2011: Uso del Sistema de Auditoría Gubernamental por parte de las Unidades de Auditoría Interna • Marco Internacional para la Práctica Profesional de Auditoría Interna (MIPP) emitido por el Instituto de Auditores Internos, versión 2017 • Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores adaptadas a Guatemala (ISSAI-GT), aprobadas mediante el Acuerdo de la CGC No. A 75-2017 del 25 de septiembre de 2017
ID-27	<ul style="list-style-type: none"> • Normas Generales de Control Interno Gubernamental, emitidas como parte del Proyecto SIAF-SAG en junio de 2006 • Informe de auditoría de la CGC sobre la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos y los estados financieros de la administración central, ejercicio fiscal terminado en 31 de diciembre de 2016
ID-28	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Guatemala • Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 30 de diciembre de 2013. • Decreto 101-97, Ley Orgánica de Presupuesto de fecha 12 de noviembre de 1997. • MINFIN, Informe de Desempeño de la Política Fiscal, 2016 • MINFIN, Informe Mensual de Finanzas Públicas, Septiembre 2016 • MINFIN, Informe de la Ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Enero-Abril 2016 • MINFIN, Informe de la Ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Enero-Diciembre 2016 • Portal informático del Ministerio de Finanzas Públicas: http://www.minfin.gob.gt/
ID-29	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Guatemala • Acuerdo Gubernativo No. 217 del 17 de mayo de 1995: Aprobación SIAF- SAG • Decreto N° 101 del 16 de octubre de 1997: Ley Orgánica del Presupuesto • Acuerdo Gubernativo N° 9 del 26 de enero de 2017: Reglamento de la Ley Orgánica de la CGC • Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), aprobadas por el Comité del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) • Informe de Auditoría de la CGC al Ministerio de Finanzas Públicas - Dirección de Contabilidad del Estado, período fiscal terminado en 31 de diciembre de 2016 • Manual de Contabilidad Integrada Gubernamental, Ministerio de Finanzas - Dirección de Contabilidad del Estado, diciembre 2015 • Acuerdo Gubernativo N° AG 540-2013 del 30 de diciembre de 2013: Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto • Resolución N° 001 de 2003 que aprueba las Normas de Contabilidad Gubernamental
ID-30	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Guatemala • Decreto N° 31 del 17 de junio de 2002: Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas • Acuerdo Gubernativo No. 9 del 26 de enero de 2017: Reglamento de la Ley Orgánica de la CGC • Manual de Auditoría Gubernamental emitido en junio de 2005

Indicador	Documentos
	<ul style="list-style-type: none"> • Normas de Auditoría Gubernamental (Externa-Interna) emitidas como parte del Proyecto SIAF-SAG en junio de 2006 • Informe de Evaluación del Desempeño – Metodología IDI-INTOSAI, marzo 2016
ID-31	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Guatemala • Decreto N° 63 del 1 de diciembre de 1994: Ley Orgánica del Congreso de la República

Anexo 3

Información utilizada para calcular el ID-2 – 2.1

Clasificación institucional	Año = 2014		adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
	budget	actual				
Presidencia	207.6	217.9	194.4	23.6	23.6	12.1%
Relaciones Exteriores	421.2	364.4	394.3	-29.9	29.9	7.6%
Gobernación	4,428.7	4,067.9	4,145.5	-77.5	77.5	1.9%
Defensa Nacional	2,037.9	1,899.6	1,907.6	-7.9	7.9	0.4%
Finanzas Públicas	349.5	278.6	327.1	-48.6	48.6	14.8%
Educación	10,744.8	11,302.1	10,057.6	1,244.4	1,244.4	12.4%
Salud Pública y Asistencia Social	5,111.6	5,065.6	4,784.7	280.9	280.9	5.9%
Trabajo y Previsión Social	627.2	609.9	587.1	22.8	22.8	3.9%
Economía	348.7	295.8	326.4	-30.6	30.6	9.4%
Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,757.7	1,726.1	1,645.3	80.8	80.8	4.9%
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	5,884.7	5,234.9	5,508.4	-273.5	273.5	5.0%
Energía y Minas	126.1	92.5	118.0	-25.5	25.5	21.6%
Cultura y Deportes	442.7	359.8	414.4	-54.6	54.6	13.2%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	2,123.5	1,315.6	1,987.7	-672.0	672.0	33.8%
Ambiente y Recursos Naturales	208.4	116.0	195.1	-79.1	79.1	40.6%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	21,733.0	19,639.9	20,343.1	-703.2	703.2	3.5%
Servicio de la Deuda (Amortizaciones)	2,393.8	2,343.9	2,240.7	103.3	103.3	4.6%
Desarrollo Social	1,440.4	1,586.1	1,348.3	237.8	237.8	17.6%
Procuraduría General de la Nación	57.6	62.7	53.9	8.7	8.7	16.2%
Gasto primario	60,445.1	56,579.4	56,579.4	0.0	4,004.8	
Intereses	6,540.3	6,583.2				
Reserva presupuestaria	-	-				
Gasto Total	66,985.4	63,162.6				
aggregate outturn (PI-1)						94.3%
composition (PI-2) variance						7.1%
contingency share of budget						0.0%
Clasificación institucional	Año = 2015		adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
	budget	actual				
Presidencia	232.2	201.9	200.4	1.5	1.5	0.8%
Relaciones Exteriores	402.3	368.5	347.2	21.3	21.3	6.1%
Gobernación	4,526.5	3,912.8	3,906.6	6.2	6.2	0.2%
Defensa Nacional	2,100.3	1,932.5	1,812.6	119.9	119.9	6.6%
Finanzas Públicas	333.0	263.4	287.4	-24.0	24.0	8.3%
Educación	12,295.6	12,084.4	10,611.7	1,472.7	1,472.7	13.9%
Salud Pública y Asistencia Social	5,647.2	5,511.7	4,873.8	637.9	637.9	13.1%
Trabajo y Previsión Social	634.3	606.4	547.4	59.0	59.0	10.8%
Economía	276.5	239.6	238.6	1.0	1.0	0.4%
Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,414.0	870.0	1,220.4	-350.4	350.4	28.7%
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,890.0	3,580.2	4,220.3	-640.1	640.1	15.2%
Energía y Minas	90.0	70.8	77.6	-6.8	6.8	8.8%
Cultura y Deportes	423.7	297.7	365.7	-68.0	68.0	18.6%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,385.6	1,113.5	1,195.9	-82.4	82.4	6.9%
Ambiente y Recursos Naturales	176.3	144.2	152.1	-8.0	8.0	5.2%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	25,188.6	20,304.6	21,739.0	-1,434.4	1,434.4	6.6%
Servicio de la Deuda (Amortizaciones)	2,300.7	2,609.1	1,985.6	623.5	623.5	31.4%
Desarrollo Social	1,211.0	710.6	1,045.2	-334.6	334.6	32.0%
Procuraduría General de la Nación	65.0	61.7	56.1	5.6	5.6	9.9%
Gasto primario	63,592.6	54,883.5	54,883.5	0.0	5,897.2	
Intereses	7,007.4	7,616.8				
Reserva presupuestaria	-	-				
Gasto Total	70,600.0	62,500.3				
aggregate outturn (PI-1)						88.5%
composition (PI-2) variance						10.7%
contingency share of budget						0.0%

Año =		2016					
Clasificación institucional	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent	
Presidencia	203.3	198.9	187.6	11.3	11.3	6.0%	
Relaciones Exteriores	399.2	418.1	368.4	49.7	49.7	13.5%	
Gobernación	4,473.5	4,160.6	4,128.5	32.1	32.1	0.8%	
Defensa Nacional	2,061.6	2,211.3	1,902.6	308.7	308.7	16.2%	
Finanzas Públicas	317.3	261.6	292.8	-31.2	31.2	10.7%	
Educación	12,892.3	12,148.7	11,897.8	250.9	250.9	2.1%	
Salud Pública y Asistencia Social	5,531.7	5,930.8	5,105.0	825.8	825.8	16.2%	
Trabajo y Previsión Social	635.8	610.8	586.8	24.0	24.0	4.1%	
Economía	306.3	261.4	282.7	-21.3	21.3	7.5%	
Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,265.0	1,036.1	1,167.4	-131.3	131.3	11.3%	
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3,629.4	2,199.5	3,349.4	-1,149.9	1,149.9	34.3%	
Energía y Minas	70.0	68.0	64.6	3.4	3.4	5.2%	
Cultura y Deportes	445.7	297.8	411.4	-113.6	113.6	27.6%	
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,115.3	1,029.7	1,029.3	0.4	0.4	0.0%	
Ambiente y Recursos Naturales	142.5	122.0	131.5	-9.5	9.5	7.2%	
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	23,768.7	23,488.3	21,935.2	1,553.1	1553.103	7.1%	
Servicio de la Deuda (Amortizaciones)	4,470.0	2,615.6	4,125.2	-1,509.6	1509.563	36.6%	
Desarrollo Social	1,025.5	844.4	946.4	-102.0	102.0035	10.8%	
Procuraduría General de la Nación	64.1	68.1	59.1	9.0	9.007908	15.2%	
Gasto primario	62,817.4	57,971.8	57,971.8	0.0	6,136.7		
Intereses	7,978.9	7,724.2					
Reserva presupuestaria	-	-					
Gasto Total	70,796.3	65,696.0					
aggregate outturn (PI-1)							92.8%
composition (PI-2) variance							10.6%
contingency share of budget							0.0%

Información utilizada para calcular el ID-2 – 2.2

Data for year =		2014					
Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent	
Remuneraciones	16,742.9	18,465.8	15,764.9	2,701.0	2,701.0	17.1%	
Bienes y Servicios	11,795.2	9,346.0	11,106.2	-1,760.3	1,760.3	15.8%	
Gasto de Capital	14,893.9	13,347.4	14,023.9	-676.5	676.5	4.8%	
Intereses	6,540.3	6,583.2	6,158.3	424.9	424.9	6.9%	
Transferencias	10,416.4	9,127.7	9,807.9	-680.2	680.2	6.9%	
Donaciones							
Prestaciones de la Seguridad Social	4,074.1	3,774.1	3,836.1	-62.1	62.1	1.6%	
Otros Gastos	128.8	174.5	121.3	53.2	53.2	43.8%	
	64,591.7	60,818.7	60,818.7	0.0	6,358.1		
Amortizaciones	2,393.8	2,343.9					
Total Gasto	66,985.48	63,162.56					
composition variance							10.5%

Data for year =		2015					
Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent	
Remuneraciones	19,813.0	20,303.8	17,373.8	2,929.9	2,929.9	16.9%	
Bienes y Servicios	12,366.9	7,995.8	10,844.5	-2,848.6	2,848.6	26.3%	
Gasto de Capital	13,919.0	10,634.2	12,205.5	-1,571.3	1,571.3	12.9%	
Intereses	7,007.4	7,616.8	6,144.7	1,472.0	1,472.0	24.0%	
Transferencias	10,602.8	9,398.9	9,297.5	101.4	101.4	1.1%	
Donaciones							
Prestaciones de la Seguridad Social	4,445.0	3,897.9	3,897.8	0.2	0.2	0.0%	
Otros Gastos	145.3	43.8	127.4	-83.6	83.6	65.6%	
	68,299.3	59,891.2	59,891.2	0.0	9,007.0		
Amortizaciones	2,300.7	2,609.1					
Gasto Total	70,600.03	62,500.27					
composition variance							15.0%
Data for year =		2016					
Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent	
Remuneraciones	21,375.9	21,028.2	20,329.8	698.4	698.4	3.4%	
Bienes y Servicios	9,120.4	7,686.4	8,674.1	-987.6	987.6	11.4%	
Gasto de Capital	12,300.6	11,005.5	11,698.6	-693.1	693.1	5.9%	
Intereses	7,978.9	7,724.2	7,588.4	135.8	135.8	1.8%	
Transferencias	10,858.6	11,298.1	10,327.2	970.9	970.9	9.4%	
Donaciones							
Prestaciones de la Seguridad Social	4,545.1	4,305.4	4,322.7	-17.3	17.3	0.4%	
Otros Gastos	146.7	32.5	139.5	-107.0	107.0	76.7%	
	66,326.3	63,080.3	63,080.3	0.0	3,610.2		
Amortizaciones	4,470.0	2,615.6					
Gasto Total	70,796.30	65,695.97					
composition variance							5.7%

Información utilizada para calcular el ID-3 – 3.2

Año =		2014					
Clasificación	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent	
Impuesto sobre la Renta	16,506.4	14,206.9	15,466.7	-1,259.8	1,259.8	8.1%	
Impuesto de Solidaridad	2,873.0	3,533.5	2,692.1	841.4	841.4	31.3%	
Impuesto al Valor Agregado	22,340.6	23,152.9	20,933.4	2,219.5	2,219.5	10.6%	
Derechos Arancelarios	2,629.1	2,043.6	2,463.5	-419.9	419.9	17.0%	
Impuesto a la Distribución de Petróleo	2,256.0	2,445.1	2,113.9	331.2	331.2	15.7%	
Impuesto a los Vehículos	1,135.1	572.4	1,063.6	-491.2	491.2	46.2%	
Otros impuestos	4,135.5	3,142.5	3,875.0	-732.5	732.5	18.9%	
Contribuciones a la Seguridad Social	1,313.3	1,617.2	1,230.6	386.6	386.6	31.4%	
Donaciones	1,201.9	179.3	1,126.2	-946.9	946.9	84.1%	
Otros Ingresos	1,344.0	1,330.9	1,259.3	71.6	71.6	5.7%	
Total Ingresos	55,734.9	52,224.3	52,224.3	0.0	7,700.6		
Desviación							93.7%
Varianza de la desviación							14.7%

Año =		2015					
Clasificación	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent	
Impuesto sobre la Renta	15,383.5	13,627.3	14,414.5	-787.3	787.3	5.5%	
Impuesto de Solidaridad	3,694.1	3,905.6	3,461.4	444.2	444.2	12.8%	
Impuesto al Valor Agregado	25,504.4	23,271.3	23,897.9	-626.6	626.6	2.6%	
Derechos Arancelarios	1,997.9	2,157.2	1,872.1	285.2	285.2	15.2%	
Impuesto a la Distribución de Petróleo	2,380.4	2,898.9	2,230.5	668.5	668.5	30.0%	
Impuesto a los Vehículos	591.8	717.1	554.5	162.6	162.6	29.3%	
Otros impuestos	5,149.0	3,153.3	4,824.7	-1,671.4	1,671.4	34.6%	
Contribuciones a la Seguridad Social	1,561.4	1,650.9	1,463.0	187.9	187.9	12.8%	
Donaciones	849.9	104.6	796.4	-691.8	691.8	86.9%	
Otros Ingresos	1,317.1	1,397.4	1,234.1	163.3	163.3	13.2%	
Total Ingresos	58,429.4	52,883.7	54,749.1	-1,865.4	5,688.7		
Desviación							90.5%
Varianza de la desviación							10.4%
Año =		2016					
Clasificación	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent	
Impuesto sobre la Renta	14,658.5	16,499.1	14,462.8	2,036.3	2,036.3	14.1%	
Impuesto de Solidaridad	4,112.4	4,070.3	4,057.5	12.8	12.8	0.3%	
Impuesto al Valor Agregado	25,222.9	24,215.2	24,886.2	-670.9	670.9	2.7%	
Derechos Arancelarios	2,181.4	2,322.9	2,152.3	170.6	170.6	7.9%	
Impuesto a la Distribución de Petróleo	2,912.0	3,195.3	2,873.1	322.2	322.2	11.2%	
Impuesto a los Vehículos	726.1	782.4	716.4	66.0	66.0	9.2%	
Otros impuestos	4,742.4	3,024.2	4,679.1	-1,654.9	1,654.9	35.4%	
Contribuciones a la Seguridad Social	1,621.5	2,026.7	1,599.8	426.9	426.9	26.7%	
Donaciones	560.2	66.9	552.7	-485.8	485.8	87.9%	
Otros Ingresos	1,457.1	1,214.5	1,437.6	-223.1	223.1	15.5%	
Total Ingresos	58,194.4	57,417.6	57,417.6	0.0	6,069.6		
Desviación							98.7%
Varianza de la desviación							10.6%

Anexo 4

Lista de Proyectos de Inversión

(En Quetzales)

No.	ID_SNP	NOMBRE	ENTIDAD	G. CENTRAL ASIGNADO ACTUALIZADO	EXTERNO ACTUALIZADO	TOTAL G.CENTRAL + EXTERNO
1	60132	CONSTRUCCION CARRETERA FRANJA TRANSVERSAL DEL NORTE (FRONTERA CON MEXICO-MODESTO MENDEZ, IZABAL)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	236,945,000.00	236,945,000.00
2	60132	CONSTRUCCION CARRETERA FRANJA TRANSVERSAL DEL NORTE (FRONTERA CON MEXICO-MODESTO MENDEZ, IZABAL)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	236,945,000.00	236,945,000.00
3	136626	AMPLIACION CARRETERA A CUATRO CARRILES TRAMO: CA-2 ORIENTE, ESCUINTLA - CIUDAD PEDRO DE ALVARADO	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	222,000,000.00	222,000,000.00
4	116139	AMPLIACION CARRETERA A CUATRO CARRILES TRAMO: CA-2 OCCIDENTE, COCALES - TECLIN UMAN	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	168,644,462.00	168,644,462.00
5	66159	MEJORAMIENTO CARRETERA TRAMO: BARBERENA - EL MOLINO - SAN CRISTOBAL FRONTERA Y ACCESO EL MOLINO - VALLE NUEVO (REHABILITACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	28,000,000.00	61,391,520.00	89,391,520.00
6	24162	CONSTRUCCION CARRETERA RUTA CA-9 NORTE, TRAMO AGUA CALIENTE-SANARATE	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	83,397,328.00	83,397,328.00
7	130705	CONSTRUCCION CARRETERA LIBRAMIENTO CABECERA DEPARTAMENTAL DE CHIMALTENANGO, RUTA CA-1 OCCIDENTE, TRAMO: KM 48 CA-01 OCC. (SAN	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	40,000,000.00	42,500,000.00	82,500,000.00
8	2449	MEJORAMIENTO CARRETERA TRAMO: CA 1 ORIENTE, DESVIO A PUEBLO NUEVO VIÑAS - BARBERENA (REHABILITACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	51,315,478.00	14,000,000.00	65,315,478.00
9	18412	MEJORAMIENTO CARRETERA TRAMO: BIFURCACION RD QUI-02 SANTA CRUZ DEL QUICHE - SAN ANDRES SAJCABAJA (REHABILITACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	64,000,000.00	64,000,000.00
10	80928	RECONSTRUCCION CARRETERA TRAMO RD-CHIM-06 PARRAMOS - RN-10 YEPOCAPA - RD-CHIM-03 EL BAUL	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	54,394,928.00	54,394,928.00
11	100133	MEJORAMIENTO CARRETERA RD SCH - 14, TRAMO: ALDEA PANABAJ (RD SOL-04)-CHICACAO (PAVIMENTACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	47,000,000.00	47,000,000.00
12	60009	CONSTRUCCION HOSPITAL DE VILLA NUEVA, GUATEMALA	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL	-	46,551,320.00	46,551,320.00
13	15149	MEJORAMIENTO CARRETERA RN-05, TRAMO: CAMPUR-FRA Y BARTOLOME DE LAS CASAS (PAVIMENTACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	44,940,429.00	-	44,940,429.00
14	57677	CONSTRUCCION EDIFICIO(S) HOSPITAL REGIONAL DEL IGSS, DE OCCIDENTE, COLONIA MOLINA ZONA 5, QUETZALTENANGO, QUETZALTENANGO.	INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL	40,638,231.00	-	40,638,231.00
15	158330	CONSTRUCCION CENTRO DE CAPACITACION SUCHITEPEQUEZ	INSTITUTO TECNICO DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD	38,000,000.00	-	38,000,000.00
16	92638	CATASTRO ESTABLECIMIENTO CATASTRAL Y CONSOLIDACION DE LA CERTEZA JURIDICA EN AREAS PROTEGIDAS	REGISTRO DE INFORMACION CATASTRAL DE GUATEMALA -RIC-	-	36,433,334.00	36,433,334.00
17	134501	MEJORAMIENTO CARRETERA CA-01 OCCIDENTE BIF. SAN CRISTOBAL TONICAPAN KM. 188+600 A BIF. SAN LORENZO KM. 257+600, HUEHUETENANGO	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	33,178,305.00	-	33,178,305.00
18	156726	CONSTRUCCION CARRETERA - BIFURCACION CA-09 NORTE, KILOMETRO 291.500 A KILOMETRO 296.6, PUERTO BARRIOS, IZABAL	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	32,578,326.00	-	32,578,326.00
19	95927	MEJORAMIENTO CARRETERA RD CHM 17 TRAMO: SAN MARTIN JILOTEPEQUE - JOYABAJ (PAVIMENTACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	30,500,000.00	30,500,000.00
20	60635	CONSTRUCCION INFRAESTRUCTURA TRATAMIENTO DE DESECHOS SOLIDOS EN SAN BENITO PETEN	MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	-	28,404,509.00	28,404,509.00
21	156117	MEJORAMIENTO CARRETERA RN-01 SALIDA SAN JUAN OSTUNCALCO EST. 214+700, QUETZALTENANGO A ENTRADA SAN PEDRO SACATEPEQUEZ EST. 247+400, SAN	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	2,164,561.00	25,000,000.00	27,164,561.00
22	140102	ANALISIS PARA PROMOVER INVERSIONES ESTRATEGICAS Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA DE GUATEMALA	MINISTERIO DE ECONOMIA	27,108,797.00	-	27,108,797.00
23	18437	MEJORAMIENTO CARRETERA RDHUE-11, TRAMO: ENTRONQUE CA-01 EN EL KILOMETRO 274 - SANTA BARBARA (REHABILITACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	26,535,729.00	26,535,729.00
24	34972	MEJORAMIENTO CARRETERA RN7E TRAMO II: PUENTE CHASCO-LA TINTA-TELEMANPANZOS (PAVIMENTACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	24,000,000.00	24,000,000.00
25	10109	MEJORAMIENTO CARRETERA TRAMO: MATAQUESQUINTLA - JALAPA, MATAQUESQUINTLA - SAN JOSE PINULA - MATEQUESQUINTLA - SAMORORO (REHABILITACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	7,589,571.00	15,612,800.00	23,172,371.00
26	122412	MEJORAMIENTO CARRETERA TRAMOS SAN JUAN SACATEPEQUEZ - BIFURCACION PAICHAL-PAICHALUM, QUICHE (PAVIMENTACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	23,000,001.00	23,000,001.00
27	18435	MEJORAMIENTO CARRETERA RDHUE-29, TRAMO: RDHUE-8 TOHON - SANTIAGO CHIMALTENANGO - ENTRONQUE CON LA CA-01 EN EL KM 292 (REHABILITACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	22,500,000.00	22,500,000.00
28	56711	ASISTENCIA PROGRAMA DE APOYO AL COMERCIO EXTERIOR Y LA INTEGRACION	MINISTERIO DE ECONOMIA	-	22,115,452.00	22,115,452.00
29	37495	CONSTRUCCION CARRETERA CA-1 OCC. 4 TRAMO: EL TEJAR (KM 48) - CHIMALTENANGO-TECPAN (KM. 89) (AMPLIACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	17,000,000.00	4,000,000.00	21,000,000.00
30	2468	MEJORAMIENTO CARRETERA RN-7W, TRAMO: SAN CRISTOBAL VERAPAZ - RIO CHYOY - CHICAMAN (PAVIMENTACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	20,874,150.00	-	20,874,150.00
31	122477	MEJORAMIENTO CARRETERA TRAMO PAJAPITA - BIF RN 13, EL TUMBADOR SAN MARCOS (PAVIMENTACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	20,702,885.00	20,702,885.00
32	119457	MEJORAMIENTO CARRETERA BIF CA-01 OCCIDENTE KILOMETRO 149+500 RD-04 SANTA LUCIA UTATLAN-SAN PEDRO LA LAGUNA, SOLOLA (PAVIMENTACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	20,668,833.00	20,668,833.00
33	170839	CONSTRUCCION CENTRO DE CAPACITACION VILLA NUEVA	INSTITUTO TECNICO DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD	20,000,000.00	-	20,000,000.00
34	133500	MEJORAMIENTO CARRETERA RUTA NACIONAL 11 TRAMO BIF KM 142 HACIA TECOJATE, NUEVA CONCEPCION Y RUTA RD-ESC-27 Y TRAMO LA HORQUETA TIQUISATE A NUEVA	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	20,000,000.00	20,000,000.00
35	122576	MEJORAMIENTO CARRETERA RD-05, TRAMO SAN ANDRES SAJCABAJA-CANILLA, QUICHE (PAVIMENTACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	18,456,097.00	-	18,456,097.00
36	139663	AMPLIACION SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO COLONIA MONSERRAT II Y MONTE REAL ZONA 4, MIXCO, GUATEMALA.	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	18,206,940.00	-	18,206,940.00
37	130681	REPOSICION COMISARIA DISTRITAL MUNICIPIO DE COATEPEQUE, DEPARTAMENTO DE QUETZALTENANGO.	MINISTERIO DE GOBERNACION	17,767,809.70	-	17,767,809.70
38	170969	CONSTRUCCION PUENTE VEHICULAR CALZADA ROOSEVELT Y CALZADA SAN JUAN, BIFURCACION, CON 7 AVENIDA ZONA 7 Y 9 AVENIDA ZONA 11, MUNICIPIO DE	CONSEJOS DE DESARROLLO	17,128,979.00	-	17,128,979.00
39	148918	CONSTRUCCION HOSPITAL RABINAL, BAJA VERAPAZ	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL	16,000,000.00	-	16,000,000.00
40	155889	MEJORAMIENTO MERCADO LA TERMINAL ZONA 4, 6A. CALLE EDIFICIO DE TERMINAL CENTRAL ZONA 4, GUATEMALA, GUATEMALA	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	15,663,630.00	-	15,663,630.00
41	130814	MEJORAMIENTO CARRETERA TRAMO RUTA RN-09-SUR BIFURCACION DESVIO A CABALLO BLANCO KM. 207 A KM.226, PUERTO DE CHAMPERICO, RETALHULEJ	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	15,181,618.00	-	15,181,618.00
42	4217	MEJORAMIENTO CARRETERA RN-7W, CHICAMAN-CUNEN, BIFURCACION RD-3 - SACAPULAS	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	15,075,048.00	-	15,075,048.00
43	189882	CONSTRUCCION DE CALCE DE RIO JEREZ Y OBRAS DE PROTECCION EN LA CABECERA MUNICIPAL DE JEREZ, DEPARTAMENTO DE JUTIPA.	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	15,000,000.00	-	15,000,000.00
44	140379	AMPLIACION INSTALACIONES DEPORTIVAS Y RECREATIVAS AVENIDA FEDERAL 0-02 ZONA 1, MIXCO, GUATEMALA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES	14,186,545.00	-	14,186,545.00
45	155005	MEJORAMIENTO CARRETERA RDSM-01 MONUMENTO JUSTO RUFINO BARRIOS EST. 262+980 HACIA SAN LORENZO EST. 271+680, SAN MARCOS	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	14,000,001.00	14,000,001.00
46	4324	MEJORAMIENTO CARRETERA TRAMO: CHUARRANCHO - LA CANOA - TRAPICHE DE AGUA (PAVIMENTACION)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	14,000,000.00	-	14,000,000.00
47	167405	MEJORAMIENTO CARRETERA RD-QUI 21 TRAMO II: LA LIBERTAD - RIO COPON - ASENSION COPON - SAN JUAN CHACTELA. LONGITUD 26.40 KM	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	13,819,888.00	13,819,888.00
48	130902	MEJORAMIENTO CARRETERA PUENTE EL MOTAGUA - ALDEA LLANO GRANDE, SALAMA, BAJA VERAPAZ	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	3,333,611.00	9,722,835.00	13,056,446.00
49	80909	RECONSTRUCCION CARRETERA RN-01, TRAMO: PATZUN XEPATAN - XEATZAN BAJO (13.55 KM)	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	-	12,850,000.00	12,850,000.00
50	153133	MEJORAMIENTO CARRETERA SAN ANTONIO SUCHITEPEQUEZ COMUNIDAD CHOCOLA-SANTO TOMAS LA UNION, SUCHITEPEQUEZ.	MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	214,977.00	12,318,841.00	12,533,818.00

Anexo 5

Planes Estratégicos Institucionales de los Ministerios y Planes Operativos Multianuales⁽¹⁾

Entidad	Elaboran el PEI	Señalan las implicaciones de los compromisos actuales en los costos, incluidos los posibles déficits de financiamiento ⁽²⁾	La información de los costos se incluye los gastos recurrentes, los gastos de capital y las futuras implicaciones de los compromisos de inversión ⁽²⁾
Ministerio Público (MP)	Si PEI 2015-2019	No Observación. Se programan las metas físicas de los productos y subproductos, pero no su costo. Tampoco se identifican los déficits de financiamiento	No
MSPAS	Si PEI 2016-2020	No Observación: En la planificación multianual y anual se define el costo de cada uno de los productos, pero no se muestran los montos totales en los programas y no se identifican los posibles déficits de financiamiento	No
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Si PEI 2016-2019	No Observación: No se logran identificar los costos totales de los programas en el presupuesto multianual y no se identifican los déficits de financiamiento	No
MINFIN	Si PEI 2016-2020	No Observación: Se incluyen los costos de los productos, pero no se identifican los déficits de financiamiento	No
MEC	Si PEI 2016-2020	No Observación; Se incluyen los costos estimados para el periodo multianual 2017-2019 de los programas. No se identifican los déficits de financiamiento	No
Ministerio de Relaciones Exteriores	Si PEI 2016-2018	No	No
Ministerio de Gobernación	No	No	No
Ministerio de Defensa Nacional	PEI 2017-2021	No	No Observación: Plantea proyectos que luego no se reflejan en el presupuesto
Ministerio de Economía	Si PEI 2017-2021	No Observación: Presenta dentro del POM el costo para cada programa, producto y subproducto. No se identifican los déficits de financiamiento	No
Ministerio de Energía y Minas	SI PEI 2017-2019	No Observación: Se presentan los costos detallados de los programas	No

Entidad	Elaboran el PEI	Señalan las implicaciones de los compromisos actuales en los costos, incluidos los posibles déficits de financiamiento ⁽²⁾	La información de los costos se incluye los gastos recurrentes, los gastos de capital y las futuras implicaciones de los compromisos de inversión ⁽²⁾
		presupuestarios. No se identifican los déficits de financiamiento	
Ministerio de Desarrollo Social	Si PEI 2016-2020	No Observación: Identifica los costos de los programas, productos y subproductos para el periodo multianual. No identifica los déficits de financiamiento	No Observación: Identifica el valor total de los proyectos de inversión. No discrimina los gastos de capital y los recurrentes
MCIV	Si PEI 2016-2021	No	No
Ministerio de Cultura y Deportes	Si PEI 2017-2019	No	No
MAGA	Si PEI 2016-2021	No Observación: Identifica los costos de los programas, productos y subproductos. No identifica los déficits de financiamiento	No
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	No PEI 2013-2017 Observación: El PEI no está actualizado	No Observación. Presenta los costos de los programas con dos escenarios posibles. No identifica los déficits de financiamiento	No

(1) La información incluida se basa en las observaciones generales que realiza SEGEPLAN a los planes estratégicos, planes operativos multianuales 2016-2018 y planes operativos anuales 2018, presentados por las entidades.

(2) La valoración de los costos se realizó con base en la información contenida en los POM

Anexo 6

Calendario Presupuestario 2017

Número	Descripción	Responsable	Fecha Inicio	Fecha Final
Actividades del proceso de programación				
1	Propone el cronograma de actividades de programación y formulación.	DTP-SEGEPLAN	13-feb-17	24-feb-17
2	Elabora y evalúa el Marco de Política y Prioridades de Gobierno 2018-2022.	SEGEPLAN	13-feb-17	28-feb-17
3	Ejecuta proceso de elaboración y entrega de PEI-POM y POA Institucional.	Instituciones con asistencia de DTP-SEGEPLAN	22-feb-17	28-abr-17
4	Valida el cronograma y la estrategia para la formulación, así como la evaluación de la Política General de Gobierno 2017.	CTFP	24-feb-17	31-mar-17
5	Elabora y divulga normas de formulación	DTP	10-mar-17	10-abr-17
6	Elabora estimación de programación de gasto sobre la base del presupuesto multianual.	Instituciones	1-mar-17	31-mar-17
7	Elabora marco macroeconómico y macrofiscal.	BANGAT-SAT-MINFIN	1-mar-17	21-abr-17
8	Estiman los ingresos propios.	DTP-Instituciones	31-mar-17	22-may-17
9	Revisan y concilian las estimaciones de recursos externos (préstamos y donaciones).	DCP/ MINFIN-Cooperación Internacional /SEGEPLAN	30-may-17	30-may-17
10	Concilian las estimaciones multianuales de ingresos tributarios.	DAF-SAT	10-mar-17	20-abr-17
11	Elabora presupuesto exploratorio y su consistencia financiera, en función a resultados y prioridades de Gobierno.	DTP	27-mar-17	31-mar-17
12	Aprueba pronóstico técnico de la recaudación tributaria esperada, en referencia al Artículo 25 del Decreto 37-2016, Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria.	CTFP	11-may-17	11-may-17
13	Propone techos presupuestarios multianuales indicativos.	DTP	17-abr-17	21/06/2017
14	Taller de diálogo sobre el Marco Macroeconómico de Mediano Plazo.	MINFIN-SAT-BANGUAT	11-may-17	11-may-17

15	<p>Elaboran diagnóstico institucional a nivel de programa, con el propósito de implementar mejoras en la cobertura y calidad de los servicios, con enfoque para la reducción de brechas de desarrollo social, así como hacer explícitas sus capacidades de implementación institucional y del sector. El diagnóstico deberá contener como mínimo lo siguiente:</p> <p>a. Análisis de sus programas vigentes. b. Estimación de la Población Objetivo por año. c. Población beneficiada por año. d. Población no atendida por año. e. Ejecución Financiera por año. f. Análisis de la estructura de salarios y personal. g. Tendencia del gasto en recurso humano. h. Número de puestos por renglón presupuestario. i. Análisis por tipo de gasto. j. Ejecución a nivel geográfico. k. Relación entre el gasto de recurso humano y los servicios entregados a la población. l. Peso financiero del programa respecto al presupuesto institucional. m. Indicar si el programa se vincula a un resultado Estratégico de País (REP), Política General de Gobierno (PGG), meta de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y Resultado Institucional. n. Información relacionada con el cumplimiento de metas por año. o. Cuadro comparativo entre la ejecución financiera y física.</p>	Instituciones con asistencia de DTP-SEGEPLAN	9-ene-17	28-abr-17
16	Talleres Sectoriales con Diagnósticos de Expertos.	Sectores Priorizados MINFIN Expertos	11/05/2017	19/05/2017
17	Talleres de Presupuesto Abierto (presentación diagnóstico programas prioritarios institucionales).	Instituciones-MINFIN-Sociedad Civil	22/05/2017	08/06/2017
18	Analizan los requerimientos de las entidades y de los programas prioritarios en función de la capacidad financiera del Estado.	MINFIN	08/06/2017	19/06/2017
19	Aprueba Escenario Macrofiscal.	CTFP	11/05/2017	11/05/2017
20	Validan los techos presupuestarios multianuales.	Gabinete de Gobierno	20/06/2017	20/06/2017
21	Divulga techos presupuestarios multianuales definitivos (Gabinete Abierto) ¹⁷⁶ .	MINFIN	21/06/2017	21/06/2017
22	Comunica los techos presupuestarios a las entidades por medio de circular ¹⁷⁷ .	MINFIN	26/06/2017	26/06/2017
23	Taller de Programa de Inversión Pública (Listado Geográfico de Obras).	MINFIN SCEP Entidades	21-jul-17	21-jul-17

¹⁷⁶ La fecha corresponde al momento en que se realizó el evento “Gobierno Abierto Entrega de Techos Indicativos 2018” realizado el 21 de junio de 2017.

¹⁷⁷ La fecha corresponde al momento en que las comunicaciones de los techos multianuales fueron recibidas por las entidades, tal como se pudo evidenciar.

		SEGEPLAN		
24	Taller de ONG's.	MINFIN Entidades	22-ago-17	22-ago-17
25	Presentación de las Normas de Calidad y Eficiencia del Gasto Público (Fecha tentativa en función de la decisión del Ministro) 04-06-2017.	Instituciones- MINFIN- Sociedad Civil	24-ago-17	24-ago-17
26	Presentación de Riesgos Fiscales.	Instituciones- MINFIN (DEF)-Sociedad Civil	10-ago-17	10-ago-17

Anexo 7

Sumario de Observaciones al Marco de Control Interno (ver Nota 3)

Componentes y principios del control interno (ver Nota 1)	Resumen de observaciones (ver Nota 2)
1. Ambiente de control	En un estudio reciente de la CGC (no publicado) denominado “Mapa de Riesgos de evaluación de control interno”, practicado en 99 entidades calificó el desarrollo del ambiente de control en riesgo alto, lo que indica un débil desarrollo para este componente.
1.1 La integridad personal y profesional y los valores éticos de la administración y su personal, incluyen una actitud constante de respaldo hacia el control interno a lo largo de la organización y la administración.	No hay información disponible proveniente de la evaluación PEFA (NID)
1.2. Compromiso por la competencia	NID
1.3. Tono de la alta gerencia (filosofía y estilo de operación)	NID
1.4. Estructura organizacional	NID
1.5. Políticas y prácticas de recursos humanos	NID
2. Evaluación de Riesgos	En un estudio reciente de la CGC (no publicado) denominado “Mapa de Riesgos de evaluación de control interno”, practicado en 99 entidades calificó el desarrollo de la evaluación de riesgos entre riesgo alto y medio, lo que indica un mediano desarrollo para este componente.
2.1 Identificación de Riesgos	NID
2.2 Evaluación de riesgos (impacto y probabilidad)	NID
2.3 Evaluación del riesgo	NID
2.4 Evaluación del apetito por el riesgo	NID
2.5 Respuesta al riesgo (transferencia, tolerancia, tratamiento o terminación)	NID
3. Actividades de control	En un estudio reciente de la CGC (no publicado) denominado “Mapa de Riesgos de evaluación de control interno”, practicado en 99 entidades calificó el desarrollo de las actividades de control , entre riesgo alto y medio, lo que indica un mediano desarrollo para este componente.
3.1 Procedimientos de aprobación y autorización	<p>En general no se emiten informes de aseguramiento sobre la efectividad de los controles internos.</p> <p>La información disponible sobre auditorías modulares o parciales de la efectividad del control interno muestra:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el caso de las entidades seleccionadas para esta evaluación, las UDAI emiten recomendaciones sobre procedimientos de aprobación y autorización. 2. El Informe y Dictamen de la CGC sobre el Informe Financiero del MINFIN, concluye en su

Componentes y principios del control interno (ver Nota 1)	Resumen de observaciones (ver Nota 2)
	dictamen que se presentan deficiencias y excepciones deficiencias de control interno, parte de las cuales se refieren a procedimientos de aprobación de pagos.
3.2 Segregación de funciones (autorización, procesamiento, registro, revisión)	NID
3.3 Controles de acceso a los registros y recursos	El SIAF- SICOIN, incluye controles razonables de acceso a los registros y recursos que se activan en medio electrónico, pero no se dispone de un informe de aseguramiento independiente sobre tales controles.
3.4 Verificaciones	Debilidades de consistencias de cuentas objetadas por la CGC
3.5 Reconciliaciones	Debilidades de conciliaciones de cuentas, especialmente inconsistencias en la consolidación de Estados Financieros con salvedad de la CGC.
3.6 Revisiones del desempeño operativo	NID
3.7 Revisiones de operaciones, procesos y actividades	El Informe y Dictamen de la CGC sobre el Informe Financiero 2016, concluye que hay deficiencias importantes relacionadas con la calidad de las operaciones, procesos y actividades en las entidades del GC
3.8 Supervisión (asignación, revisión y aprobación, orientación y formación)	El Informe y Dictamen de la CGC sobre el Informe Financiero 2016, concluye que hay deficiencias importantes relacionadas con la calidad de las operaciones, procesos y actividades en las entidades del GC
4. Información y comunicación	En un estudio reciente de la CGC (no publicado) denominado “Mapa de Riesgos de evaluación de control interno”, practicado en 99 entidades calificó el desarrollo del componente: Información y comunicación , entre riesgo alto y medio, lo que indica un mediano desarrollo para este componente.
4.1 La organización obtiene o genera y utiliza información relevante y de calidad para apoyar el funcionamiento del control interno.	NID
4.2 La organización comunica la información internamente, incluidos los objetivos y responsabilidades que son necesarios para apoyar el funcionamiento del sistema de control interno.	NID
4.3 La organización se comunica con los grupos de interés externos sobre los aspectos clave que afectan al funcionamiento del control interno.	NID
5. Monitoreo	En un estudio reciente de la CGC (no publicado) denominado “Mapa de Riesgos de evaluación de control interno”, practicado en 99 entidades calificó el desarrollo del componente: Información y comunicación , entre riesgo alto y medio, lo que indica un mediano desarrollo para este componente.
5.1 Monitoreo sobre la marcha	Debilidades por inconsistencias de cuentas objetadas por la CGC indican incertidumbre sobre el monitoreo de los controles internos contables principalmente.
5.2 Evaluaciones	Las UDAI no evalúan y reportan sobre la efectividad de los controles internos en forma integrada, realizan auditorías parciales, pero no dirigidas al Sistema de Control interno tomado en conjunto. Su seguimiento no se focaliza en los problemas o hallazgos materiales reportados por la CGC en sus dictámenes institucionales con salvedades, abstenciones u

Componentes y principios del control interno (ver Nota 1)	Resumen de observaciones (ver Nota 2)
	opiniones adversas.
5.3 Respuestas de la administración	NID

Nota 1: Los principios de Control Interno que se toman como referentes son tomados del documento COSO 2013.

Nota 2: Las observaciones sobre las condiciones del Marco de Control Interno, fueron tomadas de los informes de la CGC y de las UDAI seleccionadas para esta evaluación.

Nota 3: Al tomar en conjunto los resultados de su evaluación, la CGC estima que, en los sistemas de control interno examinados, predominan los riesgos altos, lo que indica una baja confiabilidad en el desarrollo o implementación de las mejores prácticas de control interno.

Anexo 8

Comparativo – PEFA 2013 vs PEFA 2017

El presente anexo compara los resultados de la evaluación PEFA de la gestión de las finanzas públicas del Gobierno Central presupuestario realizada en el año 2013 (para los ejercicios fiscales 2009, 2010 y 2011) contra las calificaciones asignadas por la evaluación PEFA que se lleva a cabo en 2017 (para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016). Es decir, cuatro años después.

En la medida que la metodología PEFA ha sido objeto de una actualización importante a principios del año 2016, la versión utilizada en la última evaluación no es exactamente la misma que se aplicó en la evaluación anterior. En consecuencia, algunos de los indicadores utilizados en 2013 - junto con sus dimensiones - ya no son comparables y por lo tanto no tendrán un equivalente en la evaluación del 2017¹⁷⁸.

El cuadro que se presenta a continuación muestra como base las calificaciones por indicador y dimensión como se presentaban en la versión anterior de la metodología PEFA (2011), utilizada en 2013, y los contrasta con las calificaciones obtenidas en la evaluación realizada en 2017, para aquellos indicadores y dimensiones de la metodología actualizada (2016) que pueden todavía calificarse con los criterios originales y sin recurso a obtener información adicional.

Indicadores y dimensiones utilizadas en PEFA 2011	2013	Indicador y dimensión equivalente en PEFA 2016	2017	Comentarios sobre los cambios experimentados
---	------	--	------	--

ID-1 Resultado del gasto agregado comparado con el presupuesto original aprobado				
ID-1(i)	A	ID-1.1	B	Habría habido una pérdida de desempeño. Las desviaciones en el gasto agregado para los años 2014, 2015 y 2016 fueron de 5.7%, 11.5% y 7.2%, lo que corresponde a una calificación de B. Para efectos de comparación equivalente en este caso se utiliza la información del año 2014, ejercicio fiscal que no tuvo un presupuesto aprobado por el Congreso de la República al igual que el año 2011 en la evaluación del 2013.
Calificación Total	A		B	Pérdida general de desempeño.

ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado (M1)				
ID-2(i)	B	ID-2.1	C	Se registra una leve pérdida de desempeño. La varianza en el gasto organizada por la clasificación institucional muestra desviaciones de 7.1% para el año 2014, 10.7% para el año 2015 y 10.6% para el año 2016, lo que amerita una calificación de C, puesto que el límite para B es de 10% de desviación.
ID-2(ii)	A	ID-2.3	A	No habría cambios en el desempeño. La evaluación de 2013 establece que en el periodo de análisis anterior hubo gastos contingentes, en promedio, de 1.4% del gasto total relacionados con gastos no programados derivados de contingencias por desastres climáticos. La evaluación actual valora que no se incluye una partida de contingencias o reserva

¹⁷⁸ Para una explicación más detallada consultar la publicación del Secretariado PEFA “PEFA 2016: Guidance on tracking PFM performance for successive assessments”, disponible en: <https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%202016%20-%20Tracking%20PFM%20Performance%20-%20Revised%20Guidelines.pdf>.

				en el presupuesto de Guatemala.
Calificación Total	B+		C+	Pérdida general de desempeño.

ID-3 Ingresos efectivos agregados en comparación con el presupuesto original aprobado				
ID-3(i)	B	ID-3.1	C	Habría una pérdida de desempeño, por un margen muy pequeño. Los valores de las desviaciones de los ingresos para los años 2014, 2015 y 2016, son 93.7%, 90.5% y 98.7%, respectivamente. En dos de estos tres años estos valores caen en el rango 92% a 116% de la desviación aceptada por la buena práctica internacional, por lo que la calificación es C. Sin embargo, el límite inferior para una calificación de B es 94%, que el valor del 2014 no alcanza por 0.3% de desviación.
Calificación Total	B		C	Pérdida general de desempeño.

ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos (M1)				
ID-4(i)	D	ID-22.1	B	En la evaluación anterior, se informó que se encontraban atrasos de pago superiores al 10% del gasto total. En este sentido, actualmente se puede notar una posible mejora, pues los atrasos de pago están entre el 2% y el 6% del gasto devengado en los últimos tres años.
ID-4(ii)	D	ID-22.2	C	Existiría una mejora, en sentido de que en la actualidad se realiza por lo menos anualmente una revisión de los atrasos de pago acumulados hasta final de la gestión fiscal.
Calificación Total	D		C+	Mejora general de desempeño.

ID-5 Clasificación del presupuesto				
ID-5(i)	A	ID-4.1	A	No se reportarían cambios en el desempeño. El clasificador del presupuesto se mantiene ajustado a los estándares internacionales.
Calificación Total	A		A	Sin cambios sustantivos.

ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria				
ID-6(i)	B	ID-5.1	B	No habría una modificación global en el desempeño. La evidencia obtenida determina que el Gobierno Central presupuestario cumple con entregar al Congreso de la República cinco de los nueve elementos informativos necesarios para el escrutinio legislativo. Cabe destacar que aunque la cantidad de elementos informativos es igual a la observada el año 2013 y en ese sentido no existe un cambio en el desempeño, los elementos con los que se cumple y no cumple el requisito se modificaron, pues se mejora en la información de los datos de los ingresos y los gastos organizada según los principales rubros de las clasificaciones utilizadas y en la información del presupuesto del ejercicio corriente; pero se desmejora en la información de los supuestos macroeconómicos, al no incluir las tasas de interés y del tipo de cambio, y en información de la liquidación presupuestaria del ejercicio anterior, pues no es presentada con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.
Calificación Total	B		B	Sin cambios sustantivos.

ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales (M1)				
ID-7(i)	B	ID-6.1/ID-6.2	C	Habría un desempeño menor en la medida que el nivel de gasto no reportado en los informes fiscales supera en el periodo crítico el 5% del gasto total del Gobierno Central

				presupuestario. En la evaluación del 2013, se reportó que este monto no superaba la cifra del 5%.
ID-7(ii)	D	ID-6.1/ID-6.2	-	Requiere información adicional para calificar que no fue recogida.
Calificación Total	D+		NC	

ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales (M2)				
ID-8(i)	A	ID-7.1	A	Se mantendría el desempeño en el estándar internacional. La totalidad (<90%) de los recursos de transferencia se asignan a las municipalidades a través de reglas claras y sistemas transparentes.
ID-8(ii)	B	ID-7.2	B	No habría cambios en el desempeño. La metodología PEFA en su versión 2011 requiere que el Gobierno Central comunique los montos de las transferencias de forma confiable a los Gobiernos Municipales antes de la aprobación de sus presupuestos. Esto se hace a través de la comunicación de los pre-cálculos, que se entregan en enero.
ID-8(iii)	D	ID-10.2	C	Habría una mejora en el desempeño. El Gobierno Central recoge información <i>ex post</i> sobre el gasto de las municipalidades y las consolida en un informe anual dentro de los seis meses del cierre del ejercicio.
Calificación Total	B		B	Sin cambios sustantivos en la calificación global.

ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público (M1)				
ID-9(i)	C	ID-10.1	C	No habría cambio en el desempeño. El Gobierno Central dispone en SICOIN de los informes financieros de las empresas públicas dentro de los nueve meses posteriores al cierre fiscal al cual se refieren. En la evaluación anterior, se valoró que la mayoría de los principales OPA/EP presentaban al gobierno central informes fiscales por lo menos anualmente, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto. Esta situación continúa igual.
ID-9(ii)	C	ID-10.2	C	No habría cambios en el desempeño. La evidencia permite establecer que la situación continúa igual que en la evaluación anterior. Es decir, la posición fiscal del sector municipal es monitoreada y se hace seguimiento a la posición de endeudamiento de los gobiernos municipales, pero todavía no se produce ningún informe sobre el riesgo fiscal global que originan dichos gobiernos.
Calificación Total	C		C	Sin cambios sustantivos.

ID-10 Acceso del público a información fiscal clave				
ID-10(i)	A	ID-9.1	A	No habría cambios en el desempeño. El Gobierno Central en Guatemala pone a disposición del público cinco de los seis elementos requeridos por la metodología en los plazos establecidos por el estándar internacional, aunque los informes de ejecución presupuestaria se presentan de forma cuatrimestral y no trimestral como lo exigiría la metodología.
Calificación Total	A		A	Sin cambios sustantivos.

ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual (M2)				
ID-11(i)	B	ID-17.1	C	Habría una pérdida de desempeño. La anterior evaluación (2013) evidenció que el calendario presupuestario otorgó a las entidades cuatro semanas para completar en detalle las estimaciones de gasto. En la evaluación presente el plazo afectivo asignado se redujo a menos de cuatro semanas. Al

				igual como sucedía en la anterior evaluación el calendario en general se respetó, pero con algunos retrasos.
ID-11(ii)	A	ID-17.2	A	No habría modificaciones sustantivas en el desempeño. Aunque no se presenta un cambio en el desempeño entre las dos evaluaciones, se destaca el logro de mantener la buena práctica, pues los techos comunicados a las entidades para el ejercicio en preparación, continúan siendo completos y aprobados previamente por el Consejo de Ministros.
ID-11(iii)	C	ID-18.3	C	No se evidencian cambios en el desempeño. No se presentan cambios en el desempeño, puesto que, tanto en la anterior evaluación como en la actual, uno de los tres ejercicios presupuestarios no fue aprobado por el Legislativo. En la anterior evaluación fue el ejercicio fiscal del año 2011 y en la actual el ejercicio fiscal del año 2014.
Calificación Total	B		B	Sin cambios sustantivos en la calificación global.

ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación (M2)				
ID-12(i)	C	ID-16.1/16.2	C	El desempeño se habría mantenido constante. No se presenta un cambio en el desempeño, pues se preparan estimaciones en los presupuestos multianuales para el ejercicio en preparación y dos años más, pero los vínculos con los techos presupuestarios anuales no son claros por dos razones principales: i) los costos de capital y recurrentes de los proyectos de inversión no se incluyen en las estimaciones de mediano plazo y ii) las estimaciones de gasto de mediano plazo que se preparan en el presupuesto multianual, no se armonizan con las demandas de recursos que elaboran las entidades de forma mecánica a través del instrumento complementario de mediano plazo que se denomina Plan Operativo Multianual (POM).
ID-12(ii)	B	ID-13.3	B	Habría mejoras que no alcanzan a reflejarse en la calificación. Mediante evidencias obtenidas y suministradas por la DAPF, se pudo establecer que en dos de los últimos tres años se realizaron análisis completos de la sostenibilidad de la deuda, situación mejor que la observada en el 2013 en la que se evidenció la existencia de un sólo estudio, pero que no llega a obtener una calificación de "A", pues se requiere que los análisis sean realizados en cada uno de los tres años que se evalúan.
ID-12(iii)	C	ID-16.3	D	Habría pérdida de desempeño. Se presenta un menor desempeño en la medida que se pudo evidenciar que las entidades del Gobierno Central presupuestario, preparan planes estratégicos institucionales de mediano plazo que se armonizan con el presupuesto, pero que no incluyen los costos de capital y recurrentes de los proyectos de inversión ni establecen déficit de financiamiento. No se pudo establecer que por lo menos 25% de las entidades produjera esta información en los planes estratégicos, como se reflejaba en el 2013.
ID-12(iv)	C	ID-11.3	D	Se apreciaría una pérdida de desempeño. A diferencia de la evaluación de 2013, en el actual periodo de análisis no se pudo evidenciar que existieran proyecciones formales de gastos recurrentes incorporadas a futuro en el presupuesto, ni siquiera para los proyectos más importantes.
Calificación Total	C+		D+	Pérdida general de desempeño.

ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente (M2)				
ID-13(i)	B	ID-19.1	B	No habría modificaciones en el desempeño. La legislación y los procedimientos continúan siendo claros y exhaustivos, sin embargo, se mantiene complejidad en el marco normativo,

				factor que dificulta el cumplimiento de las obligaciones. No obstante, se deben reconocer los esfuerzos realizados por la SAT para implementar sistemas sencillos de declaración y pago electrónico como los contenidos en Declaraguatate.
ID-13(ii)	A	ID-19.1	A	Se mantendría el desempeño en el nivel de las buenas prácticas. Al igual que en la evaluación anterior se mantiene la buena práctica en la medida en que la SAT ofrece por diversos medios presenciales y no presenciales, información actualizada y detallada acerca de las obligaciones tributarias de los contribuyentes como las de inscripción, actualización y cancelación del registro tributario; la declaración y pago de los diferentes impuestos y también brinda información sobre otros tipos de trámites tributarios.
ID-13(iii)	B	ID-19.1	B	Habría un mejor desempeño que no se refleja todavía en la calificación de la dimensión. La calificación se mantiene igual entre las dos evaluaciones. No obstante, a diferencia de la anterior evaluación, en la actualidad se cuenta con un Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero que se encarga de resolver los recursos que presenten los contribuyentes. Este tribunal es de reciente creación (año 2016) y en el primer año de funcionamiento sus esfuerzos se destinaron a lograr su instalación (nombramiento de los miembros, personal de apoyo, adecuación de espacio físico y dotación de elementos de trabajo), y simultáneamente con ello, a la resolución de los recursos que en materia tributaria y aduanera se fueron radicando, junto con los que se encontraban en curso de procesos anteriores. El procedimiento tributario define con claridad términos perentorios para resolver los recursos y el tribunal los viene cumpliendo, no obstante, existe un represamiento importante de casos de años anteriores que aún siguen pendientes y que se espera regularizar en los próximos meses. Teniendo en cuenta que al momento de la evaluación el tribunal se encuentra inmerso en un proceso de transición, es prematuro emitir una valoración sobre su eficacia.
Calificación Total	B+		B+	Sin cambios sustantivos.

ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva (M2)				
ID-14(i)	B	ID-19.3	B	Se mantendría el mismo nivel de desempeño, en razón a que existe un sistema de registro de contribuyentes con una base de datos central que contiene información completa del contribuyente, pero los vínculos con otros registros públicos no son plenos, pues no existe una interacción automática entre las bases de datos para verificar la información del contribuyente y para realizar su actualización. El registro continúa contando con vínculos con el sector financiero a través de reglamentos que exigen como requisito el número de identificación tributaria para la apertura de cuentas bancarias.
ID-14(ii)	B	ID-19.3	B	No habría modificaciones sustantivas de desempeño. Se mantiene el mismo desempeño de la anterior evaluación, ya que existen sanciones para los diferentes ámbitos de incumplimiento como el de no registrarse o el incumplimiento en la declaración, pero no es sistemático para identificar aquellos nuevos contribuyentes que deban afiliarse al régimen general, pues el esfuerzo de auditoría se centra en los contribuyentes que están registrados. Se espera que con la implementación futura de la factura electrónica se pueda mejorar este tipo de controles.
ID-14(iii)	A	ID-19.3	A	No se habría registrado un cambio significativo en el desempeño. Se mantiene la buena práctica en la medida que la

				SAT anualmente prepara un plan de fiscalización que define las medidas que se implementarán y la cuantificación de los efectos esperados sobre la recaudación de las mismas. También el plan contiene la programación de las auditorías que se llevarán a cabo, las cuales se definen con base en un modelo de riesgo focalizado en el control de la información exacta y completa de las declaraciones de los contribuyentes y las devoluciones por créditos fiscales o pagos indebidos
Calificación Total	B+		B+	Sin cambios sustantivos.

ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos (M1)				
ID-15(i)	A	ID-20.1	-	Requiere información adicional para calificar que no fue recogida.
ID-15(ii)	B	ID-20.2	B	No habría modificaciones sustantivas en el desempeño. La calificación se mantiene igual en razón a que los ingresos recaudados por la SAT se transfieren a la Tesorería Nacional después de dos días de ser recibidos por las entidades del sistema financiero. Se debe destacar que frente a la evaluación anterior existe una mejora, pues antes las transferencias se realizaban en un plazo de cinco días y ahora se hacen en dos días. Esta mejora aún no es suficiente para obtener la calificación de "A" pues se requiere que las transferencias sean diarias.
ID-15(iii)	A	ID-20.3	D	No habría una pérdida de desempeño, a pesar de la diferencia en la calificación. En la actual evaluación se pudo evidenciar que se realizan tres tipos de conciliaciones: i) conciliación entre los ingresos recibidos y los transferidos a la Tesorería, ii) conciliación entre los avalúos (recaudo esperado) y los valores ingresados, y iii) conciliación entre los valores ingresados en caja y los que se encuentran en tránsito. En la actualidad no se realiza una conciliación contra los valores adeudados (atrasos). En la evaluación de 2013, no se valoró adecuadamente si se realizaban o no las conciliaciones de los atrasos, aspecto que explica la diferencia.
Calificación Total	B+		NC	

ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos (M1)				
ID-16(i)	A	ID-21.2	A	No habría cambio en el desempeño. Se mantiene la buena práctica puesto que se realiza durante el ejercicio fiscal una previsión de la disponibilidad de efectivo, que se actualiza mensualmente sobre la base del ingreso y salida real de efectivo.
ID-16(ii)	B	ID-21.3	C	El desempeño mostraría un deterioro. Se presenta un deterioro en el desempeño con relación a la anterior evaluación, considerando que para el último ejercicio fiscal finalizado (2016), las entidades presupuestarias contaron con información confiable sobre los límites máximos para la generación de compromisos con un mes de anticipación, mientras en la anterior evaluación se proporcionaba información de los topes mínimos de compromiso con un cuatrimestre de anticipación.
ID-16(iii)	C	ID-21.4	C	No se presentaría un cambio en el desempeño, en razón a que se continúan realizando en una cantidad apreciable de ajustes presupuestarios durante el ejercicio fiscal, los cuales son transparentes en la medida que están claramente definidos en las normas presupuestarias.
Calificación Total	C+		C+	Sin cambios sustantivos en general.

ID-17 Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías (M2)				
ID-17(i)	C	ID-13.1	D	Habría una pérdida de desempeño. Aunque el gobierno presenta una mejora en el desempeño frente a la anterior evaluación en relación con la presentación de informes de gestión estadísticos de la deuda pública que abarcan el servicio, su volumen y operaciones, en la actualidad el MINFIN no cuenta con registros completos de la deuda de todo el Gobierno Central, por cuanto no incluyen los empréstitos y demás operaciones de endeudamiento que puedan ser adquiridas por las entidades descentralizadas y autónomas y que no hayan requerido garantía soberana.
ID-17(ii)	B	ID-21.1	A	Existiría una mejora en el desempeño. Se evidencia una mejora en la práctica de la gestión de caja. En la actualidad los saldos de caja se consolidan diariamente para todas las cuentas de las entidades pertenecientes al Gobierno Central presupuestario, incluidas en ellas las cuentas de préstamos o de destinación específica.
ID-17(iii)	A	ID-13.2	A	No se presentarían cambios en el desempeño, en razón a que el Congreso de la Republica es la única entidad que puede contratar préstamos y estos se realizan sobre la base de criterios legales transparentes y metas fiscales que son analizadas por el Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco de Guatemala.
Calificación Total	B		B	Sin cambios sustantivos en general.

ID-18 Eficacia de los controles de la nómina (M1)				
ID-18(i)	D	ID-23.1	D	Existe evidencia de que el desempeño habría mejorado, pero es todavía insuficiente para modificar la calificación asignada en la evaluación anterior. Continúa igual en la medida en que solamente el 42% del Gobierno Central (Ministerios y entidades autónomas y descentralizadas) procesa sus nóminas a través del aplicativo GUATENOMINAS. En tales condiciones, no se puede afirmar que se dispone de registros completos y una base de datos de personal debidamente conciliada con los expedientes individuales y las autorizaciones de pagos al personal.
ID-18(ii)	D	ID-23.2	D	Al igual que en la dimensión anterior, se ha constado que existiría un desempeño más acorde con las buenas prácticas internacionales, pero es todavía insuficiente para modificar el puntaje. La cobertura de GUATENOMINAS alcanza al 42% de la nómina del Gobierno Central y solo para este porcentaje se puede asegurar que los cambios introducidos al registro o la base de datos de personal se actualizan oportunamente y sin ajustes retroactivos (a ajustes que son poco comunes).
ID-18(iii)	C	ID-23.3	C	Esta dimensión también presentaría mejoras de desempeño todavía insuficientes para cambiar la calificación asignada en la evaluación de 2013. En la medida que solo el 42% de la nómina de Gobierno Central está cubierta por GUATENOMINAS, los controles son parciales y no se puede asegurar la plena integridad de los datos.
ID-18(iv)	C	ID-23.4	C	No habría cambios en el desempeño. Las conclusiones para las dos evaluaciones son iguales, en el sentido de que solo se practican auditorías parciales a la nómina.
Calificación Total	D+		D+	Sin cambios sustantivos en general.

ID-19 Transparencia, competencia y mecanismos para la tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones (M2)				
ID-19(i)	C	ID-24.1	A	Existiría una mejora importante en el desempeño. El marco legal y reglamentario de las compras y contrataciones estatales

				que se enmarcan dentro del sistema GUATECOMPRAS cumple con los seis requisitos establecidos por la metodología para la transparencia, integridad y competencia del sistema.
ID-19(ii)	D	ID-24.2	C	Existiría una mejora en el desempeño. En la evaluación anterior, se concluyó que más del 60% de las contrataciones se adjudicaban por métodos “no competitivos”. En la actual evaluación se observa una mejora, pues el valor total de los contratos adjudicados por métodos “no competitivos”, bajó al 31.35% del total.
ID-19(iii)	B	ID-24.3	A	El desempeño habría tenido una mejora significativa. El Sistema GUATECOMPRAS ha mejorado, pues ahora permite el acceso del público a todos los elementos previstos en la mejor práctica.
ID-19(iv)	D	ID-24.4	D	No se habría modificado. No se dispone de un organismo que decida sobre las reclamaciones en materia de adquisiciones consistente con los criterios requeridos por la mejor práctica.
Calificación Total	D+		B	Mejora en el desempeño general.

ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial (M1)				
ID-20(i)	C	ID-25.1/25.2	A	Habría un cambio significativo en el desempeño. En la evaluación anterior, se dijo que el control era parcialmente eficaz y no permitía restringir los compromisos a la disponibilidad. En la evaluación actual existe evidencia de una mejora, puesto que, mediante el SICOIN y la CUT, el Gobierno Central dispone de controles exhaustivos que limitan eficazmente la generación de compromiso de gasto a la disponibilidad real de efectivo y las asignaciones presupuestarias.
ID-20(ii)	C	ID-25.2/25.3	C	No se habrían registrado cambios significativos en el desempeño. Tal como se estableció en la evaluación anterior, las normas y procedimientos de control interno son entendidas por los ejecutores involucrados y son de fácil aplicación. Sin embargo, los controles no son pertinentes pues su enfoque es transaccional y no de riesgos y no abarca de manera sistémica los problemas de ejecución. En el momento, no se han desarrollado mapas de riesgos y controles para mejorar los resultados y reducir costos.
ID-20(iii)	D	ID-25.3	D	No habría cambios significativos en el desempeño. Ha mejorado el grado de cumplimiento de los controles internos en el Gobierno Central presupuestario, aunque todavía la CGC y las UDAI continúan reportando incumplimientos, aunque no se cuantifican su impacto frente al gasto total.
Calificación Total	D+		D+	Sin cambios sustantivos en general.

ID-21 Eficacia de la auditoría interna (M1)				
ID-21(i)	D	ID-26.1/26.2	D	No se habrían registrado cambios relevantes en el desempeño. La situación continua similar a la reportada en la evaluación anterior, debido a que las UAI realizan evaluaciones parciales del control interno, que generan reportes anuales, pero no evaluaciones integrales del sistema de control interno institucional. Este último aspecto impide concluir que exista una auditoría interna centrada en el seguimiento de los sistemas de control interno.
ID-21(ii)	D	ID-26.3	C	No habría modificaciones sustantivas en el desempeño. La evidencia confirma que la situación es similar a la reportada en la evaluación anterior, pues los informes de auditoría interna en el Gobierno Central, se emiten periódicamente, pero no se presentan al MINFIN.
ID-21(iii)	C	ID-26.4	C	Los datos disponibles para las entidades del Gobierno Central

				presupuestario indican que los directivos toman una cantidad razonable de medidas relativas a los principales problemas identificados, pero no siempre con oportunidad.
Calificación Total	D+		D+	Sin cambios sustantivos en general.

ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas (M2)				
ID-22(i)	A	ID-27.1	A	Habría evidencia de una mejora importante en el desempeño. En la marco PEFA 2011, se consideraba mejor practica alcanzar conciliaciones mensuales cuatro semanas después de cada cierre, lo cual ahora - en la metodología revisada - corresponde a una puntuación B. En la presente evaluación, de ha podido evidenciar que las conciliaciones se preparan dentro de la semana siguiente al cierre al cual se refieren, por lo cual están en la mejor práctica.
ID-22(ii)	B	ID-27.2	D	Se habría generado una pérdida de desempeño. Actualmente no se dispone de información porque la contabilidad no lleva registros de cuentas de orden, aunque existen conceptos que deberían registrarse en tales cuentas. Por otra parte, se logra evidencia una disminución en el desempeño porque las cuentas de anticipos presentan saldos sin conciliar importantes, los cuales provienen de años anteriores sin movimiento en el balance y estos aspectos son confirmados por objeciones de la CGC en su dictamen 2016.
Calificación Total	B+		C+	Pérdida de desempeño en general.

ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios				
ID-23(i)	C	ID-8.3	C	No habría cambio en el desempeño. Los sectores de salud y educación recogen información sobre los recursos recibidos por las unidades de atención de primera línea (centros de salud y escuelas, respectivamente) de forma regular pero dispersa. No se reporta anualmente de forma consolidada sobre la información recolectada.
Calificación Total	C		C	Sin cambios sustantivos.

ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso (M1)				
ID-24(i)	A	ID-28.1	D	No habría una pérdida de desempeño, a pesar de la calificación más baja que se asigna en 2017 con relación a 2013. A pesar de que se producen datos estadísticos que permiten la comparación con el presupuesto original y estos abarcan las etapas de compromiso, devengado, y pagado, no se produce información analítica que permitan valorar los niveles de ejecución con respecto al presupuesto inicial y las razones de las desviaciones de forma que estos sean de utilidad para la toma de decisiones.
ID-24(ii)	A	ID-28.2	D	No habría una pérdida de desempeño, a pesar de la calificación más baja que se asigna en 2017 con relación a 2013. No se presenta un cambio en el desempeño pues tanto en la evaluación del 2013 como en la actual, se pudieron evidenciar la existencia de informes de ejecución presupuestaria con una periodicidad cuatrimestral. No obstante, se consultó al Secretariado PEFA si la periodicidad cuatrimestral puede ser es aceptada y la respuesta obtenida es que se encuentra alejada de la buena practica internacional en la que se establece una periodicidad trimestral o inferior. Se debe señalar que no se presenta un cambio en el desempeño, ya que la calificación para la anterior evaluación debió ser de D también, por cuanto

				los informes que se preparaban igualmente eran cuatrimestrales y no trimestrales o con mayor frecuencia como lo requiere la metodología.
ID-24(iii)	C	ID-28.3	C	No existirían cambios significativos en el desempeño. No se presentan cambios en el desempeño y al igual que en la anterior evaluación se evidenciaron algunos problemas de confiabilidad en la información que inciden en la utilidad de los informes sin socavarla plenamente.
Calificación Total	C+		D+	Pérdida de desempeño en general.
ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales (M1)				
ID-25(i)	D	ID-29.1	D	No habría una mejora en el desempeño. Las condiciones reportadas en la evaluación anterior se mantienen. Es decir, se preparan solamente estados financieros consolidados del Gobierno Central, y la información sobre gastos, ingresos y saldos de cuentas presenta omisiones significativas, que son reportadas por la CGC.
ID-25(ii)	A	ID-29.2	A	El desempeño se mantiene en los estándares de la mejor práctica internacional. Sin cambios, la información contable se envía oportunamente para auditoría.
ID-25(iii)	C	ID-29.3	C	No hay cambios significativos en el desempeño. Continúa igual, en el sentido de que los estados financieros se presentan en un formato coherente a lo largo del tiempo, con alguna indicación sobre las normas contables aplicables, de acuerdo con lo requerido por la metodología.
Calificación Total	D+		D+	Sin cambios sustantivos en general.

ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa (M1)				
ID-26(i)	-	ID-30.1/30.4	C	En la evaluación anterior esta dimensión se declaró como NC por carencia de información. En la evaluación actual se establece que se dispone de datos cuantificados sobre la cobertura que es del 100% con algunas carencias como sistema de calidad, aseguramiento de la calidad, y ajuste a las ISSAI para el período crítico.
ID-26(ii)	B	ID-30.2	A	Habría evidencia de una mejora en el desempeño. En la evaluación anterior a pesar de que, en cuanto a plazos los informes de ejecución presupuestal se ajustaban a la mejor práctica, no así los estados financieros. Actualmente se presenta una mejora, porque ambos tipos de informe están dentro de la mejor práctica.
ID-26(iii)	C	ID-30.3	B	El desempeño estaría más adecuado a las mejores prácticas. En la evaluación anterior, se declaró que había respuestas formales, pero escasas pruebas de que se hiciera un seguimiento. En la evaluación actual se presenta una mejora, pues según la evidencia de la CGC se presenta asimilación de la mayor parte de sus recomendaciones.
Calificación Total	NC		C+	

ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual (M1)				
ID-27(i)	C	ID-18.1	C	No se presentaría un cambio en el desempeño. El examen que realiza el Congreso de la República se enfoca en pormenores de los ingresos y gastos del proyecto de presupuesto, pero no se realiza un examen sobre las previsiones fiscales de mediano plazo, ni tampoco sobre la política fiscal.
ID-27(ii)	C	ID-18.2	B	Habría una mejora en el desempeño. Se presenta una mejora en la calificación pues se pudo evidenciar que en la actualidad el Órgano Legislativo cuenta con procedimientos legales sencillos definidos para el examen del proyecto de

				presupuesto, que incluyen disposiciones de organización interna, comisiones de revisión, asistencia técnica de apoyo y medios de negociación. Además de los procedimientos anteriores, el Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, antes de iniciar el respectivo análisis, propone un procedimiento básico para realizar el examen del presupuesto y un cronograma de sesiones para abordar - en conjunto con los integrantes de la Comisión - los diferentes aspectos vinculados.
ID-27(iii)	A	ID-17.3	A	Se mantiene el desempeño en los niveles de la buena práctica. No se presenta cambio en el desempeño y se mantiene la buena práctica, ya que el Órgano Legislativo tuvo tres meses para realizar el examen del proyecto de presupuesto antes de iniciar la apertura del ejercicio presupuestal.
ID-27(iv)	B	ID-18.4	B	No se presentaría un cambio en el desempeño. Se mantienen límites estrictos respecto del alcance y naturaleza de las modificaciones, los mismos que se respetan, pero se permiten amplias reasignaciones administrativas.
Calificación Total	C+		C+	Sin cambios sustantivos en general.

ID-28 Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos (M1)				
ID-28(i)	D	ID-31.1	D	No se habría registrado cambios. No existen plazos para las decisiones del Órgano Legislativo y de hecho éste no se pronuncia explícitamente.
ID-28(ii)	C	ID-31.2	C	Continúa igual. Con relación al último año, se registró una audiencia con autoridades del Órgano Ejecutivo, a la que asistieron el Ministro de Finanzas Públicas y el Contralor General de Cuentas para explicar y aclarar preguntas sobre el informe de liquidación presupuestal correspondiente al año 2016 y la auditoría a tal informe. Por consiguiente, puede afirmarse que ocasionalmente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones registradas en los informes de control externo.
ID-28(iii)	D	ID-31.3	D	No habría registro de cambios. Sigue igual porque no se encuentra evidencia de que el Congreso de la República emita recomendaciones al Órgano Ejecutivo.
Calificación Total	D+		D+	Sin cambios sustantivos en general.

Listado detallado de las iniciativas del Gobierno de Guatemala emprendidas a partir del año 2016, preparado por MINFIN

1. Rescate de las finanzas públicas.

1.1 Ordenamiento de las Finanzas Públicas.

- En los primeros meses del año se implementó una mesa técnica para la reestructura de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, donde se tuvo un liderazgo importante en el nombramiento del nuevo Superintendente, con el objetivo de convertir a la SAT en una entidad de excelencia.
- Para la recuperación y fortalecimiento de la SAT, se logró el apoyo financiero y acompañamiento de la Oficina del Tesoro de Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional –FMI-, Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, Banco Mundial –BM-, GIZ entre otros actores, contamos con equipos especializados en temas de recaudación, fiscalización y controles cruzados, sistemas de control y administración aduanera, así como tecnologías de información, lo que contribuyó a recuperar la institución como pilar fundamental de la política fiscal del país.
- Como estrategia de reestructuración de la SAT, el ministerio presentó la propuesta de Reforma a la Ley Orgánica de la SAT, que incluyó ejes prioritarios orientados a la continuidad del Directorio de SAT, incorporación de funciones estratégicas al nuevo Directorio con mecanismos de remoción de los Directores y la creación de un Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero integrado por una Comisión Evaluadora, entre otros cambios, para ello se llevaron a cabo reuniones técnicas para analizar la propuesta con la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, centros de investigación y la Comisión Internacional contra la impunidad –CICIG-, que permitieron lograr consensos y acuerdos para un cambio de fondo en la SAT.
- Se lograron los consensos para la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica de la SAT por el Congreso de la República.
- El Minfin para cumplir con los compromisos de pago de las Obligaciones del Estado, elaboró 241 flujos de caja de ingresos y egresos y se hizo efectivo el pago de 490,000 Comprobantes Únicos de Registro -CUR- para la ejecución de pagos. Así mismo se autorizaron un total de 111 Fondos Rotativos por un monto de Q. 229.6 millones, correspondiente a Instituciones de Gobierno.
- Durante el año 2016 se utilizó recursos temporales entre cuentas de la Cuenta Única del Tesoro –CUT-, por \$405.2 y \$ 122.0 millones, significando un ahorro estimado en el pago de intereses por \$ 16.8 y \$ 5.0 millones, respectivamente, porque no fue necesario el endeudamiento a corto plazo con Letras de Tesorería. Actualmente todos los Ministerios, Secretarías y otras entidades del Organismo Ejecutivo, utilizan la CUT y se paga por medio de transferencia electrónica a través de la Caja Única, vía LBTR.
- Adicionalmente, se elaboró el **proyecto de reglamento de la Cuenta Única del Tesoro-CUT-**, el cual se encuentra en revisión de los Entes Rectores previo a emitirse el Acuerdo Ministerial para su aprobación.

- Se logró Dictamen favorable de la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas y con Visto Bueno de la Procuraduría General de la Nación de Guatemala para la firma del Convenio interinstitucional con el Banco Crédito Hipotecario Nacional -CHN- para la prestación del servicio de la Tarjeta de Compras Institucional –TCI- como medio de pago.
- El Reglamento para Fondos Rotativos Institucionales con TCI, cuenta con la aprobación técnica de las Direcciones de Contabilidad del Estado, Financiera y Técnica del Presupuesto, del Ministerio de Finanzas Públicas, estando pendiente únicamente la resolución conjunta de aprobación.
- Con el apoyo del Centro de Asistencia Técnica y Formación del FMI para América Central, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR), se concluyó la definición del proyecto de Modelo Conceptual “Depósitos Monetarios por Ingresos No Tributarios de la Tesorería Nacional” el cual incluye la desconcentración, clasificación, registro y conciliación automática de dichos ingresos. El desarrollo de este sistema permitirá a Tesorería Nacional contar con el registro y disponibilidad inmediata de los recursos que ingresen a la CUT.
- Se presentó el proyecto de Política de Pagos, el cual promueve entre otros, medios de pago más eficientes, gradual calendarización de pagos, aplicación de principios de seguridad en pagos electrónicos, formalización de los principios en la ejecución de los pagos y aplicación de vencimientos en el pago de las obligaciones.
- En los primeros 2 meses de gestión se trabajó en el proceso de **vinculación de la Política General de Gobierno y el presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el año 2016**, para alinear al presupuesto las prioridades presidenciales definidas en cinco ejes los cuales responden a una política de transparencia y cero tolerancia a la corrupción, trabajar por la seguridad alimentaria y nutricional, salud integral, educación de calidad, fomento a la micro, pequeña y mediana empresa, turismo y construcción de vivienda, seguridad ciudadana, ambiente y recursos naturales.
- A inicios de año, se trabajó en el reordenamiento del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el año 2016 para viabilizar la ejecución del presupuesto, de esa cuenta se presentó ante el Congreso de la República una iniciativa de ley que propuso asignar fuentes de financiamiento al Ministerio Público, Organismo Judicial, Universidad de San Carlos de Guatemala, Ministerio de Salud y Asistencia Social y a los proyectos de reforestación del Inab conocidos como Pinfor y Pinpet.
- Se logró los consensos en el Congreso de la República para la aprobación de la Ley de viabilización del presupuesto 20163, que permitió dotar de fuentes de financiamiento a las distintas instituciones del Estado de acuerdo a la política del actual gobierno, así como, agilizar y ordenar la ejecución del presupuesto durante el año 2016.
- Logramos financiar las necesidades prioritarias del presupuesto del Estado y solucionar un problema de disponibilidad de caja que encontramos al inicio del año, para cumplir con los compromisos más urgentes como el pago de salarios de médicos, docentes, deuda y otras obligaciones del Estado.
- El Anteproyecto de Presupuesto 2017 fue elaborado con los lineamientos para la formulación del presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, que consideró la incorporación de las instituciones en la metodología de Gestión por Resultados y los procesos de diálogo llevados a cabo como parte del Presupuesto Abierto 2017.

- Se realizó la implementación de Cubo Presupuesto por Resultados – SIGES, el cual permite contar con información de Ejecución Presupuestaria por Resultados a nivel de Producto, Subproducto y Centro de Costo, y servirá de base para el análisis de información por parte de la Dirección Técnica del Presupuesto y para el Desarrollo de un Tablero Gerencial que muestra los Resultados Estratégicos de Gobierno, así mismo se implementó el cubo presupuestario para Gobiernos Locales, que permitirá realizar análisis consolidados de información del Sector Público no Financiero.
- Se dio continuo acompañamiento a las instituciones del Sector Público en la implementación de esta metodología de gestión por resultados, para lo cual se capacitaron a 7,020 empleados de diversas entidades del Sector Público, lo que permitió reforzar y aclarar los conceptos teóricos, con el objetivo de mejorar la elaboración de las estructuras programáticas de cada institución, en cumplimiento con la Ley Orgánica de Presupuesto.
- Se llevaron a cabo otras capacitaciones, las que fueron impartidas a 3,673 usuarios (funcionarios y empleados) de la Presidencia, Ministerios de Estado, Secretarías y Otras dependencias del Ejecutivo y la Procuraduría General de la Nación, Entidades Descentralizadas y Autónomas, en los temas siguientes:
 - Sistema de Contabilidad Integrada - Sicoin -;
 - Ejecución del Presupuesto por Resultados;
 - Formulación del Presupuesto por Resultados;
 - Módulo de Gestión de Expedientes;
 - Sistema de Gestión -Siges- PpR; en los diferentes módulos
 - Proceso de Compras;
 - Sistema de Nómina y Registro de Personal -Guatenóminas-;
 - Operaciones para apertura presupuestaria y contable.
- Se desarrolló un catálogo de 6,050 insumos en el módulo de Presupuesto por Resultados, que se puso a disposición de las instituciones para que pudieran realizar las compras identificadas por producto y mejorar la transparencia en la ejecución del gasto público.
- El Ministro de Finanzas Públicas en su calidad de Gobernador del Banco Interamericano de desarrollo –BID-, participó en la XXX Reunión de Gobernadores, en la ciudad de Washington, D.C., en donde se discutieron temas para analizar las alternativas financieras para Centro América en el 2016, así mismo, se revisó la cartera de préstamos en gestión y en ejecución con las misiones del BID y del Banco Mundial –BM-, lo que permitió fortalecer el apoyo financiero del BID y BM, así como el acompañamiento técnico del Fondo Monetario Internacional –FMI-.
- Como parte de la recuperación en la gestión de préstamos, se negoció con los organismos financieros internacionales, el seguimiento a temas de préstamos para reactivar gestiones de la cartera por un monto de US\$1,050.0 millones, que incluye el restablecimiento de las negociaciones de los préstamos de apoyo presupuestario con el BID por un monto de US\$250.0 millones y con el Banco Mundial por un monto de US\$400.0 millones, para fortalecer la SAT, la atención a desastres, salud y nutrición, entre otros temas prioritarios, para ser presentados al Congreso de la República, con el fin lograr la aprobación de préstamos que apoyen el presupuesto de 2016.
- Cumplimiento de los requisitos de los inversionistas internacionales que muestran interés en invertir en títulos de la deuda de la República.

- Se logró gestionar bonos del tesoro en la modalidad de eurobonos a una tasa de interés histórica, 4.6% a un plazo de 10 años y logramos un ahorro estimado de Q149 millones, con esto somos coherentes con ordenar las finanzas públicas y lograr ahorros que serán significativos, dadas las demandas de las necesidades de la población. La colocación de eurobonos alcanzó una demanda 4.7 veces el monto de lo requerido por Guatemala, que representa el interés de 170 inversionistas de todo el mundo destacando inversionistas de Europa, Estados Unidos, Asia y América Latina.
- Se trabajó en la elaboración de opiniones conjuntas entre la Dirección de Análisis y Política Fiscal, Dirección Técnica de Presupuesto y Dirección de Crédito Público, sobre contrato de préstamo con BID, por US60.0 millones, orientado al Programa de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público, otro por US250.0 millones, orientado al Programa de Administración Tributaria y Transparencia y otra con BIRF, por US250.0 millones, denominado Primer Préstamo de Políticas de Desarrollo para la Mejora de la Gobernanza de los Recursos Públicos y Nutrición.
- Se implementaron servicios web de crédito público para poder consultar información sobre los préstamos y/o donaciones al mínimo detalle sobre ejecución, pago de intereses, desembolsos, entre otros, para consulta de la Contraloría General de Cuentas.
- Como parte de la recuperación agilidad en la prestación de servicios a la Ciudadanía, durante el año 2016 se extendieron un total de 42,925 certificaciones de carencia de Bienes, documento que es utilizado para realizar trámites administrativos para la adquisición de vivienda propia. Así mismo, se atendieron 7,150 solicitudes de certificaciones de matrícula fiscal, y se desvanecieron 784 homónimos de la base de datos.
- Se realizaron 6,180 avalúos de bienes inmuebles a nivel nacional, solicitados por instituciones del estado, municipalidades y particulares, entre ellas, la investigación de valores para los derechos de vía en los libramientos de El Cerinal y el Tejar, así como la ampliación de la carretera en el El Rancho, 231 avalúos para cumplimiento de leyes, 1204 valores emisiones de valores de suelo y 10,179 resoluciones del DICABI.
- Se logró una recaudación de Q. 20.17 millones en concepto de administración del Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones, lo que conllevó la gestión de 2,989 expedientes de liquidación de herencias, legados y donaciones, la emisión de 3,872 recibos de IUSI y la emisión de 2,074 certificaciones de herencias.
- Se mejoraron los ingresos del Estado a través del seguimiento de cobros en concepto de arrendamiento, evitando así la morosidad de los arrendatarios; recaudado y depositado a la cuenta fondo común, un monto de Q.294,627.72 mensual.
- Se capacitó a 384 funcionarios del Estado relacionados con la gestión y adjudicación de bienes inmuebles propiedad del Estado, en procedimientos administrativos para otorgar y regularizar en arrendamiento, bienes inmuebles del Estado.
- En materia de Bienes del Estado, se llevaron a cabo 1100 levantamientos topográficos con diseño de plano, para los inmuebles con expedientes de donaciones, adscripciones, usufructos, arrendamientos y titulaciones supletorias.

- Se evacuaron 37 audiencias judiciales en los juzgados de asuntos municipales y de tránsito, relacionados a la ocupación de bienes inmuebles propiedad del Estado por personas individuales o jurídicas para su recuperación.
- Se iniciaron los procesos para la recuperación de inmuebles concedidos a través de diferentes figuras jurídicas y que no fueron utilizados para el fin por el cual se otorgaron, tales como: Casa del Maestro, Instituto de Previsión Militar (Farmacia Batres), Fundaespro, Funsilec, Asociación de Ingenieros Jubilados de Guatemala, Estadio el Trébol, entre otros.
- Se logró legalizar casos de gran impacto como Caso Nazareth, Caso Stan y Caso Cambray, así mismo, se emitieron 1400 resoluciones administrativas que legalizan la transferencia de bienes muebles, se realizaron 49 catastros para la unificación o desmembración de bienes del Estado, se actualizó información de 650 fincas estatales, y, se incorporaron 100 fincas nuevas al Patrimonio Inmobiliario del Estado.
- Se implementó una base datos para el registro de Títulos-Valores que constituyen activos del Estado.
- Se logró agilizar los procesos de alzas y bajas de inventario fijo y fungible, faltantes, robos y extravíos, como procesos clave de Bienes del Estado, así mismo, se organizó eficientemente el espacio físico del predio del Estado denominado “CORECHA”
- Se realizó la entrega de la Liquidación Anual del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable correspondiente al Ejercicio Fiscal 2015 al Congreso de la República de Guatemala y a la Contraloría General de Cuentas, en cumplimiento a lo que establece el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala y lo dispuesto en las literales g) y h) del Artículo 49 del Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto.
- Se implementó e hizo efectivo en el mes de mayo el incremento a clases pasivas otorgado mediante el Decreto 11-20166 del Congreso de la República.
- Así mismo, se cumplió con la entrega de los Informes Cuatrimestrales de la Ejecución Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2016, de la Presidencia, Ministerios de Estado, Secretarías, Otras Dependencias del Ejecutivo y la Procuraduría General de la Nación al Congreso de la República y a Contraloría General de Cuentas, en cumplimiento a lo que establece la literal w) del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Se articuló Guatenóminas con SIARH a través de la modificación de la interfaz de comunicación, para que la información derivada de los procesos de reserva y adjudicación de plazas pueda quedar en ambos sistemas, así mismo se creó la opción de horas extras para que el pago de las mismas se ejecute por unidad ejecutora de donde pertenece el puesto funcional
- Con el propósito de verificar si los recursos asignados fueron administrados y ejecutados con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, en cumplimiento a las leyes y normativas vigentes, por parte de las dependencias, se realizaron 17 auditorías integrales (financieras), auditorías administrativas, y 11 Exámenes Especiales de Auditoría con el propósito de verificar si los registros específicos de cada uno de los rubros o áreas auditadas fueron: Deuda Pública, Préstamos, Donaciones, Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, Cuentas de los Estados Financieros generados por la Dirección de Contabilidad del Estado y su relación con Tesorería Nacional.

- Con la creación de la Unidad Verificadora de Adquisiciones (UVA), la Dirección de Auditoría Interna, cuenta con accesos al Sistema de GUATECOMPRAS, SIGES y SICOIN WEB, para verificar antes de su ejecución, las adquisiciones y de esta forma detectar, prevenir y eliminar los riesgos inherentes a la falta de disponibilidad presupuestaria y del incumplimiento a lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado.

1.2 Proceso para la implementación de la Ley de Contrataciones del Estado.

- Se logró la elaboración y aprobación del Reglamento de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado.
- El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –DNCAE-, se generaron espacios de discusión con representantes de distintas instituciones del Estado, con el objetivo de identificar los principales problemas y cuellos de botella para la aplicación de las Reformas a la Ley de Contrataciones, aprobadas por el Congreso de la República a través del Decreto 09-2015.
- Se trabajó en conjunto con la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República, la propuesta de modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado.
- Se logró el consenso para la aprobación de las modificaciones de la Ley de Contrataciones del Estado mediante el Decreto 46-2016.
- Se realizaron modificaciones al Sistema Guatecompras en el Módulo estadístico (Open Data) lo que permitió generar información en formato Excel para brindar al usuario información estadística de acuerdo a sus requerimientos como listado de NIT de proveedor por rango, montos y año, así como listados de contratos suscritos entre NIT y proveedor, y reestructuración de la pantalla de búsqueda por texto.
- Se desarrolló el diseño conceptual, módulo para precalificar proveedores, normas, metodologías y sistema informático para la implementación del mecanismo de Subasta Electrónica Inversa, el que se llevó a cabo a un ritmo mayor que los plazos exigidos por la ley en coordinación con la Contraloría General de Cuentas.
- Se implementó en Guatecompras el módulo de precalificación de proveedores habilitados, para participar en procesos de Subasta Electrónica Inversa, disponible actualmente para el 7 Acuerdo Gubernativo 122-2016, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y Acuerdo Gubernativo 147-2016, modificaciones al Acuerdo Gubernativo 122-2016, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.
- Se implementó el módulo para la publicación de Procesos de Subasta Electrónica Inversa, disponible actualmente para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio Público, Contraloría General de Cuentas y el Ministerio de Finanzas Públicas.
- Se llevaron a cabo dos concursos nacionales de oferta de precios por la modalidad de contrato abierto, los cuales se detallan a continuación; así mismo se efectuaron diecisiete prórrogas contractuales.
- Se capacitó a 15,456 personas de las distintas dependencias del sector público, con respecto a las reformas de la Ley⁹ y el uso del Sistema Guatecompras.

- Como parte del fortalecimiento de las unidades ejecutoras se ha capacitado a los actores públicos y municipalidades que participan en el proceso de adquisiciones públicas, con el objetivo de potenciar las capacidades del recurso humano para el uso correcto del Sistema Guatecompras y la aplicación del marco legal vigente en materia de adquisiciones del Estado a través de un adecuado uso e interpretación de los procedimientos que le sean aplicados; así como también se capacita sobre la nueva modalidad de Subasta Electrónica Inversa, contrato abierto y fomento a las Mípymes.
- Se realizó el seminario denominado “Buenas prácticas internacionales en materia de compras públicas”, dirigido a las distintas entidades del sector público, específicamente en subasta electrónica inversa, compras sustentables, transparencia, entre otros.

2. Fortalecer la Finanzas Públicas de forma sostenible.

2.1 Calidad del Gasto Público y Transparencia.

- Con el objetivo de regular el uso transparente de los recursos del Estado, se elaboró y publicó el Reglamento de Subsidios y Subvenciones que establece mecanismos de control que permitieron transparentar la ejecución por transferencias que las unidades ejecutoras hacen a entidades receptoras de estos beneficios económicos.
- Se elaboró y gestionó la aprobación del Reglamento General de Viáticos y Gastos Conexos, que permitió transparentar el gasto en esta materia.
- En cumplimiento al mandato de la transparencia se creó el portal de Guatempleo, donde se registran los procesos de reclutamiento y contratación de empleados públicos, sumado a la obligatoriedad del uso de Guatenóminas que permite tener un control de las contrataciones y pago de empleados públicos.
- Se emitió la circular de normas de contención del gasto en el primer semestre del año, y la circular de calidad del gasto en el segundo semestre del año, que permitieron optimizar los recursos del Estado y redistribuir según la priorización de las necesidades, en beneficio para la inversión social, ésta medida mostró un ahorro en el gasto público de Q150.0 millones de quetzales.
- Se desarrolló e implementó la estrategia para la optimización del gasto del Estado en concepto de seguros, con el cual anuncia que en la primera etapa se obtuvo un ahorro aproximado de Q40 millones de quetzales en el año, acción que forma parte del ordenamiento de las finanzas públicas, calidad del gasto y transparencia. La estrategia se implementó en etapas, la primera etapa se trabajó con el Crédito Hipotecario Nacional – CHN- para lograr ahorros inmediatos en proporción a los seguros, en la segunda etapa se realizará un análisis para la viabilidad de conseguir ahorros en los seguros no contratados con CHN a través de procesos más competitivos a través de Guatecompras.
- Conseguimos ahorros significativos haciendo eficiente el gasto público de Q1,207.0 millones de ahorro en gastos no esenciales.
- Se suscribió el Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Finanzas Públicas, la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, Acción Ciudadana e Icefi, con el fin de garantizar la calidad técnica en la formulación del Presupuesto 2017. El convenio fomenta los procesos de capacitación, investigación, intercambio de información y difusión del

conocimiento de los temas vinculados a la política fiscal de Guatemala, para ello se realizaron dos eventos de diálogo, uno sobre el Presupuesto 2017 con ministros de Estado, sociedad civil y Congreso de la República; y el segundo con profesionales del Colegio de las Ciencias Económicas.

- Se implementó el proceso de Presupuesto Abierto 2017 invitando a participar a sectores académicos, centros de investigación y sociedad civil mediante mesas de trabajo, para conocer de manera vierta y pública las necesidades financieras del Estado para el ejercicio fiscal de 2017, de esa cuenta recibimos sugerencias y recomendaciones que nos permitieron tomar las mejores decisiones sobre dónde, y en las áreas donde se debió priorizar la asignación de los escasos recursos. Este proceso permitió definir las prioridades de los programas sectoriales y sirvió de base para la formulación del Presupuesto 2017, en mismo participaron 14 ministerios de Gobierno, dos secretarías y máximas autoridades del Ministerio Público y el Organismo Judicial expusieron sus necesidades financieras para el ejercicio fiscal 2017.
- Los techos indicativos que fueron asignados tienen como objetivo que el presupuesto de la nación se convierta en una herramienta que propicie el crecimiento económico incluyente, el acceso a fuentes de empleo y la mejora de condiciones de vida de los guatemaltecos por medio de la inversión pública y privada productiva.
- Se elaboró el Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2017, por un monto de Q79,830.0 Millones, el proceso inició en febrero 2016 con la estrategia presupuestaria coordinada con Segeplan, y que incorpora los resultados técnicos y financieros del proceso del Presupuesto Abierto 2017. Los ejes priorizados en el Anteproyecto de Presupuesto fueron Seguridad y Justicia, Seguridad alimentaria y salud integral, y Generación de Empleo e Ingresos. Además se hicieron asignaciones adicionales a los rubros de: Atención primaria en salud, red hospitalaria, calidad educativa, educación preprimaria, construcción de comisarías de la PNC, mantenimiento de la red vial, entre otros.
- Dentro de la normativa del Anteproyecto de Presupuesto 2017 se consideran acciones para tomar medidas para identificar coincidencias en los diferentes ministerios a efecto de generar ahorros en gastos de administración, reducir gastos de funcionamiento y elevar los gastos de inversión, promover la productividad y generación de resultados en el desempeño de los funcionarios y empleados públicos e implementar medidas de probidad y calidad del gasto por institución.
- El presupuesto está integrado de manera que responda con los escasos recursos que cuenta el Estado a las demandas más sensibles de la población como lo son seguridad, justicia, salud, seguridad alimentaria, infraestructura vial y generación de empleo, con esta propuesta estamos consolidando nuestro compromiso de fortalecer la administración pública. Claros de nuestra función de dirigir, coordinar y consolidar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos, incluimos las acciones de transparencia, fiscalización y evaluación por resultados en la propuesta, para ratificar nuestro compromiso de honestidad y rendición de cuentas.
- El Anteproyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado fue entregado al Congreso de la República el 2 de septiembre de 2016 y se logró el apoyo en el Congreso de la República para la aprobación del Presupuesto 2017, antes de la fecha límite.
- Se gestionó la cartera de Fideicomisos del Estado, actualmente se tienen registrados 81 fideicomisos que administran fondos públicos a cargo de entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Autónomas, de los cuales hay 32 fideicomisos con plazo

contractual vigente, 21 fideicomisos vencidos, 11 fideicomisos extintos en fase de liquidación y 17 fideicomisos extintos y liquidados.

- Se implementó el sistema Open Km para la organización de los archivos de los Fideicomisos del Estado, logrando registrar 4,000 documentos para 2016 y 12 actualizaciones mensuales en el portal web de fideicomisos públicas, que permitieron elaborar los informes cuatrimestrales integrados de ejecución física y financiera de los fideicomisos públicos en Guatemala.
- A través de la Dirección de Fideicomisos se dio seguimiento prioritario al trámite de extinción y liquidación de los fideicomisos cuyos plazos han fenecido, y se trabaja con las Unidades Ejecutoras a efecto de emitir los dictámenes correspondientes en materia de constitución, modificación y extinción de fideicomisos.
- El presidente del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- visitó Guatemala y sostuvo reuniones con altos funcionarios de gobierno incluido el Ministro de Finanzas Públicas, con quien abordó temas de gestión de la cartera, acompañamiento técnico, posibles operaciones futuras en materia de cambio climático, salud, educación, fortalecimiento institucional y fiscal, entre otros temas de importancia del país.
- Como parte de la negociación de la Cooperación Internacional, se logró la suscripción de un Convenio de Préstamo hasta por EUR 21.0 millones con el KfW de Alemania, orientado al Programa de Educación Rural V.
- El presupuesto al cierre del Ejercicio Fiscal 2016, reflejó asignaciones en la Fuente de Financiamiento 52 (préstamos externos) por Q2,532.8 millones, lo que representa un decremento con relación al monto del presupuesto de apertura, que fue de Q3,045.8 millones. De este monto, los préstamos de inversión en fase de ejecución contaron con asignaciones de Q2,449.6 millones, equivalentes al 97% del presupuesto disponible para dicha fuente de financiamiento y los préstamos en fase de gestión, con asignaciones de Q83.2 millones, equivalentes al 3% del monto disponible. La ejecución acumulada, al 31 de diciembre de 2016, fue de Q1,164.2 millones, equivalentes al 46% del presupuesto vigente al cierre de dicho Ejercicio Fiscal.
- Al 31 de diciembre de 2016 se registró, por concepto de Bonos del Tesoro, un monto de colocaciones transparentes de Q9,426.5 millones¹³, representando un 100.0% del presupuesto aprobado por nuevo endeudamiento, además de la totalidad del cupo aprobado bajo la modalidad de *roll over* por Q5,534.4 millones, para un total de Q14,960.0 millones lo cual refleja la liquidez del mercado nacional y la confianza de los inversionistas para adquirir títulos de deuda pública.
- El Ministerio de Finanzas Públicas implementó los principales estándares internacionales para la colocación de bonos del tesoro en el mercado nacional, mediante la apertura de series por fecha de vencimiento, cupón preestablecido y adjudicación por precio. Para lo cual fueron creadas nuevas fechas de vencimiento, en quetzales que corresponden a los plazos de 5, 7, 8 y 15 años. En el Ejercicio Fiscal 2016, se colocaron para la fecha de vencimiento del 26/07/2021 un total de Q510.0 millones, constituyendo el 5.3% del monto total adjudicado en el mercado interno; Q846.3 millones, que representan un 8.9%, los cuales fueron colocados a la fecha de vencimiento del 20/04/2023; Q3,441.4 millones a la fecha de vencimiento 18/11/2024, con un 36.0% y, Q4,755.3 millones, equivalente a un 49.8%, en la serie del 21/10/2031, para hacer un total de Q9,553.0 millones, colocados en el mercado nacional.

- Se logró colocar la totalidad autorizada en el mercado internacional a través de una emisión global de bonos del tesoro por séptima vez, se inició la transacción con el objetivo de colocación de hasta US\$700.0 millones, a un plazo de 10 años (fecha de vencimiento 03/05/2026). El monto de la demanda recibida sumó US\$3,066.4 millones. El cierre de la colocación se pactó a un precio de 99.206%, con un cupón del 4.50% y un rendimiento de 4.60%, debido a la amplia aceptación que obtuvo esta emisión en el mercado internacional. Es importante mencionar que esta colocación ha sido la más exitosa que ha logrado el país, desde la primera que se realizó en 1997, en función de sus tasas de rendimiento y de cupón
- Los principales logros de la **emisión internacional de bonos** realizada en el año 2016 son los siguientes: a) Se alcanzó la tasa de interés más baja en la historia de colocaciones de este tipo para la República de Guatemala; b) Se recibe un mensaje de confianza de los inversionistas nacionales e internacionales, sobre las condiciones económicas del país; c) El Eurobono colocado se constituye en un referente para emisores privados locales que aspiran incursionar en el mercado financiero internacional; d) La colocación en el mercado internacional constituye un 36.1% del cupo total aprobado mediante el Decreto número 14-2015, lo cual restó presión a la colocación de bonos del tesoro en el mercado local, preservando la estabilidad macroeconómica.
- Se aprobó e implementó **Política de Crédito Público para el ejercicio fiscal 2016**, que establece el mecanismo de rendición de cuentas e informes por parte de las Unidades Ejecutoras sobre la gestión de Préstamos y Donaciones, derivado de la implementación de dicha política se elaboraron reportes e informes mensuales y cuatrimestrales sobre la base de indicadores de seguimiento y evaluación de la Política de Crédito Público, presentando resultados satisfactorios en relación al cumplimiento de los objetivos de la referida Política.
- Se elaboraron análisis referentes a nuevas operaciones de crédito público para el financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa, la colocación de bonos para el ejercicio fiscal 2016, un contrato de préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar la “Tercera Etapa del Programa de Inversión en Infraestructura, Maquinaria y Equipo de la Universidad de San Carlos de Guatemala”, el préstamo orientado al financiamiento de “Políticas de Desarrollo para la Mejora en la Gobernanza de Recursos Públicos y la Nutrición”, el financiamiento con el BIRF orientado al “Programa de Nutrición y Salud”, el financiamiento con el BCIE orientado al “Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia”, la alternativa de financiamiento de “Eximbank Korea”, financiamiento orientado al “Proyecto de Infraestructura Urbana para la Prevención de la Violencia y Convivencia Pacífica” y un préstamo orientado a una Segunda Operación de Desembolso Diferido ante Catástrofes.
- Se realizaron actividades de monitoreo a la ejecución de los préstamos externos que incluyeron, entre otras, reuniones periódicas con las Entidades Ejecutoras; revisiones de Cartera con los Organismos Financieros Internacionales; y, acompañamiento a Misiones de revisión de los préstamos, con el objeto de revisar los avances de las operaciones y proponer soluciones a los desafíos de la implementación. Asimismo, se brindó capacitación y asesoría especializada a las Entidades Ejecutoras en temas.
- Como resultado de las gestiones del Registro de la Deuda Pública se realizaron los registros de instrucciones de pago y regularización de la deuda pública interna y externa, así como el

registro de instrucciones de desembolsos tanto de préstamos, colocaciones y donaciones a través de los sistemas que utiliza la Dirección de Crédito Público.

- Se registró en el Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN- los pagos programados en el ejercicio fiscal 2016, correspondiente a la entidad “Servicios de la Deuda Pública” y los registros de ingresos por colocación de bonos, desembolso de préstamos y desembolso de donaciones tanto internas como externas, en la unidad ejecutora 217 “Registro de ingresos Crédito Público”, en la entidad “Ministerio de Finanzas Públicas”.
- Según datos de cierre¹⁵ del ejercicio fiscal 2016, el monto por pago de Servicios de la Deuda Pública ascendió a Q10,329.8 millones, equivalente al 99.1% del presupuesto vigente (Q10,419.7 millones). De los cuales Q5,098.0 millones (49.4%) se ejecutaron para el servicio de la deuda interna y Q5,231.7 millones (50.6%) corresponden a la deuda externa (eurobonos y préstamos).
- Las fuentes de los recursos que se utilizaron para el pago del servicio de la deuda pública fueron: Fuente 11 Ingresos corrientes por Q3,542.2 millones (con una participación de 34.3%); Fuente 41 “Colocaciones internas” Q3,197.6 millones (31.0%); Fuente 43 “Disminución de caja y bancos de colocaciones internas” Q286.7 millones (2.7%); Fuente 51 “Colocaciones externas” Q3,302.6 millones (32.0%); y fuente 52 “Préstamos externos” Q0.7 millones (0.0%).

2.2 Fortalecimiento de la Política Fiscal-

- Se renovó el Directorio de la SAT, y se nombró nuevo Superintendente de la SAT en forma permanente.
- Se efectuó la revisión y aprobación de las metas fiscales de la SAT y el respectivo plan de recaudación aprobado.
- Se presentó a la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República el proyecto de reforma de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, y se integró una mesa técnica en la misma Comisión que consensuó y socializó la propuesta de iniciativa de ley con sociedad civil.
- Se logró el consenso ciudadano en conjunto con actores políticos, académicos, sector privado y la Cooperación Internacional, se realizaron mesas de trabajo para consensuar una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la SAT, en donde afortunadamente se lograron consensos importantes para el país y se priorizaron como la viabilidad del Directorio y el secreto bancario, entre otros, la cual busca fortalecer al ente recaudador, para lograr la recuperación de la confianza ciudadana en tan importante institución fiscal del Estado.
- Un logro importante y significativo para el avance y fortalecimiento de la capacidad fiscal del país, fue la aprobación por parte del Congreso de la República de la Reforma a la Ley de la SAT, el pasado 24 de agosto en el Diario Oficial.
- Los principales cambios que ordena la Ley son: un nuevo Directorio que está conformado por el Ministro de Finanzas Públicas, quien lo preside, el Superintendente de Administración Tributaria, quien actuara como Secretario, y dos delegados que serán elegidos por el Presidente de la República de un listado de seis que la Comisión de Postulación le presente, el nuevo directorio tendrá la responsabilidad de tomar decisiones estratégicas para dirigir la

política de administración tributaria y aduanera el país. Otro de los cambios es la creación del Tribunal Administrativo y Aduanero –Tributa- que está integrado por 10 profesionales especialistas en materia tributaria, a quienes les corresponde conocer y resolver los recursos legales en materia tributaria y aduanera. Con la ley se da vida al acceso a la información bancaria por parte de la SAT para validar la información de quienes tributan. La SAT deberá garantizar el resguardo de la información relativa en materia fiscal que se obtenga de los contribuyentes. La SAT contará con una unidad de auditoría, para asegurar el control interno y fortalecer la transparencia de los empleados, así como las acciones que la entidad realice.

- El Ministerio de Finanzas Públicas convocó a la Comisión de Postulación de acuerdo al procedimiento establecido en el Decreto 37-2016, mediante un proceso público de selección conformó una terna de 6 profesionales que presentó al Presidente, quien nombró a 2 profesionales que integran el actual Directorio de la SAT.
- Entre los aspectos relevantes que contemplo el proyecto de ley presentado, fue la reforma de la Ley de Bancos en relación a permitir el acceso de la información bancaria, en casos tributarios, la aprobación de la propuesta para liberar el Secreto Bancario en casos tributarios, permitió mejorar los resultados en las metas de recaudación fiscal y mejorar los estándares internacionales de transparencia.
- Se articuló una alianza amplia de apoyo integral al nuevo Superintendente con instituciones con amplia experiencia en la recaudación fiscal, como lo son el FMI, BM, BID, la Oficina de Asistencia del Tesoro de los Estados Unidos, GIZ, ICEFI, CICIG, ASIES, ex ministros, representantes del sector privado, entre otros, que han contribuido al fortalecimiento de la SAT para el año 2016.
- El Ministerio de Finanzas Públicas participó en la XXXVIII Edición del Festival de Educación Económico-Financiera y IV Semana Mundial del Dinero, la actividad se celebró simultáneamente en más de 124 países del mundo y es conocida como la semana mundial del dinero organizada por Child and Youth Finance Internacional. Más de 7,000 niños y jóvenes de diferentes establecimientos educativos visitaron el stand del Minfin durante la semana de exposición, donde a través del Programa de Cultura Fiscal se les proporcionó material informativo fiscal.
- El monto de Q782.9 millones pagados a la SAT por la empresa Aceros de Guatemala en concepto de multas y atrasos al fisco, fueron utilizados para el fortalecimiento de la ejecución presupuestaria del Estado con prioridad a los sectores de Salud, educación, Infraestructura y Agricultura.
- El logro en materia de Política Fiscal fue el crecimiento de los ingresos fiscales en de origen tributario, lo que permitió que el gasto público tuviera un crecimiento positivo, sin embargo la ejecución fue moderada por problemas en proyectos de inversión financiados con préstamos externos, la política de eficiencia y calidad del gasto permitió mejorar la calidad del gasto público.
- El resultado fiscal, al 31 de diciembre de 2016, se ubicó en un déficit de Q 5,680.0 millones, monto equivalente al 1.1% del PIB, el nivel más bajo desde el año 2004. Este resultado mantuvo una reducción gradual que se ha venido manifestando desde el año 2010 en donde se tuvo el nivel más alto en la historia reciente del país (3.3% del PIB). El financiamiento del déficit fiscal, se dio principalmente a través de los recursos de la colocación de Bonos del

Tesoro en el mercado interno y la colocación en el mercado internacional de capitales con Eurobonos.

- Un logro importante de la actual administración para el año 2016 fue al saneamiento de la caja fiscal, saldo de caja al cierre de 2016 se ubicó en Q1,661 millones, cifra que contrasta con la disponibilidad de caja que quedó al cierre de 2015 en Q88 millones. Este aumento importante de recursos disponibles fue resultado del ordenamiento de las finanzas públicas, la mejora en la recaudación tributaria y de un manejo adecuado del gasto público. La disponibilidad de recursos permitió atender los compromisos inmediatos del próximo ejercicio fiscal y la presa de compromisos pendientes de pago (devengados no pagados) que deben atenderse en los primeros meses del año siguiente.
- Es importante destacar que la política fiscal siguió no solo una tendencia hacia una mejor focalización de los recursos en un marco de transparencia y de calidad de gasto, sino que también se preserva la sostenibilidad fiscal, en los principales indicadores de solvencia de la deuda pública así lo muestran, principalmente la relación deuda / PIB, indica que este indicador para 2016 se ubicó en 24.1%, menor que el observado el año anterior (24.3%) y que muestra una leve tendencia a la baja.
- El indicador relación de deuda / ingresos fiscales, muestra que para 2016 esta relación se situó en 218.7%, mientras que el año anterior mostró su nivel más alto con 223.3%, la mejora en este indicador fue resultado del aumento en la carga tributaria motivado por el progreso significativo en el desempeño de la administración tributaria, lo cual mejora la liquidez del gobierno y fortalece, la posición de la deuda pública.
- Se firmó **Convenio de intercambio de información con la SAT**, instrumento institucional que facilita el intercambio de información entre MINFIN y SAT, con el objetivo de fortalecer el análisis y seguimiento de la política monetaria.
- Participación activa del Ministerio de Finanzas Públicas en el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN), con el involucramiento técnico y político para atender las reuniones sectoriales e intersectoriales con temáticas relacionadas a los sistemas de armonización, desarrollo, información y convergencia de las políticas fiscales de la región.
- Se inició con la ejecución de la Asistencia Técnica en Protección Financiera ante desastres naturales, proyecto que forma parte de la asistencia brindada por el Banco Mundial a los países miembros del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (COSEFIN), en la elaboración de una estrategia de protección financiera ante desastres que reduzca el riesgo soberano y fortalezca las capacidades institucionales para mejorar los procesos de gasto público que sustentan la gestión del riesgo de desastres.
- Se trabajó en la ejecución de la Cooperación Técnica del Fondo Monetario Internacional (CAPTAC-DR), cuyo objetivo es identificar la vulnerabilidad fiscal del país a través del análisis de las condiciones legales, institucionales y fiscales vinculadas a la gestión del riesgo de desastres y el manejo de las finanzas públicas, dicha cooperación busca contribuir a la construcción de una base sólida en el Gobierno de Guatemala para incorporar la temática de la gestión de riesgos fiscales.

- Se elaboró la **propuesta de “Ley de Recuperación de la Capacidad Fiscal del Estado”**, la reforma fue elaborada con el objetivo de coadyuvar a la reducción de las brechas sociales y aumentar los niveles de inversión pública, que permitirán un mayor crecimiento económico elevando la calificación de país a grado de inversión.
- Se asumió participación en el Diálogo Nacional para la formulación de un nuevo Pacto Fiscal y en el Grupo de Estrategia de Comunicación para la reforma fiscal.
- Se participó en la Comisión de Análisis de Presupuesto y Política Fiscal del CONADUR, logrando consensos entre la sociedad civil y sector público en el proceso de priorización y aprobación de la inversión pública contenida en el Presupuesto de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2017. Un proceso cuyo resultado fue la asignación presupuestaria total de Q2,112.7 millones; y, sobre la base de criterios de asignación del 1% del IVA PAZ y normas para la administración del aporte de los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE) que permitió la selección de proyectos que buscan mejorar las condiciones socioeconómicas a nivel municipal.
- El Ministerio de Finanzas Públicas en alianza estratégica con el Registro General de la Propiedad y la Municipalidad de Guatemala, pusieron a disposición el nuevo servicio de **Aviso Notarial Electrónico**, es una plataforma que ofrece al gremio de Abogados y Notarios, el envío electrónico de los avisos notariales en un solo trámite administrativo, unificando la inscripción registral y fiscal de los contratos que vinculan las operaciones sobre bienes inmuebles en Guatemala. Los principales beneficios son la unificación del trámite de inscripción registral y aviso notarial en una sola gestión, eficacia y eficiencia en la inscripción del aviso notarial en DICABI, notificaciones de previos y su resolución desde el casillero electrónico del notario en DICABI, seguimiento en línea del estado del aviso notarial electrónico en DICABI, certeza y seguridad jurídica de las inscripciones inmobiliarias en la materia fiscal, formato impreso del 1.1 2017 aviso electrónico enviado a DICABI, puede presentarse también ante la Municipalidad donde se ubica el inmueble y es un servicio totalmente gratuito.

3. Liderar una agenda para acelerar el crecimiento económico inclusivo.

3.1 Acelerar el crecimiento económico inclusivo.

- Se participó en todo el proceso de elaboración de la **Política Económica 2016-2021: Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible**, bajo la rectoría del Ministerio de Economía y la participación del Banco de Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. La política fue aprobada en el mes de junio en reunión de Gabinete Económico de Gobierno y está en proceso de difusión y divulgación a las diferentes entidades de Gobierno, sector privado, países e instituciones cooperantes y sociedad civil.
- Se participó en el Foro Competitividad 2016-2020, organizado por Fundesa y Pronacom, la competitividad es definida por el Foro Económico Mundial como “el conjunto de factores políticos e institucionales que determinan el nivel de productividad en un país”. Durante la participación se presentaron los esfuerzos de transparencia que están siendo implementados en la SAT y en la mejora de los indicadores de las calificadoras de riesgo como Fitch Ratings, lo que requiere fortalecer la economía, el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población a través de la implementación de proyectos de inversión pública y privada.

- Se participó activamente en la preparación de la propuesta fiscal ambiental, que tiene como objetivo modificar la conducta de los ciudadanos para mitigar la contaminación ambiental, y que sea compatible con una política gubernamental que busca el desarrollo económico y fortalecer la recaudación tributaria. Esta propuesta incluye instrumentos adicionales para la generación de nuevos recursos generados coadyuven a la consolidación fiscal.
- Las Direcciones de Análisis y Política Fiscal y de Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, desde el ámbito de su competencia y actuando en calidad de invitado, a solicitud del Ministerio de Economía, brindaron asesoría para la gestión de recursos financieros a la Comisión Interinstitucional de Apoyo a procesos de arbitraje planteado por TECO Guatemala Holdings, de conformidad con las políticas de asignación de recursos financieros.
- Durante el 2016 se continuó ejecutando la Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/OC- 14232-GU, la cual tiene como objetivo fomentar el fortalecimiento institucional del MINFIN para atender los retos que impone el cambio climático en Guatemala en el contexto de las finanzas públicas. Se realizó el estudio denominado “Estructuración del Programa de Incentivos Fiscales y Subsidios Enfocado en el Uso de Energías Limpias para el Transporte Público y Privado”, elaborado por la empresa A&L Proyectos, S.A.
- Se participó en todo el proceso de elaboración de la **Política Económica 2016-2021: Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible**, bajo la rectoría del Ministerio de Economía y la participación del Banco de Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. La política fue aprobada en el mes de junio en reunión de Gabinete Económico de Gobierno y está en proceso de difusión y divulgación a las diferentes entidades de Gobierno, sector privado, países e instituciones cooperantes y sociedad civil.
- Se trabajó en la coordinación de los sistemas, mecanismos y comisión de evaluación de proyectos de alianzas público-privadas para el desarrollo de infraestructura económica; participación como asesores técnicos en reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (CONADIE); revisión de una propuesta de modificación al Reglamento de la “Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica”, Acuerdo Gubernativo 360-2011; y participación en el curso desarrollado por el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica, "Gerenciamiento del Riesgo Fiscal en Proyectos APP en Centro América".
- Como parte del Cuerpo Consultivo del Plan Alianza y Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN), se participó en reuniones de las Mesas Técnicas de Trabajo y reuniones interinstitucionales (MINEX-PRONACOM-MINFIN) preparatorias para la reunión de los Presidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras con el Vicepresidente de los Estados Unidos de América Joseph Biden.
- Con el apoyo de la Dirección de Tecnologías de la Información se coordinó el diseño, desarrollo e implementación de un **Sistema de Monitoreo de la Ejecución Financiera de los Programas Asociados al Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte –PAPTN-** el cual se encuentra publicado en el portal de Internet del Ministerio.
- Se participó en la identificación de los 51 municipios prioritarios del PAPTN y en el Plan Piloto de ejecución para tres municipios (Nebaj, Momostenango y Jocotán).

- Se desarrolló un informe ejecutivo que permite ver de forma diaria y mensual los avances en la ejecución financiera Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, brindando apoyo a la toma de decisiones, análisis de datos y contribución a la Transparencia Fiscal del país.
- Como parte de la recuperación agilidad en la prestación de servicios a la Ciudadanía, durante el año 2016 se extendieron un total de 42,925 Certificaciones de Carencia de Bienes, documento que es utilizado para realizar trámites administrativos para la adquisición de vivienda propia. Así mismo, se atendieron 7,150 solicitudes de certificaciones de matrícula fiscal, y se desvanecieron 784 homónimos de la base de datos.
- Otro logro importante fue la capacitación de 252 técnicos municipales y 152 notarios en varios departamentos del país, sobre el uso del Portal Electrónico de DICABI y sus servicios asociados (Matrícula Fiscal en Línea, Aviso Notarial Electrónico y el Casillero Electrónico del Notario).
- Se obtuvo un ingreso de Q1.13 millones por concepto de recaudación del Impuesto Único Sobre Inmuebles -IUSI-19 de las municipalidades que aún no administran la recaudación del impuesto, se distribuyó el 75% a las municipalidades de conformidad con la Ley para que inviertan el 70% en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo.
- Se capacitó a funcionarios de 16 municipalidades en Gestión del IUSI, para fortalecer capacidades de administración y recaudación, así mismo se visitaron 52 municipalidades para promover la descentración del IUSI, de las cuales tres solicitaron iniciar con el proceso, siendo ellas: Zaragoza que pertenece al Departamento de Chimaltenango, Sipacate que pertenece al Departamento de Escuintla y Esquipulas Palo Gordo que pertenece al Departamento de San Marcos.
- Se concluyeron los procesos de inscripción de posesión de inmuebles a favor de varias Municipalidades del país en el Registro General de la Propiedad y Segundo Registro de Quetzaltenango, lo que permite brindar la certeza jurídica que las Municipalidades necesitan para desarrollar proyectos en beneficio de la comunidad.
- DICABI y DAAFIM con el apoyo del Proyecto Fiscal II GIZ, iniciaron con el plan piloto “Fortalecimiento de las finanzas municipales a través del mejoramiento de la gestión de ingresos propios” en 5 municipalidades para dar a conocer el Índice Consolidado Financiero Municipal -ICFM- a través del cual se realiza una serie de análisis de indicadores que muestran la situación financiera de los Gobiernos Locales, para debilidades identificadas en temas de recaudación de ingresos propios, IUSI, entre otros. Los 5 municipios piloto son: Antigua Guatemala, Sacatepéquez; Masagua, Escuintla; San Cristóbal Acasaguastlán, El Progreso; Salamá, Baja Verapaz; y, Zaragoza, Chimaltenango. Así mismo, como gestión del MINFIN se implementó en 15 municipalidades adicionales, haciendo un total de 20 municipalidades con ICFM.
- La Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles apoyó a las municipalidades brindando asesorías y soporte técnico para la recaudación del IUSI a nivel municipal.

3.2 Apoyo a los Ejes Estratégicos de Gobierno.

- Se participó en la Mesa Técnica constituida para el tema del reglamento del impuesto a la distribución de cemento, se elaboró un proyecto de Acuerdo Gubernativo, el cual fue trasladado a la Presidencia para su aprobación.

- Se participó en el análisis de una iniciativa de ley que proponía modificar la cobertura de los hijos de los beneficiarios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), así como reformas a la Ley Orgánica del IGSS. Así mismo se participó en comisiones para reformas de las leyes de personas discapacitadas, clases pasivas, adulto mayor.
- Se suscribió el Convenio de Cooperación Interinstitucional, entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y Universidad de San Carlos de Guatemala, con el fin de viabilizar la ejecución del Programa de Inmunizaciones del MSPAS, que estableció la transferencia de Q267 millones, los que fueron ejecutados por la Organización Panamericana de la Salud –OPS- en el año 2016, para brindar servicios de vacunación para controlar, eliminar o erradicar las enfermedades prevenibles, a través de la oferta de vacunas nuevas y tradicionales, lo que permitirá mejorar la calidad de vida de las familias guatemaltecas y disminuir las tasas de morbimortalidad de los niños menores de 6 años.
- El Ministerio de Finanzas Públicas y la Segeplan, realizaron el taller “Planificación, inversión, presupuesto y descentralización del IUSI 2017” en el que participaron alcaldes, gobernadores y consejos departamentales. El objetivo del taller fue fortalecer la capacidad en los funcionarios departamentales sobre la normativa y lineamientos para el proceso de planificación y presupuesto, en el marco de la Gestión por Resultados para el ejercicio fiscal 2017.
- El Presidente de la República, el Ministro de Finanzas Públicas, el Ministro de Salud y el Presidente de FUNDESA, firmaron un convenio interinstitucional para crear sistemas de control y calidad del gasto en compras de medicamentos y equipo médico en salud. Es una asistencia técnica aportada por FUNDESA por un monto aproximado de US\$500 mil que está orientada a fortalecer la eficiencia de inventarios en los hospitales Roosevelt, San Juan de Dios, Quetzaltenango y Cobán.
- Se definió la prioridad en gestión de recursos públicos para apoyar la gestión del Ministerio de Salud Pública, esta medida permitió avanzar en procesos de transformación y procesos de gestión en el sector para hacer más eficientes los recursos públicos, busca mejorar el sistema de salud en Guatemala. La cartera de Salud fue la más beneficiada con asignaciones presupuestarias que incrementaron su presupuesto por un monto de Q811.0 millones.
- Se participó ante el Grupo Técnico Interinstitucional para el Manejo Sostenible de Tierras en Guatemala, cuyo propósito es proponer acciones y elaborar planes que las instituciones públicas deben ejecutar para prevenir y contrarrestar la desertificación y sequía en el país.

4. Gerenciar un Sistema de Transparencia Fiscal para implementar principios y prácticas de gobierno abierto y gestión de riesgos fiscales.

4.1 Implementación de principios y prácticas de Gobierno Abierto y Gestión de Riesgos Fiscales

- Se firmó el convenio de transparencia con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –Icefi-, Acción Ciudadana –AC-, Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso, agenda de transparencia fiscal y establecimiento de líneas estratégicas del plan de acción de Gobierno Abierto.

- Se presentó la agenda de transparencia fiscal para el cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014 – 2016, en el Seminario Internacional, “Hacia una agenda efectiva de transparencia fiscal en Guatemala” organizado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI- Global Initiative for Fiscal Transparency - Gift- y el Banco Mundial –BM-.
- Como parte de la estrategia de Transparencia del gobierno se lanzó la iniciativa “Gobierno Abierto”, en el que el Ministerio de Finanzas Públicas se comprometió a liderar el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2016 – 2018, que busca que la gestión gubernamental sea más transparente, establecer medios para fomentar la rendición de cuentas y mejorar la capacidad de respuesta de los servicios hacia la ciudadanía.
- Se implementaron mesas de trabajo con distintos actores políticos, centros de investigación, públicos, privados, de sociedad civil y Cooperación Internacional, para la formulación del Tercer Plan de Acción de Gobierno 2016 -2018.
- El Ministerio de Finanzas Públicas fue la sede de la reunión de la mesa técnica de Transparencia Fiscal, que se reunió para preparar el Plan Nacional de Acciones de Gobierno Abierto 2016 – 2018, donde se definieron estrategias para que los ciudadanos puedan tener acceso a la información fiscal confiable y relevante, la efectiva consolidación de la contabilidad del Estado, así como todas aquellas acciones que permiten que la información de la gestión pública esté al alcance.
- Las acciones estratégicas implementadas en cumplimiento con el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014 son acceso a la información de transparencia fiscal, la efectiva implementación de la Ley de Compras y Contrataciones, elaboración del reglamento de la ley de contrataciones, implementación del mecanismo de subasta inversa y calificación de proveedores.
- El Ministerio de Finanzas Públicas se compromete en el marco del Gobierno Abierto a facilitar el acceso a la información pública, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, revisar y actualizar los portales de transparencia y los documentos de presupuesto con el objetivo de alcanzar estándares internacionales de presupuesto abierto, así mismo, se incorporó la institucionalización del ejercicio Presupuestario Abierto, la inclusión en el Proyecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de un anexo que describa los principios de Gobierno Abierto y Transparencia Fiscal, e indicar los riesgos fiscales que debe de gestionar el Estado.
- Las acciones de transparencia fiscal y rendición de cuentas permitieron que el país consiguiera buenas calificaciones positivas por parte de dos importantes empresas calificadoras de riesgos, Moody’s Investors Services y Firtch Ratings, quienes mantuvieron a Guatemala en la categoría de Estable.
- Se atendieron misiones del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo para brindar la información necesaria que permita la evaluación de las políticas tributarias y su impacto de las políticas fiscales en el marco de la gestión de préstamos de apoyo presupuestario.
- Se atendió y brindo información a la Oficina de Asistencia Técnica (OTA), Departamento del Tesoro de EEUU, sobre las actividades de la Tesorería Nacional con respecto a Gestión de Caja, Pronostico de Caja, Gestión de Inversión y Financiamiento de Corto Plazo.

- Se atendió a la Misión del Fondo Monetario Internacional (FMI), que tuvo como función practicar en el país la Evaluación de Transparencia Fiscal. En ese sentido, se dio énfasis, entre otros, al tema de la gestión de riesgos fiscales y se mencionó que entre las principales áreas donde existe espacio para mejorar se encuentra la necesidad de un informe sobre riesgos fiscales, principalmente con relación a choques macroeconómicos, desastres ocasionados por fenómenos naturales y pasivos de la seguridad social.
- El ejercicio de Presupuesto Abierto, que se aborda más ampliamente en el objetivo operativo 2.1 “Calidad del Gasto Público”, es parte de las acciones de la estrategia de Gobierno Abierto, como compromiso con la transparencia de la actual administración.
- El Ministerio de Finanzas Públicas, realizó los talleres “Normas Presupuestarias y Riesgos Fiscales”, en el marco de los principios de Gobierno Abierto, especialmente lo relacionado con la Transparencia Fiscal cuyos resultados serán incluidos en el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2017 a presentarse ante el Congreso de la República. Estuvo integrado por delegados de la SAT, SEGEPLAN, centros de investigación, representantes del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, sector privado y sociedad civil.
- Las normas presupuestarias se dividieron en presupuesto por resultados, transparencia, calidad del gasto e inversión. Es importante considerar Normas Presupuestarias para una transparente y eficiente ejecución del presupuesto.
- Se elaboraron cuatro documentos clave del ciclo presupuestario que considera el Índice de Presupuesto Abierto (OBI por sus siglas en inglés), siendo estos: 1) Informe de la Situación de las Finanzas Públicas de fin de año 2015; 2) Informe Preliminar del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017-2019; 3) Informe de la Situación de las Finanzas Públicas de medio año 2016; 4) Presupuesto Ciudadano 2016 y Presupuesto Ciudadano del Proyecto de Presupuesto 2017.
- Es importante entender y atender adecuadamente los Riesgos Fiscales, porque si son mal gestionados comprometen el equilibrio fiscal y el crecimiento económico del país, por lo que se identificaron los riesgos fiscales de: Clases Pasivas y Seguridad Social, Desastres provocados por fenómenos naturales, sistema financiero, empresas públicas no financieras y entidades descentralizadas, shocks macroeconómicos, proyectos mineros, acciones legales contra el Estado, costos de la Política Monetaria, riesgos a las finanzas públicas originadas por la deuda pública, endeudamiento municipal, contratos de participación público – privada y riesgos políticos; para ello se incorporaron medias de gestión del riesgo en el presupuesto 2017, sin embargo es importante avanzar el presupuesto multianual para minimizar el impacto.
- El Ministerio participó en la Comisión del Plan de Visión de País (Observatorio del Gasto Público) del Congreso de la República.

4.2 Portal de Transparencia Fiscal

- Se elaboraron 12 informes de Desempeño de la Política Fiscal durante el año, estos se encuentran publicados en la página. Adicionalmente la Dirección de Análisis y Política Fiscal es la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas responsable de publicar las estadísticas Financieras (Ingresos y Gastos) en el portal Web del MINFIN.

- Implementación de tableros de transparencia para las compras y adquisiciones requeridas por el estado de calamidad del Municipio de Jerez, Jutiapa.
- Se implementaron mejoras a los Sistemas de Información Financiera para mejorar la generación de información financiera. Entre los sistemas informáticos; se pueden citar las siguientes:
 - Desarrollo en la mejora de validación de cuotas en utilitario de programación financiera con cambios en el comprobante de programación C03 con mayor detalle a nivel de renglón, programa y fuente específica.
 - Revisión y definición del proceso para elaboración de reportes vinculados desde el programa Excel con las herramientas Powerquery y Powerpivot para definir tablas dinámicas con datos de los universos de información del Sistema de Inteligencia de Negocios.
 - Aplicación correcta de las reversiones de compromiso de cuotas de la clase de registro AUC con acumulación según cuatrimestre.
 - Generación de reporte integrado de cuotas de programación cuatrimestral y de anticipos en el Sistema de Inteligencia de Negocios.
 - Inclusión de reportes de la programación de transferencias corrientes y de capital en el Sistema de Inteligencia de Negocios.
 - Creación del reporte dinámico del seguimiento especial del gasto de clasificador temático.
 - Armonización de perfiles y permisos por usuarios para los clasificadores temáticos, creación de entidades y detalle de modificaciones presupuestarias según perfiles de entidad y ente rector.
 - Implementación de la columna Mediana de Precios, en la pantalla de proyectar precios de la formulación presupuestaria por resultados en el Sistema de Gestión (Siges).
 - Validación para que en la formulación de la inversión no se incluyan proyectos con estado de evaluación rechazado, y su validación en ejecución.
 - Implementación de un reporte exportable a Excel, de la ejecución de insumos del presupuesto por resultados en el Sistema de Gestión (Siges).
 - Generación de Tableros de Gobierno para seguimiento de emergencias y Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte.
 - Publicación de open data en el portal del Ministerio de Finanzas Públicas sobre datos de la ejecución presupuestaria y nómina.
 - Implementación de prácticas de transparencia activa y Gobierno Abierto, con la publicación del proyecto de presupuesto 2017 en formato reutilizable en Excel y Word.
- Se implementó los portales de transparencia con información de Gobiernos Locales en el marco de Gobierno Abierto en los compromisos de Inclusión e inmersión digital municipal y mecanismos de rendición de cuentas en los Gobiernos Locales.
- La DAAFIM con el apoyo del Proyecto Fiscal PROFI II-GIZ, inicio la implementación del Índice Consolidado Financiero Municipal –ICFM- y el Índice de Gestión Financiera Municipal –IGFM-, los cuales contienen una serie de indicadores para evaluar las finanzas municipales. El objetivo principal es que los gobiernos locales cuenten con información real de sus ingresos, egresos y deuda que sirva de insumo para la implementación de estrategias de mejora y la toma de decisiones, y definitivamente es un instrumento que fortalece la transparencia.
- Creación del portal Guateempleo y Guatenóminas para registrar los procesos de reclutamiento y contrataciones y pagos de empleados públicos a nivel nacional.

- Se inició el proceso de implementación del Sistema de Nómina y Registro de Personal -Guatenóminas-, en 25 entidades del Estado. Así mismo implementaron los módulos de Fondos Rotativos, Activos Fijos y Conciliaciones Bancarias en diferentes entidades del Estado que no contaban con dichos módulos.
- Se elaboraron casos de uso y su conceptualización relacionados con el Sistema de Nómina y Registro de Personal -Guatenóminas- que se detallan a continuación:
 - Proceso de desasignación de empleado de puesto 021.
 - Nómina de Regularización para compromisos de puestos del renglón 021.
 - Servicio de Notificación de Suspensiones del IGSS a Guatenóminas, Acciones de Enfermedad, Accidente y Maternidad (Gravidez).
 - Notificación de Nómina a PpR Renglón 011, 021, 022 y 029.
 - Programación y Reprogramación de jornales a personal con cargo al renglón 031. “jornales”.
 - Comparecencia de Personal 011, 022, 021 y 029.
- Se atendió las solicitudes que ingresaron de las diferentes instituciones como la Presidencia de la República, Secretarías, Ministerios de Estado, Otras Dependencias del Ejecutivo, Procuraduría General de la Nación, Entidades Descentralizadas y Autónomas, se generaron 3,415 actividades en el Ejercicio Fiscal 2016 dentro de los Sistemas siguientes:
 - Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-;
 - Sistema de Nómina y Registro de Personal -Guatenóminas-;
 - Sistema de Nómina y Registro de Personal -GuatenóminasDes-;
 - Sistema Informático de Gestión -SIGES-;
 - Sistema Integrado de Contabilidad para Entidades Descentralizadas.
- Se establecieron servicios para gestionar el tráfico de datos para brindar información presupuestaria hacia centros de investigación, portal de transparencia, utilizando herramientas de Excel Pivot y Bussines Intelligence, para coadyuvar a Gobierno Abierto.
- Se establecieron actividades que facilitaron el acceso a contenidos mediáticos, a fin de presentar a la población información de manera amigable, comprensible y de conocimiento público, sobre todo el intercambio de información con los medios de comunicación, que ha permitido la generación de cobertura noticiosa, y posicionar la transparencia como eje fundamental de esta gestión pública.
- Se lograron implementar en 53 municipalidades la herramienta informática servicios para Gobiernos Locales, y se desarrolló una opción en ServiciosGL que permite la generación e impresión masiva de boletos de ornato al cargar un archivo en formato CSV con los datos de los contribuyentes y el valor del boleto solicitado, lo cual contribuye a liberar tiempo de operación al usuario y una respuesta oportuna al contribuyente.
- Se conceptualizó, diseñó y desarrolló la nueva aplicación para dispositivos con sistema operativo Android, de ServiciosGL para contribuyentes, la cual consta básicamente de funcionalidades de consulta respecto a los catastros, servicios y cuenta corriente de los contribuyentes, pudiendo realizar algunas gestiones como generación de documentos de cobro, de boletos de ornato, envío de estos a sus correos electrónicos, y en su siguiente actualización, el pago de los mismos a través de tarjeta de crédito.
- Se diseñaron los casos de uso y conceptualizaciones, relacionados con el Sistema Integrado de Administración Financiera -SIAF- que se detallan a continuación:

- Donaciones en especie de Bienes Inmuebles inventariables;
- Donaciones en especie (ejecución de obra presupuestaria y contable) ;
- Revisión del comportamiento del Módulo de Inventarios;
- Actualización de Siges y Sicoin para adecuarse a los cambios derivados de modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado;
- Modificación relación Inventarios – Ejecución de Gastos por Fondo Rotativo;
- Modificaciones Gestión de Compras PpR, impresión de gestión, consulta de gestión, reportes;
- Proceso de Compra con Nit Virtual y Modalidad de Compra mediante concurso;
- Reportes módulo de donaciones en especie;
- Conceptualización de nuevo proceso para la reclasificación de saldos por contratos de servicio contabilizados en la cuenta Construcciones en Proceso y Traslado a la cuenta resultados acumulados Ejercicios de Años Anteriores;
- Modificación al Módulo de Contratos para la Ejecución PpR en la Modalidad de Ejecución de Fideicomisos;
- Modificaciones al Fondo Rotativo PpR, incluyendo casilla de variación en el monto de los insumos;
- Reclasificación de contratos de servicio contabilizados en la cuenta construcciones en proceso y trasladar os saldos al ejercicio de años anteriores;
- Reporte de incorporación de bienes.

Logros institucionales en el marco del planteamiento estratégico, año 2017

1. Rescate de las Finanzas Públicas.

1.1 Ordenamiento de las Finanzas Públicas

- Se implementó el sistema informático y reglamento para la administración de recursos públicos por medio de Cuenta Única del Tesoro –CUT- a los CODEDES, con el fin de registrar los aportes a Consejos de Desarrollo en cuentas únicas municipales, como parte de las acciones de transparencia, para lo cual se realizaron capacitaciones en los 22 departamentos del país y se aprobó el Reglamento para la Administración de la -CUT-, Acuerdo Ministerial No. 226-2017.
- Se implementó la Gestión por Resultados en el 100% de los Ministerios de Estado, lo que permitió una orientación de la administración pública hacia el logro de los resultados para brindar mejores servicios a los ciudadanos y eficientar los recursos asignados.
- Se elaboró el Sistema Informático para la formulación presupuestaria Municipal por Gestión por Resultados, en todos los municipios del país, así mismo se desarrolló un video tutorial para la formulación presupuestaria.
- Apoyo técnico al Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria -COPEP- y al Comité de Adjudicación de Bonos del Tesoro, para emisión de los mismos.
- Se dio seguimiento a la cartera de fideicomisos del Estado y se elaboró el informe de seguimiento con su respectiva publicación.
- El Ministerio de Finanzas Públicas, con el fin de transparentar la ejecución de los préstamos externos y así continuar con el proceso de modernización del Estado que busca ser más eficiente, implementó el Programa de Capacitación que acredita a profesionales de la gestión

de proyectos del Estado, de acuerdo a estándares inter-nacionales del Project Management Institute-PMI.

- Se logró la recuperación de inmuebles y devoluciones de fracciones de terreno a favor del Estado, entre ellos el inmueble de la finca 28,654 según Acuerdo Gubernativo 279-2016 y la fracción de terreno de la finca 226, que será adscrito a favor del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, según Acuerdo Gubernativo 242-2017.
- Se suscribieron 13 nuevos contratos de arrendamiento de fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado, de conformidad con el Acuerdo Gubernativo 905-2002, que generaron beneficios al Estado por un monto de Q1,330,224.24.
- Se logró reducir el tiempo de evacuación de expedientes de gestión de bienes muebles de 12 a 8 días hábiles, así mismo se evaluaron 193 expedientes de material ferroso para preparar evento de subasta pública a favor del Estado.
- El Ministerio de Finanzas Públicas por medio de la Dirección de Contabilidad del Estado recibió un total de 98 mil 491 actas de supervivencia para el registro legal que garantiza a los jubilados del Estado la continuidad de su pensión mensual de jubilación.
- Realizada la primera Jornada Médica Preventiva en el MINFIN, como parte del compromiso institucional de velar por el bienestar de sus colaboradores. Alrededor de 82 trabajadores acudieron a las clínicas de la entidad ministerial.
- Como parte del Plan de Acción de Discapacidad, el Ministerio de Finanzas Públicas realizó acciones de sensibilización y difusión, que permiten conocer más a fondo, los derechos de las personas con discapacidad.
- Se certificó a la Dirección Administrativa del MINFIN como oficina verde del sector público, y se obtuvo el reconocimiento de “Sello de Oficina Verde” por parte de CGP+L, por las acciones realizadas para disminuir los impactos ambientales, mejorar la salud y bienestar de los colaboradores y usuarios del Ministerio.
- El programa de Cultura Fiscal, promovió la cultura cívica fiscal en niños y jóvenes, con el objetivo de fomentar una ciudadanía participativa, consciente de sus derechos y obligaciones.
- Se certificó la primera promoción del MINFIN en conocimientos de Administración Pública, 134 colaboradores culminaron exitosamente sus estudios, como nuevos servidores públicos certificados, la certificación se realizó en coordinación con el Instituto de Administración Pública –INAP- y la Oficina de Servicio Civil –ONSEC-.
- Se logró cumplir satisfactoriamente con la primera entrega parcial de timbres fiscales 2017, Hojas de Papel Sellado Especial para Protocolo, documentos de seguridad 4053 de SAT-2017 y 2033 de SAT-2017. En igual forma se cumplió con la producción del calendario tributario SAT hasta Junio-2017; así mismo con la entrega de timbres de colegios profesionales 2017 y tarjetas de circulación SAT 2017.
- Se cumplió con la producción 4,000,000 de distintivos SAT-2017 y la producción de Licencias Forestales al Instituto Nacional de Bosques -INAB-.

- Se realizaron 410 Evaluaciones Psicométricas para la contratación de personal, teniendo como resultado seleccionar al personal idóneo para cada uno de los puestos de trabajo a desempeñar.
- Se realizaron Auditorías de Gestión para evaluar la estructura de control interno del Área Administrativa y sus operaciones, con los principios de eficacia, eficiencia y economía de las operaciones administrativas.
- En el área de las Auditorías Integrales (Financieras), se evaluó el control interno y la ejecución presupuestaria de las dependencias, con el propósito de verificar si los recursos asignados durante el período comprendido de septiembre a diciembre de 2016, fueron administrados y ejecutados con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, en cumplimiento a las leyes y normativas vigentes.
- En el área de las Auditorías Especiales, se verificó si los registros específicos de cada uno de los rubros o áreas auditadas, se efectuaron oportuna y razonablemente, y en los que corresponde, si los recursos institucionales se administraron o trasladaron con eficiencia, eficacia y transparencia.

1.2 Procesos para la implementación de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

- Traducida la Ley de Contrataciones del Estado en los idiomas de pueblos indígenas K'iche' y Mam, se encuentran disponibles en el portal de "GUATECOMPRAS".
- Se capacitó sobre la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, Subasta Electrónica Inversa y el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado "Guatecompras", a diferentes entidades del Estado y Proveedores.
- Se realizó con éxito la segunda adjudicación a través de Subasta Electrónica Inversa, en apoyo al Ministerio de Comunicaciones para la compra de tres puentes de acero modulares; la misma representó para el Estado de Guatemala un ahorro de Q4.3 millones.
- Bajo los principios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas, el Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-, y la Agencia para el Desarrollo Internacional -USAID-, realizaron la inauguración de una sede en las instalaciones del MINFIN, donde se ejecuta el Proyecto de Reforma Fiscal y de Compras.
- Con el fin de apoyar a las Mipymes como proveedoras del Estado se suscribió el convenio de cooperación interinstitucional entre los ministerios de Finanzas Públicas y de Economía con el Banco Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala -CHN-.
- Elaborado el contrato abierto para un sistema de administración y control en el uso de los combustibles, que contribuya a la reducción de huella de carbono generado por la flota del Estado.
- Se inició con el diseño y desarrollo del Registro de Precalificados de Proveedores y Guatecompras transaccional en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado.
- El Ministerio de Finanzas Públicas capacitó a periodistas en uso del Sistema GUATECOMPRAS, con el fin de ampliar conocimientos sobre el uso de este sistema que registra las adquisiciones del Estado.

- Implementado el Módulo de Baja Cuantía, Artículo 43 inciso “a” de la Ley de Contrataciones del Estado, orientado a la adquisición directa de bienes, suministros, obras y servicios, por un monto de hasta Q.25,000.00.
- Proceso de conceptualización de las aplicaciones para Smartphone denominadas “Adopta un NOG” y “Sigue SNIP”, para transparentar los procesos de contrataciones públicas y la ejecución presupuestaria de proyectos.
- El MINFIN y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, realizaron un taller dirigido a las unidades ejecutoras de las instituciones públicas, con el fin de promover la utilización de la Subasta Electrónica Inversa -SEI-, como una modalidad de compra efectiva para las adquisiciones del Estado.

2. Fortalecer las Finanzas Públicas de forma sostenible: con capacidad de inversión social, económica, urbana y rural.

2.1 Calidad del Gasto Público.

- Fortalecimiento de la Política Fiscal para el diseño e implementación del marco macrofiscal de mediano y largo plazo, para la proyección del presupuesto multianual y sus indicadores de ingresos y gastos presupuestarios.
- Evaluación técnica y financiera de las propuestas de iniciativas de ley para la generación de nuevos impuestos y servicios públicos, entre ellas, la refacción escolar, ganaderos, política fiscal verde, entre otros.
- El MINFIN realizó la formulación del Presupuesto Abierto Multianual “Ruta País 2018-2022”, con un enfoque estratégico de desarrollo y transparencia en la calidad del gasto público, el proceso de formulación del Anteproyecto de Presupuesto era un compromiso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto.
- Se dio inicio al proceso para la certificación de la calidad del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado mediante la norma ISO 19011 en el marco del Sistema de Gestión de Calidad.
- Se dio seguimiento a la ejecución presupuestaria a través de la implementación del Presupuesto por Resultados- PpR-; en el año 2017 se logra mejorar la calidad del gasto y transparentar la ejecución presupuestaria, por medio de la implementación del módulo del PpR, en el Sistema de Gestión –SIGES-.
- El MINFIN elaboró Proyecto de Iniciativa de Ley para la liquidación de Fideicomisos, según lo establece el Decreto 50-2016.
- Como parte de los procesos de extinción y/o liquidación de fideicomisos, se formalizó la extinción del fideicomiso para el Desarrollo Integral del Tercer Sector de la Economía.
- El MINFIN llevó a cabo el lanzamiento de la desmaterialización de bonos del tesoro, mediante el cual se realizó la emisión de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala, de manera electrónica por medio de la Bolsa de Valores, fortaleciendo el mercado de deuda pública con transparencia y eficiencia.

- Se inició con el proceso de democratización de los bonos del tesoro a través de la emisión de bonos de baja cuantía para fomentar el acceso a la ciudadanía en general, se lanzó la primera colocación de bonos del tesoro para pequeños inversionistas, con una tasa de rendimiento de 6.25%, los cuales podrán ser adquiridos a través de las casas o agentes de bolsa a partir de Q25 mil hasta Q500 mil.
- Venta de títulos de valores, el Gobierno de Guatemala logro dar un paso importante al llevar a cabo la primera colocación electrónica de Bonos del Tesoro, conocido como Anotación en Cuenta, colocando en esta emisión inicial Q207 millones a un plazo de 5, 10, 12 y 15 años.
- El Ministerio de Finanzas Públicas concretó la colocación de Eurobonos que permitió el ahorro de Q 94.0 millones de Quetzales; asimismo una transacción de US\$500 millones, con una tasa de interés de 4.5% a 10 años plazo.
- Se diseñó el Módulo para el Plan de Ejecución de Préstamos Externos -PEP- dentro del Sistema de Control de Informes de Cumplimiento –SCIC-, que permite que las entidades ejecutoras de préstamos externos con presupuesto disponible, cuenten con una herramienta informática para ingresar en el PEP.
- El Ministerio de Finanzas Públicas en alianza estratégica con el Registro General de la Propiedad y la Municipalidad de Guatemala, ponen a disposición el aviso notarial electrónico, el cual es una plataforma que ofrece al gremio de Abogados y Notarios, el envío electrónico de los avisos notariales en un solo trámite administrativo.
- El Aviso Notarial Electrónico, se logró implementar en la sede central del Segundo Registro de la Propiedad de Quetzaltenango y en sus delegaciones de la cabecera departamental de San Marcos.
- Implementada la base de datos Sistema de Acceso a Usuarios –SAU- para el registro de la información de Títulos-Valores que constituyen activos del Estado.
- Informe de Liquidación Anual del Presupuesto General de Ingresos y Egresos y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal 2016.
- El Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- y la Controlaría General de Cuentas -CGC firmaron un convenio para auditoría de nómina de trabajadores y pensionados, con el objeto de velar por la transparencia y manteniendo el debido control administrativo y financiero de las operaciones de pago del sector público.
- El Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- acordó con el Registro Nacional de las Personas-Renap-, realizar un nuevo convenio que incluye actualización y ampliación del convenio suscrito anteriormente, para el intercambio de información pública; a través del cual se ha logrado una reducción en las erogaciones de pensiones de abril 2016 a mayo 2017 de Q27 millones.
- Se implementó el Sistema Guatenóminas en Entidades Descentralizadas; el sistema incluye la incorporación de las personas contratadas en los renglones de gasto 011 “Personal Permanente”, 021 “Personal Supernumerario”, 022 “Personal por Contrato”, y 029 “Otras Remuneraciones de Personal Temporal”, implementado en 15 entidades: CONRED, CONALFA, CDAG, INGUAT, Congreso de la Republica, RENAP, SAT, IPM, IDPP, FEDEFUT, SENABET, INE,
- CNPAG, PDH, INAP.

- Se suscribió el convenio con el IGSS para articular Guatenóminas para el registro de suspensiones en línea.

2.2 Fortalecimiento de la Política Fiscal.

- Administración Tributaria –SAT-, elaboraron las Estimaciones de Recaudación Tributaria para el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Gobierno para 2018 y Presupuesto Plurianual 2018- 2022.
- El MINFIN con la finalidad de fortalecer las finanzas públicas, suscribió un Convenio de Cooperación Interinstitucional, con la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, y el Banco Crédito Hipotecario Nacional –CHN-, con el objetivo de crear procesos, transacciones eficientes y transparentes utilizando la disponibilidad tecnológica, orientada a servir a los guatemaltecos.
- El MINFIN y la SAT, como parte del ordenamiento de las finanzas y la recaudación tributaria, lograron la suscripción del Acuerdo Gubernativo No. 82-2017, que busca promover acciones y facilitar espacios para que los contribuyentes, tanto personas individuales como jurídicas de cualquier actividad económica, regularicen y se pongan al día en sus obligaciones con la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-.
- En el marco del Foro Global de Transparencia en Materia Fiscal y Convención Multilateral de Asistencia Mutua en Materia Fiscal; los organismos Ejecutivo y Legislativo ratificaron la convención que promueve este foro sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE.
- Guatemala logró mejorar su posición (colaboradores y cooperantes en transparencia fiscal) subiendo dos categorías ante el Foro Global de la OCDE, obteniendo la calificación de “conforme en gran medida con el estándar internacional” (largely compliant), luego de presentar los avances en materia de transparencia fiscal, en la reunión de revisión acelerada de informes “fast track” realizada en Panamá.
- El MINFIN participó en la elaboración de la Estrategia Fiscal Ambiental, la cual se sustenta en las áreas siguientes: a) la contaminación vehicular; b) gases de efecto invernadero y c) desechos tóxicos altamente contaminantes.
- El Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN- realizaron la conferencia internacional sobre economía ambiental, la cual busca obtener lineamientos para la construcción de una Estrategia Nacional para el desarrollo ambiental sostenible.
- El MINFIN en el marco de la Política Verde, se ha interesado en replicar el modelo de saneamiento ambiental empleado por la Municipalidad de San Pedro La Laguna.
- El MINFIN abrió a discusión los instrumentos fiscales verdes a favor del medio ambiente, en este sentido se van a enfocar en un impositivo tributario, es decir como parte del impuesto de circulación de tenencia de vehículos.

- El MINFIN con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, llevó a cabo el taller “cambio climático y estrategia fiscal ambiental”; esta estrategia integral incluye incentivos para emprendimientos amigables con el medio ambiente.
- El Ministerio de Finanzas Públicas, en apoyo a la recaudación del Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones, a través de mecanismos técnicos y administrativos, permitieron la agilización, transparencia y eficiente administración, que contribuyó a una recaudación de Q 16,283,947.95 millones de Quetzales.
- Se fortaleció el proceso para acelerar la gestión de expedientes de Procesos Sucesorios, relacionados con el Impuesto de Herencias, Legados y Donaciones, adoptando una nueva metodología de cálculo de liquidación y resolución en forma automática, a través de un sistema de gestión de expedientes.
- Actualizado el Registro Fiscal de Bienes Inmuebles, a través de avisos notariales y avalúos de bienes inmuebles, durante el año 2017, habiéndose alcanzado 21,747 avisos de transacciones de bienes inmuebles; 2,519 grabación de avalúos aprobados y 5,234 rectificaciones de registros fiscales.
- Se lograron establecer zonas homogéneas de valor, por medio de una metodología que permite que las municipalidades puedan establecer cálculos del IUSI en zonas homogéneas definidas con la asesoría del MINFIN.
- Se desarrolló la plataforma de capacitación en línea para que los municipios del país dispongan de una validación y certificación en línea del Instituto de Administración Pública – INAP-.
- El MINFIN en coordinación con el Fondo Monetario Internacional, realizó un taller para el desarrollo del Plan para la Implementación de recomendaciones en materia Transparencia Fiscal, en el marco de Gobierno Abierto.

3. Objetivo Estratégico: Liderar una Agenda para acelerar el crecimiento económico inclusivo.

- El Ministerio de Finanzas Públicas, presentó ante el Congreso de la República para el presupuesto 2017, 3 propuestas de préstamo por un monto de US\$420 millones ante la banca multilateral, dos de ellos para el fortalecimiento del sector justicia y uno para la administración tributaria.
- El Señor Ministro en representación del Ministerio de Finanzas Públicas participó en el cierre del panel relacionado a la Primera Junta Ampliada 2017 del Consejo Empresarial de América Latina (CEAL).
- Evaluación y seguimiento de los Programas Asociados al Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte -PAPTN-.
- Minfin retomó la agenda internacional para atracción de inversión y estabilidad financiera a través de reuniones internacionales con la iniciativa GIFTI, la Oficina de Evaluación Tecnológica –OTA- del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, el Fortalecimiento del Sector Financiero –FIRST- del Banco Mundial, Corporación de Desafío del Milenio – MCC-, e Instituto de Recursos Mundiales – WRI-.

- Se construyó el Índice Consolidado Financiero Municipal –ICFM que muestra la situación financiera de todas las municipalidades de país y que se encuentra en un sistema informático con usuarios de consulta para cada municipalidad, lo que permitirá elaborar el ranking municipal.
- Se implementó el ServiciosGL en los gobiernos locales, en 11 municipios del país, localizados en los departamentos de Quiché, Huehuetenango, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Zacapa y Suchitepéquez.
- En relación a las finanzas municipales, se están ingresando y validando datos de presupuesto en la herramienta informática Business Intelligence –BI- de las 340 municipalidades durante los años 2014, 2015 y 2016, para la correcta toma de decisiones.
- El MINFIN apoyo a la elaboración del diagnóstico financiero para el seguimiento al plan piloto de 5 municipalidades, que permitirá determinar el incremento de los ingresos propios. Las municipalidades son: Antigua Guatemala (Sacatepéquez), Salamá (Baja Verapaz), Zaragoza (Chimaltenango), San Cristóbal Acasaguastlán (El Progreso), Masagua (Escuintla).
- El MINFIN apoyó a municipalidades en los procesos de mejora y modernización de los sistemas financieros, a través de la capacitación a 80 Personas procedentes de distintos departamentos del país.
- Implementados los ServiciosGL en los Gobiernos Locales (APP, Cobro de IUSI, Índice Consolidado Financiero Municipal -ICFM-).

4. Gerenciar un sistema de Transparencia Fiscal.

4.1 Implementar principios y prácticas de gobierno abierto y gestión de riesgos Fiscales

- El Ministerio de Finanzas Públicas, inició las gestiones de un seguro por desastres causados por lluvias con el Banco Mundial -BM- por un monto de US\$25 millones, para contar con una disponibilidad de caja de aproximadamente Q400 millones en caso de ocurrir un desastre para atender emergencias por desastres naturales causados por exceso de lluvias.
- El MINFIN como parte de sus compromisos con la transparencia ingreso a formar parte de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés), con el objetivo de contribuir al logro del eje estratégico de Cero Tolerancia a la Corrupción, así como, cumplir con sus compromisos de Gobierno Abierto.
- El Ministerio de Finanzas Públicas como parte del fortalecimiento a los procesos de transparencia y rendición de cuentas, conjuntamente con el Banco Mundial se realizó el lanzamiento del Observatorio de Calidad del Gasto Público, se avanzó en la consolidación de información en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- El MINFIN, logró establecer avances significativos sobre el Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, el que se presentó en la Mesa Técnica, con la verificación de 16 metas sobre el proceso de cumplimiento de los compromisos establecidos en dicho plan.
- MINFIN participó en el XXVI Seminario Nacional de Finanzas Públicas y presentó el proceso de Presupuesto Abierto en el marco de Gobierno Abierto y Transparencia Fiscal.

- Se apoyó en la realización de la tercera evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) en coordinación con expertos de Unión Europea y los distintos ministerios de gobierno.
- Se fortaleció los procesos de transparencia fiscal y calificación de riesgo nacional, donde se mantuvo la calificación de riesgo crediticio del país con una perspectiva estable según la calificadora Moody's.
- Se creó el Comité de Usuarios de Datos Abiertos del MINFIN para implementar las acciones de poner a disposición información presupuestaria y dar mayor acceso a la evaluación de la calidad del gasto en el marco del Tercer Plan de Gobierno Abierto. Así mismo, se logró la implementación del mapeo de contenidos del sitio web de MINFIN y se mejoró el acceso a la información pública en línea.
- Se impartieron capacitaciones a diferentes establecimientos educativos, públicos y privados, con diversos temas de actualidad como: Impuestos vigentes en Guatemala, Ley de Actualización Tributaria, Ley de Acceso a la Información Pública, Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Contrataciones y Adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS).
- Se capacitó al personal de este Ministerio, en diversos temas, tales como: Detección y Consecuencias del Lavado de Dinero en la Administración Pública, Ley de Acceso a la Información Pública, Manejo de Sistema SIARH para la Selección de Personal, Procedimiento de Registro de Contratos de la Contraloría General de Cuentas, Detección de Documentos Falsificados.
- En el marco de la Política de Gobierno Abierto, el Ministerio de Finanzas Públicas, el Banco de Guatemala y la Superintendencia de Administración Tributaria, presentaron ante entidades de Gobierno, sectores de la sociedad civil, centros de investigación y comunidad internacional, el modelo macroeconómico y fiscal a considerar para la construcción del Presupuesto Multianual 2018- 2022 “Ruta País”.
- El Ministerio de Finanzas Públicas completó talleres sobre Presupuesto Abierto, evento que se llevó a cabo del 22 de mayo al 8 de junio, desarrollándose foros y talleres sobre presupuesto abierto en los que, las distintas unidades ejecutoras del gasto presentaron su formulación presupuestaria multianual 2018-2022.
- En cumplimiento a la Política de Transparencia y dentro del ejercicio de Presupuesto Abierto, instituciones como Ministerio de Educación, Salud y Comunicaciones, presentaron las propuestas de aportes y listado geográfico de obras para el 2018 vía convenios ONGs.
- El MINFIN incorporó en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2017, una separata sobre Riesgos Fiscales.
- Realizado un taller para la discusión de riesgos fiscales, con la finalidad de aplicar los Principios de Gobierno Abierto, especialmente lo relacionado con la Transparencia Fiscal y a la vez, atender las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y otros Organismos Internacionales.
- Elaboración y publicación de cuatro de los ocho documentos clave del ciclo presupuestario que considera el Índice de Presupuesto Abierto (OBI por sus siglas en inglés), siendo estos: 1)

Informe de la Situación de las Finanzas Públicas de fin de año 2016; 2) Informe Preliminar del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018-2022; 3) Informe de la Situación de las Finanzas Públicas de medio año 2017; 4) Presupuesto Ciudadano del Aprobado 2017 y Presupuesto Ciudadano del Proyecto de Presupuesto 2018.

- **4.2. Implementar el portal de transparencia fiscal**

- El MINFIN implementó mejoras en los sistemas informáticos que son administrados por esta cartera:
- **Guatecompras:**
Mejoras al plan anual de compras; búsquedas por CUI; implementación de nuevas reglas en cuanto a la modalidad de compra y creación, incluyendo su método de compra.
- **Guatenóminas:**
Registro automático de suspensiones del IGSS; incorporación del código único de identificación personal en Guatenóminas; mejoras en el proceso de recepción de nóminas de horas extras para permitir realizar cargas por estructura programática; facilidades para realizar consultas de pago de empleados con relación de dependencia (011 y 022); entre otras.
- **Sicoin**
Incorporación de un módulo para efectuar transferencias del MINFIN a los Consejos de Desarrollo Departamental.
- **Siges**
Creación de un sistema que registra las donaciones en especie de infraestructura con y sin vinculación a contratos, es decir, que se opera solamente a nivel contable.
- En apoyo a la implementación de Sistemas internos y externos, el MINFIN fortaleció los siguientes sistemas:
 - Sistema de Expedientes Web en la Empresa Portuaria Quetzal –EPQ-.
 - Sistema de Control de Informes de Cumplimiento –SCIC.
 - Sistema de Control de Parqueos –SICOP
 - Sistema de Análisis Técnico.
- En apoyo al soporte técnico de usuarios; se logró implementar la primera fase de la Plataforma de Gestión de requerimientos de la Dirección de Tecnologías de la Información.
- Se implementaron mecanismos de auditoría a usuarios específicos en la base de datos de SICOIN Gobierno Central y Descentralizadas.
- Ampliada la calidad del servicio de telecomunicaciones para todos los equipos instalados en el Ministerio.

Financiado por:



UNIÓN EUROPEA