



Soluciones a desafíos públicos

PROPUESTAS

Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2017

Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social
y de Seguridad 2011-2021

Guatemala, noviembre de 2016

DOCUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO

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



CONTENIDO

CONTENIDO	2
1. Introducción.....	3
2. Orientación del Proyecto de Presupuesto.....	3
3. Supuestos Macroeconómicos del Proyecto de Presupuesto.....	6
4. Panorama General del Presupuesto 2017	6
5. El Presupuesto de Ingresos	13
6. El Presupuesto de Egresos	20
6.1. Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	23
6.2. Ministerio de Educación	26
6.3. Servicios de la Deuda Pública	29
6.4. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	31
6.5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	33
6.6. Ministerio de Gobernación	35
6.7. Prioridades del Presupuesto de Egresos.....	38
7. Conclusiones Generales.....	40
8. Conclusiones Particulares	41
9. Recomendaciones	42

1. Introducción

El 2 de septiembre de 2016 fue remitido al Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017. El objetivo de este informe es presentar un análisis sobre los principales aspectos de dicho proyecto a fin de brindar una idea de lo realista del mismo en términos de sus supuestos, fuentes de ingresos y la composición del gasto.

2. Orientación del Proyecto de Presupuesto

Bajo la administración del Presidente Morales se estableció la Política General 2016-2020, en la cual se definen las prioridades con base al Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032: 1) Cero Tolerancia a la Corrupción y Modernización del Estado; 2) Seguridad Alimentaria y Nutricional, Salud Integral y Educación de Calidad; 3) Fomento de las Mipymes, Turismo y Construcción de Vivienda; 4) Seguridad Integral; y, 5) Ambiente y Recursos Naturales. Además, la orientación del Proyecto de presupuesto siguió la Metodología de Gestión por Resultados. Los cinco ejes descritos anteriormente, cuentan con un aproximado de 81 acciones estratégicas; 29 metas; y, 14 resultados estratégicos con una temporalidad del 2015 al 2019. En el proyecto de presupuesto del 2016 se fijaron 9 resultados estratégicos (menos que los 11 establecidos en el proyecto del 2015) y 70 productos (en el proyecto del 2013 fueron 59 productos, en 2014 fueron 68 y en 2015 fueron 87). Con relación a los resultados estratégicos se definieron aproximadamente 78 productos y 212 subproductos, bajo 10 programas y 5 subprogramas estratégicos. Para los 54 resultados institucionales se establecieron 214 productos y 466 subproductos, contenidos en 40 programas y 9 subprogramas. Es importante señalar que incluye una sección sobre los avances de los resultados estratégicos para el período 2012-2015. Se argumenta que de los 11 resultados estratégicos, las entidades se vincularon a nueve de ellos y al finalizar el período se verificó que en algunos casos no se logró alcanzar lo que se había programado.

Cabe destacar que el primer resultado estratégico es sobre la mortalidad de la niñez en lugar de la mortalidad infantil; el segundo resultado estratégico se modificó para cubrir únicamente a los menores de dos años en lugar de los menores de cinco años; en cuanto al tercer resultado estratégico el punto de partida reportado el año pasado para el 2013 era de 14.7% pero ahora se reporta que era 15.6% en 2015; el cuarto resultado estratégico se mantiene igual; los resultados estratégicos 5, 6, 7, 8, 9, y 13 son nuevos; el resultado estratégico 10 fija una menor reducción de la tasa de delitos contra el patrimonio (de 7 puntos vs. 10 puntos); mientras que el resultado estratégico 11 establece una meta más ambiciosa (6 puntos vs. 3 puntos); el resultado estratégico 12 es prácticamente el mismo pero ahora sí se explicitan las entidades a cargo del mismo. Entre los resultados estratégicos que se eliminaron se encuentran los que corresponden a la población

subalimentada y a la que recibe ingresos insuficientes para adquirir los alimentos de la canasta básica. Se argumenta que “en el 2012 cuando se estableció el resultado y al finalizar la temporalidad del mismo, no se tuvo datos para establecer la línea base y tampoco para determinar si se logró una disminución en la población subalimentada e incremento en los ingresos familiares”. Recientemente salió a luz pública que hubo corrupción en la entrega de granos básicos a población vulnerable. Por otro lado, llama la atención que se eliminó el resultado estratégico de formalizar el empleo aunque se superó la meta del período sigue siendo un desafío del país. La práctica de modificar continuamente los resultados estratégicos dificulta la labor de fiscalizar la gestión presupuestaria, y desvirtúa el objetivo de aclarar las prioridades de mediano y largo plazo que deben orientar el gasto público.

Tabla 1. Resultados estratégicos en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017

Resultado estratégico	Programa o subprograma presupuestario	Entidad responsable	Entidades vinculadas
1. Para el 2019, se ha disminuido la mortalidad en la niñez en 10 puntos por cada mil nacidos vivos (de 35 muertes por mil nacidos vivos en 2015 a 25 muertes por mil nacidos vivos en 2019)	Prevención de la Mortalidad en la Niñez y de la Desnutrición Crónica	MSPAS	MSPAS
2. Para el 2019, se ha disminuido la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de dos años, en 10 puntos porcentuales (de 41.7% en 2015 a 31.7% en 2019)	Prevención de la Desnutrición Crónica	SESAN	MSPAS, MIDES, SESAN e INFOM
3. Para el 2019, se ha disminuido la población subalimentada en 1 punto porcentual (de 15.6% en 2015 a 14.6% en 2019).	Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos	MAGA	MINEDUC, MAGA y MIDES
4. Para el 2019, se ha disminuido la razón de mortalidad materna en 20 puntos (de 113 en 2013 a 93 en 2019).	Prevención de la Mortalidad Materna y Neonatal	MSPAS	MSPAS
5. Para el 2019, se ha incrementado la cobertura de educación primaria en 6 puntos porcentuales (de 82.0% en 2014 a 88.0% en 2019).	Cobertura de Educación Escolar de Primaria	MINEDUC	MINEDUC y MIDES
6. Para el 2019, se ha incrementado la cobertura de educación preprimaria en 12 puntos porcentuales (de 47.3% en 2014 a 59.3% en 2019).	Cobertura de Educación Escolar de Preprimaria	MINEDUC	MINEDUC
7. Para el 2019, se ha incrementado la tasa de finalización en primaria en 7.1 puntos porcentuales (de 71.7 en 2013 a 78.8% en 2019).	Primaria Completa	MINEDUC	MINEDUC
8. Para el 2019, se ha incrementado la posición del país en el índice de competitividad turística en 10 posiciones (de la posición 80 en 2015 a la 70 en 2019).	Incremento de la Competitividad Turística	INGUAT	INGUAT
9. Para el 2019, se ha reducido el déficit habitacional en 4.0% (de 1.6 millones de viviendas en 2015 a 1.5 millones de viviendas en 2019).	Desarrollo de la Vivienda	MICIVI	MICIVI
10. Para el 2019, se ha disminuido la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas en 7 puntos (de 97 en 2015 a 90 en 2019).	Prevención de Hechos Delictivos Contra el Patrimonio	MINGOB	MINGOB, MDN y MIDES
11. Para el 2019, se ha disminuido la tasa de homicidios en 6 puntos (de 29.5 en 2015 a 23.5 en 2019).	Reducción del Índice de Homicidios	MINGOB	MINGOB
12. Para el 2019, se ha mantenido la cobertura forestal del territorio nacional en 33.7%.	Cobertura Forestal	INAB	INAB y CONAP

Resultado estratégico	Programa o subprograma presupuestario	Entidad responsable	Entidades vinculadas
13. Para el 2019, se ha incrementado en el país la capacidad de resiliencia y adaptación al cambio climático.	Resiliencia y Adaptación al Cambio Climático	MARN	MARN
14. Para el 2019, se ha incrementado la participación de la energía renovable en la matriz energética en 5 puntos porcentuales (de 64.94% en 2014 a 69.4% en 2019).	Incremento de la Energía Renovable en la Matriz Energética	MEM	MEM

Abreviaturas: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN); Ministerio de Gobernación (MINGOB); Ministerio de la Defensa Nacional (MDN); Ministerio de Educación (MINEDUC); Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT); Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN); Ministerio de Desarrollo (MIDES); Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI); Ministerio de Energía y Minas (MEM); Instituto de Fomento Municipal (INFOM); Instituto Nacional de Bosques (INAB); Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).

Fuente: Metodología de la Gestión por Resultados del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

En esta ocasión se presenta explícitamente la entidad responsable de lograr cada uno de los resultados estratégicos. También debe señalarse que se incluyeron algunos nuevos modelos lógicos de la estrategia y se actualizaron los adoptados por el MSPAS y el MINGOB en 2012. Sin embargo, da la impresión que los modelos lógicos formulados responden a la institucionalidad pública en lugar de a las causas estructurales de las problemáticas tratadas. Por ejemplo, llama la atención que no se incluye la temática de la pobreza como un tema estratégico para el desarrollo del país. La asignación en 2017 para el logro de los resultados estratégicos es de Q.3,932.8 millones aunque para el resultado estratégico 8 la asignación presupuestaria no está disponible.

En el proyecto de presupuesto se incluye un apartado con los indicadores de producto y resultado de cada institución, y otro con la producción y metas por institución. Se observa que las instituciones que entregan servicios sociales tienden a enfocarse en indicadores de cobertura sin dar énfasis a la calidad del servicio. Por otro lado, la producción y metas de cada institución permiten cuantificar los bienes y servicios que brindan las entidades así como establecer su costo promedio. Por ejemplo, para el ejercicio fiscal 2017 el costo promedio de cada hora de protección física y seguridad de los altos funcionarios del Organismo Ejecutivo, exfuncionarios y sus familias sería de Q17,795.33. Sería recomendable incluir datos históricos de referencia para poder determinar si los costos promedios se han incrementado o reducido, y además conocer la efectividad de los distintos programas. En términos generales se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas.

Finalmente, se destaca que el Ministerio de Finanzas Públicas promovió una serie de reuniones informativas en lo que denominó “Presupuesto Abierto 2017”. Se considera que fue un buen primer paso que en el futuro debiera realizarse con mayor planificación, profundidad y una metodología que verdaderamente permita formular contribuciones al Proyecto de Presupuesto a partir de una discusión con fundamentos técnicos.

3. Supuestos Macroeconómicos del Proyecto de Presupuesto

En la siguiente Tabla se presenta la evolución reciente de las variables macroeconómicas asociadas al Proyecto de Presupuesto junto con sus proyecciones 2017-2019. Como en ocasiones anteriores, puede verse que se encontraron algunas inconsistencias en cuanto a las tasas de variación que en realidad implicarían las cifras que respaldan el Proyecto de Presupuesto. Concretamente implican un mayor crecimiento económico que el que supone el escenario bajo del Banco de Guatemala y el que supuestamente fue utilizado para hacer el Proyecto del Presupuesto.

Tabla 2. Principales variables macroeconómicas

Variable	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB real (millones de quetzales)	207,776.0	213,946.6	221,857.5	231,118.2	240,706.8	248,132.4	P: 257,056.6	P: 266,157.8	P: 276,100.1
Variación (%)	4.2	3.0	3.7	4.2	4.1	3.1	P: 3.2 (3.6)	P: 3.1 (3.5)	P: 3.2 (3.7)
PIB nominal (millones de quetzales)	371,011.6	394,723.0	423,097.7	454,052.8	488,333.0	522,085.5	P: 559,411.3	P: 602,386.2	P: 649,883.9
Variación (%)	11.4	6.4	7.2	7.3	7.5	6.9	P: 7.0 (7.1)	P: 7.3 (7.7)	P: 7.4 (7.9)
Importaciones CIF (variación)	20.1	2.3	3.1	4.4	-3.5	n.d.	P: 4.5	P: 5.0	P: 5.0
Exportaciones FOB (variación)	22.9	-4.1	0.5	7.8	-1.2	n.d.	P: 6.0	P: 6.0	P: 6.0
Inflación (%)	6.2	3.5	4.4	3.0	3.1	n.d.	P: 3.0	P: 3.0	P: 3.0

Nota: Los valores entre paréntesis corresponden a calcular la variación con las cifras del Proyecto de Presupuesto, P: corresponde al dato del Proyecto de Presupuesto.

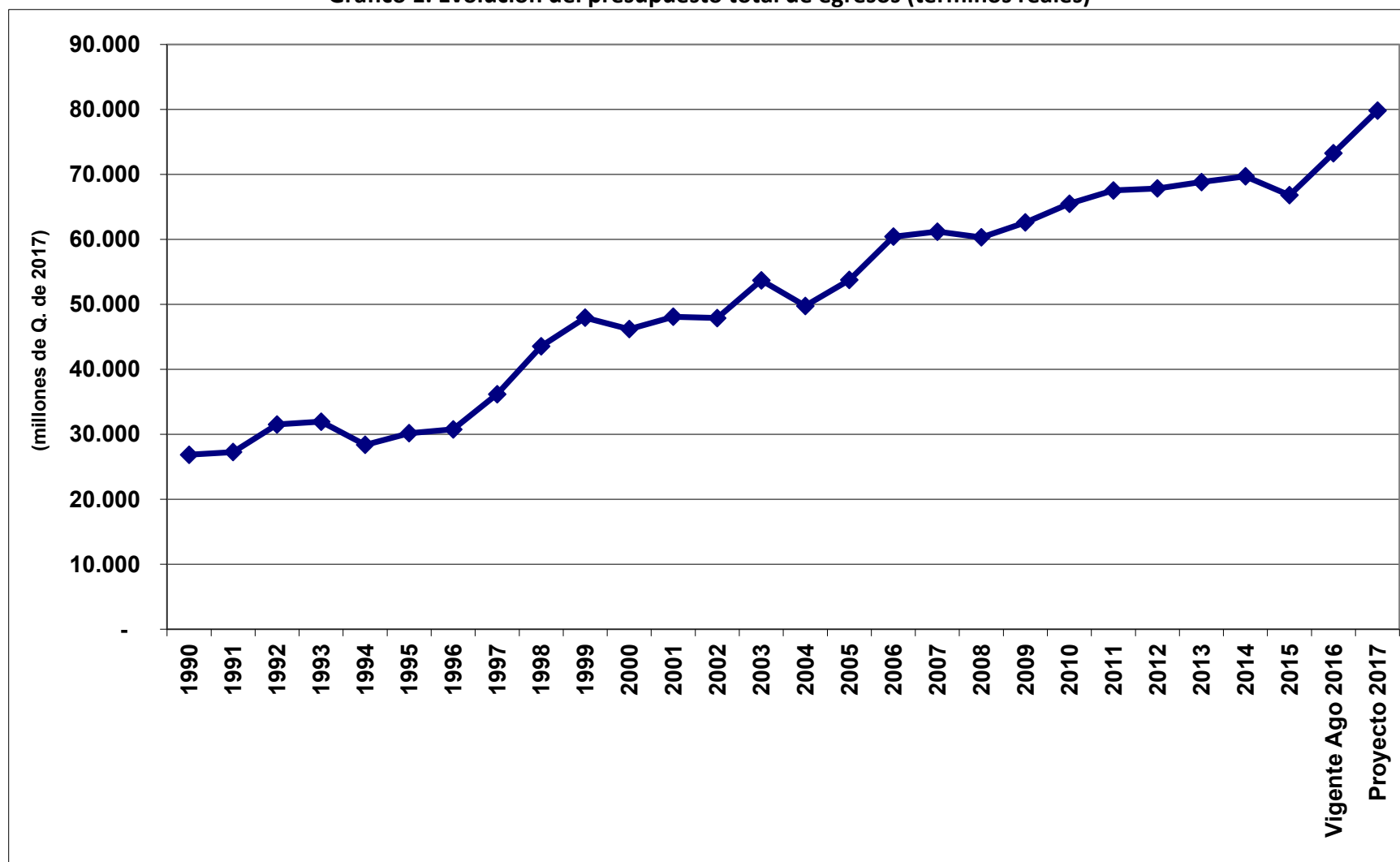
Fuente: Estadísticas del Banco de Guatemala, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017 y datos obtenidos directamente del Ministerio de Finanzas Públicas.

En síntesis, es recomendable verdaderamente utilizar las proyecciones macroeconómicas del escenario bajo del Banco de Guatemala para sustentar el Proyecto de Presupuesto.

4. Panorama General del Presupuesto 2017

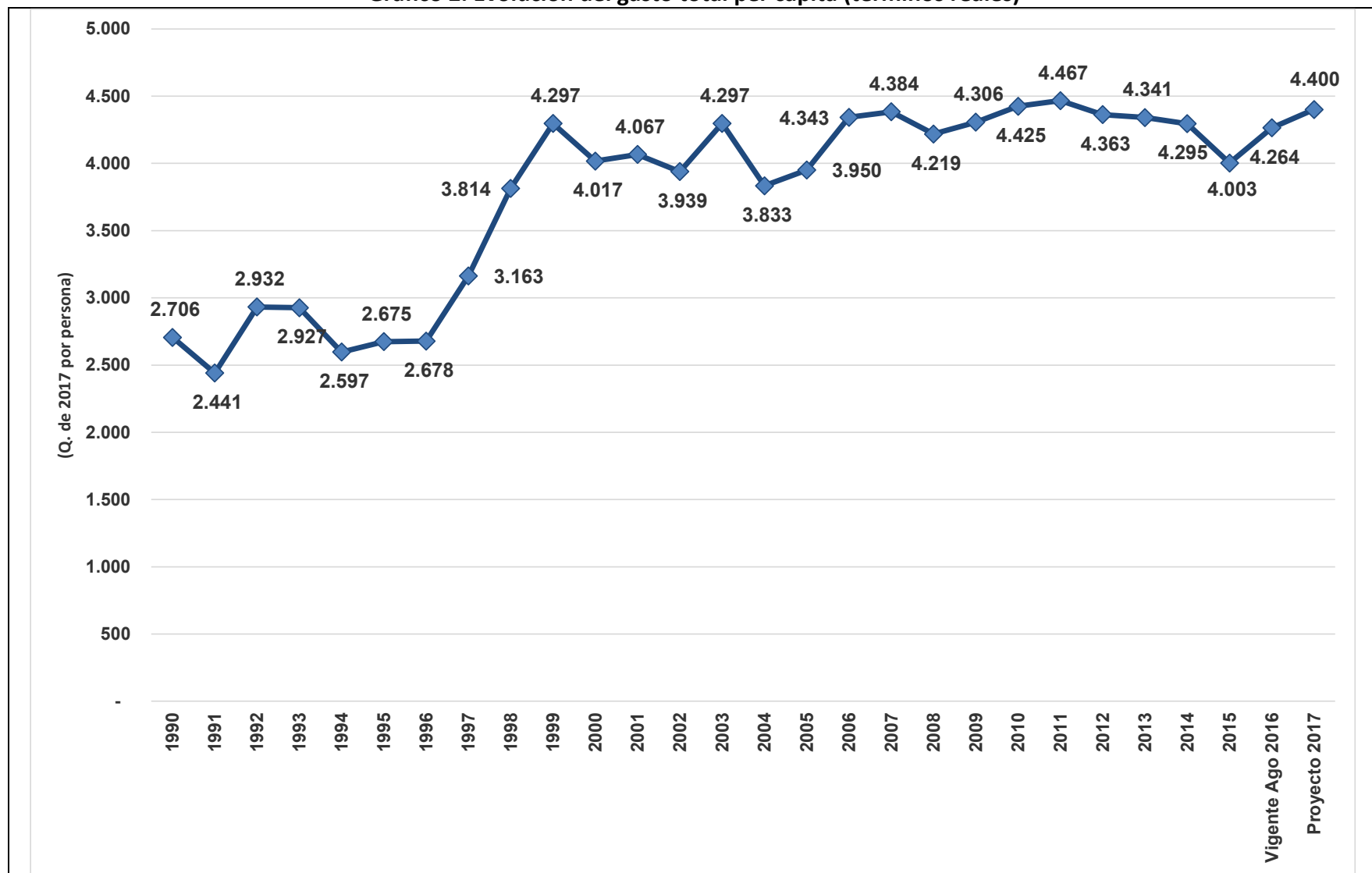
El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2017 asciende a Q.79,830 millones. Como se puede observar en el Gráfico 1, luego de la firma de los Acuerdos de Paz se dio un primer incremento del presupuesto total ejecutado en el período 1997-1999. Luego el incremento fue en años puntuales: 2003 y 2006, y tuvo una tendencia al alza del 2008 al 2014. El monto propuesto para 2017 es, en términos reales, mayor al presupuesto vigente a agosto del ejercicio fiscal 2016 y superior al ejecutado en 2015 (8.9% y 19.5%, respectivamente). Sin embargo, al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto per cápita ha sido similar desde 1999 a la fecha (ver Gráfico 2). En cuanto a su composición se observa un incremento en los gastos de funcionamiento y una leve recuperación del gasto de inversión (ver Gráfico 3).

Gráfico 1. Evolución del presupuesto total de egresos (términos reales)



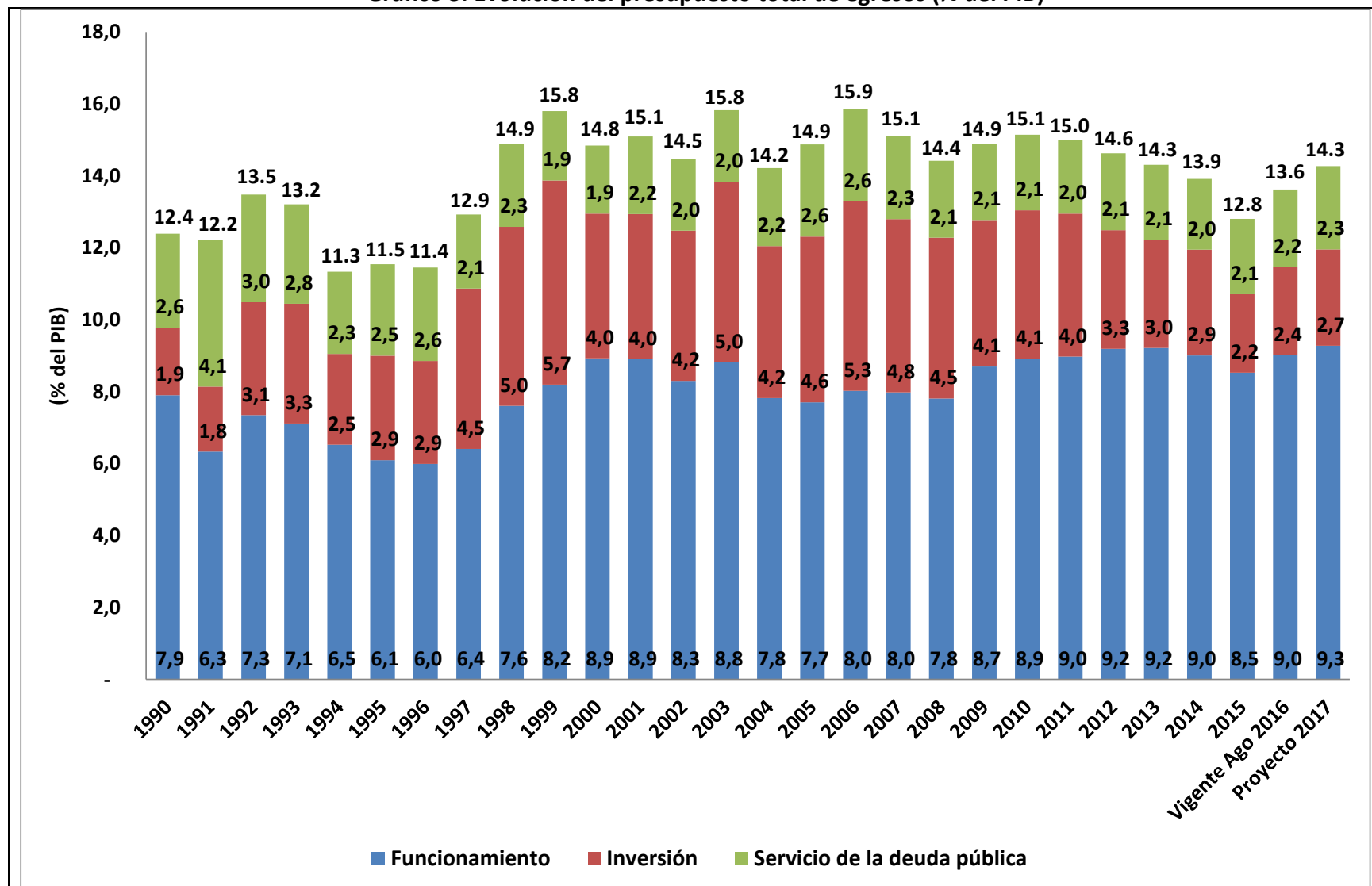
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banguat.

Gráfico 2. Evolución del gasto total per cápita (términos reales)



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

Gráfico 3. Evolución del presupuesto total de egresos (% del PIB)



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

Al analizar la evolución reciente de la situación financiera se observa un deterioro significativo que llegó a su máximo en el 2010 y que resultó de una caída de los ingresos que luego no se recuperan para contrarrestar el incremento del gasto y que se refleja en el déficit fiscal (ver Tabla 3). En el presupuesto propuesto para el ejercicio fiscal 2017 llama la atención el incremento de los gastos de consumo (particularmente de los bienes y servicios), y un leve incremento de la inversión real directa. En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (37.3% en términos reales en el período 2007-2015) que los ingresos corrientes (8.7%). Los ingresos tributarios en relación a los gastos corrientes pasaron de un 78.6% en 2007 a 99.0% en 2015, y equivaldrían al 102.6% en el 2017 suponiendo que se logran los montos del Proyecto de Presupuesto. El ahorro corriente propuesto en el Proyecto de Presupuesto equivaldría al 0.5% del PIB que se queda muy por debajo del 3% del PIB que se estableció en el Pacto Fiscal.

Tabla 3. Evolución de la situación financiera (en millones de quetzales de 2017)

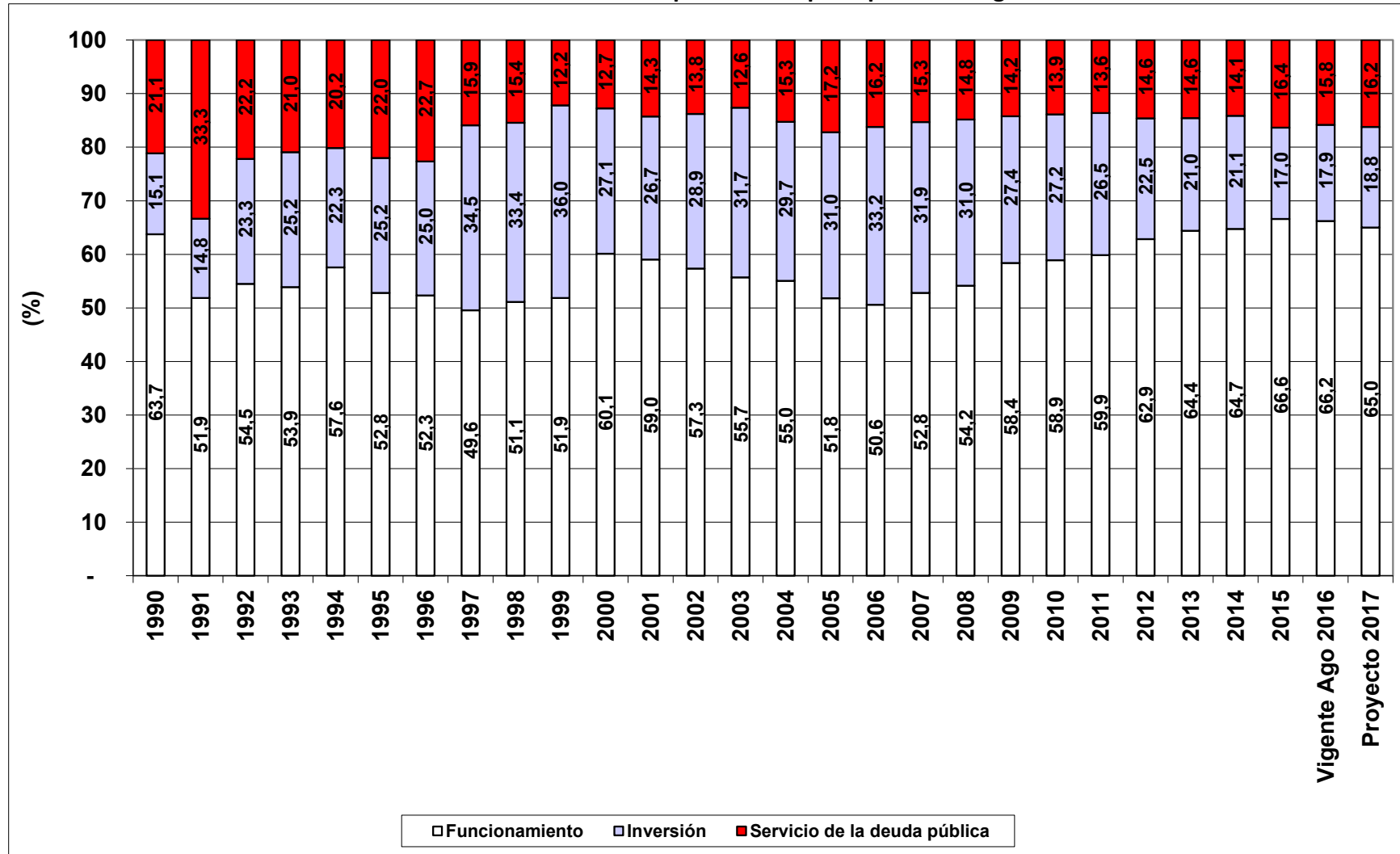
Concepto	Ejecutado 2007	Ejecutado 2008	Ejecutado 2009	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Vigente Ago. 2016	Proyecto 2017
Ingresos Totales	51,997.6	50,293.4	46,468.7	48,595.3	52,401.1	53,912.5	56,005.7	57,638.4	56,520.4	59,970.1	62,390.8
Ingresos Corrientes	51,956.1	50,249.6	46,453.3	48,559.2	52,385.5	53,890.5	55,995.6	57,630.4	56,492.6	59,758.1	62,385.3
Ingresos Tributarios	48,799.5	47,155.4	43,430.5	45,150.3	48,926.0	50,323.3	52,681.6	54,186.8	53,150.7	56,220.4	57,994.8
Otros ingresos corrientes	3,156.5	3,094.2	3,022.9	3,408.9	3,459.4	3,567.2	3,314.0	3,443.6	3,341.9	3,537.7	4,390.5
Ingresos de Capital	41.5	43.8	15.4	36.1	15.6	21.9	10.0	7.9	27.9	212.0	5.6
Gasto Total	57,832.6	57,046.7	59,672.8	62,826.9	64,613.1	65,013.3	66,249.4	67,123.7	64,009.8	69,762.9	74,471.2
Gastos Corrientes	38,337.1	38,357.4	42,541.4	45,000.5	46,718.5	49,721.1	51,794.5	52,392.6	52,644.3	56,630.9	59,474.0
Gastos de Consumo	18,347.4	20,701.8	23,192.6	24,687.1	26,309.4	28,336.7	29,562.7	31,006.1	30,420.0	32,267.6	34,386.8
Remuneraciones	12,725.5	13,090.1	15,228.0	16,268.2	17,189.1	17,723.2	19,291.8	20,380.2	21,700.0	22,196.1	22,264.7
Bienes y Servicios	5,502.4	7,490.8	7,870.2	8,269.4	8,875.7	10,399.9	9,991.2	10,472.1	8,693.2	9,956.9	11,904.7
Otros gastos de consumo	119.5	121.0	94.3	149.5	244.6	213.6	279.6	153.7	26.8	114.5	217.4
Rentas de la Propiedad	5,940.8	5,623.4	5,884.3	6,293.5	6,518.2	6,960.3	7,360.0	7,147.2	8,013.1	7,913.6	7,638.2
Intereses de la deuda pública	5,927.3	5,600.4	5,864.2	6,274.5	6,496.1	6,927.7	7,325.0	7,108.4	7,993.1	7,882.3	7,590.3
Otras rentas de la propiedad	13.5	22.9	20.2	19.0	22.1	32.6	35.0	38.8	20.0	31.3	47.9
Prestaciones de la Seguridad Social	3,102.0	3,317.5	3,790.1	3,868.4	3,821.4	3,885.2	4,071.3	4,165.3	4,166.0	4,684.1	5,022.3
Transferencias Corrientes	10,946.9	8,714.7	9,674.4	10,151.5	10,069.5	10,538.9	10,800.5	10,074.0	10,045.2	11,765.6	12,426.7
Gasto de Capital	19,495.5	18,689.3	17,131.4	17,826.3	17,894.6	15,292.2	14,454.9	14,731.2	11,365.5	13,132.1	14,997.2
Inversión Real Directa	7,216.7	7,873.3	7,653.6	7,971.6	8,264.2	4,672.1	4,285.4	4,717.3	2,204.1	2,689.3	4,214.2
Transferencias de Capital	12,185.7	10,601.5	9,476.6	9,853.6	9,622.8	10,617.3	10,165.4	10,007.0	9,161.3	10,385.2	10,661.4
Inversión Financiera	93.1	214.5	1.2	1.1	7.6	2.8	4.1	6.9	0.0	57.5	121.6
Resultado Financiero (-Déficit)	(5,835.0)	(6,753.4)	(13,204.1)	(14,231.5)	(12,212.0)	(11,100.8)	(10,243.8)	(9,485.4)	(7,489.4)	(9,792.9)	(12,080.4)

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017 y Banguat.

Para el ejercicio fiscal 2017, el financiamiento del déficit estimado por el Ministerio de Finanzas Públicas de Q.12,080.4 millones sería a través de tres fuentes: 1) Q.11,612.0 millones de financiamiento interno neto que corresponden a una colocación de bonos por Q.13,073.4 millones y una amortización de Q.1,461.4 millones (Q.1,449.0 millones corresponden a la amortización de las deficiencias netas del Banco de Guatemala); 2) Q.835.0 millones de variación de caja y bancos; y 3) un pago de Q.366.6 millones de financiamiento externo neto que corresponde a desembolsos por Q.3,530.7 millones (Q.713.8 millones de gobiernos extranjeros y Q.2,817.0 millones de organismos e instituciones regionales e internacionales) y amortizaciones por Q.3,897.3 millones.

En el Gráfico 4 se puede observar el cambio de la composición del presupuesto de egresos desde 1990. Si se aprueba el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2017, la participación del presupuesto de funcionamiento llegaría a ser muy similar a la que se alcanzó desde el 2013 pero con un mayor peso en el servicio de la deuda pública.

Gráfico 4. Evolución de la composición del presupuesto de egresos



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

5. El Presupuesto de Ingresos

En 2012 el Organismo Legislativo aprobó la Ley Antievasión II y la Ley de Actualización Tributaria, Decretos 4-2012 y 10-2012, respectivamente. Durante el 2013, la recaudación tributaria mostró un crecimiento interanual de 8.2%, destacándose el crecimiento del 20.6% en el ISR. Sin embargo, el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2013 contemplaba Q.50,375.7 millones de ingresos tributarios argumentando que se estimó una mayor recaudación como producto de la vigencia de la Ley de Actualización Tributaria y de las medidas legales y de apoyo al fortalecimiento de la Administración Tributaria en la lucha en contra de la evasión tributaria y el contrabando con lo que estimaban lograr alrededor de Q.4,056 millones de ingresos tributarios. Sin embargo, el cierre del ejercicio fiscal 2013 fue de Q.46,335.5 millones (equivalentes a 11.0% del PIB); es decir, Q.4,040.2 millones por debajo del presupuesto aprobado. En el ejercicio fiscal 2014 la brecha entre el presupuesto y lo recaudado fue Q.2,778.8 millones, y en el 2015 la brecha fue de Q.4,970.4 millones. A partir del cierre estimado por la SAT para el ejercicio fiscal 2016, sin tomar en cuenta los ingresos extraordinarios obtenidos por la vía judicial (que según la SAT hasta agosto sumaban Q.1,622 millones), la brecha en 2016 sería de alrededor de Q.2,400 millones.

En el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2017 los Q.57,994.8 millones (equivalentes a 10.4% del PIB). Sin embargo, persiste la práctica de incluir "bolsones" de impuestos directos (Q.1,400 millones) e indirectos (Q.1,800 millones) que para el 2017 ascienden a Q.3,200 millones (de los cuales estiman lograr Q.900 millones en impuestos al comercio exterior y el resto en los impuestos internos) (Ver Tabla 4). Por lo tanto, un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2017 sería de alrededor de Q.55,500 millones para no depender de lo que pueda lograrse por la vía judicial por el combate a la defraudación.

Si se mantuviera el mismo monto de gasto se tendría que el déficit fiscal presupuestado podría alcanzar el equivalente al 2.6% del PIB. Sin embargo, al revisar la experiencia de ejercicios fiscales anteriores se encontró que cuando no se logra la meta de recaudación se ha procedido con un ajuste a la baja del gasto público por lo que el déficit fiscal "ejecutado" ha sido menor al presupuestado. En cuanto al financiamiento del déficit fiscal, en los últimos años cuando no se ha logrado la meta de recaudación, se encontró que no se ha realizado la amortización de las pérdidas netas del Banco de Guatemala y que se ha variado la fuente de financiamiento. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2013 el financiamiento externo neto se incrementó en 31.5% y la colocación de bonos se redujo en 59.2% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2014, el financiamiento externo neto se redujo en 93.1% (básicamente por una reducción de los desembolsos) y la colocación de bonos se redujo en 19.0% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2015, el financiamiento externo neto se redujo en 96.6% (principalmente por una reducción de los desembolsos) y la colocación de bonos se incrementó en 105.7% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y

nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. Por lo tanto, para el próximo año podría esperarse que al no lograrse la meta de recaudación se financie un déficit fiscal menor al presupuestado a través de no amortizar las pérdidas netas del Banco de Guatemala, y de una mayor colocación de bonos del Tesoro.

Desde un punto de vista técnico y de promoción de la transparencia debiera explicitarse en qué impuestos se espera lograr el incremento de los Q.3,200 millones. A partir del escenario “activo” de la SAT se encontró que la distribución del incremento sería la siguiente: Q.930 millones en el ISR (incremento de 9.9% respecto al cierre 2016); Q.750 millones en el IVA doméstico (incremento de 11.9% respecto al cierre 2016); Q.740 millones en el IVA de importaciones (incremento de 11.9% respecto al cierre 2016); Q.280 millones en el ISO (incremento de 14.2% respecto al cierre 2016); Q.240 millones en el impuesto sobre distribución de petróleo y sus derivados (incremento de 11.2% respecto al cierre 2016); Q.160 millones en derechos arancelarios (incremento de 12.8% respecto al cierre 2016); Q.70 millones en el impuesto sobre circulación de vehículos (incremento de 12.1% respecto al cierre 2016); y Q.30 millones en el impuesto sobre distribución de bebidas (incremento de 7.5% respecto al cierre 2016). Además, al explicitar el monto esperado en cada impuesto se modifica la base sobre la que se estiman los gastos con destino específico.

Tabla 4. Evolución de los ingresos tributarios (en millones de quetzales de 2017)

Rubros	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Proyecto 2017
Comercio Exterior	19,210.5	18,025.8	15,126.4	16,484.0	17,497.1	17,485.3	16,568.4	16,667.5	15,750.0	15,329.3	15,767.9
Impuesto al Valor Agregado (Sobre Importaciones)	15,104.8	14,594.6	12,206.4	13,409.6	14,421.8	14,769.5	14,334.2	14,412.0	13,444.4	12,920.8	13,290.5
Derechos Arancelarios	4,105.8	3,431.2	2,920.0	3,074.4	3,075.3	2,715.8	2,234.2	2,255.5	2,305.6	2,408.5	2,477.4
Internos	27,995.2	27,071.1	27,186.7	27,481.7	29,771.7	31,327.3	34,853.2	36,558.4	36,881.1	37,883.5	41,695.1
Impuesto Sobre la Renta (Incluye empresas y personas naturales)	10,206.4	10,392.7	9,828.1	10,054.6	12,219.7	12,452.0	14,528.1	15,682.7	14,564.4	15,039.3	15,112.0
Impuesto de Solidaridad (Incluye IEMA & IETAAP)	3,180.5	3,317.0	3,422.6	3,344.5	3,197.2	3,348.6	3,710.3	3,910.0	4,175.7	4,282.7	4,467.6
Impuesto Sobre el Patrimonio	22.5	22.4	12.9	13.8	17.2	10.7	13.1	17.3	22.7	23.7	24.7
Impuesto al Valor Agregado (sobre bienes y servicios)	8,684.4	8,242.5	8,293.2	8,639.0	9,223.0	9,808.1	10,535.5	11,141.2	11,427.3	11,797.3	12,062.7
Impuesto Sobre Distribución de Bebidas	660.0	617.6	594.0	619.6	635.8	651.5	670.3	694.6	758.3	783.5	787.6
Impuesto al Tabaco y sus productos	549.6	484.0	464.0	450.2	314.9	367.2	438.0	446.4	394.1	396.3	398.5
Impuesto Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	3,167.3	2,740.1	2,982.0	2,829.0	2,580.9	2,471.7	2,612.1	2,698.6	3,098.3	3,238.8	3,256.0
Impuesto Sobre Distribución de Cemento	180.4	148.2	134.7	128.1	126.4	120.3	113.6	110.9	333.0	109.0	109.7
Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado	606.3	532.2	812.0	742.2	774.3	1,031.0	488.4	395.9	359.6	373.4	389.5
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos	546.3	567.7	638.3	655.9	677.9	673.6	950.3	631.8	766.5	845.7	850.2
IPRIMA	-	-	-	-	-	388.5	789.2	824.6	976.6	988.5	1,031.1
Otros	191.4	6.7	4.9	4.9	4.4	4.1	4.4	4.5	4.7	5.3	5.5
Otros directos e indirectos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,200.0
Otras Instituciones	1,593.7	2,058.5	1,117.3	1,184.6	1,657.3	1,510.7	1,260.0	960.9	519.6	494.7	531.8
Regalías e Hidrocarburos Compartibles	1,239.5	1,736.3	809.3	893.2	1,390.8	1,238.3	987.3	683.3	239.0	n.d.	188.6
Salida del País	354.2	322.2	308.0	291.3	266.5	272.4	272.7	277.6	280.6	n.d.	343.2
Total de Ingresos Tributarios Netos	48,799.5	47,155.4	43,430.5	45,150.3	48,926.0	50,323.3	52,681.6	54,186.8	53,150.7	53,707.5	57,994.8

* Cierre estimado del ejercicio fiscal 2016.

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

Casi el ochenta por ciento de los otros ingresos corrientes estimados en el Proyecto de Presupuesto 2017 corresponden a la contribución de los trabajadores al régimen de clases pasivas (56.1%), donaciones de gobiernos extranjeros (9.2%), venta de servicios (8.9%), y tasas (5.3%) como puede observarse en la Tabla 5.

Tabla 5. Evolución de otros ingresos corrientes (en millones de quetzales de 2017)

Otros ingresos corrientes	Ejecutado 2007	Ejecutado 2008	Ejecutado 2009	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Proyecto 2017
Contribución de los trabajadores al régimen de clases pasivas	1,002.3	1,032.2	1,232.8	1,363.1	1,448.2	1,469.5	1,594.6	1,753.1	1,727.8	2,461.9
Donación de gobiernos extranjeros	603.0	485.3	627.2	480.4	549.1	394.9	359.0	63.5	55.3	405.8
Donación de organismos e instituciones internacionales	46.4	27.0	41.3	61.7	144.7	83.4	79.1	134.3	56.5	178.0
Venta de servicios	329.5	282.1	247.5	310.4	338.2	327.1	341.2	327.5	339.6	389.2
Dividendos y utilidades	301.1	199.5	178.4	266.1	136.2	354.9	114.4	156.5	295.9	189.4
Tasas	235.2	213.3	197.1	222.7	228.6	230.0	239.0	243.1	235.4	233.2
Derechos	239.9	167.8	174.3	170.4	171.6	170.5	161.8	170.0	187.3	144.8
Otros ingresos no tributarios	88.1	125.7	88.9	116.8	178.3	106.7	109.8	235.6	127.7	116.8
Arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones	34.3	67.7	66.0	86.9	88.5	75.8	64.1	63.3	59.9	59.9
Venta de bienes	106.2	227.3	73.1	65.4	72.9	110.3	56.3	55.3	39.2	54.0
Intereses	98.3	44.4	27.3	32.7	22.1	48.1	45.2	42.6	46.3	42.0
Aporte patronal para clases pasivas	16.6	23.1	25.7	25.0	26.4	27.2	28.2	31.7	36.6	28.7
Transferencias del sector privado	8.3	145.7	4.7	170.7	19.2	107.8	49.0	93.2	59.9	17.9
Multas	28.8	34.0	20.9	18.9	16.2	43.6	51.0	54.7	54.1	48.2
Arrendamiento de tierras y terrenos	11.8	10.4	8.0	9.9	9.6	8.5	12.0	12.2	12.5	12.2
Derechos sobre bienes intangibles	6.7	7.3	6.6	7.1	8.7	8.5	7.9	6.8	6.8	8.2
Intereses por moras	0.0	0.7	3.0	0.7	0.1	0.3	1.1	0.2	1.1	0.2
Transferencias del sector público	-	0.7	-	-	0.8	-	-	-	-	-
Total	3,156.5	3,094.2	3,022.9	3,408.9	3,459.4	3,567.2	3,314.0	3,443.6	3,341.9	4,390.5

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017 y Banguat.

Cabe destacar que ha sido una práctica común incluir donaciones que se encuentran en proceso de gestión. Sin embargo, en el Proyecto de Presupuesto 2017 no se hace una identificación de qué donaciones se encuentran en proceso de gestión ni cuánta es la contrapartida que requiere cada donación. En todo caso el 80.2% de las donaciones externas corresponde a cuatro fuentes como puede observarse en la Tabla 6. Como referencia en el ejercicio fiscal 2012 se aprobaron inicialmente donaciones externas por

Q.1,012 millones pero finalmente se ejecutaron Q.550.7 millones (54.4%); en el ejercicio fiscal 2013 se aprobaron Q.992.1 millones y se ejecutaron Q.424.5 millones (42.8%); en el ejercicio fiscal 2014 se aprobaron Q.992.1 millones y se ejecutaron Q.335.8 millones (33.8%); y en el ejercicio fiscal 2015 se aprobaron Q.784.5 millones y se ejecutaron Q.138.6 millones (17.7%).

Tabla 6. Donaciones externas Proyecto 2017 (en millones de quetzales)

Agencia financiera o país	Monto
Gobierno de la República de China, Taiwan	158.0
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	129.9
Comunidad Económica Europea (UE)	99.0
Kreditanstalt fur Wiederaufbau (KfW)	81.3
Fondo Mundial	39.1
Gobierno de Suecia	19.0
Donantes varios externos	15.1
Gobierno de España	13.4
Gobierno de Alemania	10.0
Gobierno de Estados Unidos de América	8.5
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	4.2
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	3.5
Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)	1.5
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF-	1.2
Total	583.8

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

Por otro lado, cabe destacar que, debido a disposiciones legales, los ingresos corrientes tienen un porcentaje significativo de rigidez. En la Tabla 7 se muestran ingresos comprometidos y cuyo monto ha oscilado en los últimos años entre el 80% y el 89% de los ingresos corrientes. Para el ejercicio 2017 los ingresos corrientes financiarán aportes constitucionales por Q.6,774.9 millones, IVA-PAZ por Q.10,303.9 millones, impuestos específicos por Q.2,709.8 millones, ingresos propios por Q.972.7 millones, y Q.3,615.3 millones para el servicio de la deuda pública.

Tabla 7. Ingresos corrientes comprometidos (en porcentaje)

Rubro	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015
Remuneraciones	30.8	25.8	28.2	31.7	32.5	35.6
IVA-Paz	13.9	15.8	17.0	15.4	16.1	13.1
Aportes constitucionales (1)	11.7	11.1	11.8	11.9	11.4	11.7
Aportes institucionales (2)	8.5	10.9	9.6	9.1	8.0	9.2
Clases pasivas	6.9	6.2	6.2	6.4	6.3	6.5
Impuestos específicos (3)	5.0	3.9	4.5	4.6	4.0	3.5
Servicio de la deuda pública	3.3	3.0	2.6	3.0	4.5	7.3
Ingresos propios de las entidades	1.7	1.5	1.3	1.4	1.2	1.4

Rubro	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015
Cuota al IGSS	1.4	1.0	1.4	1.2	0.9	1.0
Subsidio al Transporte Urbano	0.5	0.7	0.5	0.6	0.5	0.1
Total	83.6	80.0	83.1	85.2	85.4	89.2

(1) En 2017, incluye el Organismo Judicial (Q.1,220.7 millones), la Corte de Constitucionalidad (Q.61.0 millones), la Universidad de San Carlos de Guatemala (Q.1,525.9 millones), el Deporte Federado (Q.457.8 millones), las Municipalidades (Q.3,051.7 millones), el Deporte No Federado (Q.228.9 millones), y la Educación Física, Recreación y Deportes (Q.228.9 millones).

(2) Incluye los aportes que se encuentran constituidos en leyes ordinarias, tales como: Superintendencia de Administración Financiera (SAT), Congreso de la República, Ministerio Público, entre otras.

(3) Incluye los aportes que están constituidos en las leyes de los impuestos de los derivados sobre el petróleo, vehículos, IUSI, timbres, salida del país, tabaco, bebidas alcohólicas, cemento y cable.

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017 e información del Ministerio de Finanzas Públicas.

El artículo 22 del Decreto 101-97 (Ley Orgánica del Presupuesto) dice: *“El monto de las asignaciones que por disposición constitucional o de leyes ordinarias deben incluirse en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, a favor de Organismos, entidades o dependencias del sector público, se determinarán tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno, conforme al comportamiento de la recaudación. El reglamento normará lo relativo a este artículo”* (el subrayado es un énfasis propio). Según el artículo 25 del Acuerdo Gubernativo 540-2013 (Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto): *“Los ingresos ordinarios están constituidos por los recursos de naturaleza recurrente, descontándose todo recurso que tenga por ley un destino específico y otras obligaciones de gasto establecidas en disposiciones constitucionales y ordinarias, por no constituir ingresos de libre disponibilidad para el Estado”*. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional (Expediente 5298-2013) la frase “sin destino específico” y formuló reserva interpretativa en cuanto a la frase “y disponibilidad propia del Gobierno” en el sentido que dicha disponibilidad está supeditada, exclusivamente, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios, para los efectos de cuantificar las asignaciones previstas a organismos e instituciones específicas, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir aquellas obligaciones pecuniarias.

Por lo tanto, un dato fundamental y que sirve de base para establecer los montos mínimos que deben asignarse a distintas instituciones del sector público corresponde al denominado “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado”. Aunque no es un dato explícito puede deducirse que en el Proyecto de Presupuesto 2017 asciende a Q.30,517.4 millones; es decir, el equivalente al 52.6% de los ingresos tributarios presupuestados. Debido a la práctica de incluir “bolsones” en los ingresos de los proyectos de presupuesto, el crecimiento del presupuesto general de ingresos ordinarios se incrementó en 2.4% mientras que los ingresos tributarios en 6.3% al comparar los proyectos de presupuesto 2016 y 2017.

En cuanto a las fuentes de financiamiento se puede encontrar que Q.3,530.7 millones corresponden a préstamos externos (el 88.3% en el BCIE, el BID, el BNDES y JICA); que Q.835 millones son los saldos de ingresos propios y de caja de diversas instituciones; y que los Bonos del Tesoro por Q.13,073.4 millones serán destinados a financiar el pago de servicios de la deuda pública (Q.9,333.7 millones que incluyen Q.1,449 millones para amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala¹), las Clases Pasivas Civiles del Estado (Q.880 millones), el Organismo Judicial (Q.200 millones), la Universidad de San Carlos de Guatemala (Q.200 millones), el Ministerio Público (Q.170 millones), el Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (Q.150 millones), los programas de incentivos forestales PROBOSQUE (Q.244.1 millones) y PINPEP (Q.159.7 millones), la Contraloría General de Cuentas (Q.30 millones), el fortalecimiento de la Pre-Inversión Pública (Q.25 millones), el Cuerpo de Bomberos Voluntarios (Q.20 millones), y gastos de los Ministerios de Trabajo y Previsión Social (Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor); Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (subsidio al transporte urbano e infraestructura vial); Salud Pública y Asistencia Social; Cultura y Deportes, Gobernación (seguridad ciudadana), Relaciones Exteriores, Defensa Nacional (aporte al Instituto de Previsión Militar), Economía y las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo (Plan de Reparación de las comunidades afectadas por la construcción de la Hidroeléctrica Chixoy) (ver Tabla 8).

Tabla 8. Fuentes de financiamiento para el ejercicio fiscal 2017 (en millones de quetzales)

Concepto	Monto
Desembolsos de préstamos externos	3,530.7
<i>BCIE</i>	1,645.3
<i>BID</i>	971.6
<i>BNDES</i>	322.5
<i>JICA</i>	177.4
<i>EXIMBANK</i>	160.4
<i>FIDA</i>	115.2
<i>OPEP</i>	84.9
<i>KfW</i>	53.4
Colocación de bonos del Tesoro	13,073.4
Saldos de caja	835.0
<i>Saldo de caja de bonos internos</i>	5.0
<i>Saldo de fondos propios de varias instituciones</i>	330.0
<i>Saldos de caja de ingresos corrientes</i>	500.0
Total	17,439.1

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

¹ Cabe destacar que para el ejercicio fiscal 2016 se aprobaron Q.1,710.6 millones para amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala pero a la fecha no se ha ejecutado nada y el presupuesto vigente en este renglón es de Q.546.3 millones.

Por otro lado, hay un conjunto de préstamos externos que no incluyen su Decreto de aprobación y que aparecen con estatus de “en gestión” que implican desembolsos por Q.628.8 millones (ver Tabla 9).

Tabla 9. Préstamos en gestión (en millones de quetzales)

Préstamos en gestión	Destino	Monto desembolso
BCIE-2181 - Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia	Ministerio de Gobernación y Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	349.2
BID EDUCACIÓN - Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa	Ministerio de Educación	184.0
KFW/MINEDUC - Programa de Educación Rural V (PROEDUC V)	Ministerio de Educación	53.4
BCIE USAC FASE III - Tercera Etapa del Programa de Inversión en Infraestructura, Maquinaria y Equipo para la Universidad de San Carlos de Guatemala	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	42.2
Total		628.8

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

6. El Presupuesto de Egresos

El presupuesto de egresos se incrementó en 34.2% en términos reales durante el período 2004-2015 mientras que, en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 31.6%. De hecho como porcentaje del PIB, durante el mismo período los egresos pasaron de un 14.2% a un 12.8% mientras que la carga tributaria pasó de un 11.5% a un 10.2%. En el mismo período cinco instituciones han acumulado, en promedio, el 80.4% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (32.8%); el Ministerio de Educación (16.0%); el servicio de la deuda pública (15.0%); el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (9.4%); y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.1%).

Tabla 10. Egresos (en millones de quetzales de 2017)

Institución	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Presidencia de la República	218.6	217.6	213.2	221.8	237.8	257.1	256.1	250.5	229.0	234.5	240.5	215.8	217.1
Ministerio de Relaciones Exteriores	379.2	369.2	369.8	408.3	394.8	385.5	368.0	363.1	362.2	392.5	402.2	393.9	442.7
Ministerio de Gobernación	2,587.2	2,564.1	2,777.8	2,717.2	3,284.6	3,380.6	3,414.4	3,603.5	3,621.5	4,138.5	4,489.7	4,181.9	5,365.6
Ministerio de la Defensa Nacional	1,678.4	1,387.8	1,645.1	1,613.6	1,779.3	1,642.5	1,659.5	1,866.5	2,065.5	2,231.1	2,096.6	2,065.4	2,108.3
Ministerio de Finanzas Públicas	411.7	360.2	361.1	366.5	321.9	285.5	293.2	284.6	344.3	330.3	307.5	281.5	359.6
Ministerio de Educación	6,785.1	7,448.9	8,156.1	8,378.2	8,188.4	10,981.5	11,897.3	12,093.1	11,274.4	11,616.4	12,473.8	12,915.4	13,862.2
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3,060.1	3,234.5	3,706.8	3,941.5	3,794.9	4,417.4	4,657.1	4,829.1	4,968.3	5,611.5	5,590.8	5,890.8	6,819.1
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	97.8	112.1	103.3	167.2	369.1	675.5	719.3	700.5	656.6	657.5	673.1	648.1	664.3
Ministerio de Economía	231.8	306.9	285.4	299.4	480.2	231.2	338.7	272.2	273.5	316.3	326.4	256.1	654.7
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2,311.0	2,553.2	2,569.7	2,174.3	1,625.4	742.2	1,047.0	954.6	1,664.0	1,395.9	1,905.1	929.8	1,360.3
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3,952.3	4,227.5	6,629.8	7,794.4	6,005.4	5,976.8	6,468.4	8,414.5	6,160.5	6,090.9	5,777.6	3,826.4	5,507.8
Ministerio de Energía y Minas	59.7	58.8	59.5	57.3	65.9	60.5	147.2	85.9	235.2	121.3	102.1	75.7	80.8
Ministerio de Cultura y Deportes	304.0	364.4	417.2	429.7	381.5	397.2	412.0	380.3	351.6	342.5	397.1	318.1	559.3
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	2,836.4	3,302.8	3,623.2	3,179.8	3,328.8	3,449.6	3,484.1	2,421.4	1,711.1	1,545.8	1,452.0	1,190.0	1,377.2
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	49.7	66.4	71.6	69.6	71.3	100.2	109.8	163.3	120.9	135.3	128.0	154.1	171.9
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	17,149.9	17,878.4	19,569.7	19,931.1	20,978.8	20,654.0	21,074.1	21,577.0	22,536.1	22,418.9	21,676.0	21,700.9	26,024.9
Procuraduría General de la Nación	59.0	57.3	57.7	62.3	60.1	63.7	66.8	68.2	67.9	71.1	69.2	65.9	82.3
Ministerio de Desarrollo Social	-	-	-	-	-	-	-	-	1,293.2	1,130.3	1,750.5	759.5	1,223.0
Servicios de la Deuda Pública	7,589.3	9,242.4	9,803.3	9,371.4	8,951.0	8,914.5	9,076.9	9,206.6	9,901.0	10,043.8	9,852.6	10,929.1	12,949.0
Total	49,761.3	53,752.6	60,420.5	61,183.5	60,319.4	62,615.5	65,489.8	67,535.0	67,836.9	68,824.6	69,710.7	66,798.4	79,830.0

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017 y Banguat.

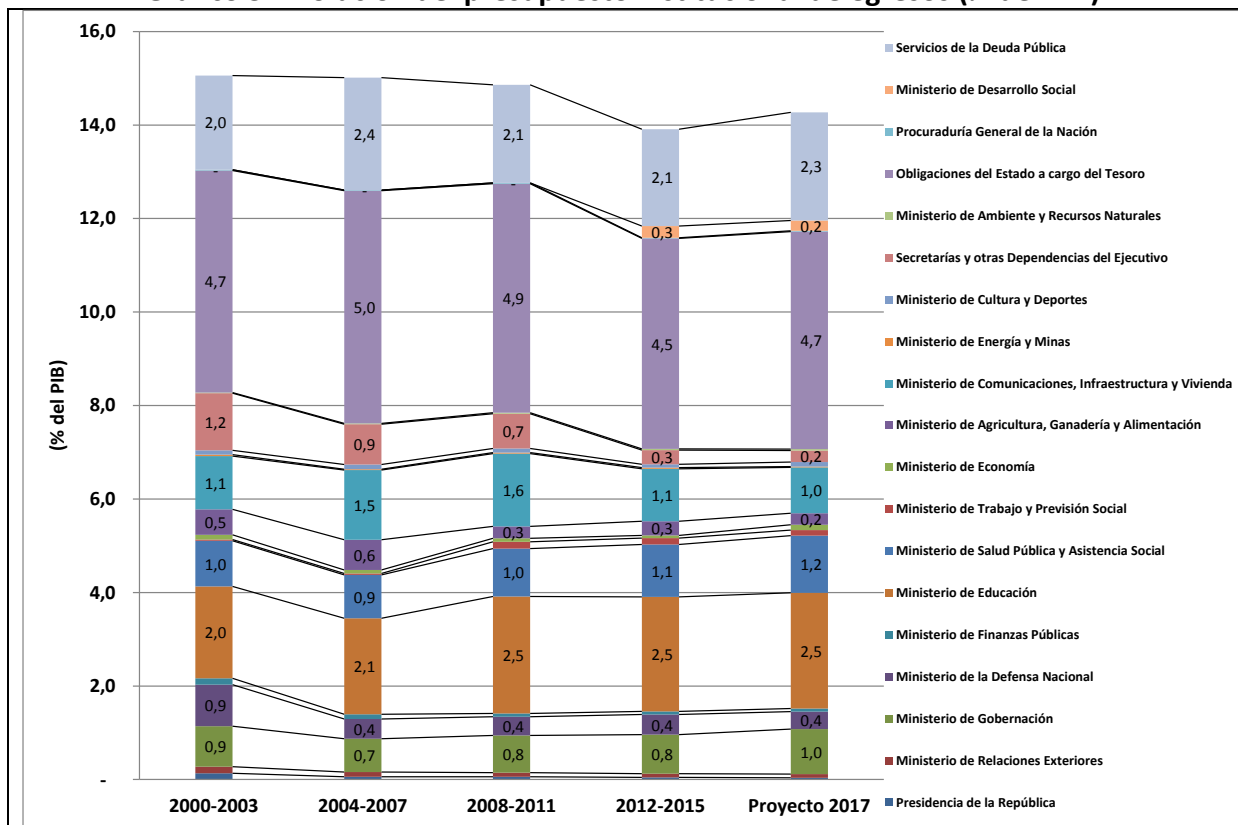
Tabla 11. Distribución de los egresos (en porcentaje)

Institución	1997-2015	2004-2007	2008-2011	2012-2015	Proyecto 2017
Presidencia de la República	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6
Ministerio de Gobernación	5.4	4.8	5.3	6.0	6.7
Ministerio de la Defensa Nacional	3.9	2.8	2.7	3.1	2.6
Ministerio de Finanzas Públicas	0.8	0.7	0.5	0.5	0.5
Ministerio de Educación	14.5	13.7	16.8	17.7	17.4
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	6.8	6.2	6.9	8.1	8.5
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.5	0.2	1.0	1.0	0.8
Ministerio de Economía	0.6	0.5	0.5	0.4	0.8
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2.8	4.3	1.7	2.2	1.7
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	9.6	9.9	10.5	8.0	6.9
Ministerio de Energía y Minas	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1
Ministerio de Cultura y Deportes	0.6	0.7	0.6	0.5	0.7
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	6.1	5.8	5.0	2.2	1.7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	31.7	33.2	33.0	32.3	32.6
Procuraduría General de la Nación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ministerio de Desarrollo Social	0.4	-	-	1.8	1.5
Servicios de la Deuda Pública	14.6	16.0	14.1	14.9	16.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

En el siguiente gráfico se puede observar la ejecución presupuestaria como porcentaje del PIB desde la administración del Ex-Presidente Portillo. La entidad que tendría la mayor ganancia de recursos, respecto al período 2012-2015, sería el servicio de la deuda pública que aumentaría en 0.24% del PIB; y le seguirían las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro con un incremento de 0.15% del PIB, el Ministerio de Gobernación con un incremento de 0.12% del PIB, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con un incremento de 0.10% del PIB, y el Ministerio de Economía con un incremento de 0.06% del PIB. El principal perdedor sería el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda con una reducción equivalente al 0.14% del PIB; y le seguiría el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con una reducción de 0.06% del PIB, las Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo con una reducción de 0.06% del PIB, y el Ministerio de la Defensa Nacional con una reducción de 0.05% del PIB.

Gráfico 5. Evolución del presupuesto institucional de egresos (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

A continuación se presenta un breve análisis de la clasificación institucional donde se concentraría el 88.3% de los egresos según el Proyecto de Presupuesto 2017 (Obligaciones del estado a cargo del Tesoro: 32.6%; Ministerio de Educación: 17.4%; Servicio de la Deuda Pública: 16.2%; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: 8.5%; Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: 6.9%; y el Ministerio de Gobernación: 6.7%).

6.1. Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro

En la Tabla 12 se presentan los principales aportes y transferencias que aparecen clasificados en las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. Estos aportes no están acompañados de información sobre los resultados esperados del uso de estos recursos financieros. Cabe destacar que el Proyecto de Presupuesto 2017 propone financiar el 8.0% de los aportes totales mediante bonos del tesoro, y el 1.1% mediante préstamos externos (aunque el 39.0% de los desembolsos corresponden a préstamos en gestión con el BCIE).

Tabla 12. Aportes y transferencias (en millones de quetzales)

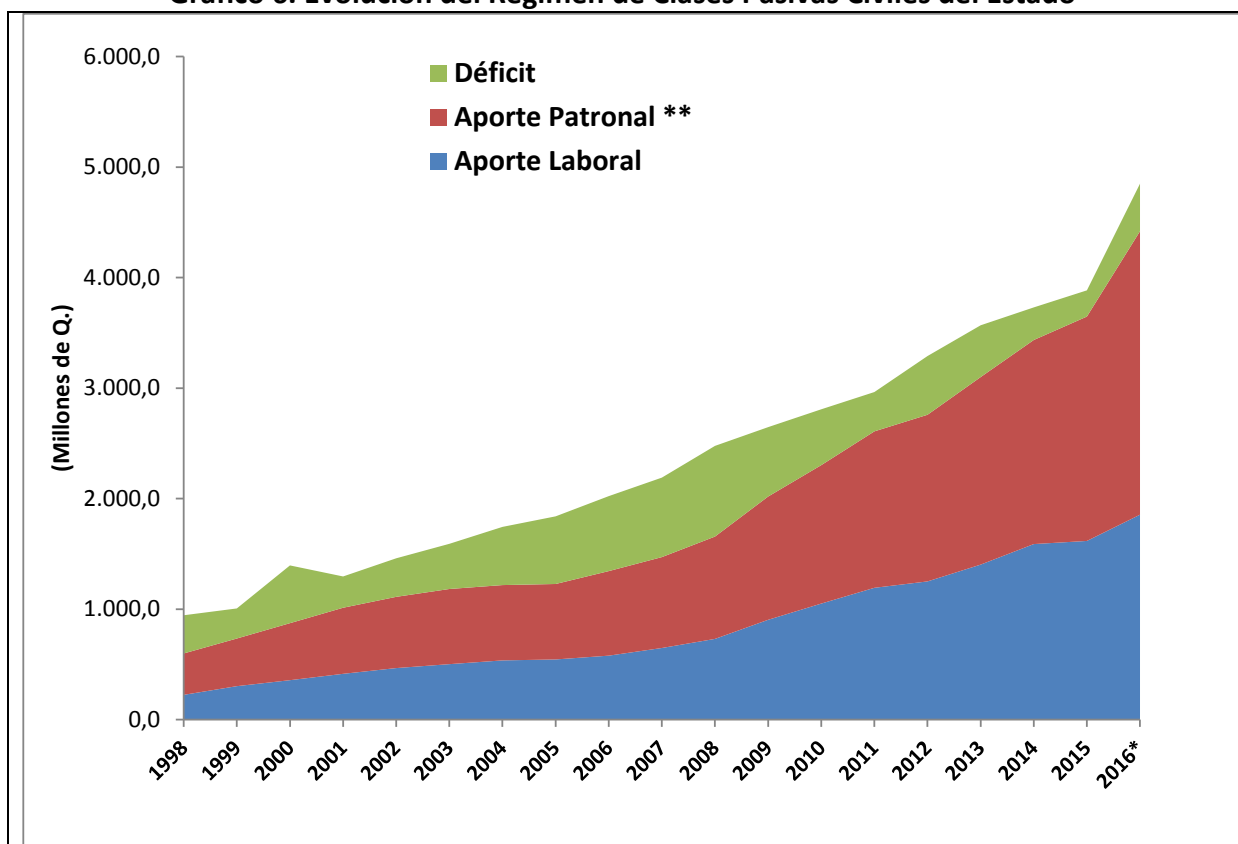
Destino	Monto	Porcentaje
Transferencias a las municipalidades	6,788.9	26.1
Clases Pasivas Civiles del Estado	4,855.2	18.7
Transferencias al Organismo Judicial	2,159.8	8.3
Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	2,159.8	8.3
Transferencias a la Universidad de San Carlos	1,968.1	7.6
Ministerio Público	1,792.0	6.9
Superintendencia de Administración Tributaria	1,180.3	4.5
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	710.0	2.7
Congreso de la República	705.0	2.7
Incentivos forestales PINFOR + PINPEP	403.8	1.6
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	366.2	1.4
Contraloría General de Cuentas	335.2	1.3
Instituto de la Defensa Pública Penal	239.0	0.9
Instituto de Fomento Municipal	238.9	0.9
Devolución de impuestos e intereses en devolución de impuestos	201.5	0.8
Emergencias y Calamidades Públicas	200.0	0.8
Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala	200.0	0.8
Tribunal Supremo Electoral	196.8	0.8
Registro Nacional de las Personas	153.5	0.6
Aporte al Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (Fidemuni)	150.0	0.6
Procuraduría de los Derechos Humanos	140.0	0.5
Corte de Constitucionalidad	102.0	0.4
Instituto Guatemalteco de Turismo	94.0	0.4
Comité Olímpico Guatemalteco	91.6	0.4
Instituto Nacional de Bosques	83.9	0.3
Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala	80.0	0.3
Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	60.0	0.2
Registro de Información Catastral de Guatemala	58.0	0.2
Asociación Nacional de Bomberos Municipales Departamentales	40.0	0.2
Benemérito Cuerpo de Bomberos Municipales de Guatemala	34.0	0.1
Academia de Lenguas Mayas	31.0	0.1
Fortalecimiento de la Preinversión Pública	25.0	0.1
Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia	23.7	0.1
Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambientales de Guatemala	19.0	0.1
Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica	15.0	0.1
Consejo Nacional para Atención de Personas Discapacitadas	14.5	0.1
Consejo Nacional de Adopciones	14.0	0.1
Parlamento Centroamericano	13.0	0.05
Instituto Nacional de Cooperativas	13.0	0.05
Inspección General de Cooperativas	12.0	0.05
Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio	10.0	0.04
Instituto Nacional de Administración Pública	10.0	0.04
Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	10.0	0.04
Comité pro Mejoramiento del Cuerpo de Bomberos Municipales del Municipio de Guatemala	6.0	0.02

Destino	Monto	Porcentaje
Garantía Fondo de Tierras	5.0	0.02
Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito	4.0	0.02
Consejo Económico y Social de Guatemala	2.5	0.01
Agencia Internacional para el Desarrollo	0.3	0.001
Total	23,015.5	99.96

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

Como puede verse en la tabla anterior el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado se ha convertido en una carga significativa en el uso de los ingresos tributarios. En el nuevo apartado de Proyecto de Presupuesto sobre riesgos fiscales se identifica que este régimen corresponde a un riesgo alto y que está asociado con la aprobación de leyes que incrementan los montos de las pensiones u otros beneficios, sin un análisis presupuestario y financiero para determinar la capacidad de Estado para absorber los costos; la falta de información pública sobre los sistemas (estudios actuariales y situación financiera de las entidades) y la situación patrimonial de los fondos de pensiones. Según información de la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas “el total de las pensiones se cubre con las cuotas que se descuentan a los trabajadores (aporte laboral) y la diferencia (déficit total) con ingresos corrientes (fuente 11), en cuyo monto está implícito el aporte patronal del 10% y la diferencia como déficit real del régimen” (ver el siguiente Gráfico). Está claro que lo que se paga en concepto de pensiones y jubilaciones ha implicado una reducción de recursos para usos alternativos. El Congreso de la República es responsable de agudizar esta problemática con la aprobación de la Ley de Incremento Económico a las Pensiones Otorgadas por el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado (Decretos 11-2016 y 24-2016). El Ministerio de Finanzas Públicas señala que “el cambio en la ley significa egresos adicionales para el Estado por un monto aproximado de Q900 millones anuales, además, mayor rigidez para la política fiscal, en cuanto a la disponibilidad de uso o asignación de los posibles recursos adicionales vía ingresos tributarios”.

Gráfico 6. Evolución del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado



* Presupuesto aprobado

** Se asume que el aporte patronal del Estado es del 10% del total de las Remuneraciones de los trabajadores según artículo 18 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Fuente: Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas.

Finalmente llama la atención que en el apartado de riesgos fiscales se señala que “en el caso de los demás regímenes de clases pasivas que funcionan en el país, no existe acceso a información pública para consultar las bases de datos que permitan efectuar un estudio sobre la sostenibilidad financiera de los mismos y determinar si constituyen riesgos fiscales para el Estado en el mediano o largo plazo”.

6.2. Ministerio de Educación

A través de la definición de los modelos lógicos de acuerdo a la Metodología de la Gestión por Resultados, el Ministerio de Educación identificó intervenciones como: dotación a los docentes de material metodológico; becas para los estudiantes; y, sensibilización a padres de familia. Por lo tanto, para el 2017 programó la dotación de material metodológico a 4,000 docentes, brindar 272 becas a estudiantes, equipamiento y habilitación de 279 edificios escolares, sensibilización de aproximadamente 30,000 padres y madres de estudiantes de la educación primaria en el desarrollo de sus hijos, entre las más relevantes.

Los indicadores que el MINEDUC pretende impactar son: 1) el porcentaje de población escolar del nivel preprimario que es atendido por el sector oficial, 2) la tasa de variación acumulada de la matrícula oficial de preprimaria, 3) el porcentaje de población escolar del nivel primario que es atendido por el sector oficial, 4) el porcentaje de alumnos matriculados en primaria del sector oficial que aprobaron el ciclo lectivo, 5) el porcentaje de población escolar del ciclo básico que es atendido por el sector oficial, 6) el porcentaje de alumnos de ciclo básico del sector oficial que aprobaron el ciclo lectivo, 7) el porcentaje de población escolar del ciclo diversificado que es atendido por el sector oficial, y 8) el porcentaje de alumnos de ciclo diversificado atendidos por el sector oficial que aprobaron el ciclo lectivo. Se puede concluir que no se tiene previsto lograr resultados en relación al aprendizaje de los estudiantes.

A partir de las metas de producción de 2017 se encontró que, en promedio, cada estudiante de preprimaria atendido por el sistema escolar equivaldrá a un costo unitario de Q.3,189.25 mientras que el de los atendidos en el nivel preprimario bilingüe equivaldrá a Q.3,745.52. Por otro lado, los estudiantes del nivel primario monolingüe urbano atendidos en el sistema escolar tendrán un costo unitario promedio de Q.4,469.44, los estudiantes del nivel primario monolingüe rural de Q.5,220.52, los estudiantes del nivel primario bilingüe de Q.1,331.03, y los estudiantes del nivel primario adultos de Q.2,791.81. Además, los estudiantes del ciclo básico atendidos en el sistema escolar tendrán un costo unitario promedio de Q.2,846.00, y el de los atendidos en el ciclo básico con telesecundaria de Q.1,990.41. En cuanto a los estudiantes graduados de bachiller con orientación en docencia beneficiados con beca universitaria para cursar estudios de profesorado el costo unitario promedio será de Q.8,915.67. Finalmente, cabe destacar que el costo promedio unitario de la alimentación escolar será de Q.272.93 para los estudiantes de preprimaria y Q.320.42 para los estudiantes de primaria. Los costos anteriores explican el 75.8% del presupuesto del MINEDUC.

En materia financiera, se observa que para el 2017 se mantiene un bajo financiamiento a través de préstamos externos y que la mayor parte se financia con ingresos corrientes y con los ingresos tributarios IVA Paz (ver Tabla 13). Se tienen previstos dos préstamos externos por Q.237.4 millones pero ambos están en gestión: 1) 52-0402-0126 BID EDUCACIÓN - Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa con desembolsos de Q.184.0 millones; y 2) 52-0505-0013 KFW/MINEDUC - Programa de Educación Rural V (PROEDUC V) (también estuvo en gestión en el proyecto de 2016) por Q.53.4 millones. Se espera una donación: 61-0505-0018 KFW/MINEDUC - Programa de Educación Rural en Guatemala (PROEDUC IV) por Q.66.3 millones.

Tabla 13. Fuentes de financiamiento del Ministerio de Educación (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Ingresos corrientes	75.6	82.5	82.9	86.3	82.5
Ingresos tributarios IVA Paz	13.6	12.9	12.8	10.6	12.7
Ingresos ordinarios de aporte constitucional	1.1	1.6	1.5	1.3	1.7
Otros recursos con afectación específica	0.6	0.7	0.5	0.5	0.8

Fuente	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Ingresos propios	-	-	-	-	0.03
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	-	-	-	-	0.2
Préstamos externos	8.5	2.1	2.3	1.3	1.7
Donaciones externas	0.5	0.3	-	0.04	0.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

El principal cambio para el 2017 es en los bienes y servicios (ej.: servicios de capacitación de un presupuesto aprobado en 2016 de Q.73.8 millones a una propuesta en 2017 de Q.276.9 millones), y en las transferencias al sector privado (ej.: Consejos Educativos y Otras Organizaciones de Padres de Familia de un presupuesto aprobado de Q.745.5 millones a una propuesta en 2017 de Q.859.0 millones) (ver Tabla 14). Cabe destacar que en el 2012 se financió el 7.5% de las remuneraciones con préstamos externos.

**Tabla 14. Clasificación económica del gasto del Ministerio de Educación
(en millones de quetzales de 2017)**

	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Gastos corrientes	11,209.3	11,561.8	12,398.8	12,905.2	13,784.9
Gastos de consumo	10,264.2	10,286.0	11,426.1	11,760.7	12,236.2
Remuneraciones	8,873.6	9,344.1	10,127.1	11,047.1	10,820.7
Bienes y servicios	1,390.3	941.7	1,298.8	713.5	1,415.0
Impuestos Indirectos	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4
Rentas de la Propiedad	5.9	5.4	4.6	4.1	7.6
Derechos sobre Bienes Intangibles	5.9	5.4	4.6	4.1	7.6
Transferencias Corrientes	939.2	1,270.4	968.1	1,140.4	1,541.1
Al Sector Privado	743.7	1,115.1	819.7	968.4	1,288.8
Al Sector Público	193.9	153.8	147.0	170.7	250.7
Al Sector Externo	1.6	1.5	1.4	1.3	1.7
Gastos de Capital	65.0	54.6	75.0	10.2	77.3
Inversión Real Directa	65.0	54.6	75.0	10.2	77.3
Formación Bruta de Capital Fijo	65.0	54.6	75.0	10.2	77.3
Activos Intangibles	-	-	-	-	-
Total	11,274.4	11,616.4	12,473.8	12,915.4	13,862.2

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

Alrededor del 98.5% del gasto del Ministerio de Educación se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Tabla 15).

Tabla 15. Principales rubros (en millones de quetzales de 2017)

Rubro	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Servicios personales	8,858.4	9,334.4	10,096.6	11,021.2	10,798.2
Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro	401.4	759.9	453.1	599.3	859.0
Transferencias a instituciones de enseñanza	253.8	265.1	254.8	264.6	285.1

Rubro	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Servicios de capacitación	77.6	65.9	144.4	61.1	276.9
Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)	192.6	152.5	145.7	169.5	248.4
Alimentos para personas	336.4	195.8	360.1	176.6	232.6
Mantenimiento y reparación de edificios	15.3	10.7	17.7	4.5	179.8
Impresión, encuadernación y reproducción	99.7	165.1	146.0	33.6	172.6
Otras transferencias a personas	56.9	47.7	49.1	48.6	77.4
Becas de estudio en el interior	28.2	40.9	59.7	53.5	61.6
Útiles deportivos y recreativos	14.6	13.5	34.5	52.2	52.0
Energía eléctrica	45.8	44.6	41.6	32.3	45.8
Equipo de cómputo	44.6	8.2	6.9	1.0	37.4
Útiles educacionales y culturales	199.7	69.2	181.5	73.9	36.0
Otros estudios y/o servicios	193.0	33.7	39.9	45.1	28.3
Agua	1.9	6.9	35.9	20.5	27.8
Productos de artes gráficas	1.9	1.5	1.4	27.7	25.9
Útiles de oficina	14.1	8.2	8.6	12.5	24.3
Prendas de vestir	7.3	54.6	18.9	18.0	22.7
Indemnización al personal	9.4	9.0	29.8	25.0	21.2
Telefonía	12.4	13.4	14.2	13.9	20.5
Equipo educacional, cultural y recreativo	13.6	24.1	33.6	2.5	19.0
Arrendamiento de edificios y locales	20.4	17.6	17.2	16.8	17.5
Útiles de limpieza y productos sanitarios	34.6	17.3	25.3	7.9	16.5
Servicios de atención y protocolo	7.8	5.5	12.1	12.3	14.1
Tintes, pinturas y colorantes	29.2	17.6	18.3	7.5	12.8
Otros servicios no personales	7.2	12.2	17.7	14.6	11.1
Libros, revistas y periódicos	96.3	42.5	23.3	0.7	0.2
Total	11,074.1	11,437.6	12,287.6	12,817.0	13,624.9

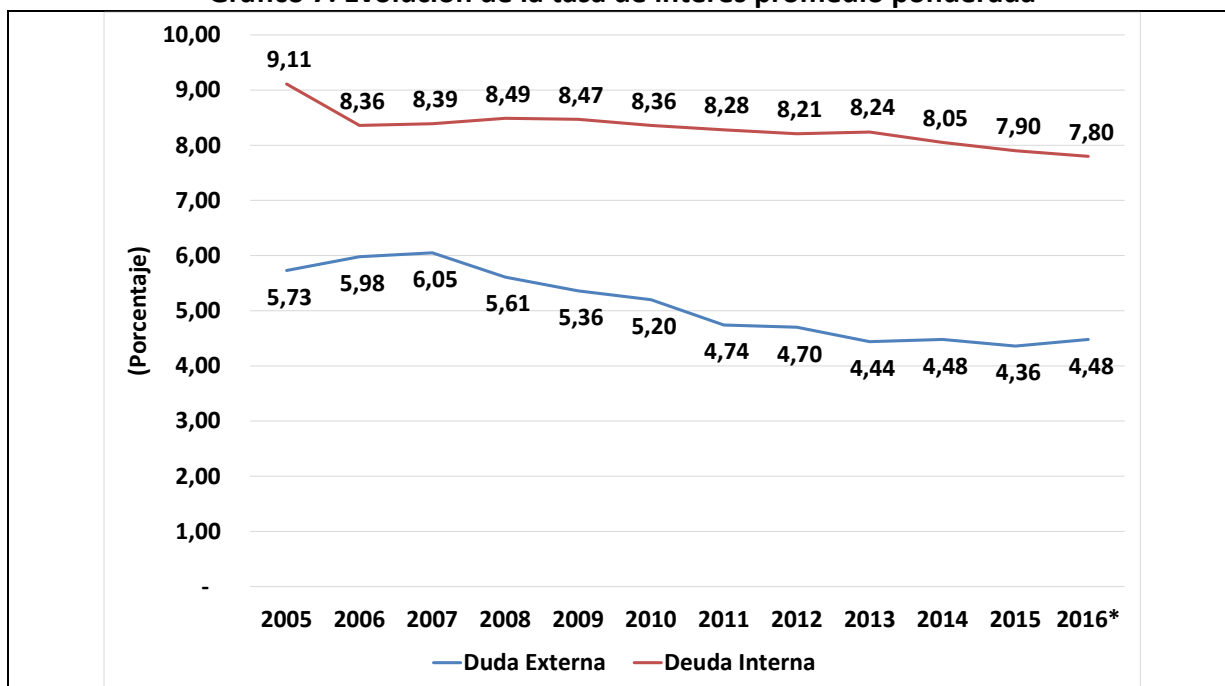
Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

6.3. Servicios de la Deuda Pública

El presupuesto del servicio de la deuda pública comprende los egresos destinados al pago de intereses, comisiones y amortización de la deuda pública interna y externa. En el servicio de la deuda pública llama la atención el cambio en las fuentes de financiamiento sin utilizar fuentes externas en el 2017 (ver Tabla 16). Sin embargo, lo más preocupante es que el 72.1% se financiará con colocaciones internas; es decir, se pretende pagar deuda con más deuda. Esto puede tener sentido si lo que se pretende es cambiar deuda de mayor costo por deuda menos costosa. Sin embargo, como puede verse a continuación no sería el caso para esta decisión.

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

Gráfico 7. Evolución de la tasa de interés promedio ponderada



* Datos observados al 30/06/2016.

Fuente: Elaboración propia a partir de Pág. 11 del MINFIN (2016). “Reporte de Operaciones de Crédito Público”.

Cabe destacar que la deuda del sector público se integra por instrumentos en moneda nacional o extranjera (en 2015 el 53.8% era en moneda extranjera), a tasas de interés fijas o variables (en 2015 el 30.9% era a una tasa de interés variable), y a los plazos de vencimiento. Por lo tanto, no sólo debe analizarse la cantidad de la deuda pública sino que también su “calidad” en función de la exposición del portafolio de los pasivos a riesgos como por ejemplo el cambiario. Es importante garantizar una posición de solvencia y de liquidez de la deuda pública. Cabe destacar que en el apartado de riesgos fiscales se señala que “en el caso de Guatemala, los riesgos fiscales son moderados, como resultado de la composición de la deuda, la baja relación Deuda/PIB y la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, a alta relación Deuda/Ingresos es un factor de vulnerabilidad siempre mencionado por las calificadoras de riesgo país”.

Tabla 16. Fuentes de financiamiento del servicio de la deuda pública (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Ingresos corrientes	14.4	23.2	26.2	37.5	27.9
Colocaciones internas	37.5	17.4	71.6	23.0	72.1
Disminución de caja y bancos de colocaciones internas	1.8	0.3	0.7	-	-
Colocaciones externas	27.5	25.1	-	-	-
Préstamos externos	14.0	32.3	1.0	39.5	-
Disminución de caja y bancos de colocaciones externas	4.7	1.7	0.4	-	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

Por otro lado, hay un incremento en el porcentaje que corresponde a amortizaciones de la deuda pública (41.4% del servicio de la deuda en 2017 mientras que fue un 28.5%, 25.6%, 26.3% y 25.5% entre 2012 y 2015) y que se explica porque se incluyen Q.1,449.0 millones para amortizar las pérdidas del Banco de Guatemala (ver Tabla 17). Hasta agosto de 2016 no se han realizado desembolsos al Banco de Guatemala para amortizar sus pérdidas.

Cabe destacar que a partir del perfil de pagos de operaciones de crédito público se observa que los pagos se encuentran concentrados en el período 2017-2031. En particular llama la atención la exposición al riesgo de refinanciamiento sobre la deuda externa debido a que se prevé que en los años 2022, 2026 y 2028 el vencimiento de tres Eurobonos de US\$.700 millones cada uno.

**Tabla 17. Renglones presupuestarios del servicio de la deuda pública
(en millones de quetzales de 2017)**

Renglones	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Intereses de la deuda interna a corto plazo	0.002	24.8	-	-	-
Comisiones y otros gastos de la deuda interna a corto plazo	0.4	0.9	-	-	-
Intereses de la deuda interna a largo plazo	4,499.2	4,576.4	4,684.5	5,243.6	4,519.6
Comisiones y otros gastos de la deuda interna a largo plazo	129.0	127.1	129.2	118.2	188.4
Descuentos de deuda interna a largo plazo	0.5	1.0	4.3	6.0	5.7
Amortización de primas de la deuda interna a largo plazo	0.2	6.6	6.5	7.3	12.4
Amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala	395.0	-	-	-	1,449.0
Intereses de la deuda externa a largo plazo	686.7	998.3	696.2	992.5	1,061.5
Descuentos de deuda externa a largo plazo	3.0	8.5	8.1	13.3	14.2
Intereses por préstamos del sector externo	1,738.3	1,715.9	1,715.4	1,737.8	1,772.0
Comisiones y gastos por préstamos del sector externo	20.4	15.6	28.2	29.3	28.8
Amortización de préstamos de gobiernos extranjeros	230.3	180.6	129.5	105.3	290.6
Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales	2,198.1	2,387.9	2,450.9	2,675.9	3,606.8
Total	9,901.0	10,043.8	9,852.6	10,929.1	12,949.0

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

6.4. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

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

El indicador que el MICIVI pretende impactar es la cobertura de subsidios para la vivienda; es decir, los subsidios entregados a familias pobres y en pobreza extrema, para compra o mejora de vivienda. Con esto busca contribuir al resultado estratégico de reducir el déficit habitacional. En 2017 pretende otorgar aproximadamente 13,000 subsidios para vivienda,

distribuidos así: para la adquisición de lote con servicios básicos se beneficiará a más de 1,000 familias; para el mejoramiento, ampliación y reparación de viviendas favorecerá a 400 familias; y, a más de 10,000 para la construcción de vivienda.

A partir de las metas de producción de 2017 se encontró que, en promedio, cada familia recibirá subsidios equivalentes a Q.35,224 para construcción de vivienda, Q.33,956 para adquisición de lote con servicios básicos, Q.35,000 para adquisición de lote con vivienda, Q.35,000 para la adquisición de módulo habitacional en propiedad horizontal, Q.25,000 para el mejoramiento, ampliación y reparación de vivienda, Q.28,500 para la introducción de servicios básicos de apoyo a la vivienda, Q.2,570 para viviendas mejoradas, y Q.1,377 para adjudicar la propiedad de la vivienda. Por otro lado, en promedio se invertirán Q.113,122 por kilómetro de la red vial pavimentada con mantenimiento, Q.65,999 por kilómetro de la red vial terciaria con mantenimiento, Q.113,207 por kilómetro de la red vial con servicios de mantenimiento, y Q.925,000 por metro cúbico de la red vial con medidas de prevención y mitigación en ríos. Los costos anteriores explican el 32.5% del presupuesto del MICIVI.

En el caso del MICIVI se observa un cambio en las fuentes de financiamiento en 2017 con menor énfasis en los ingresos corrientes y una mayor participación de préstamos externos y de colocaciones internas (ver Tabla 18). Hay diez préstamos por Q.2,108.5 millones con sus respectivos decretos de aprobación (el 59.5% corresponden al BCIE).

Tabla 18. Fuentes de financiamiento del MICIVI (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Ingresos corrientes	32.4	40.0	30.9	20.5	12.4
Caja y bancos	-	-	-	0.1	-
Ingresos tributarios IVA Paz	6.0	6.3	5.7	13.0	14.8
Otros recursos con afectación específica	17.4	14.9	12.0	22.4	23.5
Ingresos propios	2.1	2.1	2.3	3.2	2.6
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	0.7	0.8	0.7	0.3	0.6
Colocaciones internas	8.3	-	21.7	2.2	4.9
Colocaciones externas	15.9	18.0	-	0.4	-
Préstamos externos	12.8	16.0	26.5	37.9	38.3
Donaciones externas	4.5	2.0	0.02	0.04	2.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

Alrededor del 97% del gasto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Tabla 19).

Tabla 19. Principales rubros (en millones de quetzales de 2017)

Rubro	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Construcciones de bienes nacionales de uso común	2,850.4	2,808.0	3,200.1	1,596.0	2,717.4
Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de	1,519.6	1,136.9	871.3	962.4	839.5

Rubro	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
uso común					
Servicios de ingeniería, arquitectura y supervisión de obras	351.3	227.5	281.4	229.5	459.1
Servicios personales	443.5	496.5	480.1	466.0	422.8
Subsidios para viviendas	294.9	372.6	284.1	225.8	421.8
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	16.2	81.7	37.5	73.8	113.3
Combustible y lubricantes	29.1	26.5	35.6	16.8	53.1
Arrendamiento de maquinaria y equipo de construcción	0.1	12.4	0.4	-	44.4
Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad	21.3	9.7	5.8	13.3	43.9
Primas y gastos de seguros y fianzas	4.4	5.1	46.5	6.3	37.1
Subsidio Transporte Urbano de la Ciudad de Guatemala	246.8	341.1	270.4	37.4	35.0
Energía eléctrica	37.8	35.1	27.6	23.2	27.5
Accesorios y repuestos en general	11.1	14.6	13.0	6.9	26.7
Indemnizaciones al personal	15.2	7.4	13.0	4.0	22.1
Mantenimiento y reparación de otras maquinarias y equipos	0.4	1.1	1.0	10.3	18.9
Sentencias judiciales	15.5	70.3	23.7	4.6	16.7
Llantas y neumáticos	2.4	1.6	1.7	0.5	13.9
Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo de construcción	0.01	0.003	0.01	0.9	12.5
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	5.6	3.5	3.1	1.2	12.5
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	0.1	0.1	7.0	6.7	7.7
Transferencias a empresas públicas no financieras	120.1	144.4	6.1	4.6	4.4
Mantenimiento y reparación de edificios	2.2	17.7	15.2	3.6	4.4
Otras maquinarias y equipo	2.3	10.0	19.0	13.5	1.8
Total	5,990.4	5,823.8	5,643.6	3,707.3	5,356.5

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

6.5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

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

Para el 2017, el MSPAS en coordinación con la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), continuarán con la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica 2016-2020, dando prioridad a la población objetivo en cuatro municipios: Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Chiquimula.

Los indicadores que el MSPAS pretende impactar son: 1) la proporción de niños menores de un año, que cuentan con el esquema de vacunación completo de acuerdo a su edad (1 dosis BCG; 3 dosis de polio y pentavalente, 2 dosis de rotavirus y de antineumocócica), y 2) la proporción de mujeres atendidas durante el momento del alumbramiento por un proveedor calificado del MSPAS. Con esto busca contribuir a los resultados estratégicos de disminuir la mortalidad de la niñez, la prevalencia de desnutrición crónica, y la razón de mortalidad materna.

A partir de las metas de producción de 2017 se encontró que, en promedio, se invertirán Q.1,969 por cada niño y niña menor de un año de edad vacunado de acuerdo a su edad y esquema de vacunación vigente; y para el caso del programa de población atendida con servicios de extensión de cobertura, en promedio, se invertirán Q.472 por cada niño y niña menor de un año de edad vacunado de acuerdo a su edad y esquema de vacunación vigente. Por otro lado, se invertirán en promedio Q.485 por cada mujer que recibe atención del parto institucional por personal calificado; y Q.11.94 por cada mujer que recibe atención del parto comunitario por personal calificado. Los costos anteriores explican el 10.8% del presupuesto del MSPAS.

Para el 2017 el MSPAS estaría modificando sus fuentes de financiamiento otorgando un mayor peso a otros recursos con afectación específica y un poco menos a préstamos externos (ver Tabla 20). Se tienen previstos desembolsos de dos préstamos externos con el BID por Q.103 millones. Se tienen previstas cuatro donaciones por Q.68.9 millones.

Tabla 20. Fuentes de financiamiento del MSPAS (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Ingresos corrientes	81.6	84.9	84.4	90.0	89.2
Otros recursos del tesoro con afectación específica	7.0	8.6	8.1	5.9	6.8
Ingresos propios	1.0	0.9	0.7	0.8	0.8
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	-	0.03	0.04	-	0.1
Colocaciones internas	-	1.8	2.2	0.8	0.6
Préstamos externos	8.9	2.3	3.1	1.8	1.5
Donaciones externas	1.5	1.4	1.3	0.7	1.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

Alrededor del 96% del gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Tabla 21).

Tabla 21. Principales rubros del MSPAS (en millones de quetzales de 2017)

Rubro	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Servicios personales	1,893.3	2,229.1	2,263.2	2,456.9	2,528.3
Productos medicinales y farmacéuticos	624.2	542.3	565.2	738.3	1,055.3
Servicios médicos-sanitarios	679.5	843.3	826.5	840.4	796.5
Transferencias a instituciones de salud y asistencia social	343.9	393.9	383.2	428.9	445.9

Rubro	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Útiles menores médico-quirúrgicos y de laboratorio	181.4	190.1	183.1	176.7	402.9
Elementos y compuestos químicos	111.8	101.1	145.4	208.4	286.0
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	9.6	80.2	153.4	71.3	163.0
Otros estudios y/o servicios	274.1	235.1	203.9	205.3	120.7
Alimentos para personas	76.7	133.2	139.7	119.2	103.9
Combustibles y lubricantes	75.0	67.5	60.4	50.6	77.4
Otros productos químicos y conexos	48.5	42.8	9.6	9.1	74.6
Energía eléctrica	78.0	73.1	57.2	70.9	69.0
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	13.7	11.0	30.3	32.7	52.8
Gastos bancarios, comisiones y otros gastos	31.1	40.0	24.5	25.8	47.4
Extracción de basura y destrucción de desechos sólidos	-	2.1	10.1	18.2	41.6
Equipo médico-sanitario y de laboratorio	23.9	93.1	24.2	10.9	39.0
Viáticos en el interior	20.5	21.8	44.0	27.4	35.4
Mantenimiento y reparación de equipo médico, sanitario y de laboratorio	13.0	9.2	9.8	9.8	32.4
Becas de estudio en el interior	21.4	22.4	45.3	25.3	32.1
Mantenimiento y reparación de edificios	8.9	46.8	26.5	6.8	29.9
Impresión, encuadernación y reproducción	17.5	15.0	11.8	11.6	22.1
Telefonía	17.2	17.8	16.1	19.5	21.6
Agua	0.4	4.7	23.7	26.4	21.3
Otras transferencias a personas individuales	124.1	73.3	45.3	34.5	18.3
Accesorios y repuestos en general	16.6	17.3	9.9	12.4	11.2
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	9.0	9.9	6.4	6.5	10.4
Fletes	17.2	9.8	18.8	24.7	7.5
Otros servicios no personales	16.7	18.1	10.0	7.6	3.9
Otras maquinarias y equipo	16.6	22.3	6.3	3.8	-
Total	4,763.7	5,366.1	5,354.0	5,680.0	6,550.3

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

6.6. Ministerio de Gobernación

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

En el 2017, dentro de las intervenciones más relevantes la entidad ha proyectado realizar 20.3 mil expertajes para el control de vehículos robados, 51 operativos conjuntos de impacto, 1.1 millones de patrullajes policiales, 38.7 mil servicios de seguridad policial en

áreas de mayor incidencia de homicidios, con lo que se espera reducir las tasas a 26.3 homicidios de incidencia y 93.5 hechos delictivos por cada cien mil habitantes.

Los indicadores que el MINGOB pretende impactar son: 1) el número de policías por cada mil habitantes, y 2) la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. Con esto busca contribuir a los resultados estratégicos de disminuir la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las persona, y la tasa de homicidios.

A partir de las metas de producción de 2017 se encontró que, en promedio, se invertirán Q.3,408 por cada evento de patrullaje policial, Q.20,610 por cada agente de la Policía Nacional Civil formado, Q.3,284 por cada caso de investigación criminal atendido en apoyo al Ministerio Público, y Q.14.50 por cada ración de alimentación servida a privados de libertad en centros de detención. Los costos anteriores explican el 56.7% del presupuesto del MINGOB.

Para el 2017 el Ministerio de Gobernación estaría incrementando el uso de colocaciones internas y préstamos externos en sus fuentes de financiamiento (ver Tabla 22). Se tienen previstos desembolsos de dos préstamos externos por Q.290 millones. Se tiene prevista una donación por Q.100,000.

Tabla 22. Fuentes de financiamiento del Ministerio de Gobernación (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Ingresos corrientes	65.8	67.0	67.2	69.3	60.4
Ingresos derivados de la extinción de dominio	-	0.2	0.2	0.4	0.2
Disminución de caja y bancos de ingresos derivados por extinción de dominio	-	-	-	0.2	-
Ingresos tributarios IVA Paz	25.3	23.0	22.6	21.0	19.7
Otros recursos del tesoro con afectación específica	0.01	1.1	0.7	0.3	1.5
Ingresos propios	6.4	6.5	5.1	6.4	5.8
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	2.5	2.2	1.7	1.9	2.7
Colocaciones internas	-	-	-	0.3	4.3
Préstamos externos	-	-	0.01	0.03	5.4
Donaciones externas	-	0.02	2.3	0.1	0.002
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

Más del 95% del gasto del Ministerio de Gobernación se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Tabla 23).

**Tabla 23. Principales rubros del Ministerio de Gobernación
(en millones de quetzales de 2017)**

Rubro	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Servicios personales	2,324.5	2,537.1	2,711.9	2,812.6	3,452.1
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	-	51.1	69.0	12.5	236.6
Alimentos para personas	212.9	208.2	177.6	181.3	212.6
Combustibles y lubricantes	228.5	220.5	199.3	143.2	145.7
Equipo de transporte	22.6	51.1	170.7	0.3	121.2
Mantenimiento y reparación de instalaciones	0.9	1.6	2.4	0.9	89.1
Arrendamiento de edificios y locales	35.8	35.6	44.4	62.0	71.4
Equipo de cómputo	5.0	7.7	10.6	2.6	69.6
Otros servicios no personales	6.3	21.4	55.2	8.9	68.0
Primas y gastos de seguros y fianzas	66.2	47.5	31.4	66.2	66.4
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	19.3	54.6	89.1	5.1	63.1
Activos intangibles	0.02	0.1	-	-	46.8
Energía eléctrica	49.1	40.9	41.0	38.9	46.3
Equipo para comunicaciones	11.5	13.5	0.4	0.1	43.1
Telefonía	45.9	46.2	42.1	52.3	38.2
Viáticos en el interior	24.0	39.7	29.0	23.7	32.3
Becas de estudio en el interior	14.8	30.0	31.4	26.5	29.6
Impresión, encuadernación y reproducción	12.2	28.2	12.4	33.1	27.8
Accesorios y repuestos en general	16.7	29.2	44.6	6.5	26.7
Prendas de vestir	42.0	22.8	20.2	66.9	25.9
Agua	6.7	5.9	24.4	18.8	25.7
Servicios jurídicos	13.5	18.1	25.6	23.8	24.5
Otras maquinarias y equipo	3.1	7.4	7.5	1.3	22.5
Indemnización al personal	9.8	8.5	11.1	5.6	22.0
Materiales y equipos diversos	16.8	30.5	18.3	39.6	21.6
Mantenimiento y reparación de edificios	6.8	19.5	29.1	3.5	16.9
Papel de escritorio	12.0	4.6	3.7	10.2	16.0
Pensiones	-	-	-	-	15.0
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	123.4	59.2	117.9	42.5	12.1
Papeles comerciales, cartones y otros	6.7	0.01	5.0	1.4	11.2
Otras transferencias a personas individuales	11.6	13.1	4.0	2.4	10.8
Servicios de capacitación	9.3	16.3	16.0	11.4	10.4
Servicios económicos, contables y de auditoría	1.8	2.8	5.6	6.2	6.5
Otros estudios y/o servicios	99.4	205.9	212.8	279.3	3.8
Arrendamiento de medios de transporte	2.4	14.0	41.3	41.0	2.0
Equipo militar y de seguridad	0.02	0.01	0.01	3.6	-
Total	3,461.4	3,893.0	4,305.1	4,034.1	5,133.4

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

6.7. Prioridades del Presupuesto de Egresos

Una forma de identificar las prioridades del presupuesto de egresos es comparando su distribución según la finalidad. Como puede apreciarse en la Tabla 24 para el próximo año el ordenamiento de prioridades sigue siendo muy similar al de años recientes.

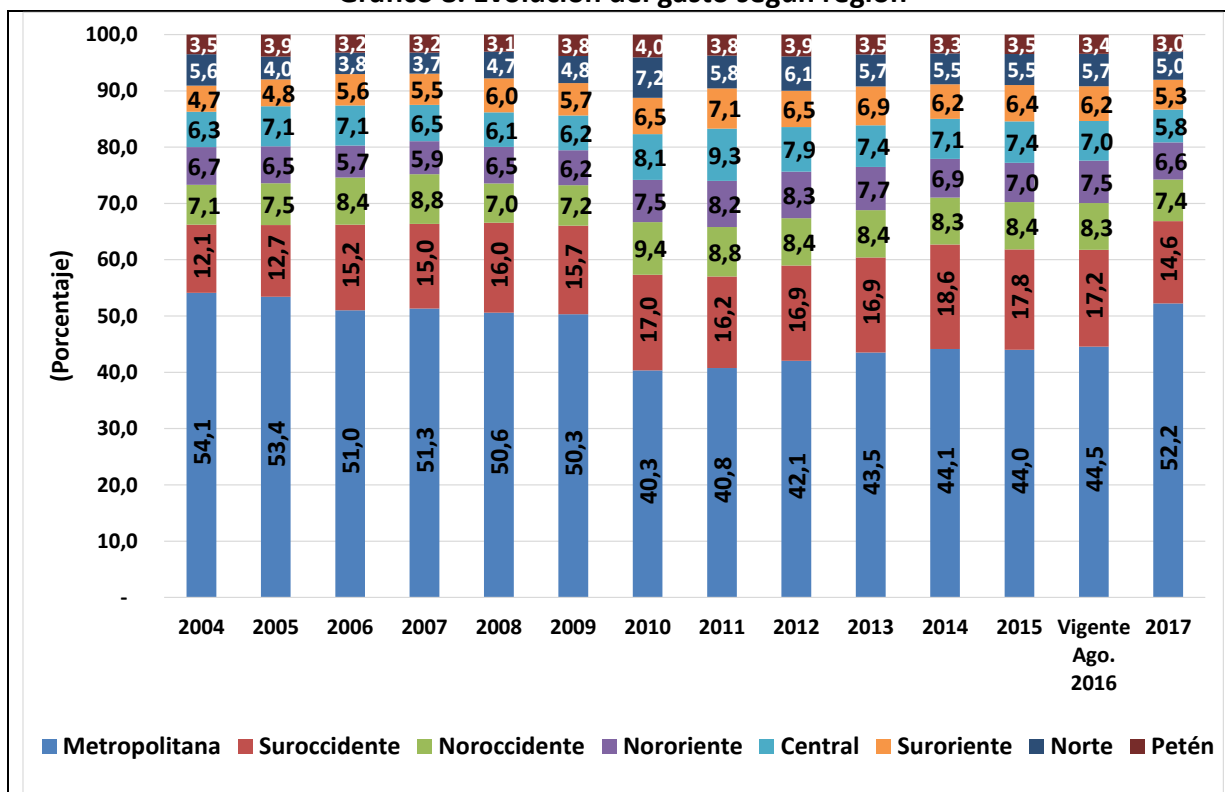
Tabla 24. Comparación de la distribución según la finalidad de los egresos (%)

Finalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Proyecto 2017
Servicios públicos generales	7.8	7.9	6.9	6.3	5.5	6.2	6.4
Defensa	1.9	2.2	2.3	2.5	2.4	2.4	1.9
Orden público y seguridad ciudadana	9.0	9.4	10.0	10.6	10.8	11.2	12.5
Atención a desastres y gestión de riesgos	0.3	0.6	0.6	0.7	0.4	0.6	0.7
Asuntos económicos	13.9	13.6	14.0	12.2	12.7	8.2	8.9
Protección ambiental	0.6	1.0	1.0	0.9	1.0	1.1	1.6
Urbanización y servicios comunitarios	10.3	10.1	10.8	11.5	11.4	10.9	10.0
Salud	8.5	7.3	7.3	8.1	7.9	8.6	8.5
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	1.4	1.7	1.7	1.5	1.5	1.4	1.5
Educación	19.8	19.4	20.2	20.4	21.4	23.3	21.9
Protección social	12.6	10.5	10.7	10.7	10.8	9.8	10.1
Transacciones de la deuda pública	13.9	13.6	14.6	14.6	14.1	16.4	16.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

Otra forma de identificar las prioridades es a través de la clasificación regional del presupuesto. Específicamente se compara la evolución del presupuesto que tiene un destino regional específico (que pasó de representar el 49% del presupuesto de egresos en 2004 a representar el 71.7% en 2015 y el 62.7% en el proyecto de presupuesto 2017); es decir, excluyendo el gasto clasificado como multiregional, los servicios en el exterior, y el servicio de la deuda pública. El resultado es que el ordenamiento de prioridades es similar al de años anteriores con la región Metropolitana recibiendo la mayor asignación (ver el siguiente Gráfico).

Gráfico 8. Evolución del gasto según región



Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017.

7. Conclusiones Generales

1. Los supuestos macroeconómicos correspondientes al escenario bajo del Banco de Guatemala son adecuados para usar como sustento del Proyecto de Presupuesto. Sin embargo, al igual que en ocasiones anteriores se encontraron algunas inconsistencias en cuanto a las tasas de variación que en realidad implicarían las cifras presentadas en el mismo. Concretamente implican una mayor actividad económica que la que supone el escenario bajo del Banco de Guatemala.
2. El monto propuesto para el 2017 de Q.79,830 millones es, en términos reales, mayor al presupuesto vigente a agosto del ejercicio fiscal 2016 y superior al ejecutado en 2015 (8.9% y 19.5%, respectivamente). Sin embargo, al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto per cápita ha sido similar desde 1999 a la fecha. En cuanto a su composición se observa un incremento en los gastos de funcionamiento y una leve recuperación del gasto de inversión.
3. En el presupuesto propuesto para el ejercicio fiscal 2017 llama la atención el incremento de los gastos de consumo (particularmente de los bienes y servicios), y un leve incremento de la inversión real directa. En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (37.3% en términos reales en el período 2007-2015) que los ingresos corrientes (8.7% en términos reales en el período 2007-2015). Los ingresos tributarios en relación a los gastos corrientes pasaron de un 78.6% en 2007 a 99.0% en 2015, y equivaldrían al 102.6% en el 2017 suponiendo que se logran los montos del Proyecto de Presupuesto. En el Proyecto de Presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2017 los Q.57,994.8 millones (equivalentes a 10.4% del PIB). Sin embargo, persiste la práctica de incluir "bolsones" de impuestos directos (Q.1,400 millones) e indirectos (Q.1,800 millones) que para el 2017 ascienden a Q.3,200 millones. Por lo tanto, un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2017 sería de alrededor de Q.55,500 millones para no depender de lo que pueda lograrse por la vía judicial por el combate a la defraudación y que no será recurrente a lo largo del tiempo.
4. En cuanto a las fuentes de financiamiento se puede encontrar que Q.3,530.7 millones corresponden a préstamos externos; que Q.835 millones son los saldos de ingresos propios y de caja de diversas instituciones; y que los Bonos del Tesoro por Q.13,073.4 millones serían la principal fuente de financiamiento. Hay un conjunto de préstamos externos que no incluyen su Decreto de aprobación y que aparecen con estatus de "en gestión" que implican desembolsos por Q.628.8 millones.
5. El presupuesto de egresos se incrementó en 34.2% en términos reales durante el período 2004-2015 mientras que, en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 31.6%. De hecho como porcentaje del PIB, durante el mismo

período los egresos pasaron de un 14.2% a un 12.8% mientras que la carga tributaria pasó de un 11.5% a un 10.2%. En el mismo período cinco instituciones han acumulado, en promedio, el 80.4% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (32.8%); el Ministerio de Educación (16.0%); el servicio de la deuda pública (15.0%); el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (9.4%); y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.1%). Al analizar los egresos según finalidad y región se encuentra que el ordenamiento de prioridades es similar al de años anteriores.

8. Conclusiones Particulares

1. Aunque se argumenta que se está aplicando la “Metodología de Gestión por Resultados” se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. Se observa que las instituciones que entregan servicios sociales tienden a enfocarse en indicadores de cobertura sin dar énfasis a la calidad del servicio. Por otro lado, la producción y metas de cada institución permiten cuantificar los bienes y servicios que brindan las entidades así como establecer su costo promedio.
2. Las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar en base a desempeño. Por lo tanto, hay una contradicción entre promover un presupuesto basado en resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público.
3. La situación económica junto con la debilidad institucional no hacen creíble la obtención de Q.3,200 millones de ingresos tributarios que se incluyen en el Proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2017 en los bolsones de “otros impuestos directos e indirectos”.
4. La información presentada en el proyecto de presupuesto no permite tener información certera sobre la cantidad de personas que laboran en las distintas instituciones ya que sólo se reportan las plazas del grupo 0.
5. La información sobre resultados logrados en los distintos programas y proyectos así como a través de transferencias a distintas instituciones es prácticamente nula. Sólo se presenta información del desempeño a nivel de logro de resultados estratégicos entre 2012 y 2015.

9. Recomendaciones

1. Elevar la profundidad del debate público en torno al tema presupuestario. En el plazo inmediato es conveniente hacer ajustes al Proyecto de Presupuesto 2017 que resulten de debates informados con un sólido respaldo técnico y que trasciendan un análisis centrado en la dimensión financiera. Como marco de orientación se recomienda retomar los principios y compromisos del Pacto Fiscal.
2. Continuar con la tendencia de buscar el principio del balance fiscal que se acordó con el Pacto Fiscal. Para ello se sugiere establecer el techo presupuestario a partir de fijar un déficit fiscal cercano al 1.5% del PIB e iniciar la búsqueda de lograr un ahorro en cuenta corriente de 3% del PIB, pero tomando en cuenta únicamente los ingresos tributarios que cuentan con un fundamento técnico en su estimación. Por lo tanto, se recomienda eliminar la práctica de incluir montos significativos de recursos en las categorías de “otros impuestos”.
3. El endeudamiento público debe utilizarse para financiar desequilibrios transitorios entre los gastos e ingresos totales, y no para financiar el gasto corriente o el servicio de la deuda pública. Además, el nuevo financiamiento debe buscar mitigar los distintos riesgos de la cartera actual de la deuda pública. Por transparencia se sugiere explicitar la situación de las deudas con proveedores e identificar los recursos de contraparte asociados a los préstamos externos.
4. Garantizar que todos los programas y proyectos sustantivos que se incluyen en los Proyectos de presupuesto producen bienes y servicios que generan valor público. Esto implica eliminar todo el gasto que no ha demostrado ser efectivo o que sea innecesario para el logro de los resultados de cada institución en el ejercicio fiscal 2017 a fin de avanzar en la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público. También implica llevar a cabo procesos de planificación estratégica y de presupuestación interinstitucionales.
5. Eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados; es decir, cambiar el énfasis del control centrado en los insumos hacia una flexibilización presupuestaria y de gestión que se centra en la responsabilidad por los resultados. En este contexto se sugiere implementar un nuevo sistema de financiamiento sostenible del Régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado.
6. Implementar un sistema público de rendición de cuentas periódico centrado en el desempeño y que provea información relevante para la gestión pública. Esta práctica debe aplicarse a todos los recursos públicos incluyendo las donaciones a ONGs. Es importante que pueda darse seguimiento a indicadores de procesos, de

productos, y de resultados que forman parte de las distintas etapas de la cadena de la generación de valor público.