POR UNA POLÍTICA FISCAL
PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO

Comunicado de prensa

GT-19-2018

Guatemala: Dictamen de la Comisión de Finanzas, entre otras deficiencias, golpea duramente a las instituciones que promueven la lucha contra la corrupción

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) realizó un primer análisis del dictamen favorable que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) del Congreso de la República emitió para la iniciativa de ley número de registro 5496, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019.[1] El análisis de este dictamen reveló que los cambios introducidos por la CFPM desatendieron la mayoría de las mejoras recomendadas, lacera los presupuestos de las instituciones que promueven la lucha contra la corrupción y la impunidad mientras promueve mayores recursos para el ejército e introduce anomalías graves que cuestionan la calidad técnica, la transparencia, la probidad y la efectividad de este proyecto de presupuesto.

El Icefi identificó las anomalías siguientes en el dictamen de la CFPM, las cuales se suman a las advertidas en el comunicado del lunes 29 de octubre de 2018:[2]

Ingresos corrientes y fuentes de financiamiento del déficit fiscal

1. La CFPM redujo la proyección de ingresos tributarios para 2019 en Q1,182.8 millones, pasando del monto originalmente propuesto por el Ejecutivo de Q65,210.5 millones a Q64,027.7 millones. Este recorte se aplicó principalmente a la recaudación esperada de impuestos directos, principalmente del Impuesto sobre la renta y del Impuesto de solidaridad. Aunque este ajuste recoge las proyecciones macroeconómicas más actualizadas, reduce la carga tributaria esperada para 2019 al 10.0%, evidenciando la incapacidad de las autoridades para elevar la principal fuente de financiamiento del gasto público, y con ello, mantener la incapacidad financiera del Gobierno para atender de manera adecuada las múltiples necesidades de la ciudadanía.

2. Sin embargo, la CFPM incrementó la proyección de otros ingresos corrientes: en Q145.8 millones los ingresos no tributarios; en Q416.5 millones las contribuciones de la seguridad social; y, en Q139.0 millones las rentas de la propiedad. Estos tres incrementos de ingresos corrientes no tributarios suman Q701.3 millones, que al tomar en cuenta el recorte a la proyección de ingresos tributarios, generan una disminución neta en los ingresos corrientes de Q481.5 millones.

3. Debido a que la CFPM aplicó un recorte al techo presupuestario global de Q2,060.0 millones y el recorte de los ingresos corrientes fue de solamente Q481.5 millones, la diferencia de Q 1,578.5 millones se compensó con los ajustes siguientes a las fuentes de financiamiento del déficit fiscal:

    3.1 Incremento en el uso de saldos de caja de Q593.0 millones
    3.2 Reducción de los desembolsos de préstamos externos por Q2,171.5 millones

[1] Disponible en línea en: https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/paso-estado-incidencias/includes/uploads/docs/1540997777_Dictamen%205496.pdf
[2] Disponible en línea en: http://www.icefi.org/sites/default/files/comunicado_icefi_gt-18-2018.pdf

Gasto público

4. El Icefi considera que las modificaciones a los presupuestos recomendados para cada entidad aplicadas por la CFPM evidencia un orden de prioridades inaceptable (véase los anexos incluidos en este comunicado). Como primer caso, en contraste dramático con el recorte del techo presupuestario global (Q2,060.0 millones), **la CFPM incrementó en Q330.7 millones el presupuesto originalmente recomendado por el Ejecutivo para el Ministerio de la Defensa Nacional** (MDN). De aprobarse, la cartera de defensa gozaría de un incremento de Q619.0 millones o de 29.7%, respecto al presupuesto vigente a agosto de 2018. Con esta medida, la CFPM no solo desatendió la recomendación de suprimir el incremento propuesto originalmente por el Ejecutivo, sino que lo elevó aún más.

   El análisis del dictamen de la CFPM muestra que este incremento adicional para el MDN está integrado por las medidas siguientes (véase anexo):

   En funcionamiento:

   4.1 Incremento de Q50.7 millones para el rubro de *Administración Institucional*.
   4.2 Reducción de Q50.0 millones para *Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial*.
   4.3 Incremento de Q100.0 millones para el rubro *Cuerpo de Ingenieros (Convoyes y Equipamiento)*.
   4.4 Incremento de Q30.0 millones para el rubro *Cuerpo de Ingenieros (Fortalecimiento de Rescate Humanitario)*.

   En inversión:

   4.5 Incremento de Q150.0 millones para el rubro *Cuerpo de Ingenieros (Desarrollo de Carreteras Terciarias)*.
   4.6 Incremento de Q50.0 millones para el rubro *Cuerpo de Ingenieros (Convoyes y equipo de perforación de pozos para apoyo a comunidades y corredor seco).*

   El Icefi considera injustificados estos incrementos, ya que continuarían asignándole al MDN actividades que, según la *Constitución Política de la República de Guatemala*, la *Ley del Organismo Ejecutivo* y otras disposiciones legales vigentes, son atribuciones y facultades de otras entidades del Estado. Además de constituir una duplicación innecesaria de funciones, introduce opacidad en el gasto público dadas las anomalías y abusos registrados en el MDN, algunos de los cuales objeto de persecución penal por delitos asociados a corrupción.

   Además, el incremento desmedido para el MDN es inaceptable porque, para lograr el espacio financiero que requiere, en virtud del recorte al techo presupuestario global, la CFPM recortó severamente los presupuestos de otras entidades de impacto directo en la población: Q194.8 millones al presupuesto recomendado del Ministerio de Gobernación y Q155.1 millones al presupuesto recomendado para el Ministerio de Educación.

5. La CFPM incrementó en Q260.2 millones el presupuesto recomendado por el Ejecutivo para el Ministerio de Desarrollo Social (Mides). Sin embargo, al analizar al detalle el Icefi encontró las anomalías siguientes:

   5.1 La CFPM no atendió la recomendación de suprimir el incremento excesivo e injustificado para la creación del programa *Servicios de Apoyo a los Programas Sociales* con una asignación de Q 100 millones.
   5.2 Además, la CFPM aplicó un incremento de Q50.0 millones al presupuesto recomendado por el Ejecutivo al rubro *Dotaciones, Servicios e Infraestructura para el Desarrollo Social,* considerado vulnerable a abusos y corrupción. Asimismo, la CFPM creó el rubro de inversión *Plantas de tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos* con una asignación de Q280.0 millones, la cual también se considera vulnerable a abusos y corrupción, especialmente en el año electoral y sin contar con un programa de planificación y operación previo a la asignación de recursos.

5.3 Para crear espacio financiero a estos incrementos injustificados, la CFPM aplicó recortes severos en funcionamiento a la *Administración Institucional* (Q39.8 millones), *Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos* (Q17.5 millones), *Prevención de la Delincuencia en Adolescentes y Jóvenes* (Q12.5 millones) y en inversión en el rubro de *Equipamiento* (Q25.0 millones).

El Icefi expresa su preocupación, ya que la experiencia a nivel municipal es de anomalías y abusos en los proyectos de construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos. Por esta razón, el Instituto considera injustificado que la CFPM destine presupuesto del Mides para ese propósito, reduciendo drásticamente el presupuesto de los programas y actividades sustantivas de ese ministerio.

6. En el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el nivel de desagregación del dictamen de la CFPM no permite verificar si se corrigieron las anomalías señaladas por el Icefi en cuanto a incrementos excesivos para las actividades de *Servicios de Apoyo*,[3] a costa de reducciones a las actividades sustantivas de los principales programas del MSPAS. No obstante la falta de información detallada, el Icefi subraya como hecho positivo que la CFPM haya incrementado en Q15.0 millones el presupuesto recomendado por el Ejecutivo para el *Programa de Prevención y Control de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (Sida),* el cual quedaría en Q117.3 millones.

   Por otro lado, la CFPM creó el rubro *Adquisición de material para mejora y remozamiento de Hospitales Regionales* (un rubro de funcionamiento) con una asignación de Q120 millones, pero redujo en Q90.0 millones el rubro de inversión *Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Infraestructura de Salud*. En términos netos, todas las modificaciones aplicadas por la CFPM al presupuesto del MSPAS constituyen un incremento neto de Q58.7 millones respecto al presupuesto originalmente recomendado por el Ejecutivo, lo que denota una prioridad mínima si se le compara, por ejemplo, con el incremento propuesto para el MDN.

7. El recorte más voluminoso aplicado por la CFPM respecto al presupuesto recomendado por el Ejecutivo es de Q2,159.7 millones en las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (véase el anexo). El Icefi ve con preocupación extrema y alarma que estos recortes afectarían de manera muy severa a las entidades siguientes:

   7.1 **Al Ministerio Público, el cual sufriría un recorte de Q588.4 millones respecto al presupuesto recomendado por el Ejecutivo**. **Los recortes aplicados por la CFPM significarían una reducción de 57% en el aporte extraordinario y de 20% en el aporte institucional para esta entidad, poniendo en grave riesgo la sostenibilidad de los esfuerzos recientes por fortalecerlo, y de la lucha contra la corrupción y la impunidad.**

   7.2 **Al Organismo Judicial, el cual sufriría un recorte de Q667.5 millones respecto al presupuesto recomendado por el Ejecutivo**, de los cuales solamente Q47.3 millones corresponden a la disminución automática del aporte constitucional asociado al recorte en la proyección de ingresos ordinarios. Este recorte significaría una reducción de 55% en el aporte extraordinario para el Organismo Judicial, que sumado a los recortes al Ministerio Público **evidencian la intención de la CFPM de debilitar severamente la capacidad financiera del sector justicia**.

   7.3 **A la Superintendencia de Administración Tributaria, la cual sufriría un recorte de Q76.0 millones respecto al presupuesto recomendado por el Ejecutivo**, debilitando aún más su capacidad de contrarrestar la caída en la carga tributaria.

---

[3] Véase el análisis contenido a partir de la página 18 de la nota de coyuntura del Icefi número GT 02-2018 titulada *Guatemala: elementos de análisis y propuesta del Icefi para fortalecer el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019*, disponible en línea en http://icefi.org/publicaciones/guatemala-elementos-de-analisis-y-propuesta-del-icefi-para-fortalecer-el-proyecto-de

7.4 **A la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac), la cual sufriría un recorte de Q341.3 millones respecto al presupuesto recomendado por el Ejecutivo.** De este recorte, solamente Q59.1 millones corresponden a la disminución automática del aporte constitucional asociado a la reducción de la proyección de ingresos ordinarios, por lo que la CFPM aplicó una reducción de 74% al aporte extraordinario para la Usac. El recorte se da tras diversas manifestaciones públicas de diputados que adversan el protagonismo que los estudiantes de esta casa de estudios mantienen en favor de la lucha contra la corrupción y la impunidad.

8. El Icefi considera cuestionable el incremento respecto al presupuesto recomendado por el Ejecutivo de Q56.7 millones para el Ministerio de Relaciones Exteriores (véase el anexo), concentrando Q65.0 millones adicionales en el rubro *Servicios Consulares y de Atención al Migrante*, en tanto que a los *Servicios de Política Exterior* la CFPM aplica un recorte de Q8.3 millones. Esta modificación es cuestionable a la luz de las políticas que la Cancillería guatemalteca ha adoptado, y las múltiples denuncias que al respecto han emitido las comunidades guatemaltecas en el extranjero. El Icefi detectó anomalías similares en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, con un incremento sobre el presupuesto recomendado por el Ejecutivo de Q69.6 millones, pero con serios señalamientos de opacidad y abusos en la contratación de personal temporal; en el Ministerio de Cultura y Deportes, con un incremento sobre el presupuesto recomendado por el Ejecutivo de Q56.1 millones, entre otros.

Inversión pública en niñez y adolescencia

9. El Icefi lamenta que la CFPM no incluyó en su dictamen la propuesta técnica de agregar un artículo en el que el Congreso instruyese al Ejecutivo la elaboración de una metodología para el cálculo contable de la inversión pública en niñez y adolescencia.

Gestión del presupuesto por resultados

10. La CFPM no incluyó en su dictamen la propuesta técnica de incluir un artículo en el que el Congreso instruyese al Ejecutivo la integración de una Comisión Técnica Interinstitucional para elaborar un plan de trabajo y una estrategia de Implementación para la apertura por sexo de los indicadores de la gestión del presupuesto por resultados cuya unidad de medida sea personas.

El Icefi solicita al Congreso de la República corregir estas y otras anomalías introducidas en el dictamen de la CFPM. Sin embargo, ve con preocupación que el esfuerzo técnico para corregir tantas falencias requiere tiempo y mucha voluntad política, lo cual constituye un desafío toda vez el plazo constitucional para la aprobación del presupuesto vence al final de noviembre. Hace un llamado a todas las entidades que resultarían perjudicadas a que se pronuncien y actúen, especialmente al Ministerio Público, el Organismo Judicial y la Usac, a la sociedad civil organizada y a la ciudadanía en general, como principal beneficiaria del presupuesto público, para exigir la aprobación de un presupuesto con asignaciones legítimas y coherentes con las necesidades de la población y la gobernabilidad democrática. El dictamen de la CFPM introduce anomalías graves que cuestionan la calidad técnica, la transparencia, la probidad y la efectividad de este proyecto de presupuesto.

Guatemala, Centroamérica, 1 de noviembre de 2018.

Para más información, comunicarse con Mónica Juárez al teléfono (502) 2505-6363, al celular (502) 3181-8550 o al correo electrónico monica.juarez@icefi.org

Anexos

Guatemala: gasto público por entidad 2017 – 2019
Millones de quetzales

Entidad	2017	2018	2019		Diferencias 2019
	Ejecutado	Presupuesto Vigente	Proyecto Presupuesto	Dictamen CFPM	Dictamen - Proyecto
Presidencia de la República	213.7	238.7	234.0	231.0	-3.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	410.7	453.7	521.0	577.7	56.7
Ministerio de Gobernación	4,463.8	5,070.3	5,639.6	5,444.8	-194.8
Ministerio de la Defensa Nacional	2,021.0	2,083.7	2,372.0	2,702.7	330.7
Ministerio de Finanzas Públicas	273.9	354.6	390.9	381.2	-9.6
Ministerio de Educación	12,818.9	14,077.2	16,677.7	16,522.6	-155.1
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	5,940.2	7,005.3	7,850.0	7,908.7	58.7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	608.7	650.3	709.2	797.2	88.0
Ministerio de Economía	546.4	399.9	391.9	403.4	11.5
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,478.5	1,382.8	1,370.8	1,440.4	69.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2,885.5	4,920.6	6,581.4	6,584.4	3.0
Ministerio de Energía y Minas	67.9	70.8	85.0	81.0	-4.0
Ministerio de Cultura y Deportes	371.0	565.7	566.8	623.0	56.1
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,087.6	1,445.9	1,568.0	1,526.7	-41.3
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	110.1	151.9	173.3	177.3	3.9
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	25,344.4	26,230.6	29,595.4	27,435.6	-2,159.7
Servicios de la Deuda Publica	11,945.9	11,656.2	13,840.0	13,411.0	-429.0
Ministerio de Desarrollo Social	537.7	1,055.0	1,088.8	1,349.1	260.2
Procuraduría General de la Nación	91.8	108.2	119.3	117.3	-2.0
Total	**71,217.6**	**77,921.4**	**89,775.1**	**87,715.1**	**-2,060.0**

Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2019 y Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.

Guatemala: cambios en el presupuesto recomendado 2019 para el Ministerio de Relaciones Exteriores
Millones de quetzales

Tipo de gasto (clasificación económica)	Proyecto Presupuesto	Dictamen CFPM	Diferencia absoluta
Funcionamiento	**514.8**	**571.5**	**56.7**
Administración institucional	69.2	69.2	0.0
Servicios Consulares y de Atención al Migrante	160.6	225.6	65.0
Servicios de Política Exterior	218.7	210.4	-8.3
Conservación y Demarcación de Límites Internacionales del Territorio Nacional	17.1	17.1	0.0
Aporte al Consejo Nacional del Migrante	34.2	34.2	0.0
Cuotas y Aportes a Organismos	15.0	15.0	0.0
Inversión	**6.2**	**6.2**	**0.0**
Equipamiento	6.2	6.2	0.0
Total	**521.0**	**577.7**	**56.7**

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2019 y Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.

Guatemala: cambios en el presupuesto recomendado 2019 para el Ministerio de la Defensa Nacional
Millones de quetzales

Tipo de gasto (clasificación económica)	Proyecto Presupuesto	Dictamen CFPM	Diferencia Absoluta
Funcionamiento	**2,333.0**	**2,463.7**	**130.7**
Administración Institucional	768.3	818.9	50.7
Servicios de Educación y de Salud	296.2	296.2	0.0
Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial	896.9	847.0	-50.0
Prevención de Hechos Delictivos contra el Patrimonio	78.1	78.1	0.0
Apresto para la Movilización de Defensa, Prevención y Mitigación de Desastres	29.7	29.7	0.0
Regulación de Espacios Acuáticos	11.2	11.2	0.0
Proyección Diplomática y Apoyo en Misiones de Paz	82.7	82.7	0.0
Registro y Control de Armas y Municiones	33.7	33.7	0.0
Aporte al Instituto de Previsión Militar (IPM) (Incluye Bono Catorce de Pensionados del Ejército de Guatemala)	135.9	135.9	0.0
Cuotas y Aportes a Organismos	0.3	0.3	0.0
Cuerpo de Ingenieros (convoyes y equipamiento)	0.0	100.0	100.0
Cuerpo de Ingenieros (fortalecimiento de rescate humanitario)	0.0	30.0	30.0
Inversión	**39.0**	**239.0**	**200.0**
Equipamiento	14.0	14	0.0
Aporte extraordinario al Instituto de Previsión Militar Capitalización	25.0	25	0.0
Cuerpo de Ingenieros (Desarrollo de Carreteras Terciarias)	0.0	150	150.0
Cuerpo de Ingenieros (convoyes y equipo de perforación de pozos para apoyo a comunidades y corredor seco)	0.0	50	50.0
Total	**2,372.0**	**2,702.7**	**330.7**

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2019 y Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.

Guatemala: cambios en el presupuesto recomendado 2019 para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Millones de quetzales

Tipo de gasto (clasificación económica)	Proyecto Presupuesto	Dictamen CFPM	Diferencia Absoluta
Funcionamiento	**7,570.4**	**7,719.0**	**148.7**
Administración Institucional	371.6	314.6	-57.0
Servicios de Formación del Recurso Humano	241.3	241.3	0.0
Fomento de la Salud y Medicina Preventiva	953.1	953.1	0.0
Recuperación de la Salud	3,677.7	3,671.3	-6.4
Prevención de la Mortalidad de la Niñez y de la Desnutrición Crónica	1,034.0	1,034.0	0.0
Prevención de la Mortalidad Materna y Neonatal	489.9	489.9	0.0
Prevención y Control de ITS, VIH/SIDA	102.3	117.3	15.0
Prevención y Control de la Tuberculosis	36.8	36.8	0.0
Prevención y Control de las Enfermedades Vectoriales y Zoonóticas	187.2	187.2	0.0
Aportes y Cuotas a Entidades y Organismos	476.3	533.4	57.1
Conformación de la Unidad de Oncología del Hospital San Juan de Dios	0.0	20.0	20.0
Adquisición de material para mejora y remozamiento de Hospitales Regionales	0.0	120.0	120.0
Inversión	**279.6**	**189.6**	**-90.0**
Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Infraestructura de Salud	166.1	76.1	-90.0
Equipamiento	113.6	113.6	0.0
Total	**7,850.0**	**7,908.7**	**58.7**

Guatemala: cambios en el presupuesto recomendado 2019 para el Ministerio de Desarrollo Social
Millones de quetzales

Tipo de gasto (clasificación económica)	Proyecto Presupuesto	Dictamen CFPM	Diferencia Absoluta
Funcionamiento	**959.5**	**964.8**	**5.2**
Administración institucional	105.9	66.1	-39.8
Servicios de Apoyo a los Programas Sociales	99.2	99.2	0.0
Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos	105.2	87.7	-17.5
Prevención de la Delincuencia en Adolescentes y Jóvenes	69.6	57.1	-12.5
Dotaciones, Servicios e Infraestructura para el Desarrollo Social (incluye previsión para equipamiento en escuelas Q 15,000,000, equipamiento de centros de salud Q10,000,000 y dotaciones para apoyo la vivienda (Q 25,000,000)	201.9	251.9	50.0
Transferencias Monetarias Condicionadas en Educación y Salud	377.6	377.6	0.0
Transporte del Adulto Mayor	0.0	25.0	25.0
Cuotas a Organismos	0.2	0.2	0.0
Inversión	**129.3**	**384.3**	**255.0**
Infraestructura Educativa	11.9	11.9	0.0
Infraestructura de Agua, Saneamiento y Ambiente	24.8	24.8	0.0
Infraestructura Vial	18.8	18.8	0.0
Equipamiento	73.8	48.8	-25.0
Plantas de tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos	0.0	280.0	280.0
Total	**1,088.8**	**1,349.1**	**260.2**

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2019 y Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.

Guatemala: principales cambios en el presupuesto recomendado 2019 para rubros selectos de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
Millones de quetzales

Programa o entidad	Proyecto Presupuesto	Dictamen CFPM	Diferencia Absoluta
Congreso de la República	735.4	635.4	-100.0
Devolución de impuestos	200.0	80.0	-120.0
Instituto de Fomento Municipal	270.7	145.7	-125.0
Ministerio Público (aporte extraordinario)	415.5	177.1	-238.4
Ministerio Público (aporte institucional)	1,772.0	1,422.0	-350.0
Municipalidades (aporte constitucional)	3,242.8	3,124.5	-118.3
Municipalidades (aporte de varios impuestos)	567.0	611.6	44.7
Organismo Judicial (aporte constitucional)	1,297.1	1,249.8	-47.3
Organismo Judicial (aporte extraordinario)	1,133.5	513.3	-620.2
Superintendencia de Administración Tributaria	1,354.9	1,278.9	-76.0
Tribunal Supremo Electoral	162.1	156.2	-5.9
Universidad de San Carlos de Guatemala (aporte constitucional)	1,621.4	1,562.3	-59.1
Universidad de San Carlos de Guatemala (aporte extraordinario)	382.2	100.0	-282.2
Las demás	16,440.8	16,388.8	-51.9
Total	**29,595.4**	**27,445.6**	**-2,149.7**

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2019 y Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.