

## ADDENDUM A NOTA DE COYUNTURA NO. 07-2017<sup>1</sup>

### Debido a modificaciones perjudiciales introducidas en dictamen, el Icefi recomienda al Congreso no aprobar el proyecto de presupuesto para 2018

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) analizó el dictamen favorable que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) del Congreso de la República emitió para el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018, formalmente identificado como la iniciativa de ley número de registro 5340.<sup>2</sup> Con base en este análisis, el Icefi advierte cambios que de ser aprobados producirían deterioros serios en los presupuestos de rubros prioritarios dentro del gasto social, principalmente en salud y educación, por lo que recomienda al Congreso no aprobarlo.

En términos globales, el dictamen de la CFPM aplicó una reducción al techo presupuestario de Q 3,326.8 millones, cuyo impacto el Icefi analizó en los presupuestos de ingresos y egresos. En el presupuesto de ingresos, la CFPM incrementó en Q 133.0 millones la estimación de las contribuciones de los trabajadores al régimen de clases pasivas del Estado, probablemente con el propósito de cumplir con las disposiciones legales de los Decretos Nos. 11-2016 y 24-2016,<sup>3</sup> en tanto que redujo algunos rubros de los ingresos no tributarios y concentró la mayoría del recorte en la autorización para endeudamiento público nuevo en 2018: Q 2,354.3 millones a la colocación de bonos del Tesoro y en Q 973.0 millones los desembolsos de préstamos externos.

#### Cambios en el presupuesto de ingresos para 2018 aplicados en el Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República

- Millones de Quetzales -

Rubro	Proyecto Ejecutivo 2018	Dictamen CFPM 2018	Diferencias Dictamen - Proyecto
<b>Ajuste neto total</b>			<b>-3,326.8</b>
Contribuciones de los trabajadores al régimen de clases pasivas	2,896.4	3,029.4	133.0
Venta de publicaciones, impresos oficiales y textos escolares, servicios de salud y asistencia social, educacionales, agropecuarios y otros	441.3	338.6	-102.8
Rentas de la propiedad	275.6	275.5	-0.1
Donaciones corrientes	352.5	335.7	-16.8
Disminución de otros activos financieros (uso de recursos de caja)	1,903.4	1,890.7	-12.7
Colocación bruta de bonos del Tesoro	14,944.3	12,590.0	-2,354.3
Desembolsos de préstamos externos	3,367.6	2,394.6	-973.0

Fuentes: proyecto de presupuesto 2018, iniciativa de ley número de registro 5340; dictamen de la CFPM para el presupuesto 2018, según documento trasladado por la presidencia de esa comisión a la Dirección Legislativa del Congreso de la República mediante el Oficio No. CFPM 439-2017 del 15 de noviembre de 2017.

<sup>1</sup> Disponible en línea en <http://www.icefi.org/publicaciones/elementos-de-analisis-y-propuesta-del-icefi-para-fortalecer-el-proyecto-de-0>. El comunicado de prensa está disponible en línea en: <http://www.icefi.org/comunicados/guatemala-el-icefi-entrega-comision-de-finanzas-del-congreso-analisis-y-propuestas-para>

<sup>2</sup> Disponible en línea en <http://old.congreso.gob.gt/uploadimg/archivos/dictamenes/1739.pdf>. La iniciativa de ley tal como fue propuesta originalmente por el Organismo Ejecutivo está disponible en línea en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro5340.pdf>.

<sup>3</sup> Aprobación y modificación, respectivamente, de la Ley de Incremento Económico a las Pensiones Otorgadas por el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

El Icefi destaca que la CFPM no redujo la proyección de ingresos tributarios para 2018, aún cuando está calculada con base a los ingresos de 2017 y las autoridades ya han reconocido públicamente que no alcanzarán la meta este año.<sup>4</sup> Por ello, el Icefi reitera su preocupación sobre la posibilidad de que la proyección de ingresos tributarios para 2018 resulte demasiado optimista, insistiendo en los criterios técnicos y propuestas planteadas en la Nota de Coyuntura No. 07-2017.

En su análisis del presupuesto de egresos para 2018, el Icefi advierte que desde el punto de vista de las asignaciones por entidad (véase los anexos adelante), la CFPM concentró el recorte de Q 3,326.8 millones en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi, Q 1,395.2 millones), en las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (OEACT, Q 665.8 millones), y los servicios de la deuda pública (Q 675.9 millones). Con relación a estas modificaciones, el Icefi plantea preguntas como ¿cuáles contratos de obras de inversión pública en infraestructura en el Micivi quedarán sin crédito presupuestario? ¿Cuáles operaciones de crédito público quedarán sin presupuesto para amortizaciones? El Icefi lamenta que el nivel agregado con el que el dictamen de la CFPM presenta las cifras y la ausencia de explicaciones técnicas detalladas no permitan una evaluación completa del impacto esperado de estos cambios, y con ello responder a estas preguntas.

Responderlas es muy importante desde el punto de vista del interés ciudadano por continuar el esfuerzo contra la corrupción y la impunidad, así como de la transparencia de la ejecución del gasto público, ya que como el Icefi lo manifestó en su Nota de Coyuntura referida arriba, el presupuesto originalmente recomendado por el Ejecutivo para el Micivi incluía pagos para contratos adjudicados antes de 2016 (entre los cuales algunos enfrentan señalamientos en el marco del caso *Corrupción y Construcción*); pagos para contratos adjudicados desde 2016 y contratos que se esperaba adjudicar al final de este 2017. Sin información detallada, es imposible establecer con precisión a qué contratos el Ejecutivo beneficiará en 2018, ni los criterios para elegirlos, una falencia de transparencia en el plan de inversión pública en infraestructura para 2018, un área vulnerable y afectada severamente por la corrupción.

El Icefi advierte otro problema potencialmente serio de corrupción y malos manejos del presupuesto para obra pública. El dictamen de la CFPM adicionó el artículo 94, en el cual el Congreso «pre-autorizaría» una ampliación presupuestaria destinada al pago en 2018 de las obras de arrastre de 2017 de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede), que posean contrato, convenio y anticipo de recursos al 29 de diciembre de 2017, a financiar con saldos de caja, **pero no especifica monto o techo para esta ampliación. El Instituto considera que esta omisión es un peligro grave, ya que el Ejecutivo tendría «autorización» del Congreso para ampliar el presupuesto para este fin, sin límite alguno**, lo cual además de ser posiblemente inconstitucional, es una clara facilidad para la corrupción y otros abusos. Esta norma contrasta significativamente con la vigente en 2017 que contiene el artículo 97 del Decreto del Congreso de la República No. 50-2016, *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017*, en el que el Congreso aprobó una ampliación, pero con un techo específico de Q 875.0 millones destinado para la ejecución de donaciones y préstamos externos, aplicación de la ley de extinción de dominio, regularización de arrendamientos y obras de arrastre de los Codede de 2016.

El Instituto advierte además que el dictamen de la CFPM no hace referencia a los resultados estratégicos adoptados por la administración pública, así como tampoco a la producción (metas físicas) vinculada a esos resultados, en el contexto del presupuesto por resultados (PpR). Esta situación evidencia que las modificaciones realizadas en el dictamen no cuentan con el respaldo de un análisis cuidadoso de la planificación estratégica y operativa de las entidades, contraviniendo el artículo 8 de la *Ley Orgánica de Presupuesto* que establece que «los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social (...)».

---

<sup>4</sup> Véase <https://www.publinews.gt/gt/noticias/2017/11/07/ministro-finanzas-reconoce-no-se-alcanzarameta-fiscal.html>; <https://elperiodico.com.gt/inversion/2017/11/08/finanzas-reconoce-que-se-tendrabrecha-fiscal-de-q1-millardo/>

Que el dictamen se haya elaborado tomando en consideración aspectos solamente de tipo financiero y haya descuidado lo relativo a los procesos de planificación, traducidos en resultados físicos, producción física, metas físicas, así como su seguimiento en el tiempo, queda evidenciado en falencias detectadas por el Icefi en los presupuestos de entidades responsables del gasto social prioritario. En este sentido, el Instituto destaca que entre las entidades relacionadas directamente con la niñez y adolescencia, al Ministerio de Educación (Mineduc) la CFPM dejó prácticamente invariante su asignación presupuestaria con un aumento de sólo Q 4.3 millones, pero introdujo cambios a nivel de programas.

Por un lado el dictamen de la CFPM modificó algunas asignaciones de programas del Mineduc para cumplir la *Ley Nacional de Alimentación Escolar*<sup>5</sup> incluyendo un incremento de Q 450.0 millones para el programa de alimentación escolar (aumento de 47.7%), situándolo en Q 1,393.3 millones. Por otro aplicó reducciones a los programas de preprimaria (Q 169.8 millones), primaria (Q 56.1 millones), diversificado (Q 37.8 millones) y en el aporte a la Comisión Nacional de Alfabetización (Q 140.0 millones), totalizando Q 403.7 millones. Por medio de una comunicación directa, el Diputado Adim Maldonado, Presidente de la CFPM, explicó que el incremento al programa de alimentación escolar estará financiado con fondos del *IVA-Paz*, tal como lo ordena la *Ley de Alimentación Escolar*, en tanto que las reducciones citadas se explican debido a que el Congreso de la República no ha aprobado el préstamo que Guatemala está gestionando con el Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa para mejoramiento de la cobertura y la calidad educativa*, del cual el Ejecutivo había previsto desembolsos en 2018 que serían la fuente de financiamiento para los montos reducidos.

**Asignaciones de gasto de programas del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el Proyecto de Presupuesto para 2018 propuesto por el Ejecutivo y en el Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República**  
-Millones de Quetzales -

Programa	Proyecto Ejecutivo 2018	Dictamen CFPM 2018	Diferencias Dictamen - Proyecto
<b>Total</b>	<b>8,312.9</b>	<b>8,212.9</b>	<b>-100.0</b>
Administración Institucional	416.0	416.0	0.0
Formación recurso humano	268.1	268.1	0.0
Salud preventiva	1,072.1	1,031.9	-40.2
Recuperación de salud	3,672.4	2,972.4	-700.0
Mantenimiento, remozamiento y reparación de infraestructura		300.0	300.0
Mortalidad infantil y desnutrición crónica	1,116.8	1,116.8	0.0
Mortalidad materna	435.3	435.3	0.0
VIH	160.3	160.3	0.0
Tuberculosis	32.0	32.0	0.0
Vectoriales	197.8	197.8	0.0
Entidades y organismos	490.3	530.5	40.2
Construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura	88.7	288.7	200.0
Equipamiento y otros bienes	363.3	463.3	100.0

Fuentes: proyecto de presupuesto 2018, iniciativa de ley número de registro 5340; dictamen de la CFPM para el presupuesto 2018, según documento trasladado por la presidencia de esa comisión a la Dirección Legislativa del Congreso de la República mediante el Oficio No. CFPM 439-2017 del 15 de noviembre de 2017.

En su dictamen la CFPM redujo en Q 100 millones la asignación presupuestaria del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), otro ministerio relacionado con la inversión en niñez y adolescencia. Aunque no es un recorte tan voluminoso como los aplicados al Micivi, las OEACT y al servicio de la deuda pública, el análisis del Icefi a nivel de programas revela que el dictamen recortó: **Q 40.2 millones la asignación para el programa de salud preventiva; y de forma muy preocupante, Q 700.0 millones a la asignación para el programa de recuperación de la**

<sup>5</sup> Decreto del Congreso de la República No. 16-2017, aprobado el 26 de septiembre de 2017, posterior a la presentación al Congreso del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo.

salud. Con estos recortes, la CFPM incluyó una asignación especial para mantenimiento, remozamiento y reparación de infraestructura por Q 300.0 millones, e incrementó en Q 40.2 millones el programa de entidades y organismos (incluyendo organizaciones no gubernamentales, fundaciones y organismos internacionales), Q 200.0 millones para el programa de construcción, mejoramiento de infraestructura y Q 100.0 millones para equipamiento y otros bienes. El Icefi rechaza estos cambios en el presupuesto del MSPAS por considerar que no se justifica anteponer las inversiones en infraestructura a costa de una reducción en el programa de recuperación de la salud, y expresa preocupación porque el dictamen de la CFPM no detalló qué entidades u organismos se beneficiarán con el incremento de Q 40.2 millones a ese programa.

Dentro de las modificaciones aplicadas en el dictamen de la CFPM en las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo, el Icefi expresa preocupación por la reducción de Q 50.0 millones a la asignación presupuestaria para la Secretaría de Bienestar Social, una medida que a la luz de la tragedia ocurrida en el *Hogar Seguro Virgen de la Asunción* el 8 de marzo de 2017, demuestra poco compromiso por apoyar el esfuerzo para mejorar las condiciones de vida de las y los menores de edad institucionalizados o privados de su libertad. En el caso de las OEACT, el Instituto expresa preocupación por las siguientes modificaciones introducidas en el dictamen de la CFPM: recortes de Q 30.0 millones a la asignación de la Contraloría General de Cuentas, de Q 200 millones al aporte extraordinario para la Universidad de San Carlos de Guatemala y Q 118.1 millones para el Instituto de Fomento Municipal; incremento de Q 35 millones al Registro de Información Catastral, entre otros cambios sin justificación ni explicación.

Como algunos aspectos positivos, el Icefi reconoce que el dictamen de la CFPM acierta al introducir algunos artículos que establecen: la obligación de las entidades a elaborar estrategias para mejorar la calidad del gasto; la obligación de fiscalizar los aportes recibidos en 2017 por organizaciones no gubernamentales, asociaciones y fundaciones; la publicación de nóminas y personal temporal; la obligación de elaborar y publicar informes sobre las regalías que pagan las industrias extractivas; la geo-referenciación de la obra pública; y, la obligación de publicar las bases de datos de beneficiarios de exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados.

Sin embargo, pese a esas normas de transparencia y a estar consciente de los problemas que acarrea la no aprobación de un presupuesto, debido a la gravedad de los peligros y efectos perjudiciales que produciría la aprobación de las modificaciones introducidas por la CFPM en su dictamen, en particular medidas que mantendrían, empeorarían o incluso abrirían nuevas oportunidades de abuso de los recursos públicos y corrupción especialmente en la obra pública, deterioro en las capacidades del Mineduc y del MSPAS para ejecutar el gasto social prioritario con un enfoque incluyente y de respeto a derechos fundamentales, el Icefi no recomienda al Congreso de la República aprobar el Proyecto de Presupuesto para 2018 tal como fue dictaminado.

## ANEXOS

### Asignaciones de gasto por entidad en el Presupuesto vigente de 2017, en el Proyecto de Presupuesto para 2018 propuesto por el Ejecutivo y en el Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República

-Millones de Quetzales -

Entidad	Vigente 2017	Proyecto Ejecutivo 2018	Dictamen CFPM 2018	Diferencias Dictamen - Proyecto
<b>Techo presupuestario global</b>	<b>77,622.6</b>	<b>87,922.9</b>	<b>84,596.1</b>	<b>-3,326.8</b>
Presidencia de la República	220.6	226.0	225.0	-1.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	467.4	455.9	455.9	0.0
Ministerio de Gobernación	5,250.3	5,517.8	5,517.8	0.0
Ministerio de la Defensa Nacional	2,085.9	2,248.1	2,188.1	-60.0
Ministerio de Finanzas Públicas	328.4	390.8	350.8	-39.9
Ministerio de Educación	13,937.2	14,834.8	14,839.1	4.3
Ministerio de Salud Públicas y Asistencia Social	6,897.1	8,312.9	8,212.9	-100.0
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	665.9	701.9	701.9	0.0
Ministerio de Economía	670.0	417.9	367.1	-50.8
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,594.8	1,388.3	1,213.7	-174.7
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,058.1	7,289.5	5,894.3	-1,395.2
Ministerio de Energía y Minas	77.8	84.9	84.9	0.0
Ministerio de Cultura y Deportes	565.8	565.2	585.2	20.0
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,357.0	1,631.9	1,606.2	-25,7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	131.9	163.8	163.8	0.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	26,638.0	28,532.4	27,866.6	-665.8
Servicio <sup>1/</sup> de la Deuda Pública	11,646.1	13,838.3	13,162.5	-675.9
Ministerio de Desarrollo Social	923.0	1,209.5	1,047.5	-162.1
Procuraduría General de la Nación	107.3	112.9	112.9	0.0

Fuentes: presupuesto vigente 2017, datos extraídos del Sistema Integrado de Contabilidad (Sicoín) a la fecha: proyecto de presupuesto 2018, iniciativa de ley número de registro 5340; dictamen de la CFPM para el presupuesto 2018, según documento trasladado por la presidencia de esa comisión a la Dirección Legislativa del Congreso de la República mediante el Oficio No. CFPM 439-2017 del 15 de noviembre de 2017.

1/ Amortizaciones de capital y pago de intereses.

## Asignaciones de gasto para las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo en el Proyecto de Presupuesto para 2018 propuesto por el Ejecutivo y en el Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República

-Millones de Quetzales -

Entidad	Proyecto Ejecutivo 2018	Dictamen CFPM 2018	Diferencias Dictamen - Proyecto
<b>Ajuste neto total</b>			<b>-25.7</b>
Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco	39.6	38.6	-1.0
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República	375.0	325.0	-50.0
Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán	26.3	66.3	40.0
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	77.4	76.5	-0.8
Consejo Nacional de la Juventud	15.0	14.1	-0.9
Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología	34.8	31.8	-3.0
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	201.0	191.0	-10.0
Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado	38.0	39.0	1.0
Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	21.9	20.9	-1.0

Fuentes: proyecto de presupuesto 2018, iniciativa de ley número de registro 5340; dictamen de la CFPM para el presupuesto 2018, según documento trasladado por la presidencia de esa comisión a la Dirección Legislativa del Congreso de la República mediante el Oficio No. CFPM 439-2017 del 15 de noviembre de 2017.

## Asignaciones de gasto para las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro en el Proyecto de Presupuesto para 2018 propuesto por el Ejecutivo y en el Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República

-Millones de Quetzales -

Entidad	Proyecto Ejecutivo 2018	Dictamen CFPM 2018	Diferencias Dictamen - Proyecto
<b>Ajuste neto total</b>			<b>-25.7</b>
Aporte al Congreso de la República (Incluye aportes a la Procuraduría de los Derechos Humanos, al Parlamento Centroamericano y a la Corte Centroamericana de Justicia) <sup>1/</sup>	745.4	685.4	-60.0
Aporte Extraordinario a la Contraloría General de Cuentas	60.0	30.0	-30.0
Aporte al Registro de Información Catastral de Guatemala	55.0	90.0	35.0
Aporte al Tribunal Supremo Electoral (Consulta Popular) <sup>2/</sup>	300.0	0.0	-300.0
Aporte al Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala	270.1	280.1	10.0
Aporte al Instituto Nacional de Cooperativas	20.0	19.0	-1.0
Aporte al Instituto Guatemalteco de Turismo	100.7	98.9	-1.8
Aporte al Instituto de Fomento Municipal	380.1	262.0	-118.1
Aporte Constitucional a la Universidad de San Carlos de Guatemala	1,693.0	1,691.1	-1.9
Aporte Extraordinario a la Universidad de San Carlos de Guatemala	338.0	138.0	-200.0
Jubilaciones	3,830.0	3,819.0	-11.0
Aporte al Cuerpo de Bomberos Municipales	14.0	17.0	3.0
Aporte a Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	0.0	3.0	3.0
Aporte a Guatefuturo	0.0	7.0	7.0

Fuentes: proyecto de presupuesto 2018, iniciativa de ley número de registro 5340; dictamen de la CFPM para el presupuesto 2018, según documento trasladado por la presidencia de esa comisión a la Dirección Legislativa del Congreso de la República mediante el Oficio No. CFPM 439-2017 del 15 de noviembre de 2017.

1/ En la iniciativa de ley originalmente presentada por el Ejecutivo, en este aporte al Congreso de la República se detallaba que se incluía un aporte a la Procuraduría de los Derechos Humanos por Q 130.0 millones, al Parlamento Centroamericano por Q 13.0 millones y a la Corte Centroamericana de Justicia por Q 2.4 millones)

2/ Este aporte extraordinario al Tribunal Supremo Electoral quedó establecido en el artículo 104 del dictamen como una asignación especial para consulta popular, sujeto a la aprobación del Congreso de la República y otras disposiciones legales.