

78000

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



# HACIA UNA MEJOR CALIDAD DEL GASTO

## REVISIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN GUATEMALA

MAYO DE 2013



**BANCO MUNDIAL**

REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y GESTIÓN ECONÓMICA | UNIDAD DE GESTIÓN PARA AMÉRICA CENTRAL  
OFICINA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MONEDA Y TIPO DE CAMBIO (A partir del 11 de mayo de 2012)

UNIDAD DE MONEDA = QUETZALES DE GUATEMALA

US\$1.00 = Q.7,78

AÑO FISCAL

1 de enero - 31 de diciembre

Vicepresidente:	Hasan A. Tuluy
Director de País:	C. Felipe Jaramillo
Director Sectorial:	Rodrigo A. Chaves
Economista Líder / Líder Sectorial:	Óscar Calvo-González
Gerente Sectorial:	Auguste Tano Kouame
Gerente de Proyecto:	Jasmin Chakeri

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe	MiFaPro	Programa de Transferencias Condicionadas en Efectivo (Mi Familia Progresa)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	MINFIN	Ministerio de Finanzas
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras	MINGOB	Ministerio de Gobernación
CAS	Consejo Asesor de Seguridad	MINUGUA	Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala
CDP	Certificado de Disponibilidad Presupuestaria	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CE	Comisión Europea	ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
CGC	Contraloría General de Cuentas	ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala	PEFA	Gasto Público y Rendición de Cuantías Financieras ( <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> )
COVIAL	Unidad Ejecutora de Conservación Vial	PIB	Producto Interno Bruto
CREMA	Contrato de Rehabilitación y Mantenimiento	PIP	Programa de Inversión Pública
CUT	Cuenta Única de la Tesorería	PNC	Policía Nacional Civil
DGC	Dirección General de Caminos	PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida	POA	Programa Anual Operativo
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz	PYMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
FSS	Fondo Social de Solidaridad	SAIF	Sistema de Administración de Información Financiera
GFP	Gestión de Finanzas Públicas	SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
GPRC	Gasto Público y Rendición de Cuentas	SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
Guatecompras	Sistema de Compras del Estado de Guatemala	SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrado
IVA	Impuesto al Valor Agregado	SIGES	Sistema de Información y Gestión
LAPOP	Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública	SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
MGMP	Marco de Gastos a Mediano Plazo	TLC	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América.
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda		

# CONTENIDO

<b>»</b>	<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>6</b>
	A. Retos para el desarrollo de Guatemala	7
	B. Visión General de las Finanzas Públicas	7
	C. La Calidad del Gasto Público en Sectores Seleccionados	9
	D. Seguridad Ciudadana y Gasto Público	12
	E. Proceso Presupuestario, Gestión de Finanzas Públicas (GFP) y Adquisiciones	14
	<b>Capítulo 1: Desafíos Futuros para el Desarrollo de Guatemala</b>	<b>18</b>
	A. Introducción	19
	B. Contexto Histórico y Político	20
	C. Desafíos para el Desarrollo Económico	22
	<b>Capítulo 2: Visión General de las Finanzas Públicas</b>	<b>29</b>
	A. Introducción	30
	B. Estructura y desempeño de los ingresos	32
	C. Estructura y desempeño de los gastos	39
	D. Sostenibilidad fiscal	46
	E. Conclusiones y recomendaciones	47
	<b>Capítulo 3: Calidad del Gasto Público en Sectores Seleccionados</b>	<b>48</b>
	A. Introducción	49
	B. Calidad del Gasto Público en el Sector de Educación	50
	C. Calidad del Gasto Público en el Sector de Salud	55
	D. Calidad del Gasto Público en el Sector de Transporte Vial	60
	E. Conclusiones y recomendaciones	65
	<b>Capítulo 4: Seguridad Ciudadana y Gasto Público</b>	<b>68</b>
	A. Introducción	69
	B. Tendencias en el crimen y la violencia	70
	C. Causas	74
	D. Respuesta institucional	75
	E. Financiamiento de Seguridad y Justicia	77

F. Evaluación de los resultados	83
G. Conclusiones y recomendaciones	87

## **Capítulo 5: Proceso Presupuestario, Gestión de Finanzas Públicas y Adquisiciones** **90**

A. Introducción	91
B. Proceso Presupuestario y Administración Financiera Pública	93
C. Adquisiciones públicas	107
D. Conclusiones y recomendaciones	113

## **Lista de referencias** **117**

### **Anexos** **122**

<b>Anexo 1:</b> Resultados de la regresión OLS	122
<b>Anexo 2:</b> Data Envelopment Analysis (DEA)	123
<b>Anexo 3:</b> Impacto de los Desastres Naturales Recientes en el Sector Vial	124
<b>Anexo 4:</b> Gastos públicos en seguridad ciudadana	126
<b>Mapa</b>	<b>128</b>

### **Lista de Gráficas**

<b>Gráfica 1.1:</b> Indicadores de Gobernanza para Guatemala (rango percentil 0-100)	27
<b>Gráfica 2.1:</b> Recaudación Fiscal del Gobierno Central por tipo de impuesto (% del PIB)	34
<b>Gráfica 2.2:</b> Gastos del gobierno central – clasificación funcional (% del PIB)	43
<b>Gráfica 2.3:</b> Gasto Social en Centro América	45
<b>Gráfica 2.4:</b> Gasto municipal por clasificación funcional (2009)	45
<b>Gráfica 2.5:</b> Gasto municipal por clasificación económica (2009)	45
<b>Gráfica 2.6:</b> Gasto social per cápita de los gobiernos central y municipales y pobreza por departamento (2009)	45
<b>Gráfica 2.7:</b> Servicio de deuda pública proyectado	46
<b>Gráfica 3.1:</b> Gasto del gobierno central en educación, por función (porcentaje del PIB)	51
<b>Gráfica 3.2:</b> Distribución del gasto en educación por departamento (promedio 2008-09)	51
<b>Gráfica 3.3:</b> Relación entre niveles e finalización (educación primaria), alfabetismo adulto, gasto en educación por estudiante (tamaño de burbuja) y niveles de desnutrición (color) en municipios seleccionados (2010)	53
<b>Gráfica 3.4:</b> Relación entre calificaciones de graduados, alfabetismo adulto, gasto en educación por estudiante (tamaño de burbuja) y niveles de desnutrición (color) en municipios seleccionados (2010)	53
<b>Gráfica 3.5:</b> Distribución del gasto en salud del gobierno central y médicos por departamento (promedio 2008-09)	57
<b>Gráfica 3.6:</b> Relación entre la cobertura de vacunación, la pobreza y el gasto en salud (tamaño de burbuja) y niveles de desnutrición (color) por departamento	59
<b>Gráfica 3.7:</b> Relación entre la mortalidad infantil, la pobreza y el gasto per cápita en salud (tamaño de burbuja) y niveles de desnutrición (color) por departamento	59
<b>Gráfica 3.8:</b> Gasto central y municipal en el sector vial por departamento (en quetzales per cápita, 2008-09)	62
<b>Gráfica 4.1:</b> Tasa de Homicidios en Centroamérica (2000-2011)	71
<b>Gráfica 4.2:</b> Gasto del Gobierno Nacional en seguridad y justicia (2006-2010)	78
<b>Gráfica 4.3:</b> Presupuesto de seguridad en los países de América Central (2006-2010)	78
<b>Gráfica 4.4:</b> Gasto del Gobierno Nacional en seguridad por institución (2006-2010)*	78
<b>Gráfica 4.5:</b> Gasto del Gobierno Nacional en justicia por institución (2006-2010)*	78
<b>Gráfica 4.6:</b> Financiamiento externo para seguridad ciudadana (2005- 2011)	80
<b>Gráfica 4.7:</b> Gasto en prevención y control del crimen (2006-2010)	80
<b>Gráfica 4.8:</b> Tasa de impunidad para todos los crímenes	84
<b>Gráfica 4.9:</b> Crímenes no reportados en Guatemala	84
<b>Gráfica 4.10:</b> Confianza en la Policía Nacional (2010)	85
<b>Gráfica 4.11:</b> Fuerza policial por cada 100,000 habitantes	86

<b>Gráfica 5.1:</b> Opinión de auditoría de la CGC respecto a los ingresos y gastos presupuestados de las entidades descentralizadas y autónomas (2006-10)	100
<b>Gráfica 5.2:</b> Fideicomisos del Gobierno Central: recursos asignados por propósito primario (2004-10)	102
<b>Gráfica 5.3:</b> Fideicomisos autónomos y descentralizados: recursos asignados por propósito primario (2004-10)	102
<b>Gráfica 5.4:</b> Desempeño del sistema de compras públicas de Guatemala	109
<b>Gráfica 5.5:</b> Desempeño del sistema de compras públicas de Guatemala	109
<b>Gráfica 5.6:</b> Prácticas institucionales de compras – cantidades contratadas por método	112
<b>Gráfica 5.7:</b> Desempeño presupuestario del MICIVI en compras (Q. millones)	112
<b>Gráfica 5.8:</b> Prácticas de contratación del MICIVI – enmiendas de contrato	112

### Lista de Cuadros

<b>Cuadro 1.1:</b> Centroamérica: indicadores sociales clave	22
<b>Cuadro 1.2:</b> Indicadores macroeconómicos clave	25
<b>Cuadro 2.1:</b> Ingresos de los gobiernos centrales de Centro América (% del PIB)	31
<b>Cuadro 2.2:</b> Impacto en la recaudación de las reformas fiscales y revocaciones de la Corte de Constitucionalidad (2002-07, Q. millones)	34
<b>Cuadro 2.3:</b> Esfuerzo fiscal en América Latina	36
<b>Cuadro 2.4:</b> Gastos fiscales por tipo de impuesto (millones de Q. actuales)	37
<b>Cuadro 2.5:</b> Progreso hacia los objetivos económicos, fiscales y sociales de los Acuerdos de Paz	40
<b>Cuadro 2.6:</b> Clasificación de rigidez del presupuesto de 2011	41
<b>Cuadro 2.7:</b> Gasto del gobierno central –clasificación económica (% del PIB)	42
<b>Cuadro 3.1:</b> Gasto en salud del gobierno central	56
<b>Cuadro 3.2:</b> Condición de la red vial en países seleccionados de América Latina	61
<b>Cuadro 3.3:</b> Gasto público en transporte vial en los países de Centro América	62
<b>Cuadro 3.4:</b> Gasto del gobierno central en el sector de transporte vial (Q. millones)	63
<b>Cuadro 3.5:</b> Inversión del MICIVI y gastos en mantenimiento bajo el programa 11 (Q. millones)	64
<b>Cuadro 3.6:</b> Impacto esperado de las opciones de financiamiento alternativo	67
<b>Cuadro 4.1:</b> Asignación presupuestaria para las funciones de seguridad y justicia	82
<b>Cuadro 4.2:</b> Modificaciones y ejecución de presupuesto de seguridad	82
<b>Cuadro 4.3:</b> Efectividad en la resolución de casos abiertos en primera instancia, de acuerdo con las categorías judiciales, (2005 y 2009)	88
<b>Cuadro 5.1:</b> Desviaciones reales del presupuesto originalmente aprobado (2005-2010)	97
<b>Cuadro 5.2:</b> Gastos del Gobierno Central, Fideicomisos (2004-2010) (Q. millones)	102
<b>Cuadro 5.3:</b> Gastos ejecutados por ONGs y otros acuerdos como porcentaje del presupuesto total ejecutado del sector	102
<b>Cuadro 5.4:</b> Auditorías del Fideicomiso realizadas por la CGC (2007-2010)	105
<b>Cuadro 5.5:</b> Compras por método (% del total)	110

### Lista de Mapas

<b>Mapa 3.1:</b> Índice de finalización de noveno grado versus calificaciones en exámenes de graduación a nivel municipal (2010)	53
<b>Mapa 3.2:</b> Eficiencia técnica en educación en todos los municipios de Guatemala (2009)	54
<b>Mapa 3.3:</b> Eficiencia técnica en los municipios de Guatemala	54
<b>Mapa 3.4:</b> Gasto per cápita en servicios de salud por departamento (promedio para 2008-09)	57
<b>Mapa 3.5:</b> Índice de vacunación y mortalidad infantil por departamento	59

### Lista de Recuadros

<b>Inserto 2.1:</b> Breve historia de las reformas fiscales posteriores a la guerra civil	33
<b>Inserto 2.2:</b> Disposiciones clave de la reforma fiscal de 2012	38
<b>Inserto 2.3:</b> Programa de reformas del gobierno para la transparencia fiscal	39
<b>Inserto 5.1:</b> Fortalezas y debilidades identificadas en la GFP por el PEFA de Guatemala (2009)	93

## RECONOCIMIENTOS

*El presente informe fue elaborado por un equipo dirigido por Jasmin Chakeri (LCSPE) bajo la supervisión y dirección general de C. Felipe Jaramillo (Director de País, LCC2C), Rodrigo A. Chaves (Director Sectorial, LCSPR), Auguste Tano Kouame (Gerente Sectorial, LCSPE), Oscar Calvo González (Economista Líder y Líder Sectorial, LCSPR) y Oscar Avalle (Representante de País, LCCGT). Los revisores fueron Emily Sinnott (ECSH4), Ulrich Lachler (EAS-PR), Rashmi Shankar (ECSP1) y Bernard Harborne (AFTCS).*

*El equipo principal incluyó a David Gould (SARCE), Miguel Eduardo Sánchez Martin, Luisa Felino, Mateo Clavijo, Patricia Chacon Holt (todos de LCSPE), Rodrigo Serrano Berthet (LC-SSO), Joao Veiga Malta (LCSPT), Massimo Mastruzzi (WBIOG), Ana Silvia Aguilera (consultora), José Eduardo Gutiérrez Ossio (consultor), Carlos Pérez-Brito (consultor) y Christian Schuster (consultor). También se recibieron insumos e informes de antecedentes de Ricardo Barrientos (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI), Juan Belikow (consultor), Simone Bunse (consultora), Maynor Cabrera (ICEFI), Valentina Calderón (consultora), Verena Fritz (PRMPS), Katherine Grau (LCCGT), Hernán Pfluecker (consultor), Hector Rosada (consultor), Alys Willman (SDV) y Melissa Zumaeta (consultora).*

*El equipo desea agradecer a Roland Clarke (LCSPS), Steven Brushett (LCSTR), Phil Keefer (DECMG), Alberto Leyton (LCRVP), Fernando Paredes (LCCGT), Mariano Rayo (consultor) y David Yuravlivker (consultor) por su valiosa orientación y comentarios durante la preparación de este informe.*



## RESUMEN EJECUTIVO



## A. RETOS PARA EL DESARROLLO DE GUATEMALA

RE.1. **Guatemala ha realizado enormes progresos en su transición a la democracia y la construcción de instituciones después de una larga guerra civil.** Los Acuerdos de Paz identificaron una agenda ambiciosa para la reconciliación y reincorporación de grupos excluidos, el desarrollo humano, el desarrollo económico sostenible, la modernización del Estado y una gobernanza mejorada. Desde la firma de los Acuerdos en 1996, se ha avanzado en la reducción de la pobreza (especialmente en áreas urbanas), mejorando varios resultados de desarrollo y manteniendo un ambiente macroeconómico estable.

RE.2. **El crecimiento económico ha sido débil a pesar de una gestión macroeconómica prudente.** Desde 1990, el crecimiento real del PIB per cápita en Guatemala ha sido de un promedio de 1.2 por ciento, aproximadamente tres cuartos de punto porcentual menos que la tasa del resto de América Latina y el Caribe y significativamente menor que otros países de ingreso medio. Por otro lado, la volatilidad ha sido mucho menor que en el resto de América Latina; esta estabilidad relativa puede atribuirse a políticas macroeconómicas prudentes que han mantenido la inflación y la deuda pública a niveles manejables, evitando los desequilibrios fiscales que asolaron una gran parte de la región.

RE.3. **Se lograron avances en reformas estructurales.** Guatemala ha progresado en el mejoramiento de su clima de inversión, encontrándose entre los principales reformadores a nivel mundial de acuerdo con los indicadores de *Doing Business* en 2006 y 2007. Además, en 2006 Guatemala implementó el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC) el cual ayudó a asegurar un ambiente más abierto para el comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. La inversión extranjera directa (IED) casi se triplicó de 2003 a 2010. Las reformas legales y reglamentarias en el sector financiero, implementadas desde el año 2000, mejoraron la solvencia de los bancos y la resistencia a la volatilidad del mercado. También se han hecho mejoras con respecto a la transparencia, especialmente en el área del gasto público por medio de la introducción y expansión del sistema integrado de administración financiera.

RE.4. **Sin embargo, importantes retos se mantienen.** Todavía persisten algunos obstáculos institucionales clave para la formulación efectiva de políticas, incluyendo la inestabilidad del sistema de partidos políticos del país. Guatemala también sigue con retraso en relación a sus pares en términos del índice de pobreza, desigualdad y desarrollo humano, especialmente en áreas indígenas. y hay preocupación sobre el aumento en la criminalidad y la violencia las cuales son cada vez más marcadas. También hay preocupación sobre el aumento en la criminalidad y la violencia, las cuales son cada vez más marcadas.

## B. VISIÓN GENERAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

RE.5. **Durante la década y media después de los Acuerdos de Paz, aumentaron tanto los ingresos fiscales como los gastos.** Guatemala ha sido capaz de ampliar gradualmente su recaudación tributaria gracias a reformas fiscales graduales: los impuestos como porcentaje del PIB aumentaron de 8.8 por ciento en 1995 a 12.1 por ciento en 2007 y 11.0 por ciento en 2011. Notablemente, los ingresos se han aumentado a pesar de la falta de una reforma integral del sistema tributario y a pesar de una disminución gradual de aranceles de importación como resultado de la liberación comercial e integración regional. El aumento de los ingresos fue acompañado por una expansión en el gasto para cumplir con los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz: el gasto total del gobierno central se incrementó de 10.3 por ciento a 14.6 por ciento durante el mismo periodo, siendo las áreas sociales una parte significativa de ese aumento.

RE.6. **Mientras el incremento en el gasto ayudó a mejorar los indicadores clave de desarrollo humano, varios objetivos de los Acuerdos de Paz en el área social no se han logrado.** De acuerdo con los hallazgos de Revisiones del Gasto Público anteriores, Guatemala ha sido capaz de hacer mejoramientos significativos en la mayoría de indicadores sociales desde 1996, aunque no al paso previsto por los Acuerdos de Paz. Mientras que los objetivos de alfabetización, tasa bruta de inscripción en educación primaria y cobertura de vacunación contra polio fueron logrados o excedidos, los objetivos de mortalidad materno infantil no se han logrado todavía. Esto ha provocado dudas sobre la *calidad* de los gastos públicos, espe-

cialmente en las áreas sociales, incluyendo cuestiones relacionadas a la selección de metas en función de su focalización geográfica y la eficiencia técnica. También recalca la importancia de mecanismos de monitoreo y evaluación mejorados que puedan generar retroalimentación para el diseño de políticas.

**RE.7. A pesar de los avances después de los Acuerdos de Paz, Guatemala sigue siendo uno de los países de la región con los ingresos fiscales más bajos y el menor gasto per cápita en sectores sociales.**

Los ingresos fiscales de Guatemala son aproximadamente el 11 por ciento del PIB, bastante inferior al promedio en Centro América de 13.3 por ciento y mucho más bajos que el promedio de América Latina (19.2 por ciento)<sup>1</sup>. Este nivel bajo de ingresos se ve reflejado en los gastos públicos limitados, Guatemala ocupando el último lugar en la mayoría de comparaciones internacionales.

**RE.8. Ante la incapacidad de construir consenso y lograr apoyo político para reformas fiscales integrales, los gobiernos consecutivos adoptaron una serie de medidas de manera gradual dirigidas a mejorar la recaudación.**

Estas medidas incluyen cambios en las políticas fiscales (los cuales muchas veces fueron anulados por medio de objeciones legales) y mejoramientos en la administración fiscal. Estas medidas, sin embargo, no tuvieron mayor impacto en la estructura del sistema tributario, el cual depende excesivamente de los impuestos indirectos, especialmente el IVA, el cual representa la mitad del total de la recaudación tributaria. Los impuestos directos - especialmente el impuesto sobre la renta - se encuentran obstaculizados por bases tributarias pequeñas, exenciones fiscales numerosas, evasión rampante e informalidad económica generalizada.

**RE.9. Sin embargo, las reformas fiscales aprobadas a principios de 2012 representan un importante hito.**

Mientras se espera que el impacto de las reformas en los ingresos directos sea modesto (hasta 1.3 por ciento del PIB para 2015), las reformas constituyen un paso importante hacia el mejoramiento del impuesto sobre la renta así como mayor fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera, lo cual reforzará el sistema tributario del país a largo plazo.

**RE.10. Las reformas tributarias recientes deben ser acompañadas por un conjunto de medidas que mejore la administración del gasto público.**

En años recientes, el debate sobre reformas fiscales ha estado relacionado de manera cercana a la necesidad de mejoras en la eficiencia y transparencia del gasto. Un argumento clave utilizado por los oponentes a la reforma fiscal ha sido que un aumento en los ingresos fiscales solamente contribuiría a gastos ineficientes, corrupción y - por extensión - resultados mediocres en la entrega de servicios públicos. En marzo de 2012, el Ejecutivo presentó una propuesta al Congreso la cual incluye reformas al servicio civil, fideicomisos públicos, adquisiciones y sanciones contra el enriquecimiento ilícito de oficiales públicos.

**RE.11. La composición de los gastos parece ser un problema menor que el bajo nivel general de gastos.**

Mientras que las inversiones de capital (aproximadamente 4 por ciento del PIB) son consideradas insuficientes para apoyar el crecimiento sostenible, la asignación sectorial de gastos parece ser ampliamente coherente con los objetivos de desarrollo del gobierno: más del 50 por ciento del total del gasto está dirigido a sectores sociales, por ejemplo. Sin embargo, cuando se mide en relación al PIB, el gasto público en la mayoría de las áreas de prioridad (incluyendo educación, salud, transporte y seguridad ciudadana) están retrasadas en comparación con otros países de la región.

**RE.12. La distribución regional del gasto público muestra grandes disparidades.**

Las asignaciones para gastos del gobierno central tienden a favorecer desproporcionadamente ciertas áreas geográficas que no son las más necesitadas en términos de pobreza e indicadores sociales. Mientras que los gobiernos municipales tienen capacidades (limitadas) para generar ingresos propios, sus presupuestos tienden a ser pequeños y no pueden compensar estas disparidades, especialmente en los sectores sociales. Sin embargo, en sectores como el del transporte, las inversiones municipales desempeñan un papel importante.

**RE.13. Una administración fiscal conservadora ha resultado en niveles relativamente bajos de deuda pública.**

Sin embargo, los niveles de deuda han estado

1. OCDE (2011).

umentando. Además, el nivel óptimo de deuda pública de Guatemala puede ser menor del nivel de otros países con ingresos similares dado sus bajas recaudaciones tributarias.

### Recomendaciones

**RE.14. Medidas diseñadas para incrementar la recaudación tributaria y mejorar la calidad del gasto público son clave para permitir el logro de las metas de los Acuerdos de Paz, mejorar la equidad y fortalecer los resultados sociales.** La aprobación de reformas fiscales recientes y el compromiso del gobierno con el fortalecimiento de la transparencia constituyen pasos en la dirección correcta. Sin embargo, en vista de los bajos niveles estimados de esfuerzo tributario, gastos fiscales significativos y evasión rampante, será necesario el fortalecimiento institucional de la administración tributaria para asegurar que las reformas puedan ser implementadas de manera efectiva. Además, será importante asegurar la aprobación de componentes clave del paquete de transparencia presentado al Congreso.

**RE.15. Se necesita mayor información para mejorar la calidad del gasto y evaluar adecuadamente la distribución regional del gasto público.** Dado las deficiencias existentes en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN), es difícil obtener información integral sobre las asignaciones de recursos por municipio o departamento. La disponibilidad de indicadores de resultados sectoriales a nivel sub-nacional es aún más limitada. Para asignar recursos escasos de la manera más efectiva, se requiere mejor información que debe ser vinculada a la preparación del presupuesto.

**RE.16. Finalmente, debe fomentarse la inversión en infraestructura.** El nuevo gobierno está comprometido a vincular su estrategia de administración de deuda a mediano plazo de manera más cercana con sus planes de inversión, lo cual ayudaría a utilizar el financiamiento con mayor eficiencia. Sin embargo, dado los limitados recursos públicos disponibles, las necesidades de inversión de Guatemala no pueden ser cum-

plidas por el gobierno solamente; la participación del sector privado será importante (ver Capítulo 3).

### C. LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN SECTORES SELECCIONADOS

**RE.17. Guatemala continúa caracterizándose por bajos resultados de desarrollo, considerando su nivel de ingreso.** En los sectores de educación, pero especialmente en salud y nutrición, el desempeño de Guatemala es significativamente peor que de otros países de América Latina. El desarrollo de su infraestructura también está atrasado y está siendo impactado negativamente por desastres naturales que afectan al país todos los años. Mientras hay una gran cantidad de factores que afectan estos resultados, tanto los niveles generales de gasto así como la calidad del gasto pueden desempeñar un papel importante. Mientras que los niveles generales de gasto pueden ser una limitación significativa, mejoras en la eficiencia serían de gran beneficio para obtener mejores resultados por el dinero gastado. En particular, existe una gran variación en la eficiencia<sup>2</sup> del gasto en salud y educación a nivel sub-nacional. En el sector de transporte también la calidad del gasto público puede mejorar bastante.

#### Educación

**RE.18. El gasto en educación, especialmente a nivel primario, se ha aumentado en años recientes de conformidad con las prioridades del gobierno.** Desde 2004, Guatemala ha fomentado su gasto en educación de 2.6 por ciento del PIB a 3.2 por ciento, reflejando un fuerte interés en el fortalecimiento del gasto social por parte del gobierno anterior. La mayor parte de este gasto se lleva a cabo a nivel central, las municipalidades solamente representan menos del 11 por ciento. El análisis de incidencia sugiere que el gasto en educación es neutro en relación a la pobreza en general. Mientras se observa que el gasto en educación primaria ha sido progresivo (beneficiando a los pobres desproporcionalmente), el gasto en educación secundaria y superior es regresivo.

**RE.19. El análisis preliminar sugiere que no existe una relación clara entre el nivel de gasto y el logro**

2. Se define eficiencia de la manera siguiente: 1) *eficiencia asignativa*: medida en que las asignaciones del gasto público cumplen con las prioridades y metas estratégicas del gobierno; 2) *eficiencia técnica*: relación entre insumos (gasto público y otros insumos) y productos.

**estudiantil a nivel municipal.** Por ejemplo, los dos municipios de San Sebastián y Tectitán en el Departamento de Huehuetenango muestran una tasa muy diferente de alumnos que terminan el noveno grado de secundaria (12.4 por ciento y 35.5 por ciento, respectivamente) a pesar de que ambos registran muy poca alfabetización en la población adulta y altos niveles de desnutrición; sin embargo, en el municipio de San Sebastián se gasta más por estudiante que en Tectitán. Una relación similar puede encontrarse cuando se observan las calificaciones en los exámenes de los graduados como principal indicador de rendimiento. El análisis también sugiere que el alto desempeño en los niveles de terminación de la escuela no necesariamente está relacionado con alta calidad medida por resultados más altos en los exámenes. Además, mayores tasas de graduación y mejores resultados en los exámenes no necesariamente tienen correlación. Cuando los resultados de la eficiencia técnica se mapean en relación al gasto general y a los índices de necesidad (índices de pobreza extrema) a nivel municipal, hay dos aprendizajes interesantes: en primer lugar, varias municipalidades parecen ser ineficientes ya sea midiendo sus necesidades o su gasto, o una combinación de los dos. En segundo lugar, parece haber agrupamiento geográfico de las municipalidades eficientes e ineficientes.

**RE.20. La variación en los resultados educativos no parece ser causada por el gasto público en educación.** La demografía y otros indicadores socioeconómicos pueden ser responsables de determinar variaciones tan amplias en el desempeño. Esto es confirmado por un análisis de regresión que muestra que el gasto público en educación no es estadísticamente significativo para explicar el logro estudiantil, contrariamente a la mayoría de indicadores demográficos y socioeconómicos.

### Salud

**RE.21. A pesar del aumento perceptible en el gasto público en salud y asistencia social de 1.2 a 1.6 por ciento del PIB entre 2008 y 2010, los niveles de gasto se mantienen bajos en relación a los estándares internacionales y regionales.** Los gastos en servicios de salud en particular se expandieron entre 2004 y 2008 y después se aumentaron brusca-

mente en un 25 por ciento en términos nominales en 2009. En promedio, el gobierno central utiliza el 96 por ciento del gasto público en salud. Sin embargo, hay una cantidad significativa de variación geográfica: la porción que le corresponde a los municipios del gasto total en salud pública per cápita varía entre 1.1 por ciento en el departamento de Retalhuleu y 18.8 por ciento en Suchitepéquez.

**RE.22. El gasto y los resultados en salud no parecen estar fuertemente vinculados.** Las tasas de inmunización no muestran una relación clara ni con el gasto público en salud ni con los niveles de pobreza en los departamentos. Solamente los indicadores de mortalidad infantil y de mortalidad de menores de cinco años de edad muestran una relación negativa (pero débil) con el gasto público en salud. El porcentaje de niños que reciben atención médica parece estar mucho más relacionado con las tasas de mortalidad que las variaciones en el gasto público per se. Los resultados de la encuesta de vivienda confirman que el acceso a servicios de salud sigue siendo un problema que afecta especialmente a las mujeres embarazadas en el quintil más pobre de la población rural. De esta manera, los esfuerzos podrían dirigirse a aumentar el acceso a las instalaciones de salud y médicos en las áreas menos favorecidas.

**RE.23. Los resultados de salud débiles están concentrados en el occidente y noroccidente de Guatemala.** Por una parte, Guatemala, Sacatepéquez y Zacapa tienen mayores gastos en salud, menores índices de pobreza, menores índices de desnutrición y menores índices de mortalidad infantil; por otra parte, la mayor parte de los departamentos en el occidente y noroccidente del país presentan altos índices de mortalidad, claramente correlacionados con desnutrición aguda y una incidencia de pobreza extremadamente alta. Los departamentos que presentan niveles de mortalidad infantil altos también están caracterizados por un bajo porcentaje de nacimientos atendidos por médicos, incluso cuando la cantidad de médicos en esos departamentos no es significativamente menor que en el resto del país. Esto sugiere que hay barreras al acceso a los servicios de salud pública entre los pobres que pueden estar incrustadas en sus propias condiciones socioeconómicas. Esta observación concuerda con otros documentos recientes que también resaltan las limitaciones al ac-

ceso a los servicios de salud para la población pobre en Guatemala.<sup>3</sup>

### Transporte Terrestre

**RE.24. La red vial de Guatemala se ha deteriorado parcialmente debido a desastres naturales consecutivos.** Un estimado de 65-70 por ciento de la red pavimentada está en malas condiciones. En los últimos años la calidad de la red vial de Guatemala se ha deteriorado en relación a los estándares internacionales y en comparación con los países de América Latina y el Caribe (ALC).

**RE.25. Guatemala presupuesta aproximadamente el 1.4 por ciento del PIB por año para el sector vial, lo cual es relativamente bajo.** Mientras Guatemala invierte la segunda mayor cantidad en dólares de Estados Unidos (US\$495.5 millones a partir de 2010) en relación a su PIB en Centroamérica, su inversión (1.2 por ciento) es menor que la de Panamá (1.9 por ciento) y Nicaragua (1.8 por ciento), aunque arriba de Honduras (0.9 por ciento) y El Salvador (0.3 por ciento). Un estudio reciente del FMI estima que Guatemala podría aumentar su crecimiento más de 1 punto porcentual incrementando la proporción de su inversión sobre el PIB al promedio de México, Perú y Chile.<sup>4</sup>

**RE.26. Las necesidades financieras en el sector son generalmente bastante mayores que las asignaciones presupuestarias y no hay ningún financiamiento de contingencia para cubrir costos asociados con desastres naturales.** Por ejemplo, el estimado de la DGC de recursos financieros requeridos para el año 2012 es aproximadamente cuatro veces mayor que el presupuesto ejecutado en 2010 (Q. 8.2 mil millones) incluyendo contratos firmados para trabajos de reconstrucción después del Huracán Agatha. Dada la vulnerabilidad de Guatemala a desastres naturales, las necesidades de inversión en el sector de transporte son impulsadas en una medida significativa por daños causados por huracanes, terremotos y erupciones volcánicas.

**RE.27. Los presupuestos son excedidos comúnmente en proyectos de carreteras.** Dentro de la DGC y

COVIAL es una práctica generalizada que los contratos sean extendidos en términos de aumentos de tiempo y de costos. Estos costos y tiempos superiores deben ser la excepción y no la regla. La revisión realizada por CoST en el estudio de línea base encontró que entre los 16 proyectos revisados en 8 agencias, las variaciones más significativas de contratos de trabajo se encontraban en la DGC y COVIAL con un promedio de excesos del 123 por ciento en tiempo y 103 por ciento en costos.

### Recomendaciones

**RE.28. Se necesita una mejor focalización del gasto público social.** El análisis sugiere que el gasto público en educación y salud no beneficia a las regiones con las mayores necesidades. Si bien algunos programas de educación llegan a áreas pobres (como, por ejemplo, el programa de comidas escolares), otros se concentran en áreas urbanas y semi-urbanas (como, por ejemplo, los libros de texto). Asignaciones de gasto tampoco consideran el desempeño de estudiantes y los resultados educativos, como por ejemplo las tasas de terminación de los grados 6 y 9. Asimismo, en el sector de salud, existe una alta concentración de gastos públicos en los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez y Santa Rosa. En el caso del departamento de Guatemala, esto tiene que ver hasta cierto punto con la ubicación de los dos hospitales más grandes del país en este departamento. También puede reflejar el hecho de que salud sigue siendo un sector centralizado y que sus gastos siguen siendo registrados en la capital (donde se ubica el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social), aunque los departamentos destinatarios y beneficiarios sean otros. Por otro lado, a excepción de Quetzaltenango, los fondos per cápita asignados al sur-oeste del país son menores. La falta de una priorización clara en la asignación de recursos en los sectores sociales no permite maximizar los beneficios para los sectores más pobres de la población.

**RE.29. Los sistemas de monitoreo y evaluación deberían ser fortalecidos para facilitar un análisis más profundo de los determinantes de los resultados sectoriales.** Una de las conclusiones clave del análisis

3. Ver, por ejemplo, Bowser y Mahal (2011).

4. Swiston y Barrot (2011).

es que existen disparidades grandes en el desempeño educativo en el país. Asimismo, las disparidades en la eficiencia técnica del gasto educativo existen aun si se consideran varias factores socio-económicos, lo que sugiere que se necesitan mejores datos y un análisis más profundo para identificar los determinantes del desempeño estudiantil y sus vínculos con el gasto educativo al nivel municipal. En el sector de transporte, disponer de información disgregada, incluso a nivel municipal, sobre gastos y resultados sería importante para permitir a los tomadores de decisiones medir adecuadamente el impacto de la inversión pública en el sector. La información sistemática es necesaria para permitir la toma de decisiones informada sobre los programas y subprogramas en los departamentos y municipios en el país.

**RE.30. Aumentar la orientación hacia resultados del presupuesto podría ayudar a asegurar que los recursos están alienados con las prioridades sectoriales.** Parece que las inequidades en la asignación de recursos actualmente refuerzan tendencias históricas y dotaciones existentes. Las asignaciones regionales del presupuesto de salud, por ejemplo, han estado basadas en el número de camas y entidades que prestan servicios de salud en cada ubicación. Como resultado, las regiones más pobres – que tienden a tener menos instalaciones que prestan servicios de salud – reciben menos fondos independientemente de las necesidades demográficas o epidemiológicas.<sup>5</sup> El financiamiento piloto basado en resultados implementado por el Ministerio de Salud y Asistencia Social representa una oportunidad importante para mejorar esta situación.

**RE.31. Existen varias opciones que podrían analizarse a mayor detalle para mejorar la condición de la red vial y también reducir la presión fiscal para el sector.** Las opciones incluyen (i) incluir la participación privada para el financiamiento de nueva infraestructura (o mejoramientos significativos del trabajo) y cobrar peajes a los usuarios; y (ii) combinar las actividades de rehabilitación y mantenimiento por medio de contratos multianuales fundamentados en el desempeño. En este contexto, la aprobación de la Ley de Alianzas Público-Privadas en 2010 es un paso impor-

tante en la dirección correcta, incluso si su implementación requiere la aprobación de normas de implementación detalladas así como el desarrollo extenso de capacidades.

#### D. SEGURIDAD CIUDADANA Y GASTO PÚBLICO

**RE.32. El crimen y la violencia se han convertido en el factor más desestabilizador para la vida política, social y económica de Guatemala.** Las estimaciones sugieren que el costo de la violencia en el país es de un estimado de US\$2.4 mil millones, o el 7.3 por ciento del PIB en 2005.<sup>6</sup> Esta cifra representa más del doble del daño causado por el Huracán Stan durante el mismo año y más del doble del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Salud y Educación para 2006. Los costos del crimen y la violencia para el sector comercial representan una seria carga para el crecimiento y el desarrollo: el Informe de Competitividad Global de 2011 colocó a Guatemala en último lugar de desempeño de los 142 países en términos de los costos que el crimen impone en los negocios.<sup>7</sup> Sin embargo, estos costos económicos palidecen en comparación con los costos humanos incalculables de la violencia en Guatemala. En un informe sobre Centroamérica publicado en 2010, el Banco Mundial estima que los costos en salud, medidos en los años de vida ajustados por discapacidad (AVAD) suman alrededor de 1.43 por ciento del PIB, el segundo más alto en la región después de El Salvador.

**RE.33. El crimen y la violencia en Guatemala son un problema multifacético que necesita una respuesta política integral dado sus formas múltiples y presencia en todos los territorios, grupos demográficos y niveles de ingreso.** Además de ser el país con el séptimo mayor índice de homicidios en el mundo, Guatemala es afectada por muchas otras formas de crimen y violencia, desde violencia doméstica y femicidios hasta extorsiones, secuestros, asaltos a mano armada y diversos tipos de tráfico ilegal. Mientras que cada tipo de hecho tiende a ser agrupado en áreas geográficas específicas del país, cuando se toma como un todo, es difícil encontrar lugares en los que no existe alguna forma de violencia. De manera similar, mientras existe

5. Banco Mundial (2012).

6. Acevedo (2008)

7. Foro Económico Mundial (2011)

una tendencia a que los hombres jóvenes sean afectados particularmente por homicidios, las mujeres y otros grupos etarios también son afectados por otras formas de violencia. Finalmente, mientras la victimización tiende a aumentarse con el nivel de ingreso, los vecindarios de los pobres que no pueden costear seguridad privada generalmente están controlados por pandillas criminales y están sujetos a formas cotidianas de violencia.

**RE.34. En comparación con sus vecinos centroamericanos, el gasto en seguridad y justicia de Guatemala es el segundo mayor en términos de proporción del presupuesto general, pero el menor en términos de PIB.** El Salvador encabeza ambas mediciones, gastando más del 20 por ciento de su presupuesto en seguridad en comparación con Guatemala, Nicaragua y Honduras que gastaron entre 10 y 15 por ciento. El Salvador gastó alrededor de 3.5 por ciento de su PIB en comparación con el 2.3 por ciento en Guatemala y 2.8 en Honduras.<sup>8</sup>

**RE.35. Las instituciones de gobernación están siendo abrumadas por la capacidad de los grupos criminales para infiltrarlas.** Las instituciones débiles no han sido capaces de enfrentar las presiones externas causadas por el incremento del narcotráfico y esto, combinado con desigualdad profunda y falta de oportunidades para la juventud en riesgo y los grupos más vulnerables, ha producido la situación explosiva en que se encuentra el país.

**RE.36. Una revisión de las políticas, presupuestos, resultados y productos gubernamentales sugiere la necesidad de repensar el enfoque que el gobierno ha seguido hasta ahora.** A pesar del progreso en algunos aspectos o áreas, en general, la respuesta del gobierno ha sido fragmentada, discontinua y desequilibrada. Para enfrentar el desafío que presenta la violencia criminal en Guatemala se requiere un enfoque integral que atiende las múltiples dimensiones del problema por medio de iniciativas de prevención y de aplicación de la ley, coordinadas por una autoridad clara dentro del gobierno y con la capacidad de supervisar la implementación de políticas de manera consistente.

## Recomendaciones

**RE.37. Existe la necesidad de estimular los recursos a lo largo de la cadena de valor de seguridad y justicia,** especialmente para: programas preventivos y policía comunitaria; personal y equipo para la aplicación de la ley; operaciones de orden público de parte de la policía; acceso mejorado a la justicia; capacidades mejoradas del Ministerio Público; y sistemas penitenciarios y de rehabilitación. Se requiere una reconsideración mayor para enfrentar el problema dado los recursos escasos de Guatemala.

**RE.38. También es necesaria una mejor coordinación de programas de prevención.** El Ministerio de Gobernación (MINGOB) debe desarrollar un sistema para monitorear la ejecución de todos los programas relacionados a la prevención del crimen y de la violencia, incluyendo aquellas implementadas por otros ministerios de otros sectores. El gobierno debe crear un mecanismo de coordinación interministerial para revisar la información e identificar áreas para el mejoramiento del desempeño. Un ejercicio útil para este grupo sería evaluar si los riesgos principales de crimen y violencia están asociados con un programa o conjunto de intervenciones para atenderlos y la medida en que estos programas se despliegan de manera integrada en las comunidades en áreas rojas donde estos riesgos están concentrados. El gobierno también debería considerar si (i) es aconsejable darle autoridad formal a un ministerio para la coordinación de intervenciones, por ejemplo autorizándole a estar presente en el proceso de toma de decisiones e incluso en la asignación de recursos a los programas de otros ministerios cuando tengan una función en seguridad ciudadana importante; y (ii) este rol debería ser otorgado al Ministerio de Gobernación.

**RE.39. Guatemala debe invertir en un sistema de información de segunda generación sobre crimen y violencia.** Este sistema debe (a) captar los tipos de crímenes que no se reportan, (b) validar los datos generados, (c) producir información descriptiva clave sobre las características del crimen, e (d) ingresar todos estos datos en un sistema geo-referenciado, fácil de usar y que sea útil para la toma de decisiones proac-

8. Existe una ligera discrepancia entre los cálculos del PNUD y los nuestros sobre la parte del presupuesto nacional que corresponde a seguridad. Esto probablemente se debe a la inclusión de algunos programas diferentes en los procesos. Como proporción del PIB, sin embargo, los números coinciden.

tiva sobre seguridad ciudadana y orientada a resultados. Los observatorios de la violencia son una “tecnología” institucional que ha probado ser útil para enfrentar ese desafío. Ellos usualmente combinan una unidad a nivel nacional que trabaja para coordinar y mejorar los sistemas de información gubernamentales con una red de observatorios municipales en municipios rojos que validan y usan la información para estrategias locales de seguridad ciudadana. La información descriptiva clave que se necesita para la toma de decisiones incluye: tipo de incidente (homicidio, robo, asalto, robo de vehículo, violación, etc.); fecha, hora, día de la semana, dirección del lugar en donde ocurrió el incidente, vecindario; información de la víctima y del perpetrador (nombre, edad, sexo, ocupación, nivel de alfabetización, dirección de casa); tipo de arma y contexto del hecho (violencia interpersonal, violencia doméstica, crimen organizado, enfrentamientos con las autoridades relacionados a pandillas); y relación entre el perpetrador y la víctima. La información objetiva captada por los sistemas del gobierno debe ser complementada con encuestas periódicas estandarizadas que producen información subjetiva y situacional sobre la victimización, percepción de inseguridad, actitudes violentas, comportamiento para reducir la victimización y características urbanas y sociales de las comunidades rojas.

**RE.40. Guatemala también debe fortalecer su sistema de información en el desempeño de sus instituciones de seguridad y justicia.** Para evaluar el desempeño de las instituciones de seguridad ciudadana, el gobierno debe construir un grupo de indicadores esenciales para cada uno de los pilares de la cadena de valor (prevención, aplicación de la ley, investigación criminal, justicia criminal, sistema penitenciario, rehabilitación). Estos indicadores deben servir como referencia del progreso y asegurar un mayor diálogo y coordinación entre los múltiples actores involucrados en el sector de seguridad ciudadana. Los indicadores podrían incluir: la proporción de los gastos públicos por pilar; cobertura en términos de cantidad de personal per cápita asignado a cada uno de los pilares, incluyendo policía, fiscales, defensores públicos, etc.; capacidades administrativas; índice de reincidencia; y confianza ciudadana en las instituciones públicas.

## *E. PROCESO PRESUPUESTARIO, GESTIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS (GFP) Y ADQUISICIONES*

### *Proceso presupuestario y administración de las finanzas públicas*

**RE.41. El proceso presupuestario en Guatemala está caracterizado por la coexistencia de buenas prácticas y vulnerabilidades.** Está apoyado por normas y reglamentos detallados, una Ley sobre Acceso a la Información Pública y un sistema electrónico del gobierno con buenas prácticas, el Sistema Integrado de Administración Financiera y el Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG). Mejoramientos recientes al SIAF, que apoyan el ciclo del presupuesto, significan que los principales sistemas de GFP ahora son coherentes, sofisticados y poderosos para el registro e integración de información sobre administración financiera para el sector público entero. El SIAF provee información financiera oportuna, precisa y completa y cada vez más información de desempeño para el sector público y el público, y es un bloque de construcción fundamental para la extensión y consolidación del presupuesto moderno informado por resultados en el contexto de un marco multianual.

**RE.42. Actualmente, los presupuestos anuales están formulados en base a asignaciones anteriores.** Los programas tradicionales no son reevaluados ni revisados y la ejecución del presupuesto por inercia se ha convertido en una práctica común. Una mejor preparación del presupuesto reduciría la necesidad de modificar las asignaciones durante el año y también aumentaría la credibilidad de los sistemas de GFP. Además, proyecciones de ingreso más realistas facilitarían la administración del presupuesto y efectivo.

**RE.43. Una iniciativa para mejorar la formulación del presupuesto revisando la estructura programática de tres ministerios piloto (salud, educación y gobernación) ha producido resultados prometedores.** El progreso logrado en el Ministerio de Salud muestra que la utilización de un enfoque orientado a resultados es posible y útil. Este enfoque vincula los objetivos de la política con la asignación de recursos disponibles y provee un horizonte a mediano plazo para lograr metas estratégicas. Además, mejores estimaciones de los costos unitarios ayudarían a monitorear y



evaluar la calidad de los gastos por programa y evaluar si los resultados esperados se han logrado. La revisión de programas también incluye proyectos de inversión para mejorar la infraestructura. De esa manera, ya sea que un ministerio ejecuta su presupuesto de capital por su propia cuenta o por medio de un fideicomiso o una ONG, ello hará que el programa de inversión pública sea más consistente con los resultados deseados y las metas estratégicas del sector.

**RE.44. Las reasignaciones del presupuesto durante su ejecución son altamente discrecionales y significativas en términos de alcance.** Mientras existen limitaciones relacionadas a la rigidez presupuestaria tales como asignaciones legislativas para usos especiales y demandas por parte de sindicatos del sector público, el ejecutivo puede recuperar el control sobre la ejecución del presupuesto por medio de transferencias presupuestarias intrainstitucionales e interinstitucionales. En vista de la exposición del país a desastres naturales, imperfecciones en la planificación presupuestaria y fluctuaciones potenciales en sus ingresos (limitados) requiriendo ajustes en el gasto, este poder ejecutivo está bien justificado. Sin embargo, las transferencias presupuestarias se prestan para las negociaciones políticas y dificultan el seguimiento de los objetivos de las políticas supuestamente representados en el presupuesto.

**RE.45. El uso de fideicomisos y organizaciones no gubernamentales (ONGs) ha propiciado la elusión del Presupuesto Orgánico y las Leyes de Adquisición, entre otros, y generan preocupaciones en relación a la transparencia.** Mientras que los fideicomisos públicos son similares a los privados en el sentido que el gobierno (como fideicomitente) transfiere fondos y derechos al fiduciario, existe una cantidad importante de diferencias. En primer lugar se requiere generalmente que el gasto público se haga de acuerdo con procedimientos de administración financiera pública y adquisiciones; sin embargo, estos no son aplicados a los fideicomisos públicos porque son regulados por la ley del sector privado. De manera similar, los mecanismos de monitoreo y de rendición de cuentas (incluyendo auditorías) que generalmente se aplicarían al gasto público no se aplican por igual a los fideicomisos

públicos. Como resultado, la información sobre la ejecución del gasto público por medio de fideicomisos es limitada en comparación con el gasto público normal realizado por medio del SICOIN. La contratación pública de ONGs es otro vehículo comúnmente utilizado para ejecutar recursos públicos fuera del presupuesto. Al igual que los fideicomisos, las ONGs no están sujetas a la supervisión y controles presupuestarios normales.

**RE.46. La acumulación de pagos atrasados (“deuda flotante”) es un problema antiguo.** Durante la ejecución del presupuesto los sectores registran compromisos y obligaciones devengadas cuando la orden de pago es procesada. Sin embargo, si no se disponen de suficientes fondos, los sectores pueden no registrar la factura en el SICOIN, resultando en pagos atrasados no registrados en el SICOIN, el cual se convierte en deuda flotante. COVIAL genera deuda flotante de diferente manera, por medio de la extensión repetida de contratos asociados a proyectos de infraestructura sin créditos presupuestarios de mediano plazo. El sistema no alerta a los funcionarios públicos de la creación de una acumulación ilegal de fondos y la credibilidad del sistema de GFP se socava seriamente. Un inventario completo de la deuda flotante no está disponible.<sup>9</sup>

### Recomendaciones

**RE.47. Con el propósito de impedir la generación de deuda flotante, es esencial aplicar la ley y sancionar a los funcionarios públicos que no la cumplan.** La ley de la CGC vigente debe ser enmendada para incluir sanciones substanciales y creíbles. Eso también haría que los servidores públicos, personal de ONGs y administradores de fideicomisos tengan mayor rendición de cuentas. Además, debido a que Guatemala sufre frecuentes desastres naturales, es crítico reglamentar de mejor manera el uso de los fondos públicos y su rendición de cuentas en esas situaciones. En particular, sería importante requerir que los fideicomisos sigan las reglas de adquisiciones públicas.

**RE.48. El gobierno debe continuar con sus esfuerzos para construir consenso en torno a la ley de fideicomisos públicos.** La mayor parte de normas que

9. El Gobierno ha contratado una empresa de auditoría internacional para realizar una auditoría exhaustiva de la deuda flotante; sin embargo, la auditoría pudo completarse solamente para algunos de los ministerios del Gobierno central.

podrían incluirse en el borrador de la ley fueron señaladas en las leyes de presupuesto de 2011 y 2012. Sin embargo, no hay garantía de que el Congreso incluya tales normas en años futuros. Una nueva ley establecería un fundamento legal permanente para reglamentar la administración de fideicomisos.

**RE.49. En base a la experiencia con el programa piloto en la elaboración de presupuestos basada en resultados, es sumamente recomendable que el MIFIN redacte nueva legislación de GFP para mejorar el desempeño de los sistemas de GFP, aprovechando las lecciones aprendidas en las experiencias con los programas piloto.** Un marco de gastos a mediano plazo (MGMP) mejorado apoyará la revisión de los programas así como todos los procedimientos del ciclo presupuestario.

### Adquisiciones

**RE.50. Existe la necesidad de mejorar la planificación, consolidación, competencia y administración de contratos para mejorar la eficiencia y transparencia del sistema público de adquisiciones de Guatemala.** Guatemala fue un país pionero en la introducción de acuerdos marco en la región latinoamericana, sin embargo falló en la capitalización de los beneficios potenciales generados por el uso de esa herramienta. Defectos de diseño en el modelo de planificación y operación contribuyeron a esto. La disminución de acuerdos marco se refleja en el uso decreciente de esta herramienta por las entidades del sector público, de un máximo de casi el 7 por ciento de los contratos en 2009 a menos del 0.04 por ciento en 2011.

**RE.51. Ha habido una tendencia creciente a comprar usando los métodos de excepción o competencia limitada en lugar de procesos abiertos de licitación.** El uso de excepciones prevalece particularmente en la infraestructura mientras que las compras directas tienden a estar asociadas con bienes y servicios. De igual manera, existe una reducción significativa en el uso de contratos abiertos; esta reducción es acompañada por un incremento de las excepciones solicitadas para la compra de ítems fuera de contrato abierto.

**RE.52. En el área de infraestructura una de las deficiencias clave identificadas es la aparente falta de**

**rendición de cuentas en el área de administración de contratos.** Parece que mientras que el gobierno capta toda la información de contratos relacionados a proyectos de infraestructura, no utiliza todos esos datos como herramienta administrativa. La revisión identificó una gran cantidad de contratos con sobrecostos significativos, algunos de los cuales fueron muchas veces mayor que la cantidad original del contrato.

### Recomendaciones

**RE.53. Para que Guatemala tenga un sistema de adquisición que entregue el programa de inversión del gobierno así como los bienes y servicios solicitados por la sociedad, se requiere una reforma substancial que cambie el objetivo del sistema de adquisición del cumplimiento con procesos al cumplimiento con resultados.** Es importante observar que un cambio de enfoque hacia los resultados no supone que el cumplimiento con procedimientos no sea importante, al contrario significa que tanto los productos como los procedimientos serán resultados medibles.

**RE.54. Por medio del rediseño del modelo operativo de los acuerdos marco, el gobierno podría potenciar su plataforma electrónica de adquisiciones, Guatecompras, para implementar acuerdos marco de todo el gobierno para bienes y servicios de uso común.** Esto eliminaría el uso de contrataciones directas y excepciones para la compra de bienes y servicios de uso común y resultaría en mayor eficiencia, precios reducidos y mayor transparencia. Este enfoque podría aplicarse también a la compra de productos farmacéuticos.

**RE.55. Una revisión de los costos significativamente superiores a los previstos, especialmente en infraestructura, debe realizarse para identificar sus causas y terminar cualquier contrato que debió haber sido re-ofertado en lugar de extendido.** Además existe la necesidad de implementar procedimientos más estrictos en el sistema de administración de contratos para asegurar que los contratos no sean extendidos por tiempos significativamente mayores que el plazo previsto sin el escrutinio público apropiado. Otra práctica que debe evitarse es la de ingresar contratos al sistema después de que hayan sido completados (en vez de cuando sean firmados) solamente para realizar los pagos.

RE.56. **Otra área clave para reformar es el desarrollo de un cuadro de especialistas en compras cuyas calificaciones estén fundamentadas en un sistema basado en competencias vinculadas al avance de su carrera así como a la responsabilidad.** La adopción de tal sistema de certificación aseguraría que los funcionarios públicos responsables de las actividades de compras estén capacitados y por ende conozcan la aplicación de una amplia gama de metodologías de compra. Esta iniciativa también serviría para crear unidades especiales que a su vez tendrían las capacidades y el conocimiento para atender cuestiones específicas de un sector como la compra de farmacéuticos, estableciendo y administrando acuerdos marco, así como proyectos complejos de infraestructura.



CAPÍTULO 1  
DESAFÍOS FUTUROS PARA EL DESARROLLO DE GUATEMALA

## » A. Introducción

**1.1 Guatemala ha realizado enormes pasos hacia la democracia y la construcción de instituciones después de una guerra civil prolongada, sin embargo falta mucho por hacer para la generación de los cimientos de un crecimiento económico sólido con bases amplias.** Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se han logrado avances en la reducción de la pobreza (especialmente en las áreas urbanas) y en el mantenimiento de un ambiente macroeconómico estable. Sin embargo, Guatemala es uno de los países de América Latina y el Caribe (ALC) con los indicadores sociales básicos más bajos. De hecho, debido en gran medida al legado histórico de conflicto y exclusión, más de la mitad de la población se encuentra bajo de la línea de la pobreza y las mediciones de desigualdad son mayores que el promedio de la región. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 2010 de PNUD, Guatemala se encuentra en los últimos tres lugares de los países de ALC, junto con Nicaragua y Haití, en relación al índice general de desarrollo humano, incluyendo mortalidad infantil, mortalidad materna, alfabetismo adulto e inscripción neta a la educación secundaria.

**1.2 Guatemala está ingresando a su quinto periodo presidencial desde la firma de los Acuerdos de Paz de 1996 y la recién electa administración de Otto Pérez Molina enfrenta enormes desafíos económicos.** Los esfuerzos realizados durante la administración anterior para atender directamente la pobreza y mejorar los resultados en educación y salud, particularmente en las áreas indígenas y rurales, fueron intensos, con señales tentativas de éxito. Sin embargo, estos esfuerzos, particularmente la introducción y rápida expansión del programa de transferencias condicionadas del gobierno (Mi Familia Progresiva, MiFaPro) también generaron y agregaron carga fiscal y bastante controversia política respecto a la transparencia y los beneficios sociales.<sup>10</sup> Se necesita mejor monitoreo y evaluación de todos los programas de desarrollo para proveer fundamentos que permitan apoyo político amplio.

**1.3 Este capítulo introductorio revisa la naturaleza de los desafíos para el desarrollo de Guatemala.** La idea es ubicar a Guatemala en su contexto histórico y determinar la forma en que la economía ha evolucionado en los últimos quince años desde los Acuerdos de Paz, en qué áreas de desarrollo ha progresado el país, en qué se ha quedado atrás y cuáles son los desafíos clave para el desarrollo futuro. Los capítulos siguientes profundizarán más respecto a estas cuestiones, examinando la eficiencia de los gastos públicos, el gasto en seguridad ciudadana y la administración financiera pública y compras.

10. Mientras que el costo directo de las transferencias condicionadas es un modesto 0.4 por ciento del PIB, el suministro adicional de servicios de educación y de salud ha conducido a un incremento mayor en el gasto social como parte del PIB.

## B. CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO

**1.4 Para comprender por qué Guatemala ha tomado el camino hacia el desarrollo que ha tomado, es importante observar las raíces fundamentales que podrían subyacer en su proceso de desarrollo.** Las instituciones extractivas coloniales y un periodo de reforma liberal radical en el siglo XIX contribuyeron a instituciones y derechos sobre la propiedad débiles, particularmente con respecto a la tierra y al trabajo, lo cual condujo a un patrón de desarrollo excluyente. A finales del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX, con la propagación de los cultivos de café, la práctica de expropiar tierra y requerir trabajo forzado de las comunidades indígenas se aceleró. A su vez, el patrón de grandes plantaciones pertenecientes a una pequeña élite para la que trabajan trabajadores indígenas con sueldos de subsistencia proveyó pocos incentivos para los terratenientes y los trabajadores mismos para invertir en capital humano. De esa manera, las inversiones en educación para los grupos indígenas se retrasaron bastante en relación a otros países en la región que dependieron de un modelo de propiedades pequeñas para el desarrollo de su sector cafetalero (por ejemplo: Costa Rica y Colombia). La situación fue exacerbada con políticas discriminatorias las cuales reservaron los derechos de educación para los “ciudadanos”, un estatus que no incluía a los indígenas ni a las mujeres hasta 1945.

**1.5 Alrededor de 1960, cuando la guerra civil de Guatemala inició, el país estaba bastante retrasado en relación a países comparables en virtualmente todos los indicadores sociales clave.** La situación era peor que la de muchos vecinos más pobres (en términos de PIB per cápita) como Nicaragua y Honduras. La guerra civil de Guatemala fue una de las más largas y sangrientas en América Latina. Se estima que aproximadamente el 2 por ciento de la población (más de 200,000 personas) fueron asesinadas o desaparecidas, más de un millón (cerca del 10 por ciento) fueron desplazadas y aproximadamente 600 aldeas y comunidades fueron destruidas completamente. Las comunidades indígenas soportaron lo más fuerte de la violencia, sufriendo la vasta mayoría de muertes y daños o pérdida de propiedades.

Aunque es imposible cuantificar la amplia variedad de impactos sociales y económicos de la guerra civil, la Comisión de Esclarecimiento Histórico estimó que durante los años 1980 solamente, los costos de la guerra sumaron 15 meses de producción o 121 por ciento del PIB de 1990. Algunos análisis econométricos hechos por personal del Banco indican que si la guerra no hubiera ocurrido, el PIB per cápita habría sido 40 por ciento mayor y la pobreza un 12 por ciento menor para 2000.<sup>11</sup> Los indicadores sociales se retrasaron mucho más que el crecimiento y Guatemala se mantuvo entre los países con peor desempeño en la región en la mayor parte de mediciones de educación y mortalidad.

**1.6 La firma de los Acuerdos de Paz en 1996, después de un proceso de negociaciones prolongado, marcó un punto de inflexión en el camino al desarrollo de Guatemala.** Más allá de terminar formalmente con el conflicto armado y atender cuestiones políticas, los Acuerdos de Paz identificaron una agenda ambiciosa para la reconciliación y la reincorporación de grupos excluidos, desarrollo humano, desarrollo económico sostenible y modernización del Estado y gobernabilidad mejorada. Se enfatizó en tres temas transversales por medio de los Acuerdos: (i) los derechos de las comunidades indígenas; (ii) compromisos respecto a los derechos y la posición de la mujer y (iii) fortalecimiento de la participación social. Entre los diversos acuerdos concluidos en el marco del proceso de paz, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (mayo de 1996) estableció la agenda de desarrollo general con una orientación social más sólida y el objetivo general de cerrar la profunda brecha entre ricos y pobres. El Acuerdo cubrió una gran variedad de cuestiones incluyendo el crecimiento, la recaudación fiscal, el gasto público, la educación y la salud (cada uno con objetivos monitoreables)<sup>12</sup> También enfatizó en mayor participación ciudadana en los proyectos de desarrollo por medio del establecimiento de consejos de desarrollo descentralizados. Con respecto a la tierra, el Acuerdo se enfocó en una distribución de tierra asistida por el mercado con la creación de un Fondo de Tierra y una administración de la tierra mejorada.

11. López (2001).

12. Ver Capítulo 2 para más información sobre estos objetivos.

**1.7 Sin embargo, el ambiente institucional de Guatemala continúa complicando la cooperación de los actores políticos a lo largo del tiempo y de esa manera también las negociaciones inter-temporales<sup>13</sup> requeridas para acordar y sostener reformas estructurales.** Sobresalen cuatro elementos clave: (i) mecanismos para la agregación de intereses individuales y de grupo hacia políticas públicas que multiplican la cantidad de actores que impactan el proceso de formulación de políticas; (ii) espacios informales en lugar de ambientes institucionalizados para el intercambio político; (iii) horizontes políticos excepcionalmente cortos; y (iv) falta de mecanismos creíbles para lograr acuerdos políticos. Estos cuatro elementos son a su vez producto de un sistema de partidos políticos que no ha tomado forma definitiva así como un organismo judicial y una burocracia que carecen de capacidad y autonomía.

**1.8 El sistema de partidos poco desarrollado desempeña un papel importante en la debilidad del ambiente institucional.** Impulsado por la existencia de un sector elite privado rico en recursos y la capacidad limitada de los ciudadanos para actuar colectivamente, el sistema de partidos políticos de Guatemala está caracterizado por “una alta volatilidad electoral, inestabilidad partidaria severa, vínculos débiles con la sociedad, vaguedad ideológica, presencia territorial limitada, falta de legitimidad y mecanismos de finanzas opacos”<sup>14</sup> Estas debilidades pueden observarse de varias maneras. El sistema de partidos políticos de Guatemala experimenta cambios en votos de elección a elección de cerca del 50 por ciento – en comparación con el promedio de Centroamérica de 21 por ciento.<sup>15</sup> Ningún partido de gobierno ha asegurado su reelección, los partidos políticos sobreviven un promedio de 7.6 años y más de 50 han desaparecido desde el advenimiento de la democratización.<sup>16</sup> Como resultado la mayoría de los legisladores electos carecen de experiencia legislativa previa. Esto agrava la debilidad en capacidad

técnica de los miembros del Congreso y limita el número de iniciativas de ley que de allí emergen.

**1.9 El sistema de partidos políticos de Guatemala también es el más fragmentado en la región.** Esto ocurre en parte a causa de una práctica de voto cruzado por parte de los ciudadanos: reflejando los bajos niveles de confianza en los partidos, el voto parlamentario se diferencia cada vez más del presidencial. Como resultado, todos los presidentes desde 2004 han encabezado gobiernos con minoría parlamentaria del partido oficial.<sup>17</sup> La fragmentación partidaria es, sin embargo, también producto de los altos niveles de deserción en los partidos. Más del 25 por ciento de los miembros del Congreso cambiaron de partido una vez cada año en promedio en la última década; en 2004 y 2007, esta proporción excedió el 40 por ciento. La deserción de los partidos políticos a su vez está relacionada con la naturaleza no ideológica de los mismos y de la afiliación; los datos de las encuestas indican que los miembros de un mismo partido en Guatemala tienen tantas opiniones diferentes como compartidas sobre temas políticos y socioeconómicos clave.<sup>18</sup> La identificación de los ciudadanos con los partidos está dañada – Guatemala se encuentra en antepenúltimo lugar en América Latina – y el poder legislativo tiene niveles extraordinariamente bajos de legitimidad – los ciudadanos califican a los partidos políticos como las instituciones públicas menos legítimas de Guatemala.<sup>19</sup>

**1.10 Los partidos políticos tienden a ser vehículos electorales más que partidos propiamente dichos.<sup>20</sup>** Los partidos están vinculados a un líder popular y (frecuentemente) fundador; una vez que el líder deja su puesto, el partido se desintegra o es tomado por otras facciones. La ley electoral al prohibir la reelección presidencial refuerza este efecto al igual que los breves horizontes de tiempo político concomitantes. Por lo tanto, los partidos son incapaces de mediar entre la sociedad y el Estado. En lugar de cumplir

13. La negociación inter-temporal de reformas se refiere a la idea de que las reformas frecuentemente requieren intercambio de acciones y recursos actuales – tales como votaciones legislativas para una reforma – para promesas de acciones futuras o recursos – tales como beneficios acumulados de una reforma o concesiones en otras áreas políticas (ver Banco Interamericano de Desarrollo, 2008).

14. ASIES (2009).

15. Achard y González (2004).

16. Insight (2011); Menocal y Calvaruso (2008).

17. Cabrera (2011).

18. García Díez (2001).

19. LAPOP (2011).

20. Sánchez (2008).

con las funciones programáticas de los partidos tales como representación y unión de interés, son vehículos para formas de representación tradicionales en que el acceso al Estado es en función de los recursos de los que dispone. Con sectores desfavorecidos de la sociedad, carentes de partidos políticos institucionalizados como medio clave para superar problemas de acción colectiva<sup>21</sup>, el acceso al Estado está monopolizado por aquellos que pueden costearlo.

## C. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

### Pobreza y desigualdad

**1.11 Debido, en gran medida, al legado histórico de Guatemala, la pobreza y la desigualdad son altas y los indicadores sociales (salud, nutrición, educación) son bajos en comparación con países de ingreso similar.** De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 2010 de PNUD, Guatemala se encuentra entre los tres puestos inferiores en América Latina, junto con Nicaragua y Haití, en el índice general de desarrollo humano, incluyendo mortalidad infantil,

mortalidad materna, alfabetismo adulto y tasa neta de inscripción en educación secundaria. Guatemala también tiene un nivel bajo en indicadores sociales a nivel de Centro América, de acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Mundiales (Cuadro 1.1). A pesar de que los indicadores sociales se mantienen bajos, se han hecho algunos mejoramientos en años recientes, particularmente en el índice general de pobreza.

**1.12 Hubieron diferencias importantes en los resultados de la pobreza por región y grupos socioeconómicos de Guatemala en años recientes.** La pobreza general cayó de 56 por ciento a 51 por ciento entre 2000 y 2006 o 0.85 puntos por año, mientras que la pobreza extrema se mantuvo casi intacta, un poco mayor a 15 por ciento. Una parte considerable de la reducción en la pobreza moderada se debió al crecimiento económico y el incremento de las remesas, provenientes particularmente de los Estados Unidos, que en 2006 llegaron a ser más del 12 por ciento del PIB. Sin embargo, como resultado de la crisis económica global, la pobreza moderada se aumentó nuevamente a 54 por ciento en 2011, mientras que la pobreza extrema bajó a 13 por ciento. Desde la

CUADRO 1.1: CENTROAMÉRICA: INDICADORES SOCIALES CLAVE\*

	Promedio								
	GTM	SLV	HND	NIC	CRI	PAN	CA	LAC	LMICs
Crecimiento de la población	2,5	0,5	2	1,4	1,3	1,6	1,6	1,1	1,5
<b>Educación</b>									
Índice de alfabetización, adultos total (% de personas de 15 años y mayores)	76	84	84	78	96	94	85	n.a.	71
Inscripción escolar, primaria (% neto)	97	93	96	92	90	98	94	94	85
Inscripción escolar, secundaria (% neto)	40	55	20	46	46	69	46	73	50
<b>Salud</b>									
Esperanza de vida al nacer, total (años)	71	72	73	73	79	76	74	74	65
Índice de la mortalidad materna (estimación por modelo, por cada 100,000 nacidos vivos)	110	110	110	100	44	71	91	85	300
Índice de mortalidad infantil (por cada 100,000 nacidos vivos)	25	14	20	23	9	17	18	19	52
Prevalencia de la desnutrición, peso por edad (% de niños menores de 5 años)	19	6	9	4	5	6	8	4	24
*Información para el año más reciente disponible. Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial y fuentes nacionales.									

21. Ver Keefer (2011).



perspectiva regional, la pobreza extrema es más prominente en el norte y nororiente del país, con índices de más del 20 por ciento; mientras que los índices de pobreza tienden a ser menores en las regiones metropolitana y central. Las diferencias regionales en productividad laboral, las cuales existen en función de la infraestructura, educación y otros factores, así como condiciones climáticas, ayudan explicar muchas de estas diferencias en los resultados de pobreza. La pobreza y la desigualdad se encuentran concentradas en las áreas rurales entre grupos indígenas. El mejoramiento de los indicadores sociales de las áreas rurales ha sido a paso más lento que el progreso a nivel nacional.

**1.13 Las personas indígenas sufren los índices de pobreza más altos y tienen los indicadores sociales más bajos.** De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), la incidencia de la pobreza para los hogares indígenas es de aproximadamente 56 por ciento, significativamente más alto que los no indígenas en donde es de 44 por ciento. La brecha en salud y nutrición es incluso más preocupante. La desnutrición crónica (porcentaje de niños menores de 5 años con retraso en el crecimiento) es de 65.9 por ciento para niños indígenas comparado con 36.2 por ciento en niños no indígenas.<sup>22</sup> También existen diferencias entre varios grupos indígenas. Por ejemplo, los Garifunas y los Sakapultekos tienen un promedio de seis años de escolaridad, mientras que los Chuj y los Ch'orti' tienen menos de dos años.

**1.14 Las mujeres indígenas enfrentan limitaciones específicas.** El índice de analfabetismo para las mujeres indígenas de 62 por ciento es extremadamente alto en comparación con el 24 por ciento de las mujeres no indígenas y 43 por ciento de hombres indígenas. También existe evidencia de que las mujeres indígenas se encuentran desaventajadas en el mercado laboral; su participación en el mercado laboral es de casi la mitad de la de los hombres (35 por ciento para las mujeres indígenas versus 67 por ciento para hombres indígenas). Cuando las mujeres indígenas participan en la fuerza laboral sus salarios tienden a ser 53 por ciento menores que los de sus contrapartes masculinas indígenas, incluso tomando en cuenta los antecedentes educativos y actividad laboral.

**1.15 A pesar de que falta mucho por hacer para mejorar los indicadores sociales para todos los grupos, Guatemala ha mostrado importantes logros.** Avances recientes, aunque pequeños, sugieren que el Gobierno ha sido capaz de mejorar los resultados. Por ejemplo, el índice de inscripción en educación primaria subió de 79.9 a 95 por ciento y la mortalidad infantil se redujo de 39 a 33 por ciento durante el mismo periodo. La Evaluación de la Pobreza de 2008 relacionó estas tasas de cambio a las tasas históricas para todos los países a nivel global en los últimos 25 años y el desempeño de Guatemala se compara favorablemente. Muchas mejoras en Guatemala fueron superiores al 80 por ciento de todos los avances registrados. Sin embargo, la crisis económica global puede haber puesto en riesgo algunos de estos avances.

**1.16 Los programas de reducción de la pobreza están obstaculizados por la rigidez presupuestaria y el gasto social bajo como porcentaje del PIB.** Aproximadamente el 88 por ciento del presupuesto está asignado por ley. A pesar de que se ha aumentado en años recientes –particularmente debido al programa MiFaPro administrado por el Ministerio de Educación – el gasto social, como porcentaje del PIB es relativamente bajo (8 por ciento en 2010) a comparación del resto de América Latina (ver Capítulo 3 para mayor detalle).

**1.17 Una evaluación de progreso en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), realizada conjuntamente por el Gobierno, el BID y Naciones Unidas, muestra avances tentativos para lograr algunas metas excepto en la reducción de la pobreza extrema y la reducción de la propagación de VIH/SIDA.** La evaluación concluyó que para lograr la mayor parte de los objetivos para 2015, Guatemala necesita crecer más rápidamente y de manera más inclusiva y sostenible. En el mejor de los escenarios de crecimiento económico, el cual implica un índice de crecimiento de 5 por ciento combinado con políticas sociales y redistributivas adicionales costando un estimado de 0.6 por ciento del PIB, se podría lograr las metas relacionadas a la pobreza, la desnutrición infantil, el alfabetismo y la mortalidad por género e infantil. Sin embargo el logro de las metas de mortalidad materna y la reducción de la propagación del VIH podrían seguir siendo un de-

22. UNICEF e ICEFI (2011).

safío. En un escenario más conservador que supone un índice promedio de desarrollo económico de 3 por ciento y políticas que cuesten 1.1 por ciento del PIB, solamente el objetivo de pobreza podría lograrse. El Memorando Económico del País (MEP) del Banco de 2005 indica que si se depende exclusivamente del crecimiento para lograr los ODMs de reducción de la pobreza a la mitad para 2015, se requeriría un promedio anual de crecimiento per cápita de 2.4 por ciento, una meta que rara vez ha logrado Guatemala.<sup>23</sup>

### Crecimiento y Estabilidad

#### 1.18 En las últimas dos décadas, el crecimiento económico ha sido relativamente estable pero débil.

Desde 1990, el crecimiento real del PIB per cápita en Guatemala ha sido un promedio de 1.2 por ciento, aproximadamente tres cuartos de un punto porcentual menos que el resto de América Latina y el Caribe y significativamente menos que otros países de ingreso medio. Por otro lado, la volatilidad fue menos de la mitad del promedio regional y experimentó menos disminución en comparación con el resto de América Latina durante la reciente crisis.<sup>24</sup> Una buena parte de la estabilidad relativa de Guatemala puede atribuirse a políticas macroeconómicas prudentes que han mantenido la inflación y la deuda pública a niveles manejables, evitando desequilibrios fiscales que plagaron una buena parte de la región.

#### 1.19 Una administración macroeconómica acertada ha permitido que Guatemala asegure la estabilidad macroeconómica, a pesar de que los balances fiscales han mostrado algunas tensiones como resultado del impacto de la crisis económica global.

A pesar de la susceptibilidad de Guatemala a los desastres naturales (por ejemplo el Huracán Stan en 2005 y la actividad volcánica y múltiples episodios de inundación en 2010), la volatilidad del mercado financiero (por ejemplo, el colapso y resolución de dos bancos comerciales en 2006-2007) y las crisis en los términos de intercambio (por ejemplo, la crisis del café en 2003-2004), la economía creció un promedio de 4.5 por ciento entre 2004 y 2007, alcanzando 6.3 por

ciento en 2007, el mayor crecimiento en tres décadas. Mientras la crisis financiera global en 2008-09 y el ambiente externo adverso redujeron el crecimiento, a 0.5 por ciento en 2009, nunca fue negativo y rebotó a 2.8 por ciento en 2010. Parte considerable del mérito de haber sobrevivido el entorno externo durante la crisis puede atribuirse a una política macroeconómica prudente antes de la crisis y reformas para fortalecer el sector financiero. A pesar de que el país está relativamente bien posicionado desde el punto de vista fiscal, la recesión económica de 2009 y el aumento del gasto han empezado a poner presión sobre las cuentas gubernamentales (Cuadro 1.2; ver Capítulo 2 para mayor detalle).

#### 1.20 Para acelerar un crecimiento de bases amplias, Guatemala necesitará mejorar el clima de inversiones para los negocios, aumentar los logros educativos y progresar en gobernabilidad, transparencia y seguridad.

Un reto para cumplir con estas metas será expandir el espacio fiscal para apoyar inversión pública y el gasto social prioritarios. Desde los Acuerdos de Paz de 1996, el objetivo de Guatemala ha sido aumentar los ingresos fiscales a 13.2 por ciento del PIB.<sup>25</sup> A pesar de mejoras significativas en la administración tributaria, incluyendo la aprobación de Leyes Antievasión de Impuestos<sup>26</sup> (I y II en 2006 y 2012 respectivamente) el avance posterior ha sido modesto y la oposición política y los dictámenes constitucionales desfavorables respecto a impuestos han mantenido relativamente plano el porcentaje que significan los impuestos recaudados en relación al PIB y por debajo del objetivo establecido en los Acuerdos de Paz. La carga tributaria ligera de Guatemala de 11 por ciento en 2011 es una de las menores en la región y no provee suficiente espacio fiscal para atender las necesidades sociales.

### Clima de Inversiones, Comercio y Finanzas

1.21 Guatemala ha progresado en el mejoramiento de su clima de inversiones aunque las reformas se han disminuido. De acuerdo con el informe *Doing Business* 2011 del Banco, aunque Guatemala todavía

23. Banco Mundial (2005b).

24. La volatilidad es medida por el coeficiente de variación anual de crecimiento real del PIB.

25. 12 por ciento utilizando el PIB de 1958 como base.

26. Uno de los resultados de la Ley Antievasión fue la reducción significativa de la evasión de IVA, la cual se estima que disminuyó de 34.4 por ciento en 2004 a 26,1 por ciento en 2007. Fuente: SAT.

**CUADRO 1.2: INDICADORES MACROECONÓMICOS CLAVE**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Cuentas nacionales y precios</b>									
PIB real (porcentaje de cambio)	2,5	3,2	3,3	5,4	6,3	3,3	0,5	2,9	3,9
PIB real per cápita (porcentaje de cambio)	0	0,6	0,7	2,8	3,7	0,8	-1,9	0,4	1,3
Tasa de inflación (CPI fin del período, porcentaje de cambio)	5,9	9,2	8,6	5,8	8,7	9,4	-0,3	5,4	6,2
Tipo de cambio real efectivo (porcentaje de cambio)	-1,5	2	7,7	3	-0,4	7,5	-3	1,1	3,6
<b>Finanzas del gobierno central (porcentaje de cambio)</b>									
Ingresos totales	12,5	12,3	12	12,7	12,8	12	11,1	11,3	11,8
Ingresos tributarios	11,7	11,5	11,2	11,9	12,1	11,3	10,3	10,5	11,0
Gastos totales	15,1	13,4	13,7	14,7	14,3	13,6	14,2	14,5	14,7
Gastos corrientes	10,1	9,2	9,1	9,4	9,5	9,2	10,1	10,4	10,6
Sueldos y salarios	3,9	3,6	3,3	3,3	3,1	3,1	3,6	3,8	3,9
Gastos de capital	5,1	4,3	4,6	5,3	4,8	4,5	4,1	4,1	4,0
Balance general	-2,6	-1,1	-1,7	-1,9	-1,4	-1,6	-3,1	-3,3	-2,8
Balance primario	-1,3	0,3	-0,3	-0,6	0	-0,3	-1,7	-1,8	-1,3
Deuda total del sector público	21,2	22,2	21,1	21,9	21,6	20,1	23	24,5	24,3
Externa	14,9	15,5	13,2	13,1	12,4	11,2	13,1	13,5	12,0
Interna	6,3	6,7	7,9	8,8	9,2	8,9	9,9	11	12,3
<b>Balance de pagos (como porcentaje del PIB)</b>									
Balance de la cuenta corriente	-4,7	-4,9	-4,6	-5	-5,2	-4,3	0	-1,5	-3,1
Balance comercial	-13,5	-15,2	-15,4	-16,1	-16,1	-14,2	-8,9	-10,3	-10,6
Exportación de bienes	20,7	21,3	20,1	20,1	20,5	20	19,3	20,6	22,4
Importación de bienes	34,2	36,5	35,5	36,2	36,6	34,3	28,2	31	33,0
Remesas	9,7	10,9	11,2	12,2	12,3	11,3	10,5	10,1	9,4
Inversiones externas directas	1	1,1	1,7	1,8	2,1	1,9	1,5	1,9	2,1
<b>Sector monetario</b>									
Crédito al sector privado (porcentaje de cambio anual)	9	12,2	21,4	29,2	26	11	1,1	5,7	14,1
Tasa de intereses en créditos (promedio anual, porcentaje)	15	13,8	13	12,8	12,8	13,4	13,8	13,3	13,5
Tipo de cambio nominal (promedio, Quetzales/Dólares)	7,9	7,9	7,6	7,6	7,7	7,6	8,2	8	7,8
<b>Ítems de memorando</b>									
PIB a precios actuales (millones de quetzales)	174,0	190,4	207,7	229,8	261,8	295,9	308,0	331,9	365,8
PIB a precios actuales (millones de dólares)	21,9	24,0	27,2	30,2	34,1	39,1	37,7	41,4	47,0

\*Preliminar. Fuente: Banco Central de Guatemala, Ministerio de Finanzas y FMI.

está en un nivel bajo en los indicadores de clima de negocios (101 lugar de 183 países) ha mejorado desde 2006 cuando estaba en el lugar 128 de 155 países. En 2006 y 2007, Guatemala estuvo entre los mayores reformadores a nivel mundial en indicadores de *Doing*

*Business* y las percepciones del ambiente de negocios mejoraron substancialmente. Además, en 2006 Guatemala implementó el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (TLC) el cual ayudó a ase-

gurar un ambiente más abierto para el comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos. A pesar de una reducción durante la crisis global, la inversión extranjera directa (IED) casi se triplicó de 2003 a 2010. Sin embargo, los desafíos se mantienen y la Evaluación del Clima de Inversiones de Guatemala de 2008 resaltó la corrupción, los suministros de energía y el crimen como los mayores obstáculos para los negocios.<sup>27</sup>

**1.22 El TLC y otras iniciativas de libre comercio parecen haber ayudado a estimular el comercio, pero extender estos beneficios a los pobres requerirá una agenda de desarrollo de base amplia.** Desde que el TLC cobró vigencia, las exportaciones e importaciones han crecido más rápidamente que en años anteriores, a pesar de la contracción en 2009, pero todavía es demasiado temprano para determinar si estas ganancias pueden atribuirse solamente al tratado de libre comercio o a otros factores de demanda externos favorables. La experiencia global sugiere que el crecimiento adicional y la reducción de la pobreza que Guatemala extrae de sus iniciativas de libre comercio dependerá principalmente de la eficiencia y la competitividad de su economía. La competitividad se ve reflejada en muchos factores, incluyendo la educación y flexibilidad de la fuerza laboral, la confiabilidad de las fuentes de energía, buenas conexiones de transporte dentro del país, instalaciones portuarias y la capacidad del sistema legal y judicial para hacer cumplir contratos y facilitar la actividad comercial entre otros.

**1.23 Las reformas legales y reglamentarias del sector financiero implementadas desde 2000 han mejorado la solvencia de los bancos y la resistencia a la volatilidad del mercado, pero la falta de acceso a las finanzas continúa siendo un problema mayor en el sector financiero.** El crédito interno para el sector privado se incrementó a aproximadamente un 20 por ciento del PIB en 2000 a 28.1 por ciento en 2006, pero disminuyó a 23.4 por ciento en 2010. A pesar de los mejoramientos modestos desde 2000, estas cantidades todavía son bajas en comparación con el promedio centroamericano (por ejemplo 47.5 por ciento en 2010) y las tasas de interés también son relativamente altas. El problema es especialmente serio para firmas más pequeñas cuyo acceso al crédito es todavía más

restringido. Actualmente, una amplia variedad de entidades financieras no reglamentadas prestan servicios a clientes que no pueden acceder al sistema bancario. En este contexto, un marco reglamentario y de supervisión ayudaría reducir el riesgo y profundizar el desarrollo del sistema financiero.

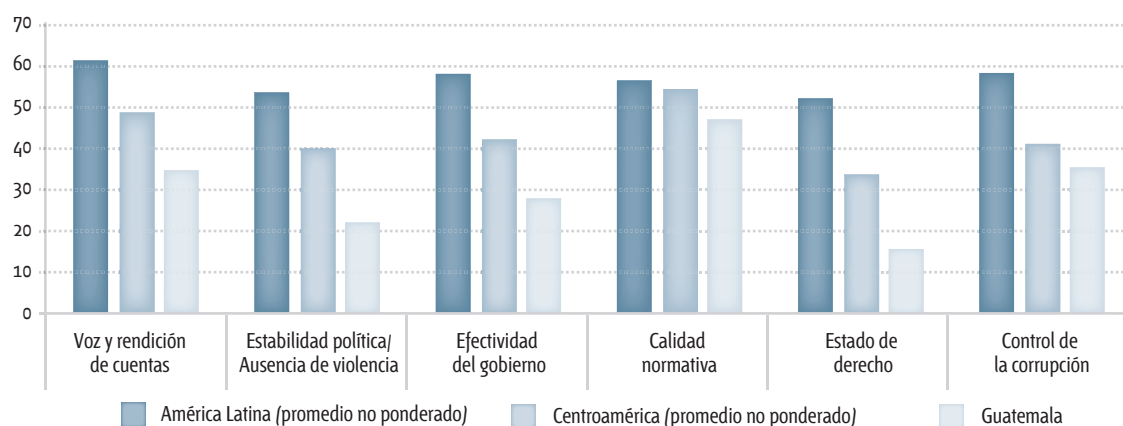
## Gobernabilidad y Transparencia

**1.24 A pesar de los esfuerzos en años recientes para mejorar la gobernabilidad y fortalecer las instituciones, las percepciones públicas y las mediciones de gobernabilidad se mantienen bajas.** Entre los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, la *calidad reglamentaria* ha mostrado alguna mejoría, pero la mayoría de indicadores no ha cambiado mucho en años recientes y el *estado de derecho* es todavía uno de los mayores desafíos ya que es mucho menor que los promedios de América Latina y países con ingresos similares (Figura 1.1). El aumento del crimen y la violencia y una percepción creciente de impunidad han contribuido a una disminución en los indicadores de gobernabilidad. En un esfuerzo para combatir la impunidad en el país, en 2007, el Congreso aprobó la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Los esfuerzos de la comisión resultaron en un importante avance hacia el mejoramiento de la gobernabilidad. Esto se hizo colaborando de cerca con los poderes judicial, legislativo y ejecutivo y con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Sin embargo, los éxitos recientes están en riesgo y el gobierno tendrá que consolidar los avances con reformas institucionales, medidas anticorrupción, mecanismos de investigación para los funcionarios de gobierno así como una participación política más amplia.

**1.25 Guatemala progresó en transparencia fiscal pero los logros necesitan consolidarse.** La implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que fue construido sobre un buen marco normativo y una plataforma tecnológica moderna contribuyeron a la eficiencia en transacciones financieras y la producción de información oportuna y transparente sobre la mayor parte de las finanzas del gobierno. Sin embargo, se tendrá que fortalecer la

27. La segunda Evaluación del Clima de Inversiones para Guatemala fue completada en 2008 basada en una encuesta realizada con datos de 2007 y permite una comparación con la información de 2004. La encuesta entrevistó a más de 500 firmas de los sectores de manufactura, servicios y construcción.

GRÁFICO 1.1: INDICADORES DE GOBERNANZA PARA GUATEMALA (RANGO PERCENTIL 0-100)



Fuente: Indicadores de gobernanza del Banco Mundial (2010).

adherencia a las normas y uso del sistema si se quiere mantener el avance financiero en la administración ya que únicamente existen mecanismos débiles de penalización para las transacciones ejecutadas fuera del sistema. Bajo presiones fiscales recientes, algunos ministerios han ejecutado contratos sin financiamiento, resultando en retrasos en pagos no aprobados y no registrados.

**1.26 La agenda de transparencia y anticorrupción de Guatemala es una de las principales prioridades del Gobierno.** Ha habido esfuerzos para mejorar la transparencia en las compras, tales como la introducción de una plataforma de compras electrónica (Guatecompras) y la implementación de una nueva ley de acceso a la información en abril de 2009. Ahora es más difícil esconder del escrutinio público la asignación inapropiada de fondos.<sup>28</sup> De hecho, muchos más informes sobre procedimientos gubernamentales de compra inapropiados están saliendo a la luz precisamente debido a la existencia de mayor transparencia. Guatemala fue seleccionada por el Banco Mundial como país piloto GAC (Gobernabilidad y Anticorrupción) y el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales han apoyado esta agenda. Las principales acciones de GAC incluyen: (i) actividades para reducir el riesgo de corrupción y aumentar la transparencia en el programa de transferencias condicionadas en efectivo (TCE); (ii) evaluación de las responsabilidades centra-

les de “Función de Auditoría Interna” del organismo ejecutivo; (iii) apoyo para crear el Viceministerio de Finanzas para la Transparencia; e (iv) implementación de SEPA, el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones. Organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación también están utilizando la información públicamente disponible para el monitoreo y la auditoría social de la administración pública.

**1.27 La violencia se ha aumentado en años recientes con un impacto mayor en los ciudadanos y en los negocios.** El crimen y la violencia son reconocidos ahora como problemas sociales y económicos serios con costos económicos y sociales severos. Los altos índices de criminalidad afectan el bienestar humano en el corto plazo y tienen efectos a largo plazo sobre el crecimiento económico y el desarrollo social. Hoy en día el crimen y la violencia en Guatemala son provocados no únicamente por la desigualdad persistente y falta de oportunidades, pero también por fuentes externas de tensión (tales como el incremento en el tráfico de drogas) y la progresiva captura del Estado por parte de grupos criminales. El crimen y la violencia alejan la inversión privada, desvían recursos de actividades productivas hacia la prevención del crimen, desalientan la inversión en capital humano e interrumpen el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. De acuerdo con la Encuesta Empresarial de Guatemala de 2006, los costos en seguridad y las pérdidas

28. Por ejemplo, hay información presupuestaria detallada para los gobiernos central y municipales disponible por medio del portal de internet SICOIN.

directas debido al crimen representaron un promedio de 3.9 por ciento de las ventas firmes, comparado con 2.8 por ciento en la región de ALC como un todo.<sup>29</sup> Esto no solamente tiene un impacto adverso en la inversión y el crecimiento, también genera un bajo nivel de confianza pública en el sistema de justicia criminal.

---

29. Banco Mundial (2008)



CAPÍTULO 2  
VISIÓN GENERAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

## » A. Introducción

2.1 **Durante mucho tiempo en Guatemala ha habido preferencia por un gobierno pequeño que recauda un mínimo de impuestos de sus ciudadanos y a cambio provee una cantidad limitada de servicios públicos.** Por una parte, esto significó que la presencia del Estado, especialmente en las áreas más remotas, fuera mínima y marginal y que los grupos más pobres no tuvieran virtualmente ningún acceso a los servicios públicos. Incluso hoy en día, esta antigua falta de acceso se refleja en resultados bajos en desarrollo humano, especialmente entre los grupos indígenas. Por otro lado, las limitaciones de gasto impuestas debido a la preferencia por un gobierno reducido permitieron que las administraciones subsiguientes buscaran políticas fiscales conservadoras, resultando en déficits fiscales bajos y niveles modestos de deuda pública. En una región en que se ha luchado tradicionalmente con crisis fiscales recurrentes, esta estabilidad fiscal relativa ha sido una característica fuerte de la administración económica de Guatemala.

2.2 **Sin embargo, la Guerra civil trajo consigo problemas de marginalización y pobreza generalizada al primer plano.** De hecho, los compromisos en los Acuerdos de Paz de 1996 hicieron un llamado para que el Estado desempeñe un papel más fuerte en áreas abandonadas y para un incremento en el gasto, especialmente en los sectores sociales. Entre otras metas, los Acuerdos de Paz previeron un aumento en el gasto en educación y salud, vivienda y justicia a financiarse con el aumento gradual de los ingresos tributarios.

2.3 **Durante la década y media transcurrida desde los Acuerdos de Paz, tanto los ingresos tributarios como los gastos se han aumentado, aunque no al paso previsto en los acuerdos.** Incluso en la ausencia de una revisión general de su sistema tributario y a pesar de una disminución gradual en los aranceles, resultante de la liberación comercial e integración regional, Guatemala fue capaz de aumentar gradualmente su recaudación tributaria gracias a medidas graduales de política tributaria y mejoramientos en la administración tributaria: la proporción de la carga tributaria sobre el PIB se incrementó de 8.8 por ciento en 1995 a 11 por ciento en 2011. Este incremento fue acompañado por una expansión en el gasto para cumplir con los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz: el gasto total del gobierno central se incrementó de 10.3 por ciento a 14.6 por ciento durante el mismo periodo, del cual los sectores sociales representaron una porción significativa.



**2.4 A pesar de este cambio, Guatemala se encuentra todavía entre los países de la región con los ingresos fiscales más bajos y el gasto per cápita más bajo en los sectores sociales.**

la proporción de la carga tributaria sobre el PIB de Guatemala, a aproximadamente 11 por ciento del PIB, es bastante menor que el promedio de América Central de 13,3 por ciento (Cuadro 2.1) y mucho menor que el promedio para toda América Latina (19,2 por ciento).<sup>30</sup> Otros países con bajas proporciones de carga tributaria sobre el PIB, incluyendo México y Panamá, tienen fuentes de ingreso no tributario significativas, sin embargo Guatemala no las tiene. Como resultado, los ingresos totales del gobierno central han sido menores al 13 por ciento del PIB en la última década. Este nivel bajo de recursos está reflejado en los gastos públicos limitados y Guatemala ocupa el último lugar en la mayoría de comparaciones internacionales.

**2.5 Este capítulo provee una visión general de las tendencias subyacentes en las cuentas fiscales de Guatemala.** La sección B provee un análisis de los ingresos públicos con un enfoque en el sistema tributario y las reformas aprobadas recientemente por el Congreso. La Sección C presenta una visión general de los gastos públicos y la Sección D toca brevemente cuestiones relacionadas a la sostenibilidad de la deuda pública de Guatemala.

**CUADRO 2.1: INGRESOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES DE CENTROAMÉRICA (% DEL PIB)**

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Costa Rica</b>	Ingresos totales	13,4	13,3	13,9	13,6	13,9	14,2	15,5	15,9	14,1
	Ingresos tributarios	13,2	13,2	13,3	13,3	13,6	14,0	15,2	15,6	13,8
<b>El Salvador</b>	Ingresos totales	11,9	12,5	13,2	13,3	13,4	14,3	14,6	14,7	13,5
	Ingresos tributarios	10,5	11,1	11,5	11,5	12,4	13,3	13,4	13,1	12,4
<b>Honduras</b>	Ingresos totales	16,7	16,4	16,5	17,2	17,6	18,1	19,1	19,7	17,4
	Ingresos tributarios	13,6	13,3	13,7	14,5	14,5	15,2	16,3	16,0	14,4
<b>Guatemala</b>	Ingresos totales	12,4	12,8	12,5	12,3	12,0	12,7	12,8	12,0	11,1
	Ingresos tributarios	10,8	11,9	11,7	11,5	11,2	11,9	12,1	11,3	10,3
<b>Nicaragua</b>	Ingresos totales	16,2	17,6	19,7	20,5	21,4	23,0	23,7	22,3	21,5
	Ingresos tributarios	12,7	13,5	15,2	15,8	16,7	17,7	18,4	18,0	17,7
<b>Panamá</b>	Ingresos totales	17,7	16,8	15,4	14,4	15,2	18,6	19,2	19,7	18,3
	Ingresos tributarios	8,8	8,6	8,7	8,5	8,7	10,3	10,6	10,5	10,9

Fuentes: Autoridades nacionales de Guatemala y estadísticas de la CEPAL para otros países.

30. OCDE (2011).

## B. ESTRUCTURA Y DESEMPEÑO DE LOS INGRESOS

### Sistema tributario de Guatemala

2.6 **Aparte de la baja carga tributaria, el sistema tributario de Guatemala tiene otras dos características que han sobresalido históricamente: (i) su dependencia de impuestos indirectos y (ii) los incentivos para la evasión fiscal legalmente justificada.** En primer lugar el impuesto al valor agregado (IVA) genera cerca del 50 por ciento de los ingresos fiscales totales. El ingreso por impuestos directos –entre 24.5 y 30.6 por ciento de los ingresos fiscales totales en la última década – está entre los más bajos de la región.<sup>31</sup> En segundo lugar, el sistema tributario es particularista. Se aplican diferentes tarifas a ingresos derivados de diferentes fuentes; la planificación tributaria para disminuir las obligaciones está ampliamente difundida. Esto es complementado por numerosas exenciones de impuestos. Finalmente, escándalos de corrupción en la recaudación fiscal y el gasto público han contribuido a una cultura de evasión fiscal legalmente justificada, la cual complica todavía más el funcionamiento del sistema tributario normal.

2.7 **El sistema tributario de Guatemala ha retenido estas características fundamentales por medio de varias oleadas de reformas.** Aún en los años 1950 se abogó por reformas fiscales, en particular un impuesto sobre la renta progresivo.<sup>32</sup> De los años 1960 en adelante una comisión de reforma fiscal permitió la deliberación de reformas entre gobiernos y organizaciones del sector privado, incluyendo el influyente Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Desde el advenimiento de la democratización se han aprobado más de 130 leyes de reforma fiscal (ver Inserto 2.1 para una visión general de las iniciativas de reforma más importantes).<sup>33</sup> Sin embargo, la recaudación tribu-

taria se ha mejorado solamente de manera moderada, subiendo de 8.2 por ciento del PIB en 1992 a 11 por ciento en 2011.

2.8 **La serie de reformas graduales y la expansión modesta de la recaudación han sido impulsadas por la concurrencia de tres factores: (i) un ciclo de impuestos temporales, (ii) ampliaciones de los incentivos y exenciones de impuestos y (iii) mejoramientos en la administración y combate a la evasión.** La realidad cíclica de las reformas temporales radica en la introducción repetida de reformas fiscales en los primeros años de los mandatos presidenciales, frecuentemente como respuesta a crisis presupuestarias y fiscales.<sup>34</sup> Estas reformas ad hoc tienden a introducir impuestos temporales que alcanzan su tiempo límite o se retiran al final de un periodo presidencial. Además las reformas a la política fiscal son impugnadas frecuentemente en la corte de constitucionalidad y posteriormente revocadas (Cuadro 2.2).<sup>35</sup> Los presidentes entrantes enfrentan de esa manera dificultades fiscales y la necesidad de introducir soluciones a corto plazo. Este movimiento cíclico de impuestos temporales ha sido acompañado de manera paralela por leyes específicas para ciertos sectores, amplificando las excepciones y debilitando la progresividad. Sin embargo, en las últimas dos décadas, las reformas también estuvieron acompañadas por una transformación mayor de la administración tributaria. Esta transformación ha sido un impulsor clave detrás de la expansión gradual (aunque no necesariamente constante) de la recaudación tributaria del país – sin permitir mayores cambios estructurales al paradigma de gobierno pequeño implementado en el país.<sup>36</sup>

### Estructura de los ingresos

2.9 **A pesar de la falta de reformas integrales, la estructura de la recaudación tributaria de Guatemala ha cambiado significativamente en los últimos**

31. Barreix, Bes y Roca (2009).

32. ICEFI (2007).

33. Schneider (en impresión)

34. Schneider (en impresión)

35. El lenguaje vago y la protección fuerte de los derechos sobre la propiedad en la Constitución de 1985 hace que virtualmente cualquier reforma fiscal sea vulnerable a impugnación legal. En particular, la constitución prohíbe la tributación doble y confiscatoria y limita la autoridad fiscal. El voto de 3 (de 5) jueces de la Corte de Constitucionalidad es suficiente para invalidar una reforma. Entre 1988 y 2009, se presentaron 187 apelaciones constitucionales contra reformas fiscales, relacionadas en particular al impuesto sobre la renta (22 por ciento) y a los impuestos sobre bebidas alcohólicas (22 por ciento). Casi la mitad de estas apelaciones fueron exitosas. Ver ICEFI (2007b) y Mendoza (2010).

36. Schneider (en impresión)

## INSERTO 2.1: BREVE HISTORIA DE LAS REFORMAS FISCALES POSTERIORES A LA GUERRA CIVIL

Después de 12 años de negociaciones, la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 colocó la reforma fiscal en primer plano dentro de las prioridades de desarrollo a enfrentar. Mientras que se progresó en subir los ingresos fiscales en los años 1990, incluyendo la creación de una Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en 1998, los avances fueron mínimos en relación a la meta establecida. En respuesta, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz formó una Comisión Preparatoria encargada de la preparación de un Pacto Fiscal – en esencia una estrategia política para impulsar el cumplimiento de los compromisos fiscales de los Acuerdos de Paz. La preparación fue acompañada en 1999 por consultas de base amplia – en las cuales más de 120 organizaciones presentaron 47 propuestas escritas – y construcción de capacidad en la sociedad civil en cuestiones fiscales en todo el territorio nacional con el propósito de reducir la asimetría de conocimiento que ha caracterizado tradicionalmente la política fiscal. Este proceso condujo a la yuxtaposición del CACIF y el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS) en plenas negociaciones (ASIES, 2005). En mayo de 2000, el Pacto Fiscal fue firmado por los presidentes de los tres poderes del Estado y más de 100 organizaciones, incluyendo asociaciones del sector privado, sindicatos, organizaciones indígenas y campesinas, grupos religiosos y universidades. Junto con los objetivos a corto plazo, el Pacto estableció principios para el mediano y largo plazo no solamente para reformas fiscales pero también para las finanzas públicas en general, incluyendo reformas en los gastos públicos, administración tributaria, manejo de deuda, transparencia y descentralización (Fuentes y Cabrera 2006). Esto fue seguido en junio de 2000 por un acuerdo político entre el CACIF y el COS sobre una propuesta de reforma fiscal específica a ser aprobada por el Congreso. Además de los objetivos del gasto público, el acuerdo incluyó aumentos al IVA (de 10 a 12 por ciento) e impuestos sobre la renta personales máximos (de 25 a 31 por ciento), la introducción de nuevos impuestos tales como un impuesto sobre las bebidas alcohólicas, revisiones de exenciones de impuestos e incentivos y medidas para fortalecer la administración tributaria y combatir la evasión fiscal (Fuentes y Cabrera 2005). En lugar de aprovechar esta ventana de oportunidad para aprobar la reforma fiscal con poco costo político, el partido de gobierno recientemente electo en ese momento, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), al que pertenecía el presidente Portillo eligió rechazar el Pacto Fiscal argumentando que no había participado en las negociaciones. En lugar de ello utilizó su mayoría legislativa para aprobar, sin mayor consulta y de forma poco sistemática, modificaciones al IVA y a los impuestos sobre la renta y los negocios, entre otros. De esta manera, el gobierno de Portillo polarizó el clima de consenso creado por las negociaciones del Pacto. Junto con las percepciones de corrupción y autoritarismo esto condujo a una reacción negativa contra las reformas fiscales del Gobierno, incluyendo paros comerciales, campañas mediáticas en contra del FRG y protestas de la sociedad civil parcialmente cooptadas por el sector privado. Las apelaciones del sector privado a la Corte de Constitucionalidad condujeron subsiguientemente a la cancelación de varios impuestos aprobados.

### Breve historia de las reformas fiscales posteriores a la guerra civil

El Pacto Fiscal como estrategia política fue retomado posteriormente por el Presidente Berger (2004-08), aunque de manera diluida. Se responsabilizó a una Comisión Técnica para el Pacto Fiscal con el desarrollo de una reforma que respondiera a la crisis fiscal inminente, ya que una revocación de las reformas fiscales aprobada durante el gobierno del FRG había recortado los ingresos por US\$256 millones. A pesar de la oposición de la sociedad civil a la Comisión – basada en la desconfianza por los fuertes vínculos entre el gobierno y el sector privado – estos vínculos junto con la crisis permitieron la aprobación de un impuesto sobre la renta temporal (IETAAP).

La administración Berger también aprobó exitosamente una ley antievasión en 2006 que fortaleció a la SAT, en particular respecto a la recaudación del IVA. Las reformas atrajeron poca atención sin embargo ayudaron a reducir la evasión del IVA y contribuyeron – conjuntamente con un repunte económico – a un aumento en la recaudación fiscal a más del 12 por ciento en 2007, por primera vez en la historia de Guatemala (Schneider, en impresión).

Fuente: Schuster (2011).

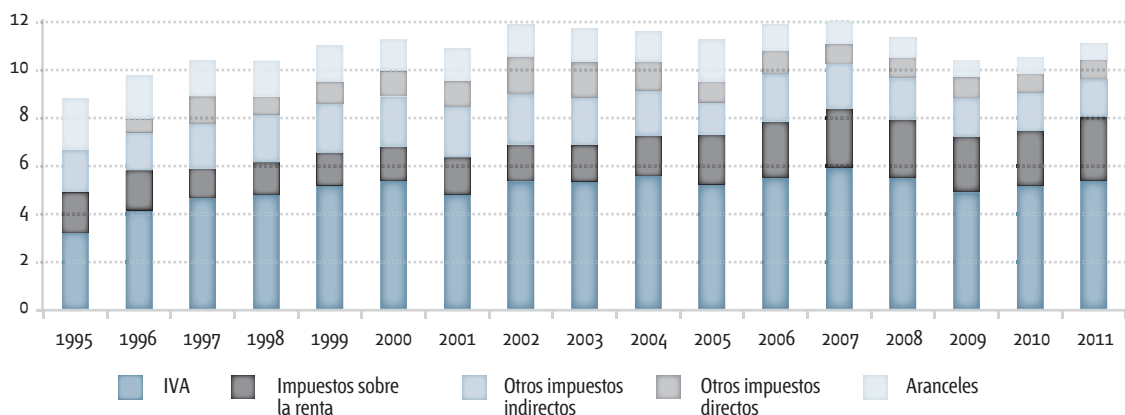
**15 años.** La liberalización del comercio por medio de la integración regional y más recientemente por medio del TLC con los Estados Unidos ha resultado en una pérdida significativa en recaudación de aranceles de importación. En 1995, los ingresos por aranceles representaron el 24 por ciento del total de la recaudación, cayendo a 8 por ciento en 2007 (cuando el

TLC cobró vigencia) y a 6 por ciento en 2011. Como proporción del PIB, el ingreso por aranceles cayó de 2.1 por ciento del PIB en 1995 a 0.7 por ciento en 2011. Esto fue acompañado por un fortalecimiento gradual en la administración de impuestos internos así como reformas graduales en la política fiscal, las cuales fortalecieron especialmente las recaudaciones de IVA.

**CUADRO 2.2: IMPACTO EN LA RECAUDACIÓN DE LAS REFORMAS FISCALES Y REVOCACIONES DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD (2002-07, Q. MILLONES)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Reducción en aranceles de importación	93	-174	-73	1.027	-143	-562
Cambios en el impuesto sobre la renta	927	-98	-516	263	290	-167
Cambios en el IVA	914	-19	-9	56	238	1.625
Cambios en otros impuestos	192	-356	-431	-1.396		
<b>TOTAL</b>	<b>2.126</b>	<b>-647</b>	<b>-1.029</b>	<b>-50</b>	<b>385</b>	<b>896</b>
% del PIB	1,3%	-0,4%	-0,5%	0,0%	0,2%	0,3%
Recaudación tributaria total (% del PIB)	11,9%	11,7%	11,5%	11,2%	11,9%	12,1%

Fuente: Cálculos del autor basados en información de la SAT.

**GRÁFICO 2.1: RECAUDACIÓN FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL POR TIPO DE IMPUESTO (% DEL PIB)**


Fuente: SAT.

La proporción de IVA en relación a la recaudación fiscal total se aumentó de 36 por ciento en 1995 a 48 por ciento en 2011, reemplazando algunos de los ingresos generados previamente por el cobro de aranceles de importación (Gráfica 2.1). Sin embargo, los ingresos por IVA dependen en gran medida de las importaciones, las cuales representan aproximadamente el 60 por ciento de la recaudación por IVA.

**2.10 El ingreso de impuestos directos ha crecido poco, la proporción del impuesto sobre la renta subiendo de 20 a 25 por ciento.** El impuesto sobre la renta depende fuertemente de empresas y no de individuos: las corporaciones representan el 85 por ciento de los ingresos por impuestos sobre la renta.

Esto se debe en parte a que la base tributaria para el impuesto sobre la renta personal es relativamente baja y consiste principalmente de empleados en el sector formal; muy poco se recauda de profesionales que trabajan por su cuenta y de otras fuentes. Mientras que el problema es endémico en América Latina - las estimaciones sugieren que solamente el 10 por ciento de la población económicamente activa de la región paga el impuesto sobre la renta<sup>37</sup> - esto es especialmente pronunciado en Guatemala. En la última década las recaudaciones del impuesto sobre la renta personal se aumentaron de 0.2 por ciento del PIB a 0.4 por ciento mientras que los que provienen del impuesto sobre la renta corporativo subieron de 1.4 a 2.4 por ciento.

37. Gómez Sabaini y Jiménez (2011)

**2.11 Además de los impuestos recaudados por el gobierno central (una parte de ellos es compartida con los gobiernos sub-nacionales), las municipalidades recaudan una cantidad limitada de ingresos de sus propios impuestos.** Guatemala es el país más descentralizado de Centroamérica con respecto a las transferencias obligatorias por ley a los gobiernos sub-nacionales. De acuerdo con la constitución, el 10 por ciento de los ingresos generales deben ser transferidos a las municipalidades. Estos recursos son asignados por una comisión de acuerdo a la siguiente fórmula: 35 por ciento en partes iguales para todas las municipalidades; 30 por ciento proporcional a la población de cada municipio; 25 por ciento proporcional a la recaudación per cápita propia de cada municipio; y 10 por ciento proporcional al número de aldeas y caseríos en cada municipio.<sup>38</sup> Las transferencias del gobierno central son aproximadamente dos tercios del ingreso total municipal.<sup>39</sup> Además, las municipalidades recaudan una cantidad limitada de recursos propios del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) el cual suma el 75 por ciento de la recaudación tributaria municipal total así como una cantidad de tarifas de usuario y cobros.

**2.12 La fuerte dependencia de impuestos indirectos y una cultura fiscal generalmente débil generan preocupación sobre la equidad y la eficiencia del sistema fiscal.** La siguiente sección considerará en mayor detalle (i) hasta qué punto el Estado capta los ingresos fiscales esperados dado las características del país y (ii) hasta qué punto el sistema fiscal de Guatemala es regresivo.

### *Eficiencia del sistema fiscal de Guatemala*

**2.13 Una forma de medir la eficiencia del sistema fiscal de un país es a través de su esfuerzo tributario.** El esfuerzo fiscal generalmente se define como la relación entre las recaudaciones reales y la capacidad tributaria, en donde la capacidad tributaria es la máxima cantidad de ingresos tributarios obtenibles según las características económicas, sociales, institucionales

y demográficas del país.<sup>40</sup> Un estudio conducido por Pessino y Fenochietto (2010) encuentra una relación significativa y positiva entre las recaudaciones tributarias y el nivel de desarrollo, comercio y educación. La mayoría de países latinoamericanos incluidos en el estudio recaudan mucho menos de su capacidad tributaria; entre estos, Guatemala tiene el esfuerzo tributario más bajo de todos (Cuadro 2.3). Esto sugiere que Guatemala podría aumentar significativamente sus ingresos tributarios con una combinación adecuada de política fiscal y reformas en la administración. De hecho, los hallazgos sugieren que si el esfuerzo tributario fuera aumentado al promedio de América Latina, Guatemala podría recaudar un 6 por ciento adicional del PIB en ingresos fiscales.

**2.14 Una de las causas de las bajas recaudaciones es que los gastos tributarios son muy altos.** Se espera que la cantidad de ingreso perdido debido a exenciones y otros incentivos fiscales llegue a 8.1 por ciento del PIB en 2012, de acuerdo con estimaciones de la SAT incluidas en el anexo del presupuesto anual. De hecho, los gastos tributarios han rondado el 8 por ciento en los 6 años pasados, representando hasta tres cuartos del total de la recaudación fiscal (Cuadro 2.4). Esto se compara con niveles mucho más bajos en la mayoría de los demás países de América Latina, que van desde 2.2 por ciento en Argentina a 5.4 por ciento en México.<sup>41</sup>

**2.15 Los gastos tributarios son particularmente altos en el caso del impuesto sobre la renta.** Esto se debe parcialmente a la forma en que la SAT calcula el gasto tributario, el cual incluye la deducción de los primeros Q.36,000 de los salarios de los trabajadores.<sup>42</sup> Si esta deducción no fuera incluida, los gastos tributarios serían aproximadamente 2 puntos porcentuales del PIB menores. Otros gastos para el impuesto sobre la renta personal incluyen el crédito del IVA que se cuenta en relación al impuesto sobre la renta<sup>43</sup>, así como otras deducciones por el pago de pensiones, donaciones, etc. En el caso del impuesto sobre la renta corporativo, las exenciones que disfrutaban las

38. De acuerdo con Ley 22/2002 (Código Municipal revisado).

39. La excepción es la ciudad de Guatemala la cual genera casi tres cuartos de sus ingresos con fuentes propias.

40. Gómez Sabaini y Jiménez (2011)

41. Los datos de otros países son para 2007. Villela et al. (2010).

42. Existe algún debate en torno a si la deducción estándar debe contar como gasto fiscal o considerarse parte de la estructura de los tramos impositivos.

43. Sin embargo, este crédito fiscal fue reducido por la nueva ley fiscal aprobada en febrero de 2012.

CUADRO 2.3: ESFUERZO TRIBUTARIO EN AMÉRICA LATINA

	Año	Capacidad fiscal (b)			Esfuerzo fiscal (a/b)	
		Recaudación fiscal real (% del PIB)* (a)	Modelo truncado	Modelo truncado normal heterogéneo <sup>Λ</sup>	Modelo truncado	Modelo truncado normal heterogéneo <sup>Λ</sup>
Brasil	2006	34,2	34,8	36,0	98,4	95,1
Jamaica	2005	32,4	33,9	35,2	95,8	92,2
Colombia	2003	19,6	26,6	28,3	73,6	69,2
Costa Rica	2006	22,2	32,6	33,4	67,9	66,3
Trinidad y Tobago	2005	29,3	44,5	44,1	65,8	66,3
Bolivia	2006	26,6	39,2	42,5	67,8	62,5
Argentina	2006	27,4	42,9	44,6	63,9	61,4
Promedio ALC		20,6	32,7	34,4	62,8	59,5
Paraguay	2006	15,3	24,0	25,8	63,7	59,3
Honduras	2006	17,9	27,4	30,3	65,3	59,0
Nicaragua	2004	21,5	31,9	37,8	67,3	56,9
Perú	2005	15,3	26,9	28,7	56,9	53,4
El Salvador	2006	15,3	28,1	30,0	54,3	50,8
México	2006	19,9	39,4	40,5	50,5	49,2
Panamá	2001	14,3	30,6	30,4	46,8	47,1
Rep. Dominicana	2005	14,2	29,3	31,3	48,5	45,3
Venezuela	2004	16,2	36,3	36,2	44,6	44,7
<b>Guatemala</b>	2005	10,7	27,6	29,9	38,7	35,8

\*Incluye contribuciones de seguridad social. <sup>Λ</sup>EL modelo muestra el impacto de la disminución de la corrupción y la inflación  
Fuente: Pessino y Fenochietto (2011)

maquilas representaron el gasto fiscal más importante (estimado a 0.25 por ciento del PIB en 2007).<sup>44</sup>

**2.16 Pero incluso con la actual estructura del sistema tributario, las recaudaciones podrían incrementarse si se frenara la evasión fiscal.** Guatemala tiene uno de los mayores índices de evasión en América Latina. Las estimaciones sugieren que la evasión de IVA es tan alta como 37.5 por ciento en Guatemala<sup>45</sup>, mientras que el índice de evasión de los impuestos sobre la renta es de 63.7 por ciento. Mientras que en la mayoría de países latinoamericanos la evasión es más

rampante para el caso del impuesto sobre la renta corporativo, en Guatemala parece más generalizado en el impuesto sobre la renta personal (69.9 por ciento versus 62.8 por ciento).<sup>46</sup>

### *Equidad del sistema fiscal de Guatemala*

**2.17 En general, los impuestos indirectos tienden a ser menos progresivos que los impuestos directos.** Esto es porque el impuesto indirecto más importante, el IVA, está vinculado al consumo y por ello capta una base tributaria más amplia, incluyendo a los seg-

44. Cabrera (2010).

45. Esta estimación (para 2006) es considerablemente mayor que las estimaciones de las autoridades guatemaltecas (26.1 por ciento para 2007).

46. Gómez Sabaini y Jiménez (2011).

**CUADRO 2.4: GASTOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO**  
(MILLONES DE Q. ACTUALES)<sup>Λ</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	2012*
<b>Impuestos directos</b>	<b>14.565,0</b>	<b>16.477,4</b>	<b>18.611,8</b>	<b>18.845,2</b>	<b>20.126,3</b>	<b>21.537,9</b>	<b>23.366,7</b>
Impuesto sobre la renta	13.742,7	15.739,3	17.737,8	17.931,6	19.158,2	20.510,0	22.199,1
Impuestos sobre productos financieros	40,7	94,8	147,1	238,0	252,8	269,1	433,1
Impuesto de solidaridad	781,6	643,3	726,9	675,6	715,3	758,8	734,5
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>3.858,9</b>	<b>4.631,2</b>	<b>5.087,7</b>	<b>5.406,6</b>	<b>5.902,3</b>	<b>6.462,1</b>	<b>8.174,1</b>
IVA	3.414,8	3.989,8	4.510,2	4.800,7	5.212,0	5.672,7	7.477,0
Aranceles	400,7	595,5	541,3	564,9	644,4	738,0	639,3
Impuestos sobre los combustibles	36,5	39,0	30,3	34,5	38,7	43,4	46,1
Impuestos sobre el tabaco	1,4	1,3	0,7	1,2	1,5	1,8	1,7
Impuesto sobre la distribución de bebidas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
Impuestos a vehículos	4,5	4,7	4,7	5,1	5,5	6,0	9,0
Impuesto a la distribución de cemento	0,9	0,8	0,4	0,1	0,1	0,1	0,5
<b>Total gastos fiscales (Q. millones)</b>	<b>18.423,9</b>	<b>21.108,6</b>	<b>23.699,5</b>	<b>24.251,8</b>	<b>26.028,6</b>	<b>28.000,0</b>	<b>31.540,8</b>
<b>Total gastos fiscales (% del PIB)</b>	<b>8,0%</b>	<b>8,1%</b>	<b>8,0%</b>	<b>7,9%</b>	<b>7,8%</b>	<b>7,7%</b>	<b>8,1%</b>
<b>Total gastos fiscales (% del total de la recaudación fiscal)</b>	<b>67,6%</b>	<b>66,9%</b>	<b>71,0%</b>	<b>76,2%</b>	<b>74,9%</b>	<b>68,9%</b>	<b>72,3%</b>

Notas: <sup>Λ</sup>La definición de gastos tributarios utilizada por el gobierno puede diferir de las definiciones internacionalmente aceptadas. \*Indica proyección. Las proyecciones de 2012 no toman en cuenta las reformas fiscales recientemente aprobadas. Fuente: SAT.

mentos más pobres de la población. Por otro lado, el impuesto directo más importante, el impuesto sobre la renta, tiene una base mucho menor, consistente primariamente de los empleados asalariados en el sector formal. De manera similar, el IVA es un porcentaje uniforme aplicado a la mayoría de productos, mientras que el impuesto sobre la renta tiende a diseñarse a escala progresiva (por ejemplo, los contribuyentes más ricos pagan una mayor parte de sus ingresos). La fuerte dependencia del IVA puede sugerir que el sistema fiscal de Guatemala es regresivo.

**2.18 En cuanto a los impuestos específicos, la evidencia es un tanto variada.** Los impuestos sobre la renta son generalmente proporcionales.<sup>47</sup> El impuesto sobre la renta personal es ligeramente progresivo, dado que solamente el quintil de la población con in-

gresos más altos tiene una factura tributaria positiva<sup>48</sup>, sin embargo la incidencia del impuesto sobre la renta corporativo varía de proporcional a ligeramente regresivo. El IVA, por otra parte, es regresivo cuando es medido en relación al ingreso, pero ligeramente progresivo cuando se considera el consumo - probablemente debido al hecho que están exentos ciertos productos (especialmente los alimentos) los cuales representan una parte importante de la canasta alimentaria de la población pobre.

**2.19 Sin embargo, dado la recaudación tributaria reducida, es probable que si el sistema tributario actual fuera más progresivo, su impacto distributivo sería severamente limitado.** Por ejemplo, las estimaciones sugieren que solamente el 3.3 por ciento de los trabajadores asalariados tienen actualmente

47. Ver, por ejemplo, Cabrera (2010) y Cubero y Hollar (2010).

48. En otras palabras, están arriba del umbral de ingreso mínimo y sus deducciones de IVA son menores que el total de la obligación tributaria.

## INSERTO 2.2: DISPOSICIONES CLAVE DE LA REFORMA FISCAL DE 2012

- **Impuesto sobre la renta corporativo:**
  - Aumento en la tasa para el régimen simplificado: de una tasa única general de 5 por ciento de la renta bruta a dos tasas marginales sobre la renta bruta: 5 por ciento hasta Q. 30,000 por mes y 7 por ciento para ingresos mayores a Q. 30,000 por mes.
  - Reducción de tasas en el régimen de ganancias netas, de 31 a 25 por ciento;
  - Requisitos más estrictos de documentación para los gastos deducibles en el régimen de ganancias netas;
  - Inclusión de precios de transferencia.
- **Impuesto sobre la renta personal:**
  - Aplicación de impuestos sobre dividendos del 5 por ciento en el régimen de ingreso de capital;
  - Reducción de la tasa impositiva marginal de 15-31 a 5-7 por ciento del ingreso neto;
  - Eliminación del crédito del IVA;
  - Deducción aumentada de Q. 36,000 a Q. 48,000 por año, expandible a Q. 60,000 al año si se presentan facturas de IVA;
  - Reducción de la lista de gastos deducibles
- **Impuesto de registro de vehículos:**
  - Reemplazo del arancel de importación por un impuesto nacional para el primer registro de vehículos.
- **Aduanas:**
  - La legislación nacional requiere que se apliquen normas aduaneras regionales;
  - Fortalecimiento de la capacidad de la autoridad aduanera para combatir el contrabando y el fraude aduanero.
- **Ventas de bienes raíces:**
  - Eliminación del efecto de cascada del IVA para segundas ventas y ventas sucesivas, reemplazado por un timbre fiscal de menor valor.
- **Otros impuestos:**
  - Duplicación de la tasa de impuestos sobre la circulación de vehículos.

Fuente: ICEFI (2012).

una factura positiva del impuesto sobre la renta<sup>49</sup>, lo cual significa que el espacio para la redistribución de la renta por medio del sistema tributario es reducido. Cualquier redistribución tendría que provenir del sector de gastos.

### *Las reformas fiscales de 2012 - ¿Una ruptura con la historia?*

2.20 **El nuevo gobierno impulsó un paquete importante de reforma fiscal durante su primer mes de administración.** Este paquete incluye dos leyes clave: (i) la Ley Antievasión II (Decreto número 4-2012), la cual introduce una serie de medidas que fortalecen la administración tributaria y (ii) la Ley de Actualización Tributaria (Decreto número 10-2012), la cual realiza importantes cambios a las tarifas impositivas, las bases tributarias y otros aspectos del sistema existente. Ambas leyes están basadas funda-

mentalmente en las propuestas desarrolladas por un grupo de economistas imparciales en 2008 (Grupo Promotor del Dialogo Fiscal, GPDF), representando un consenso de bases amplias.

2.21 **La Ley Antievasión II construye sobre la ley de 2006 fortaleciendo más el papel de la SAT.** En particular se fortaleció el mandato de la superintendencia para controlar y auditar los pagos de IVA, el impuesto sobre la renta personal y otros impuestos y el Código Tributario se modificó para modernizar los procedimientos administrativos. La ley también incluye medidas diseñadas para reducir la economía informal e incorporar a pequeños contribuyentes de IVA al sistema. Finalmente, restituye el impuesto sobre el consumo de tabaco.

2.22 **La ley fiscal de 2012 es la primera reforma integral a la política tributaria aprobada en muchos**

49. ICEFI 2012. Es probable que se aumente este porcentaje con las reformas fiscales aprobadas recientemente.



### INSERTO 2.3: PROGRAMA DE REFORMAS DEL GOBIERNO PARA LA TRANSPARENCIA FISCAL

Durante las semanas previas a la aprobación de las reformas fiscales del Presidente Pérez Molina, los partidos de oposición y representantes del sector privado dejaron claro que la reforma fiscal se mantendrá incompleta sin un paquete integral de leyes que refuercen la transparencia. Más allá de la reciente creación de la Secretaría de Control y Transparencia, el 9 de febrero de 2012, al menos ocho leyes sobre transparencia se encuentran pendientes de presentarse al Congreso. De estas, cinco iniciativas deben resaltarse.

- **Reforma a la Ley del Presupuesto.** El objetivo de esta reforma es ganar mayor flexibilidad para ejecutar el presupuesto anual haciendo reglas que dirijan su implementación de manera más transparente. La práctica actual involucra la aprobación anual de una serie de normas y reglas las cuales regulan el nuevo presupuesto, haciendo que la ejecución de recursos públicos sea engorrosa. Esta reforma eliminaría esta práctica anual.
- **Reforma a la Ley que Regula los Fideicomisos.** Esta reforma busca que los fideicomisos que manejan fondos públicos sean más transparentes, haciéndolos responsables del cumplimiento de las normas establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado y ante el Contralor General de Cuentas de la Nación. Actualmente los Fideicomisos no están legalmente vinculados a ninguno de los dos.
- **Ley de Contrataciones del Estado.** Esta reforma se dirige a aumentar la transparencia en los contratos del Estado, actualizando los procesos de licitación y haciéndolos más accesibles al público. Adicionalmente, reevaluaría el periodo contractual de los contratos vigentes. Esta última medida busca combatir la deuda flotante.
- **Reforma del Servicio Civil.** Esta reforma fortalecería el establecimiento de una carrera en servicio público por medio de la creación de certeza jurídica en las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados. Tales acciones implicarán garantizar la aplicación de normas que rigen la administración del personal público.
- **Ley contra el Enriquecimiento Ilícito.** Actualmente, la sanción para tales crímenes consiste en el pago de una multa. Si es aprobada, esta ley aumentaría las sanciones a los oficiales públicos de quienes se sospeche enriquecimiento ilícito, permitiendo juzgarlos según el código penal. Debe mencionarse que esta legislación recibió un dictamen favorable del Congreso en 2008 aunque todavía no se ha aprobado.

Fuente: Personal del Banco.

**años.** De manera muy notable incluye una nueva base legal para el impuesto sobre la renta, introduce un nuevo impuesto en el registro de vehículos y fortalece la administración de aduanas (Inserto 2.2).<sup>50</sup> Esto representa un paso importante en la dirección correcta, sin embargo el impacto de la ley sobre los ingresos es limitado: las estimaciones sugieren que juntas, la Ley Antievasión II y las Ley de Actualización Tributaria podrían incrementar la recaudación en un 1-1.5 por ciento del PIB. Dado la naturaleza de las reformas, si el impacto en los ingresos puede ser logrado o no también depende crucialmente de la capacidad de la SAT para mejorar sus controles. Finalmente, las nuevas leyes – así como muchos otros intentos de reforma anteriores – es vulnerable a impugnaciones legales que podrían conducir a su revocación parcial o completa.

### C. ESTRUCTURA Y DESEMPEÑO DE LOS GASTOS

**2.23 En años recientes, el debate sobre las reformas fiscales ha estado estrechamente vinculado con la necesidad de mejorar la eficiencia y la transparencia del gasto.** Un argumento clave utilizado por opositores de la reforma fiscal fue que un incremento en los ingresos fiscales solamente contribuiría al gasto ineficiente, corrupción –y por extensión– resultados mediocres en la entrega de servicios públicos. Como resultado, la propuesta de reforma original del GPDF incluyó medidas tanto del lado de los gastos como del de los ingresos. Estos incluyeron entre otros: una prohibición para financiar gastos corrientes con deuda; el fortalecimiento de las normas de transparencia fiscal y rendición de cuentas; justifica-

50. Se espera que las reformas al impuesto sobre la renta incrementen la cantidad efectiva de contribuyentes (por ejemplo: aquellos que tienen una cuenta fiscal positiva) de 55,000 a 300,000 mientras que 90 por ciento de los trabajadores asalariados en los rangos de ingresos menores continuarán sin pagar impuesto sobre la renta.

ción de transferencias presupuestarias entre ministerios que ocurren a lo largo del año presupuestario; aplicación de sanciones contra la creación de compromisos sin recursos presupuestarios; reformas a la ley de adquisiciones; y extensión del uso obligatorio del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para entidades descentralizadas del sector público. Mientras que la propuesta de reforma fiscal fue ampliamente adoptada en las dos leyes aprobadas en febrero de 2012, el gobierno está planificando incluir algunas de las medidas de gasto propuestas en un conjunto de leyes individuales sobre transparencia fiscal como parte de su “Pacto Fiscal para el Cambio” (Ver Inserto 2.3).

**2.24 Las preocupaciones sobre el gasto público son especialmente prominentes a causa de la falta de progreso percibida desde los Acuerdos de Paz.** Los Acuerdos de Paz de 1996 que pusieron fin a una guerra civil prolongada, representaron un hito importante ya que presentaron un consenso sobre las prioridades clave para el desarrollo del país e incluyeron metas claramente definidas para los ingresos fiscales, el gasto público en sectores prioritarios y resultados de desarrollo humano. Mientras que las metas de gasto generalmente se han logrado, Guatemala se encuentra muy retrasada en relación a varias de las metas de resultados, especialmente respecto a la mortalidad materno infantil (Cuadro 2.5).

**CUADRO 2.5: PROGRESO HACIA LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS, FISCALES Y SOCIALES DE LOS ACUERDOS DE PAZ**

Objetivo	1995	2000		2011
	Linea base	Meta <sup>1</sup>	Real <sup>1</sup>	Real <sup>2</sup>
<b>Objetivos económicos y fiscales</b>				
Índice de crecimiento del PIB (%)	4,9	6,0	4,1	3,7
Ingresos fiscales (% del PIB)	7,9	13,2	10,6	11,0
<b>Gasto público</b>				
Salud y asistencia soc. (% del PIB)	0,9	1,5	1,5	2,0
Educación (% del PIB)	1,7	2,7	2,7	3,2
Sector judicial/Ministerio Público (% del PIB)	0,3	0,5	0,6	0,5
Ejército (% del PIB, techo)	1,0	0,8	0,9	0,3
Vivienda para bajos ingresos (% de los ingresos fiscales)	0,2	0,2	0,0	0,1
Seguridad interna (% del PIB)	0,4	0,6	0,8	0,9
<b>Objetivos sociales</b>				
Nivel de alfabetización (%)	64,2	70,0	68,9	76,0
<b>Cobertura de educación primaria</b>				
Inscripción bruta	84,0	100,0	125,0	n.d.
Inscripción neta	69,0	100,0	72,0	97,0
Mortalidad infantil (por cada 1,000 nacidos vivos)	46,0	20,0	39,0	24,8
Mortalidad materna (por cada 100,000 nacimientos)	140,0	48,5	110,0	110,0
<b>Cobertura de vacunación</b>				
Polio	80,0	85,0	88,0	91,7
Sarampión	83,0	95,0	86,0	93,0

Nota: 1) Utilizando el PIB con base en el año 2001. 2) Preliminar para 2011 o el último año disponible. Los índices de crecimiento del PIB para 2000 y 2011 son promedios para 1995-2000 y 1995-2011, respectivamente. Fuentes: Ministerio de Finanzas; Banco Mundial (2005a); Banco Central de Guatemala; INE-ENCOVI 2006 y 2011; INE – Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil; Indicadores de Desarrollo Mundial.

**CUADRO 2.6: CLASIFICACIÓN DE RIGIDEZ DEL PRESUPUESTO DE 2011**

Tipo de gasto	Quetzales (millones)	Proporción del presupuesto total
<b>A. Gastos rígidos</b>	<b>47.625,70</b>	<b>86%</b>
Remuneraciones	12.692,00	23%
Pensiones y otras obligaciones	3.334,50	6%
Servicio de deuda pública	7.582,00	14%
IVA paz (excluyendo consejos departamentales y municipalidades)	2.998,40	5%
Aportes institucionales	5.834,80	10%
Usos específicos (excluyendo consejos departamentales y municipalidades)	5.913,10	11%
Aportes constitucionales (excluyendo consejos departamentales y municipalidades)	2.581,10	5%
Transferencias del gobierno central a consejos departamentales	1.917,10	3%
Transferencias del gobierno central a municipalidades	4.772,70	9%
<b>B. Gastos corrientes flexibles</b>	<b>1.185,50</b>	<b>2%</b>
<b>C. Infraestructura física</b>	<b>6.805,90</b>	<b>12%</b>
<b>Total</b>	<b>55.617,10</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, Barrientos (2011).

2.25 **Un problema clave es que el alto nivel de rigidez del presupuesto deja poco espacio para cambios en las prioridades presupuestarias.** En el presupuesto de 2011, por ejemplo, el 83 por ciento de los gastos pueden considerarse rígidos. Como lo ilustra el Cuadro 2.6, estos incluyen transferencias constitucionalmente asignadas a entidades autónomas y descentralizadas (10 por ciento del presupuesto total), financiamiento de los programas sociales por medio del IVA adjudicado (7 por ciento excluyendo las entidades descentralizadas), remuneraciones y pensiones (26 por ciento) y servicio de deuda (16 por ciento). Como corolario de estas rigideces y de los recursos fiscales limitados del país, las prioridades presupuestarias se han mantenido, en gran medida, inalteradas en los últimos quince años, durante los cuales solamente defensa (de 10 a aproximadamente 3 por ciento del gasto público) y educación (de 15 a 19 por ciento) han tenido variaciones substanciales (Cuadro 2.6)<sup>51</sup>.

2.26 **El control del Ejecutivo sobre las asignaciones del gasto y la transparencia presupuestaria es un tanto limitado por las negociaciones durante la aprobación en el Congreso.** A pesar de que existe alguna seguridad de que la propuesta presupuestaria del Ejecutivo refleja las prioridades de los ministerios principales<sup>52</sup>, una vez que el anteproyecto de ley llega al Congreso, se vuelve sujeto a negociaciones intensas. Una parte significativa del poder parlamentario sobre el presupuesto descansa sobre los 21 miembros de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda; una vez que la ley de presupuesto ha sido aprobada por la Comisión, la Plenaria puede alterar por su propia cuenta hasta el 30 por ciento de los artículos.<sup>53</sup> Las discusiones en la Comisión como “epicentro de las negociaciones políticas”<sup>54</sup> tienden a centrarse en torno a cuatro tipos de modificaciones: (i) asignaciones presupuestarias para obras públicas a compañías específicas, ONGs y otras instituciones; (ii) modificaciones a las normas de transparencia presupuestaria; (iii)

51. Schneider y España-Nájera (2011).

52. Ver Capítulo 4 para más información.

53. Una parte mayor puede modificarse si por lo menos 11 miembros de la comisión firman las modificaciones.

54. Barrientos (2011, p.9).

restricciones para reducir la discreción ejecutiva en la ejecución del presupuesto y (iv) asignación de cuotas para préstamos que todavía esperan aprobación en el Congreso. Es muy notable políticamente que en la práctica la Comisión define el Listado Geográfico de Obras Públicas, un anexo del presupuesto que especifica la ubicación geográfica de las obras públicas – fuente clave de legitimidad social en los distritos electorales. Una vez que la ley de presupuesto sale de la Comisión, se hacen modificaciones posteriores en el pleno, pero éstas tienden a ser de menor alcance. Parcialmente como resultado de estas modificaciones en el Congreso, el Ejecutivo hace uso extenso de sus transferencias inter e intra institucionales. La combinación de estas prácticas representa un obstáculo importante para una administración del gasto público eficiente, predecible y transparente.<sup>55</sup>

### Clasificación económica del gasto del gobierno central

**2.27 Después de la expansión significativa en el gasto público después de los Acuerdos de Paz, el gasto se ha estabilizado a alrededor del 14 por ciento del**

**PIB en los últimos 10 años.** Los gastos corrientes han representado aproximadamente dos tercios del gasto total, siendo los sueldos y salarios la mayor parte. Sin embargo, los fondos destinados al pago de salarios representan una parte pequeña del incremento en el gasto total, manteniéndose por debajo de 4 por ciento del PIB. Las transferencias corrientes, especialmente aquellas que van a los fideicomisos, se han incrementado del 1.4 a 2.4 por ciento del PIB desde 1995.<sup>56</sup> Los gastos de capital han experimentado mayores fluctuaciones, de 3 por ciento del PIB en 1995 a 5.8 por ciento en 1999 y 4 por ciento en 2011.

**2.28 Los fondos destinados al pago de salarios son relativamente reducidos.** El servicio civil de Guatemala comprende 254,000 trabajadores de los cuales 70 por ciento pertenecen al sector educativo.<sup>57</sup> Por lo tanto, más de la mitad de los salarios son pagados en el sector de educación (54 por ciento). La seguridad interna (14 por ciento) y la salud y la protección social (13 por ciento) suman juntas una cuarta parte de los fondos destinados al pago de salarios. En una comparación internacional, los fondos destinados a salarios de Guatemala – los cuales sumaron 27 por ciento de

**CUADRO 2.7: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL – CLASIFICACIÓN ECONÓMICA (% DEL PIB)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Gastos totales</b>	<b>15,1</b>	<b>13,4</b>	<b>13,7</b>	<b>14,7</b>	<b>14,3</b>	<b>13,6</b>	<b>14,2</b>	<b>14,6</b>	<b>14,7</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>10,1</b>	<b>9,2</b>	<b>9,1</b>	<b>9,4</b>	<b>9,5</b>	<b>9,2</b>	<b>10,1</b>	<b>10,4</b>	<b>10,6</b>
Sueldos y salarios	3,9	3,6	3,3	3,3	3,1	3,1	3,6	3,8	3,9
Bienes y servicios	1,5	1,1	1,1	1,3	1,3	1,8	1,9	1,9	2,0
Intereses	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5
Transferencias corrientes	2,5	2,3	2,5	2,6	2,7	2,1	2,3	2,4	2,4
Otros gastos corrientes	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
<b>Gastos de capital</b>	<b>5,1</b>	<b>4,3</b>	<b>4,6</b>	<b>5,3</b>	<b>4,8</b>	<b>4,5</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>
Formación de capital fijo	1,1	1,1	1,2	1,6	1,8	1,9	1,8	1,8	1,9
Transferencias de capital	3,9	3,1	3,4	3,6	3,0	2,5	2,3	2,3	2,2
Otros gastos de capital	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: Cálculos del personal basados en información del Ministerio de Finanzas públicas y el Banco Central.

55. El Capítulo 4 tiene un análisis más detallado del proceso presupuestario.

56. Ver capítulo 4 para una discusión de los fideicomisos y su papel en la administración de gastos públicos.

57. A partir de 2010, según datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC).

los gastos totales en 2011 – no son excesivamente altos. De hecho, como parte del PIB, Guatemala asigna un cantidad de fondos considerablemente menor para el pago de salarios en comparación con el resto de Centro América.

**2.29 Las transferencias representan la segunda mayor categoría de gasto corriente.** Esta categoría de gasto incluye el programa de transferencias condicionadas de efectivo MiFaPro, el cual representa aproximadamente 15 por ciento del total. También incluye transferencias a otras partes del sector público, incluyendo el sector de justicia, la universidad pública y las municipalidades.

**2.30 La inversión de capital del Gobierno central está concentrada en el sector de transporte.** La gran mayoría de formación de capital fijo a nivel central está asignado al desarrollo urbano y rural y al transporte, y en conjunto suman en promedio dos tercios del total. Todos los demás sectores representan 5 por ciento o menos cada uno del total. Además de la inversión directa por parte del gobierno central, 54 por ciento de la inversión de capital se canaliza por medio de transferencias, incluyendo los consejos de desarrollo regional, las municipalidades y otras entidades públicas y privadas, para las cuales no está disponible un desglose detallado por sector.

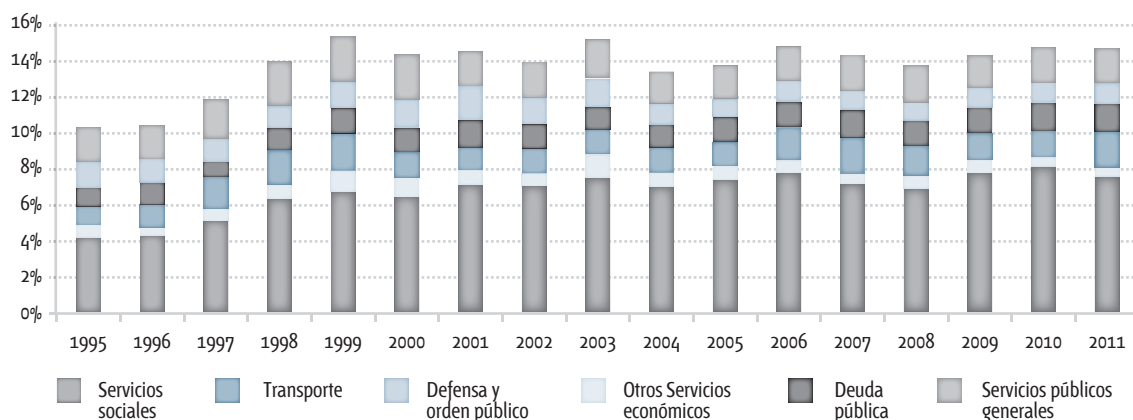
**2.31 La investigación sugiere que los niveles históricos de inversión pública de Guatemala no son suficientes para apoyar un crecimiento sostenido.**

Como porcentaje del PIB y calculada per cápita, la inversión en infraestructura de Guatemala es la segunda más baja de Centroamérica, justamente por encima de El Salvador y Nicaragua respectivamente. Un estudio reciente del FMI estima que Guatemala podría aumentar su crecimiento económico más de 1 punto porcentual, si aumenta su inversión (como porcentaje del PIB) al promedio de México, Perú y Chile.<sup>58</sup>

### Clasificación funcional de los gastos del gobierno central

**2.32 El gasto social se ha expandido significativamente desde 1995.** El gasto en los sectores sociales<sup>59</sup> se ha incrementado de 4.4 por ciento del PIB en 1995 a 7.6 por ciento en 2011. Como proporción del gasto total, subió de 43 por ciento en 1995 a 52 por ciento en 2011, representando una de las más altas proporciones en la región. El aumento refleja tanto los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz en 1996 como un fuerte enfoque en los sectores sociales en la administración anterior, incluyendo la introducción y expansión del programa de transferencias condicionadas en efectivo *Mi Familia Progres*a.<sup>60</sup> El incremento en el gasto social probablemente contribuyó al logro de varias de las metas acordadas en los Acuerdos de Paz.

GRÁFICO 2.2: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL – CLASIFICACIÓN FUNCIONAL (% DEL PIB)



Fuente: Cálculos del personal utilizando información del Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco Central.

58. Swiston y Barrot (2011).

59. "Gasto social" se define como todo el gasto dentro del código presupuestario 300.

60. MiFaPro se introdujo en 2008 y su cobertura se expandió de 281,000 hogares en 2008 a 873,000 hogares en 2011.

**2.33 Sin embargo, medido en relación al tamaño de su economía, Guatemala tiene los niveles de gasto social más bajos en Centro América** (Figura 2.3). Como proporción del PIB, Guatemala se encuentra en último lugar de los seis países; medido per cápita, se encuentra solamente un poco arriba de Nicaragua pero debajo de todos los demás países de Centroamérica, gastando aproximadamente una décima parte de lo que gasta Costa Rica por persona. Por lo tanto, no es sorprendente que Guatemala también tenga retraso en los resultados de desarrollo humano.

**2.34 La inversión de capital se encuentra concentrada en dos sectores.** La gran mayoría de inversiones públicas van hacia el transporte y el desarrollo rural y urbano, ambos representando el 33 por ciento del capital de inversión total desde 2004. El resto ha sido asignado a agricultura (5.5 por ciento), salud y asistencia social (3.5 por ciento), ambiente (3.1 por ciento) y otros sectores. A pesar de la alta concentración de inversiones en el sector de transporte, el gasto no es suficiente para cumplir con las necesidades reales de gasto (incluyendo construcción nueva, mantenimiento y reconstrucción después de desastres) como se ha observado en el deterioro en la calidad de la red vial de Guatemala en años recientes.<sup>61</sup>

#### *Distribución geográfica de gastos: municipalidades*<sup>62</sup>

**2.35 Las municipalidades son responsables de un rango limitado de servicios públicos:** agua y saneamiento, mercados, limpieza de calles, manejo de desechos, policía municipal, caminos municipales y servicios ambientales y recreativos locales. Las municipalidades también están involucradas en la administración de la educación preprimaria y primaria y la ejecución de servicios de salud preventiva, pero no son responsables del diseño o de todo el financiamiento de estos servicios. A pesar de que el financiamiento para educación y salud no se encuentran formalmente bajo control de la municipalidad, varias contratan maestros y trabajadores en salud

para complementar el personal desconcentrado de los ministerios del gobierno central.

**2.36 De acuerdo con sus responsabilidades primordiales de gasto, los datos fiscales sub-nacionales sugieren que las municipalidades asignan una parte mayor de sus presupuestos a inversiones de capital que el gobierno central.** Un desglose por clasificación económica revela que las municipalidades gastan 63 por ciento de sus presupuestos en inversiones de capital, en comparación con 27 por ciento a nivel del gobierno central. En 2009, el 20 por ciento de la inversión de capital de las municipalidades fue para el sector de transporte, 11 por ciento para agua y salud, 5 por ciento a educación y 4 por ciento a desarrollo urbano y rural y el resto a otros sectores. Esto muestra claramente que el transporte es una prioridad clave para los gobiernos municipales.<sup>63</sup>

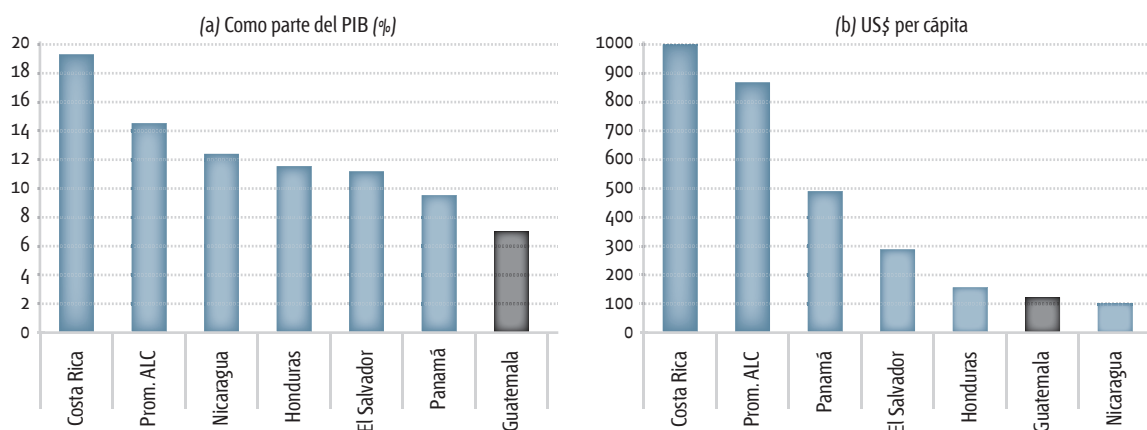
**2.37 Hay una gran divergencia en los gastos sociales en los gobiernos sub-nacionales.** El gasto público combinado en los sectores sociales se encuentra entre Q.774 per cápita en el departamento de Alta Verapaz a Q.2,193 en el departamento de Guatemala. No hay relación clara entre las necesidades (medidas por la incidencia de la pobreza) y el gasto per cápita; de hecho es sorprendente que a 78.2 por ciento, Alta Verapaz tiene la mayor incidencia de pobreza de todos los departamentos pero el gasto social per cápita más bajo, a comparación de Guatemala que tiene el índice de pobreza más bajo (18.6 por ciento) y el gasto per cápita más alto. La falta de una asociación obvia de indicadores de necesidad con asignaciones de gasto es igual para los componentes individuales del gasto social. Las tendencias históricas, así como otros factores socioeconómicos tales como la migración, pueden explicar alguna variación (ver Capítulo 3 para un análisis más profundo del gasto en salud y educación). Además, en el municipio de Guatemala se encuentran dos de los hospitales más grandes del país, así como la Universidad de San Carlos, los cuales absorben grandes presupuestos. Finalmente, defectos en la forma en que se registran los gastos en el SICOIN podrían explicar las discrepancias aparen-

61. Ver Capítulo 3 para una discusión más profunda de cuestiones relacionadas al gasto en transporte.

62. En base a la información disponible en el SIAF-Muni. Los datos del presupuesto municipal están disponibles solamente a partir del principio de 2008 y no al mismo nivel de detalle que los gastos del gobierno central.

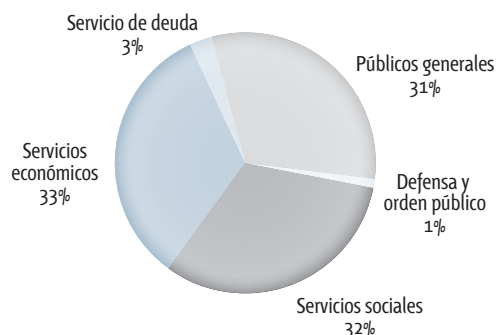
63. Una razón para la priorización del transporte por parte de las municipalidades es la adjudicación de transferencias del impuesto sobre combustibles para inversiones en carreteras y autopistas.

GRÁFICO 2.3: GASTO SOCIAL EN CENTRO AMÉRICA



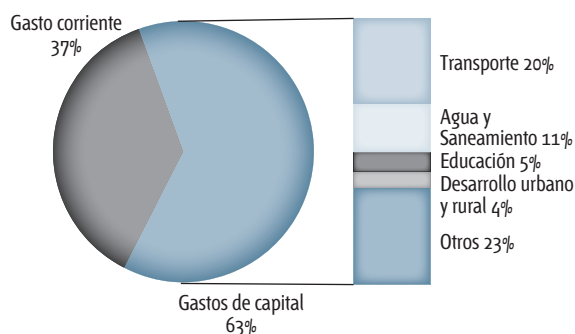
Nota: La información mostrada es para el año más reciente disponible. Fuente: CEPAL.

GRÁFICO 2.4: GASTO MUNICIPAL POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL (2009)



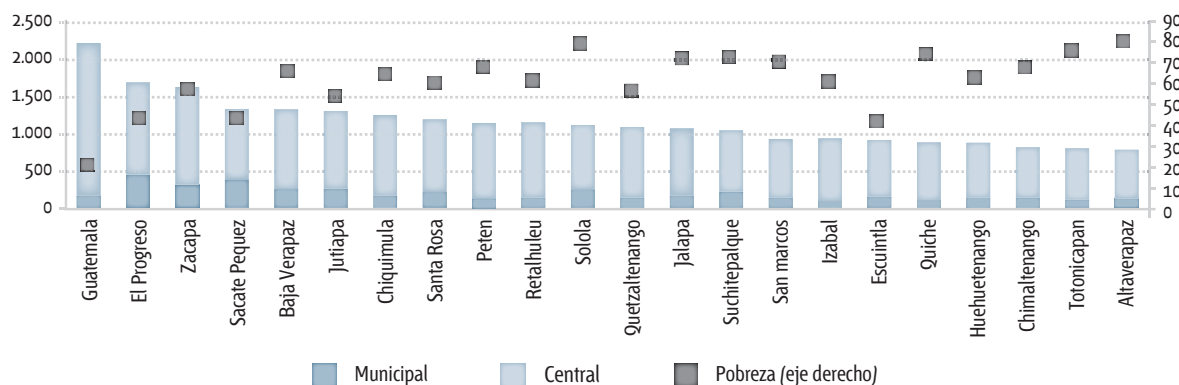
Fuente: Base de datos BOOST utilizando información del SICOIN.

GRÁFICO 2.5: GASTO MUNICIPAL POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA (2009)



Fuente: Base de datos BOOST utilizando información del SICOIN.

GRÁFICO 2.6: GASTO SOCIAL PER CÁPITA DE LOS GOBIERNOS CENTRAL Y MUNICIPALES Y POBREZA POR DEPARTAMENTO (2009)



Nota: El gasto social es definido como todos los ítems de la categoría 300 del presupuesto. Excluye el gasto del gobierno central clasificado como "multidepartamental" o "multiregional". Fuente: ENCOVI 2011 (pobreza) y base de datos BOOST utilizando información del SICOIN.

tes: por ejemplo, algunos ministerios, especialmente aquellos que se mantienen fuertemente centralizados registran gastos en la municipalidad en donde la agencia ejecutora está ubicada (frecuentemente la ciudad de Guatemala) y no en el municipio que se beneficia del gasto. Esto significa que los gastos del gobierno central para el departamento de Guatemala probablemente sean más bajos de lo que sugiere el análisis de los datos del SICOIN.

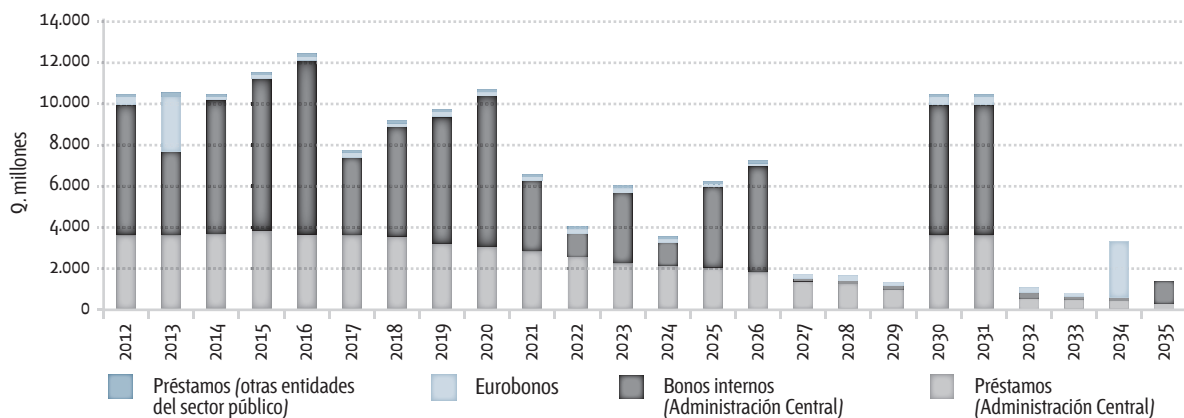
#### D. SOSTENIBILIDAD FISCAL

**2.38 Los niveles de deuda pública de Guatemala se encuentran entre los más bajos de Centroamérica.** Una gestión macroeconómica tradicionalmente conservadora resultó en niveles de deuda de alrededor de 20 por ciento del PIB antes de la crisis en 2008. Dado el incremento del déficit fiscal desde la crisis económica global de 2008, la deuda pública se aumentó a US\$11.4 billones (24.3 por ciento del PIB) en 2011. La deuda interna representa el 12.3 por ciento, mientras el resto está conformado por préstamos a acreedores multilaterales y bilaterales, así como eurobonos pertenecientes a inversionistas privados (emitidos en 2003 y 2004). La proporción de la deuda doméstica se ha incrementado en años recientes (de 44 a 50 por ciento de la deuda pública total) en la medida en que el gobierno ha buscado financiamien-

to en los mercados locales, principalmente en moneda local. Como resultado, la proporción de la deuda pública en quetzales se ha incrementado de 12 por ciento en 2000 a 45 por ciento en 2011. Además, 63 por ciento de la deuda del gobierno tiene intereses fijos, de entre 1 y 9 por ciento.

**2.39 Dado la baja proporción de la carga tributaria sobre el PIB puede ser prudente mantener niveles relativamente conservadores de deuda.** A pesar de una deuda pública relativamente baja en relación al PIB, la deuda del gobierno central fue equivalente a 203 por ciento del ingreso total en 2011, en comparación con 211 por ciento en Costa Rica (con una proporción de deuda en relación al PIB de 41 por ciento) y 185 por ciento en Honduras (una proporción de deuda en relación al PIB de 33 por ciento). Una investigación reciente también sugiere que el umbral de “intolerancia a la deuda”<sup>64</sup> de Guatemala es más bajo que el de sus vecinos de ingreso medio en Centro América (Costa Rica, Panamá y El Salvador). En otras palabras, se estima que la proporción de la deuda en relación al PIB requerido para que Guatemala logre “grado de inversión” puede ser menor que en los otros tres países. Como resultado, un salto de su nivel corriente a la “línea fronteriza” de grado de inversión requeriría una reducción de la deuda pública del país a menos de 15 por ciento del PIB.<sup>65</sup>

GRÁFICO 2.7: SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA PROYECTADO



Basado en el stock de deuda existente a finales de 2011. Fuente: Oficina de Crédito Público, MINFIN

64. La intolerancia a la deuda es definida como el fenómeno que presentan algunos países al incumplir con el pago de la deuda en niveles de deuda relativamente bajos. Las rigideces fiscales, ineficiencias económicas y exposición a choques externos hacen que estas economías sean vulnerables a crisis fiscales y financieras con niveles muy bajos en relación al PIB.

65. Bannister y Barrot (2011).



2.40 **El servicio de la deuda será substancial en los próximos 8 años.** El calendario de repago para préstamos multilaterales a largo plazo es bastante suave, pero el vencimiento más corto de los bonos internos (10 años en promedio) emitidos en años recientes además de los grandes amortizaciones de los Eurobonos que vencen dentro de 8 años, significan que el servicio de deuda tendrá un promedio de Q.10-12 mil millones anuales entre 2012 y 2016 en comparación con Q.7 mil millones en años recientes, equivalentes a entre 17 y 22 por ciento de los ingresos totales proyectados.

2.41 **Una estrategia de administración integral de la deuda ayudaría a mantener la deuda en niveles sostenibles y asegurar consistencia con la política fiscal del gobierno a mediano plazo.** Una estrategia también podría ayudar a lograr un programa más favorable de servicio de deuda. Como parte de tal estrategia, el gobierno necesitaría evaluar constantemente los costos y beneficios de diferentes tipos de deuda, incluyendo bonos internos e internacionales y préstamos de fuentes bilaterales y multilaterales.

## E. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

2.42 **La aprobación de reformas fiscales recientes marca un hito importante, pero el impacto fiscal dependerá de la efectividad de la administración tributaria de Guatemala.** Dado los bajos niveles estimados de esfuerzo tributario, gastos tributarios significativos y evasión rampante, solamente se pueden lograr incrementos significativos en la recaudación por medio del fortalecimiento de la administración tributaria y de aduanas.

2.43 **La transparencia del gasto público debe fortalecerse aún más.** Guatemala cuenta con buenos sistemas informáticos (como el SIAF, SICOIN y Guatecompras) que no se utilizan plenamente todavía. Sería importante asegurar su uso obligatorio en todo el sector público y fortalecer los controles para prevenir el abuso. El nuevo gobierno ha mostrado su compromiso hacia el fortalecimiento de la transparencia a través de la creación de la Secretaría de Transparencia y la presentación de un paquete de reformas al Congreso. Este paquete incluye importantes medidas, tales como el fortalecimiento en la supervisión de fideicomisos públicos y cambios a la Ley del Presupuesto que reemplazaría las disposicio-

nes temporales pero importantes para la implementación del presupuesto incluido en las normas presupuestarias anuales.

2.44 **Se necesita mejor información para mejorar la calidad del gasto y evaluar adecuadamente la distribución regional del gasto público.** Dado la existencia de deficiencias en los sistemas SIAF y SICOIN, es difícil obtener información detallada y completa sobre la asignación de recursos por municipio y por departamento. La disponibilidad de indicadores sectoriales a nivel sub-nacional es todavía más limitada. Con el propósito de asignar recursos escasos de la manera más efectiva, se requiere mejor información que debe ser vinculada a la preparación del presupuesto.

2.45 **Finalmente, la inversión en infraestructura debe ser estimulada.** El nuevo gobierno está comprometido a vincular su estrategia de manejo de la deuda a mediano plazo más con sus planes de inversión, lo cual ayudaría a utilizar el financiamiento de manera más eficiente. Sin embargo, dado los limitados recursos públicos disponibles, las necesidades de inversión de Guatemala no pueden ser cumplidas solamente por el gobierno; la participación del sector privado será importante (ver Capítulo 3).



CAPÍTULO 3  
CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN SECTORES SELECCIONADOS

## »» A. Introducción

**3.1. Como se mencionó en el Capítulo 1, la preocupación por la calidad (y la transparencia) del gasto público ha estado a la vanguardia del debate público sobre las reformas fiscales en Guatemala.** Teniendo en cuenta los escasos recursos disponibles, así como la percepción de falta de progreso en lo que respecta varios objetivos de los Acuerdos de Paz (especialmente en los sectores sociales), la mejora de la calidad del gasto público en sectores clave se ha convertido en una prioridad. Sin embargo, la evaluación de la calidad del gasto requiere una cantidad significativa de información, tanto para los insumos (las asignaciones presupuestarias, números de personal, etc.) y en los productos y resultados, lo que es no está disponible para todos los sectores.

**3.2. El propósito de este capítulo es analizar la calidad del gasto público en los sectores de educación, salud y transporte.** Estos tres sectores fueron elegidos porque representan una gran proporción del gasto público total: en 2010, representaban el 45 por ciento del gasto público central y el 25 por ciento del gasto público municipal. Utilizando la metodología desarrollada por el programa BOOST del Banco Mundial<sup>66</sup>, se desarrolló una plataforma de datos que consolida todos los gastos y productos en los niveles central y sub-nacional<sup>67</sup>, para explorar vínculos entre el gasto gubernamental y los resultados de desarrollo así como el rastreo de los programas individuales por sector. El objetivo es lograr un mayor entendimiento sobre cómo y qué tan bien se gastan los fondos públicos con el propósito de iniciar una conversación entre proveedores del presupuesto y ejecutores del presupuesto sobre el motivo por el que combinaciones similares de gasto e ingresos producen diferentes resultados y sobre cómo pueden obtener mejores o similares resultados en las entidades a las que se destinan los presupuestos con gastos e ingresos no financieros menores.

66. La iniciativa BOOST es un nuevo programa lanzado por el Banco para profundizar la base de conocimientos sobre el gasto público apoyando la creación, uso y difusión de plataformas de datos que consolidan el gasto desagregado y datos de producción para la exploración de nuevas fronteras en el análisis del gasto público. Actualmente el programa ha sido lanzado en más de 20 países a nivel mundial.  
67. El desglose geográfico del presupuesto en 2010 permite la identificación del municipio al que están orientados los bienes y servicios, así como la unidad responsable de la ejecución de programas, sub-programas, proyectos, actividades y obras que integran su presupuesto.

## B. CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR DE EDUCACIÓN

### *Eficiencia Asignativa*

3.3. **A pesar del progreso en el aumento de la inscripción en educación primaria, Guatemala todavía se encuentra atrás en el desempeño general de su sector educativo.** Por ejemplo, la población guatemalteca tiene un promedio de 5 años de educación en comparación con el promedio centroamericano de 7.1 años, 8.3 años en Costa Rica y 9.4 años en Panamá. La situación es peor para la población indígena: los guatemaltecos cuyos idiomas natales no son el español solamente tienen 4 años de escolaridad en comparación con 7 años para los habitantes cuya lengua natal es el español. Los índices de inscripción en educación preprimaria y secundaria son particularmente bajos, llegando solamente al 30 y 40 por ciento de la población en edad escolar, respectivamente.<sup>68</sup> Los resultados también varían significativamente de región a región: el departamento de Guatemala tiene el mayor nivel de alfabetización y los más altos niveles brutos de inscripción en el país, mientras que los departamentos en el noroccidente del país (Quiché, Alta Verapaz y Huehuetenango) se encuentran en los últimos lugares.

3.4. **El gasto en educación, especialmente a nivel primario, se ha incrementado en años recientes de conformidad con las prioridades del gobierno.** Desde 2004, Guatemala ha aumentado su gasto en educación de 2.6 por ciento del PIB a 3 por ciento<sup>69</sup>, reflejando un enfoque fuerte al fortalecimiento del gasto social por parte de la administración anterior (Gráfica 3.1). El incremento puede ser atribuido principalmente a la expansión en el gasto en educación primaria de 1.2 a 1.5 del PIB. La educación primaria representa ahora el 44 por ciento del total del gasto en educación, con la educación preprimaria, secundaria y terciaria recibiendo alrededor de 10 por ciento cada una. Mientras que el incremento en el gasto de educación primaria es una tendencia positiva, el gasto público total (como proporción del PIB) en el sector sigue siendo significativamente menor que el de los países vecinos, así como el promedio de

América Latina (4.4 por ciento) y el promedio de los países de ingreso medio bajo (4 por ciento).

3.5. **La educación es una función altamente centralizada.** La mayor parte del gasto público en el sector se realiza a nivel del gobierno central (96 por ciento), reflejando la naturaleza centralizada del sector (Gráfica 3.2). Cualquier gasto realizado a nivel municipal es para complementar los servicios desconcentrados provistos por el gobierno central por medio de la contratación de maestros por contrato, mejoramientos de los edificios escolares y actividades similares. A pesar de que hay una variación en el gasto en educación entre municipalidades, la proporción del gasto de las municipalidades no excede 11 por ciento en ningún departamento. Excluyendo Guatemala, el departamento con el total combinado más alto de gasto público en educación gasta 1.6 veces más que el departamento con el menor gasto per cápita.

3.6. **El análisis de incidencia sugiere que el gasto en educación en conjunto es neutral en relación a la pobreza.** Mientras se observa que el gasto en educación primaria es progresivo (beneficiando a los pobres desproporcionadamente), el gasto en educación secundaria y terciaria es regresivo. La alta proporción del gasto de educación asignada al nivel primario es beneficiosa para la reducción de la pobreza.<sup>70</sup> Para el caso de programas individuales, el escenario varía considerablemente, especialmente cuando se toma en cuenta la distribución geográfica de los beneficios. El programa de suministros escolares es un buen ejemplo de una transferencia que llega a un segmento importante de la población (12.9 por ciento) y es a favor de la población pobre (64.5 por ciento de sus beneficios son recibidos por personas pobres); otro es el programa del almuerzo escolar el cual llegó a algunas de las regiones más pobres del país en 2010, incluyendo los departamentos de Huehuetenango y Quiché. Sin embargo, el gasto en programas de libros de texto fue concentrado en la ciudad capital y áreas circunvecinas y puede beneficiar a poblaciones no pobres. Para el caso de la capacitación de maestros, el gasto es limitado en todo el país, aunque en algunos departamentos (como Jalapa) representa hasta un tercio del gasto total. En el caso de Huehuetenango

68. Banco Mundial (2011c).

69. Excluye transferencias al Programa *Mi Familia Progresas*.

70. Banco Mundial (2009).

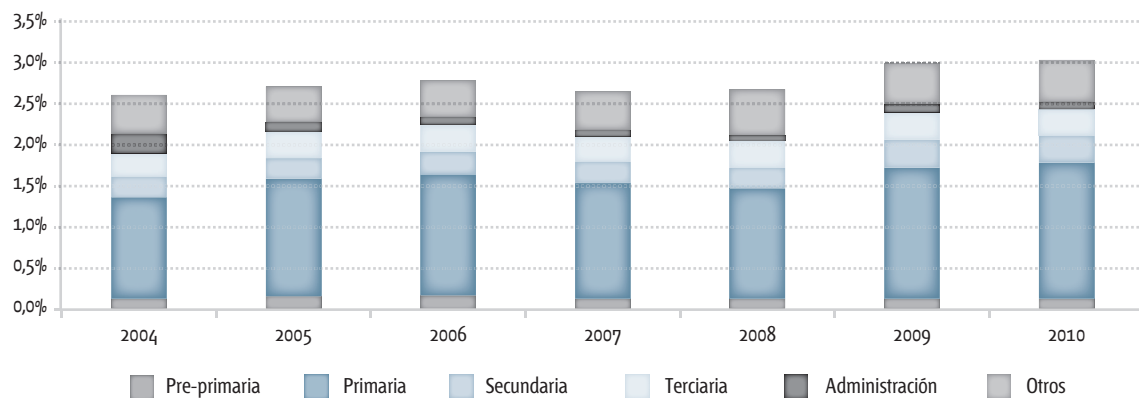
go (uno de los departamentos más pobres del país), el programa del almuerzo escolar representó 74 por ciento del gasto total de cinco programas seleccionados; situación similar puede observarse en Quiché, otro departamento pobre.

### Eficiencia Técnica

**3.7. Las comparaciones entre los insumos financieros y los productos clave proveen un primer corte del análisis de eficiencia.** Los niveles de gasto municipal basados en la información presupuestaria

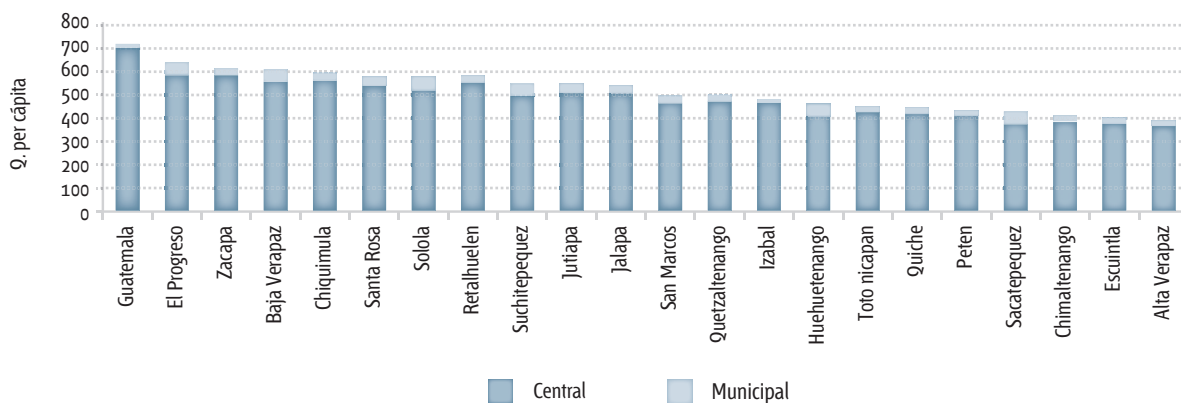
del Ministerio de Finanzas<sup>71</sup> se comparan con los productos y resultados cualitativos en diferentes niveles medidos por indicadores clave en educación tales como la evaluación de los resultados de los estudiantes y los niveles de finalización escolar, mientras se controla la influencia de indicadores socioeconómicos tales como los niveles de alfabetismo adulto y de desnutrición crónica. Por medio del control de datos indirectos que capturan diferencias en dotaciones iniciales entre las municipalidades, este análisis provee una exploración inicial de los vínculos entre el gasto, los productos y los resultados en educación

GRÁFICO 3.1: GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACIÓN, POR FUNCIÓN (PORCENTAJE DEL PIB)\*



\*Excluye transferencias al Programa Mi Familia Progres. Fuente: base de datos BOOST utilizando información del SICOIN.

GRÁFICO 3.2: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN POR DEPARTAMENTO (PROMEDIO 2008-09)



Fuente: base de datos BOOST utilizando información del SICOIN

71. El presupuesto nacional de 2010 permite una clasificación geográfica por municipio desagregando todas las transacciones económicas y financieras llevadas a cabo por instituciones del sector público en diferentes regiones del país. Sin embargo, el gasto a través del programa MiFaPro (representa 11 por ciento del gasto total en educación de 2010) no pudo asignarse a municipios en particular y por lo tanto no se incluyó en este análisis.

básica para identificar áreas en que la eficiencia del gasto puede mejorarse.

**3.8. El análisis preliminar sugiere que hay una relación débil entre el nivel de gasto y el logro estudiantil a nivel municipal.** Por ejemplo, un mayor gasto público en educación no es asociado con niveles mayores de terminación de estudios. Los dos municipios de San Sebastián y Tectitán en el Departamento de Huehuetenango (Gráfica 3.3) muestran muy diferentes índices de terminación del noveno grado (12.4 por ciento y 35.5 por ciento, respectivamente) a pesar de que ambos registran niveles de alfabetización adulta muy bajos y altos niveles de desnutrición, y a pesar de que la municipalidad de San Sebastián gasta más por estudiante que Tectitán. De la misma manera, las municipalidades de San Martín Zapotitlán y Tectitán muestran niveles de terminación similares a pesar de que la primera gasta casi el doble que la última y tiene índices considerablemente mayores de alfabetismo adulto y menores índices de desnutrición. Es importante resaltar que estas variaciones no representan casos aislados con valores atípicos sino la norma dentro de todo el territorio, lo cual afecta la mayoría de municipios de Guatemala.

**3.9. De manera similar, la relación entre gasto en educación y resultados en exámenes parece débil.** El municipio de Guatemala, por ejemplo, con mayor gasto por estudiante, mayor alfabetismo adulto y menor índice de desnutrición que otros municipios, desempeña relativamente peor que los municipios de San Sebastián Huehuetenango, Santa Lucía Utatlán y Villa Canales Guatemala (Gráfica 3.4). Puede realizarse un análisis similar comparando el municipio de Pasaco (Jutiapa), por ejemplo, que tiene un gasto similar por estudiante aunque mayor nivel de alfabetización en los adultos y menor nivel de desnutrición que Guatemala, con Senahú (Alta Verapaz), que tiene un índice de alfabetización adulta mucho menor y mayores niveles de desnutrición, pero mejores resultados. Una vez más, estos patrones se pueden encontrar en todo el territorio de municipios de Guatemala, indicando la

necesidad de mayor investigación sobre los determinantes subyacentes de estas variaciones<sup>72</sup>.

**3.10. Además, mayores niveles de graduación y resultados más altas en los exámenes no están necesariamente correlacionados.** Hay una cantidad substancial de casos, tales como Senahú (Alta Verapaz), con muy baja eficiencia interna en la cantidad de graduados y tasas de terminación, pero similar desempeño de los que realmente se gradúan en comparación con municipios con más graduados y mayores niveles de terminación, tales como Pasaco (Jutiapa) (Mapa 3.1). En términos generales, la correlación entre los niveles de terminación y los resultados en los exámenes a nivel municipal es de solamente 0.15 por ciento para el grado 12 y solamente 0.05 para el grado 9. En el 30 por ciento de la muestra general, los municipios que se encuentran en el cuartil más alto de índices de terminación están en el cuartil más bajo de resultados en exámenes. Estos patrones enfatizan la manera en que el alto desempeño en índices de terminación no está necesariamente correlacionado con alta calidad como cuando se mide en relación a mejores calificaciones.

**3.11. El análisis sugiere que la demografía y otros factores socioeconómicos - en lugar del nivel de gasto público en educación - pueden ser responsables de las variaciones en los resultados de los municipios.** Aquí proponemos dos enfoques para intentar capturar la influencia combinada de estos factores para determinar las variaciones en resultados. Primero, implementamos la metodología de *Data Envelopment Analysis* (DEA)<sup>73</sup> para derivar resultados de eficiencia utilizando diversos productos y múltiples insumos (incluyendo variables de control). En segundo lugar, realizamos regresiones básicas OLS para estimar los determinantes del logro estudiantil a nivel municipal.

**3.12. La eficiencia técnica no es necesariamente mayor en los municipios más ricos.** La eficiencia técnica se define como el grado al cual el gobierno obtiene los mayores productos posibles por un conjunto determinado de insumos.<sup>74</sup> Para ilustrar eso, el Mapa

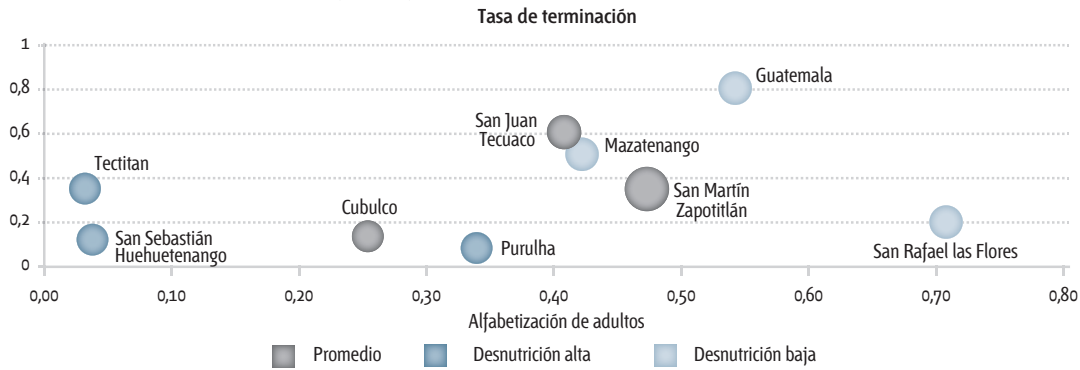
72. Una explicación potencial para estos hallazgos puede ser, por ejemplo, la migración a la ciudad capital de adultos educados en otras partes del país.

69. Excluye transferencias al Programa Mi Familia Progresiva.

73. Para mayor información sobre el análisis de contenido de información DEA por favor consultar el Anexo 2.

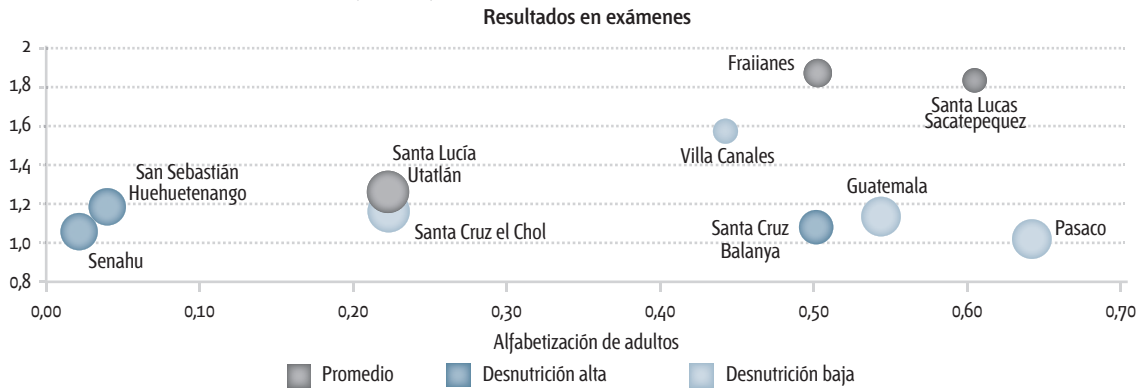
74. Debe destacarse que el concepto de eficiencia técnica tiene algunas limitaciones en casos como el de Guatemala. En un contexto en que el gasto público general es muy bajo, los municipios pueden ser muy eficientes en la utilización de los recursos limitados disponibles para lograr resultados generales pobres.

**GRÁFICO 3.3: RELACIÓN ENTRE NIVELES E TERMINACIÓN (EDUCACIÓN PRIMARIA), ALFABETISMO ADULTO, GASTO EN EDUCACIÓN POR ESTUDIANTE (TAMAÑO DE BURBUJA) Y NIVELES DE DESNUTRICIÓN (COLOR) EN MUNICIPIOS SELECCIONADOS (2010)**



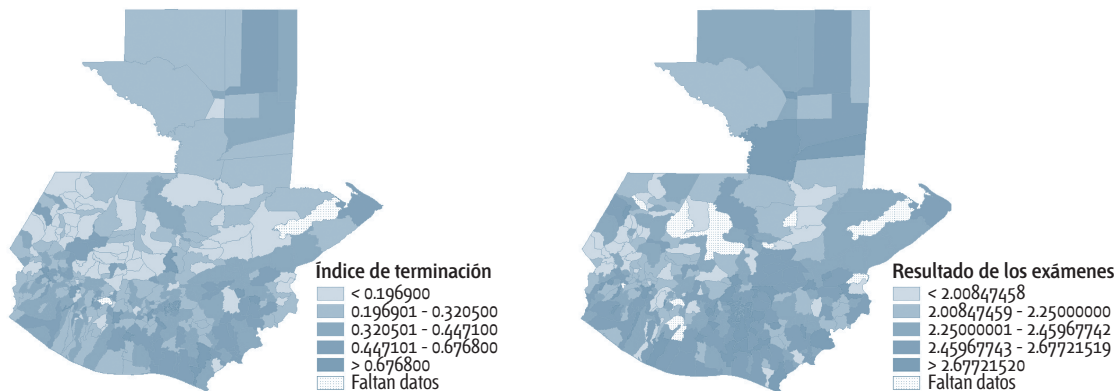
Fuente: Base de datos BOOST, Ministerios de Educación y Salud.

**GRÁFICO 3.4: RELACIÓN ENTRE RESULTADOS EN EXÁMENES, ALFABETISMO ADULTO, GASTO EN EDUCACIÓN POR ESTUDIANTE (TAMAÑO DE BURBUJA) Y NIVELES DE DESNUTRICIÓN (COLOR) EN MUNICIPIOS SELECCIONADOS (2010)**



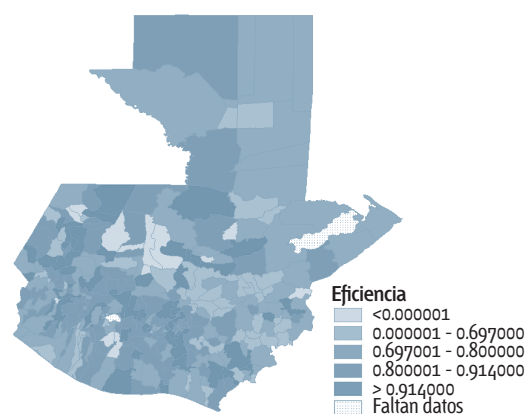
Fuente: Base de datos BOOST, Ministerios de Educación y Salud

**MAPA 3.1: ÍNDICE DE TERMINACIÓN DE NOVENO GRADO VERSUS RESULTADOS EN EXÁMENES DE GRADUACIÓN A NIVEL MUNICIPAL (2010)**



Fuente: Base de datos BOOST, Ministerios de Educación y Salud.

**MAPA 3.2: EFICIENCIA TÉCNICA EN EDUCACIÓN EN TODOS LOS MUNICIPIOS DE GUATEMALA (2009)**



Fuente: Base de datos BOOST, Ministerios de Educación y Salud.

3.2 muestra la eficiencia técnica en educación en los municipios de Guatemala. La mayor parte de los municipios dentro de los Departamentos de Baja Verapaz y Chiquimula en particular exhiben los resultados de eficiencia técnica más bajos del país mientras sorprendentemente varios municipios pobres del departamento de Huehuetenango y de la Franja Transversal del Norte<sup>75</sup> presentaron un alto nivel de eficiencia técnica cuando se tomó en cuenta la dotación inicial. Este hallazgo es consistente con las conclusiones de la Revisión de Gastos Públicos de 2005, la cual encontró que había lugar para mejorar la eficiencia, mejorando los resultados en el actual paquete de gastos.

**3.13. Las calificaciones de eficiencia de los municipios parecen no estar relacionadas a un gasto alto o a necesidades altas.** El análisis de eficiencia técnica puede extenderse mapeando los resultados de eficiencia contra los índices de necesidad (índices de extrema pobreza) y contra el gasto general a nivel municipal. Hay dos interesantes lecciones que emergen: en primer lugar, varios municipios parecen ser ineficientes si se les mide contra su necesidad o su gasto o una combinación de los dos. En segundo lugar, en las tres variaciones parece haber agrupamiento geográfico entre los municipios eficientes e ineficientes. Por ejemplo, la mayoría de municipios cerca de la ciudad

capital de Guatemala y el Departamento de Sacatepéquez presentan altos niveles de eficiencia técnica pero muy poco gasto por estudiante. Por otra parte, los de los Departamentos de Baja Verapaz y Chiquimula presentan un nivel bajo de eficiencia técnica y un gasto alto por estudiante (Mapa 3.3). Es importante notar que estos hallazgos y metodologías deben interpretarse como punto de entrada para un análisis más profundo de los determinantes del logro estudiantil y sus vinculaciones al gasto. Sería pertinente realizar mayor investigación para explicar qué otros factores están impulsando estos resultados.

**3.14. El análisis de regresión sugiere que el gasto en educación pública no explica el logro estudiantil a nivel municipal.** Se realizaron múltiples regresiones para investigar más profundamente los determinantes de las variaciones en los índices de terminación y los resultados en los exámenes. Uno de los principales resultados – resumido en el Cuadro A1.1 en el Anexo 1 – es que el gasto no es estadísticamente determinante para explicar el logro estudiantil en oposición a la mayoría de indicadores demográficos y socioeconómicos. Mientras que los índices de extrema pobreza ayudan a explicar el logro estudiantil tanto en términos de terminación como en resultados, los índices de alfabetización adulta, de desnutrición y la presencia de una población indígena grande tienen relaciones negativas significativas con los resultados educativos (resultados en exámenes) pero no tienen mayor influencia en los niveles de terminación. A la inversa, el número de maestros y las densidades poblacionales son buenos indicadores de logro estudiantil en términos de niveles de terminación pero no tienen ningún efecto en el desempeño de los estudiantes en exámenes nacionales en ningún nivel.

### C. CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR DE SALUD<sup>76</sup>

#### *Eficiencia Asignativa*

**3.15. Esta sección se enfoca en describir la eficiencia del gasto en salud a nivel departamental desde el**

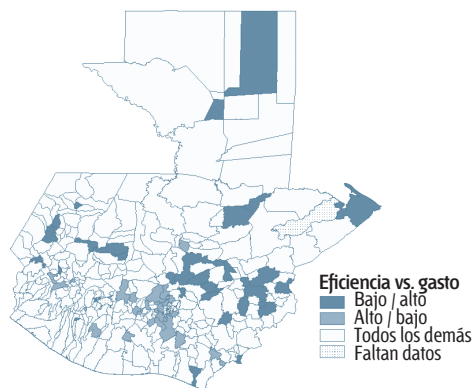
75. El área a lo largo del corredor de transporte este-oeste del Golfo de Honduras a la frontera con México en el occidente.

76. Esta sección se enfoca en describir la eficiencia del gasto en salud a nivel departamental desde el punto de vista de las asignaciones. Contrariamente al sector educativo, la mayor parte de indicadores no están disponibles a nivel municipal y el uso de técnicas de cálculo de la frontera de eficiencia técnica es limitado. También observamos la cobertura y la accesibilidad de los servicios de salud pública en los diferentes grupos socioeconómicos.

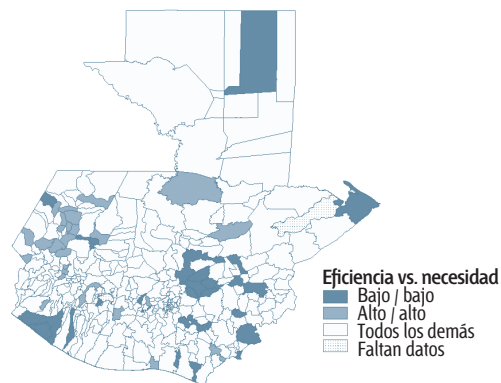


MAPA 3.3: EFICIENCIA TÉCNICA EN LOS MUNICIPIOS DE GUATEMALA

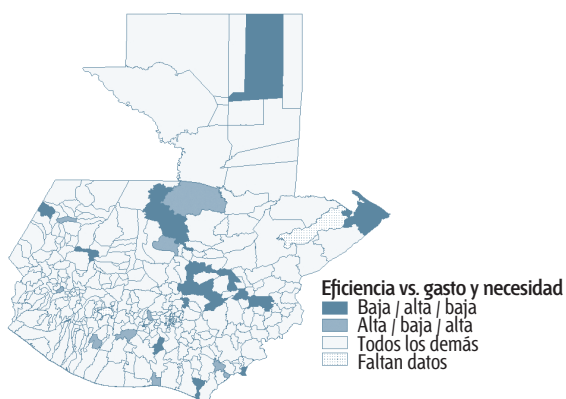
(a) Eficiencia técnica versus gasto en educación



(b) Eficiencia técnica versus necesidades en educación



(c) Eficiencia técnica versus gasto y necesidad en educación



Fuente: Base de datos BOOST, Ministerio de Educación.

**punto de vista de las asignaciones.** Contrariamente al sector educativo, la mayor parte de indicadores de salud no están disponibles a nivel municipal y el uso de las técnicas de cálculo de la frontera de eficiencia técnica es por lo tanto limitado.

3.16. **A pesar de un incremento notable en el gasto público en salud en Guatemala de 1.2 a 1.6 por ciento del PIB entre 2004 y 2010, los niveles de gasto público se mantienen bajos en relación a los estándares internacionales y regionales.** A pesar del aumento en años recientes, Guatemala continúa gastando menos (como proporción del PIB) en salud que otros países de la región y menos que el promedio para países de

ingreso medio en todo el mundo. Como resultado, la proporción del gasto público en el total del gasto en salud es la más baja: 35 por ciento en Guatemala comparado con un promedio de 50 por ciento en ALC y entre 60 y 75 por ciento en El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá.<sup>77</sup>

3.17. **A pesar de los recursos escasos, el gasto público se mantiene inclinado hacia la salud curativa.** El cuadro 3.1 presenta el gasto del gobierno central en salud, incluyendo los gastos ejecutados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como otros ministerios y secretarías de Estado (pero excluyendo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). Ha habido un esfuerzo para aumentar el gasto en salud preventiva el cual tendría un impacto positivo en la reducción de niveles de mortalidad materno infantil; sin embargo, su participación en el gasto público total en salud (39.2 por ciento en 2010) siempre está debajo de la meta de 50 por ciento establecida por el gobierno, lo cual podría explicar porque el progreso hacia el cumplimiento de las metas de resultados en salud ha sido más lento de lo esperado.

3.18. **Los gastos en salud están fuertemente concentrados a nivel central.** Para 2008 y 2009, la información de la base de datos BOOST capta tanto el gasto a nivel central como a nivel municipal.<sup>78</sup> En promedio, los gastos del gobierno central representan el

77. La información es para 2010. Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

78. La información municipal incluye tanto el gasto en salud como en asistencia social, ya que no se dispone de más desagregación. Sin embargo, el grueso de este gasto es probablemente en salud.

CUADRO 3.1: GASTO EN SALUD DEL GOBIERNO CENTRAL\*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>(porcentaje del PIB)</b>						
Salud preventiva	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%
Salud curativa	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
Salud pública	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administración de salud	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Otros*	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Total</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,1%</b>
<b>(porcentaje del total)</b>						
Salud preventiva	31,8	33,9	35,4	33,2	36,1	39,2
Salud curativa	48,3	44,8	42,1	44,0	44,4	41,9
Salud pública	0,6	0,7	0,6	0,8	0,7	0,6
Administración de salud	11,5	13,3	13,4	11,8	12,0	10,6
Otros*	7,9	7,3	8,4	10,2	6,9	7,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\*Excluye el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Fuente: SICOIN.

96 por ciento del total del gasto en salud pública. Sin embargo existe una cantidad significativa de variación geográfica: la proporción del gasto de la municipalidad en los gastos totales en salud pública se encuentran entre 1.1 por ciento en Retalhuleu y 18.8 en Suchitepéquez. De hecho, parece que existe una correlación positiva leve entre el gasto en salud a nivel municipal y a nivel central: más gasto central en el sector está asociado a más gasto municipal.

**3.19. La cobertura de seguro de salud entre los pobres es extremadamente baja.** De acuerdo con la ENCOVI 2011, el 89 por ciento de la población no tiene seguro de salud, alcanzando el 97 por ciento en el quintil más bajo de consumo. Sin embargo, fuera del mecanismo formal de seguro, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) es responsable de proveer servicios de salud gratuitos a toda la población, por lo tanto la población pobre puede recibir atención en los centros de salud pública incluso sin tener cobertura de ningún seguro. Sin embargo, las limitaciones monetarias son la mayor razón por la

que la población pobre no usa los servicios de salud pública.<sup>79</sup> Otras razones son cuestiones de suministro (transporte, distancia, tiempo de espera o insuficientes trabajadores en salud), pero parece que ha habido algunos mejoramientos con respecto a esto entre 2006 y 2011 de acuerdo con los resultados de la encuesta de vivienda.

### *Eficiencia técnica*

**3.20. Esta sección estudia algunos de los indicadores de resultados tradicionalmente considerados para el sector de salud, tales como índices de mortalidad infantil y niveles de inmunización** (ver Herrera y Pang, 2005). Sin embargo, a diferencia del caso de educación, la información sobre resultados en salud no está disponible a nivel municipal. Trabajar a nivel departamental (22 observaciones) y con limitaciones de información obstaculiza el desarrollo de un análisis robusto de la frontera de eficiencia. Considerando estas advertencias, el análisis en esta sección se mantiene a nivel de hechos estilizados, principalmente

79. Esto puede ser debido al hecho de que diversas instalaciones de salud carecen del personal requerido, medicamentos y otros insumos para proveer servicios gratuitos, requiriendo por esa razón que los usuarios busquen atención fuera del sistema de salud pública en donde el pago es requerido.

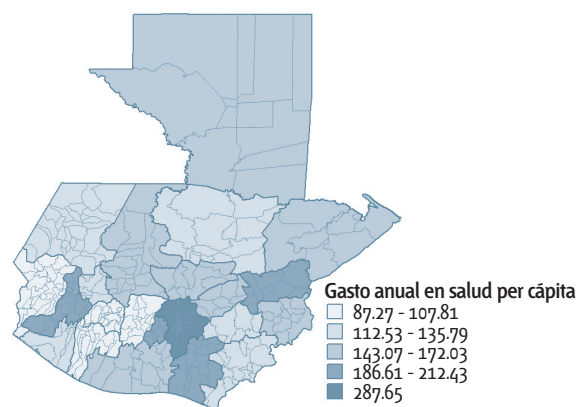
describiendo las tendencias observadas en la asignación del gasto en salud y los resultados y la correlación potencial entre ellos.

**3.21. Existe una concentración significativa del gasto en salud en el departamento de Guatemala.** A Q. 287 per cápita, Guatemala recibió en 2008 y 2009 casi el doble de la cantidad del promedio por departamento (Q.151), representando 36.6 por ciento del total del gasto público en salud del gobierno central. Sacatepéquez (Q.212) y Zacapa (Q.200) siguen a Guatemala en términos de gasto per cápita. Los departamentos en el suroccidente del país tienden a tener menor gasto per cápita (Chimaltenango, Q.87; San Marcos, Q.98; Suchitépéquez, Q.99; Sololá, Q.107) (Mapa 3.4). La distribución de los trabajadores de salud también está fuertemente concentrada en Guatemala (con 30 médicos por cada 10,000 personas), Quetzaltenango (15) y Sacatepéquez (10), en comparación con el promedio nacional de 4.7 (Gráfica 3.5). También hay más enfermeros/as en Guatemala (20 por cada 10,000 personas) y en Sacatepéquez (13), a comparación con el promedio nacional de 7.7. Por otra parte, no existe una relación clara entre los niveles de pobreza moderada y el gasto per cápita en servicios de salud en los departamentos.

**3.22. Esta distribución desigual de los recursos se debe a los criterios utilizados en la asignación de gastos en salud, lo cual refuerza las tendencias históricas.** Hasta recientemente, los recursos públicos

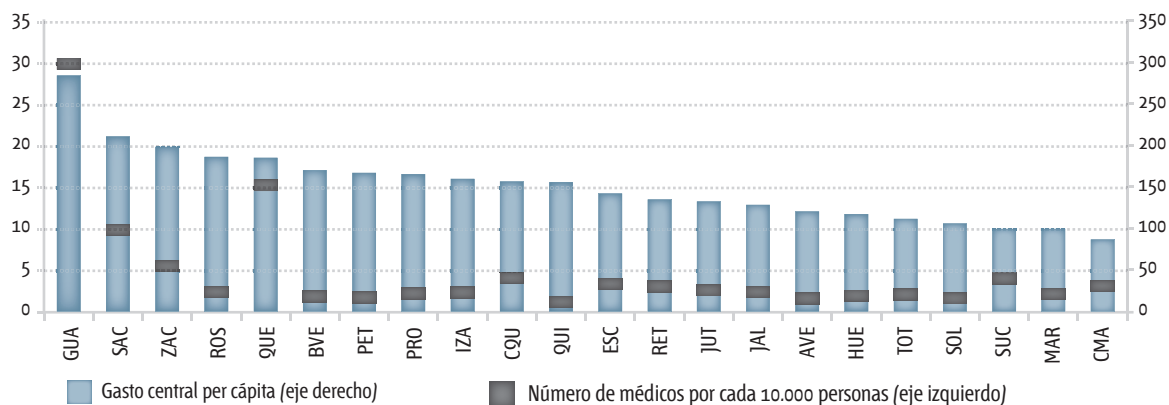
dedicados a la salud fueron distribuidos principalmente en base a tendencias históricas de gasto con un leve incremento por la inflación. Las asignaciones regionales fueron basadas en recursos humanos, cantidad de camas y de establecimientos de salud. Como resultado de ello, se asignó a las regiones más pobres con cobertura en salud inadecuada la cantidad más baja de fondos (independientemente del aumento de la población o del perfil epidemiológico). Existieron pocos incentivos para mejorar la entrega y el desempeño de los servicios.<sup>80</sup> Se espera que la introducción de un proyecto piloto de financiamiento basado en resultados para salud y nutrición en municipios seleccionados en 2010 mejorará la asignación de recursos en

**MAPA 3.4: GASTO PER CÁPITA EN SERVICIOS DE SALUD POR DEPARTAMENTO (PROMEDIO PARA 2008-09)**



Fuente: Base de datos BOOST utilizando información del SICOIN.

**GRÁFICO 3.5: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN SALUD DEL GOBIERNO CENTRAL Y MÉDICOS POR DEPARTAMENTO (PROMEDIO 2008-09)**



Fuente: Base de datos utilizando SICOIN.

80. Banco Mundial (2010c). El PER de 2005 también encontró deficiencias en la forma en que los recursos son asignados y dirigidos en el sector, así como una fuerte centralización de planificación presupuestaria y funciones administrativas.

los gobiernos sub-nacionales. Además, la expansión de MiFaPro también pudo haber aplicado presión en los gobiernos locales para mejorar la disponibilidad de servicios públicos para que las familias pudieran cumplir con sus responsabilidades. Sin embargo, las deficiencias en la administración presupuestaria siguen presentando problemas para la orientación del gasto público basado en resultados (ver Capítulo 5 para mayor información).

**3.23. Los resultados en salud también varían de departamento a departamento.** Por ejemplo, los índices de vacunación más altos se encuentran en los departamentos en el área central, el occidente y el suroriente del país a pesar de que algunos departamentos tienen un gasto en salud bajo. Baja Verapaz (87.5 por ciento) y Chiquimula (85 por ciento) son los departamentos con los más altos índices de vacunación en comparación con Izabal (56.9) Sacatepéquez (57.3) y Sololá (59.8). Con respecto al índice de mortalidad infantil, Chiquimula (55 por cada mil), Santa Rosa (51), Totonicapán (51), Sololá (49) y San Marcos (48) presentan los más altos índices mientras que la mortalidad es más baja en Guatemala (16) y Quetzaltenango (19) (Mapa 3.5). El mayor gasto per cápita en salud y una fuerte concentración de las instalaciones médicas y personal en el departamento de Guatemala pueden ser determinantes importantes de los índices de mortalidad menores observados en ese departamento.

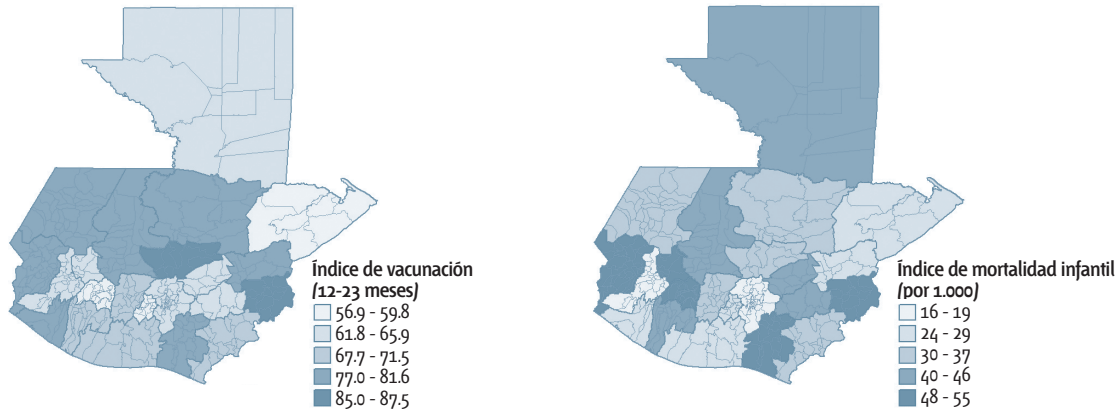
**3.24. La cobertura de la vacunación no parece estar correlacionada con los gastos en salud o con los indicadores de necesidades.**<sup>81</sup> No hay diferencias substanciales en los niveles de vacunación en los departamentos con niveles disímiles de pobreza, excepto en los departamentos con niveles de pobreza por debajo del 40 por ciento, los cuales, contrariamente a lo esperado, exhiben baja cobertura de vacunación (Guatemala, Escuintla, Sacatepéquez). Por otra parte, un grupo de departamentos en el noroccidente, caracterizado por altos niveles de desnutrición, incidencia significativa de pobreza y un gasto per cápita promedio o bajo (Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Alta Verapaz) (Gráfica 3.6) está caracterizado por una cobertura alta de vacunación.

**3.25. La mortalidad de niños menores de cinco años y la mortalidad infantil parecen estar inversamente correlacionadas al gasto público en servicios de salud, aunque solamente hasta cierto punto.** Chiquimula y Santa Rosa presentan un gasto per cápita relativamente alto y altos niveles de mortalidad. Algunos departamentos del occidente del país (Sololá, Totonicapán, San Marcos) muestran altos índices de mortalidad infantil, claramente correlacionados con desnutrición alta y una incidencia de pobreza extremadamente alta. En el otro extremo, Guatemala, Sacatepéquez y Zacapa gastan más en salud y tienen menores índices de pobreza, mejores índices de nutrición y niveles bajos de mortalidad infantil. De manera similar con las tasas de vacunación, los niveles de mortalidad infantil no parecen estar correlacionados con el número de médicos per cápita, a excepción de los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez y Quezaltenango que tienen valores atípicos y donde la cantidad de médicos es más de dos veces el promedio departamental y los niveles de mortalidad infantil son mucho menores. Esto puede sugerir un efecto de umbral, en el cual los departamentos con más de 10 médicos por cada 10,000 personas tienen resultados en salud substancialmente mejores.

**3.26. Al mismo tiempo, la mayoría de departamentos que presentan niveles de mortalidad infantil altos también están caracterizados por un porcentaje bajo de nacimientos atendidos por médicos.** Este es el caso de Sololá, Totonicapán o Chiquimula; Santa Rosa es una excepción que combina altos niveles de mortalidad infantil con una alta proporción de nacimientos atendidos por un médico y gasto en salud per cápita mayor al promedio. Los departamentos más pobres, su mayoría en el noroccidente del país, están claramente retrasados en términos de porcentaje de nacimientos atendidos por un médico. En vista de que estos departamentos no presentan un promedio en la proporción de médicos per cápita significativamente menor que en otras regiones, una explicación posible de este enigma es la existencia de obstáculos de accesibilidad para los pobres (distancia de los hospitales y centros de salud, falta de información, etc.).

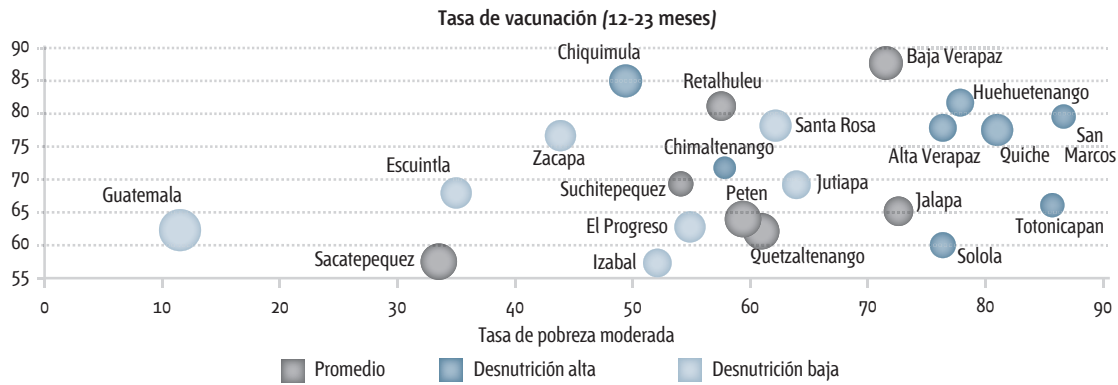
81. Sería necesario determinar los montos exactos gastados en las campañas de vacunación para evaluar más consistentemente la relación; sin embargo, las líneas presupuestarias para los programas de vacunación no están disponibles en la información del SICCOIN utilizada para construir la base de datos BOOST.

MAPA 3.5: ÍNDICE DE VACUNACIÓN Y MORTALIDAD INFANTIL POR DEPARTAMENTO



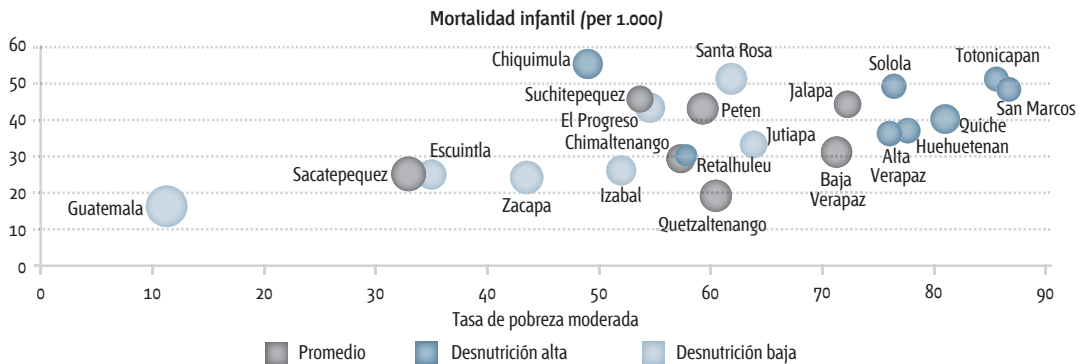
Fuente: ENSMI 2008-09.

GRÁFICO 3.6: RELACIÓN ENTRE LA COBERTURA DE VACUNACIÓN, LA POBREZA Y EL GASTO EN SALUD (TAMAÑO DE BURBUJA) Y NIVELES DE DESNUTRICIÓN (COLOR) POR DEPARTAMENTO



Fuentes: Base de datos BOOST 2008-09, ENSMI 2008-09, INE 2009.

GRÁFICO 3.7: RELACIÓN ENTRE LA MORTALIDAD INFANTIL, LA POBREZA Y EL GASTO PER CÁPITA EN SALUD (TAMAÑO DE BURBUJA) Y NIVELES DE DESNUTRICIÓN (COLOR) POR DEPARTAMENTO



Fuentes: Base de datos BOOST 2008-09, ENSMI 2008-09, INE 2009.

3.27. **En cuanto a la cobertura de los servicios de primer nivel de la salud primaria, no parece haber una relación clara entre el promedio del gasto en salud per cápita y la cobertura.** La excepción es el departamento de Guatemala, en donde los dos niveles son extremadamente altos en comparación con otros departamentos. Con una cobertura del 85-95 por ciento encontramos departamentos muy diferentes en términos de niveles de pobreza, desnutrición, alfabetización adulta y gasto público per cápita. Por ejemplo, San Marcos tiene un gasto bajo, bajo nivel de alfabetización y altos niveles de desnutrición; por otra parte, Quetzaltenango despliega un gasto público relativamente alto, arriba de los niveles promedio de alfabetización y un nivel medio de desnutrición, con menor cobertura de servicios de salud primarios que San Marcos.

#### D. CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR DE TRANSPORTE VIAL<sup>82</sup>

3.28. **La red vial de Guatemala se ha deteriorado en parte debido a desastres naturales consecutivos en Guatemala.** La red vial registrada tiene una extensión total de 15,780 kilómetros, con unos 11,600 kilómetros de red principal, secundaria y terciaria (60 por ciento pavimentada) y 4,181 kilómetros de carreteras rurales.<sup>83</sup> De acuerdo con una evaluación llevada a cabo por la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL)<sup>84</sup> antes del Huracán Agatha en 2010, de 77 por ciento de la red pavimentada (5,362 kilómetros), la condición de la red vial se encuentra de la manera siguiente: 62 por ciento se encuentra en buenas condiciones, 14 por ciento en condiciones promedio y 24 por ciento en condiciones pobres. Es importante resaltar que la evaluación fue llevada a cabo para una red vial pavimentada en mejores condiciones antes de dos eventos que la dañaron significativamente, Agatha

(2010) y la tormenta 12-E (2011). Por lo tanto, estas estimaciones no presentan una imagen completa de la red. De acuerdo con estimaciones de la Dirección General de Caminos (DGC), después de la tormenta 12-E en octubre de 2011, 65-70 por ciento de la red pavimentada estaba en malas condiciones<sup>85</sup>.

3.29. **En comparaciones internacionales, la red vial de Guatemala se encuentra en un estado promedio.** Sin embargo, en los últimos años la calificación de la red vial en Guatemala se ha deteriorado en base a estándares internacionales y en comparación con los países de América Latina y El Caribe (ALC) (Cuadro 3.2). En 2008, solamente tres países de ALC (Chile, El Salvador y Uruguay) estaban mejor clasificados que Guatemala. En los años siguientes Panamá y México mejoraron y en 2011 Ecuador y la República Dominicana se posicionaron mejor que Guatemala.

3.30. **Dado la vulnerabilidad de Guatemala a desastres naturales, las necesidades de inversión en el sector de transporte también están impulsadas por daños causados por huracanes, terremotos y erupciones volcánicas.** Todos los años Guatemala es golpeada por los impactos negativos de la estación lluviosa y de tormentas y durante los últimos diez años ha sufrido el impacto negativo de cuatro desastres naturales fuertes: los huracanes Stan (2005) y Agatha (2010) y la erupción del Volcán de Pacaya (2010). En octubre de 2011, la depresión tropical 12-E golpeó México y la región de América Central, dejando daños significativos en estos países, incluyendo Guatemala. Los desastres de 2010 (Agatha y Pacaya) causaron un estimado de US\$305 millones (0.74 por ciento del PIB) en daños en el sector de transporte solamente, mientras que 12-E agregó otros US\$35 millones (0.09 por ciento del PIB).<sup>86</sup> Las necesidades de inversión en reconstrucción se estimaron en US\$372 millones (cer-

82. Debido a la falta de información sobre productos pertinentes en el sector (por ejemplo: cantidad de kilómetros construidos, rehabilitados y con trabajos realizados y la condición de la red vial) a nivel sub-nacional, un análisis de eficiencia similar al realizado para los sectores sociales no fue posible. Esta sección presenta por lo tanto una visión general de los resultados de transporte a nivel nacional y un análisis detallado de los gastos públicos en el sector.

83. Sin embargo, la DGC estima que el total de la red vial, incluyendo carreteras municipales, fue de aproximadamente el doble de la red clasificada. En 2000, el largo de la red vial fue de 26,000 kilómetros, de esa manera la DGC estima que actualmente la red vial total es de entre 28,000 y 30,000 kilómetros.

84. La evaluación anual de la red vial por parte de COVIAL es por medio de un simulador que incluye factores subjetivos. El último estudio para evaluar la condición estructural fue llevado a cabo en 2004.

85. Actualmente hay una iniciativa establecida para actualizar el inventario vial y evaluar la condición de la superficie de las carreteras con financiamiento de la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA). La evaluación incluirá alrededor de un tercio de la red (5,600 kilómetros) en dos fases. La primera fase, que incluye 4,100 kilómetros, será completada antes del final de diciembre de 2011 y la segunda fase de 1,500 kilómetros será completada para el final del primer trimestre de 2012.

86. Gobierno de Guatemala (2011) y CEPAL (2011)

**CUADRO 3.2: CONDICIÓN DE LA RED VIAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Chile	5,5	5,8	5,9	5,7
El Salvador	5,0	5,3	5,4	4,8
México	3,5	4,0	4,1	4,3
Panamá	3,8	3,8	4,1	4,2
Ecuador	2,6	2,8	3,5	4,2
Uruguay	4,1	4,4	4,4	4,0
<b>Guatemala</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>
República Dominicana	3,6	3,6	3,6	3,9
Honduras	3,7	3,5	3,5	3,4
Nicaragua	2,5	2,9	3,2	3,3
Argentina	2,9	3,2	3,3	3,2
Perú	2,6	2,9	3,3	3,2
Colombia	2,9	2,8	2,9	2,9
Brasil	2,5	2,8	2,9	2,8
Costa Rica	2,2	2,7	2,8	2,5
Posición de Guatemala en relación a los otros países	52	55	61	72
Número de países	134	133	139	142

Fuente : Informe de Competitividad Global – Foro Económico Mundial  
 Nota: Las calificaciones se encuentran de una escala de 1 = subdesarrollado, 7 = extenso y eficiente

ca del 1 por ciento del PIB) en un periodo de 5 años (2010-2014), poniendo nuevas presiones sobre el presupuesto ya limitado para el sector (ver Anexo 4 para mayor información).

**3.31. Guatemala presupuesta alrededor de 1.4 por ciento del PIB por año para el sector vial.** Como parte del PIB, la inversión de Guatemala en la red vial es menor que la de Panamá (1.9 por ciento) y Nicaragua (1.8 por ciento), pero arriba de Honduras (0.9 por ciento) y El Salvador (0.3 por ciento) (Cuadro 3.3).

**3.32. En comparación con otros sectores, las municipalidades tienen una mayor proporción de gastos públicos en el sector de transporte.** En 2008-2009

(los años para los cuales la información del gasto municipal está disponible), 79 por ciento de los gastos públicos totales para el transporte fueron canalizados por medio de la administración central y 21 por ciento por las municipalidades. Esta proporción en el gasto público por medio de las municipalidades es mayor en el sector de transporte que para el gasto público total (14 por ciento).<sup>87, 88</sup> La proporción municipal también varía por departamento – de 8 por ciento en Zacapa a 54 por ciento en Totonicapán. Los gastos públicos per cápita en transporte se encuentran entre Q. 845 en el departamento de Retalhuleu y Q. 203 en Chimaltenango (Gráfica 3.8). En términos generales hay poca correlación entre el gasto del gobierno central y el municipal en el sector: aquellos departamentos que

87. Los datos municipales estuvieron disponibles para 2008-2009. A pesar de que la información municipal no subdivide el gasto por tipo de transporte (por ejemplo: transporte vial), dado la naturaleza del gasto municipal y los servicios de transporte en Guatemala, la mayor parte del gasto en transporte va hacia el transporte vial en lugar de aéreo, acuático y férreo y otros tipos de transporte.

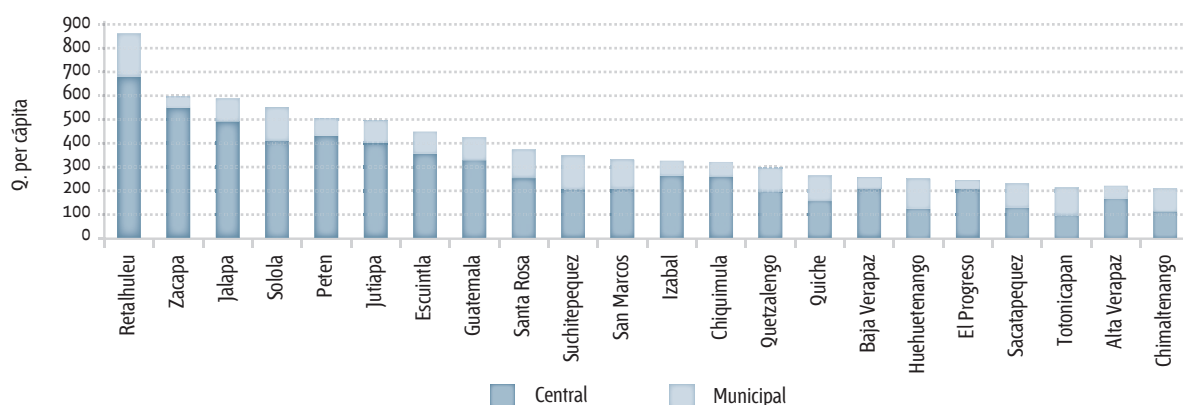
88. Una razón para esta mayor proporción del gasto en el sector de transporte es que se requiere que las municipalidades gasten transferencias originadas del impuesto sobre los combustibles en carreteras y autopistas.

**CUADRO 3.3: GASTO PÚBLICO EN TRANSPORTE VIAL EN LOS PAÍSES DE CENTRO AMÉRICA\***

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>% del PIB</b>					
Panamá	1,2%	1,3%	1,6%	2,3%	1,9%
Nicaragua	1,9%	1,7%	1,5%	1,7%	1,8%
<b>Guatemala</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,4%</b>
Honduras	0,9%	1,1%	1,5%	2,0%	0,9%
El Salvador	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%

Fuente : Informe de Competitividad Global – Foro Económico Mundial  
 Nota: Las calificaciones se encuentran de una escala de 1 = subdesarrollado, 7 = extenso y eficiente

**GRÁFICO 3.8: GASTO CENTRAL Y MUNICIPAL EN EL SECTOR VIAL POR DEPARTAMENTO (EN QUETZALES PER CÁPITA, 2008-09)**



Fuente: base de datos BOOST utilizando información del SICOIN.

reciben la mayoría de recursos del gobierno central no necesariamente gastan más recursos municipales en el sector.

**3.33. Los gastos del gobierno central en transporte son canalizados principalmente por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI)<sup>89</sup> y la gran mayoría del conjunto de gastos públicos en transporte de la administración central se asignan a la red vial de carreteras (96 por ciento).** Los gastos del MICIVI durante los últimos cinco años en promedio sumaron Q.4.5 mil millones, de los cuales Q.3.5 mil millones fueron canalizados al sector vial. La mayor parte de gastos en transporte del MICIVI

son canalizados por medio de la DGC (56 por ciento), aunque COVIAL también ha desempeñado un papel importante en las inversiones en el sector vial en los últimos 5 años (43 por ciento). La participación de COVIAL en las inversiones alcanzó su nivel más alto en 2008 y 2009, incluso sobrepasando las inversiones de la DGC (58 y 52 por ciento respectivamente). A pesar de que los gastos de COVIAL todavía eran altos en 2010 se espera que con el nuevo decreto aprobado en enero de 2010 que reforzó las responsabilidades de mantenimiento de COVIAL, el porcentaje de gastos canalizados a través de COVIAL disminuya los niveles observados en 2006-2007 (32 y 28 por ciento respectivamente). El Fondo Social de Solidaridad (FSS) ha eje-

89. Existen otras instituciones que realizan ejecuciones de obra vial en Guatemala, como por ejemplo el Fondo Nacional de la Paz, el Fondo Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Estas instituciones contribuyen entre 10 y 16 por ciento del gasto anual central en infraestructura vial.



cutado hasta ahora solamente un pequeño porcentaje de los gastos en transporte vial en 2010 (3 por ciento).

**3.34. Las inversiones de capital del MICIVI en los últimos 5 años han representado el 90 por ciento de los gastos totales del ministerio.** Los principales programas administrados por el MICIVI en el sector de transporte vial son: *Desarrollo de la Red Vial* (recibe el 82 por ciento de los fondos) y *Programas de Reconstrucción* (18 por ciento) debido a desastres naturales.<sup>90</sup> El *Desarrollo del Programa de la Red Vial* tiene dos subprogramas, el primero siendo *Infraestructura Vial*,<sup>91</sup> principalmente ejecutado por la DGC (7 por ciento por medio de FSS en 2010) y el segundo *Mantenimiento por Contrato de la Red Vial*,<sup>92</sup> ejecutado por COVIAL. Los gastos de COVIAL bajo el *Programa de Mantenimiento* durante los últimos tres años han sobrepasado la cantidad del *Programa de Infraestructura Vial* de la DGC. Las inversiones en carreteras del *Programa de Reconstrucción* son canalizadas por

medio de la DGC y COVIAL, en donde la DGC ha ejecutado una cantidad mayor (un promedio de 79 por ciento, alcanzando 93 por ciento en 2009).

**3.35. Tanto la DGC como COVIAL tienen programas de construcción y mantenimiento de carreteras.** El Cuadro 3.5 presenta los subprogramas de inversión bajo el programa principal del MICIVI 11 - *Desarrollo de la Red Vial*. Tres sub-programas bajo la DGC representaron en conjunto 81 por ciento del total: Pavimentación de la Red Vial (31 por ciento), Rehabilitación de la Red Vial (27 por ciento) y Construcción y Expansión de la Red Vial (23 por ciento). Los gastos bajo actividades de mantenimiento de la DGC suman un promedio de 11 por ciento de los Subprogramas de la DGC.<sup>93</sup> COVIAL, cuya responsabilidad exclusiva debería ser el mantenimiento de la red vial, ha canalizado cada vez más fondos públicos para nuevas inversiones bajo la línea presupuestaria de proyectos de *Mejoramiento de la Red Vial*.<sup>94</sup> Esta línea presupuestaria canaliza la

**CUADRO 3.4: GASTO DEL MICIVI EN EL SECTOR DE TRANSPORTE VIAL (Q. MILLONES)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Por institución</b>						
DGC	1.000	1.852	2.849	1.540	1.606	1.937
COVIAL	697	882	1.081	2.084	1.707	1.741
FSS	-	-	-	-	-	102
<b>Total</b>	<b>1.697</b>	<b>2.734</b>	<b>3.929</b>	<b>3.623</b>	<b>3.313</b>	<b>3.781</b>
<b>Por programa</b>						
Desarrollo de la Red Vial (Progr.11)	1.685	2.135	3.369	2.985	2.692	3.090
Reconstrucción de carreteras (Prog.97+98)	12	599	561	638	621	691
<b>Total</b>	<b>1.697</b>	<b>2.734</b>	<b>3.929</b>	<b>3.623</b>	<b>3.313</b>	<b>3.781</b>

Fuente: Base de datos BOOST utilizando información del SICOIN.

90. Dado la ubicación geográfica de Guatemala, ha habido programas de reconstrucción debido a tres desastres naturales específicos para el periodo analizado - desde 2005.

91. Este subprograma incluye estudios y diseños de preinversión.

92. Este subprograma incluye la supervisión.

93. El programa de mantenimiento de la DGC se lleva a cabo por cuenta propia por medio de las oficinas regionales de la DGC, mientras que los programas de mantenimiento de COVIAL están todos bajo contrato con empresas. El programa de mantenimiento de COVIAL cubre la red pavimentada y algunas carreteras secundarias no pavimentadas (Transversal del Norte, 7E, 7W). El programa de mantenimiento de la DGC cubre el resto de la red clasificada que no está cubierta por COVIAL (al ritmo que el personal y el equipo actual lo permita).

94. La asignación presupuestaria programática divide el presupuesto en primer lugar por programas, segundo por subprogramas y tercero por proyectos. *Mejoramiento* de la red vial significa mejorar el nivel del diseño vial a una categoría más alta (usualmente aumentando el ancho) para que la carretera pueda servir para una mayor cantidad de tránsito; *rehabilitación* significa reconstrucción de tramos carreteros o estructuras para restablecer la calidad de la superficie vial cuando ha sido deteriorada; *reconstrucción* significa reconstruir no solamente la superficie de la carretera pero también la base y la sub base cuando han sido destruidas.

**CUADRO 3.5: INVERSIÓN DEL MICIVI Y GASTOS EN MANTENIMIENTO BAJO EL PROGRAMA 11 (Q. MILLONES)**

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>DGC – Subprograma Infraestructura Vial</b>	<b>1.468</b>	<b>2.478</b>	<b>1.047</b>	<b>1.031</b>	<b>1.320</b>
Mantenimiento de la red vial por administración directa*	122	120	109	134	132
Construcción y expansión de la red vial	534	915	250	244	286
Rehabilitación de la red vial	416	790	278	301	345
Pavimentación de la red vial	347	613	340	247	455
Otros	49	40	70	105	102
<b>COVIAL – Subprograma de Mantenuimiento de la Red Vial por Contrato</b>	<b>668</b>	<b>891</b>	<b>1.938</b>	<b>1.661</b>	<b>1.668</b>
Mantenimiento de la red vial pavimentada	172	201	242	160	127
Mantenimiento de la red vial no pavimentada	143	155	200	164	119
Mejoramiento de la red vial **	230	407	1.072	1.086	980
Otro	123	127	424	250	442
<b>TOTAL</b>	<b>2.135</b>	<b>3.369</b>	<b>2.985</b>	<b>2.692</b>	<b>2.988</b>

Fuente: Base de datos BOOST utilizando información del SICOIN.

mayor cantidad de fondos ejecutados por COVIAL. Representó solamente el 34 por ciento del gasto total de COVIAL en 2006, pero se aumentó hasta 60 por ciento en 2010. De esa manera, la división entre los dos subprogramas principales bajo la DGC y COVIAL no es sinónimo con la distinción entre construcción y mantenimiento. Mientras que el promedio de los últimos tres años de fondos del MICICVI canalizados por COVIAL para la red vial suman 60 por ciento, el porcentaje canalizado para mantenimiento es de solamente 29 por ciento.

**3.36. Las necesidades financieras en el sector son generalmente mucho más altas que las asignaciones presupuestarias.** Por ejemplo, la estimación de la DGC de recursos financieros requeridos para 2012 es unas cuatro veces mayor al presupuesto ejecutado de 2010 (Q.8.2 mil millones), incluyendo contratos firmados para obras de reconstrucción después de Agatha. En general, los requisitos financieros incluyen compromisos hechos bajo contratos que han sido firmados pero para los cuales no se ha ejecutado ningún traba-

jo y también para obras que han sido ejecutadas bajo contratos firmados pero que no han sido pagadas.<sup>95</sup> Generalmente hay más del primer caso que del segundo. Como resultado del déficit crónico en las asignaciones presupuestarias, el MICIVI tiende a beneficiarse durante el año presupuestario de transferencias interministeriales, principalmente de ministerios que son incapaces de ejecutar todos los recursos que se le asignan. En años recientes, los recursos adicionales asignados durante el año presupuestario por medio de transferencias interministeriales o intraministeriales se dirigieron al Programa de Reconstrucción de la DGC en sus tres subprogramas principales (construcciones y expansión, rehabilitación y pavimentación) y el programa de mejoramiento de COVIAL.

**3.37. Los excesos presupuestarios son rampantes en proyectos del sector vial.** Es una práctica generalizada dentro de la DGC y COVIAL que los contratos sean extendidos en términos de aumentos de tiempo y costo. Los excesos deberían ser la excepción y no la regla. La revisión realizada por CoST en el estudio de

95. Tales retrasos en los pagos actualmente alcanzan Q. 1.6 mil millones, aproximadamente igual al total del presupuesto ejecutado anualmente por la DGC.

línea de base encontró que entre 16 proyectos revisados en 8 agencias, las variaciones más significativas de contratos de obras se encontraban dentro de la DGC y COVIAL, con un promedio de excesos de más del doble de lo que estaba especificado en los términos originales, 123 por ciento en tiempo y 103 por ciento en costo (ver Capítulo 4 para más información). Los excesos de tiempo y de costo producen una carga adicional a los procedimientos administrativos y causan retrasos e incluso suspensiones en la ejecución de proyectos. Cuando los proyectos de carreteras no están concluidos de acuerdo con los contratos, existe el riesgo de que los trabajos realizados sufran daños causando retrasos de tránsito y accidentes viales porque usualmente las obras de señalización y protección se encuentran entre las últimas partes del trabajo a ejecutarse. Posiblemente una cantidad considerable de trabajo tendrá hacerse de nuevo, lo cual implica un desperdicio en los gastos públicos.

**3.38. Como resultado, los excesos presupuestarios han sido comunes en el MICIVI en años recientes.**

En los últimos dos años los niveles de ejecución presupuestaria para el MICIVI, la DGC y COVIAL estuvieron cerca del 100 por ciento, mientras hubo una sobreejecución significativa durante los años 2006-2008 (entre 120 por ciento y 200 por ciento de los recursos presupuestados). Estos niveles de ejecución mayores son en parte debido a la reducción de los recursos asignados al MICIVI y sus unidades para 2007 y 2008, pero principalmente debido a ineficiencias en la planificación y la administración de los recursos públicos y los contratos para obras y servicios dentro del sector.

## E. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**3.39. Se necesita una mejor focalización del gasto público social.** El análisis sugiere que el gasto público en educación y salud no beneficia a las regiones con las mayores necesidades. Si bien algunos programas de educación llegan a áreas pobres (como, por ejemplo, el programa de comidas escolares), otros se concentran en áreas urbanas y semi-urbanas (como, por ejemplo, los libros de texto). Asignaciones de gasto tampoco consideran el desempeño de estudiantes y los resultados educativos, como por ejemplo las tasas

de terminación de los grados 6 y 9. Asimismo, en el sector de salud, existe una alta concentración de gastos públicos en los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez y Santa Rosa. En el caso del departamento de Guatemala, esto tiene que ver hasta cierto punto con la ubicación de los dos hospitales más grandes del país en este departamento. También puede reflejar el hecho de que salud sigue siendo un sector centralizado y que sus gastos siguen siendo registrados en la capital (donde se ubica el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social), aunque los departamentos destinatarios y beneficiarios sean otros. Por otro lado, a excepción de Quetzaltenango, los fondos per cápita asignados al sur-oeste del país son menores. La falta de una priorización clara en la asignación de recursos en los sectores sociales no permite maximizar los beneficios para los sectores más pobres de la población.

**3.40. Los sistemas de monitoreo y evaluación deberían ser fortalecidos para facilitar un análisis más profundo de los determinantes de los resultados sectoriales.**

Una de las conclusiones clave del análisis es que existen disparidades grandes en el desempeño educativo en el país. Asimismo, las disparidades en la eficiencia técnica del gasto educativo existen aun si se consideran varios factores socio-económicos, lo que sugiere que se necesitan mejores datos y un análisis más profundo para identificar los determinantes del desempeño estudiantil y sus vínculos con el gasto educativo al nivel municipal. En el sector de transporte, disponer de información desgregada, incluso a nivel municipal, sobre gastos y resultados sería importante para permitir a los tomadores de decisiones medir adecuadamente el impacto de la inversión pública en el sector. La información sistemática es necesaria para permitir la toma de decisiones informada sobre los programas y subprogramas en los departamentos y municipios en el país.

**3.41. El análisis reveló una relación débil entre el gasto y los resultados en educación y salud, lo que sugiere que una mayor coordinación entre los programas sociales puede ser importante.** En el sector de salud, las tasas de inmunización no muestran una relación clara entre el gasto público en salud o con los niveles de pobreza en los departamentos. Solamente los indicadores de mortalidad infantil y de mortalidad

entre menores de cinco años muestran una relación negativa (pero no significativa) con el gasto público en salud. El porcentaje de niños que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) de 2008/09, tienen enfermedades respiratorias, diarrea y otras enfermedades parece estar mucho más relacionado con las condiciones de vida y los niveles de mortalidad en las diferentes áreas geográficas, y no a las variaciones en el gasto público en los departamentos; esto podría señalar deficiencias potenciales en los servicios de salud preventivos. Resultados de la encuesta de vivienda confirman que el acceso a los servicios de salud sigue siendo un problema que afecta especialmente mujeres embarazadas en el quintil más pobre que vive en el área rural. De esa manera, los esfuerzos podrían estar dirigidos a incrementar el acceso a las instalaciones de salud y a los médicos en áreas menos favorecidas. Tanto en educación y en salud, los resultados parecen estar impulsados principalmente por factores demográficos y otros indicadores socio-económicos. Esto sugiere que, a fin de aumentar la eficacia de los gastos en estos sectores, se necesita una coordinación más estrecha con otros programas sociales.

**3.42. Aumentar la orientación hacia resultados del presupuesto podría ayudar a asegurar que los recursos están alienados con las prioridades sectoriales.** Parece que las inequidades en la asignación de recursos actualmente refuerzan tendencias históricas y dotaciones existentes. Las asignaciones regionales del presupuesto de salud, por ejemplo, han estado basadas en el número de camas y entidades que prestan servicios de salud en cada ubicación. Como resultado, las regiones más pobres – que tienden a tener menos instalaciones que prestan servicios de salud – reciben menos fondos independientemente de las necesidades demográficas o epidemiológicas.<sup>96</sup> El financiamiento piloto basado en resultados implementado por el Ministerio de Salud y Asistencia Social representa una oportunidad importante para mejorar esta situación.

**3.43. En el sector de transporte, la necesidad de mejorar la infraestructura vial y reducir el requisito neto de recursos fiscales para el sub-sector vial siguen siendo prioridad.** Las inversiones en el sector

vial son importantes para mantener el suministro de infraestructura vial de acuerdo con las demandas de tránsito de bienes y personas para la competitividad de la economía y el comercio. Las limitaciones de disponibilidad de recursos señala la necesidad de utilizar recursos escasos de manera más efectiva, mejorando la administración de bienes viales, preparando buenos diseños y construyendo infraestructura con estándares técnicos sólidos que permiten a la infraestructura resistir las demandas de tránsito y las condiciones climáticas de los eventos naturales y también garantizando un mantenimiento adecuado de la infraestructura vial para extender su ciclo de vida.

**3.44. Existen varias opciones que podrían analizarse a mayor detalle para mejorar la condición de la red vial y también reducir la presión fiscal para el sector.** Las opciones incluyen (i) incluir la participación privada para el financiamiento de nueva infraestructura (o mejoramientos significativos del trabajo) y cobrar peajes a los usuarios; y (ii) combinar las actividades de rehabilitación y mantenimiento por medio de contratos multianuales fundamentados en el desempeño. Un análisis preliminar en 2009<sup>97</sup> identificó la concesión de la ruta Escuintla-Puerto Quetzal y los Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento Multianuales (CREMAs) como las opciones que podrían ser implementadas a corto plazo (ver Cuadro 3.6). Los CREMAs tienen posibilidad de un impacto mayor en la reducción de la presión pública fiscal y de mejorar la calidad para los usuarios. Una tercera opción es la construcción de circunvalaciones en puntos específicos en la red vial (en la CA-2 oeste y CA-2 este y eventualmente en la CA-9 y la CA-1) que podrían construirse por medio de concesiones y reducirían la congestión en esas rutas. La cuarta opción que contribuiría incluso más con reducir la presión fiscal en los recursos públicos para el sector es la construcción de redes viales urbanas. Un proyecto integral como este tendría un impacto más alto en las finanzas públicas y para los usuarios dado que incluiría la participación del sector privado o asociaciones público privadas para el financiamiento y proveería carreteras con mayores estándares de calidad para el tránsito. Los beneficios para los usuarios de las carreteras como resultado de la infraestructura mejorada por medio de las opciones mencionadas

97. José Barbero (2009)

**CUADRO 3.6: IMPACTO ESPERADO DE LAS OPCIONES DE FINANCIAMIENTO ALTERNATIVO**

	Periodo de impacto fiscal	Impacto en los recursos fiscales	Impacto sobre los usuarios
Concesión Escuintla-Puerto Quetzal	+++	+	+
Circunvalaciones	++	++	++
Redes viales urbanas	+	+++	+++
CREMAs	+++	+	++

Fuente: Barbero (2009).

incluyen la reducción del tiempo de viaje, costo del viaje y de los accidentes de tránsito.

3.45. **La aprobación de la Ley de Alianzas Público Privadas en 2010 es un paso importante en la dirección correcta.** Sin embargo, algunos aspectos de la ley todavía necesitan ser más desarrollados para preparar e implementar cualquier proyecto del APP tales como acuerdos institucionales. Además, el sector se beneficiaría de un programa de construcción de capacidad dado la experiencia limitada con APPs en Guatemala. Respecto a esto, existen importantes experiencias y lecciones aprendidas sobre APPs, en el sector de transporte de la región de América Latina que pueden ser utilizados para fortalecer el sector si Guatemala decide avanzar en la agenda.

3.46. **Una mejor clasificación del gasto en transporte, separándolo en mantenimiento e inversión, ayudaría a monitorear el uso de los recursos.** Actualmente, las inversiones de COVIAL están muy enfocadas en los mejoramientos de las carreteras y no en su mantenimiento. A pesar de que el Decreto 5-2010 volvió a plantear las responsabilidades de mantenimiento de COVIAL en enero de 2010, la inversión de COVIAL para el mejoramiento vial siempre fue alta. El mantenimiento es importante para maximizar el ciclo de vida de las inversiones viales y también extremadamente importante para minimizar los riesgos de desastre por eventos naturales. Una revisión de los subprogramas del MICIVI para clasificar mejor los proyectos de inversión y mantenimiento bajo las clasificaciones correctas podría ayudar a aclarar y monitorear los recursos que deben ser canalizados para nuevas cons-

trucciones (incluyendo rehabilitación y mejoramiento) y para mantenimiento. Además, canalizar los recursos para el mejoramiento de la red vial bajo la DGC permitirá utilizar los procesos de adquisición por medio de la Ley de Contrataciones del Estado la cual aumenta la transparencia del proceso de compra.

3.47. **Un tercer elemento que limita actualmente la calidad del gasto en el sector está relacionado a la administración del presupuesto y del contrato.** La DGC y COVIAL necesitan cambiar su cultura y procedimientos institucionales para mejorar la administración de contratos y reducir al mínimo los excesos de tiempo y costos de los contratos. Mantener los diseños y términos originales de los contratos es importante para mejorar la administración del presupuesto para proyectos en ejecución. También eliminaría el desperdicio de recursos financieros públicos relacionado a proyectos que no están ejecutados en su totalidad, los cuales requieren recursos públicos adicionales para reanudar los trabajos y completar los proyectos.

3.48. **En resumen, los resultados indican que Guatemala puede mejorar la eficiencia y la equidad del gasto público.** Una forma de hacerlo es analizar en más profundidad los determinantes de las variaciones del desempeño en todo el territorio guatemalteco para promover un enfoque más estratégico para mejorar la asignación de recursos, y fortalecer la focalización geográfica y los mecanismos de priorización.



CAPÍTULO 4  
SEGURIDAD CIUDADANA Y GASTO PÚBLICO

## » A. Introducción

**4.1. El crimen y la violencia se han convertido otra vez en el factor desestabilizador más importante de la vida política, social y económica de Guatemala.** La tasa de homicidios en 2010 alcanzó 37 por cada 100,000 habitantes, un nivel visto solamente durante los peores años de la brutal guerra civil de Guatemala y el séptimo más alto en el mundo.<sup>98</sup>

**4.2. Hoy en día, sin embargo, las manifestaciones y causas de la violencia son significativamente diferentes.** La guerra civil que causó la muerte a 200,000 personas entre 1960 y 1996 ocurrió principalmente bajo un régimen militar, en áreas rurales y fue llevado a cabo primariamente por tensiones internas relacionadas a desigualdad profunda y exclusión social. La violencia actual ocurre bajo un régimen democrático y abarca tanto el área urbana como la rural. Las tensiones internas crónicas, tales como la desigualdad persistente y la falta de oportunidades continúan siendo causas importantes de la violencia, sin embargo tensiones externas más recientes –concretamente el surgimiento de Guatemala como una ruta principal para el tráfico de drogas – agravan el problema. El Estado de Guatemala se encuentra ahora abrumado frente a la creciente violencia urbana y actividad del crimen organizado, y las organizaciones que trafican drogas (OTD) disponen de más miembros mejor entrenados, equipo altamente sofisticado y más recursos de manera exponencial.

**4.3. El crimen y la violencia, cada vez mayores en Guatemala, significan un alto costo para el desarrollo.** Las estimaciones sugieren que el costo de la violencia para el país fue de aproximadamente US\$ 2.4 mil millones o 7.3 por ciento del PIB en 2005.<sup>99</sup> Esta cifra representa más del doble del daño causado por el Huracán Stan durante el mismo año y más del doble del presupuesto para los Ministerios de Agricultura, Salud y Educación para 2006. Un estudio del Banco Mundial estimó que disminuir la tasa de homicidios solamente en un 10 por ciento podría aumentar el ingreso per cápita 0.7 por ciento.<sup>100</sup>

98. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONUDD (2011)

99. Acevedo (2008)

100. Banco Mundial (2010a)

**4.4. Los costos del crimen y la violencia para el sector comercial representan una fuerte carga para el crecimiento y el desarrollo.** El Informe de Competitividad Global de 2011 calificó a Guatemala como el país con el peor desempeño de 142 países en términos de costos que el crimen impone sobre los negocios.<sup>101</sup> Datos anteriores de la Encuesta Empresarial sugirieron que los costos directos al sector comercial fueron de un promedio de 3.9 por ciento de las ventas en 2006, en comparación con 3.7 por ciento para la región.<sup>102</sup>

**4.5. Estos costos económicos palidecen en comparación con los costos humanos incalculables de la violencia en Guatemala.** En un informe de 2010 sobre Centroamérica, el Banco Mundial estima que los costos en salud, medidos en Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD), son de aproximadamente 1.43 por ciento del PIB, el segundo más alto de la región después de El Salvador.<sup>103</sup> El los costos más altos de la violencia se sufren en el sector de salud, lo cual incluye servicios a las víctimas, productividad baja y trauma.<sup>104</sup> En comparación, los costos del sector legal y de seguridad se estimaron al 1 por ciento del PIB, mientras que los costos de la seguridad privada a los hogares y los negocios es de 1.5 por ciento del PIB. Los costos materiales y los daños privados se estimaron a 0.8 por ciento de la producción.

**4.6. Este capítulo provee una evaluación preliminar de la calidad de los gastos públicos en el sector de seguridad de Guatemala.** El análisis es limitado debido a la disponibilidad limitada de información. El capítulo inicia con una breve discusión sobre tendencias en el crimen y la violencia, seguido de sus causas clave. Se provee un análisis de la respuesta institucional al crimen y la violencia seguido de un análisis de gastos en seguridad y justicia y su relación con el alto nivel de impunidad. La sección final ofrece recomendaciones para mejorar la respuesta del Estado al crimen y la violencia.

## B. TENDENCIAS EN EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

**4.7. La violencia en Guatemala se ha incrementado dramáticamente durante el periodo posconflicto.** La tasa de homicidios – el indicador más comúnmente utilizado en niveles de violencia – casi se duplicó en la primera década de este siglo, de 24.2 por 100,000 habitantes en 1999 a 46.3 en 2009. Con un promedio actual de 6,000 homicidios por año (igual al número de homicidios para toda la Unión Europea, en donde la población es 36 veces más grande), Guatemala tiene más asesinatos anualmente que durante los años más brutales de su conflicto armado. En 2010, Guatemala tenía la séptima tasa más alta de homicidios en el mundo, la quinta en América Latina y la tercera en América Central.<sup>105</sup>

**4.8. Sin embargo, en los últimos dos años, la tasa de homicidios tuvo una disminución importante, de 46.3 en 2009 a 38.6 por cada 100,000 habitantes en 2011.** A pesar de que es muy temprano para llamarle una tendencia, es importante notar que Guatemala es el único país en el triángulo norte que reportó una disminución persistente en el nivel de homicidios durante este periodo (Gráfica 4.1).

**4.9. Sin embargo, las tasas de homicidios solamente reflejan una parte de la realidad.** Mientras los índices de homicidios parecen haber sido estabilizados o posiblemente disminuidos en años recientes, los niveles generales de victimización son altos y con una tendencia clara al incremento en Guatemala. Una encuesta llevada a cabo por el Proyecto Latinoame-

101. Foro Económico Mundial (2011)

102. Banco Mundial (2010a)

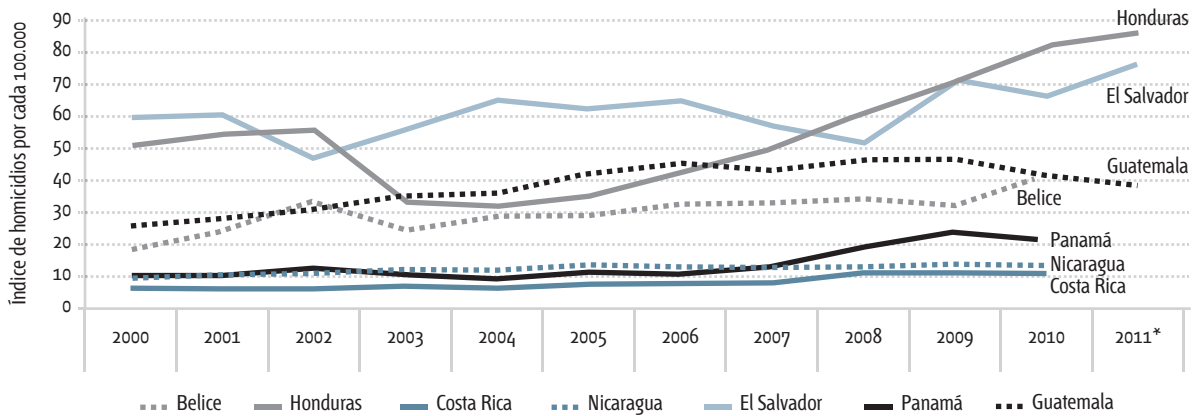
103. Banco Mundial (2010a)

104. Acevedo (2008)

105. ONUDD (2011)



GRÁFICO 4.1: TASA DE HOMICIDIOS EN CENTROAMÉRICA (2000-2011)



Fuente: UNODC (2011) para 2000-2010; PNC para 2011.

ricano de Opinión Pública (LAPOP por sus siglas en inglés) reportó que 23.3 por ciento de la población había sido víctima de crimen violento en Guatemala en 2010; el segundo nivel más alto en Centroamérica después de El Salvador. Encuestas anteriores de LAPOP documentaron la tendencia al incremento de la victimización con violencia en Guatemala, de 12.8 por ciento en 2004 a 18.9 por ciento en 2006, 17 por ciento en 2008 y 23.3 por ciento en 2010.<sup>106</sup>

### Formas de Violencia

4.10. **La violencia en Guatemala actualmente no es producto de un grupo fácilmente identificable tales como pandillas u OTDs.** La violencia ocurre en diferentes áreas, desde los hogares y las escuelas hasta las calles y es perpetrada por diversos actores: familiares, pandillas pequeñas, seguridad privada y grupos de vigilancia y crimen organizado.

4.11. **El crimen y la violencia pueden ser clasificados ampliamente en dos tipos, basándose en las principales motivaciones y factores que los causan.** *Crímenes relacionados a la coexistencia* motivados por conflictos sociales los cuales incluyen una variedad de crímenes desde violencia intrafamiliar, conflictos violentos entre vecinos y en escuelas, femicidio,

linchamientos y limpieza social. *Los crímenes motivados económicamente* son aquellos que son motivados por las ganancias económicas. Varían desde delitos menores involucrando individuos (por ejemplo, asalto, robo de celulares y robos en los buses) a aquellos que involucran grupos pequeños (tales como secuestros y extorción por pandillas) a crimen organizado (por ejemplo, narcotráfico) y crimen de cuello blanco como lavado de dinero. Los límites entre estos tipos de crimen no son fijos.

### Crímenes relacionados a la coexistencia

4.12. **El crimen más común relacionado a la coexistencia en Guatemala es la violencia intrafamiliar.** Existe una larga historia de violencia contra la mujer y los niños en Guatemala la cual se intensificó durante el conflicto armado porque tanto la guerrilla como actores armados del Estado buscaron mujeres y niños para el abuso físico y sexual. La información disponible sugiere que esta violencia sigue siendo alta en el periodo posconflicto, con algunos observadores identificándola como la forma más recurrente de violencia.<sup>107</sup> Entre 2008-2011, se reportó un promedio de 60,000 casos por año de violencia doméstica contra la mujer, en una población de 13 millones.<sup>108</sup>

106. Desde 2004, el LAPOP incluye una pregunta para quienes responden sobre si han sido víctimas de algún crimen en los últimos 12 meses. La pregunta fue ligeramente modificada en 2010 agregando algunos ejemplos de crímenes, tales como robo, asalto, extorción o amenazas. Ver: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

107. Adams (2011).

108. Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (2011).

**4.13. La forma más extrema de violencia contra la mujer (femicidio)<sup>109</sup> ha alcanzado niveles alarmantes en Guatemala, lo que ha motivado nueva legislación para proteger a las mujeres.** De acuerdo con información de la Policía Nacional Civil, de 2000 a 2010, más de 4,000 mujeres y niñas guatemaltecas fueron asesinadas. El país registró 708 femicidios en 2009 y más de 630 en 2010.<sup>110</sup> En 2008, se aprobó una ley para proteger a las mujeres de la violencia,<sup>111</sup> sin embargo los casos de femicidio se estaban incrementando, con más de 720 femicidios reportados ese año.<sup>112</sup> A causa de los niveles bajos de enjuiciamiento e investigación de femicidio en Guatemala, es difícil determinar la causa de estos crímenes. Las hipótesis incluyen: parejas masculinas que se sienten amenazadas por las mujeres que desempeñan nuevos papeles tanto durante como después del conflicto; disputas por territorio entre hombres miembros de pandillas rivales;<sup>113</sup> estrategias de las OTDs para distraer la atención de otras actividades ilícitas, o para desestabilizar al gobierno; e intentos de advertir a las mujeres que transgreden las normas sociales.<sup>114</sup>

**4.14. Los linchamientos parecen estarse incrementando en Guatemala.** De acuerdo con un informe de la Procuraduría de los Derechos Humanos de 2011<sup>115</sup> estos crímenes se han incrementado desde 2004, de 25 intentos de linchamiento en ese año (4 muertes) a 147 intentos de linchamiento en 2011 (47 muertes). Parece haber habido un salto particularmente grande entre 2008 (18 muertes) a 2009 (43 muertes). De acuerdo con los registros policiales, en 2011 hubieron 49 muertes por linchamiento en Guatemala. Estas ocurrieron en 10 departamentos de un total de 22 y en 32 municipios de un total de 333.<sup>116</sup> Las causas de los linchamientos son complejas pero parecen ser motivadas por la frustración y la incapacidad percibida del Estado para controlar el crimen y

la violencia ya que tienden a concentrarse alrededor de la frontera con México en donde el Estado está mayormente ausente.

**4.15. La limpieza social también parece ser un problema importante y relacionado al incremento - y en algunos casos presuntamente vinculados al resurgimiento - en grupos de seguridad ilegales.**<sup>117</sup> Algunos de estos grupos son dirigidos por ex oficiales militares y políticos - como respuesta a fuerzas de seguridad inefectivas y a la percepción de que las fuerzas de seguridad no pueden proteger a las personas. Un análisis estima que las ejecuciones extrajudiciales se incrementaron un 60-70 por ciento de 2001 a 2005, con cientos de muertes anuales en años recientes.<sup>118</sup> Muchas de las víctimas de tales crímenes son jóvenes, lo cual algunos observadores atribuyen a la frustración con la capacidad limitada del sistema judicial juvenil para enfrentar eficientemente la actividad criminal perpetrada por jóvenes.

#### *Crímenes económicamente motivados*

**4.16. Mucha de la violencia en Guatemala es causada por incentivos económicos y es perpetrada por una diversidad de grupos.** Esto significa que la violencia no puede atribuirse a un grupo en particular y debido a ello todos los sectores de la sociedad parecen estar afectados por la violencia.

**4.17. Los hurtos son comunes en Guatemala y frecuentemente son cometidos con violencia.** De las personas encuestadas por LAPOP en 2010, 12.5 por ciento reportaron haber sido víctimas de robo armado en el año anterior, el nivel más alto de Centroamérica. Esto representa un ligero incremento desde 2008 cuando era de 11.5 por ciento.<sup>119</sup>

109. El término femicidio es cuestionado. Algunas definiciones consideran que todos los asesinatos de mujeres son femicidios, otros estrechan más el uso del término al asesinato misógino de mujeres, como un crimen de odio. El término aquí se refiere al asesinato de mujeres en general.

110. Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (2011).

111. Decretos 49-82 y 69-94.

112. Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (2011).

113. Musalo (2010).

114. Sanford (2008).

115. Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (2011).

116. Mendoza (2012).

117. La limpieza social y el linchamiento son ejecuciones extrajudiciales ilegales, sin embargo el primero es un acto privado clandestino mientras el último es un acto público que involucra a la comunidad para producir algún tipo castigo ejemplar.

118. Agner (2008) y Replogle (2005).

119. LAPOP (2008).

4.18. **El secuestro parece ser un problema significativo y puede estar sub reportado.** De acuerdo con información de la Policía Nacional Civil, hubieron 163 secuestros denunciados en 2009, aproximadamente la mitad de los cuales ocurrieron en áreas urbanas. Las cifras están disponibles solamente para 2007 (96) y 2008 (213) dificultando la identificación de las tendencias. Entre las víctimas hay propietarios de negocios, políticos, servidores públicos y sus familias hasta ciudadanos comunes de todas las clases socioeconómicas.<sup>120</sup> Los “secuestros express” son la forma más común en la que las víctimas son obligadas a ir a cajeros automáticos y extraer efectivo antes de ser liberados. Estos crímenes probablemente son sub reportados debido a la dificultad de definir secuestro, por lo que son clasificados como robo o asalto. Además, las denuncias de secuestros tienden a disminuir cuando la incidencia del secuestro aumenta, porque las personas se vuelven más temerosas o dejan de confiar en la policía para encontrar a las víctimas y negociar un rescate, etc.<sup>121</sup>

4.19. **La extorsión es un problema frecuente especialmente para los trabajadores del sector de transporte.** Estos trabajadores son vulnerables a grupos de crimen organizado regionales que extorsionan pagos periódicos de acuerdo con la cantidad de pasajeros que transportan, el número de kilómetros que recorren u otras variables. La resistencia de parte de los trabajadores de transporte o el incumplimiento con algunas de las demandas resulta frecuentemente en homicidio. Además de estas dinámicas, también hay disputas violentas entre grupos rivales que tienen acceso a ciertos buses o rutas.<sup>122</sup>

4.20. **Los niveles de robo de vehículos en Guatemala son altos y la mayor parte de robos de vehículos implican violencia.** De acuerdo con el Ministerio Público, los destinos más comunes de los vehículos robados son el desmantelamiento (50 por ciento), la reventa del vehículo después del cambio de la docu-

mentación o identificación (30 por ciento) o el robo de artículos dejados en el interior del carro (20 por ciento). La violencia es utilizada en un estimado del 90 por ciento de los casos de estos crímenes. Un estimado de 25 grupos que se especializan en el robo de vehículos operan en Guatemala, con entre 4 y 6 miembros cada uno. Operan con cierto grado de impunidad dado las dificultades para aprehenderlos y el hecho de que los delincuentes pueden llegar y cruzar las fronteras nacionales rápidamente, poniéndose más allá de la jurisdicción de la policía.<sup>123</sup>

4.21. **La violencia y el crimen también están relacionados a las actividades de pandillas juveniles, aunque la evidencia sobre las dimensiones de esta actividad es escasa y contradictoria.** Fuentes independientes estiman que hay 14,000 miembros de pandillas en Guatemala y 434 pandillas juveniles distintas.<sup>124</sup> Un informe de USAID de 2006 estima que la mayoría de estas pequeñas pandillas, llamadas *clikas*, son afiliados libres de las pandillas transnacionales más grandes, Mara Salvatrucha (MS-13) y Calle 18. La medida en que estas *clikas* colaboran o están bajo la autoridad de pandillas más grandes no está claro.<sup>125</sup> Mientras que frecuentemente se culpa a las pandillas por la creciente violencia, ha habido poco análisis empírico de la actividad pandillera en Guatemala y la información disponible hace dudar de la percepción de que las pandillas son los principales instigadores de la violencia.<sup>126</sup> Al mismo tiempo es posible que muchas de las actividades violentas cometidas por las pandillas juveniles no sean denunciadas; debido a ello su involucramiento en la violencia no debe ignorarse.

4.22. **No está clara la medida en que las pandillas juveniles están vinculadas a OTD más grandes.** Algunos analistas sugieren que las pandillas juveniles están involucradas en extorsión y secuestro y que algunos miembros individuales posiblemente hayan sido contratados por OTD mexicanas como sicarios.<sup>127</sup> Otros han argumentado que las últimas actividades son lle-

120. Ministerio de Gobernación (2009).

121. ONUDD (2007)

122. Grupo Internacional de Crisis (2010)

123. Comisión Centroamericana y del Caribe de Jefes de la Policía. Citado en Banco Mundial (2010a).

124. Servicio de Investigación del Congreso (CRS) (2009)

125. Ranum (2006)

126. Banco Mundial (2010b)

127. Hoja Informativa sobre Pandillas de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala <http://www.ghrcusa.org/Publications/GangFactSheet.pdf>

vadas a cabo principalmente por el crimen organizado, involucrando miembros de mayor edad y con más experiencia que los pandilleros jóvenes.<sup>128</sup>

### C. CAUSAS

**4.23. La violencia de hoy en Guatemala es resultado de la confluencia de varios factores, principalmente instituciones débiles y el surgimiento de Guatemala como ruta principal del tráfico de drogas.** Con la firma de los Acuerdos de Paz, justo cuando las instituciones autoritarias de Guatemala transitaban hacia la democratización, el control del tráfico de drogas estaba cambiando de Sudamérica a México, utilizando Guatemala como país de tránsito clave. Las instituciones democráticas nacientes de Guatemala han sido vulnerables al incremento del narcotráfico, el cual tiene ganancias que hacen que los PIBs de la región parezcan pequeños. La disponibilidad generalizada de armas de fuego que quedaron de la guerra contribuyeron a esto y las desigualdades persistentes y la exclusión social han resultado en una gran reserva de reclutas potenciales para las pandillas y las OTD, creando un ambiente perfecto para la escalada de la violencia en el periodo posconflicto.

**4.24. En Guatemala como en el resto de Centroamérica, el incremento del tráfico de drogas es probablemente la principal causa de la violencia.** El porcentaje de cocaína destinada a los Estados Unidos que pasa por Guatemala se duplicó entre 2006 y 2010 de 9 a 17 por ciento.<sup>129</sup> Con este aumento en el tráfico de drogas ha llegado un aumento dramático en los homicidios en las rutas del tráfico. Solamente 7 por ciento de todos los municipios (25 de 333), la mayor parte ubicados en las rutas, concentran el 60 por ciento de todos los homicidios en 2009.

**4.25. Las instituciones estatales débiles han sido abrumadas por el crimen y la violencia y al ser capturados por organizaciones criminales se convierten en parte del problema.** Con la base fiscal más baja de la región latinoamericana, el Estado de Guatemala tiene un déficit de recursos para confrontar el problema

creciente de la violencia y el crimen. La policía carece de fondos y equipo suficientes. El sistema legal – con una carencia de investigadores, fiscales y expertos forenses capacitados adecuadamente y que carecen de equipo moderno – está abrumado de manera similar. Hay evidencia de infiltración de algunos elementos criminales a instituciones estatales responsables de la aplicación de la ley y el orden, socavando aún más la capacidad institucional para enfrentar el crimen y la violencia. El antiguo Jefe de la Policía, Erwin Sperisen, estimó que en 2007, 40 por ciento de los agentes de la PNC habían estado involucrados en corrupción.<sup>130</sup> Los grupos de crimen organizado reciben regularmente información sobre los allanamientos de la policía y recientemente agentes de seguridad han ayudado presuntamente a traficantes de droga a robar armas de los arsenales militares. La medida en que se han infiltrado esas situaciones a las instituciones del Estado contribuye a la cultura de corrupción a lo largo del sistema del Estado de Guatemala. Los funcionarios públicos son cada vez más reticentes a reportar abusos en sus agencias por temor a represalias.

**4.26. La capacidad institucional débil del Estado de Guatemala para detener la violencia creciente contribuye a una crisis de confianza en el Estado y en la democracia en general.** La violencia crónica y una cultura creciente de corrupción alimentan el temor, la desconfianza y el cinismo en la sociedad guatemalteca. En una encuesta de 2006, 86 por ciento de los guatemaltecos reportaron sentir que el nivel de inseguridad en el país es una seria amenaza para el bienestar futuro de este país.<sup>131</sup> Esta sensación de inseguridad contribuye a la tendencia hacia sistemas de gobierno más autoritarios. Una encuesta de Latinobarómetro informó que solamente 8 por ciento de los guatemaltecos opinó que la democracia funciona mejor en el país que en el resto de la región, siendo la cifra más baja en todos los países de América Latina.<sup>132</sup> Es igualmente perturbadora la tendencia de los guatemaltecos de buscar actores no estatales para enfrentar el problema de la inseguridad, por medio del empleo de cada vez más guardias de seguridad privada y justicia de grupos de seguridad clandestinos. Dependiendo

128. Dudley (2010).

129. Grupo Internacional de Crisis (2011).

130. Agencia Internacional de Asuntos Narcóticos y Aplicación de la Ley (2009)

131. USAID (2006).

132. Latinobarómetro (2008).

del cálculo, la dimensión del personal de seguridad privada es de cuatro a seis veces mayor que la policía.<sup>133</sup> Esas empresas de seguridad están frecuentemente mejor equipadas que la policía y sujetas a poco o ningún reglamento formal.<sup>134</sup>

**4.27. La disponibilidad generalizada de armas de fuego agrava el problema.** Guatemala tiene la tasa estimada más alta de posesión de armas en Centroamérica. Hay aproximadamente 16 armas por cada 100 personas en Guatemala, en comparación con 2.8 en Costa Rica y más del doble que en Panamá (5.4), Honduras (6.2), El Salvador (7) y Nicaragua (7).<sup>135</sup> Un estudio de armas de fuego de 2008 encontró que las armas de fuego están presentes de manera abrumadora en los crímenes violentos denunciados. En la misma encuesta, 31 por ciento de los participantes dijeron que ya han sido propietarios de algún tipo de arma de fuego, mientras que un tercio de ellos dijo que tenía armas cortas específicamente. La proliferación de armas de fuego en Guatemala es tanto un legado de su conflicto armado como un reflejo de la presencia creciente del tráfico de drogas en la región. El negocio lucrativo de la droga ayuda a financiar la compra de armas de fuego, lo cual después contribuye a crímenes más violentos. Este problema es agravado por el flujo de armas del sur de los Estados Unidos por Centroamérica, especialmente Honduras y El Salvador.

**4.28. Un patrón de desarrollo socioeconómico inequitativo ha creado un sector de la población civil cada vez más descontento y vulnerable a la criminalización.** La falta de acceso a las oportunidades económicas y educativas - especialmente para familias pobres - es un factor clave que subyace al problema del crimen y la violencia en Guatemala. En 2006, 44 por ciento de la juventud entre 14-17 años de edad en el último quintil (20 por ciento de los hogares más pobres) está fuera de la escuela y económicamente inactivo. Incluso, en áreas urbanas en donde el acceso a la educación es mejor, 15 por ciento de la población está tanto fuera de la escuela como de la actividad económica. Al tener pocas alternativas, los jóvenes son más fácilmente atraídos a actividades con el crimen organizado o pandillas urbanas.

## D. RESPUESTA INSTITUCIONAL

**4.29. Mientras que Guatemala ha progresado en su ambiente institucional, creando instituciones y aprobando legislación, su historial de implementación ha sido muy limitado.** El progreso ha sido obstaculizado por diversos factores, especialmente la falta de un sistema confiable para recolectar y administrar la información sobre violencia además de la falta de coordinación en las diferentes instituciones y sectores que comparten la responsabilidad del control y prevención de la violencia. Esto también se complica con el cambio frecuente de personal en las instituciones clave, especialmente en el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional Civil (PNC).

**4.30. La ausencia de relación entre las aspiraciones ambiciosas de la política nacional y la realidad de las condiciones en Guatemala es sorprendente y refleja las dimensiones de la tarea que el gobierno enfrenta para proveer una seguridad significativa a sus ciudadanos.** Por ejemplo, de las diez políticas nacionales relacionadas a la prevención de la violencia identificadas por la Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), solamente tres han definido presupuestos.<sup>136</sup> Existe muy poca aceptación por parte del sector privado a nivel nacional y posiblemente aún menos por parte de los interesados locales.

**4.31. Se puede argumentar que el desafío más significativo para implementar la política de control y prevención de la violencia es la falta de un sistema coordinado de recolección y análisis de información.** En Guatemala, la información sobre el crimen y la violencia es extremadamente poco fiable, incluso en los indicadores más básicos tales como el homicidio. Los datos sobre crímenes no están desagregados por sexo, edad u otros indicadores clave tales como etnicidad, tipo de crimen o ubicación del crimen. Diferentes instituciones emplean diferentes indicadores, formatos y sistemas de registro. Organizaciones de la sociedad civil han realizado grandes esfuerzos para construir indicadores y monitorear tendencias, pero han sido esfuerzos aislados y descoordinados. En estas condiciones es imposible construir una base

133. Un informe de la ONU de 2010 documentó al menos 107,000 agentes de seguridad privada mientras que otro informe de ICG estimó alrededor de 150,000 en 2007. La PNC tiene 25,000 policías.

134. Ortiz (2009), Porras Castejón (2008).

136. Socios para el Cambio Democrático (2012).

de evidencia sólida en la cual se puede construir una política efectiva.

**4.32. A nivel general, la respuesta institucional ha sido complicada por la falta de mecanismos de coordinación en las instituciones que comparten responsabilidades en el control y prevención de la violencia.**

El sector de seguridad es conducido por el Ministerio de Gobernación el cual debe coordinar con una amplia variedad de ministerios y agencias que desempeñan funciones críticas para la provisión de seguridad. Esto incluye varios ministerios involucrados en la prevención del crimen, los sistemas policial y penitenciario (los cuales son parte del Ministerio de Gobernación), el Organismo Judicial de Guatemala, el Ministerio Público y la Defensoría Pública. Las políticas de personal, la planificación estratégica y la recolección y análisis de datos son realizados por diferentes instituciones aisladas, resultando en mucha ineficiencia.

**4.33. Varias iniciativas ambiciosas se han quedado cortas en relación a las metas declaradas.** El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y el Función del Ejército en una Sociedad Democrática se firmó en 1996 como parte de los Acuerdos de Paz. Posteriormente, el gobierno estableció una Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia para apoyar las reformas previstas por los Acuerdos de Paz. Para 2007, se habían hecho avances importantes atendiendo las necesidades de una población multicultural en muchos casos analfabeta (por medio de la introducción de debates orales y traductores), transitando de un sistema inquisitorio a uno acusatorio, con la creación de un fiscal general, una escuela para jueces y el establecimiento de un procedimiento democrático para nombrar jueces de alto rango y magistrados, entre otros. Sin embargo, a pesar de este progreso, varias reformas positivas resultaron ser a corto plazo y dependientes del apoyo internacional. Un sistema que privilegió a los poderosos y reprimió a los débiles se mantenía establecido y oficiales judiciales lucharon con amenazas contra sus vidas así como cooptación por parte de fuerzas poderosas.<sup>137</sup>

**4.34. De manera similar, el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia de 2009 pro-**

**metió aumentar la rendición de cuentas de las instituciones.** Esta ley responsabiliza al Estado y sus instituciones de “garantizar la seguridad y la administración de la justicia para el bienestar de la población, obligándoles a proteger al individuo y la familia...”<sup>138</sup> Sin embargo, una evaluación en 2010 mostró que su implementación había producido resultados escasos. De acuerdo con el Grupo Garante (G-4), un grupo multisectorial a cargo del monitoreo del acuerdo de 2009, de los 101 compromisos contenidos en el Acuerdo, solamente 12 fueron cumplidos después de nueve meses, 45 mostraron algún progreso y 44 ninguna actividad. Las causas de este fracaso tienen su raíz en el contexto de un Estado débil y en la ausencia de voluntad política o liderazgo político para asegurar su plena implementación.

**4.35. Guatemala aprobó una ley para el control de armas de fuego en 2009, pero ha enfrentado desafíos en su aplicación debido a recursos limitados.** Solamente un estimado de una cuarta parte de un millón de armas en circulación están registradas plenamente. Las personas citan diversas razones para no registrar sus armas, desde preocupaciones sobre la confiscación hasta el temor de que si llegan a utilizar el arma (incluso en defensa propia) podrían ser enjuiciadas.

**4.36. La falta de relación entre las ambiciones de las políticas y su implementación también es aparente a nivel local.** Para empezar, el papel de los gobiernos locales en seguridad ciudadana no está bien establecido en el marco legislativo. Mientras que la seguridad es claramente un mandato nacional, la Constitución (Artículo 259) autoriza a las municipalidades a crear una policía municipal y juzgados municipales bajo la autoridad del alcalde. Existe un espacio en el Código Municipal para adquirir más responsabilidades a nivel municipal, lo cual podría incluir potencialmente un papel expandido en la seguridad ciudadana.

**4.37. A nivel municipal, las Juntas Municipales de Protección de la Niñez y la Adolescencia (JMP) están encargadas de algunas responsabilidades de prevención de la violencia, pero su financiamiento es limitado y no están formalmente vinculadas al sistema de justicia.** Establecidos en 1997, las JMPs

137. Calvaruso et al (2008)

138. Ver Cooper y Ward (2008) para un análisis, y BID (2008).

fueron diseñadas para proteger a los niños y adolescentes de la violencia y así constituir un mecanismo importante de alcance y programación comunitaria. Actualmente 160 JMPs están organizadas en todo el país, cubriendo aproximadamente la mitad de los municipios. Estas entidades están coordinadas por un asistente departamental o municipal de la Oficina de Derechos Humanos y debido a ello carecen de jurisdicción formal dentro del sistema de justicia. Aunque su papel como enlace con las comunidades es reconocido, carecen severamente de recursos.

**4.38. La inversión en rehabilitación y reintegración de infractores de la ley penal también ha faltado, especialmente para los jóvenes.** El Gobierno de Guatemala ha experimentado con una variedad de estrategias de prevención innovadoras, especialmente para la juventud, pero estas han sido financiadas principalmente por donantes y sus dimensiones no se han incrementado.<sup>139</sup> El programa DIGEX, financiado por el Ministerio de Educación, el cual ofrece capacitación vocacional para jóvenes en riesgo se menciona frecuentemente como ejemplo de éxito. De manera similar, en términos de servicios de rehabilitación, Guatemala solo cuenta con cuatro centros de detención juvenil, los cuales están ubicados dentro del departamento de Guatemala. Una evaluación independiente encontró que ninguno de los centros cumplió con las normas obligatorias relacionadas a la reinserción y servicios de apoyo para asegurar el pleno cumplimiento de los derechos de la juventud, especialmente de los menores detenidos.<sup>140</sup>

**4.39. En el lado positivo, una de las iniciativas más prometedoras, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) ha realizado importantes logros aunque persisten enormes desafíos.** La CICIG fue creada en diciembre de 2006 a solicitud del Gobierno de Guatemala y empezó a funcionar en enero de 2008. El establecimiento de la CICIG fue resultado de la voluntad política del gobierno, el sector privado y la sociedad civil. El financiamiento es provisto por varios donantes, incluyendo fondos privados para el mandato de dos años de la Comisión, cuya extensión será apoyada por el presidente entrante Pérez Molina. La CICIG trabaja con

el Ministerio Público y otras instituciones del sector justicia para “investigar y dismantelar organizaciones criminales violentas que se cree son responsables del crimen generalizado y la parálisis en el sistema judicial del país”. Con el apoyo de los donantes, la CICIG ha estado tratando de desarrollar y fortalecer células de fiscales y policías altamente capacitados e investigados quienes con el tiempo podrán liderar la reforma desde sus instituciones respectivas.

**4.40. La CICIG realizó progresos importantes dando seguimiento a algunos casos de alto impacto.** En menos de un año y medio, parcialmente como resultado del trabajo de la CICIG con agencias del Estado, 1,700 personas han sido expulsadas de la policía, incluyendo 50 oficiales de alto rango y el subdirector de la política nacional; se solicitó la renuncia de 10 fiscales y el Fiscal General ha sido reemplazado. Sin embargo, la lucha contra la impunidad en Guatemala todavía es una tarea gigantesca, ejemplificada por un bajo índice de condenas por homicidio.

## *E. FINANCIAMIENTO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA*

**4.41. Esta sección analiza las tendencias y fuentes principales de financiamiento para la seguridad y la justicia,** el balance y la composición de estos gastos en los pilares centrales del sector y el grado de previsibilidad y flexibilidad de los gastos.

### *Tendencias y fuentes del financiamiento*

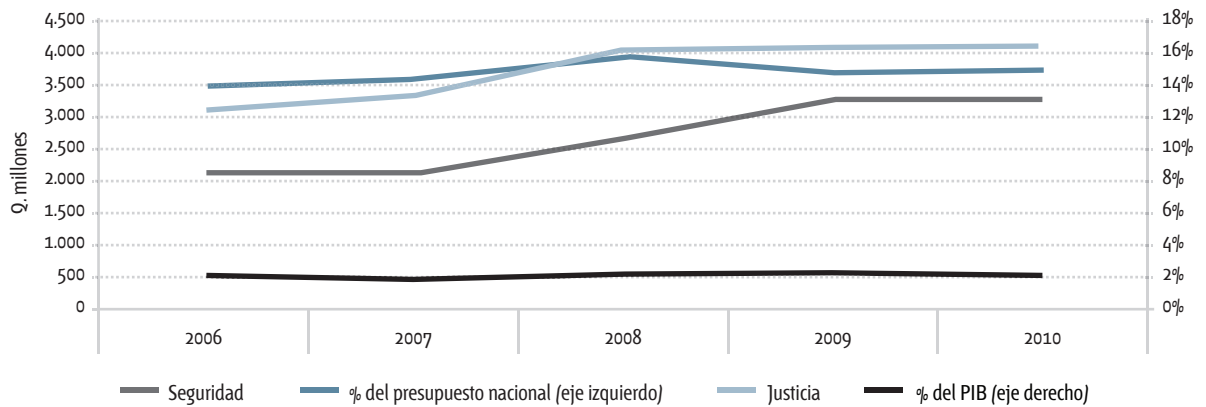
**4.42. Entre 2006 y 2010, el presupuesto de seguridad se aumentó en un 50 por ciento y el presupuesto de justicia en un 30 por ciento en términos nominales.** A partir de 2010, el Gobierno de Guatemala asignó Q. 7.5 mil millones o 15 por ciento del presupuesto total. Como proporción del PIB y del presupuesto en general, la asignación de recursos para seguridad y justicia se ha mantenido sin embargo, sin cambio: en 2010, representó el 2.3 por ciento del PIB, la misma proporción que en 2006.

**4.43. En comparación con sus vecinos centroamericanos, el gasto en seguridad y justicia de Guatemala**

139. Ver Cooper y Ward (2008) para un análisis, y BID (2008).

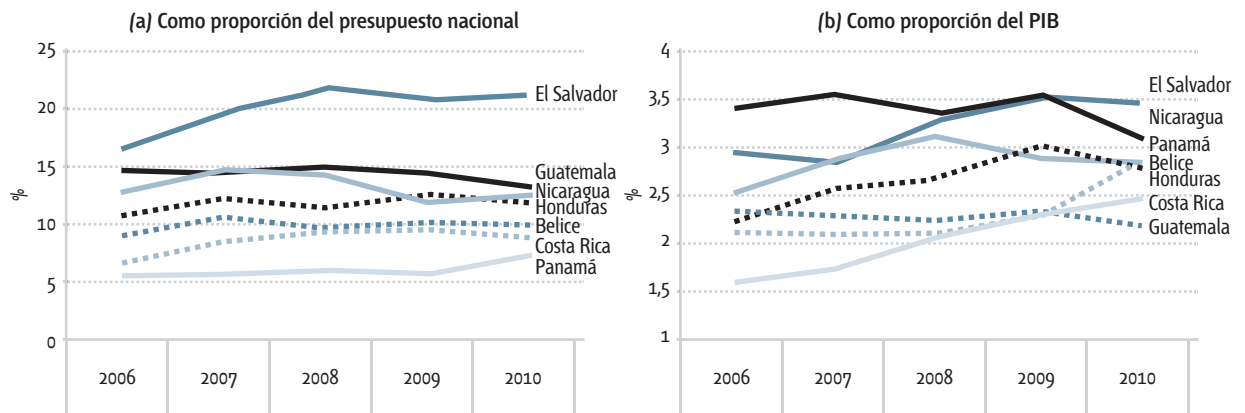
140. Socios para el Cambio Democrático (2012)

GRÁFICO 4.2: GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL EN SEGURIDAD Y JUSTICIA (2006-2010)



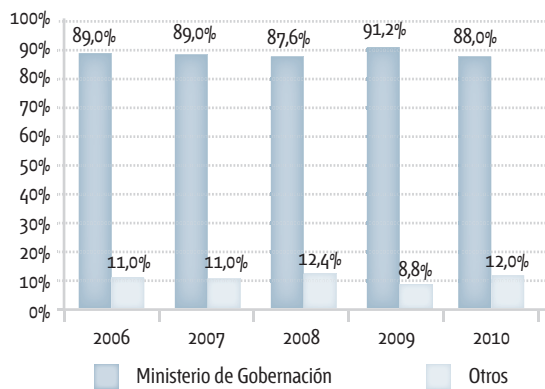
Fuente: Base de datos BOOST utilizando información del SICOIN; PNUD (2011).

GRÁFICO 4.3: PRESUPUESTO DE SEGURIDAD EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL (2006-2010)



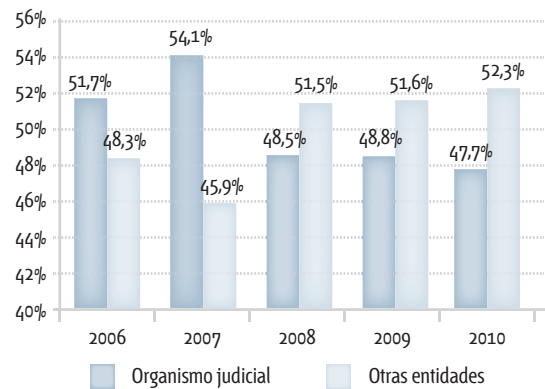
Fuente: PNUD (2011).

GRÁFICO 4.4: GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL EN SEGURIDAD POR INSTITUCIÓN (2006-2010)\*



\*Presupuesto asignado. Fuente: Base de datos BOOST, PNUD (2011), cálculos del autor.

GRÁFICO 4.5: GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL EN JUSTICIA POR INSTITUCIÓN (2006-2010)\*



\*Presupuesto asignado. Fuente: Base de datos BOOST, PNUD (2011), cálculos del autor.



es el segundo más alto en relación al presupuesto en general, pero el más bajo en términos de PIB. De acuerdo con lo que muestra la Gráfica 4.3, El Salvador encabeza las dos categorías. Gastó más del 20 por ciento de su presupuesto en seguridad en comparación con Guatemala, Nicaragua y Honduras que gastaron entre 10 y 15 por ciento. El Salvador gastó aproximadamente 3,5 por ciento de su PIB en comparación con 2,3 por ciento en Guatemala y 2,8 en Honduras.<sup>141</sup>

**4.44. El gasto público en seguridad y justicia está concentrado en tres instituciones principales:** el Ministerio de Gobernación en el caso de la seguridad y el Organismo Judicial y las entidades no afiliadas con ministerios específicos (como la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos y otros)<sup>142</sup> en el caso de la justicia. Entre 2006 y 2010, no hubieron cambios significativos a la distribución de recursos entre los organismos ejecutores; durante estos tres años, el Ministerio de Gobernación y el Organismo Judicial y otras entidades controlaron más del 80 por ciento de los gastos en seguridad y justicia. Las asignaciones a instituciones de seguridad clave tales como la Policía Nacional Civil y el Organismo Judicial continuaron en alrededor de 4,4 por ciento y 4,2 por ciento del presupuesto total, respectivamente, entre 2008 y 2010 (ver Anexo 4).

**4.45. A nivel municipal, el gasto en seguridad y justicia representa 8-9 por ciento de los presupuestos municipales.**<sup>143</sup> La mayor parte de este gasto (7,8 por ciento) está adjudicado al sector de justicia, con la mayor parte financiada por medio de transferencias del gobierno central (70 por ciento). El gasto en seguridad, por otra parte, está financiado principalmente por los ingresos municipales. El gasto municipal en seguridad está concentrado en el departamento de Guatemala, la única entidad sub-nacional que tiene su propia fuerza de Policía Municipal, que representa el 70 por ciento del total; los gastos en justicia, por otra parte, están más equitativamente distribuidos.

**4.46. La cooperación internacional para el desarrollo financia un promedio de US\$43.5 millones por año, lo cual representa aproximadamente un tercio (28.7 por ciento) del promedio del presupuesto nacional anual para seguridad (excluyendo sueldos y salarios), o 6.9 por ciento incluyendo sueldos y salarios.** Guatemala es el país de Centroamérica que recibe la cantidad más alta de financiamiento de la cooperación internacional para el desarrollo en seguridad ciudadana.<sup>144</sup> El país recibió US\$304.2 millones de 2005 a 2011, lo cual es aproximadamente un tercio del total para toda la región, principalmente orientado al fortalecimiento institucional y a la prevención. 90 por ciento fueron donaciones y el resto préstamos. El financiamiento proviene principalmente del Gobierno de los Estados Unidos (21 por ciento), el Gobierno de Alemania (17,7 por ciento), la Unión Europea (12,2 por ciento) y el BID (10,4 por ciento). En total se identificaron 90 proyectos, con un tamaño promedio de US\$3.4 millones. 96 por ciento de estos proyectos están siendo implementados actualmente y los demás están en la etapa de diseño.

### *Composición y balance de los gastos*

**4.47. Para que el sistema de seguridad funcione adecuadamente, debe haber un balance entre los diferentes pilares del sistema (prevención, control, justicia y rehabilitación).** Un sistema preventivo sólido no será efectivo si no es acompañado por un sistema eficiente de control y represión de la violencia. Al mismo tiempo, un sector de seguridad pública desarrollado se quedará corto en relación a sus objetivos si el Ministerio Público no es capaz de llevar los casos de manera efectiva. Un Ministerio Público sólido no puede ser un administrador prudente de los recursos si los tribunales no son capaces de adelantar los casos de manera efectiva. A su vez, las sentencias dictadas por los tribunales son de poca utilidad si el sistema penitenciario es deficiente, por ejemplo, si las cárceles son incapaces de albergar más personas o peor aún, si las cárceles no son capaces de desempeñar su fun-

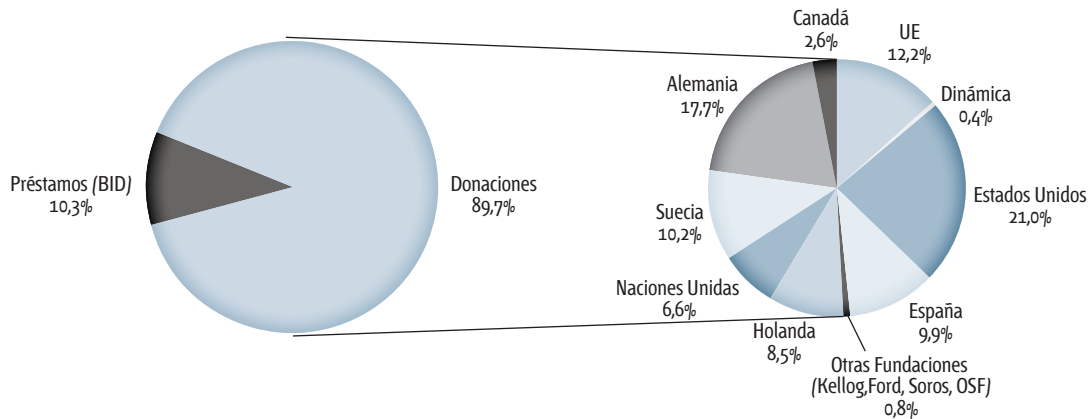
141. Existe una ligera discrepancia entre los cálculos del PNUD y los nuestros en relación a la proporción del presupuesto nacional que corresponde a seguridad. Esto probablemente se debe a la inclusión de diferentes programas en ambos procesos. Sin embargo, en relación al PIB, los números coinciden.

142. Asignado por la línea presupuestaria "obligaciones del Estado a cargo del tesoro".

143. Los datos del presupuesto para seguridad a nivel municipal están disponibles solamente para 2008-2009, mientras que la información presupuestaria para la función de justicia a nivel municipal está disponible solamente para 2010-2011.

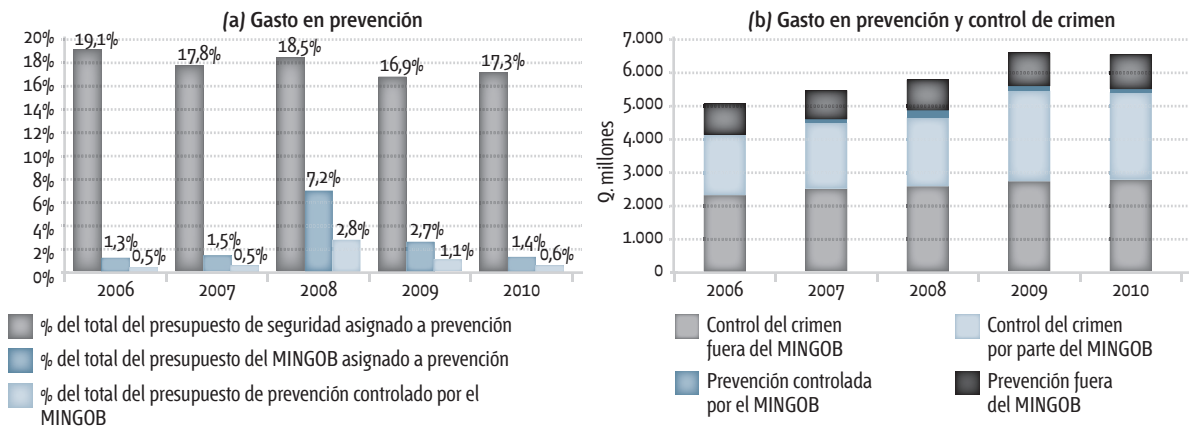
144. Esta información está basada en el análisis propio de información generada por medio de un ejercicio de mapeo realizado por el BID y WOLA (2011).

GRÁFICO 4.6: FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA SEGURIDAD CIUDADANA (2005- 2011)



Fuente: Cálculos del autor basados en información del BID y WOLA (2011).

GRÁFICO 4.7: GASTO EN PREVENCIÓN Y CONTROL DEL CRIMEN (2006-2010)



Nota: La información mostrada es para el año más reciente disponible. Fuente: CEPAL.

ción de rehabilitar las personas privadas de su libertad. Si las cárceles son solamente “universidades para el crimen” y centros de reclutamiento para el crimen organizado, los niveles de reincidencia serán altos y los sistemas de prevención y control del crimen serán agobiados. Debido a ello, cada pilar está relacionado a los pilares que le preceden y a los que le siguen.

4.48. **Una definición amplia del tipo de programas que contribuye a la prevención del crimen y la violencia sugiere que en Guatemala al menos veinte por ciento del presupuesto de seguridad está dedicado a este propósito.**<sup>145</sup> Sin embargo, una mirada más cercana al contenido de algunos de estos programas nos

hace preguntar sobre el impacto real en términos de prevención de la violencia. Por ejemplo, más de tres cuartas partes de ese 20 por ciento proviene de los tres programas que no tienen la prevención de la violencia como objetivo específico y pueden incidir en ella solamente de manera indirecta: (i) FONAPAZ, institución que invierte en proyectos de reducción de la pobreza en áreas afectadas por el conflicto armado pero donde actualmente hay índices muy bajos de crimen y violencia; (ii) el Fiscal de Derechos Humanos, responsable de investigar los crímenes cometidos por funcionarios del gobierno que abusan de su autoridad; y (iii) el seguimiento de los Acuerdos de Paz, que incluye una gran cantidad de compromisos institucionales en

muchas diferentes áreas (no solamente la prevención). Esto sugiere la necesidad de un estudio de seguimiento sobre la naturaleza de cada programa y formas en que puede contribuir a la prevención de la violencia.

**4.49. El presupuesto para la prevención de la violencia se encuentra fragmentado por diversos ministerios con un papel de coordinación débil del Ministerio de Gobernación (MINGOB).** La mayor parte del presupuesto para la prevención es ejecutado por más de cinco ministerios incluyendo la Presidencia, Educación, Salud y FONAPAZ. La presencia de programas de prevención en diferentes sectores es positiva, ya que representa la transversalización del tema, sin embargo el Ministerio de Gobernación solamente asigna 1.37 por ciento de su presupuesto de seguridad para actividades de prevención. La fragmentación del presupuesto ante la ausencia de un mecanismo de coordinación efectiva y la falta de direccionamiento político resulta en la imposibilidad de tener una política integral en seguridad. La incapacidad de poder coordinar los programas de prevención primaria, secundaria y terciaria que entran en su ámbito impide su papel más amplio de definir la política de seguridad pública de Guatemala. El MINGOB no tiene presencia, participación y en algunos casos ni conocimiento de las actividades orientadas a la prevención de otras entidades del gobierno. El Ministerio, sin embargo, como principal institución formuladora de políticas de prevención, debe supervisar la coordinación de estos programas y asegurar cierto grado de coherencia y consistencia entre ellos.

**4.50. De manera similar, el MINGOB administra solamente la mitad del presupuesto para el control del crimen y carece de instrumentos presupuestarios para coordinar con los otros ministerios que gastan en eso.** A pesar de que el MINGOB tiene por mandato la obligación de brindar seguridad ciudadana y es responsable de la Policía Nacional Civil, otros Ministerios tales como el Ministerio de la Defensa, la Presidencia de la República y otros controlan alrededor de la mitad del presupuesto. Además, la falta de instrumentos presupuestarios para la coordinación hacen muy difícil la planificación, implementación y evalua-

ción de políticas de seguridad. Las buenas prácticas en la coordinación inter-agencias sugieren que los recursos disponibles para la ejecución de ciertas políticas públicas deben ser administrados por la agencia responsable del diseño y coordinación de esas políticas<sup>146</sup> Además, los impactos de las actividades realizadas por otras agencias que no son coordinadas con el Ministerio no son medidas y no pueden atribuirse a ningún programa en particular.

**4.51. Los recursos asignados por la cooperación internacional para el desarrollo muestran también algunos desbalances.** Están primariamente destinados al fortalecimiento de las capacidades administrativas dentro de los sectores de seguridad y justicia (57.4 por ciento) así como el control del crimen (24 por ciento) y los programas de prevención (18.6 por ciento). Una vez más se observa la ausencia notable de la rehabilitación y la reinserción.

#### *Flexibilidad y previsibilidad presupuestaria*

**4.52. Existe un balance inadecuado entre los costos fijos y operativos.** Dado que muchos de los costos recurrentes son inelásticos, la distribución de recursos para programas y operaciones es crucial. En Guatemala, el proceso de asignación de recursos no permite el funcionamiento efectivo de la política de seguridad. Como lo muestra la gráfica, los gastos del MINGOB son menores a 1 de cada 4 dólares de su presupuesto en operaciones (gastos corrientes que no son salarios). Esta relación de 1 (operativo) a 3 (costos fijos) difiere substancialmente de los lineamientos de buenas prácticas los cuales recomiendan una proporción de 2 a 1 para un sistema de seguridad pública eficiente. La situación para las entidades de gobierno que implementan programas de seguridad (incluyendo el Organismo Judicial y el Ministerio Público) y las agencias que no pertenecen al MINGOB es de una proporción relativamente mejor (aunque siempre lejos del ideal) de 3 a 2. Es más preocupante la situación en la Policía Nacional Civil en donde en promedio la relación es de 1 a 4. Una fuerza policial no puede operar solamente con 19 por ciento del presupuesto asignado para ese propósito.

146. El Ministerio no supervisa la realización de informes de presupuesto y evaluación del uso de los recursos asignados a estas actividades administradas por otros Ministerios. La agencia coordinadora debería estar en la cadena administrativa y de elaboración de presupuestos. Cuando este no es el caso, el resultado es que las agencias implementadoras mantengan sus propias prioridades y sigan su propia cultura burocrática con la consecuencia de que sus actividades no están necesariamente de acuerdo con las del Ministerio.

**CUADRO 4.1: ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA PARA LAS FUNCIONES DE SEGURIDAD Y JUSTICIA (Q. MILLONES, 2011)**

	Costos fijos	Costos operativos	Total	% Costos Fijos	% Costos Operativos
<b>Ministerio de Gobernación</b>	300	96	396	75,7%	24,3%
<b>Policía Nacional</b>	1.994	458	2.453	81,3%	18,7%
Dirección General	1.909	312	2.221	85,9%	14,1%
Subdirección General de Estudios	63	84	147	43,0%	57,0%
Subdirección General de Salud Policial	13	6	18	69,0%	31,0%
Departamento de Tránsito	9	56	66	14,4%	85,6%
<b>Otras instituciones</b>	237	379	616	38,5%	61,5%

Fuente: Base de datos BOOST

**CUADRO 4.2: MODIFICACIONES Y EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO DE SEGURIDAD (Q. MILLONES, 2010)**

Descripción	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	Modificaciones		Ejecución	
			Modificado	%	Ejecutado	%
<b>Ministerio de Gobernación (central)</b>	3.275	2.708	-567	-17,3%	2.629	97,1%
Policía Nacional	2.170	1.902	-268	-12,4%	1.873	98,5%
Planificación	139	130	-8	-5,9%	125	96,1%
Servicio de Inteligencia Civil	85	72	-13	-14,8%	58	80,7%
Investigación Antinarcótica	10	8	-2	-16,0%	8	95,2%
Academia de la Policía Nacional	200	73	-127	-63,4%	67	91,7%
Hospital de la Policía Nacional	23	17	-6	-26,7%	16	95,8%
Investigación Criminal	6	0	-6	-100,0%	0	
Prevención del Crimen	6	0	-6	-100,0%	0	
Control Migratorio	193	111	-82	-42,5%	103	92,9%
Prevención Comunitaria de la Violencia	16	24	8	52,9%	20	84,0%
Sistema Penitenciario	249,2	245,7	-4	-1,4%	244,8	99,6%
Departamento de Transito	54,9	11,7	-43	-78,7%	9,1	77,8%
Gobernaciones Departamentales	61,6	64,6	3	4,9%	60,4	93,5%
Registro de Personas Jurídicas	9,5	0	-10	-100,0%	0	
Diario de Centro América (oficial)	53,5	49,4	-4	-7,7%	44,7	90,5%

Fuente: SICOM.

4.53. **La subutilización del presupuesto, las transferencias y las modificaciones frecuentemente afectan la disponibilidad de recursos para la seguridad pública en Guatemala.** Estas variaciones afectan partes significativas y pertinentes del presupuesto así como el desempeño normal y lógico de la planificación e implementación de proyectos. El presupuesto nacional de seguridad disminuye en un promedio de 14 por ciento entre la asignación y la ejecución. Esta reducción es principalmente explicada por una disminución en el presupuesto del MINGOB (Cuadro 4.2) que debe transferir recursos a otros ministerios y programas gubernamentales. Entre 2004 y 2010, el MINGOB perdió entre 13 y 21 por ciento de su presupuesto asignado inicialmente.

4.54. **Las transferencias del MINGOB a otros ministerios ocurren en todas las líneas presupuestarias y pueden contribuir a un comportamiento perverso por parte de los servidores públicos.** De acuerdo con lo que muestra el Cuadro 4.2, todos los ítems presupuestarios son afectados. Agregando tanto las modificaciones como la sub-ejecución, el Ministerio pierde 17.3 por ciento de su presupuesto. Es difícil imaginar cómo puede funcionar el Ministerio cuando pierde una proporción comparable a su presupuesto para costos operativos, lo cual puede ser un incentivo estructural que conduce a los trabajadores ordinarios que se encuentran en las calles (como los policías) a actos de corrupción menor.

## F. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

4.55. **La falta de recursos para establecer una política integral y coordinada para programas de prevención primaria, secundaria y terciaria está afectando la capacidad del gobierno para disuadir a los criminales y reducir la violencia.** Programas de prevención primaria efectivos en otros lugares han demostrado reducciones importantes de la *motivación* para el crimen y la violencia; la prevención secundaria efectiva y los programas de policía han reducido exitosamente las *oportunidades* para el crimen y la violencia, y los programas de prevención terciaria bien establecidos han sido efectivos en reducir la *reincidencia*. Tales programas no están adecuadamente financiados ni articulados por la política de se-

guridad de Guatemala y como consecuencia tienen un bajo desempeño. La falta de información sobre el crimen y la violencia o su mala calidad hace casi imposible establecer políticas, estrategias, programas y acciones preventivas adecuadas para dirigirse a ellas y evaluarlas. Los altos niveles de *impunidad* completan la combinación de factores que impiden al Estado guatemalteco disminuir sosteniblemente los índices de crimen y violencia.

### *Analizando el nivel de impunidad*

4.56. **El “nivel de impunidad” mide el porcentaje de crímenes que no tienen una respuesta institucional adecuada (ya sea por medio de un sistema de policía y justicia o mecanismos alternativos de resolución de conflictos).** Como tal provee una evaluación acumulativa del desempeño de los sistemas de seguridad y justicia. Tiene implicaciones tanto en la prevención de crímenes futuros por medio de la disuasión del crimen así como en llevar justicia a las víctimas de crímenes y mantener un ambiente que posibilite el estado de derecho. En términos de disuasión, uno de los hallazgos de la literatura de criminología empírica americana es que el factor más importante para disuadir a los criminales no es la severidad del castigo sino la certeza de él, más precisamente la percepción que los transgresores tienen de la probabilidad de ser castigados si infringen la ley.<sup>147</sup> Una forma de evaluar la capacidad disuasiva de un sistema es evaluar el nivel de impunidad que existe. Mientras más alto sea el nivel de impunidad, más baja será la capacidad de disuadir a los criminales. Los altos niveles de impunidad no permiten que las víctimas concluyan sus conflictos, incita el surgimiento de grupos de seguridad clandestinos y disminuye la confianza en el Estado.

4.57. **Por cada cien crímenes cometidos en Guatemala, únicamente 1.2 resultan en juicios y únicamente 1 en condena.** Algunos casos no van a juicio por buenas razones – el delito fue menor o se resolvió a través de un mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Sin embargo, la gran mayoría es debido a la ineffectividad del Estado lo cual se manifiesta en la baja cantidad de crímenes denunciados y la incapacidad de investigar y procesar casos criminales.

147. Kennedy (2008).

4.58. **El índice es apenas ligeramente mejor para los homicidios.** En 2009 únicamente 3.5 por ciento de los homicidios resultaron en juicios. Hubieron 6,498 homicidios, de los cuales 4,626 ingresaron al sistema judicial, de los cuales solamente 230 resultaron en una sentencia<sup>148</sup>

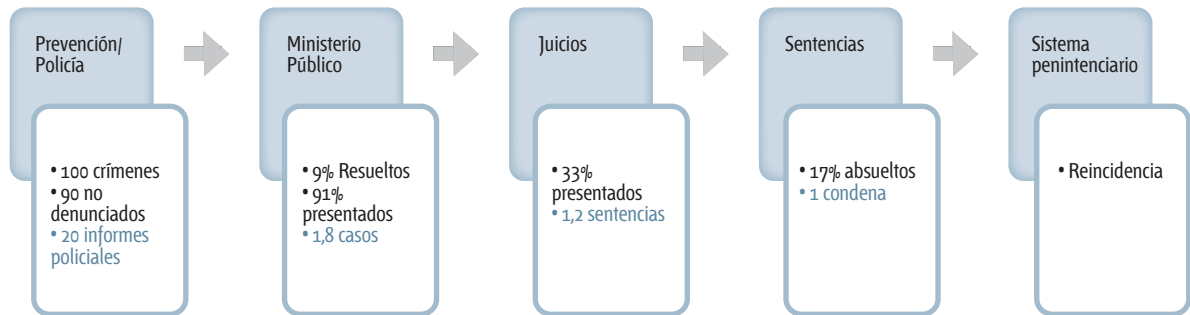
4.59. **Aproximadamente ochenta por ciento de los crímenes no son reportados a la policía.** Las encuestas de victimización son una manera de averiguar el porcentaje de crímenes que no son reportados. De acuerdo con un estudio de POLSEC, los índices de crímenes no reportados para todo el país son aproximadamente el 80 por ciento de todos los crímenes a excepción del robo de vehículos (ya que las aseguradoras requieren una denuncia policial). Otro estudio analiza un conjunto de seis encuestas de victimización

llevadas a cabo por la municipalidad de Guatemala y muestra que los índices promedian consistentemente alrededor del 75 por ciento.

4.60. **El número bajo de denuncias es sintomático de los altos niveles de desconfianza en la policía y el sistema de justicia criminal.** Cuando se pregunta sobre las razones de no haber denunciado, el 59 por ciento dijo que no pensaron que ayudaría en nada, 10 por ciento dijo que tenían represalias, 6 por ciento sostuvo que los procedimientos burocráticos son complicados y 13 por ciento dijo que había sido un delito menor.

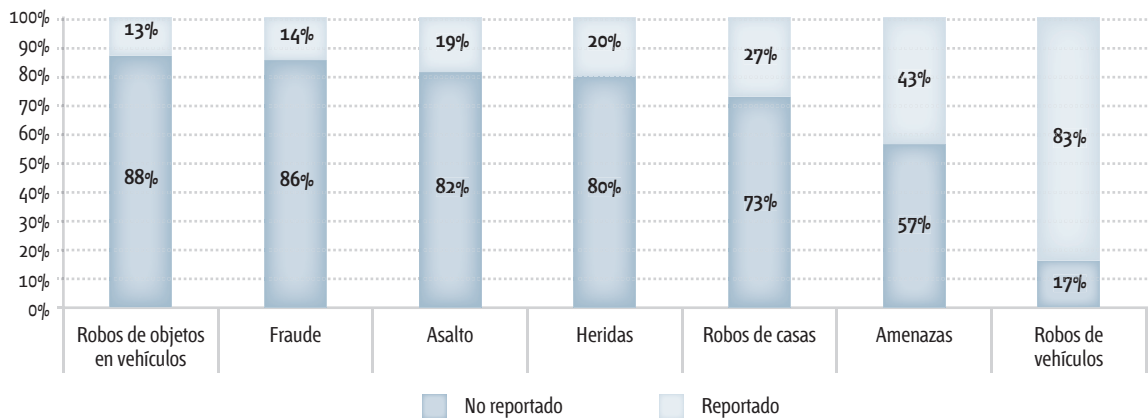
4.61. **De los crímenes que son presentados al Ministerio Público para la investigación, únicamente el nueve por ciento son enviados a juicio.**<sup>149</sup> El otro

GRÁFICO 4.8: TASA DE IMPUNIDAD PARA TODOS LOS CRÍMENES



Fuente: POLSEC; PNUD; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (2007).

GRÁFICO 4.9: CRÍMENES NO REPORTADOS EN GUATEMALA



Fuente: POLSEC (2005).

148. Organismo Judicial (2009).

149. De los crímenes reportados a la policía no todos llegan al Ministerio Público para su investigación. Las causas más probables para esto incluyen la falta de sospechosos (ningún sospechoso, el resultado del crimen no es identificable, los reclamos son menores, etc.) No hay evidencia cuantitativa para esto, pero se sospecha que es relativamente alto.

91 por ciento se archiva o se desestima por diversas razones, incluyendo la falta de pruebas, la no identificación del transgresor, etc. De los casos que llegan a los juzgados, un tercio es archivado. Si solamente 1.8 por ciento de los crímenes llega a los tribunales y 30 por ciento de ellos es archivado, ello significaría que únicamente el 1.2 por ciento de los crímenes son juzgados.

4.62. **Los niveles altos de impunidad envían un mensaje a la sociedad respecto a que el crimen no representa ningún costo o consecuencia para quien lo comete.** Ello elimina el efecto disuasivo de la justicia criminal para futuros transgresores y el efecto curativo y compensatorio para las víctimas del crimen. Finalmente priva al gobierno de obtener información empírica crucial sobre las circunstancias que llevan a las personas a cometer crímenes, lo cual resulta de la operación del sistema de justicia criminal y es vital para la formulación de políticas efectivas.

### Factores institucionales que contribuyen al nivel de impunidad

4.63. **La disfuncionalidad reflejada en los altos niveles de impunidad es el resultado de múltiples factores.** En esta sección nos enfocamos en la forma en

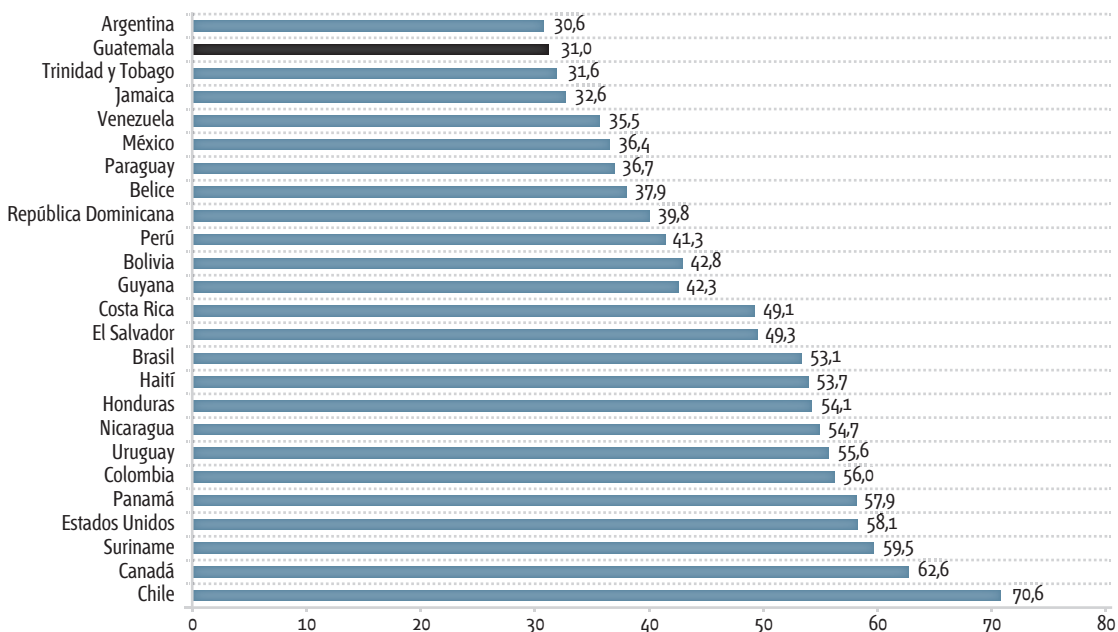
que el desempeño del sistema de policía y de justicia contribuyen a este resultado general.

### Policía

4.64. **Los guatemaltecos tienen el menor índice de confianza en la policía en América Latina y el Caribe, después de Argentina** (Gráfica 4.10). Los alegatos sobre el hecho que la policía está involucrada en corrupción, violaciones a los derechos humanos, participación en “limpieza social”, tráfico de drogas, robo, secuestro extorsivo y asesinatos han provocado cambios frecuentes en el personal, incluso en los niveles más altos del organigrama de la PNC. Dentro de este contexto inestable, es difícil construir disciplina y como resultado la imagen de la policía como institución se ha deteriorado. A su vez, esta situación hace que los agentes de policía y funcionarios del gobierno sean vulnerables a influencias corruptas. La pérdida de personal de la policía a causa del despido, el cual fluctúa entre 300 y 2,500 por año, muchas veces no puede ser compensado por el reclutamiento de nuevo personal.

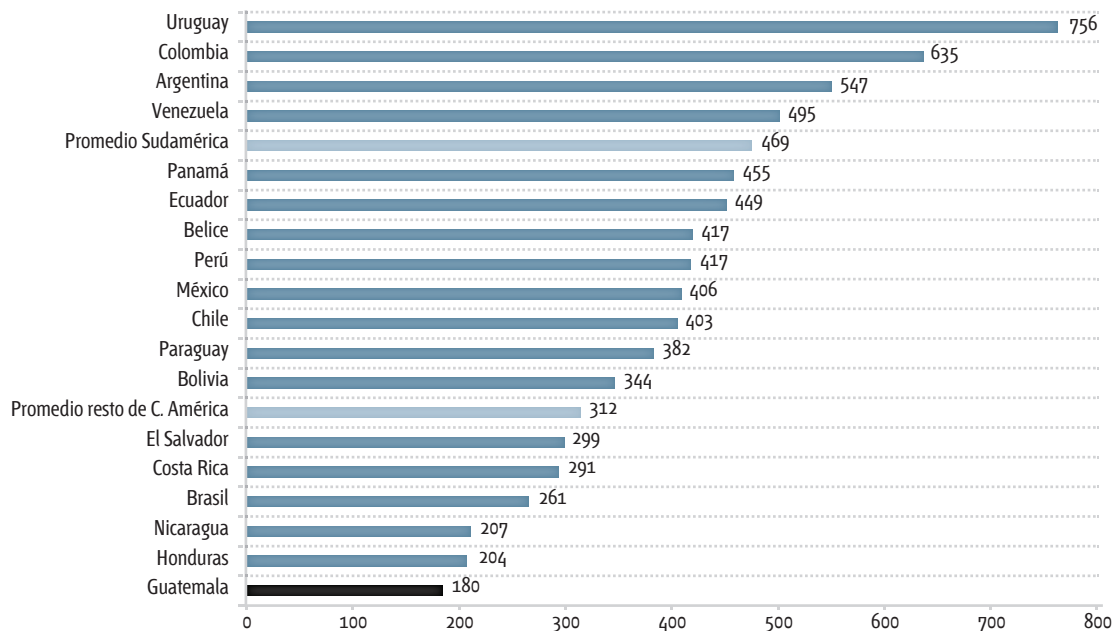
4.65. **Guatemala tiene la menor presencia policial de todos los países de América Latina** (Gráfica 4.11). Hay aproximadamente 25,000 agentes de policía con una proporción de 180 por cada 100,000 habitantes.

GRÁFICO 4.10: CONFIANZA EN LA POLICÍA NACIONAL (2010)



Fuente: LAPOP, Proyecto Latinoamericano de Opinión (2010).

GRÁFICO 4.11: FUERZA POLICIAL POR CADA 100.000 HABITANTES



Fuente: LAPOP, Proyecto Latinoamericano de Opinión (2010).

Cuando se toma en cuenta la cantidad de agentes empleados en actividades tales como guardaespaldas de funcionarios del gobierno, jueces, fiscales y políticos, patrulla fronteriza o con tareas en las cárceles o centros de detención penal, solamente alrededor de 35 por ciento de esta cantidad queda realmente para patrullar las calles. El promedio de Centroamérica es de 312 (casi el doble) y el promedio de Sudamérica es de 547 (triple). Los acuerdos de paz exigieron una fuerza policial de 20,000 agentes pero en 2005 la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) recomendó aumentar la cantidad a 44,000. Los niveles de crimen y violencia son más altos hoy en día, no solamente en comparación con 1996 pero también con el año 2004. El gobierno de Pérez Molina ha anunciado sus intenciones de contratar 10,000 policías más.

**4.66. Los recursos disponibles para la PNC (los cuales representan 70 por ciento del presupuesto del Ministerio de Gobernación) están disminuyendo.** Más de 82 por ciento de estos son costos fijos para la institución, dejando solamente un pequeño margen para las operaciones. Buenas prácticas, establecidas por las experiencias de otros países que han avanzado en esta área, sugieren que los costos fijos no llegan a más de 35 por ciento del total. Esto sugiere que la

PNC necesitaría un 150 por ciento adicional a su presupuesto actual, suponiendo que el aumento completo iría a gastos operativos.

**4.67. Las calificaciones de los agentes de policía existentes son muy bajas.** La policía recibe tres meses de capacitación en la academia de la policía nacional. La academia casi fue cerrada en 2000 debido a la falta de recursos. El gobierno está considerando aumentar el periodo de capacitación básica a 9 meses y agregar un curso de capacitación especial para oficiales. Algunos oficiales pueden asistir a cursos en otros países. Sin embargo, estos no pueden compensar la falta real de capacitación especializada coherente con las leyes y la cultura de Guatemala lo cual es necesario para oficiales intermedios y de alto rango.

**4.68. El Ministerio de Gobernación reconoció en 2010 que el 70 por ciento de los oficiales de policía viven en condiciones de pobreza.** Están ubicados lejos de sus núcleos familiares como parte de una política para evitar la corrupción y el favoritismo. Varios países sudamericanos adoptaron el enfoque opuesto, basado en la premisa de que si los oficiales de policía trabajan con su propia red social, ello les haría enfrentar más presión social contra el comportamiento corrupto y que los oficiales funcionarían más efectivamente



en los vecindarios que conocen mejor. En contraste, la opinión de varias policías centroamericanas es que es mejor para los oficiales estar lejos de sus familias a causa de las amenazas por parte del crimen organizado y crimen relacionado al narcotráfico en contra de sus familiares. Como resultado, los agentes de policía de Guatemala viven en el mismo lugar donde trabajan (algunos incluso duermen en las celdas o los pasillos de las comisarías) y utilizan gran parte de su tiempo libre para viajar a visitar sus familias. Con armas de baja calidad y sin formas efectivas de comunicación, tales como teléfonos celulares, los agentes de policía frecuentemente sienten que no tienen autoridad. La creación en la última década de unidades especiales (Fuerzas Especiales de la Policía y Grupos de Acción Rápida) para atender crímenes altamente complejos y corrupción estableció una casta élite de oficiales a quienes se les asigna mejor equipo y un sentimiento de superioridad hacia sus colegas menos afortunados.

**4.69. La PNC tiene un tercio de la cantidad de investigadores criminales que necesita para el volumen y tipo de crímenes que investiga.** Esto ha sido problema durante algún tiempo: en 2001, MINUGUA reportó únicamente 742 investigadores en la sede de la PNC. En 2003, este número había disminuido a 637, en contraste con los 1,500 recomendados por MINUGUA. De acuerdo con el Ministerio de Gobernación de la administración Colom, el gobierno necesita triplicar el número de investigadores criminales que tiene de 2,000 a 6,000 para cumplir con las normas internacionales mínimas.

### Procesamiento de los crímenes

**4.70. El volumen de casos es bajo pero está mejorando.** A pesar del aumento sostenido en el volumen de casos presentados en el sistema judicial entre 2007 y 2010, el porcentaje de casos que fueron juzgados se aumentó ligeramente durante el mismo periodo. Una explicación posible para este mejoramiento es el aumento en la capacidad del Estado para realizar investigación forense. Esto sería consistente con la creación del INACIF (Instituto Nacional de Ciencias Forenses) en 2007 y la asignación de un presupuesto substancial para su operación.

**4.71. Hay una cantidad insuficiente de defensores públicos distribuidos geográficamente de manera inefectiva.** En 2005, Guatemala tenía solamente 255 defensores públicos para más de seis millones de personas viviendo en la pobreza. Esto sería 4 defensores públicos por cada 100,000 personas pobres. La distribución geográfica muestra el sesgo urbano: 49.5 por ciento de los defensores se encuentran en la región metropolitana versus 10.5 defensores públicos en promedio para los demás departamentos. Las adjudicaciones de los defensores públicos no corresponden a la cantidad de casos ingresados al sistema. En 2005, el área metropolitana tuvo un excedente de 13 por ciento mientras que otras regiones tuvieron un déficit de 7.8 por ciento.<sup>150</sup>

**4.72. La duración excesiva de los procesos judiciales es otra limitación significativa para el desempeño del sistema de justicia criminal.** Dado que el sistema judicial no mide el tiempo que los ciudadanos acusados están bajo investigación o en juicio, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) llevó a cabo un proyecto de investigación en 2004 en el país, proveyendo evidencia empírica del abuso en el área. La ley estipula que la cantidad máxima de tiempo que una persona puede ser detenida para la investigación y juicio es de 164 días para el caso de prisión preventiva y 254 días si no hay prisión preventiva. El estudio demostró que el tiempo real es 73 por ciento más del tiempo máximo en el caso de la prisión preventiva (284 días en lugar de 164) y 47 por ciento más en caso de prisión no preventiva (374 en lugar de 254).<sup>151</sup>

## G. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**4.73. El crimen y la violencia en Guatemala son un problema multifacético que necesita una solución integral política dado sus múltiples formas y presencia en los territorios, grupos demográficos y niveles de ingreso.** Además de ser un país con el séptimo nivel más alto de homicidios en el mundo, Guatemala es afectada por muchas otras formas de crimen y violencia, de violencia intrafamiliar y femicidios a extorsiones, secuestros, robo a mano armada y todo tipo de tráfico ilegal. Mientras que cada tipo de eventos

150. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (2007).

151. Ibid.

**CUADRO 4.3: EFECTIVIDAD EN LA RESOLUCIÓN DE CASOS ABIERTOS EN PRIMERA INSTANCIA, DE ACUERDO CON LAS CATEGORÍAS JUDICIALES, (2005 Y 2009)**

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaraguab/		Panamá	
	2005	2009	2005	2009a/	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
<b>Efectividadc/</b>												
Penal	112	99	62	65	65	72	56	32	69	77	72	104
Civil	63	37	148	199	21	21	95	29	36	20	105	104
Laboral	108	113	188	142	69	48	88	52	31	31	111	97
Familiar	98	97	52	79	16	16	40	36	46	50	87	103
<b>Carga Laborald/</b>												
Penal	65	100	21	20	25	34	2	2	9	12	16	22
Civil	52	100	19	21	12	14	6	8	27	38	19	18
Laboral	74	100	26	22	28	40	7	11	10	8	10	11
Familiar	91	100	83	94	215	296	26	33	39	85	91	97

Notas: a/ La información sobre El Salvador es para 2008; b/ La información para Nicaragua solamente incluye información para casos civiles, laborales y familiares en primera instancia e instancia penal clasificados por el Código Procesal Penal. La metodología utilizada solamente cuenta para los casos que fueron cerrados el mismo año en que se abrieron; c/ Proporción de casos cerrados por año en relación a los casos abiertos ese mismo año; d/ Proporción de casos abiertos por categoría en relación al total de casos abiertos ese año. Fuente: El Estado de la Región (2012).

tiende a estar agrupado en áreas geográficas específicas del país, cuando se toma como un todo, es difícil encontrar lugares que carecen de alguna forma de violencia. De manera similar, mientras que la juventud masculina es afectada más por homicidios, las mujeres y otros grupos etarios también son afectados por otras formas de violencia. Finalmente, mientras que la victimización tiende a incrementarse con el nivel de ingresos, las personas pobres que no pueden costear seguridad privada frecuentemente viven en vecindarios controlados por pandillas criminales y están sujetos a formas de violencia cotidianas.

**4.74. Las instituciones de gobernabilidad están siendo abrumadas por la capacidad de los grupos criminales para infiltrarlas.** Las instituciones, al ser débiles, no han sido capaces de afrontar presiones externas causadas por el incremento del tráfico de drogas y esto, combinado con desigualdad profunda y falta de oportunidades para la juventud en riesgo y otros grupos vulnerables, ha producido la situación explosiva en la que se encuentra el país en este momento.

**4.75. Una revisión de las políticas, presupuestos, resultados y productos del gobierno sugiere la ne-**

**cesidad de repensar el enfoque que el gobierno ha estado siguiendo hasta ahora.** A pesar del progreso en algunos aspectos o áreas, en general, la respuesta del Gobierno ha sido fragmentada, discontinua y desequilibrada. Confrontar el desafío de la violencia criminal en Guatemala requiere un enfoque integral que atienda las dimensiones múltiples del problema por medio de iniciativas de prevención y aplicación de la ley, coordinadas por una autoridad clara dentro del gobierno y con la capacidad de supervisar la implementación de políticas de manera consistente.

**4.76. Los gastos parecen ser bajos en relación al tamaño del problema.** Es necesario repensar seriamente la manera de enfrentar el problema dado la escasez de recursos de Guatemala. Existe la necesidad de aumentar los recursos en la cadena de valor de seguridad y justicia, especialmente para: programas preventivos y policía comunitaria; recursos humanos y equipo del sector de aplicación de la ley; operativos de policía; acceso mejorado a la justicia; capacidades mejoradas de los fiscales y sistemas penitenciarios y de rehabilitación.

4.77. **También es necesaria una mejor coordinación de programas de prevención.** El Ministerio de Gobernación (MINGOB) debe desarrollar un sistema para monitorear la ejecución de todos los programas relacionados a la prevención del crimen y de la violencia, incluyendo aquellas implementadas por otros ministerios de otros sectores. El gobierno debe crear un mecanismo de coordinación interministerial para revisar la información e identificar áreas para el mejoramiento del desempeño. Un ejercicio útil para este grupo sería evaluar si los riesgos principales de crimen y violencia están asociados con un programa o conjunto de intervenciones para atenderlos y la medida en que estos programas se despliegan de manera integrada en las comunidades en áreas rojas donde estos riesgos están concentrados. El gobierno también debería considerar si (i) es aconsejable darle autoridad formal a un ministerio para la coordinación de intervenciones, por ejemplo autorizándole a estar presente en el proceso de toma de decisiones e incluso en la asignación de recursos a los programas de otros ministerios cuando tengan una función en seguridad ciudadana importante; y (ii) este rol debería ser otorgado al Ministerio de Gobernación.

4.78. **Una prioridad a corto plazo para el gobierno debe ser de mejorar sus sistemas de información sobre (a) la incidencia del crimen y la violencia y (b) el desempeño de las instituciones de seguridad y de justicia.** El proceso de toma de decisiones no puede desempeñarse apropiadamente sin la calidad apropiada de información y análisis de información. Este análisis encontró muchos vacíos en esta área. Los sistemas de información también son críticos para la coordinación y rendición de cuentas mejoradas. Abajo hay algunas recomendaciones sobre cómo abordar esta tarea.

4.79. **Guatemala debe invertir en un sistema de información de segunda generación sobre crimen y violencia.** Este sistema debe (a) captar los tipos de crímenes que no se reportan, (b) validar los datos generados, (c) producir información descriptiva clave sobre las características del crimen, e (d) ingresar todos estos datos en un sistema geo-referenciado, fácil de usar y que sea útil para la toma de decisiones proactiva sobre seguridad ciudadana y orientada a resultados. Los observatorios de la violencia son una “tecnología” institucional que ha probado ser útil para

enfrentar ese desafío. Ellos usualmente combinan una unidad a nivel nacional que trabaja para coordinar y mejorar los sistemas de información gubernamentales con una red de observatorios municipales en municipios rojos que validan y usan la información para estrategias locales de seguridad ciudadana. La información descriptiva clave que se necesita para la toma de decisiones incluye: tipo de incidente (homicidio, robo, asalto, robo de vehículo, violación, etc.); fecha, hora, día de la semana, dirección del lugar en donde ocurrió el incidente, vecindario; información de la víctima y del perpetrador (nombre, edad, sexo, ocupación, nivel de alfabetización, dirección de casa); tipo de arma y contexto del hecho (violencia interpersonal, violencia doméstica, crimen organizado, enfrentamientos con las autoridades relacionados a pandillas); y relación entre el perpetrador y la víctima. La información objetiva captada por los sistemas del gobierno debe ser complementada con encuestas periódicas estandarizadas que producen información subjetiva y situacional sobre la victimización, percepción de inseguridad, actitudes violentas, comportamiento para reducir la victimización y características urbanas y sociales de las comunidades rojas.

4.80. **Guatemala también debe fortalecer su sistema de información en el desempeño de sus instituciones de seguridad y justicia.** Para evaluar el desempeño de las instituciones de seguridad ciudadana, el gobierno debe construir un grupo de indicadores esenciales para cada uno de los pilares de la cadena de valor (prevención, aplicación de la ley, investigación criminal, justicia criminal, sistema penitenciario, rehabilitación). Estos indicadores deben servir como referencia del progreso y asegurar un mayor diálogo y coordinación entre los múltiples actores involucrados en el sector de seguridad ciudadana. Los indicadores podrían incluir: la proporción de los gastos públicos por pilar; cobertura en términos de cantidad de personal per cápita asignado a cada uno de los pilares, incluyendo policía, fiscales, defensores públicos, etc.; capacidades administrativas; índice de reincidencia; y confianza ciudadana en las instituciones públicas.



**CAPÍTULO 5**  
**PROCESO PRESUPUESTARIO, GESTIÓN DE FINANZAS**  
**PÚBLICAS Y ADQUISICIONES**

## » A. Introducción

**5.1. Sistemas robustos de Gestión de Finanzas Públicas (GFP) apoyan a los países a administrar sus recursos públicos para lograr metas estratégicas clave.** Los procesos políticos determinan la asignación de recursos dentro del presupuesto general. Después, los Ministerios y las Agencias deciden de qué manera gastarlos sujetos a mecanismos de control y rendición de cuentas. Los procedimientos por medio de los cuales se toman y se implementan esas decisiones son conocidos como sistemas de GFP. De esa manera, la GFP busca el cumplimiento de objetivos estratégicos por medio de interacciones entre sistemas, instituciones y prácticas con tres objetivos principales: (i) promover prioridades estratégicas; (ii) asegurar disciplina fiscal; y (iii) entregar valor por el dinero.<sup>152</sup>

**5.2. El proceso presupuestario anual, componente central de la GFP, tiende a estar fuertemente influenciado por intereses políticos y acuerdos institucionales.** Por ello es importante anclar ese proceso a reglas claras y transparentes. La evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera (PEFA en inglés) mide los procesos centrales de presupuestación en base a buenas prácticas en seis dimensiones críticas: (i) credibilidad presupuestaria; (ii) integralidad y transparencia del presupuesto; (iii) elaboración del presupuesto en base a políticas; (iv) previsibilidad y control de la ejecución del presupuesto; (v) rendición de cuentas, registro y realización de informes; y (vi) escrutinio y auditoría externa. La evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas (GPRC) mide el desempeño del sistema de GFP calificando 28 indicadores clave que usa para comparar sistemas en el tiempo y en diferentes países.

<sup>152</sup> Ver DfID (2001) y GPRC (2005).

**5.3. Guatemala cuenta con un Sistema de Información de Administración Financiera (SIAF) sólido.** El SIAF apoya al gobierno en la realización de procesos financieros y transacciones de manera automatizada. Además, el SIAF ayuda al gobierno a producir informes sobre la situación financiera del sector público en general para facilitar y tomar decisiones que permitan rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos.<sup>153</sup> Para el caso de Guatemala, el Sistema de Administración Financiera (SIAF) está dentro de un sistema de funcionalidad contable central que se llama Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). La primera fase del SIAF fue impulsada en 1997; desde entonces se ha expandido y mejorado con asistencia del Banco Mundial.<sup>154</sup> El SIAF cumple requisitos importantes: (i) cubre los sistemas núcleo de GFP (presupuesto, tesorería y contabilidad); (ii) cubre la mayor parte de las entidades del sector público, incluyendo los gobiernos municipales; (iii) opera con una plataforma web que permite a los usuarios interactuar en tiempo real con el sistema; (iv) produce informes en línea, muchos de los cuales son accesibles públicamente; (v) permite que los sectores rastreen y evalúen la situación de algunos procesos financieros y administrativos por medio del Sistema de Información y Gestión (SIGES); y (vi) está interrelacionado (aunque no completamente todavía) con el sistema electrónico de adquisiciones (Guatecompras).

**5.4. La Parte A de este capítulo fue extraída principalmente del informe sobre GPRC.** El informe fue preparado conjuntamente por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea en 2009. El Inserto 5.1 enumera las principales fortalezas y debilidades de los sistemas de GFP de Guatemala encontradas por el informe sobre GPRC. También incluye algunos temas sensibles identificados por el análisis del GPRC que afectan la credibilidad general del sistema y representan desafíos de gobernabilidad más amplios. En base a estos hallazgos, la sección está organizada de la manera siguiente: La Sección 1 describe el proceso de elaboración del presupuesto; la Sección 2, la previsibilidad y el control en la ejecución del presupuesto; la Sección 3 examina la contabilidad, el registro y la presentación de informes; y la Sección 4 evalúa la auditoría y el escrutinio externos. Sobre las prácticas de GFP, la Sección 5 presenta los vehículos alternativos para ejecutar el presupuesto fuera del sistema SICOIN; la Sección 6 analiza la calidad del gasto en vehículos alternativos; la Sección 7 estudia los mecanismos de rendición de cuentas de los vehículos alternativos; la Sección 8 examina cuestiones relacionadas a la deuda flotante; y la Sección 9 resume las principales conclusiones y recomendaciones.

**5.5. La Parte B utiliza un nuevo conjunto de información detallada sobre adquisiciones, así como varios estudios analíticos realizados en años recientes.** Incluye ejemplos de los desafíos específicos enfrentados en la compra de medicamentos así como la adquisición de obras públicas para proyectos de infraestructura.

153. Ver Banco Mundial (2011b).

154. Para una referencia más detallada de la experiencia de Guatemala con las reformas del SIAF ver Banco Mundial (2011b), páginas 61-63.

## INSERTO 5.1: FORTALEZAS Y DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA GFP POR EL PEFA DE GUATEMALA (2009)

### Fortalezas

- El público en general tiene acceso a información fiscal de forma amigable con el usuario y sin restricciones;
- Un análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA) es realizado anualmente tanto para la deuda interna como la externa; y
- La administración tributaria planifica y realiza auditorías anuales basadas en un sistema de administración integral de riesgo y es capaz de mantener el registro tributario actualizado.

### Debilidades

- Variación considerable de la composición de los gastos del presupuesto original;
- El alto nivel de retrasos que no puede confirmarse con precisión ni de manera oportuna;
- La clasificación presupuestaria no está plenamente alineada con las normas internacionales especialmente sobre clasificación funcional crítica para rastrear gastos por propósito;
- Realización incompleta de informes de ejecución presupuestaria;
- Falta de información fiscal consolidada sobre el sector público en general;
- Omisión de algunos saldos de cuentas;
- Ausencia de una base de datos única de recursos humanos, descripciones incompletas de los perfiles del personal y falta de auditorías de los sistemas de recursos humanos;
- Uso generalizado de procesos no competitivos para la adquisición de bienes y servicios y;
- Mecanismos de rendición de cuentas internos y externos débiles, incluyendo el papel del Congreso de supervisar las decisiones del Ejecutivo.

## B. PROCESO PRESUPUESTARIO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

### Desafíos clave en el ciclo presupuestario

5.6. **El proceso presupuestario de Guatemala está caracterizado por la coexistencia de buenas prácticas y vulnerabilidades.** Es apoyado por normas y reglamentos detallados, una Ley de Acceso a la Información Pública, un sistema de gobierno electrónico según buenas prácticas, el Sistema Integrado de Administración Financiera y el Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG). Los mejoramientos recientes al SIAF apoyan el ciclo presupuestario, lo cual significa que los principales sistemas de GFP ahora son coherentes, sofisticados y poderosos a nivel interno para registrar e integrar información sobre administración financiera para el sector público entero. El SIAF provee información financiera y sobre desempeño que es oportuna, precisa e integral para el sector público y el público y es una pieza fundamental para la

extensión y consolidación de la presupuestación moderna basada en resultados dentro del contexto de un marco multianual. Estos avances formales están reflejados en el desempeño del país en 2010 en el Índice de Presupuesto Abierto, siendo el más alto de Centro América (IBP, 2010). Sin embargo, al mismo tiempo, el proceso presupuestario en la práctica está plagado de prácticas no consistentes con las normas legales, uso limitado de los sistemas establecidos, desvinculaciones con las necesidades del sector y control limitado del gasto, entre otros.

Las principales vulnerabilidades del proceso presupuestario son las siguientes:

- a) *Vínculos débiles entre la planificación y elaboración del presupuesto.* No existe ninguna evaluación sistemática de resultados alcanzados;
- b) *Reasignaciones presupuestarias significativas.* Durante la ejecución del presupuesto, los sectores tienden a modificar la asignación presupuestaria

original, lo cual reduce la credibilidad general del presupuesto;

- c) *Vehículos alternos para ejecutar el presupuesto.* Fideicomisos y ONGs administran los recursos públicos fuera del presupuesto, haciendo difícil la evaluación de la calidad de los gastos y la realización adecuada de las auditorías externas correspondientes;
- d) *Falta de control de la deuda flotante.* Este tipo de deuda es creada sin los créditos presupuestarios correspondientes, lo cual afecta la credibilidad de las metas fiscales; y
- e) *Sanciones y controles débiles.* El régimen de sanciones es débil para lograr disuadir efectivamente las prácticas que no son consistentes con el desempeño y la credibilidad de los sistemas de GFP.

## Preparación del presupuesto

### Proceso

5.7. **Al igual que otras fases del proceso presupuestario, la preparación del presupuesto está regida principalmente por la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento.** La responsabilidad de la formulación del presupuesto está asignada en estas normas a la Comisión Técnica de Finanzas Públicas (CTFP), entidad presidida por el Viceministro de Finanzas y compuesta por altos funcionarios del Ministerio de Finanzas (MINFIN), la Secretaría de Planificación Nacional (SEGEPLAN), la SAT y, con invitación, funcionarios del Banco Central (BANGUAT). Entre enero y mayo de cada año, el MINFIN y SEGEPLAN elaboran (i) orientaciones estratégicas para la política pública, (ii) normas presupuestarias, (iii) normas para la elaboración de planes operativos anuales y, subsecuentemente, (iv) un presupuesto exploratorio con techos para cada institución pública. Entre abril y mayo, las proyecciones de ingreso fiscal son calculadas por la SAT y el MINFIN en base a las proyecciones macroeconómicas del BANGUAT, y el MINFIN realiza proyecciones de deuda pública. Entre mayo y junio se presenta al presidente y su gabinete una propuesta técnica con (i) el presupuesto total, (ii) los techos presupuestarios para cada institución pública, (iii) una estimación de

los ingresos totales, (iv) fuentes de ingreso y (v) normas presupuestarias. Los techos presupuestarios se encuentran frecuentemente por debajo de aquellos solicitados por los Ministerios y Secretarías. La aprobación presidencial de esta propuesta es acompañada de esa manera por cabildeos intensos por parte de los Ministerios y otros operadores políticos con acceso al gabinete, ejerciendo presión para la asignación de presupuestos mayores o modificaciones a las fuentes de ingreso y normas presupuestarias. Estas normas están reglamentadas generalmente por la Ley Orgánica del Presupuesto, sin embargo son complementadas por disposiciones específicas en el presupuesto anual. Estos han sido importantes vehículos para mayor transparencia presupuestaria en años recientes, por ejemplo la obligación de registrar las operaciones del gasto público en el SIAF.<sup>155</sup>

5.8. **Con la información de los techos presupuestarios aprobados se inicia la fase de programación presupuestaria de las entidades públicas.** Los proyectos de inversión pública son coordinados entre las instituciones a nivel central, en particular SEGEPLAN y los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES), para agregar los proyectos priorizados por los consejos de desarrollo comunitarios y municipales. En julio, los borradores de las propuestas de programación son presentadas por cada institución al MINFIN para su revisión e integración. En agosto, un proyecto presupuestario es presentado por el MINFIN al gabinete económico y de allí avanza al gabinete general para su discusión y aprobación presidencial. Una vez que el borrador del presupuesto es enviado al Congreso, la Constitución de Guatemala estipula que el Congreso puede aprobar, rechazar o modificar a su voluntad el tamaño, composición y fuentes de ingreso de la propuesta del presupuesto. Este poder de enmienda ubica a Guatemala, en comparación con otros países, en una situación extrema en relación a la influencia legislativa sobre el proceso presupuestario<sup>156</sup>. Y de hecho, las enmiendas legislativas a la propuesta del ejecutivo - con modificaciones interinstitucionales de adjudicaciones presupuestarias sumando un promedio de 4.9 por ciento<sup>157</sup> del presupuesto total 2008-2012 - parecen ser más pronunciadas en Guatemala

155. Barrientos (2011)

156. Ver, por ejemplo, Wehner (2006).

157. De acuerdo con cálculos subsiguientes, el porcentaje se refiere a la suma de modificaciones de los techos presupuestarios para las entidades públicas. De acuerdo con las disposiciones legales del país, únicamente las modificaciones interinstitucionales - aquellas que requieren en la fase de ejecución un decreto presidencial en lugar de uno ministerial para realizarse - se consideran (ver anexo A para el nivel resultante de desagregación).



que en otros países latinoamericanos para los cuales hay información disponible<sup>158</sup>.

### Orientación del presupuesto a políticas

5.9. **El gobierno adoptó el enfoque de elaboración de presupuesto en base a políticas, el cual está diseñado para asegurar su debida coherencia con las políticas gubernamentales en el proceso de elaboración del presupuesto.**<sup>159</sup> En términos operativos, la elaboración de presupuestos en base a políticas requiere que la preparación del presupuesto sea llevada a cabo por medio de una estructura programática en la cual los programas establecidos reflejen las intenciones políticas. Una descripción más detallada de esas descripciones políticas está establecida en los planes operativos anuales (Programas Operativos Anuales, POAs) los cuales describen los programas, subprogramas, actividades y tareas a realizarse durante el año fiscal, principalmente en términos físicos y estimaciones de costos asociados, incluyendo en algunos casos estimaciones de costos unitarios. Estas estimaciones de costos forman la base para la preparación del presupuesto vinculando la estructura programática del Programa Operativo Anual (POA) con la del presupuesto. Bajo los planes operativos anuales, se han agregado a los programas individuales objetivos específicos y medibles, resultados e indicadores para facilitar el monitoreo de los resultados y permitir la evaluación del desempeño.

5.10. **Sin embargo, en la práctica este acercamiento no ha sido plenamente implementado porque el SIAF no puede apoyar categorías de gasto desagregadas, limitando a los sectores a incluir en el presupuesto solamente actividades agregadas las cuales - una vez es aprobado el presupuesto - facilitan las redistribuciones entre las categorías.** De esa manera, las actividades y tareas más detalladas de los planes operativos no están incorporadas plenamente al

presupuesto. De igual forma, los sectores no tienen incentivos para revisar los costos unitarios de las actividades porque si se encuentra que se necesitaron menos recursos para la entrega de servicios y compra de bienes, esto podría resultar en asignaciones presupuestarias menores el año siguiente. Por otro lado, estas revisiones son críticas para asegurar la calidad de la elaboración del presupuesto para programas para que sea consistente con las metas de la política pública. Además y dependiendo de las capacidades contables del SIAF, algunos sectores solo pueden estimar los costos directos de sus actividades porque los costos indirectos, tales como salarios, servicios públicos y otros no pueden desagregarse. También, si el costo unitario de los servicios de salud no incluye la depreciación de las instalaciones de salud, el financiamiento para el mantenimiento puede no presupuestarse y los servicios se deteriorarían con el tiempo.

5.11. **Para resolver estos problemas, la preparación presupuestaria ha evolucionado de la elaboración de presupuestos por programas (sin vínculos efectivos a la planificación) hacia una elaboración del presupuesto más orientada al desempeño**<sup>160</sup>. Estos esfuerzos iniciaron en 1997 cuando el Ministerio de Finanzas (MINFIN), junto con los ministerios del sector, empezaron a revisar la estructura programática del presupuesto y hacer que los procesos presupuestarios fueran más integrales. A pesar de que estas revisiones han mejorado el enfoque presupuestario en base a programas, permitiendo a los sectores asignar recursos a programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras, la asociación entre actividades y programas todavía necesita mejorarse. En algunos casos las actividades están definidas muy ampliamente (costo administrativo o vacunación) lo cual hace difícil evaluar su pertinencia para los programas a los que pertenecen.

5.12. **Desde 2007, el MINFIN ha implementado - como proyectos pilotos - un presupuesto basado**

158. El promedio de 4.9% excede los promedios de 1997-2005 para Colombia, Perú, Venezuela, Brasil, Ecuador y Bolivia presentados en Hallerberg et al. (2009).

159. GPRC (2005).

160. La evolución de la presupuestación basada en programas a la presupuestación basada en desempeño comprende al menos cuatro etapas. La primera etapa consiste en establecer la estructura del programa en un contexto más amplio de la planificación presupuestaria y política, frecuentemente como parte del Marco de Gastos a Mediano Plazo (MGMP), el cual es considerado un elemento estratégico que vincula los objetivos de las políticas con los planes presupuestarios anuales detallados. En la segunda etapa, es crítico proveer administradores de presupuesto con más flexibilidad, eliminando las limitaciones institucionales y de información con el propósito de hacer que las actividades, programas y metas estratégicas sean más consistentes entre sí. La tercera etapa prevé el mejoramiento y expansión de los sistemas para costear los presupuestos. Finalmente, la cuarta etapa, la más compleja, prevé la introducción de mecanismos nuevos de rendición de cuentas e incentivos presupuestarios para completar una elaboración del presupuesto en base a políticas que aseguran un uso efectivo y eficiente de la administración de recursos públicos.

**en resultados con apoyo de la Comisión Europea (CE).** El objetivo es mejorar los vínculos entre la planificación y los procesos presupuestarios definiendo indicadores de resultados y la estructura programática tanto en los planes operativos como en el presupuesto. El elemento crítico de la nueva metodología es la definición de resultados a ser logrados con los recursos disponibles. Los Ministerios de Salud, Educación y Gobernación se seleccionaron como pilotos y desde 2008, sus propuestas de presupuesto han incorporado la nueva metodología. El Ministerio de Salud ha progresado significativamente: su presupuesto de 2010 define dos objetivos estratégicos basados en los ODMs - (i) porcentaje de niños menores de cinco años cuya altura se encuentra debajo del promedio de la población de referencia, y (ii) proporción de nacimientos atendidos por personal médico o enfermeras (parto institucional) - y asigna recursos a programas dirigidos a lograr esos indicadores. A pesar de que las iniciativas piloto parecen ser prometedoras, hay riesgo de que no sean sostenibles porque el marco legal todavía es el mismo, en particular en relación al Marco de Gastos a Mediano Plazo (MGMP). La Ley General del Presupuesto no provee un marco de referencia para el mediano plazo, ni tampoco lo proveen sus lineamientos. El artículo 8 hace una amplia referencia a la producción y presentación de un presupuesto multianual, aunque no está claro si se refiere a dos, tres o más años.

**5.13. Para expandir el uso de la nueva metodología, el MINFIN ha alentado a los sectores a utilizar un MGMP de facto proponiendo los indicadores sectoriales asociados a la preparación del presupuesto.** Sin embargo, hay resistencia interna al cambio, la apropiación de esos indicadores es débil aún y no hay evaluación formal de los indicadores resultantes. Se espera que una vez que la iniciativa piloto finalice y la metodología se haya afinado, más sectores se someterán al proceso de revisión de la estructura programática, definiendo indicadores de resultados, mejorando la preparación presupuestaria y obteniendo mejores resultados del uso de recursos públicos.

**5.14. En particular, el MINFIN está interesado en realizar estudios de evaluación del impacto de los gastos públicos en cooperación con otros ministe-**

**rios.** En este contexto el MINFIN está planificando implementar como piloto la revisión del gasto de algunos programas críticos, empezando por el programa de nutrición infantil ejecutado por el Ministerio de Salud. A pesar de que Guatemala ha asignado recursos significativos para combatir la desnutrición infantil, el país tiene uno de los peores indicadores de desnutrición infantil en el mundo. El objetivo de la revisión es establecer si el servicio ha sido entregado de manera eficiente y puntual.

### *Previsibilidad y control en la ejecución del presupuesto*

**5.15. Los sistemas de GFP son cruciales para asegurar el cumplimiento durante la ejecución del presupuesto.** Normados principalmente por la Ley Orgánica del Presupuesto de 1997, la ejecución del presupuesto queda bajo la influencia de CTPF. El control del cumplimiento ha sido facilitado desde 1998 por el sistema SIAF-SAG para el cual se han creado subsistemas recientemente especializados de contabilidad (SICOIN), adquisiciones y contrataciones (GUATECOMPRAS) y administración de personal (GUATENOMINAS), entre otros. De manera paralela, un Sistema Nacional de Inversión Pública fue desarrollado por SEGEPLAN. El SIAF y sus subsistemas operan en el gobierno central así como en todos los municipios. Gracias a estos sistemas a la Ley de Acceso a la Información Pública de 2008, el acceso a detalles de ejecución del presupuesto está disponible para el público en general.<sup>161</sup>

**5.16. Las redistribuciones dentro del presupuesto durante su ejecución son altamente discrecionales y significativas en su alcance.** Mientras el ejecutivo está limitado por la rigidez del presupuesto, como por ejemplo la designación legislativa de fondos y demandas de sindicatos del sector público, puede retomar el control sobre la ejecución del presupuesto por medio de transferencias presupuestarias intra-institucionales (por decreto ministerial) e inter-institucionales (por medio de decreto presidencial). En vista de la exposición del país a desastres naturales, imperfecciones en la planificación presupuestaria y fluctuaciones potenciales en sus ingresos (limitados) que requieren ajustes en el gasto, este poder especial es justificado. Sin embargo, las transferencias presupuestarias se

161. Barrientos (2011).

**CUADRO 5.1: DESVIACIONES REALES DEL PRESUPUESTO ORIGINALMENTE APROBADO (2008-2010)**

Institución Pública	2008			2009			2010			2011		
	Presupuesto inicialmente aprobado	Presupuesto de fin de año	% variación	Presupuesto inicialmente aprobado	Presupuesto de fin de año	% variación	Presupuesto inicialmente aprobado	Presupuesto de fin de año	% variación	Presupuesto inicialmente aprobado	Presupuesto de fin de año	% variación
Presidencia de la República	164	175	7%	191	213	11%	191	208	9%	185	231	25%
Ministerio de Relaciones Exteriores	250	283	13%	220	304	38%	220	285	30%	278	302	8%
Ministerio de Gobernación	2.610	2.369	-9%	3.275	2.700	-18%	3.275	2.708	-17%	3.275	3.160	-4%
Ministerio de la Defensa Nacional	1.265	1.261	0%	1.301	1.309	1%	1.301	1.278	-2%	1.555	1.543	-1%
Ministerio de Finanzas Públicas	227	235	3%	213	228	7%	213	246	15%	309	271	-12%
Ministerio de Educación	6.500	5.899	-9%	7.588	8.344	10%	7.588	9.350	23%	9.323	10.251	10%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3.000	2.764	-8%	3.738	3.342	-11%	3.738	3.840	3%	3.930	4.454	13%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	352	266	-24%	358	505	41%	358	632	77%	594	591	-1%
Ministerio de Economía	230	352	53%	237	205	-13%	237	276	17%	275	257	-7%
Ministerio de Agricultura	1.231	1.185	-4%	828	664	-20%	828	978	18%	631	820	30%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3.000	4.447	48%	4.594	5.293	15%	4.903	6.733	37%	4.359	8.185	88%
Ministerio de Energía y Minas	46	48	4%	47	50	7%	47	119	154%	100	87	-13%
Ministerio de Cultura y Deportes	332	285	-14%	444	362	-18%	444	407	-8%	356	355	0%
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	2.020	2.553	26%	2.742	3.119	14%	2.742	3.127	14%	2.190	2.437	11%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	41	52	25%	98	78	-21%	98	89	-9%	139	153	10%
Obligaciones del Estado a Cargo de la Tesorería	14.594	15.295	5%	16.986	16.689	-2%	16.986	16.744	-1%	18.083	18.195	1%
Servicio de Deuda Pública	6.626	6.425	-3%	6.812	6.577	-3%	6.812	7.212	6%	8.754	7.825	-11%
Ministerio Público	47	43	-8%	53	53	0%	53	52	-1%	55	58	6%
<b>Total</b>	<b>42.535</b>	<b>43.936</b>	<b>3%</b>	<b>49.723</b>	<b>50.032</b>	<b>1%</b>	<b>50.032</b>	<b>54.283</b>	<b>8%</b>	<b>54.391</b>	<b>59.175</b>	<b>9%</b>

Fuente: Barrientos (2011) y Ministerio de Finanzas Públicas.

prestan para las negociaciones políticas y dificultan el seguimiento de los objetivos de la política supuestamente representados en el presupuesto. De hecho, el promedio de la varianza en exceso del total de la desviación, que mide la redistribución presupuestaria en general, fue de 11 por ciento de 2005 a 2010. Esto significa que la composición de gastos reales, comparado con el presupuesto original, excedió al menos dos veces el estándar internacional.<sup>163</sup> De esa manera, la mayor parte de los sectores tienen muy poca certeza respecto a si la totalidad de los recursos estipulados en los presupuestos estarán disponibles para financiar sus programas y proyectos. Las redistribuciones entre programas dentro del mismo ministerio no requieren la aprobación del gabinete, en cambio las redistribuciones de un ministerio a una secretaría dependiente o a otro ministerio necesitan la aprobación del gabinete. Una vez que se ha obtenido la aprobación, el ministerio beneficiario puede comenzar a utilizar los recursos adicionales mientras que el MINFIN actualiza la información en el SICOIN de acuerdo con los cambios. El Cuadro 5.1 presenta los gastos reales por ministerio, en comparación con el presupuesto original aprobado para el periodo 2008-2011.

**5.17. A pesar de que el MINFIN ha implementado un mecanismo de cuota trimestral de gastos para apoyar la ejecución presupuestaria, el sistema no ha funcionado todavía como se esperaba.** Como lo mostró el GPRC de 2009, el sistema de asignación trimestral funciona bien en momentos normales. Sin embargo, en periodos de austeridad fiscal, tales como las crisis económicas globales de 2008-2009, el sistema de cuotas tiende a colapsar. Las cuotas de gastos fueron restringidas a límites mensuales y cualquier saldo al final del mes debió ser reembolsado a la tesorería. En esta situación, la ejecución presupuestaria fue afectada porque los sectores no pudieron predecir si los recursos líquidos estarían disponibles para pagar compromisos y gastos acumulados. La incapacidad de pagar gastos acumulados en algunas entidades contribuyó a la generación de retrasos. La falta de previsibilidad de los recursos en estas circunstancias también

presenta un obstáculo para la administración efectiva orientada a resultados. Una de las razones por las que el mecanismo de cuotas no funciona de la manera en que se esperaba es la falta de controles en información ex ante, resultado del ingreso simultáneo (en lugar de cronológico) de compromisos, devengados y pagos en el sistema de información, lo cual no permite a la tesorería predecir las necesidades de efectivo con antelación.

### *Contabilidad, registro y realización de informes*

**5.18. El tercer elemento que afecta la elaboración de presupuestos y el desempeño de los sistemas de GFP es la contabilidad, el registro y la realización de informes sobre las transacciones financieras.** En particular, el Gobierno enfrenta desafíos en la producción de declaraciones financieras e informes de acuerdo con los estándares internacionales. Esos desafíos están principalmente relacionados al hecho de que es posible ejecutar parte del presupuesto fuera del SICOIN. Sin embargo, en 2010, el MINFIN presentó por primera vez las declaraciones financieras del Gobierno General incluyendo la Declaración del Balance.<sup>164</sup> Este es un paso importante hacia las cuentas públicas más transparentes y con mayor rendición de cuentas.

**5.19. En términos de contabilidad, el gobierno enfrenta dos desafíos importantes.** Primero, la realización de la contabilidad de tierra y construcción, en donde el valor en los libros se ha mantenido igual durante más de 40 años y no se ha ajustado ni por los precios del mercado o la depreciación.<sup>165</sup> Sin embargo, en muchos casos el MINFIN no tiene la información requerida y consecuentemente no puede registrar apropiadamente (en términos de contabilidad) algunos activos fijos.

**5.20. El segundo desafío está relacionado a la contabilidad y registro de obras e infraestructura públicas construidas por medio de fideicomisos.** En general estas obras e infraestructura son propiedad de los fideicomisos y se mantienen en sus libros de

163. Con respecto a eso, la metodología de la GPRC para la PI-2 especifica que el país podría obtener una D, ya que la varianza en la composición del gasto excedió la desviación general en el gasto primario en 10 puntos porcentuales durante al menos dos de los últimos tres años.

164. A pesar de que todavía hay algunas cuentas debajo de la línea equivalente a 10 por ciento del total del balance en 2010, las declaraciones financieras fueron formalmente firmadas por el MINFIN.

165. Dado que los sistemas de contabilidad no están basados en la acumulación, la depreciación de activos fijos no está incorporada en los estados de cuentas.

contabilidad. Pero antes de transferir esas cuentas a las declaraciones financieras del Gobierno, es necesario realizar una conciliación de cuentas. En el pasado, el MINFIN transfirió los recursos del presupuesto a esos fideicomisos. En términos contables, la transacción fue registrada como una reducción de efectivo acompañada con un aumento igual de las cuentas por cobrar. Los fideicomisos tienen pocos incentivos para regularizar los gastos (por ejemplo, por medio de facturas y recibos registrados en el SICOIN) de manera puntual. Por lo tanto, en la medida en que el espacio fiscal permita y las obras e infraestructura sigan o concluyan, el MINFIN activa una cuenta de regularización llamada “Construcción en Marcha” como parte de los activos fijos para conciliar cuentas. En la medida en que se incrementa la “Construcción en Marcha” disminuyen las “cuentas por cobrar”. Sin embargo, “Construcción en Marcha” representa 41 por ciento del total de los activos del Gobierno General y 60 por ciento del total de los activos del Gobierno Central, lo cual representa una gran proporción de los activos públicos sujetos a regularización. Mientras esa cuenta aparece en las declaraciones financieras públicas, un proceso completo de conciliación está pendiente todavía.

**5.21. Respecto a la adopción de los estándares de contabilidad internacionales, los sistemas actuales de tecnología de información (TI) tienen limitaciones serias que hacen difícil la incorporación de los estándares.** Por lo tanto, el MINFIN está interesado en explorar opciones para un nuevo sistema de TI más orientado al apoyo administrativo así como a los procesos financieros. En este contexto, el MINFIN también está interesado en opciones de paquetes integrales que podrían encontrarse en el mercado, incluyendo la posibilidad de una Planificación de Recursos Gubernamentales (PRG).

### *Escrutinio y auditoría externos*

**5.22. El control y evaluación del presupuesto son tanto normativa como sustantivamente las fases menos desarrolladas del proceso presupuestario en**

**Guatemala.**<sup>166</sup> Cada entidad pública tiene una unidad de auditoría interna con supervisión externa provista por la Contraloría General de Cuentas (CGC). La Ley de la CGC de 2003 provee procedimientos modernos de auditoría, pero – debido a ambigüedades legales y recursos limitados – tiene capacidades limitadas para la aplicación de sanciones. Las violaciones de las normas legales relacionadas al proceso de presupuestación quedan impunes en términos generales.<sup>167</sup> En lugar de ello, la CGC está principalmente involucrada en auditorías de procesos, en particular referidas a auditorías a posteriori. Mientras tiene también un mandato respectivo, el involucramiento de la CGC en la calidad del gasto público y las evaluaciones de impacto ha sido limitado hasta la fecha. De manera similar, SEGEPLAN, a pesar de que tiene la obligación legal de evaluar la inversión pública, ha asumido en la práctica un papel limitado.

**5.23. La Constitución establece que la CGC debe auditar anualmente los estados financieros del Gobierno General para informar al Congreso sobre la recaudación de ingresos así como gastos.**<sup>168</sup> La CGC evalúa la ejecución del presupuesto y la forma en que lo realizaron las entidades correspondientes (los procesos de compra asociados). Estas auditorías son realizadas por medio de una revisión de los informes financieros generados por el sistema SICOIN y documentos presentados por el Despacho del Contralor General de la CGC. En general, la opinión de los auditores ha sido calificada, lo cual significa que las entidades del Gobierno Central han seguido las normas de contabilidad internacionales apropiadamente con algunas excepciones menores. De esa manera, se considera que los estados financieros representan equitativamente la situación financiera.

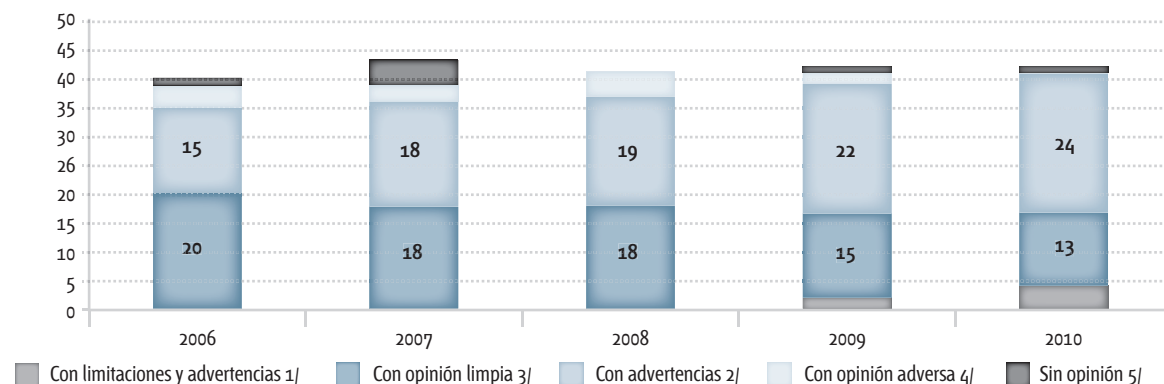
**5.24. Por otro lado, entidades descentralizadas y autónomas son auditadas en base a los estados financieros e informes generados por el sistema de GFP respectivo (SIAF-Muni para el caso de los gobiernos municipales).** En general, la opinión del Contralor ha sido una opinión limpia en algunos casos y con advertencias en otros. Una opinión limpia es equi-

166. Barrientos (2011).

167. Después de la CGC, el legislativo puede solicitar investigaciones y cuando se detecten infracciones a la ley, presentar casos al Ministerio Público. En la práctica sin embargo, este no ha sido un camino importante para el control del presupuesto.

168. Los resultados de las auditorías correspondientes para 2006-2010 se encuentran en el siguiente vínculo: [http://www.contraloria.gob.gt/i\\_inf.php](http://www.contraloria.gob.gt/i_inf.php).

**GRÁFICO 5.1: OPINIÓN DE AUDITORÍA DE LA CGC RESPECTO A LOS INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y AUTÓNOMAS (2006-10)**



Notas: 1/ una opinión con limitaciones y advertencias establece que a excepción de las limitaciones y advertencias señaladas, las declaraciones financieras presentan de manera justa la situación financiera y resultados de las operaciones de la entidad de acuerdo con los Estándares de Contabilidad Internacionales. 2/ una opinión con advertencias establece que a excepción de las advertencias, las declaraciones financieras presentan de manera justa la situación financiera y los resultados de las operaciones de la entidad de acuerdo con los Estándares Internacionales de Contabilidad. 3/ una opinión limpia establece que las declaraciones financieras presentan de manera justa la situación financiera y los resultados de las operaciones de la entidad de acuerdo con los Estándares de Contabilidad Internacionales. 4/ una opinión adversa establece que las declaraciones financieras no presentan de manera justa la situación financiera y los resultados de las operaciones de la entidad de acuerdo con los Estándares de Contabilidad Internacionales. 5/ ninguna opinión establece que el auditor no puede expresar su opinión porque las limitaciones encontradas no pueden permitir al auditor auditar las declaraciones financieras de acuerdo con los Estándares de Contabilidad Internacionales. Fuente: CGC

valente a una opinión calificada utilizada en el caso de las entidades del Gobierno Central. La Gráfica 5.1 presenta el tipo de opinión de auditor para las entidades descentralizadas y autónomas en 2006-2010.

**5.25. Más allá de la opinión del auditor, la auditoría se presenta con un conjunto de sanciones que el auditor recomienda para los funcionarios públicos que deben rendir cuentas del mal uso de los recursos.** Sin embargo, es difícil estimar las cantidades de esos recursos. Además, se puede apelar las sanciones en la Contraloría General de Cuentas para obtener reducciones de hasta 90 por ciento de las cuales la mayor parte son concedidas. Por lo tanto, la estructura de sanciones es relativamente débil, lo cual afecta la credibilidad de los sistemas de GFP.

### Desafíos clave en las prácticas de GFP

**5.26. Los desafíos clave en GFP son (i) el hecho que es posible ejecutar el presupuesto fuera del Sistema SICOIN; y (ii) la práctica de generar retrasos o “deuda flotante”.** Como se ha indicado, el SIAF está muy bien equipado para llevar a cabo la ejecución general del presupuesto y asegurar controles automatizados para que el sector público pueda rendir cuentas de manera transparente. Sin embargo, vehículos alternativos pueden ser utilizados para ejecutar fondos fuera del presupuesto, reduciendo así la transparencia y la

rendición de cuentas. Esta parte describe y comenta dos tipos de vehículos alternativos – los fideicomisos y los acuerdos con ONGs – así como las prácticas que crean el problema de la deuda flotante.

### Vehículos alternativos para ejecutar el presupuesto fuera de los sistemas de GFP

#### Fideicomisos

**5.27. Los fideicomisos, como un mecanismo paralelo de ejecución presupuestaria, emergieron por primera vez en respuesta al terremoto de 1976.** En vista de la emergencia, se estableció un fondo de conformidad con los estatutos del sector privado, en lugar de un nuevo reglamento. El fideicomiso, actuando como mecanismo único de coordinación con diferentes entidades públicas, permitió al Gobierno desembolsar rápidamente los fondos para la reconstrucción. La falta de una disposición legal específica implicaba que los fideicomisos representaron un mecanismo de ejecución ágil en el contexto de reglamentos que de otra manera serían onerosas, en particular respecto a las adquisiciones. Permitiendo una programación multianual del gasto, los fideicomisos también ofrecieron ventajas para previsibilidad del presupuesto.

**5.28. A pesar de que las leyes que norman los fideicomisos se refieren solamente a fideicomisos priva-**

**dos, los fideicomisos públicos están sujetos a la misma legislación.** El Código Comercial de enero de 1971 (Decreto legislativo 2-70) es la legislación primaria que norma los fideicomisos.<sup>169</sup> Un fideicomiso se constituye por medio de un contrato que implica tres partes: (i) el fideicomitente que transfiere los bienes y derechos que constituyen el fideicomiso; (ii) el fiduciario que recibe y administra bienes y derechos hasta que los objetivos del fideicomiso sean logrados; y (iii) el fideicomisario quien se beneficiará de las actividades financiadas por el fideicomiso. El fideicomisario puede o puede no estar especificado en los estatutos del fideicomiso.

**5.29. La aplicación de la legislación originalmente diseñada para fideicomisos del sector privado le crea problemas de rendición de cuentas al sector público.** Mientras el uso de fideicomisos per se no es malo, el hecho de esquivar las Leyes Orgánicas del Presupuesto y de Contratación generan serias preocupaciones sobre la transparencia de las finanzas públicas en Guatemala.<sup>170</sup> Si bien los fideicomisos públicos son similares a los privados, en el sentido de que el Gobierno (como fideicomitente) transfiere fondos y derechos al fiduciario, existen varias diferencias importantes. En primer lugar, se requiere que el gasto público se realice de conformidad con procedimientos de administración pública financiera y de adquisiciones; sin embargo, estas no son aplicadas a los fideicomisos públicos porque están normados por la ley del sector privado. De manera similar, los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas (incluyendo auditorías) que generalmente se aplicarían al gasto público no son aplicados de igual manera a los fideicomisos públicos. Como resultado de ello, la información sobre la ejecución del gasto público por medio de fideicomisos es limitada, en comparación con el gasto público corriente realizado por medio del sistema de SICOIN.

**5.30. Los fideicomisos públicos son una modalidad crecientemente popular para ejecutar el gasto,**

**especialmente entre las entidades del Gobierno Central.** Hoy en día hay más de 60 fideicomisos operando en un rango amplio de sectores. La Gráfica 5.2 demuestra que los recursos del presupuesto administrados por medio de fideicomisos subieron a más del doble entre 2004 y 2010. 70 por ciento de esta ejecución puede ser atribuida al Fondo de Mantenimiento Vial del país (COVIAL) y el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) – ambos bajo el Ministerio de Obras Públicas – así como el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADES). Otra parte del aumento se origina en la introducción y rápida expansión del programa de transferencias condicionadas en efectivo Mi Familia Progresas.

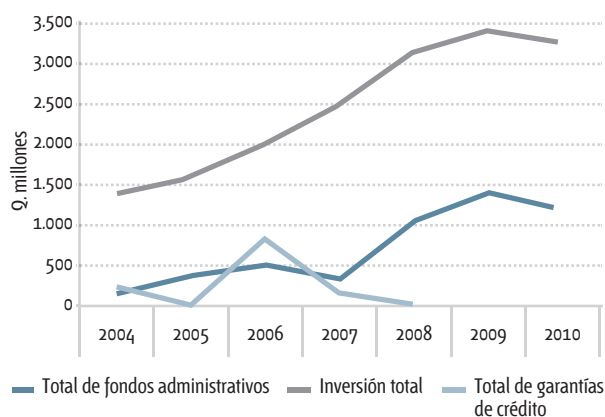
**5.31. Los fideicomisos cumplen diferentes funciones.** De acuerdo con la diferente naturaleza y objetivos de los fideicomisos, el MINFIN los clasifica en tres categorías: (i) aquellos que administran fondos que son distribuidos en forma de subsidios específicos o generales; (ii) aquellos que se invierten en infraestructura; y (iii) aquellos que proveen créditos y garantías. El financiamiento provisto por fideicomisos puede ser (i) reembolsable (principalmente créditos y garantías de créditos); (ii) no reembolsable; o (iii) una combinación de ambos. Los fideicomisos pueden ser ejecutados por el Gobierno Central o por entidades autónomas y descentralizadas. En 2004-2010, el 69 por ciento de los fideicomisos del Gobierno Central fueron para inversión, el 26 por ciento administraron fondos y el 5 por ciento proveyeron garantías de crédito. De los fideicomisos autónomos y descentralizados, el 61 por ciento administraron fondos y el 39 por ciento fueron para la inversión.

**5.32. Los fideicomisos públicos han jugado un papel importante en la ejecución de inversión de capital.** Desde 2009, el MINFIN ha registrado e informado sobre la ejecución del presupuesto de todos los fideicomisos que han recibido fondos del presupuesto, de

169. Además, hay nuevos lineamientos aplicables a los fideicomisos públicos, como el Manual Operativo (abril 2010), el cual establece los procedimientos GFP que los fideicomisos deben seguir para regularizar los gastos y formular el presupuesto. Este manual fue aprobado por medio de un acuerdo ministerial. Además, la Ley del Presupuesto de 2011 establece reglas para normar el funcionamiento de los fideicomisos y hacer que tengan una mayor rendición de cuentas. Sin embargo, esta ley es obligatoria solamente dentro del mismo año presupuestario, lo cual crea incertidumbre respecto a su sostenibilidad en años futuros.

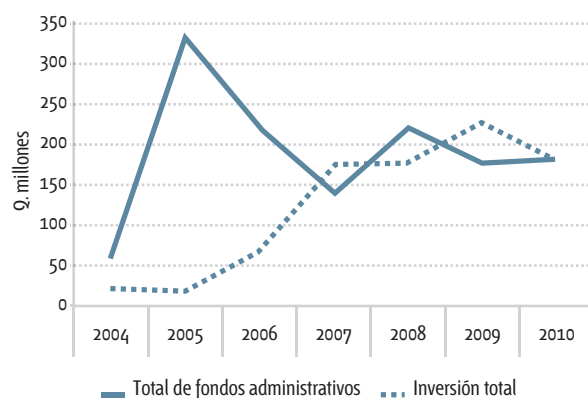
170. Además, hay nuevos lineamientos aplicables a los fideicomisos públicos, como el Manual Operativo (abril 2010), el cual establece los procedimientos GFP que los fideicomisos deben seguir para regularizar los gastos y formular el presupuesto. Este manual fue aprobado por medio de un acuerdo ministerial. Además, la Ley del Presupuesto de 2011 establece reglas para normar el funcionamiento de los fideicomisos y hacer que tengan una mayor rendición de cuentas. Sin embargo, esta ley es obligatoria solamente dentro del mismo año presupuestario, lo cual crea incertidumbre respecto a su sostenibilidad en años futuros.

**GRÁFICO 5.2: FIDEICOMISOS DEL GOBIERNO CENTRAL: RECURSOS ASIGNADOS POR PROPÓSITO PRIMARIO (2004-10)**



Fideicomisos del Gobierno Central: recursos asignados por propósito primario (2004-10)

**GRÁFICO 5.3: FIDEICOMISOS AUTÓNOMOS Y DESCENTRALIZADOS: RECURSOS ASIGNADOS POR PROPÓSITO PRIMARIO (2004-10)**



Fideicomisos del Gobierno Central: recursos asignados por propósito primario (2004-10)

**CUADRO 5.2: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, FIDEICOMISOS (2004-2011) (Q. MILLONES)**

Tipo de fondo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	% del total
<b>Fondos administrativos</b>	<b>119</b>	<b>271</b>	<b>420</b>	<b>487</b>	<b>137</b>	<b>978</b>	<b>1.550</b>	<b>1.144</b>	<b>5.105</b>	<b>19%</b>
Mi Familia Progresá	0	0	0	0	0	786	1.108	886	2.780	10%
Fondo Guatemalteco de Vivienda	83	237	370	440	120	160	417	227	2.054	8%
<b>Inversiones</b>	<b>881</b>	<b>1.561</b>	<b>1.685</b>	<b>1.249</b>	<b>2.762</b>	<b>2.895</b>	<b>3.138</b>	<b>2.006</b>	<b>16.176</b>	<b>59%</b>
Fondo Vial (COVIAL)	640	689	873	879	1.924	1.646	1.678	1.416	9.744	36%
FONAPAZ	240	323	569	350	723	847	1.229	409	4.691	17%
Garantías de crédito	61	23	6	6	108	0	0	0	204	1%
Otros fideicomisos	941	1.005	1.134	1.010	724	227	391	278	5.710	21%
<b>Total</b>	<b>2.002</b>	<b>2.860</b>	<b>3.243</b>	<b>2.753</b>	<b>3.731</b>	<b>4.100</b>	<b>5.079</b>	<b>3.428</b>	<b>27.194</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos del personal en base a información del MINFIN.

**CUADRO 5.3: GASTOS EJECUTADOS POR ONGS Y OTROS ACUERDOS COMO PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO TOTAL EJECUTADO DEL SECTOR.**

	2009	2010
Total ONGs/Total Ministerio de Salud	14%	12%
Total ONGs/Total Ministerio de Educación	9%	4%
Total ONGs/Total Infraestructura	2%	5%
Total ONGs/ Obligaciones de Tesorería	2%	1%
Total ONGs/Total Ministerio de Cultura y Deportes	23%	18%
<b>Total ONGs/Presupuesto Total</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>

Fuente: Cálculos del personal en base a información del MINFIN.



conformidad con los requisitos de transparencia establecidos en las leyes presupuestarias anuales. En base a esta información, los fideicomisos públicos han ejecutado en promedio cerca de 18 por ciento del total del capital presupuestario y 7 por ciento del total de los gastos corrientes en 2009-2010.

**5.33. Los fideicomisos, clasificados como fondos administrativos, canalizan principalmente subsidios a beneficiarios.** Los cuatro fideicomisos en esta categoría representaron 94 por ciento del total de gastos no reembolsables administrados y ejecutados por los fideicomisos 2004-2011.<sup>171</sup> De estos cuatro, el fideicomiso Mi Familia Progresiva, el cual financia el programa de transferencias condicionadas en efectivo del Gobierno, representó más del 50 por ciento de estos gastos, seguido de los fideicomisos que administran subsidios para vivienda, agricultura y grupos indígenas. Mi Familia Progresiva fue creado formalmente en abril de 2009 para asistir viviendas extremadamente pobres con niños pequeños con el requerimiento que cumplan con responsabilidades respecto a la salud, nutrición y educación. Desde entonces, este fideicomiso ha recibido fondos acumulados del presupuesto de alrededor de US\$400 millones. El fideicomiso de subsidios para hipotecas fue creado en 1996 para apoyar una reducción en el déficit de vivienda especialmente para las personas más pobres. El fideicomiso para la modernización agrícola fue creado en 1994 para proveer asistencia técnica y fondos a los agricultores con el propósito de mejorar la productividad del sector. Finalmente, el fideicomiso para los pueblos indígenas fue creado en julio de 2004 para apoyar y fortalecer el desarrollo humano de los pueblos indígenas mayas.

**5.34. Los fideicomisos de inversión pública son dirigidos a complementar programas de inversión pública administrando el ciclo de los proyectos de infraestructura.** Seis fideicomisos de inversión pública representaron el 99 por ciento del total de gastos no reembolsables de fideicomisos de inversión entre 2004 y 2011. Dentro de esos seis, los más importantes son el Fondo de Mantenimiento Vial (COVIAL) y el Fondo Nacional para la Paz. COVIAL representó el 60 por ciento de todos los gastos administrados por fideicomisos de inversión pública no reembolsables.

Fue creado por medio de un Acuerdo Gubernativo en octubre de 1998 para financiar la construcción y mantenimiento de la red vial del país. El Fondo para la Paz fue establecido en 1991 para promover y consolidar el proceso de paz después del final del conflicto civil. Los recursos dedicados a este tipo de fideicomiso aumentaron en un 128 por ciento entre 2004 y 2011, y representan el 59 por ciento del total de los recursos de fideicomiso.

**5.35. Los fideicomisos de crédito y de garantía de crédito están dirigidos a mejorar el acceso al crédito y dirigir el crédito a algunos sectores y pequeñas empresas.** El financiamiento provisto por estos fideicomisos es ampliamente reembolsable. Además de apoyar la solvencia del sector bancario, este tipo de fideicomiso ayuda a la micro y pequeña empresa así como a pequeños productores agrícolas (incluyendo caficultores). Los recursos dedicados a este tipo de fideicomiso han estado disminuyendo y representan el 1 por ciento del total de los recursos en fideicomisos (Cuadro 5.2).

#### **Organizaciones no gubernamentales (ONGs)**

**5.36. Los acuerdos con organizaciones no gubernamentales son otro vehículo común utilizado para ejecutar recursos públicos.** La contratación pública de ONGs se originó en el sector de salud. Con poca capacidad pública para proveer servicios de salud en áreas rurales lingüística y culturalmente diversas, una buena parte de las intervenciones del Sistema Integrado de Atención de Salud es realizado por ONGs. Más recientemente, sin embargo, la contratación de ONGs para obras públicas se ha incrementado. Parcialmente debido a esta práctica, las ONGs tienen una proporción cada vez mayor del presupuesto público, representando entre 1 y 23 por ciento de la ejecución del presupuesto de los ministerios del sector en 2009 y 2010. Esto es equivalente a 4 y 3 por ciento del total del presupuesto respectivamente (Cuadro 5.3).

**5.37. Al igual que los fideicomisos, las ONGs no están sujetas a supervisión y controles presupuestarios de manera regular.** Para atender las preocupaciones de transparencia en relación a la ejecución

171. Las inversiones y gastos no reembolsables, a excepción de los pagos al fiduciario, son gastos para financiar proyectos y programas tales como carreteras, puentes y escuelas además de subsidios y otras transferencias a beneficiarios. La información es extraída de las declaraciones financieras del fideicomiso por el MINFIN.

de fondos por medio de ONGs, en 2008 el MINFIN introdujo normas que condicionan los anticipos a las ONGs a la realización de una contabilidad detallada previa sobre los gastos ejecutados. En 2010, poco menos de 30 por ciento de la cantidad transferida a las ONGs se contabilizó por medio de esta práctica; el resto fueron canalizados a ONGs por medio de “aportaciones directas” estipuladas por el congreso para las cuales las normas del MINFIN pueden no aplicarse – una práctica a la que los legisladores empezaron a recurrir en respuesta a las nuevas normas.<sup>172</sup> Mientras que la provisión de servicios de salud por medio de ONGs no se pone en duda, se ha hecho por medio de varias iniciativas un llamado para la prohibición de la ejecución de obras públicas por medio de ONGs.<sup>173</sup> La alineación de incentivos para tales reformas, sin embargo, es un desafío: la autoridad para prohibir transferencias a ONGs estipuladas por el Congreso la tienen sus miembros.<sup>174</sup>

### *Calidad del gasto realizado por medio de vehículos alternativos*

**5.38. A pesar de que el uso de vehículos alternativos puede ayudar a entregar servicios, bienes y obras de manera puntual, existe mayor riesgo para la rendición de cuentas.** Esto es debido a que los procesos relacionados a la asignación y ejecución de estos recursos son diferentes de aquellos aplicados por las entidades públicas utilizando el SICOIN. Con el transcurrir del tiempo, el uso amplio de estos vehículos se extendió más allá de los objetivos específicos para los cuales fueron diseñados originalmente, como por ejemplo programas de reconstrucción multisectoriales después de desastres naturales o la provisión de servicios públicos en áreas remotas y de pos conflicto. Una vez que las transferencias presupuestarias se han llevado a cabo, los fideicomisos y las ONGs operan con autonomía significativa pero sin controles adecuados. Desde la perspectiva de la ejecución del presupuesto, no hay registro de las transacciones individuales para

ingresar al sistema contable (SICOIN), el sistema de administración (SIGES) u otros sistemas de información que facilitarían el trabajo de auditoría de la CGC. Por ejemplo, para el SICOIN, la calidad de la información contable es más pobre porque los gastos deben ser regularizados manualmente. Además, los recursos en efectivo administrados por estos vehículos no están dentro de la Cuenta Única de la Tesorería (CUT) ¿Es la utilización de estos vehículos la mejor opción para ejecutar el presupuesto? ¿Los proyectos de inversión y los servicios provistos son coherentes con las prioridades nacionales y las políticas públicas? Estas preguntas no pueden ser respondidas adecuadamente por la falta de transparencia y rendición de cuentas.

**5.39. No está establecida ninguna legislación específica para reglamentar las operaciones de fideicomisos; como resultado han administrado cantidades significativas de recursos sin los controles apropiados.** Esto conduce a la falta de transparencia en términos de adquisiciones, calidad de las obras y evaluación del impacto. Además, las actividades financiadas por fideicomisos pueden no ser consistentes con los objetivos de desarrollo a largo plazo porque ocurren fuera del Programa de Inversión Pública (PIP). Desde 2010, sin embargo, estas actividades han requerido la aprobación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y se necesita que sean incluidas en el presupuesto.<sup>175</sup> Por otro lado, el Ministerio de Finanzas recientemente fue retirado del Comité Técnico de COVIAL, el cual decide sobre proyectos y la asignación de fondos, socavando el control externo sobre esas operaciones. Las situaciones de emergencia son utilizadas frecuentemente como justificación para el uso extendido de procedimientos de emergencia, incluyendo el uso de procesos de adquisición directos y extensiones extraordinarias de los contratos (sin la disponibilidad garantizada de recursos).

**5.40. Para el caso de las ONGs, las cuestiones principales que afectan la calidad de los gastos son las**

172. Barrientos (2011).

173. Ver CoST, Guatemala (2011).

174. Con respecto a esto, el presupuesto de 2012 contiene un artículo que prohíbe la contratación de ONGs para las obras públicas. Ya que no queda claro si su formulación es suficientemente inequívoca para no dar lugar a lagunas legales, está por verse si es efectivo para detener la contratación continua de ONGs (Plaza Pública 2011b).

175. El PIP es la lista de inversiones públicas que fueron evaluadas por los sectores siguiendo el SNIP y están listas para incorporarse al presupuesto. El SNIP comprende sistemas y reglamentos que permiten a los sectores completar el ciclo del proyecto desde la etapa del perfil del proyecto hasta la evaluación final. El SNIP provee un número único para identificar los proyectos que serán incorporados al presupuesto una vez que las especificaciones técnicas se hayan cumplido, tales como la estimación del rendimiento y el valor neto actual. Las normas SNIP deben asegurar que los proyectos propuestos estén alineados a prioridades nacionales y metas estratégicas.

**siguientes:** (i) los empleados de las ONGs no son empleados públicos y por lo tanto no están cubiertos por el régimen de sanciones de la ley de compras públicas, la cual es más severa que las sanciones de la CGC; (ii) registro parcial de los acuerdos con ONGs en el sistema del SICOIN, (iii) falta de información de saldos de efectivo inactivo en cuentas bancarias, las cuales no son transferidas al CUT al final del año; (iv) registro parcial de proyectos en el registro SNIP; (v) falta de monitoreo por el sistema de administración SIGES; (vi) falta de transparencia de los fideicomisos para subcontratar ONGs para realizar proyectos y programas; y (vii) acuerdos multianuales inconsistentes con la planificación presupuestaria anual.

### Mecanismos de rendición de cuentas de vehículos alternativos

5.41. **De acuerdo con los reglamentos públicos, la CGC tiene la responsabilidad de auditar los vehículos alternativos mencionados anteriormente.** Las unidades especializadas de la CGC han auditado los fideicomisos y las ONGs anualmente desde 2008. En términos generales, el objetivo de la auditoría es establecer si se ha utilizado los fondos públicos de acuerdo con los estándares internacionales de rendición de cuentas.

5.42. **Para la mayor parte de fideicomisos la opinión del auditor ha sido incondicional.**<sup>176</sup> Sin embargo parece haber poca consistencia en la opinión del auditor puesto que difiere substancialmente de un año a otro. Por ejemplo, COVIAL obtuvo una opinión no calificada en 2008 pero el año siguiente obtuvo una opinión con descargo de responsabilidades (ninguna opinión). A continuación el Cuadro 5.4 presenta las auditorías de la CGC para una muestra de fideicomisos de 2007-2010.

5.43. **La CGC en particular ha auditado a COVIAL y Mi Familia Progres a anualmente desde 2008.** En el caso de COVIAL, las auditorías de 2008-2010 resultaron en una opinión con descargo de responsabilidades porque las cuentas acumuladas, los pagos y la contabilidad no correspondían al avance físico de las obras. El fideicomiso de MiFaPro no pudo conciliar sus cuentas con la información sobre las transferencias hechas a los beneficiarios finales, resultando en un descargo de responsabilidades de la CGC.

5.44. **La CGC realizó 36 auditorías especiales desencadenadas por resultados particulares encontrados en las auditorías anuales indicadas.** Por ejemplo, en 2010, la CGC auditó la lista de beneficiarios de MiFaPro. La auditoría verificó no solamente la existencia

**CUADRO 5.4: AUDITORÍAS DEL FIDEICOMISO REALIZADAS POR LA CGC (2007-2010)**

Opinión del Auditor	2007		2008		2009		2010	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
No calificada 1/	16	73%	21	78%	22	71%	10	56%
Calificada 2/	5	23%	2	7%	4	13%	0	0%
Descargo de responsabilidades 3/	1	5%	4	15%	5	16%	8	44%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>	<b>31</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>
<b>Total de Fideicomisos</b>	<b>57</b>		<b>82</b>		<b>100</b>		<b>80</b>	
<b>% Auditado</b>	<b>39%</b>		<b>33%</b>		<b>31%</b>		<b>23%</b>	

1/ La entidad siguió todas las normas contables adecuadamente y los informes financieros son una representación precisa de la condición financiera de la compañía. 2/ La entidad siguió todas las normas contables adecuadamente con algunas excepciones menores y los informes financieros son una representación precisa de la condición financiera de la compañía. 3/ La declaración de descargo de responsabilidades de un auditor sobre cualquier opinión respecto a las condiciones financieras de la compañía se deben a la incapacidad de reunir ciertos datos pertinentes.

176. Esto significa que las declaraciones financieras de la entidad reflejan adecuadamente la situación financiera de acuerdo con las normas internacionales.

de los beneficiarios pero también su correspondencia con el perfil de beneficiarios. Los resultados de esta auditoría especial no fueron conclusivos porque la muestra era pequeña. Para el caso de COVIAL, las auditorías especiales encontraron que ha estado creando deuda flotante (un compromiso sin disponibilidad garantizada de recursos) desde 2002. A pesar de que la CGC establece sanciones para personas que administran los fideicomisos incorrectamente, en general esas sanciones son débiles, ya que la ley de la CGC estipula un techo para las multas de Q. 80,000 (US\$10,000 aproximadamente) y esas multas son usualmente apeladas y reducidas hasta en un 90 por ciento. Por lo tanto, en la práctica no existen sanciones efectivas.

5.45. **Para el caso de las ONGs, la CGC enfrenta un cierto número de limitaciones.** Primero, el número de acuerdos con ONGs no es claro: las estimaciones sugieren que alrededor de 5,000 acuerdos están actualmente en operación. La CGC se ha enfocado solamente en 300, de los cuales 45 son auditados regularmente cada año. En segundo lugar, no hay un registro oficial de ONGs y debido a ello el número, características, ubicación y riesgos intrínsecos no son evaluados por la CGC para planificar las auditorías. En tercer lugar, las quejas han sido la principal causa para escoger acuerdos particulares para auditar en lugar de una evaluación basada en el análisis de criterios de riesgo y costo. En cuarto lugar, las ONGs argumentan que sus empleados no son servidores públicos y por lo tanto no están sujetos al marco legal del sector público, incluyendo la Ley de Contrataciones del Estado. Debido a ello, la CGC no puede aplicar el régimen de sanciones establecido por la ley y en lugar de ello aplica la ley de la CGC, la cual contiene sanciones menos estrictas.

### *Retrasos en pagos (“Deuda flotante”)*

5.46. **La acumulación de retrasos en los pagos (“deuda flotante”) es un problema que ocurre desde hace mucho tiempo.**<sup>177</sup> La deuda flotante emerge cuando los compromisos o las acumulaciones son generadas sin el crédito presupuestario correspondien-

te.<sup>178</sup> Sin embargo, esta definición presenta algunas limitaciones en el caso de proyectos multianuales, los cuales en el marco temporal de la implementación generalmente exceden más de un año del presupuesto. El FMI define los retrasos en pagos como obligaciones de pago pendientes que el Gobierno no pagó en un periodo razonable (unos 60 días) después de que la factura fue aceptada y registrada.<sup>179</sup> Aunque no existe un inventario completo, el problema es particularmente agudo en las entidades que administran proyectos de infraestructura multianuales, incluyendo COVIAL.

5.47. **La situación en Guatemala es complicada porque algunas partes del presupuesto pueden ejecutarse fuera de los sistemas de GFP y porque el MGMP y CUT no están completamente consolidados.** De esa manera, el control sobre el uso de los recursos es limitado. Durante la ejecución del presupuesto, los sectores registran compromisos y acumulaciones cuando se procesa la orden de pago. Sin embargo, si no hay suficientes fondos disponibles, los sectores pueden no registrar la factura en el sistema SICOIN, resultando en un devengado no registrado en el SICOIN, el cual se convierte en deuda flotante. COVIAL genera deuda flotante de manera diferente, por la extensión repetida de los contratos asociados a proyectos de infraestructura sin créditos a mediano plazo. El sistema no alerta a los funcionarios públicos de la creación de una acumulación ilegal y la credibilidad del sistema de GFP se socava seriamente.

5.48. **A pesar del fundamento legal incierto de los reclamos generados, estos representan una responsabilidad importante para el gobierno y contribuyen a los bajos niveles de confianza en él.** De acuerdo con una auditoría en curso de parte de la CGC, el MINFIN ha autorizado pagos a facturas pasadas, incluso cuando no fueron registradas en el SICOIN, para eliminar gradualmente esas responsabilidades. Esto ha contribuido con la falta de credibilidad en los esfuerzos del gobierno para reducir la deuda flotante.

5.49. **Recientemente el MINFIN tomó medidas para disuadir la creación de deuda flotante aunque**

177. El Gobierno ha contratado una firma internacional de auditoría para realizar una auditoría integral de deuda flotante; sin embargo, la auditoría solamente se pudo completar para algunos de los ministerios del Gobierno Central.

178. Esta definición es consistente con la Ley General del Presupuesto (Artículo 26), la cual establece que no se puede contraer ningún compromiso ni generar ninguna acumulación sin el crédito presupuestario correspondiente.

179. FMI (2010).

**con éxito limitado.** La introducción del Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) en 2010 fue para controlar la generación de deuda flotante. Los lineamientos establecen que los compromisos (los contratos) sin CDPs no serán obligatorios. Por lo tanto, un contratista debe solicitar el CDP correspondiente antes de firmar un contrato para asegurar que se pagará. Con el CDP el MINFIN tiene como intención no reconocer ningún pago atrasado que sea generado sin crédito presupuestario. Además, para 2011, el MINFIN ha solicitado que el SNIP certifique proyectos antes de incorporarlos al presupuesto. Los requisitos del CDP y del SNIP son medidas razonables para desalentar la creación de deuda flotante. Sin embargo, es demasiado temprano para evaluar si todavía se está firmando contratos sin un CDP y si estos son pagados. De cualquier manera, parece necesario complementar tales medidas administrativas con sanciones y multas efectivas para modificar las prácticas existentes de forma significativa.

### C. ADQUISICIONES PÚBLICAS

5.50. **En años recientes ha habido mejoramientos en el sistema de adquisiciones públicas de Guatemala, sin embargo hay problemas relacionados a la eficiencia, riesgos de corrupción y bajo impacto en el desarrollo nacional.** Uno de los principales problemas identificado en varios estudios analíticos<sup>180</sup> es la falta de coordinación y la fragmentación. Esto ocurre a pesar de que existe una sola ley de adquisiciones; sin embargo, cada entidad aplica las reglas de manera diferente, los contratos no son estándar y se aplica un alto nivel de subjetividad. Esta fragmentación de las reglas, subjetividad y prácticas no estandarizadas que practican las diferentes entidades del gobierno resulta en un alto nivel de ineficiencia en la ejecución y coordinación del presupuesto, limita la participación de los proveedores, hace que la supervisión de la sociedad civil y entidades reveladoras sea extremadamente difícil e incrementa los riesgos de corrupción.<sup>181</sup>

5.51. **Quizás uno de los resultados más reveladores de esta fragmentación es que en 2009, 84 por ciento del valor de las actividades de compras públicas fue contratada por medio de mecanismos de excepción**

**para los cuales no existe un enfoque uniforme en su aplicación.** Es interesante observar que la ley de compras públicas en Guatemala no tiene la competencia como un objetivo explícito; los mecanismos de excepción son, por definición, no competitivos. Esta omisión en la ley es exacerbada todavía más por la falta de lineamientos y mecanismos de control para evitar la discrecionalidad en actividades de compra por medio de requerimientos para los criterios de participación y evaluación. También hay diversas debilidades en la capacidad de la dirección de compras para asegurar que exista una coordinación real entre las compras y el presupuesto, administración de contratos, toma de decisiones y la rendición de cuentas asociada, el desarrollo de la plataforma electrónica de compras, profesionalización de los funcionarios públicos así como supervisión institucional y de la sociedad civil

En base a los indicadores de compras de la OCDE se identificaron los siguientes temas:

#### *Marco legal, normativo e institucional*

5.52. **Existen diversas debilidades en el marco legal y normativo dado que los reglamentos incluyen disposiciones que no fueron cubiertas por la ley.** Al mismo tiempo, las entidades del gobierno establecen sus propios procesos y requerimientos en sus reglamentos internos los cuales a su vez no son contemplados ni por la ley ni por los reglamentos generales. Estas prácticas se extienden al proceso de selección así como la fase de administración del contrato. La falta de lineamientos que determinan la amplitud y los contenidos mínimos de los documentos de licitación, así como cláusulas estándares de los contratos, resultan en muchos casos en información suficiente lo cual aumenta los riesgos de ambigüedad, error y corrupción.

5.53. **Existe una carencia significativa de coordinación entre las actividades de compras públicas y planificación y ejecución del presupuesto.** A pesar de que el gobierno ha realizado esfuerzos importantes para fortalecer este vínculo, requiriendo que las entidades obtengan un certificado de disponibilidad de fondos antes de realizar cualquier actividad de compra, muchas entidades no cumplen con este requisi-

180. Estos incluyen un informe de evaluación de las compras del país realizado por el Banco Mundial en 2005 y los indicadores de compras del OCDE aplicados por el gobierno en 2010 con el apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

181. Las cifras en esta sección y en el anexo describen las prácticas de compras y contrataciones desde el 31 de agosto de 2011.

to. Por medio de la firma de contratos sin la debida autorización presupuestaria anterior, estas entidades asumen deudas para las cuales el Estado es responsable. La práctica es particularmente prevalente en el MICIVI en donde los compromisos de contratos exceden ampliamente el presupuesto disponible. Esto no solamente tiene un impacto negativo en la administración del presupuesto, pero también retrasa los pagos para los proveedores.

**5.54. Uno de los problemas más desafiantes que afectan la planificación de las compras es la cantidad de tiempo que llevan los procesos de adquisición.** En 2010, los indicadores de OCDE identificaron que en promedio los procesos de compra duran entre 150 y 250 días debido a problemas de especificaciones técnicas, falta de presupuesto disponible así como peticiones de los proveedores potenciales.

**5.55. Uno de los esfuerzos más significativos del gobierno para atender algunas de estas debilidades ha sido el desarrollo de la plataforma electrónica de compras, Guatecompras.** Guatemala fue uno de los primeros países en Centro América en introducir una plataforma electrónica, Guatecompras, y es uno de los pocos países que ha vinculado la plataforma con su sistema de administración financiera. El sistema requiere que todos los pasos en el proceso de compras sean seguidos para que cualquier pago pueda sea realizado. Guatemala también ha desarrollado un sistema de administración de contratos que capta las cantidades planificadas, aprobadas y finales para cada contrato individual.<sup>182</sup>

### Mercado

**5.56. Al igual que otros países en la región, Guatemala carece de un conjunto profesional de funcionarios de compras públicas.** La falta de perfiles estándar para los oficiales resulta en una gran disparidad en la capacidad de agencia a agencia; esto está agravado por el alto nivel de rotación de personal lo cual incrementa significativamente los riesgos asociados con las compras. Los reglamentos del sector público en Guatemala no identifican responsabilidades específicas asociadas al proceso de compra;

también carecen de sanciones y cualquier estándar de administración. La delegación de responsabilidad es específica para cada agencia, pero la rendición de cuentas se mantiene centralizada y así debilita el proceso de gestión por resultados.

**5.57. Los indicadores OCDE han identificado barreras significativas para la participación del sector privado en el sistema de compras públicas.** Estos incluyen, entre otros, la falta de confianza en la transparencia de los procesos de compra, la imparcialidad en la aprobación de contratos, la falta de políticas gubernamentales para incrementar la competitividad, la fragmentación del sistema de compras públicas, el costo y las restricciones para obtener crédito, la falta de certeza de los marcos temporales para pagos, el temor a cambios de condiciones y marcos temporales de contratos y las debilidades del gobierno en la supervisión de contratos.

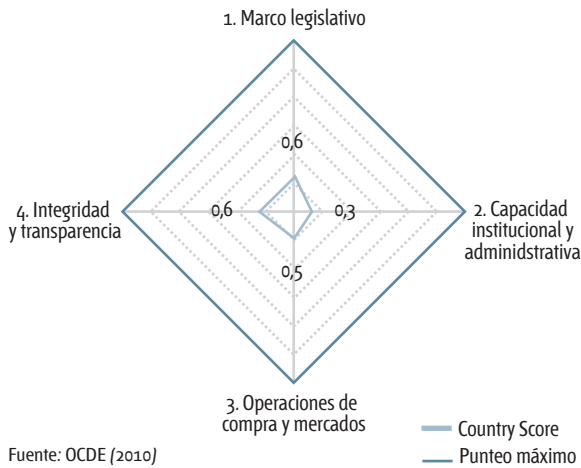
**5.58. En 2009 hubo un incremento significativo en la compra de bienes y servicios.** El gasto del gobierno central se incrementó de aproximadamente 6 por ciento entre 2004 y 2009. En 2009 la compra de bienes de uso común representó 27.8 por ciento del total de la compra de bienes y servicios en comparación con 15.1 por ciento en 2004. En 2009, se estimó el gasto en compras de bienes, obras y servicios en Q.17 mil millones, con el gobierno central comprando directamente 65 por ciento aproximadamente y 35 por ciento por medio de transferencias a instituciones descentralizadas. En 2010, la cifra fue de Q.12 mil millones y alcanzó Q.11 mil millones el 31 de agosto de 2011.

### Integridad y transparencia

**5.59. De acuerdo con lo mencionado anteriormente, el desarrollo de Guatecompras ha incrementado significativamente la transparencia de las compras públicas en Guatemala.** Sin embargo, las prácticas empleadas por las agencias para evitar o evadir los controles del sistema existentes debilitan significativamente estos esfuerzos. De igual manera, el incumplimiento de la dirección de compras en la utilización de la información existente generada por

182. Estos sistemas han generado una riqueza de información sobre el comportamiento del sistema público de compras y en particular la falta de cumplimiento por parte de las entidades gubernamentales con los requisitos de elaboración de informes del gobierno. Sin embargo, la dirección de adquisiciones no tiene un equipo dedicado al análisis de esa información.

**GRÁFICO 5.4: DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE GUATEMALA**



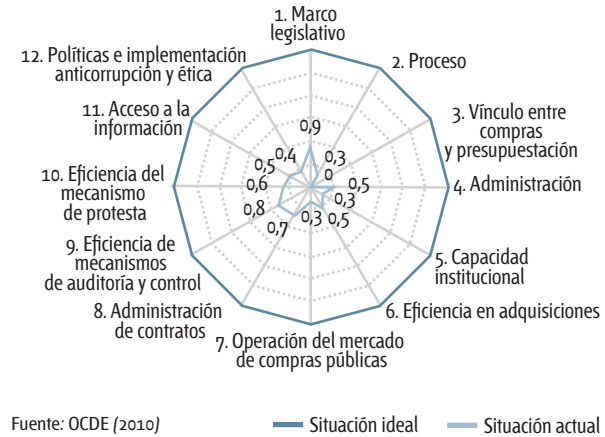
varios sistemas de gobernanza socava aún más la transparencia del sistema.

5.60. **El sistema de compras públicas de Guatemala no tiene una entidad administrativa para atender quejas o investigar violaciones al proceso de compras públicas.** Esta función debe ser realizada por medio del sistema de tribunales y como tal está sujeta a las limitaciones del sistema para atender varios de los problemas resultantes de las quejas e irregularidades en el sistema de compras. Existe un nivel muy bajo de condenas en relación con el número de procesos abiertos.

5.61. **El papel de la sociedad civil en la supervisión de las compras públicas en Guatemala es limitado y existen pocas organizaciones dedicadas al monitoreo de las compras a nivel nacional.** Sin embargo, hay un interés cada vez mayor a nivel local en las auditorías sociales relacionadas a actividades de compra. Las diferentes asociaciones profesionales no tienen estrategias ni regulan el comportamiento ético de sus miembros y normalmente no participan en programas anticorrupción dirigidos a las actividades de compras públicas. Los medios de comunicación son la única entidad que desempeñan un papel sostenido y constante en el monitoreo de las actividades de compras públicas. Esto resulta en un sistema general de compras débil como lo demuestra la Gráfica 5.5.

5.62. **Estas debilidades institucionales también se aplican a otros elementos de la administración pú-**

**GRÁFICO 5.5: DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE GUATEMALA**



**blica relacionada con el sistema de compras públicas (Gráfica 5.6).** Es aceptado que para que un país tenga un sistema de compras públicas que funcione correctamente, todos los componentes interrelacionados de la administración pública deben desempeñarse eficiente y efectivamente. De esa manera, sería razonable que cualquier reforma al sistema de compras públicas fuera acompañado de reformas y el fortalecimiento de otras funciones gubernamentales relacionadas.

### Desempeño

5.63. **De acuerdo con lo observado anteriormente, existe un alto nivel de fragmentación y uso de prácticas de compra no competitivas.** Ambos se han incrementado en los últimos años y en lugar de cambiar hacia mejores prácticas internacionales de consolidación y mayor competencia, Guatemala se ha desplazado en la dirección opuesta.

5.64. **Ha habido una tendencia creciente a comprar usando los métodos de excepción o competencia limitada en lugar de procesos abiertos de licitación.** El uso de excepciones prevalece particularmente en la infraestructura mientras que las compras directas tienden a estar asociadas con bienes y servicios. De igual manera, existe una reducción significativa en el uso de contratos abiertos; esta reducción es acompañada por un incremento de las excepciones solicitadas para la compra de ítems fuera de contrato abierto. En 2009, cuando el uso de contratos abiertos estuvo

CUADRO 5.5: COMPRAS POR MÉTODO (% DEL TOTAL)

Directo (resultante de NV)	Cotización	Licitación	Contrato abierto	Excepción	No sujeto a leyes de adquisición	No clasificado
0,27	11,86	8,74	6,67	25,31	8,57	36,69
0,46	17,01	20,04	0,75	40,69	15,29	0,00
0,35	11,98	13,33	0,04	48,96	20,54	0,00

Fuente: Guatecompras.

en su apogeo, representando el 6.6 por ciento de las adquisiciones del gobierno, hubieron 240 excepciones. En 2010, el valor del contrato abierto fue reducido a 0.75 por ciento de las compras del gobierno pero hubieron 618 excepciones. A partir del 31 de agosto de 2011, el valor de los contratos abiertos como porcentaje del gasto total fue reducido a 0.04 por ciento y ya habían 631 excepciones. Esta tendencia indica que el gobierno no solamente está perdiendo en términos de ahorro, eficiencia y gobernanza por medio de las ventajas de compras en conjunto pero que también el aumento subsiguiente en las compras directas está reduciendo la competencia y la transparencia.

#### Estudio de caso: compra de farmacéuticos

5.65. **En 2010, a solicitud del Ministerio de Finanzas, un equipo del Banco Mundial realizó una misión técnica para revisar y explorar las principales oportunidades y desafíos del actual mecanismo de compras de contratos abiertos utilizados por el gobierno para la compra de productos farmacéuticos.**

5.66. **En principio, el uso del gobierno de contratos abiertos es similar al uso de los acuerdos marco en otras jurisdicciones que usan dichos mecanismos para la compra de bienes, obras, servicios y farmacéuticos.** Sin embargo, el uso de contratos abiertos en Guatemala está entorpecido por un marco legal que limita el potencial de la herramienta prohibiendo el uso de muchas de sus características más beneficiosas. El uso de acuerdos marco para comprar farmacéuticos generalmente se lleva a cabo por medio de la consolidación de la demanda, el conjunto de habilidades prácticas y normas. Esto significa que una unidad centralizada, altamente especializada en el desarrollo y administración de acuerdos marco reúne a todos los

interesados clave para determinar las especificaciones y protocolos antes de salir al mercado. En este contexto, los acuerdos marco pueden ser una herramienta muy eficiente y efectiva. Sin embargo, su uso requiere una plataforma muy sólida y técnicamente capaz. Aunque los acuerdos marco no se dirijan a todos los problemas y desafíos encontrados en la compra de farmacéuticos en el sector público, podrían proveer muchas oportunidades pertinentes para entregar resultados más eficientes y efectivos.

5.67. **El uso de contratos abiertos fue introducido por primera vez en Guatemala hace 10 años.** Antes de su introducción para la compra de farmacéuticos, el sector público utilizó formas tradicionales, tales como licitación y cotización, pero también, y con mayor frecuencia, la compra directa. Como resultado, hubo un alto nivel de variación en los precios de los farmacéuticos que condujo a la necesidad de identificar mecanismos que incrementarían la eficiencia en las compras. Antes de 2009, hubieron tres contratos abiertos con renovaciones anuales de hasta 5 años.

5.68. **En 2009, el Gobierno de Guatemala llevó a cabo un nuevo proceso de selección para los contratos abiertos para la compra de aproximadamente 861 farmacéuticos.** Sin embargo, el gobierno solamente adjudicó aproximadamente 50 por ciento de los farmacéuticos requeridos, debido a una variedad de desafíos con el otro 50 por ciento. Los desafíos eran desde protestas y apelaciones de los proveedores así como desacuerdos entre los comités de evaluación y el Ministerio de Finanzas. También es importante observar que el gobierno no había definido la lista de medicamentos esenciales para cada nivel de atención, ni para el Instituto de Seguridad Social ni para sus propios hospitales, resultando en una mayor probabilidad



de duplicación de los requisitos pero con diferentes especificaciones técnicas.

**5.69. El análisis identificó varias deficiencias y oportunidades para mejorar la compra de farmacéuticos en Guatemala, tales como:**

- Coordinación limitada entre instituciones así como falta de información estratégica requerida para planificar la cadena logística de la demanda y la oferta.
- Capacidad limitada a nivel de la entidad y de la unidad ejecutora para comprender el uso específico de algunas medicinas en particular.
- Falta de protocolos estandarizados para el diagnóstico y el tratamiento, lo cual a su vez impacta las especificaciones y el control del inventario.
- Falta de control del inventario, conduciendo tanto a exceso o déficit de suministros.
- Falta de lineamientos más claros para la planificación, preparación, adjudicación y administración de contratos abiertos.
- Falta de lineamientos operativos para captar y sistematizar lecciones aprendidas para que puedan utilizarse en procesos de compra posteriores.
- Falta de lineamientos para la extensión de contratos abiertos existentes, por ejemplo entre 2005 y 2010, las extensiones fueron realizados de manera ad hoc sin mecanismos predefinidos. De igual manera, no existe mecanismo para actualizar precios en las extensiones de los contratos.

Estas y otras deficiencias han resultado en una falta de claridad en el uso de contratos abiertos, sus reglas y excepciones, lo cual a su vez reduce la transparencia en la competitividad y la optimización de recursos para el gobierno.

**Estudio de caso: infraestructura**

**5.70. En términos generales, la compra de infraestructura tiende a estar fuera del alcance de la revisión de compras del gobierno.** Esto ocurre frecuentemente debido al alto nivel de transacciones asociadas a bienes y servicios: la adquisición de estas actividades generalmente representa el 80 por ciento de todas las transacciones de compra. Sin embargo, la infraestructura (construcción, mantenimiento y servicios asociados) generalmente representa el 80 por

ciento del valor. La compra de infraestructura también tiende a ser el dominio de unas pocas entidades gubernamentales especializadas, en contraste con bienes y servicios que son comunes para todos los ministerios.

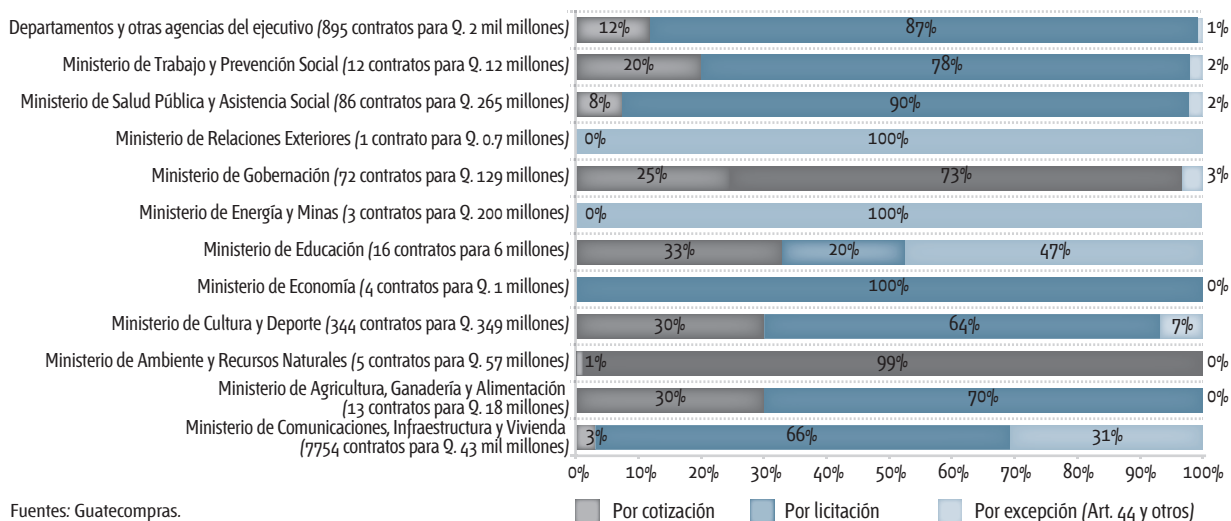
**5.71. Existen 12 entidades gubernamentales involucradas en la compra de infraestructura en Guatemala, pero el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) absorbe el 80 por ciento del total del gasto público en el sector.** Como resultado de esto, esta sección provee solamente un análisis breve de las compras generales de infraestructura, antes de enfocarse más específicamente en las compras del MICIVI.

**5.72. Se utilizan métodos de compra no competitivos para una gran cantidad de compras, especialmente en infraestructura.** Existen tres métodos de compra principales que pueden ser identificados como los más comúnmente utilizados en las agencias del gobierno: cotizaciones, licitación pública y por excepción. La Gráfica 5.7 muestra que existe una amplia variación en el uso de los métodos identificados por los diferentes ministerios. Esto va desde compras exclusivas por excepción por el Ministerio de Relaciones Exteriores al uso exclusivo de la cotización por el Ministerio de Economía. Por otro lado, el Ministerio de Educación tiende a dividir sus compras entre cotización y excepción, sólo realizando un pequeño porcentaje por medio de licitaciones públicas. El MICIVI, por otro lado, contrata aproximadamente dos tercios de la infraestructura por medio de licitación pública y el resto por medio de excepciones y cotizaciones. Estos datos indican que mientras que algunas entidades utilizan la licitación pública para comprar la infraestructura que requieren, una gran cantidad del gasto general es llevado a cabo sin embargo por medio de métodos no competitivos.

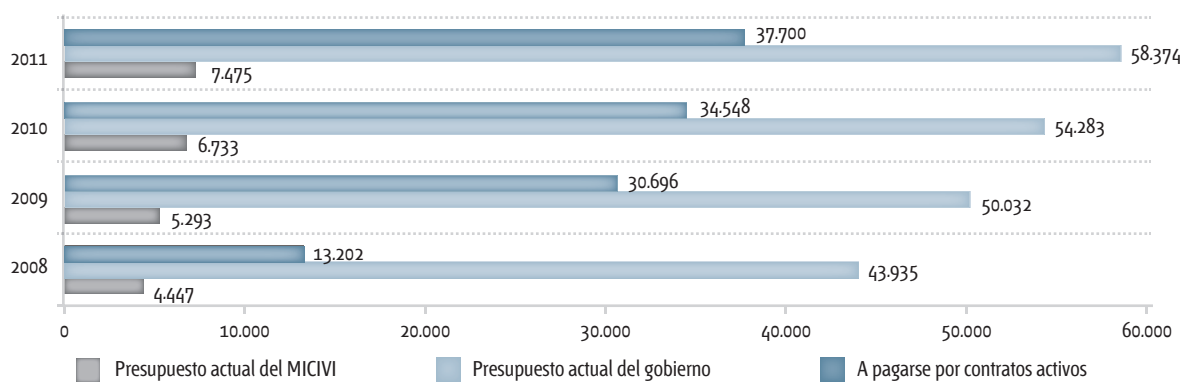
**5.73. Un análisis de los métodos utilizados por el MICIVI para comprar obras, mantenimiento y supervisión muestra lo siguiente:**

- De un total de Q.34 mil millones en contratos aprobados por licitación,
  - o Las obras representan 57.3 por ciento;
  - o El mantenimiento representa 3.2 por ciento; y
  - o La supervisión representa 39.5 por ciento.

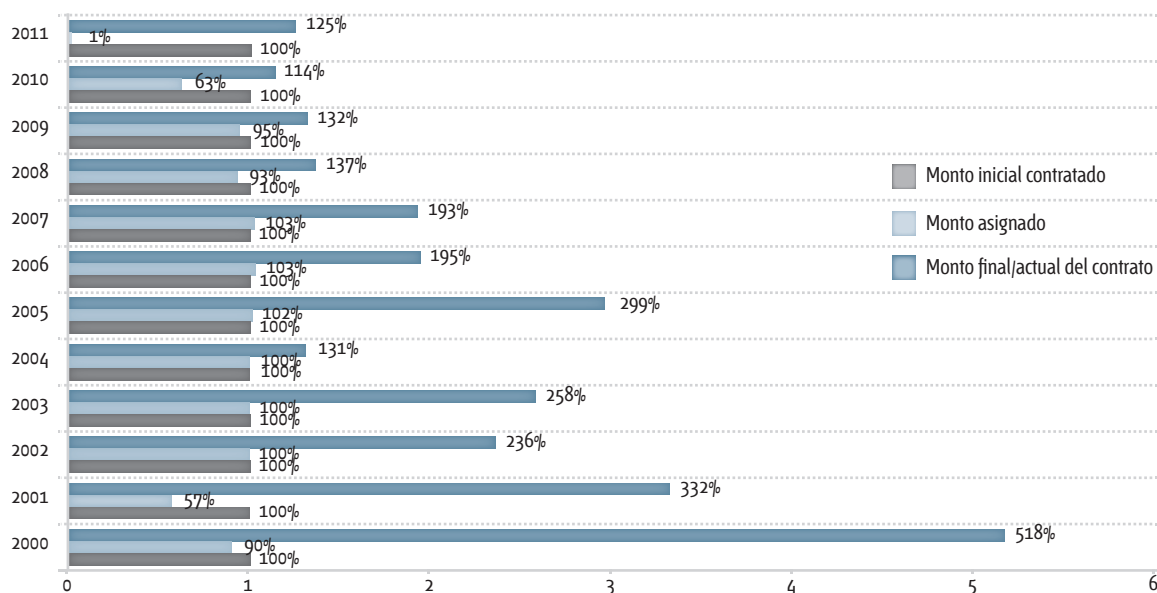
**GRÁFICO 5.6: PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DE COMPRAS – CANTIDADES CONTRATADAS POR MÉTODO (2000-AGOSTO 2011)**



**GRÁFICO 5.7: DESEMPEÑO PRESUPUESTARIO DEL MICIVI EN COMPRAS (Q. MILLONES)**



**GRÁFICO 5.8: PRÁCTICAS DE CONTRATACIÓN DEL MICIVI – ENMIENDAS DE CONTRATO**



- De un total de Q.599 millones en contratos adjudicados por cotización,
  - o Las obras representan 93.7 por ciento;
  - o El mantenimiento representa 0.2 por ciento; y
  - o La supervisión representa 6.1 por ciento.
- De un total de Q.8 mil millones en contratos adjudicados por excepción,
  - o Las obras representan 90.5 por ciento;
  - o El mantenimiento representa 0.9 por ciento; y
  - o La supervisión representa 8.6 por ciento.

La licitación es utilizada tanto para obras como para supervisión pero las cotizaciones y excepciones son utilizadas casi exclusivamente para comprar obras.

**5.74. Un determinante clave para el nivel de interés de potenciales licitadores para participar en procesos futuros de compra, así como para su estructura de precios, es la expectativa de que el pago se haga puntualmente.** Existe una amplia variedad en el desempeño de pago de los ministerios y la mayoría tienen grandes cantidades contratadas que están pendientes de pago. Por lo tanto, sería irreal esperar que los retrasos en el pago que resultan de estos compromisos pendientes no tengan un impacto significativo en la cantidad de participantes y precios ofertados al gobierno. Esta situación puede en realidad estar contribuyendo al alto nivel de excepciones y extensiones de contratos, ya que las empresas que están comprometidas con proyectos gubernamentales actualmente pueden estar dispuestas a seguir trabajando con la esperanza de recuperar pagos por trabajo previamente desempeñado.

**5.75. No es sorprendente que las mayores cantidades pendientes de pago corresponden a la construcción y mantenimiento de carreteras.** Esto aplica tanto en términos de número de contratos y como la cantidad pendiente.

**5.76. La gran cantidad de compromisos pendientes indica una falta de relación aparente entre la planificación del presupuesto y su ejecución.** El cuadro 5.8 compara el presupuesto del MICIVI de 2008 a 2011 en relación con el presupuesto general del gobierno y los compromisos pendientes. En 2008, los compromisos pendientes del MICIVI fueron tres veces su presupuesto operativo anual y 30

por ciento del presupuesto operativo anual del gobierno. En 2011, esa cantidad se aumentó a 5 veces su presupuesto operativo anual y ahora representa 54 por ciento del presupuesto anual del gobierno.

**5.77. Los proyectos de infraestructura son frecuentemente asociados con excesos en costos resultantes de la subestimación del presupuesto, la planificación pobre y la administración deficiente de los contratos.** La norma es que los proyectos de mayor dimensión sufren mayor impacto de estos déficits. La Gráfica 5.9 identifica las cantidades de las variaciones en los contratos dividiéndolos en seis umbrales. Los tres umbrales superiores indican las variaciones mayores entre 199 a 358 por ciento. Mientras que se esperaba alguna variación entre la cantidad contratada inicialmente y el pago final, la magnitud de las variaciones observadas indica deficiencias significativas, desde la planificación y ejecución hasta la administración de los contratos.

## D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### *Proceso presupuestario y Administración Financiera Pública*

**5.78. En base al GPRC de 2009, el Gobierno ha priorizado varias cuestiones clave a atenderse con el propósito de mejorar la GFP de la manera siguiente:**

- *Deuda flotante* - por no haber sido registrada y representar una carga potencial para las finanzas públicas debido a su magnitud;
- *Fideicomisos y otros vehículos alternativos* - solamente registran transferencias, sin transacciones detalladas en el sistema SICOIN.
- *Formulación de presupuesto* - no hubo vínculo entre la planificación y el presupuesto y no hubo una presupuestación orientada a resultados;
- *Monitoreo y riesgo fiscal* - necesidad de consolidar todas las cuentas del sector público para monitorear riesgos fiscales;
- *Contabilidad* - para dirigirse a debilidades sustanciales en esta área;
- *Presentación de informes presupuestarios* - para mejorar la calidad de la información sobre ejecución de proyectos;
- *Transferencias municipales* - las municipalidades deben ser capaces de anticipar sus transferencias

para planificar y preparar sus presupuestos apropiadamente;

- *Recursos humanos* – para actualizar la base de datos de los servidores civiles;
- *Auditorías (internas y externas)* – deben enfocarse no solamente en auditar las transacciones sino también los productos y resultados; y
- *Previsibilidad de fondos de donantes* – mejorar la coordinación entre el MINFIN y los donantes para planificar los desembolsos de fondos externos anticipadamente.

### Deuda flotante

5.79. **A pesar de que el gobierno ha implementado un conjunto de medidas para disuadir la generación de deuda flotante, la práctica continúa afectando el desempeño y la credibilidad de la GFP.** En 2010, el FMI produjo un informe recomendando pasos para disuadir esta práctica. Con la asistencia de la Comisión Europea, también se está realizando una auditoría de la deuda flotante. Sin embargo, a pesar de este trabajo analítico y las medidas administrativas tomadas hasta la fecha, la deuda flotante todavía se está generando.

5.80. **Los resultados preliminares de una auditoría por la CGC muestran que la deuda flotante puede ser equivalente a 3 por ciento del PIB (US\$1.2 mil millones).** En 2010, la CGC identificó la deuda flotante generada por el fideicomiso de COVIAL a causa de extensiones de contrato sin autorización de crédito presupuestario por su Comité Técnico. COVIAL argumentó que ocurrió por atender situaciones de emergencia causadas por desastres naturales y que estaban reglamentadas por el Código Comercial. En situaciones de emergencia, dos tipos de excepciones son aprobadas frecuentemente: (i) la liberación de fondos sin normas de GFP y en particular la ley de compras; y (ii) la transferencia de fondos para la ejecución de un fideicomiso. Ambas exenciones, sin embargo, podrían socavar la transparencia y aumentar el riesgo del uso inapropiado de recursos públicos.

5.81. **Con el propósito de disuadir la generación de deuda flotante, es esencial aplicar la ley y sancionar a los funcionarios públicos que no cumplan con ella.** La ley de la CGC vigente debe ser enmendada para

incluir sanciones significativas y creíbles. Ello también haría que los servidores públicos, funcionarios de ONGs y administradores de fideicomisos tengan mayor rendición de cuentas. También, debido al hecho que Guatemala ha sufrido desastres naturales de manera regular, es crítico reglamentar de mejor manera el uso de los fondos públicos y su rendición de cuentas en esas situaciones.

### Fideicomisos

5.82. **Los fideicomisos han permitido que las entidades públicas entreguen servicios e infraestructura de manera puntual.** Sin embargo, a causa de la interferencia política (por ejemplo, COVIAL y Mi Familia Progres), su uso debe ser restringido solamente a casos especiales. De acuerdo con lo mencionado arriba, la CGC ha realizado auditorías regulares de los fideicomisos pertinentes y la mayoría ha estado operando de acuerdo con los estándares internacionales. Sin embargo, no hay garantía del uso correcto de los recursos. En particular, las auditorías de la CGC frecuentemente tienen resultados positivos un año y negativos el siguiente.

5.83. **La falta de una ley de fideicomisos públicos ha limitado severamente el poder de la CGC para supervisar y auditar de mejor manera el desempeño de los fideicomisos.** Actualmente, la CGC depende de la voluntad del fiduciario para entregar información financiera y operativa para ejecutar las auditorías. La aplicación de sanciones creíbles ayudaría respecto a esto. Además, una nueva ley para los fideicomisos públicos privaría a aquellos, como COVIAL, que han argumentado que están sujetos al Código Comercial y que en otras palabras pueden actuar como entidades privadas a pesar de que reciben y gastan fondos públicos.

5.84. **El gobierno debe continuar sus esfuerzos para construir consensos en torno a una ley de fideicomisos públicos.** La mayor parte de las normas que deberían incluirse en la propuesta de ley están establecidas en las leyes de presupuesto de 2011 y 2012. Sin embargo, no hay garantía que el Congreso incluya tales normas en años futuros. Una nueva ley proveería fundamento legal permanente para regir la administración de los fideicomisos.

## Formulación de presupuesto

5.85. **Actualmente, los presupuestos anuales son formulados principalmente con base a asignaciones pasadas.** Los programas tradicionales no son reevaluados y revisados, y la formulación inercial del presupuesto se ha vuelto una práctica común. Una preparación del presupuesto basada en revisiones de los programas reduciría la necesidad de modificar asignaciones durante el año y también mejoraría la credibilidad de los sistemas de GFP. Además, proyecciones de ingreso más realistas facilitarían la administración del presupuesto y del efectivo.

5.86. **El MINFIN, con apoyo de la CE, ha impulsado una iniciativa para mejorar la formulación del presupuesto, revisando la estructura de los programas de tres ministerios piloto: Salud, Educación y Gobernación.** El progreso logrado en el Ministerio de Salud muestra que la utilización de un enfoque orientado a resultados es posible y útil.<sup>183</sup> Este enfoque vincula los objetivos de la política con la asignación de recursos disponibles y provee un horizonte a mediano plazo para el logro de metas estratégicas. Además, mejores estimaciones de costos unitarios ayudarían a monitorear y evaluar la calidad del gasto por programa y evaluar si los resultados esperados han sido logrados. La revisión del programa también incluye proyectos de inversión para mejorar la infraestructura. De esa manera, ya sea si el ministerio ejecuta su presupuesto de inversiones por su cuenta por medio de un fideicomiso u ONG, esto hará que el programa de inversión pública sea más consistente con los resultados deseados del sector y las metas estratégicas.

5.87. **En base a las ventajas del programa piloto, es altamente recomendable que el MINFIN redacte una nueva ley de GFP para mejorar el desempeño de los sistemas de GFP, aprendiendo de las lecciones extraídas de la experiencia con los pilotos.** Un MGMP mejorado apoyará la revisión de programas así como todos los procesos del ciclo presupuestario.

## Compras públicas

5.88. **Una característica clave de un sistema mo-**

**dero de compras públicas es un marco sólido para la rendición de cuentas.** Esto significa que los administradores son responsables por sus decisiones y resultados. Para que Guatemala tenga un sistema de compras que entregue el programa de inversión del gobierno así como los bienes y servicios solicitados por la sociedad, se requiere una reforma substancial que traslada el objetivo del sistema de compras del cumplimiento con procesos al cumplimiento con resultados. Es importante observar que el cambio de enfoque hacia los resultados no significa que el cumplimiento con procedimientos no sea importante; al contrario, significa que tanto los resultados como los procedimientos se convertirán en resultados medibles.

5.89. **El análisis presentado en esta sección indica claramente la necesidad de mejorar la planificación, consolidación, competencia y administración de los contratos como un componente clave para mejorar la eficiencia y transparencia del sistema de compras públicas de Guatemala.** Mientras que Guatemala fue un país pionero en la introducción de acuerdos marco en la región latinoamericana, no capitalizó los beneficios potenciales generados por el uso de esta herramienta. Defectos de diseño en la planificación y en el modelo operativo contribuyeron a esto. La disminución de acuerdos marco es reflejada por la disminución del uso de esta herramienta en entidades del sector público de un máximo de aproximadamente 7 por ciento de los contratos en 2009 a menos de 0.04 por ciento en 2011.

5.90. **A través de un rediseño del modelo operativo para los acuerdos marco, el gobierno podría aprovechar su plataforma de compras electrónicas, Guatecompras, para implementar acuerdos marco a nivel general en el gobierno para los bienes y los servicios de uso común.** Esto eliminaría el uso de la contratación directa y excepciones para la compra de bienes y servicios de uso común y por lo tanto resultaría en mayor eficiencia, precios reducidos y mayor transparencia. Este enfoque también podría aplicarse a la compra de farmacéuticos.

5.91. **En el área de infraestructura, una de las deficiencias clave identificadas por este análisis es la**

183. En particular, para los pilotos indicados del MINFIN se ha elaborado una serie de lineamientos para apoyar la implementación de un marco de presupuestación basado en resultados. Este acercamiento está fundamentado en la definición de resultados de corto a mediano plazo. Los indicadores de resultados en el sector de salud incluyen, por ejemplo, la reducción de la mortalidad materno infantil.

**falta de rendición de cuentas en el área de administración de contratos.** Parece que mientras el gobierno capta la información administrativa de todos los contratos relacionados a proyectos de infraestructura, no utiliza esta información como herramienta de administración. El análisis identificó una gran cantidad de contratos con montos significativos en exceso, algunos de los cuales fueron de varias veces la cantidad originalmente contratada. Con el propósito de atender estas cuestiones, una revisión debe realizarse para identificar las causas de estos excesos y terminar cualquier contrato que debió haber sido licitado nuevamente en lugar de ser extendido. También existe la necesidad de implementar procedimientos más estrictos en el sistema de administración de contratos para asegurar que los contratos no puedan ser extendidos simplemente ni incurrir en excesos significativos sin el escrutinio público adecuado. Otra práctica que debe evitarse es el ingreso de contratos al sistema después de que se han completado (en lugar de hacerlo cuando son firmados) solamente con el propósito de que se realicen los pagos.

**5.92. Los grandes compromisos que existen en los contratos firmados que exceden los presupuestos institucionales varias veces señalan una desconexión entre la elaboración del presupuesto y su ejecución.** Estas debilidades señalan un sistema en que la rendición de cuentas está enfocada en el cumplimiento con procesos y no con miras al logro de resultados.

**5.93. Un área clave para la reforma es la formación de un cuadro de especialistas en compras y contrataciones cuyas calificaciones estén fundamentadas en un sistema basado en competencias vinculado con el avance en su carrera así como la responsabilidad.** La adopción de tal sistema de certificación aseguraría que los funcionarios públicos que tengan la tarea de realizar actividades de compra estén capacitados y por lo tanto conozcan la aplicación de una diversidad amplia de metodologías de compra. Esta iniciativa también serviría para crear unidades especializadas que tendrían las capacidades y el conocimiento para atender cuestiones específicas del sector, tales como la compra de farmacéuticos, establecimiento y administración de acuerdos marco así como proyectos complejos de infraestructura.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron y James Robinson (2006). "Economic Backwardness in Political Perspective." *American Political Science Review* 100: 115-31, 2006.
- Acemoglu, Daron y James Robinson (2008). "The Role of Institutions and Development," Documento de trabajo número 10, Comisión de Crecimiento y Desarrollo, 2008.
- Acevedo, Carlos (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad.
- Achard, Diego y Luis E. González (eds.) (2004). *A Challenge for Democracy - Political Parties in Central America, Panama and the Dominican Republic*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Adams, Tani (2011). *Consumed by Violence*. Cambridge, MA: Collaborative for Development Action.
- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht, & Vito Tanzi (2005). "Public sector efficiency: An international comparison". *Public Choice*, Vol. 123(3), páginas 321-347, junio de 2005.
- Agner, Joy (2008). "The Silent Violence of Peace in Guatemala". North American Congress on Latin America. Consultado en marzo de 2012. <http://ncla.org/node/4665>
- ASIES (2009). *Monografía de los Partidos Políticos, 2004-08*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Departamento de Investigaciones Sociopolíticas, Guatemala, consultado el 10 de mayo de 2011, <http://www.monografias.com/trabajos-pdf3/guatemala-monografia-partidos-politicos/guatemala-monografia-partidos-politicos.pdf>.
- ASIES (2010). *Monografía del Congreso de la República de Guatemala*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Departamento de Investigaciones Sociopolíticas, Guatemala, consultado el 10 de mayo de 2011, <http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/201011%20Monografia%20del%20Congreso.pdf>
- ASIES (2011). *Análisis del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para 2011*. Ciudad de Guatemala: ASIES
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (2005). *Instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas en Guatemala*. Red de Investigación Latinoamericana, Banco Interamericano de Desarrollo, consultado el 10 de mayo de 2011, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-305.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2008). *Policy-making in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Oficina de Washington de Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2011). *Mapping Study of Internationally Funded Citizen Security Projects in Central America*. Washington, DC.
- Banco Mundial (2005a). *Guatemala Public Expenditure Review*. Washington, DC.
- Banco Mundial (2005b). *Guatemala Country Economic Memorandum - Challenges to Higher Economic Growth*. Washington, DC.
- Banco Mundial (2007). "The Promise of Youth: Policy for Youth at Risk in Latin America and the Caribbean."
- Banco Mundial (2008a). *Guatemala - Investment Climate Assessment*. Washington, DC. Report No.47193-GT. Washington, DC.
- Banco Mundial (2008b). *Local Gains from Global Opportunities: Improving Central America's Investment Climate*. Washington, DC.

- Banco Mundial (2009). *Guatemala Poverty Assessment: Good performance at low levels*. Report No.43920-GT. Washington, DC.
- Banco Mundial (2010a). *Crime and Violence in Central America*. Washington, DC.
- Banco Mundial (2010b). *Guatemala Performance Report on Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)*. Julio de 2010. Consultado el 12 de octubre de 2011, [http://www.minfin.gob.gt/archivos/prensa/pefa\\_ing.pdf](http://www.minfin.gob.gt/archivos/prensa/pefa_ing.pdf)
- Banco Mundial (2010c). *Prioridades para Salud y Nutrición en Guatemala: Un Camino Propuesto a Seguir*. Mimeo.
- Banco Mundial (2011a). *Doing Business 2011*. Washington, DC.
- Banco Mundial (2011b). *Financial Management Information Systems: 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't*. Washington, DC.
- Banco Mundial (2011c). *La política educativa como instrumento de desarrollo de largo plazo en Guatemala*. Mimeo.
- Banco Mundial (2012). *Prioridades para Salud y Nutrición en Guatemala: Un Camino Propuesto a Seguir*. Mimeo.
- Bannister, Geoffrey J. y Luis-Diego Barrot (2011). *A Debt Intolerance Framework Applied to Central America, Panama and the Dominican Republic*. Documento de trabajo del FMI número 11/220. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Barbero, José (2009). *Potencial para Reducir los Requerimientos Financieros del Sector Vial*. Mimeo.
- Barreix, Alberto, Martin Bés y Jerónimo Roca (2009). *Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, BID, Washington D.C
- Barrientos, Ricardo (2011). *La Economía Política del Gasto Público en Guatemala*. Documento de información básica para la Revisión del Gasto Público en Guatemala.
- Bowser, Diana M. y Ajay Mahal (2011), "Guatemala: The economic burden of illness and health system implications," *Health Policy*, vol. 100(2-3), páginas 159-166, mayo de 2011.
- Briscoe, Ivan y Martin Rodríguez Pellecer (2010). *A state under siege: elites, criminal networks and institutional reform in Guatemala*. Instituto de Relaciones Internacionales de los Países Bajos, consultado el 10 de mayo de 2011, [http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100913\\_cru\\_publication\\_ibriscoe.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100913_cru_publication_ibriscoe.pdf)
- Cabrera, Maynor (2010). *Guatemala: La tributación directa, la evasión en el impuesto sobre la renta y sus desafíos*. En Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podesta (eds.), *Evasión y Equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cabrera, Maynor (2011). *El lento progreso de las reformas tributarias en Guatemala: elementos para la construcción de una reforma viable*. Documento de información básica para la Revisión del Gasto Público en Guatemala.
- Calvaruso, Andrea, Ricardo Stein y Fabrizio Feliciani (2008). *Transformaciones del Estado Guatemalteco a Diez Años de los Acuerdos de Paz: Un Ensayo*. Guatemala: Vicepresidencia de la República.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011). *Resumen Regional del Impacto de la Depresión Tropical 12-E en Centroamérica. Cuantificación de Daños y Pérdidas sufridas por los Países de la Región en el mes de octubre de 2011*. Santiago de Chile.
- Congressional Research Service (2009). *Gangs in Central America*. Washington, DC.
- Cooper, Adam y Catherine Ward (2008). *Prevention, disengagement and suppression: a systematic review of the literature on strategies for addressing young people's involvement in gangs*. Ciudad del Cabo, Sudáfrica: Consejo de Investigación en Ciencias Humanas.
- Cubero, Rodrigo e Ivanna Vladkova Hollar (2010). *Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America*. Documento de trabajo del FMI número 10/112. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.



- Departamento de Desarrollo Internacional (DfID) (2001). *Understanding and Reforming Public Expenditure - Guidelines for DfID*. Londres.
- Dirección General de Caminos (DGC) (2007). *Reformulación y Actualización del Plan de Desarrollo Vial 2008-2017*. Ciudad de Guatemala.
- Dudley, Steven S. (2010). "Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras". En: Olsen, Eric L., David A. Shirk y Andrew Selee (eds.). *Shared Responsibility: US-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center.
- Estado de la Nación (2011). *El Estado de la Región*. San José, Costa Rica.
- Foro Económico Mundial (FEM) (2008). *Informe de Competitividad Global 2008-2009*. Ginebra, Suiza.
- Foro Económico Mundial (FEM) (2009). *Informe de Competitividad Global 2009-2010*. Ginebra, Suiza.
- Foro Económico Mundial (FEM) (2010). *Informe de Competitividad Global 2010-2011*. Ginebra, Suiza.
- Foro Económico Mundial (FEM) (2011). *Informe de Competitividad Global 2011-2012*. Ginebra, Suiza.
- Fuentes, Juan Alberto y Maynor Cabrera (2005). *El Pacto Fiscal de Guatemala: una oportunidad perdida*. Documento presentado en el Seminario Regional 17 sobre Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.
- García Díez, Fátima (2001). *Sistemas electorales de América Central y el Caribe: una introducción y algunas notas para el debate*. En Martínez, R. (ed.). *Prácticas de Sistemas Políticos Comparados II: Centroamérica y Caribe*. Barcelona: Universidad de Barcelona. P. 15-45.
- Gobierno de Guatemala (2010a). *Evaluación de Daños y Pérdidas Sectoriales y Estimación de Necesidades Ocasionadas por Desastres Naturales en Guatemala entre mayo y septiembre de 2010*. Ciudad de Guatemala.
- Gobierno de Guatemala (2010b). *Evaluación de Daños y Pérdidas Sectoriales y Estimación de Necesidades Ocasionadas por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la Erupción del Volcán Pacaya, Resumen Preliminar*. Ciudad de Guatemala.
- Gomez Sabaini, Juan Carlos y Juan Pablo Jimenez (2011). *Tax structure and tax evasion in Latin America*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) (2011). *Informe de Transparencia Presupuestaria del Ministerio de Gobernación*. Ciudad de Guatemala.
- Grupo Internacional de Crisis (2010). *Guatemala: Asfixiada entre el Crimen y la Impunidad*. Informe sobre América Latina N°33, 22 ([crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/guatemala/033-guatemala-squeezed-between-crime-and-impunity.aspx](http://crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/guatemala/033-guatemala-squeezed-between-crime-and-impunity.aspx))
- Grupo Internacional de Crisis (2011). *Drug Trafficking and Violence*, Informe sobre América Latina N°33. Ciudad de Guatemala: Comisión de Jefes de Policía de Centro América y el Caribe.
- Herrera, Santiago y Pang, Gaobo (2005). *Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach*. Documento de trabajo de investigación política, serie número 3645. Washington, DC: Banco Mundial.
- ICEFI (2007b). *Viabilidad de incrementar los impuestos al tabaco*. Documento de trabajo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Guatemala, Mimeo.
- ICEFI (2012). *Análisis del Pacto Fiscal para el Cambio*. <http://www.icefi.org/categories/16?clas=5&detail=254>. Consultado el 14 de marzo de 2012.
- Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción (CoST) Guatemala (2010). *Estudio de Línea Base*. <http://www.costguatemala.org/wp-content/uploads/2010/12/CoST-Guatemala-Estudio-de-Transparencia1.pdf>. Consultado el 6 de marzo de 2012.
- Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción (CoST) Guatemala (2011). *Informe de Aseguramiento*. <http://www.costguatemala.org/wp-content/uploads/2011/07/INFORME-ASEGURAMIENTO-COST-JULIO-2011.pdf>. Consultado el 6 de marzo de 2012.
- InSight - Organized Crime in the Americas (2011).

*Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad - CIACS* (insightcrime.org/criminal-groups/guatemala/ciacs/item/1018-ciacs).

Instituto Nacional de Estadísticas (2010). *Informe Final. V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009*. Ciudad de Guatemala.

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (2007). Observatorio de Justicia Penal. Ciudad de Guatemala.

Keefer, Phil (2011). "Collective Action, Political Parties, and Pro-Development Public Policy". *Asian Development Review*, vol. 28, no. 1, pp. 94-118.

Kennedy, David (2008). *Deterrence and Crime Prevention: Reconsidering the Prospect of Sanction*. Londres: Routledge.

LAIPOP (2010). *Cultura política de la democracia: Informe de las Américas*. Consultado en diciembre de 2011. [http://www.vanderbilt.edu/laiPOP/ab2010/Report\\_on\\_the\\_Americas\\_Spanish\\_Formatted\\_V3\\_4april2011.pdf](http://www.vanderbilt.edu/laiPOP/ab2010/Report_on_the_Americas_Spanish_Formatted_V3_4april2011.pdf)

LAIPOP (2011). *Cultura política de la democracia en Guatemala, 2010*. Consultado el 22 de mayo de 2011, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_21707-1522-4-30.pdf?110124190800](http://www.kas.de/wf/doc/kas_21707-1522-4-30.pdf?110124190800)

López, Humberto (2001). Memo Interno del Banco Mundial.

Mendoza, Carlos (2010). *Dinámicas políticas de las reformas fiscales en América Central*. Documento de trabajo para el segundo Informe sobre Política Fiscal, ICEFI, mimeo.

Mendoza, Carlos (2012). <http://linchamientos.blogspot.com/p/datos.html>

Menocal, Alina y Andrea Calvaruso (2008). *Power and Change Analysis: Guatemala*. Embajada Real de los Países Bajos, Ciudad de Guatemala, Guatemala, agosto de 2008.

Moser, Caroline (2004). "Urban Violence y Insecurity: An Introductory Roadmap." *Environment & Urbanization*, Vol. 16 No. 2, octubre de 2004.

Musalo, Karen, Elisabeth Pellegrin y S. Shan Roberts (2010). "Crimes without punishment: Violence

against women in Guatemala". *Hastings Women's Law Journal*, julio: 161-221.

Noriega, Arnoldo, Enrique Álvarez y Mario Chocoj (2001). *Cuando la sociedad guatemalteca se encuentra: la negociación política del pacto fiscal*. Guatemala: IPES.

OCDE (2011). *Revenue Statistics in Latin America (1990-2009)*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Oficina Internacional de Asuntos Narcóticos y Aplicación de la Ley (2009). *Counternarcotics y Law Enforcement Country Program: Guatemala*. Washington, DC: Departamento de Estado de los Estados Unidos.

ONUDD (2011). *Global Study on Homicide*. Vienna: ONUDD.

Organismo Judicial (2009). *Informe de Labores del Organismo Judicial 2009*. Guatemala.

Ortiz, Gerson (2009), "Empresas de seguridad privada reflejan la debilidad del Estado", *La Hora*, 9 de octubre de 2009.

Peacock, Susan C. y Adriana Beltrán (2003). *Hidden Powers in Post Conflict Guatemala*. Washington, DC: WOLA ([cgrs.uchastings.edu/pdfs/HiddenPowersFull.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/pdfs/HiddenPowersFull.pdf)).

Pessino, Carola y Ricardo Fenochietto (2010). "Determinando los esfuerzos fiscales de los países" *Revista de Economía Pública* 195-(4/2010):65-87. Madrid: Hacienda Pública Española.

Pico, Juan Hernández (2009). "The Rosenberg Case: A Guatemalan Labyrinth," *Revista Envío* (Edición en inglés), junio de 2009, disponible en [www.envio.org.ni/articulo/4015](http://www.envio.org.ni/articulo/4015)

PNUD (2006). *El Costo Económico de la Violencia en Guatemala*. Ciudad de Guatemala.

PNUD (2011). *Análisis de los presupuestos públicos de seguridad y justicia en Centroamérica*. Proyecto AECID/SICA/PNUD. Panamá.

Porras Castejón, Gustavo (2008). *Guatemala: Ten Years after the Agreements on a Firm and Lasting Peace*. Washington, DC: Diálogo Inter-Americano.

- Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala (2011). *Informe Estadístico Sobre Homicidios, Lesiones y Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales Contra la Mujer*. Guatemala.
- Public Expenditure y Financial Accountability (PEFA) Secretariat (2005). *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington, DC.
- Ranum, Elin Cecilie (2006). *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos*. Diagnóstico Nacional. Guatemala: Instituto Universitario de Opinión Pública.
- Replegle, Jill (2005). "In Guatemala, a Rise in Vigilante Justice," *Christian Science Monitor*, 6 de octubre de 2005.
- Sanchez, Omar (2008). *Guatemala's Party Universe: A Case Study of Under-Institutionalization*, *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, No. 1 (2008), pp. 123-51.
- Sanford, Victoria (2008). "From genocide to femicide: Impunity and human rights in twenty-first century Guatemala". *Journal of Human Rights*, No.7: 104-122.
- Schneider, A., Forthcoming, *State-building and Tax Regimes in Central America*. Nueva York: Cambridge University Press
- Schneider, Aaron (En impresión). *Socio-economic Change and Fiscal Challenges in Central America: Globalization, Democratization and the Politics of Reform*. En Sánchez-Ancochea, D. y Morgan, I. (Ed.) *Political Economy of the Budget Process in the Americas*. New York: Palgrave
- Schneider, Aaron y Annabella España-Nájera (2011). *Guatemala: Limited Advance within Advancing Limits*. Manuscrito no publicado para el Proyecto Internacional del Presupuesto
- Schuster, Christian (2011). *The Political Economy of Public Finance in Guatemala*. Mimeo.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) (2010). *Guía para incorporar la Gestión de Riesgo en la Inversión Pública*. Ciudad de Guatemala.
- Small Arms Survey (2008). *Small Arms Survey 2008: Risks and Resilience*. Ginebra, Suiza.
- Socios para el Cambio Democrático (2012). *Adjustment and Validation of the Juvenile Justice Assessment Tool*. Guatemala Juvenile Justice System Assessment. Washington, DC.
- Swiston, Andrew y Luis-Diego Barrot (2011). *The Role of Structural Reforms in Raising Economic Growth in Central America*. Documento de trabajo del FMI número 11/248. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Transparencia Internacional, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, New York: Cambridge University Press, 2007, pp. 210-212
- USAID, *Central America and Mexico Gang Assessment: Anexo 2: Perfil Nacional de Guatemala*. Abril de 2006
- Villalobos, Joaquín (2011). "Partidos Políticos y Feudalismo Criminal," *El País, Guatemala*, 13 de septiembre de 2011.
- Villela, Luiz, Andrea Lemgruber y Michael Jorratt (2010). *Tax Expenditure Budgets - Concepts and Challenges for Implementation*. Documento de trabajo del BID No.131. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wehner, Joachim (2006). *Legislative Institutions and Fiscal Policy*. Documentos de trabajo de PSPE, 08-2006. Departamento de Gobierno, London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido.

## ANEXO 1: RESULTADOS DE LA REGRESIÓN OLS

CUADRO A.1.1: RESULTADOS DE LA REGRESIÓN OLS

	Resultados de exámenes nivel 3	Resultados de exámenes nivel 6	Resultados de exámenes nivel 12	Tasa de terminación nivel 6	Tasa de terminación nivel 9
Gasto en educación por alumno	-0.11	0.03	-0.19	-0.03	0.05
	0.69	0.23	1.56	0.31	0.46
Niveles de alfabetismo adulto	0.45	0.66	-0.02	-0.09	0.10
	2.34**	5.40***	0.26	0.82	1.45
Maestros por cada 100 estudiantes	0.01	-0.03	0.02	0.05	0.08
	0.39	1.19	0.98	2.41**	5.37***
Índices de desnutrición crónica	0.00	-0.01	0.00	0.00	0.00
	2.43**	3.92***	0.10	0.42	1.49
% de población urbana	0.08	0.08	0.04	-0.13	-0.04
	0.75	0.91	0.73	1.90*	0.80
% de población indígena	-0.15	-0.08	-0.01	-0.01	-0.03
	2.80***	1.62	0.39	0.33	0.82
Densidad poblacional	0.05	0.07	0.03	0.07	0.05
	1.13	1.97*	1.59	2.37**	2.10**
Índices de pobreza	-0.14	0.03	-0.21	-0.11	-0.01
	1.00	0.21	2.28**	1.01	0.18
Índices de pobreza extrema	-0.11	-0.08	0.10	-0.06	-0.05
	3.19***	3.05***	7.81***	1.51	1.91*
Observaciones	231	233	185	233	233
R al cuadrado ajustado	0.43	0.47	0.23	0.05	0.37

Estadísticas *t* robustas en cursivas. \* significativo en el nivel 10%; \*\* significativo en el nivel 5%; \*\*\* significativo en el nivel 1%.

Notas: el gasto por alumno se refiere al gasto en la función de educación (excluyendo terciaria) en 2010 para el gasto central más el gasto promedio a nivel municipal en 2008 y 2009. Las calificaciones de exámenes, la tasa de finalización escolar, cantidad de maestros en relación a la cantidad de alumnos y alfabetismo adulto provienen del Ministerio de Educación y la Dirección de Planificación (DIPLAN). Los niveles de desnutrición fueron descargados de SIGSA. El porcentaje de población urbana, indígena, densidad poblacional, con índices de pobreza y extrema pobreza fue tomado de los Planes de Desarrollo Municipal desarrollados por la Secretaría de Planificación (SEGEPLAN).

Fuente: Cálculos del autor.

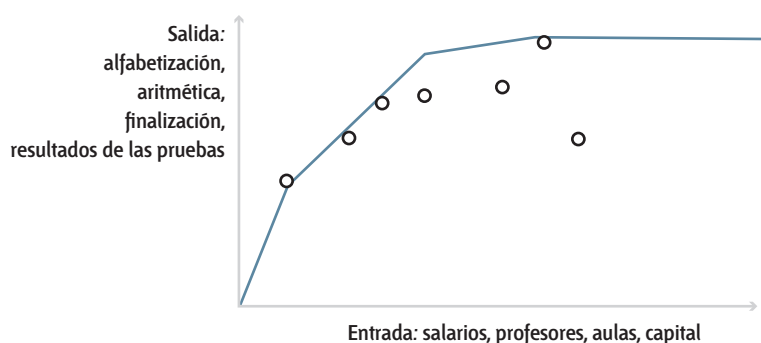
## ANEXO 2: DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA)

### Data Envelopment Analysis (DEA) de la eficiencia del gasto público

El DEA es una metodología que, por medio de la programación lineal, genera “fronteras de eficiencia” y estima las calificaciones de eficiencia relativa como la diferencia de la frontera. Una vez derivadas, estas calificaciones de eficiencia pueden mapearse para detectar posibles patrones geográficos o pueden compararse con aproximaciones de necesidad (índices de pobreza extrema, desnutrición, etc.) y gasto per cápita para revelar las diferencias en el país. La frontera de producción para Guatemala fue modelada

por una combinación de múltiples indicadores de productos – incluyendo niveles de finalización escolar y calificaciones de exámenes – y diversos insumos, los cuales incluyen gasto por estudiante en educación básica, relación entre maestros y estudiantes, tamaño de las clases así como muchos otros indicadores socioeconómicos que se sabe desempeñan un papel importante en el logro estudiantil. Estas variables de control incluyen la tasa de alfabetización adulta y de desnutrición.<sup>184</sup>

GRÁFICO A: MODELADO DE LA FRONTERA DE PRODUCCIÓN MEDIANTE EL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS



Buscando la eficiencia relativa como distancia (ranking) de frontera de "buenas prácticas"

184. Se hubiera podido agregar variables adicionales a este análisis incluyendo índices de pobreza, densidad poblacional, etc. Sin embargo se omitieron debido a la no disponibilidad de estos indicadores para todos los municipios. Estas variables sin embargo fueron utilizadas en las regresiones con múltiples variables discutidas en la próxima sección.

### ANEXO 3: IMPACTO DE LOS DESASTRES NATURALES RECIENTES EN EL SECTOR VIAL

Guatemala, al igual que todos los países de América Central, es altamente vulnerable a desastres naturales debido a su ubicación geográfica. Cada año Guatemala es golpeada por los impactos negativos de la temporada lluviosa y tormentas y durante los últimos diez años ha sufrido las consecuencias de cuatro desastres naturales fuertes que dejaron impactos negativos significativos en diferentes sectores del país: Stan en 2005, Agatha en 2010 y la erupción del Volcán de Pacaya en 2010. En octubre de 2011, la Depresión Tropical 12-E afectó a México y la región centroamericana dejando daños significativos en estos países, incluyendo Guatemala.

Una Evaluación de Necesidades Posdesastre (ENPD), realizada después de la erupción del Volcán de Pacaya (mayo de 2010) y la tormenta Agatha (junio de 2010), cuantificó los daños del sector vial en US\$304

millones (Q.2,456 millones).<sup>185</sup> Los daños en el sector vial incluyen daños a la infraestructura física (erosión de pendientes, derrumbes, daños en la superficie de las carreteras, puentes, drenajes, obras auxiliares e hidráulicas). Los daños en el sector vial representaron 51 por ciento del total de los daños de US\$595.8 y también representaron 67 por ciento del presupuesto ejecutado por la DGC y COVIAL en 2010. El Cuadro 10 presenta los daños cuantificados por tipo de red, mostrando que la red vial rural fue la más dañada. La evaluación identificó más de 50 puntos en donde el tráfico fue suspendido debido a infraestructura destruida (puentes y otras estructuras).

La Evaluación de Daños y Pérdidas (EDP) realizada después de la tormenta 12-E evaluó los daños en el sector vial equivalentes a US\$35 millones (Q. 275.4 millones). Después de este evento el sector vial fue el más afectado una vez más. Los daños en el sector representaron 43 por ciento de los daños totales estimados en US\$81.9 millones (Q. 643.7 millones).<sup>186</sup> De

**CUADRO A.3.1: DAÑOS CAUSADOS POR LOS DESASTRES NATURALES AGATHA Y VOLCÁN DE PACAYA (2010) Y TORMENTA 12-E (2011)**

Sector	Agatha y Pacaya	Depresión Tropical 12-E
Daños en el sector de transporte (US\$ millones)	304.8	35.0
% del total de los daños	51%	43%
% del presupuesto de 2010 ejecutado por la DGC y COVIAL	67%	8%
% del PIB	0.74%	0.09%
Daños en todos los sectores (US\$ millones)	595.8	81.9
% del total de daños	100%	100%
% del presupuesto ejecutado de 2010 de la Administración Central	10%	1.3%
% del PIB	1.45% <sup>187</sup>	0.2%

Fuente: ENPD 2010, EDP 2011, y estimaciones propias

185. La ENPD también cuantificó las pérdidas para el sector de transporte en US\$20.9 (Q. 168.4 millones). En vista de que las pérdidas en el sector de transporte están relacionadas al sector privado o vehículos de pasajeros - costos de operación de vehículos (gasolina, lubricantes, depreciación de llantas y mantenimiento) y el valor del tiempo de los pasajeros perdido debido a congestión y desvíos del tránsito - se han excluido para propósitos del análisis PER.

186. Las pérdidas estimadas debido a la depresión tropical 12-E para el sector vial suman US\$1.79 millones (Q.14.08 millones) y las pérdidas, incluyendo todos los sectores, US\$251.2 millones (Q.1, 974.6 millones).

187. La ENPD también cuantificó las pérdidas en todos los sectores en la cantidad de US\$379 millones (Q.3,055.3 millones) para una cantidad total de daños y pérdidas de US\$974.9 millones, 2.37% del PIB. Guatemala ha tenido en el pasado desastres naturales que dejaron cambios mayores que los eventos de 2010 en términos de porcentaje del PIB. El terremoto de 1976 dejó daños y pérdidas como porcentaje del PIB de 17.9 %, la tormenta Mitch 4.7 % y la tormenta Stan 3.4 %.

acuerdo con el Cuadro 10, para Guatemala la tormenta 12-E dejó menos daños y pérdidas que los desastres naturales en 2010 tanto para el sector vial como para todos los sectores.

La ENPD también propuso un programa de inversión en el sector para reconstruir la infraestructura dañada como se presenta en el Cuadro 12 para el periodo 2010-2014. El objetivo de presentar líneas de inversión separadas para puentes y pendientes es para dar importancia a estas estructuras, incluyendo a las actividades preventivas para reducir la vulnerabilidad de los puentes y las pendientes. Las estructuras horizontales son altamente vulnerables a los desastres naturales. Los diseños recientes son importantes para considerar cambios en el terreno y cambios en el flujo de las fuentes de agua en donde estas estructuras es-

tán construidas. Para reducir la vulnerabilidad de los puentes es importante construir estructuras más altas y más anchas para evitar la subida del nivel de agua durante la estación de lluvias/tormentas. Para las pendientes, la remodelación es importante para reducir el riesgo de derrumbes en las rutas los cuales causan daños a las carreteras, generan costos para despejarlas y constituyen un riesgo para los vehículos y pasajeros. La estimación de las necesidades de inversión en reconstrucción es mayor para las carreteras (74 por ciento) pero las necesidades para puentes y pendientes representan aproximadamente 15 por ciento para cada línea. Las necesidades de reconstrucción son estimadas para cantidades anuales de aproximadamente US\$80 millones para los primeros años, lo cual es alrededor de 19 por ciento del presupuesto ejecutado en 2010 para la DGC y COVIAL.

**CUADRO A.3.2 : DAÑOS EN EL SECTOR VIAL DEBIDO A LOS DESASTRES NATURALES DE 2010 – AGATHA Y VOLCÁN DE PACAYA**

Tipo de red vial (dentro del territorio guatemalteco)	Daños cuantificados (en Q. millones)	Daños cuantificados (en US\$ millones)	%
Centroamericano	456.3	56.6	19%
Red Vial Nacional Principal	511.0	63.4	21%
Red Vial Secundaria Departamental	507.6	63.0	21%
Red Vial Rural	981.5	121.8	40%
<b>Total</b>	<b>2,456.4</b>	<b>304.8</b>	<b>100%</b>

Fuente: ENPD, 2010

**CUADRO A.3.3 : NECESIDADES DE INVERSIÓN EN RECONSTRUCCIÓN EN EL SECTOR VIAL (EN US\$ MILLONES)**

	Cantidad Total	%	2010	2011	2012	2013	2014
Rehabilitación y reconstrucción de Rutas Principales	186.2	50%	43.4	43.4	37.2	31.0	31.0
Rehabilitación de Rutas Secundarias y Terciarias	80.7	22%	24.8	18.6	18.6	12.4	6.2
Diseños de puentes – prevención	6.2	2%	2.5	3.7	0.0	0.0	0.0
Reconstrucción de puentes	43.4	12%	8.7	9.9	9.9	8.7	6.2
Remodelación de pendientes – prevención	55.8	15%	6.2	12.4	12.4	12.4	12.4
<b>Total</b>	<b>372.3</b>	<b>100%</b>	<b>85.6</b>	<b>88.1</b>	<b>78.2</b>	<b>64.5</b>	<b>55.8</b>
% del presupuesto ejecutado de 2010 de la DGC y COVIAL	81%	19%	19%	17%	14%	12%	81%

Fuente: ENPD, 2010

ANEXO 4: GASTOS PÚBLICOS EN SEGURIDAD CIUDADANA

**CUADRO A.4.1: PRESUPUESTO NACIONAL ASIGNADO POR INSTITUCIÓN Y TIPO DE GASTO (2004-2010)**

Q. millones	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Seguridad (Función 202)</b>							
Ministerio de Gobernación	1,581	1,700	1,912	1,912	2,348	3,005	2,938
Presidencia*	38	94	95	95	126	139	139
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda		12	47	47	40	27	27
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo							31
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	66	71	94	94	165	122	204
<b>Seguridad Total</b>	<b>1,685</b>	<b>1,877</b>	<b>2,148</b>	<b>2,148</b>	<b>2,679</b>	<b>3,293</b>	<b>3,338</b>
<b>Justicia (Función 102)</b>							
Ministerio de Gobernación					30	30	
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	1,210	1,246	1,438	1,438	1,974	1,990	1,893
Defensa Pública Penal**	37	34	37	37	47	53	53
Organismo Judicial***			1,616	1,825	1,974	1,990	1,980
Procuraduría de Derechos Humanos***			37	74	41	48	224
<b>Justicia Total</b>	<b>1,247</b>	<b>1,280</b>	<b>3,127</b>	<b>3,373</b>	<b>4,065</b>	<b>4,110</b>	<b>4,150</b>
<b>Total Seguridad y Justicia</b>							
<b>Q. millones</b>	<b>2,931</b>	<b>3,157</b>	<b>5,276</b>	<b>5,522</b>	<b>6,744</b>	<b>7,403</b>	<b>7,488</b>
% gastos corrientes	95.1	95.7	93.0	93.0	96.0	94.6	95.0
% inversiones de capital	4.9	4.3	7.0	7.0	4.0	5.4	5.0
<b>US\$ millones</b>	<b>369</b>	<b>413</b>	<b>694</b>	<b>719</b>	<b>892</b>	<b>907</b>	<b>929</b>
% total de los gastos	9.5	9.7	14.0	14.6	15.9	14.9	15.0
% del PIB	1.5	1.5	2.3	2.1	2.3	2.4	2.3

\*Incluye: Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad, Consejo Asesor de Seguridad y Consejo Nacional de Seguridad; no clasificados oficialmente como seguridad \*\* No clasificados oficialmente como justicia \*\*\*Datos de PNUD (2011), Organismo Judicial incluye: Organismo Judicial, Ministerio Público e Instituto de Defensa Pública Penal. Fuente: Base de Datos Oficial del Presupuesto Nacional y PNUD. Cálculos propios.



**CUADRO A.4.2: PRESUPUESTO NACIONAL ASIGNADO A SEGURIDAD CIUDADANA, POR PILAR Y POR INSTITUCIÓN (2004-2010)**

Q. millones	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>CONTROL/ REPRESIÓN</b>							
<b>JUSTICIA</b>							
Ministerio de Gobernación					30	30	
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda							
Secretarías y otras dependencias del Poder Ejecutivo							
Obligaciones del Estado a cargo de la Tesorería	1.210	1.246	1.438	1.438	1.974	1.990	1.893
Defensa Pública*	37	34	37	37	47	53	53
Organismo Judicial***			1.616	1.825	1.974	1.990	1.980
Procuraduría de Derechos Humanos***			37	74	41	48	224
<b>SEGURIDAD</b>							
Ministerio de Gobernación	119	153	74	74	2.034	2.580	2.528
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda		11	11	11	2	1	1
Secretarías y otras dependencias del Poder Ejecutivo							22
Obligaciones del Estado a cargo de la Tesorería			20	20			96
Presidencia**	38	94	95	95	126	139	139
Control Total /Represión	1.403	1.538	3.327	3.573	6.227	6.830	6.936
<b>FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>							
<b>SEGURIDAD</b>							
Ministerio de Gobernación	1.308	1.398	1.670	1.670	122	100	109
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda			36	36	35	26	26
Obligaciones del Estado a cargo de la Tesorería	66	71	74	74	165	122	6
Total Fortalecimiento Institucional	1.374	1.468	1.780	1.780	322	248	141
<b>PREVENCIÓN</b>							
<b>SEGURIDAD</b>							
Ministerio de Gobernación	8	2	16	16	21	76	52
Secretarías y otras dependencias del Poder Ejecutivo							9
Obligaciones del Estado a cargo de la Tesorería							101
Total Prevención	8	2	16	16	21	76	162
<b>REHABILITACIÓN</b>							
<b>SEGURIDAD</b>							
Ministerio de Gobernación	146	147	152	152	170	249	249
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda		1	1	1	4		
<b>Total Rehabilitación</b>	<b>146</b>	<b>148</b>	<b>152</b>	<b>152</b>	<b>174</b>	<b>249</b>	<b>249</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.931</b>	<b>3.157</b>	<b>5.276</b>	<b>5.522</b>	<b>6.744</b>	<b>7.403</b>	<b>7.488</b>

\*No clasificado oficialmente como Justicia. \*\*Incluye: Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad, Consejo Asesor de Seguridad y Consejo Nacional de Seguridad; no clasificado oficialmente como seguridad. \*\*\*Información de PNUD (2011), Organismo Judicial incluye: Organismo Judicial, Ministerio Público e Instituto de Defensa Pública Penal.

# MAPA







**BANCO MUNDIAL**

The World Bank  
1818 H Street, NW,  
Washington, DC 20433, USA