



Gobierno de Guatemala

Ministerio de Finanzas Públicas



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



Unión Europea



BID

Banco
Mundial



LAC

oportunidades para todos

Informe final, febrero 2013

Créditos

Equipo Técnico:

Jefe de Equipo

Marco Antonio Gutiérrez

Comité de seguimiento para la evaluación PEFA 2009-2011:

Por parte del Ministerio de Finanzas Públicas

Juan Sebastián Blas (coordinador)

Jorge Leonel Pérez

José Antonio Menéndez

Por el Banco Interamericano de Desarrollo

José Larios

José Villatoro

Por la Unión Europea

Rodrigo Romero-Van-Custem

Ramiro Augusto Cavero Uriona (Proyecto AGEP)

Por el Banco Mundial

Antonio Blasco

Consultores

Hernán Pflücker

José Ospina

Edición:

Rosa Amelia González Domínguez

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

MONEDA Y TASA DE CAMBIO

Quetzal (GTQ)

GTQ 1 = 0.12782 US\$¹

US\$ 1 = 7.82371 GTQ

AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

¹ Fuente: Tipo de cambio oficial publicado por el Banco de Guatemala el 4 de noviembre del 2012

Índice de materias

	Página
Prefacio	1
Divulgación del mecanismo de control de calidad de la evaluación	3
Evaluación Resumida.....	7
1. Introducción	15
2. Información de antecedentes sobre el país.....	19
2.1. Descripción de la situación económica del país	19
2.2. Descripción de los resultados presupuestarios	21
2.3. Descripción del marco jurídico e institucional de GFP.....	27
3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP	33
3.1. Credibilidad del presupuesto.....	33
ID-1. Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	33
ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado.....	35
ID-3. Desviaciones del ingreso agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	38
ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos.....	41
3.2. Transparencia y universalidad.....	43
ID-5. Clasificación del presupuesto	43
ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	45
ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestarios.....	48
ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales.....	52
ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	56
ID-10. Acceso público a información fiscal clave	59
3.3. Presupuestación basada en políticas.....	62
ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	62
ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación.....	65
3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria	71
ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	71
ID-14. Eficacia de las medidas de registro de los contribuyentes y estimación de la base impositiva	76
ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos	82
ID-16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos.....	85
ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	90
ID-18. Eficacia de los controles de la nómina.....	94
ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones.....	100
ID-20. Eficacia de los controles internos del gasto no salarial.....	105
ID-21. Eficacia de la auditoría interna	109
3.5. Contabilidad, registro e información	112
ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas.....	112
ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	115
ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	116
ID-25. Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales.....	120

3.6.	<i>Escrutinio y auditoría externa</i>	123
	<i>ID-26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa</i>	123
	<i>ID-27. Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual</i>	128
	<i>ID-28. Escrutinio legislativo de los auditores externos</i>	132
3.7.	<i>Prácticas de Donantes</i>	135
D-1.	<i>Previsibilidad del apoyo presupuestario directo</i>	135
D-2.	<i>Información financiera proporcionada por los Donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda a proyectos y programas</i>	137
D-3.	<i>Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales</i>	140
4.	<i>Proceso de reforma del sector público</i>	142
4.1.	<i>Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso</i>	142
4.2.	<i>Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas</i>	143
Anexo 1.	<i>Datos de indicadores</i>	145
	<i>Anexo 1.1 - Ejecución Presupuestal de los Años 2009 – 2011 – Gasto Primario</i>	146
	<i>Anexo 1.2 - Proyecciones macroeconómicas utilizadas para las metas de recaudación</i>	150
	<i>Anexo 1.3 - Ingresos Internos Presupuestados y Ejecutados</i>	151
	<i>Anexo 1.4 - Normas que regulan las transferencias municipales</i>	153
	<i>Anexo 1.5 - Fechas de pago a las municipalidades de las transferencias</i>	156
	<i>Anexo 1.6 - Modificación en los criterios de cálculo del situado constitucional</i>	157
	<i>Anexo 1.7 - Comparativo entre techos presupuestales y presupuesto multianual para el MSAP</i>	158
	<i>Anexo 1.8 - Ingresos Tributarios 2006 al 2011</i>	159
	<i>Anexo 1.9 - Casos de excepción en la legislación de adquisiciones</i>	160
Anexo 2.	<i>Resumen de los indicadores de desempeño</i>	162
Anexo 3.	<i>Efectos del desempeño en la gestión de finanzas públicas</i>	175
Anexo 4.	<i>Lista de Personas Entrevistadas</i>	178
Anexo 5.	<i>Bibliografía</i>	180
Anexo 6.	<i>Comentarios Recibidos</i>	182
	<i>Comentarios del Gobierno</i>	182
	<i>Comentarios de los Donantes</i>	190

Índice de Tablas

	Página
<i>Tabla 1 - Distribución del gasto agregado entre las entidades del sector público (2011)</i>	18
<i>Tabla 2 - Producto Interno Bruto (2006-2011)</i>	19
<i>Tabla 3 - Índice de Precios al Consumidor e Inflación, 2000-2011 (2000 = 100.00)</i>	20
<i>Tabla 4 - Indicadores económicos seleccionados (Variación porcentual anual)</i>	20
<i>Tabla 5 - Ejecución presupuestaria de los años 2006-2011</i>	23
<i>Tabla 6 - Comportamiento histórico de la gestión presupuestaria del gobierno</i>	23
<i>Tabla 7 - Estructura de los ingresos tributarios 2006-2011</i>	24
<i>Tabla 8 - Los resultados presupuestarios 2009-2011</i>	25
<i>Tabla 9 - Gestión de la deuda pública</i>	25
<i>Tabla 10 - Asignación sectorial de recursos presupuestarios</i>	26
<i>Tabla 11 - Asignación de recursos por categoría económica</i>	27
<i>Tabla 12 - Composición del Sector Público</i>	29
<i>Tabla 13 - Desviación de la ejecución presupuestal 2009 a 2011 (Quetzales y porcentajes)</i>	33
<i>Tabla 14 - Estadística de modificaciones presupuestales (Millones de Quetzales)</i>	35
<i>Tabla 15 - Varianza en la composición del gasto 2009, 2010 y 2011 (Porcentajes)</i>	35
<i>Tabla 16 - Desviación en la ejecución de ingresos (real/presupuestado) para los años 2006 al 2011 (Porcentajes)</i>	40
<i>Tabla 17 - Información presentada al Congreso para aprobar la Ley Anual de Presupuesto</i>	46
<i>Tabla 18 - Transferencias ejecutadas 2005 a 2011 (Quetzales y porcentajes)</i>	48
<i>Tabla 19 - Presupuesto de las transferencias a los municipio – Millones de Quetzales</i>	54
<i>Tabla 20 - Mecanismos de información disponibles</i>	59
<i>Tabla 21 - Documentación de acceso al público</i>	60
<i>Tabla 22 - Fechas críticas del calendario presupuestario 2012</i>	62
<i>Tabla 23 - Aprobación de los presupuestos por el Congreso de la República</i>	64
<i>Tabla 24 - Comparación proyecciones hechas en 2009 con proyectos de presupuesto del 2010 y 2011</i>	67
<i>Tabla 25 - Expedientes en proceso judicial</i>	74
<i>Tabla 26 – Tiempo promedio de los sentencias en el proceso judicial</i>	74
<i>Tabla 27 - Contribuyentes inscritos en el Registro Tributario Unificado (RTU)</i>	77
<i>Tabla 28 - Principales programas de fiscalización 2012</i>	80
<i>Tabla 29 - Programas de fiscalización ejecutados</i>	80
<i>Tabla 30 – Monto de las Deudas con Respecto al Total de los Impuestos Recaudados</i>	82
<i>Tabla 31 - Importe de Impuestos Moratorios que se deben a SAT Clasificados por Tipo de Impuesto</i>	83
<i>Tabla 32 - SAT Guatemala: Presentación de Declaraciones Clasificadas por Forma de Presentación</i>	84
<i>Tabla 33 - Tipos de modificaciones presupuestales</i>	89
<i>Tabla 34 - Reajustes realizados en los pagos de salarios</i>	96
<i>Tabla 35 - Valor de los contratos adjudicados por modalidad (millones de Quetzales)</i>	102
<i>Tabla 36 - Valor de los contratos publicados 2010 y 2011 (millones de Quetzales)</i>	103
<i>Tabla 37 - Hallazgos identificados por la Contraloría General de Cuentas en la entidades de la Administración Central</i>	108
<i>Tabla 38 - Puntualidad en la presentación de informes presupuestarios</i>	117
<i>Tabla 39 - Fechas de presentación de la Liquidación del Presupuesto al Congreso de la República</i>	122
<i>Tabla 40 - Acciones legales y administrativas propuestas por tipo de entidad CGC 2010-2011</i>	124
<i>Tabla 41- Fechas del proceso de presentación, discusión y expedición del presupuesto</i>	130
<i>Tabla 42 - Estadística de desembolsos en programas de apoyo presupuestario (millones quetzales)</i>	135
<i>Tabla 43 - Estadística de desembolsos en proyectos durante el 2011 (US\$)</i>	138
<i>Tabla 44 - Uso de sistemas nacionales por la cooperación internacional en el 2011</i>	140
<i>Tabla 45 - Mejoras de la GFP implementadas o en proceso desde el 2009</i>	142

Índice de Cuadros

	Página
<i>Ilustración 1 - Resultados principales de la evaluación.....</i>	<i>8</i>
<i>Ilustración 2 - Desviación de la ejecución presupuestal en los últimos años.....</i>	<i>34</i>
<i>Ilustración 3 - Varianza en la composición del gasto y Cuota de Contingencia en los últimos años</i>	<i>36</i>
<i>Ilustración 4 - Clasificador por Función y Finalidad</i>	<i>44</i>
<i>Ilustración 5 - Registro de Transferencias Reportado en las Liquidaciones de Presupuesto</i>	<i>49</i>
<i>Ilustración 6 - Reporte de recuperación de Omisiones, 2009 a 2011.....</i>	<i>78</i>

Prefacio

El presente informe de Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas (PEFA) para la República de Guatemala fue realizado por el equipo técnico constituido por los consultores Hernán Pflücker (líder del equipo) y José Ospina (consultor internacional). La información requerida para el análisis de los indicadores fue obtenida y evaluada por los miembros del equipo técnico, en estrecha colaboración con funcionarios del gobierno. La información utilizada para el presente informe fue recabada en el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 21 de diciembre del año 2012.

El presente informe se ha elaborado por iniciativa del Gobierno de Guatemala con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Unión Europea, y tiene por objetivo apoyar los esfuerzos de reforma y modernización del gobierno en materia de administración financiera, mediante la aplicación de una metodología integral de evaluación que provea insumos para profundizar los avances y planificar las reformas futuras.

Esta evaluación fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea. Los autores del informe son los responsables principales de su contenido. Este informe no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Unión Europea, del Banco Mundial, del Gobierno de Guatemala o del Secretariado PEFA, entidades que emitieron sus comentarios a los hallazgos de los consultores cuando fueron socializados y discutidos, y a las versiones preliminares del presente informe.

Los integrantes del equipo técnico expresan su agradecimiento a las autoridades, los funcionarios y el personal de las entidades públicas, a los representantes de organismos internacionales y a todas las personas que contribuyeron a la realización de esta evaluación por su disponibilidad y su colaboración constructiva. Igualmente, agradecen la asistencia, acompañamiento y colaboración permanentes por parte de los señores Juan Sebastián Blas, Jorge Leonel Pérez y José Antonio Menéndez Letona, funcionarios del Ministerio de las Finanzas Públicas.

Divulgación del mecanismo de control de calidad de la evaluación

Las siguientes formalidades del control de la calidad de la evaluación se han cumplido en la planificación y preparación del informe de evaluación del PEFA correspondiente a la gestión financiera del gobierno central de la República de Guatemala, cuya versión final fue presentada el 11 de febrero del 2013.

El día 26 de septiembre se constituyó el Comité de Seguimiento para la evaluación PEFA, el cual fue integrado por las siguientes personas:

- *Por el Ministerio de Finanzas los señores: Juan Sebastián Blas quien asume la coordinación del Comité, y los señores José Antonio Menéndez, y José Leonel Pérez;*
- *Por el Banco Interamericano de Desarrollo los señores: José Villatoro y José Larios;*
- *Por la Unión Europea los señores: Rodrigo Romero-Van-Custem y Ramiro Cavero;*
- *Por el Banco Mundial el señor Antonio Blasco.*

1. Examen de la nota conceptual y/o los términos de referencia

La versión preliminar de la nota conceptual y de los términos de referencia de fecha 17 de Julio del 2012 se envió para su examen el 23 de julio del 2012 a los siguientes examinadores:

- 1) Marco Antonio Gutiérrez Montufar, Ministerio de Finanzas Públicas
- 2) Rodrigo Romero-Van-Custem, Delegación de la Unión Europea en Guatemala
- 3) José Larios, Maria Cecilia del Puerto y Benjamín Santa María, Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en Guatemala
- 4) Margarita Gutiérrez, Representación del Banco Mundial en Guatemala

La versión comentada y revisada de la nota conceptual y términos de referencia fueron enviados por el Ministro de Finanzas para revisión y comentarios a la Secretaría PEFA el 22 de octubre del 2012. El 31 de octubre del 2012 la Secretaría PEFA envió los resultados de su revisión y comentarios a la nota conceptual.

La versión final de la nota conceptual y los términos de referencia que incluyeron las recomendaciones emitidas por los revisores y por la Secretaría PEFA fueron presentados a la Secretaría PEFA el 15 de noviembre del 2012.

2. Examen de la versión o las versiones preliminares del informe

Todos los hallazgos y textos preliminares de los 31 indicadores que fueron preparados por los consultores, fueron revisados y comentados por los miembros del Comité de Seguimiento y por los oficiales del gobierno que proporcionaron a los consultores la información y evidencias para la evaluación. Este proceso de revisión y comentario se realizó entre los meses de octubre y diciembre del 2013 y los comentarios recibidos se adjuntan en el Anexo 6.

La versión preliminar del informe de fecha 7 de diciembre del 2012 conteniendo la absolución de todos los comentarios de los oficiales del gobierno y de los donantes fue enviada para su examen el mismo día 7 de diciembre del 2012 a los siguientes examinadores:

- 1) Todos los miembros del Comité de Seguimiento (MINFIN, BID, UE, BM)
- 2) Oficiales del Gobierno participantes en el proceso de evaluación (MINFIN, MICIVI, MINEDUC, MSPAS, SAT y CGC).
- 3) Sr. Marco Antonio Gutiérrez Montufar, Viceministro del Ministerio de Finanzas Públicas.

- 4) El día 11 de enero del 2013 se remitió el Informe Preliminar a la Secretaría PEFA para su revisión y comentarios, los cuales fueron emitidos el día 28 de enero del 2013.

3. Examen de la versión preliminar final del informe

Una versión preliminar final revisada de la evaluación se envió a los examinadores antes mencionados el 10 de enero del 2013 y en ella se incluyó un cuadro en el que figuran las respuestas a todos los comentarios formulados por todos los examinadores.

El día 25 de febrero del 2012 se remitió la versión preliminar final del Informe a la Secretaría PEFA para su revisión final y comentarios.

Este formulario, en el que se describen las formalidades del control de la calidad de la evaluación, se incluye en la versión preliminar revisada del informe.



Informe de evaluación del PEFA correspondiente a la Republica de Guatemala, del 11 de febrero de 2013.

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

Secretaría del PEFA, 7 de marzo de 2013.

Lista de abreviaturas

BANGUAT	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CatDDO	Catastrophe Deferred Drawdown Option
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CDP	Certificado de Disponibilidad Presupuestaria
CFAP	Clasificación de Funciones de la Administración Pública (Naciones Unidas)
CGC	Contraloría General de Cuentas
COPEP	Comité de Programación y Ejecución del Presupuesto
COVIAL	Unidad Ejecutora de Conservación Vial del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CTFP	Comisión Técnica de Finanzas Públicas
DAF	Dirección de Análisis Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas
DEF	Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas
DCE	Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas
DNACE	Dirección de Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
DTP	Dirección de Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas
EFP	Estadísticas Financieras Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión Financiera Pública
GUATECOMPRAS	Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
GUATENOMINA	Sistema de Registro y Administración de la Nómina del Estado
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPSAS	Estándares Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAE	Máxima Autoridad Ejecutiva
MAGA	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NAG	Normas de Auditoría Gubernamental
NIT	Número de Identificación Tributaria
NGCI	Normas Generales de Control Interno
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONSEC	Oficina Nacional del Servicio Civil, Adscrita a la Presidencia de la República
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
SICOIN	Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental
SICOIN_GL	Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental - Gobiernos Locales

SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAF_MUNI	Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
RTU	Registro Tributario Unificado
TN	Tesorería Nacional en el Ministerio de Finanzas Públicas
UDAF	Unidad de Administración Financiera
UDAI	Unidad de Auditoría Interna
UE	Unión Europea
USAID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional

Evaluación Resumida

Principales cambios identificados

Desde la evaluación anterior se han observado los siguientes cambios que han resultado relevantes para las calificaciones respectivas:

1) *Cambios que han generado impactos favorables en la calificación*

- a) **ID-5. Clasificación del presupuesto:** A partir del año 2010 se incorporó completamente la clasificación del CFAP de las naciones Unidas, y además se mantuvieron los demás clasificadores compatibles con los clasificadores propuestos por el Manual de Estadística de Finanzas Públicas en su versión 1986.
- b) **ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales.** En el año 2010 (Decreto 22-10) se modificaron las normas que regían la distribución del situado fiscal y el procedimiento para el cálculo de la transferencia a los municipios, con lo cual se mejoró la oportunidad en el suministro de la información de los valores a integrar en el presupuesto local. Esta información se entregaba hasta el año 2009 en el mes de abril del año siguiente, mientras que con el cambio introducido, la información ahora se entrega en el mes de septiembre antes que el municipio presente el proyecto de presupuesto municipal a los respectivos Concejos municipales. Adicional a la modificación descrita, se corrigieron algunos incentivos negativos que desestimulaban el esfuerzo fiscal en los municipios.

2) *Cambios que han generado impactos desfavorables en la calificación*

- a) **ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria.** El crecimiento de la denominada “Deuda Flotante” ha adquirido relevancia en los últimos años. Estos montos no están registrados y por tanto no se incluyen en los informes de la deuda pública ni en los Estados Financieros del Gobierno como cuentas por pagar, por tanto no se informan al Congreso ni se incluyen dentro de la documentación que presenta el Ejecutivo para la aprobación del Presupuesto Anual. En la evaluación del 2009 la “deuda flotante” se trató como cuentas por pagar en el ID-4, dado que era un tema reciente que se estaba tratando de resolver y por eso no se asimiló a la deuda sino a pagos atrasados. Ahora el tema ya no es reciente y sigue creciendo y afecta el endeudamiento y por lo tanto debería estar reflejado en los análisis de la deuda interna.
- b) **ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y proceso presupuestario.** Se ha descontinuado la práctica de hacer análisis anuales de la sostenibilidad de la deuda pública, siendo que en el periodo 2009 a 2011 se ha hecho un solo análisis. La mejor definición y detalle de los planes multianuales ha hecho evidente que en un solo caso (el Plan de Seguridad Alimentaria) se ha tenido en cuenta las previsiones de gasto futuro en las inversiones en la definición de los techos presupuestarios.
- c) **ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente.** Estadísticas recientes muestran un incremento en los plazos para la resolución de casos en los tribunales contencioso administrativos, los cuales profieren sentencias en promedio a los 4,8 años después de iniciado el proceso.
- d) **ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías.** Aunque los procesos de registro de transacciones en la Cuenta Única no han cambiado desde la evaluación anterior, en la

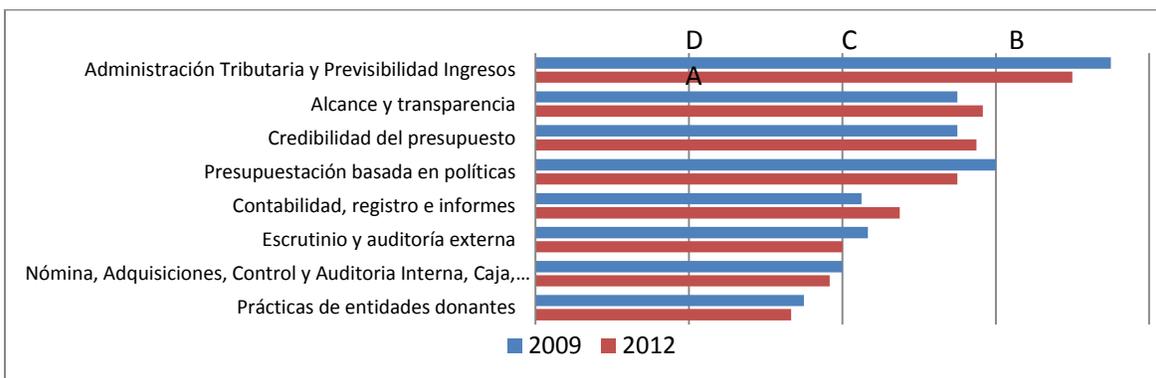
presente evaluación se han evidenciado demoras y algunos errores en el procesamiento de fondos de la cooperación.

3) Cambios en la metodología de evaluación

- a) **ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado.** La metodología de evaluación del presente indicador excluye, a partir del año 2011, los gastos en contingencias para el cálculo de las desviaciones del gasto presupuestario. Aplicando la metodología actual a las cifras presupuestarias empleadas en la evaluación anterior se ha obtenido valores que justificarían una evaluación B igual a la obtenida en la presente evaluación.
- b) **ID-3. Desviaciones del ingreso agregado en comparación con el presupuesto original aprobado.** La metodología PEFA, a partir del año 2011, mide la precisión de los estimados presupuestarios penalizando las desviaciones positivas y negativas a diferencia de la metodología anterior que solo penalizaba las negativas. Es importante destacar que durante el periodo 2009-2012, se presentaron dos hechos que incidieron en el deterioro del indicador, de un lado en el 2009 se presentó una disminución de los impuestos asociados a la actividad del comercio internacional a consecuencia de la crisis financiera internacional y de otra parte, el presupuesto para el 2010 no fue aprobado por el Congreso de la Republica y se tuvo que aplicar el de la vigencia inmediatamente anterior, con lo cual las previsiones fiscales de ingresos quedaron subestimadas para el presupuesto inicial.
- c) **ID-19. Transparencia, competencia y mecanismos para la tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones.** Para este indicador el PEFA introdujo cambios sustanciales en la metodología que no permiten su comparación. En la actual se considera el marco jurídico, el acceso a información, el uso de métodos competitivos de adquisiciones y el sistema administrativo de las reclamaciones, mientras que para el 2009 se evaluaba el uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos, la medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones y la existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones. Aunque algunas dimensiones en apariencias son similares, los criterios para evaluar cada dimensión son diferentes.

I. Resultados principales de la evaluación PEFA

Ilustración 1 - Resultados principales de la evaluación



Tal como se muestra en la Ilustración 1, el desempeño de los diversos aspectos de la gestión evaluados se ha mantenido estable y con pocas variaciones significativas. Los aspectos presupuestarios normativos y globales siguen mostrando valores de desempeño mejores que los referidos a la ejecución presupuestaria así como al control y supervisión de la misma.

Credibilidad del presupuesto. De manera general los hallazgos de mayor relevancia están ligados al elevado número de modificaciones presupuestarias que se realizan y al atraso en los pagos que continua generando montos de deuda flotante, insinuando un débil vínculo entre el presupuesto que se formula y el que se ejecuta. El proceso de implementación de la metodología de presupuesto por resultados recientemente iniciado es una medida emprendida por el Gobierno para fortalecer los elementos que mejoraran la credibilidad presupuestal.

Alcance y transparencia. Aunque el Gobierno General produce cifras estadísticas globales y detalladas públicas y frecuentes, estas carecen de análisis para evidenciar las debilidades presupuestarias así como los posibles riesgos financieros generados por las entidades públicas autónomas, descentralizadas y empresas públicas, así como tampoco sobre el riesgo fiscal del sector municipal. Los informes sobre la gestión de las entidades de la Administración Central son una compilación de las cifras registradas en el SICOIN sin que estos se acompañen de análisis o interpretación de las mismas ni se mencionen las omisiones a los registros.

Proceso presupuestario basado en políticas. En materia de planificación fiscal, política de gasto y proceso presupuestario, son pocos los planes sectoriales que cuentan con estimaciones de costos desglosados por organismo ejecutor y por categoría económica principal (personal, los gastos ordinarios, el capital). Aún no se cuenta con una visión presupuestaria de mediano plazo, y los ejercicios de costeo de inversiones y gastos recurrentes se basan en proyecciones inerciales con pocos vínculos a las estrategias sectoriales. Recientemente se ha establecido que los techos presupuestarios se asignen para el año que se está presupuestando y los dos años subsiguientes, pero este ejercicio aún no forma parte de un marco fiscal de gasto para el mediano plazo.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria. Se mantiene la desarticulación entre la gestión del presupuesto con las necesidades sectoriales e institucionales. Así, aunque en los reportes oficiales se puede verificar que los totales de gasto e ingreso aprobados por el Congreso son razonablemente respetados, las reasignaciones presupuestarias a nivel institucional son significativas, modificando de hecho y en muchos casos, los presupuestos sectoriales originales. La falta de armonía en la gestión presupuestal ha propiciado también la omisión al registro de transacciones, lo cual se evidencia en un elevado y aún indeterminado monto de obligaciones pendientes del Estado. Se mantiene el enfoque transaccional de las auditorías y ha sido poco el avance hacia las auditorías a los resultados o al control interno integral o sistémico. El sistema de contrataciones y adquisiciones se caracteriza por tener múltiples regímenes de excepción que no privilegian la competencia abierta y no se cuenta con un órgano independiente para atender las reclamaciones. Los ingresos tributarios son relativamente bajos tal como se advierte en la disminución para el periodo 2009-2012 del indicador de presión tributaria. El control de los contribuyentes se centra en los que tienen afiliaciones y que han presentado alguna vez declaraciones, pero el esfuerzo por detectar nuevos contribuyentes u omisos no es significativo.

Contabilidad, registro e informes. La información financiera del gobierno ha quedado en gran parte restringida a los datos registrados en el SICOIN, que asegura el registro oportuno de los pagos al ejecutarse estos, no así de los compromisos y devengados cuyo registro puede ser demorado u omitido. Por dicho motivo, tanto la contabilidad como los informes presupuestarios sólo reflejan los datos registrados en el SICOIN. Debido a esto, la contabilidad gubernamental no reporta entre otras: las cuentas por pagar no registradas; los pasivos contingentes; las cuentas por pagar vinculadas a la gestión de ingresos; y además, presenta deficiencias como en el caso del registro de activos e inventarios, de los saldos de las cuentas de patrimonio y del soporte documental de algunas transacciones. Ni los reportes presupuestarios ni los contables permiten actualmente hacer un seguimiento adecuado de la asignación de recursos ni facilitan el seguimiento integral de los sistemas de prestación de los servicios primarios. La

supervisión y seguimiento de estos se realiza a nivel descentralizado o regional sin que esta información se consolide en análisis e informes sectoriales.

Escrutinio y auditoría externa. La CGC evalúa las finanzas públicas con un enfoque hacia la verificación del cumplimiento de las normas y a las transacciones individuales, por tanto los hallazgos se centran en problemas de registro o en el ámbito procedimental y no sobre el comportamiento sistémico del manejo presupuestal o del control interno integral. Tampoco se evalúa la eficiencia, eficacia y efectividad en el uso de los recursos y en la obtención de resultados por parte de las instituciones. Por su parte, el Congreso no se pronuncia sobre los informes de auditoría presentados por la CGC. De esta manera, ni las auditorías de la CGC ni las revisiones del Congreso aportan al Poder Ejecutivo suficientes elementos para propiciar cambios o ajustes en sus estrategias. La parcial eficacia del control externo y de la evaluación del Poder Legislativo favorecen, las continuas modificaciones y traslado de recursos dentro de los renglones presupuestales, así como las omisiones o demoras en el registro de las transacciones, con lo cual las oportunidades de avanzar en la calidad de las asignaciones de recursos sectoriales se diluyen o aplazan en el tiempo.

Prácticas de entidades donantes. Se han identificado diversos esfuerzos realizados por el Gobierno y los Donantes para mejorar la coordinación y previsibilidad de los fondos de asistencia en la gestión presupuestal, pero el impacto de estos es aun limitado. Se han evidenciado debilidades en el proceso de homologación de operaciones de asistencia, que han resultado en el registro equivocado de programas como de apoyo presupuestario cuando no lo eran (ver casos BIRF y BCIE), insinuando la presencia de criterios diferentes entre los Donantes y el Gobierno que no fueron adecuadamente aclarados en las negociaciones. El seguimiento por el gobierno de los procesos de cooperación no reembolsable, sigue mostrando debilidades pese a los esfuerzos de SEGEPLAN. Operaciones con Donantes principales aún quedan sin registrar (ver caso USAID). En otros casos se ha evidenciado debilidades en el registro de la finalización y entrega del proyecto al Gobierno y por ende en el registro de la recepción de los bienes y en su incorporación a los registros de activos y de bienes del estado, lo cual insinúa debilidades en la coordinación Donante-Gobierno.

II. *Evaluación del impacto de las debilidades de la GFP*

Disciplina fiscal agregada. Los gobiernos en Guatemala han sido en general muy cuidadosos en mantener una política fiscal prudente que se ha reflejado en la reducción del déficit fiscal en los últimos años. Sin embargo, aunque en el periodo 2009 a 2011 las cifras registradas de ejecución presupuestal parecían ajustarse a lo previsto, esta no reflejó adecuadamente el gasto real, existiendo fondos pendientes de liquidación, deuda flotante de valor significativo y la adquisición de compromisos sin contar con debida disponibilidad presupuestal y de caja. En estos términos, el presupuesto aprobado se convirtió en únicamente una referencia para asegurar crédito presupuestario.

La supervisión de la ejecución presupuestaria y del riesgo fiscal ha sido débil tanto a nivel de la Administración Central como a nivel del Gobierno General, no habiéndose producido informes sobre dichos aspectos. Tampoco se producen informes sobre la gestión en los cuales se analice y explique la gestión, sus resultados y debilidades, y donde se interpreten adecuadamente las cifras estadísticas presentadas, así como las omisiones a estas.

La debilidad de los controles sobre la ejecución y registro de los compromisos de gasto adquiridos por las instituciones, la débil supervisión desde las entidades rectoras y fiscalizadoras de las finanzas públicas, y la atmósfera de impunidad propiciada por las debilidades del marco normativo, han facilitado el quebrantamiento de las normas y la generación de compromisos y gastos no reportados ni registrados.

Asignación estratégica de recursos. La planeación operativa y financiera de las entidades se afecta por los numerosos ajustes realizados en los procesos de aprobación y ejecución del presupuesto, sugiriendo que parte de las decisiones referidas a la asignación de recursos, puede estar ajena a criterios técnicos

sectoriales. Los cambios generan un elevado número de reasignaciones y transformaciones continuas en las actividades programadas y consignadas en los planes operativos, y por ende en alteraciones e incertidumbre en la obtención de los resultados institucionales esperados, sugiriendo una limitada identificación del presupuesto realmente ejecutado con los objetivos institucionales originales.

Los planes sectoriales no están vinculados con las posibilidades reales de gasto ni forman parte de una estrategia fiscal de mediano o largo plazo. Los vínculos entre los planes de acción y el presupuesto formulado se rompen continuamente distorsionando los programas propuestos por las entidades. Ni los reportes presupuestarios ni los contables permiten actualmente hacer un seguimiento adecuado de la asignación de recursos.

Eficiente prestación de servicios. Los continuos reajustes originan retrasos en la ejecución del presupuesto que inciden en la prestación de los servicios y en el uso eficiente de los recursos. Las continuas reasignaciones de recursos desvirtúan la planeación operativa y afectan la normal ejecución presupuestal, afectando los programas institucionales e impactando negativamente la operación de los entes prestadores de servicios. La prestación de los servicios existentes ha adquirido un carácter inercial que asegura una prestación básica, pero no su mejoramiento o ampliación. Debido a que el vínculo entre las proyecciones multianuales y la formulación del proyecto de presupuesto no es claro, ni se cuenta con estimaciones de costos de las estrategias sectoriales, las generación de nuevas inversiones que permitan ampliar la cobertura de los servicios se torna incierta, tanto en su fase de implementación como en su fase de operación, ya que no se tiene certidumbre de poder contar con partidas operativas ampliadas. La supervisión y seguimiento de la prestación de servicios primarios se realiza únicamente a nivel descentralizado o regional sin que esta información se consolide en análisis e informes sectoriales. Ni los sistemas de control externo ni las evaluaciones del Poder Legislativo se focalizan en calidad del gasto.

III. Perspectivas de planificación y aplicación de reformas

En los últimos tres años el Gobierno ha implementado un conjunto de reformas tendientes a fortalecer la institucionalidad de la gestión presupuestal, y a vincular esta con un sistema de planificación integral de la gestión. Se han dado los primeros pasos para tratar de vincular efectivamente el marco fiscal de mediano plazo, con los planes operativos y estrategias sectoriales, con el presupuesto anual y con los resultados de la gestión.

Aunque el establecimiento de un marco fiscal de mediano plazo es aún incipiente, se ha iniciado la práctica de incorporar en la nota anual de techos presupuestarios que se entrega a las instituciones, los techos presupuestarios para los dos ejercicios fiscales posteriores al ejercicio que se formula. Se ha vinculado el Plan Operativo Anual (POA) de las entidades con su presupuesto institucional, y se han implementado procedimientos de aprobación y seguimiento de los mismos, de modo que cualquier modificación presupuestal debe ahora reflejarse primero en un cambio en el POA institucional. Se ha vinculado el presupuesto institucional con la obtención de resultados. Este cambio en la metodología de formulación recientemente implementado permitirá orientar el gasto hacia objetivos y resultados medibles, facilitando el seguimiento efectivo del mismo y fortaleciendo el vínculo entre el presupuesto y las prioridades sectoriales. Se han implementado diversas medidas para mejorar el control sobre las adquisiciones públicas y medidas anticorrupción que promueven el uso más eficaz de los fondos públicos, lo cual podría redundar en una mayor disponibilidad de recursos para las entidades.

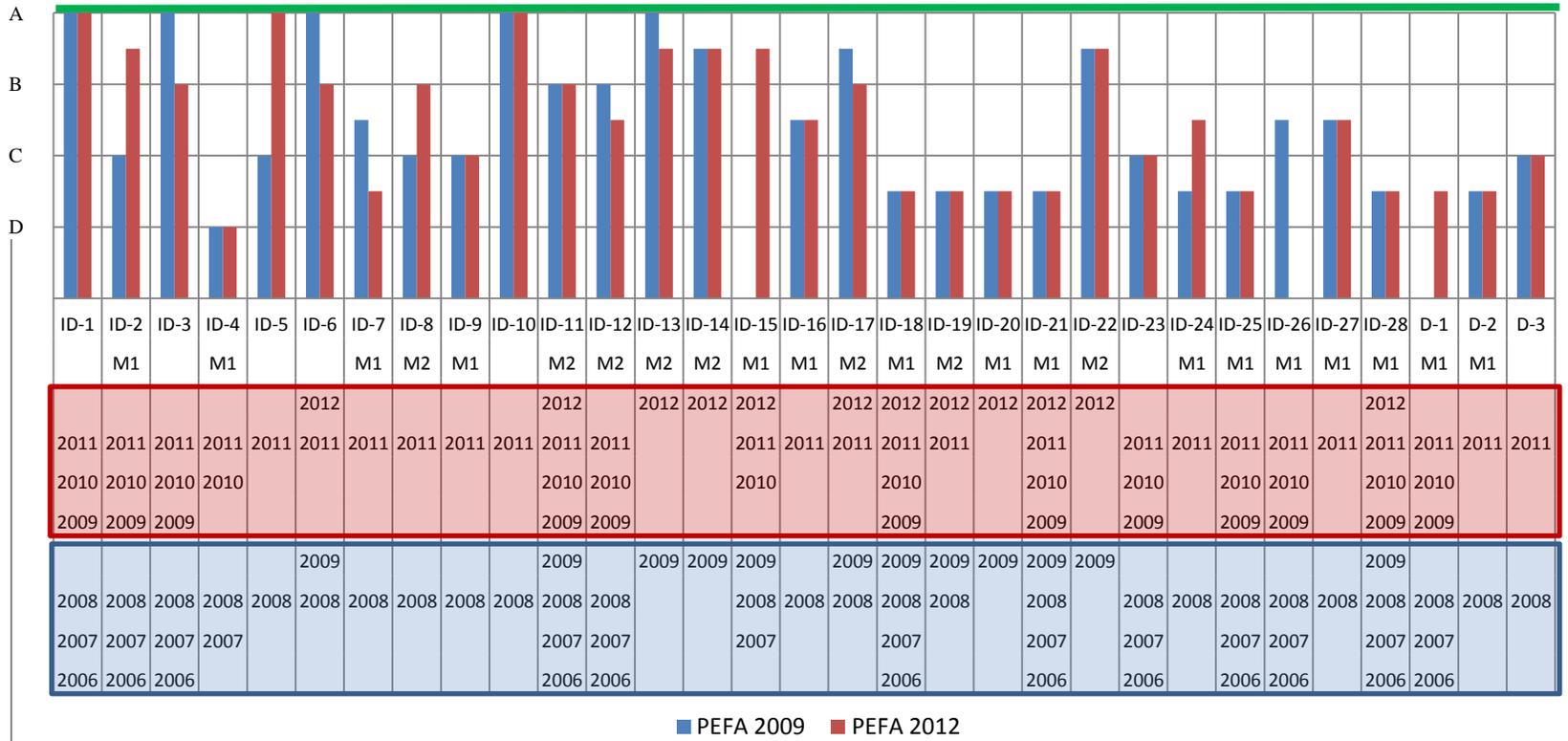
Estas y otras reformas implementadas generan un entorno propicio para dar seguimiento a futuras reformas y para evaluar el impacto que estas producen, facilitando la toma de medidas correctivas oportunas cuando fueran necesarias.

Evaluación de indicadores

Concepto		PEFA 2009				PEFA 2012				
				iii	iv	ID	i	ii	iii	iv
A. Resultados de la GFP: Credibilidad del presupuesto										
ID - 1	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	A	A				A	A		
ID - 2	Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	C	C	--			B+	B	A	
ID - 3	Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	A	A				B	B		
ID - 4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	D	D	D			D	D	D	
B. Características clave de todas las etapas: alcance y transparencia										
ID - 5	Clasificación del presupuesto	C	C				A	A		
ID - 6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A	A				B	B		
ID - 7	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales.	C+	C	A			D+	B	D	
ID - 8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	C	A	D	D		B	A	B	D
ID - 9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	C	C	C			C	C	C	
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	A	A				A	A		
C. Ciclo presupuestario										
c.i) Proceso presupuestario basado en políticas										
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	B	C	A	B		B	B	A	C
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y ejercicio presupuestario	B	C	A	C	B	C+	C	B	C
c.ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria										
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	A	B	A	A		B+	B	A	B
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B+	B	B	A		B+	B	B	A
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	NC	NC	B	A		B+	A	B	A
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	C+	A	B	C		C+	A	B	C
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B+	C	A	A		B	C	B	A
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	D+	D	C	B	C	D+	D	D	C
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	D+	D	D	B	NA	D+	C	D	B
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	D+	C	C	D		D+	C	C	D
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	D+	D	C	C		D+	D	C	C
c.iii) Contabilidad, registro e informes										
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+	A	B			B+	A	B	
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	C	C				C	C		

Concepto		PEFA 2009					PEFA 2012				
					iii	iv	ID	i	ii	iii	iv
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	D+	A	D	D		C+	A	A	C	
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	D+	D	A	C		D+	D	A	C	
c.iv) Escrutinio y auditoría externa											
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	C+	C	A	B		NC	NC	B.	C	
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	C+	C	C	A	B	C+	C	C	A	B
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D+	D	C	D		D+	D	C	D	
D. Prácticas de entidades donantes											
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	NC	A	NC			D+	A	D		
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para el proceso presupuestario y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	D+	C	D			D+	C	D		
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	C	C				C	C			

Comparación de Resultados



1. Introducción

Objetivo del Informe

El presente informe se ha elaborado a iniciativa del Gobierno de Guatemala, y tiene por objetivo verificar los avances y logros alcanzados por las diversas medidas de mejoramiento de la GFP que se implementaron a partir del año 2009, así como en apoyar los esfuerzos de reforma y modernización del gobierno en materia de administración financiera que aún están en proceso de implementación.

En el presente Informe, se muestran los resultados del análisis de la situación que atraviesan los sistemas, los procesos y las instituciones que componen la administración financiera. Asimismo, se comparan estos con las mejores prácticas internacionales y se identifican las áreas susceptibles de mejora. En este contexto, se acordó con el Gobierno la aplicación del marco de trabajo completo del PEFA. Asimismo, el Gobierno ha mostrado interés en dialogar con mayor profundidad sobre el estado de la administración financiera con base en prioridades y los resultados del proceso de evaluación.

Proceso de preparación del Informe

El informe PEFA 2012 estuvo liderado por el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, bajo la dirección del viceministro de Administración Interna y Desarrollo de Sistemas, Sr. Marco Antonio Gutiérrez; con el apoyo y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Unión Europea.

Para efectos de la coordinación se integró el Comité PEFA Guatemala 2012, conformado por los señores: José Larios y José Villatoro del Banco Interamericano de Desarrollo -BID-; Rodrigo Romero Van Cutsem de la Unión Europea, Ramiro Cavero del Proyecto de Apoyo Presupuestario -AGEP- ; Antonio Blasco del Banco Mundial; mientras que, por parte del Ministerio de Finanzas Públicas fue integrado por los funcionarios José Antonio Menéndez de la Dirección de Evaluación Fiscal, Jorge Leonel Pérez y Juan Sebastián Blas por parte de la Dirección de Análisis Financiero, quienes tuvieron a su cargo la coordinación logística y coordinación del Comité PEFA respectivamente. Asimismo se destaca la acertada participación de los señores Saúl Figueroa, director de la Dirección de Análisis Financiero y Carlos Pérez Trejo, asesor del BID en el Ministerio de Finanzas, en el proceso de seguimiento para la validación y consistencia de los indicadores.

Es importante destacar la función coordinadora del Comité en todas las etapas del proceso para la elaboración del informe PEFA:

- Organización y preparación del “Taller PEFA 2012”
- Coordinación de las entrevistas de los consultores PEFA con los funcionarios a nivel de:
 - Autoridades superiores del Ministerio de Finanzas Públicas
 - Directores, subdirectores y funcionarios técnicos del Ministerio de Finanzas Públicas
 - Dirección Técnica del Presupuesto
 - Dirección de Crédito Público
 - Tesorería Nacional
 - Dirección de Contabilidad de Estado
 - Dirección de Análisis Financiero
 - Dirección de Evaluación Fiscal
 - Dirección de Compras y Contrataciones
 - Dirección de Auditoría Interna
 - Dirección de Fideicomisos

- Dirección de Tecnologías de la Información (Nómina)
- Dirección de Bienes del Estado
- Administración Financiera Municipal
- Directores y funcionarios de otras instituciones del Estado:
 - Contraloría General de Cuentas
 - Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
 - Ministerio de Educación
 - Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
 - Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
 - Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)
 - Comisión de Finanzas del Congreso de la República
 - Oficina Nacional del Servicio Civil
- Agencias Internacionales de Cooperación
 - Banco Interamericano de Desarrollo -BID-
 - Banco Mundial
 - Unión Europea
 - Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE-
 - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
- Otras instituciones
 - Cámara de la Construcción
 - Cámara de Comercio
 - Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-
 - Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-
 - Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-
- Organización y preparación del “2do Taller para la validación de los Indicadores PEFA 2012”

El Comité PEFA también tuvo una participación directa y permanente con los consultores, indicando sus comentarios y observaciones al conjunto de indicadores, apoyando en la recopilación y procesamiento de la información requerida en su construcción y discutiendo los resultados, conclusiones y recomendaciones del informe y apoyo en mantener el estándar de calidad exigido por la Secretaría PEFA.

Asimismo, es importante señalar que durante el proceso de entrevistas con los diferentes funcionarios involucrados en la construcción de indicadores, se tuvo la participación de los miembros del Comité PEFA del Ministerio de Finanzas Públicas. Con ello se contribuyó a focalizar las entrevistas en aquellos requerimientos específicos de la metodología PEFA y al seguimiento y enlace permanente entre los consultores y los funcionarios de todas las instituciones.

Otro aspecto significativo del trabajo colegiado del Comité PEFA, se focalizó en mantener un intercambio permanente de opiniones y comunicación entre sus integrantes, los consultores y los funcionarios técnicos que proporcionaron la información requerida para la elaboración del informe; ello fue un elemento que coadyuvó al procesamiento de la información para la construcción, validación y consistencia de los indicadores.

En este sentido, pese a estar fuera del ámbito de sus funciones operativas, el Comité se planteó el reto de entregar al margen del Informe PEFA 2012, la definición y entrega a las autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas de los “Lineamientos de un Plan Operativo para la Gestión de las Finanzas Públicas de Guatemala”, considerando que el informe es una excelente herramienta para la identificación de procesos que requieran la acción gubernamental del ministerio, de otras instituciones y de cooperantes internacionales, para su solución parcial o total en el mediano o largo plazo.

Los Donantes que integraron el Comité PEFA actuando conjuntamente con MINFIN jugaron un papel decisivo en la formulación de los términos de referencia, en la organización de las actividades preliminares, en la facilitación del acceso a las autoridades del gobierno y a la comunidad de donantes, en la revisión y emisión de comentarios sobre los hallazgos de los consultores, y proporcionando diversas evidencias necesarias para la evaluación.

La cooperación financiera del BID y de la Unión Europea fue significativa para la elaboración del Informe PEFA, la misma incluyó además de la contratación de los consultores internacionales, la dotación de recursos para la realización de los dos talleres del PEFA, los gastos operativos inherentes del proceso. A este respecto cabe mencionar el apoyo recibido por parte del Proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria -AGEP-, ello se plasmó en la contratación de una persona con el conocimiento requerido para la revisión final del informe en materia de redacción y estilo.

Las instituciones públicas mencionadas en párrafos anteriores, a excepción de MINFIN que tuvo una participación relevante en el Comité PEFA, fueron entrevistadas, proporcionaron evidencias y participaron activamente en los talleres organizados, revisando y comentando los hallazgos de los consultores.

El proceso de elaboración del informe empezó con una fase preparatoria que se inicia en julio del 2012 y culmina con el inicio de la primera misión de campo realizada entre el 26 de setiembre y el 13 de octubre del 2012. En esta primera etapa, se estableció el alcance y la metodología del trabajo, lo cual fue formalizado en la Nota de Concepto de 17 julio. Asimismo, se preparó el plan de trabajo que incluía el calendario, los principales interlocutores del ejercicio, una programación preliminar de reuniones y una lista de documentación complementaria.

Durante esta fase, y dando inicio a la fase de redacción, se preparó un documento preliminar del Informe PEFA, el cual fue discutido con el gobierno en un taller 12 de diciembre, cuando se revisó y validó el análisis, los hallazgos y las conclusiones sobre la gestión de finanzas públicas. El 10 de enero del 2013, finalizó la fase de redacción con la presentación por los consultores de una versión preliminar del Informe que incorporaba los comentarios recibidos en dicho taller, así como todos los comentarios del gobierno y de los donantes que fueron recibidos. Esta versión Preliminar del Informe fue sometida para revisión a la Secretaría PEFA el 11 de enero del 2013. Los comentarios emitidos por la Secretaría PEFA fueron incorporados en la presente versión Final del Informe que fue presentada el 11 de febrero del 2013.

Metodología de preparación del Informe

Esta fase del trabajo estuvo marcada por diversas misiones de campo en la ciudad de Guatemala, iniciándose con la misión del 26 de septiembre, en la cual se celebró un taller de trabajo y discusión sobre la metodología PEFA y sobre los resultados y hallazgos de la evaluación anterior, en el que participaron funcionarios y técnicos de la administración pública y donantes. El trabajo de campo realizado a lo largo de toda esta fase se concentró en obtener la información y evidencias necesarias para tratar los indicadores que sustentan la evaluación, a partir de numerosas reuniones. Durante esta fase de recolección y análisis de información, los miembros del Equipo Técnico ejecutaron diversas misiones de campo y recibieron información y evidencias del gobierno, en un periodo que culminó el 13 de diciembre del 2012.

Al finalizar la misión principal de campo se hizo una presentación general de los hallazgos y conclusiones preliminares al Comité de Seguimiento (octubre 12) en los que los consultores pudieron sustentar sus criterios de medición y sus conclusiones. Los comentarios emitidos por los miembros del Comité fueron tenidos en cuenta por los consultores para incorporarlos en sus análisis y en la redacción del Informe Preliminar.

Los hallazgos, análisis y conclusiones de los consultores sobre la medición de cada uno de los indicadores fueron descritos en documentos preliminares que fueron presentados para su revisión y comentarios a los funcionarios entrevistados.

Alcance de la evaluación

El análisis, tal como se acordó con el gobierno, se enfocó en la gestión de la Administración Central durante los años 2009, 2010, 2011 y, en algunos aspectos específicos, del año 2012.

El Clasificador Presupuestario Institucional del Gobierno establece que Gobierno Central está constituido por la “Administración Central”, las “Entidades Descentralizadas no Empresariales”, las “Entidades Autónomas No Empresariales”, y las “Entidades de Seguridad Social”. La “Administración Central” por su parte está conformada por el “Organismo Legislativo”, el “Organismo Judicial”, la “Presidencia, Ministerios de Estado, y Secretarías”, los “Órganos de Control Jurídico-Administrativo”, y los “Órganos de Control Político”. Una descripción completa del marco institucional se incluye en la Sección 2.3 del presente informe.

Tabla 1 - Distribución del gasto agregado entre las entidades del sector público (2011)

Instituciones	Nº de entidades ²	Gasto público agregado	
		en millones GTQ	en %
Administración central (incluyendo transferencias y excluyendo instituciones descentralizadas)	59	55,561	74.7%
Instituciones descentralizadas (incluyendo las transferencias recibidas del gobierno central)	35	18,771	25.3%
Total gasto Gobierno Central	94	74,332	100.0%
Fuente: DAF_MINFIN			

² Según la agrupación institucional definida en el Clasificador Presupuestal (Ver Sección 2.3 del presente informe).

2. Información de antecedentes sobre el país

2.1. Descripción de la situación económica del país

Contexto del país

Guatemala es un país de una población estimada de 14.7 millones de habitantes (2011) y 108,889 Km² de los cuales el 98.4% es tierra y el resto agua. El 39.4 % de la tierra tiene vocación agrícola y el 34.1 % forestal, ubicado en América Central entre el Océano Atlántico y el Pacífico lindando con México al Oeste y el Norte; con Belice y el golfo de Honduras en el este; y al Sureste con Honduras y el Salvador. Es la economía más grande de Centroamérica con un Producto Interno Bruto (PIB) calculado en 46,912 millones de dólares³.

Finalizada la guerra civil en 1996, el país inicio un período de progreso que ha visto un crecimiento sostenido en los últimos años, a excepción de la crisis financiera del 2009 – 2010.

Su PIB per cápita se estimó que en el año 2011 alcanzaba la cifra de US\$3,178 según el Banco Mundial, los índices de pobreza e inequidad se mantienen altos con los indicadores sociales relativamente bajos en comparación con otras economías de renta media. La pobreza ha aumentado del 2006 al 2011 de 51 % al 53.71 % respectivamente, es decir 2.71 puntos porcentuales, sin embargo la extrema pobreza (medida por la cuenta de las personas con ingresos o consumo debajo de la línea de pobreza) ha tenido una declinación del 15.2 % al 13.33 % en el mismo periodo, es decir declinado 1.87 puntos porcentuales⁴.

La estructura económica ha cambiado substancialmente de la existente en los años 80, ya que de una economía basada en la agricultura -dominada por la producción de café- ha pasado a transformarse en una más diversificada, con un incremento en el peso relativo del comercio, del turismo y los servicios financieros.

El crecimiento económico ha sido relativamente estable comparado con el resto de América latina ya que a pesar de la crisis financiera en el 2009, Guatemala fue el único país de la región centroamericana con crecimiento positivo después de la crisis. Una gran parte de la estabilidad relativa de Guatemala puede ser atribuida a las políticas macroeconómicas prudentes que han mantenido la inflación y la deuda pública en niveles manejables, como se observa en las tablas siguientes.

Tabla 2 - Producto Interno Bruto (2006-2011)

Año	A precios 2001		A precios de cada año	
	Valor	Variación	Valor	Variación
2006	175,691.2	5.4%	229,836.1	10.6%
2007	186,766.9	6.3%	261,760.1	13.9%
2008	192,894.9	3.3%	295,871.5	13.0%
2009	193,909.6	0.5%	307,966.6	4.1%
2010 p/	199,552.3	2.9%	333,112.3	8.2%
2011 p/	207,271.5	3.9%	365,135.2	9.6%

p/ Cifras preliminares

Fuente Banco de Guatemala

³ Fuente: Banco de Guatemala, BANGUAT (2011)

⁴ Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI 2011-.

Tabla 3 - Índice de Precios al Consumidor e Inflación, 2000-2011 (2000 = 100.00)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Índice	100	108.91	115.24	121.09	130.32	138.89	144.68	153.43	162.83	162.55	167.94	174.14
Variación%	5.09	8.91	6.33	5.85	9.23	8.57	5.79	8.75	9.4	-0.28	5.39	6.2

Fuente: Banco de Guatemala

En 2009 la economía de Guatemala debió contrarrestar el impacto causado por la crisis financiera internacional, pero se vio compensado por la entrada de remesas y entrada de inversión extranjera directa, que pese a ser inferior a la del 2008, fue significativa en un contexto marcado por la crisis económica internacional. En el 2010 se complicó la recuperación del espacio fiscal debido a los desastres naturales que acontecieron al país -la erupción del volcán Pacaya y el paso de la tormenta tropical Agatha-, esta situación generó necesidades de asistencia de emergencia y reconstrucción.

Tabla 4 - Indicadores económicos seleccionados (Variación porcentual anual)

Variable	2008	2009	2010 p/	2011 p/
Ingresos y precios nacionales				
PIB a precios del 2001	3.3	0.5	2.9	3.9
Precios al consumidor (fin del periodo)	9.4	(0.3)	5.4	6.2
Sector monetario				
Crédito al sector privado	11.0	1.1	5.7	14.1
Pasivos frente al sector privado	10.0	10.0	11.0	11.0
Sector externo				
Exportaciones	12.4	(7.0)	17.0	23.2
Importaciones	7.6	(20.7)	20.3	20.9
Términos de intercambio	(2.0)	8.8	1.6	0.6
Tipo de cambio efectivo real	(5.9)	4.3	(1.6)	(4.6)

p/ Cifras preliminares

a/ (-) denota deterioro

b/ Variación del promedio de enero a octubre de 2009 respecto del mismo periodo del año anterior

Fuente: Banco de Guatemala

Programa global de reforma del sector público

El Gobierno continuando con su estrategia de fortalecimiento de sus sistemas de gestión, en los últimos años procedió a fortalecer diversos instrumentos informáticos y sistemas de gestión que interactúan con los sistemas existentes del SIAF y que contribuyen a transparentar los procesos, entre ellos: el Sistema de Nómina y Registro de Personal -GUATENOMINAS- permite llevar registro oportuno en el proceso de formulación, actualización y liquidación de la nómina de sueldos de los empleados públicos y jubilados

del Estado; se fortaleció el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -GUATECOMPRAS- con nuevos módulos operativos a fin de proporcionar mayor calidad y transparencia a los procesos de compras y contrataciones del sector público así como promover el uso de procedimientos competitivos; el Sistema de Gestión -SIGES- permite la automatización de procesos para mejorar la organización, procedimientos, control y toma de decisiones en lo referente a la gestión de compras y contrataciones del Estado; el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP- facilita la programación, financiamiento y evaluación de los proyectos de inversión, permitiendo llevar registro oportuno de su ejecución física y financiera.

Desde el punto de vista presupuestario, el Gobierno ha iniciado la implementación de un modelo emprendido basado en presupuesto por resultados y en el establecimiento de un marco presupuestario de mediano plazo que permita una mayor vinculación del gasto público con las prioridades y planes de desarrollo. Un elemento relevante que fortalece el proceso presupuestario multianual, es la emisión de las notas sobre techos presupuestarios con valores para tres años (año a formular y los dos años subsecuentes). Aunque estos de momento no se sustentan en un programa fiscal de mediano plazo establecido, constituyen un parámetro referencial importante para el presupuesto por resultados.

Fundamento de las reformas de GFP

La administración financiera pública en Guatemala, así como en los otros países centroamericanos, ha sido impactada por una sucesión de emergencias originadas por desastres naturales, que en adición al impacto de la crisis financiera internacional, propiciaron la aparición de elementos de descontrol en la gestión financiera pública. Las necesidades inmediatas de gasto en emergencias propiciaron el empleo de procedimientos poco competitivos y transparentes por las entidades encargadas de paliar los problemas. Una parte importante del gasto público se empezó a procesar por métodos alternativos de ejecución (fideicomisos, transferencias a ONG y organismos y estados de emergencia, entre otros) que debilitaron el proceso de rendición de cuentas y redujeron de modo significativo la transparencia en la ejecución del gasto público.

El gobierno en un intento por controlar estos aspectos fue emitiendo diversas normas que limitaron el uso de estos métodos alternativos de gestión y que propiciaron una gestión mejor organizada y planificada, los cuales teniendo un impacto positivo en el control y limitación del uso de estos procedimientos, fue complicando progresivamente la ejecución del gasto presupuestal. Las entidades se vieron en la necesidad de reorganizar continuamente sus planes de gasto lo cual se manifestó en un número cada vez mayor de reasignaciones presupuestarias internas, así como de modificaciones presupuestarias.

Aunque no existe un Plan de Reforma documentado e incorporado a una estrategia establecida y pública de mejoramiento de la gestión, la reforma presupuestaria recientemente iniciada vinculando el presupuesto con resultados de gestión y con los planes institucionales y de gobierno propone una actualización integral de los procedimientos presupuestales y fortalece el vínculo entre los objetivos y el presupuesto institucional.

2.2. Descripción de los resultados presupuestarios

Desempeño fiscal

El 2011 marcó la recuperación de la carga tributaria⁵, la cual había sufrido un deterioro sustancial entre 2009 y 2010 a causa del impacto de la crisis financiera, ya que en el 2009 el gobierno implemento una

⁵ En el 2011 el déficit estuvo influenciado por el gasto orientado a atender la emergencia y la reconstrucción derivada de la Tormenta Tropical Agatha y la Erupción del Volcán de Pacaya, este gasto tuvo un efecto equivalente a 0.8% del PIB. Así mismo el déficit fiscal se financió con recursos externos netos por Q2923.41 millones y colocación interna de Bonos del Tesoro por Q5760.15 millones, por aparte se hizo un pago del Eurobono por valor de Q2, 545.24 millones, el cual se realizó con bonos de deuda interna por el mismo valor autorizados por el Congreso de la República.

política fiscal moderadamente anti-cíclica con el fin de mitigar los efectos adversos de dicha crisis, la cual se había originado. Esta, aunque permitió mitigar los efectos inmediatos de la crisis, generó vulnerabilidades que afectaron el desempeño fiscal en el mediano y largo plazo. A los aspectos coyunturales cabe agregar las deficiencias estructurales, particularmente la baja tasa de recaudación tributaria, una de las más bajas de Latinoamérica. Entre 2008 y 2009 el déficit fiscal se duplicó como resultado de la política fiscal anti cíclica; así mismo el déficit primario aumentó en 2009, lo que determinó un mayor incremento en el endeudamiento del sector público.

Actualmente la política fiscal se orienta a la recuperación del espacio fiscal perdido como consecuencia de las medidas adoptadas con el fin de mitigar los efectos de la crisis económica mundial y las crecientes necesidades de gasto público, especialmente las que se relacionan con el gasto social y la infraestructura vial. Al cierre de 2011 la carga tributaria fue de 10.9 % del PIB, recuperándose para alcanzar valores similares a los existentes antes de la crisis. Es importante hacer notar que este desempeño se alcanzó a partir de la normativa vigente, ya que no se contó con apoyo legislativo para la aprobación de las reformas que fueron planteadas por el ejecutivo en el ámbito tributario.

En 2009, el gasto corriente se incrementó en 13 % en términos reales, buscando estimular la economía en compensación a la baja actividad económica que venía manifestando el sector privado. En la composición del gasto público, a partir del 2009 se puede notar un cambio en la priorización a favor del gasto en educación, salud y vivienda, el gasto destinado a estos sectores aumenta de un promedio del 30 % del total del presupuesto a más del 35 % a partir del año 2009.

La deuda adquirida en los últimos años ha sido utilizada a partir del 2009 para gastos de funcionamiento, pasando de 6 % en el 2008 al 25 % en el 2011, reflejando la caída de la recaudación tributaria. Paralelamente, el gasto en inversión se redujo entre el 2008 y el 2011 en 22 puntos porcentuales.

Durante el primer trimestre del año 2012 el Gobierno propuso a los sectores políticos, empresariales, gremiales y otros representativos de la sociedad civil, la realización de un Pacto Fiscal destinado a lograr una mayor transparencia y calidad del gasto, al combate al contrabando y la evasión tributaria con una actualización de la política tributaria, así como una asignación prioritaria de recursos y apoyo a la inversión además de una mejor gestión del endeudamiento público. Una reforma tributaria fue presentada al Congreso para su aprobación. Se definieron los términos financieros de una colocación de bonos del tesoro (EUROBONO) en el mercado financiero internacional por US\$ 700 millones, a un plazo de 10 años y a una tasa de 5.75 %.

En la Tabla 5 se puede observar la ejecución presupuestaria de los años 2006-2011, sin embargo los años relevantes fueron el 2010 y 2011 ya que tuvieron fuertes modificaciones al presupuesto votado del orden de más del 1 punto porcentual, esto influenciado por el gasto orientado a atender la emergencia y la reconstrucción derivada de la Tormenta Tropical Agatha y la Erupción del Volcán de Pacaya, así como la crisis financiera internacional, sin embargo al final no fue posible ejecutar todo el monto presupuestal modificado, al grado de que en el 2011 únicamente se tuvo una ejecución real de lo modificado del 91 % es decir cerca del 100% de lo votado para dicho año.

Tabla 5 - Ejecución presupuestaria de los años 2006-2011

Ejecución presupuestal del gobierno central (*) (como porcentaje del PIB)					
Ejercicio Fiscal	Presupuesto Votado	Presupuesto Modificado	Presupuesto Devengado	Ejecución real	
				Votado	Modificado
2006	16.4%	16.4%	15.9%	96.7%	96.7%
2007	14.4%	15.4%	15.1%	104.9%	98.4%
2008	14.4%	14.9%	14.5%	100.3%	97.1%
2009	16.1%	16.2%	14.9%	92.2%	91.7%
2010	14.9%	16.3%	15.2%	102.1%	93.5%
2011	14.9%	16.2%	14.7%	99.0%	91.0%

Fuente: Liquidación del presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicios fiscales 2006-2011 (MINFIN. DCE.2007-2012)

(*) Valores totales incluyendo servicio de deuda (amortización, intereses y Gastos)

El comportamiento de tendencia a la baja que ha tenido los ingresos tributarios en los años 2008-2010, y su recuperación a partir del 2011, se observa en la Tabla 6 así como el crecimiento del gasto presupuestario a partir del 2009 como medida contra cíclica principalmente en los gastos de funcionamiento, no así en los gastos de capital.

Tabla 6 - Comportamiento histórico de la gestión presupuestaria del gobierno

Comparación de ingresos tributarios con gasto (*) público (como porcentaje del PIB)						
Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011 /p
Ingreso tributario total	11.9%	12.1%	11.3%	10.3%	10.4%	11.0%
Gasto presupuestario total	14.7%	14.3%	13.6%	14.2%	14.5%	14.6%
Gastos de funcionamiento	9.4%	9.5%	9.2%	10.1%	10.4%	10.6%
Gastos de Capital	5.3%	4.8%	4.5%	4.1%	4.1%	4.0%

(*) el gasto no incluye la amortización de la deuda pública, se refiere a cifras registradas y reportadas en las liquidaciones anuales del presupuesto

p/cifras preliminares

Fuente Banco de Guatemala BANGUAT,

Revisando la estructura de los ingresos tributarios se observa un lento crecimiento de los impuestos directos así como una leve reducción de los indirectos, con relación al total de los ingresos recaudados, lo que implica un sistema impositivo menos regresivo y consecuentemente más apegado al principio de justicia tributaria.

Tabla 7 - Estructura de los ingresos tributarios 2006-2011

Estructura de los Ingresos Tributarios						
Ingresos Tributarios	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Impuestos Directos	28.11%	27.48%	29.12%	30.54%	29.71%	31.55%
Impuesto sobre La Renta	19.95%	20.92%	22.04%	22.63%	22.27%	24.98%
Impuesto sobre la propiedad y otros	0.03%	0.05%	0.05%	0.03%	0.03%	0.04%
Impuesto Extraordinario	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Impuesto a las Empresas Mercantiles	0.05%	0.03%	0.03%	0.01%	0.01%	0.02%
IETAAP	8.07%	6.49%	7.00%	2.13%	0.13%	0.13%
ISO	0.00%	0.00%	0.00%	5.75%	7.28%	6.38%
Impuestos Indirectos	71.89%	72.52%	70.88%	69.46%	70.29%	68.45%
Impuesto al Valor Agregado	45.88%	48.75%	48.43%	47.20%	48.83%	48.33%
Doméstico	16.42%	17.80%	17.48%	19.10%	19.13%	18.85%
Importaciones	29.46%	30.95%	30.95%	28.11%	29.70%	29.48%
Derechos Arancelarios	9.56%	8.41%	7.28%	6.72%	6.81%	6.29%
Petróleo	7.13%	6.49%	5.81%	6.87%	6.27%	5.28%
Timbres Fiscales	1.44%	1.24%	1.13%	1.87%	1.64%	1.58%
Vehículos	1.20%	1.12%	1.20%	1.47%	1.45%	1.39%
Regalías	2.47%	2.54%	3.68%	1.86%	1.98%	2.84%
Salida del País	0.74%	0.73%	0.68%	0.71%	0.65%	0.54%
Impuestos Específicos	2.66%	2.48%	2.34%	2.44%	2.37%	1.94%
Distribución de Cemento	0.40%	0.37%	0.31%	0.31%	0.28%	0.26%
Otros	0.41%	0.39%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%

Fuente: Dirección de análisis Financiero DAF, MINFIN

Mantener un bajo nivel de déficit fiscal fue principal preocupación de los últimos gobiernos, pero en los años 2009 -2010 se registró los valores más altos de la última década a consecuencia, de la crisis internacional y de los fenómenos naturales. Sin embargo a partir del 2011 dicho indicador empezó a disminuir a consecuencia de la recuperación económica, lo cual ayudo a obtener niveles apropiados de crecimiento en los ingresos, se espera que a partir del 2013 los ingresos tributarios tengan un crecimiento significativo con lo cual se pueda recuperar el espacio fiscal.

Tabla 8 - Los resultados presupuestarios 2009-2011

Presupuesto del gobierno central (como porcentaje del PIB)			
	Ejercicio 2009	Ejercicio 2010	Ejercicio 2011
Ingreso Agregado	11.07%	11.28%	11.82%
Ingreso propio	10.91%	11.15%	11.66%
Donaciones	0.16%	0.13%	0.16%
Total do gasto	14.21%	14.58%	14.66%
Gasto no relacionado con intereses	12.79%	13.09%	13.16%
Gasto relacionado con intereses	1.42%	1.49%	1.50%
Déficit agregado (incluidas donaciones)(*)	-3.14%	-3.30%	-2.84%
Déficit Primario (*)	-1.72%	-1.81%	-1.34%
Financiamiento neto	3.14%	3.30%	2.84%
Externo	1.34%	1.54%	0.80%
Interno	1.81%	1.76%	2.04%
PIB (Nominal en millones de Q)	307,966.6	333,112.3	365,760.2

Fuente: Liquidación del presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicios Fiscales 2009-2011 (MINFIN. DCE 2010-2012)

(*) Las cifras no incluyen los montos de deuda flotante

En los últimos años, tal como se puede observar en la Tabla 9, la deuda interna ha pasado a ser proporcionalmente más representativa que la deuda externa. En 2000, la deuda interna representaba el 31%, en tanto que en 2011 la proporción es de 51%. Los bancos son los principales tenedores de la deuda pública interna con el 65% del total y el resto en su mayoría lo posee el IGSS, cerca del 95% de la deuda pública externa se denomina en dólares de EEUU, así también cerca de 2/3 parte de la deuda total se contrata con tasa de interés fijo. La mayor parte de la deuda interna y externa se contrata a largo plazo. El nuevo enfoque de la gestión de la deuda pública hace revertir la tendencia hasta el 2011, cambiando la estructura del financiamiento para darle un mayor énfasis a la deuda externa que a la interna, dada las condiciones del mercado internacional, así como una desaceleración al crecimiento de la deuda.

Tabla 9 - Gestión de la deuda pública

Endeudamiento Público de Guatemala (saldos)				
	2008	2009	2010	2011 ¹
Deuda Bruta Total	Q60,276	Q71,862	Q81,355	Q88,790
Deuda Interna (Administración Central)	Q26,174	Q30,719	Q36,794	Q45,026
Quetzales	Q23,534	Q28,302	Q33,390	Q39,893
Dolores de Estados Unidos	\$339	\$290	\$425	\$657
Deuda Externa	\$4,382	\$4,928	\$5,562	\$5,605
Administración Central	\$4,285	\$4,790	\$5,427	\$5,480
Banco de Guatemala	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -

Endeudamiento Público de Guatemala (saldos)				
	2008	2009	2010	2011 ¹
Garantías Otorgadas al resto del Sector Público	\$97	\$138	\$135	\$125
Tipo de cambio fin de periodo	Q 7. 78159	Q8.34950	Q 8.01144	Q8
Deuda Neta Total	Q 19,713	Q22,151	Q26,974	Q35,180
Deuda Externa en Quetzales	Q34,102	Q41,143	Q44,560	Q43,764
% deuda interna	43%	43%	45%	51%
% deuda externa	57%	57%	55%	49%
Deuda/ PIB	20.4%	23.4%	24.5%	24.3%

Fuente: Dirección de Crédito Público, MIMFIN

1/ Cifras estimadas: PIB (2011) (tasa de crecimiento real de 3.9%); RMIN de US\$6,103.8 millones; presupuesto ejecutado de Q55, 348.0 millones.

Tabla 10 - Asignación sectorial de recursos presupuestarios

Asignaciones presupuestarias reales, por sectores (como porcentaje del total del gasto)			
Ejercicio	2009	2010*	2011
Ministerio de Educación	17.5%	18.2%	17.1%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y vivienda	9.5%	9.9%	8.0%
Servicios de la Deuda Pública	14.2%	13.9%	16.1%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	5.5%	5.3%	4.0%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	7.1%	7.1%	7.2%
Ministerio de Gobernación	5.4%	5.2%	6.0%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1.2%	1.6%	1.2%
Ministerio de la Defensa Nacional	2.6%	2.5%	2.9%
Ministerio de Cultura y Deportes	0.6%	0.6%	0.7%
Ministerio de Finanzas Públicas	0.5%	0.4%	0.6%
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.6%	0.6%	0.5%
Ministerio de Economía	0.4%	0.5%	0.5%
Presidencia de la República	0.4%	0.4%	0.3%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1.1%	1.1%	1.1%
Ministerio de Energía y Minas	0.1%	0.2%	0.2%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.2%	0.2%	0.3%
Procuraduría General de la Nación	0.1%	0.1%	0.1%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	33.0%	32.2%	33.2%

Fuente: Liquidación del presupuesto de ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2009 (MINFIN.DCE, 2010), 2010 (MINFIN.DCE, 2011) y 2011 (MINFIN DCE, 2012)

*Nota: El presupuesto del año 2010 no fue aprobado por lo que se continuo trabajando con el del año anterior

La mayor asignación presupuestaria corresponde a las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro se observa en la Tabla 10, en donde son significativos los montos asignados a las municipalidades, los consejos departamentales de desarrollo urbano y rural a la Universidad de San Carlos, etc., posteriormente el ministerio de educación le sigue con 17-18 % como porcentaje del total del gasto, en el año 2010 dicho ministerio aumento de manera más fuerte debido al crecimiento el programa de transferencias condicionadas. Posteriormente los pagos al servicio de la deuda pública quienes más asignación tiene seguida por el ministerio de comunicaciones.

Tabla 11 - Asignación de recursos por categoría económica

Asignaciones presupuestarias reales, por categorías de clasificación económica (como porcentaje del total del gasto)			
	Ejercicio		
	2009	2010	2011
Gastos Corrientes	67.9%	68.7%	69.7%
Remuneraciones	24.3%	24.8%	25.5%
Bienes y Servicios	12.4%	12.4%	12.9%
Intereses	9.5%	9.8%	9.8%
Transferencias	15.5%	15.5%	15.4%
Otros	6.2%	6.2%	6.1%
Gastos de Capital	27.4%	27.2%	26.5%
Amortizaciones de deuda	4.7%	4.1%	3.8%

Fuente: Liquidación Presupuestaria de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2009-2011 (MINFIN.DCE, 2010-2012)

Por último se debe de hacer notar el avance en el cumplimiento del Estándar internacional en materia de transparencia tributaria al firmar y suscribir el acuerdo de intercambio de Información para salir de la lista gris de paraísos fiscales de la OCDE, así como la aprobación de Ley Penal contra el enriquecimiento ilícito el cual incorpora los delitos al código penal para combatir la corrupción en las oficinas públicas, también se tipifica el testaferrito, el cobro de comisiones, el tráfico de influencias, nombramientos ilegales, el cohecho pasivo y activo, por lo que se cuenta con una ley dinámica en la lucha contra la corrupción y en pro de la transparencia.

2.3. Descripción del marco jurídico e institucional de GFP

Marco Jurídico de la GFP

Constitución Política de la República de 1985

El Artículo 171 regula las funciones relacionadas con la aprobación o improbación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, así como de su ejecución, previo informe de la CGC.

Los Artículos 232 a 236 regulan las funciones del Control Fiscal ejercido por la Contraloría General de Cuentas (CGC). La Contraloría General de Cuentas es definida como "una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas."

Los artículos 237 a 257 establecen el marco general del proceso presupuestario, así como su rendición de cuentas, divulgación y acceso a la ciudadanía.

Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-1997)

Norma la preparación, elaboración y ejecución del presupuesto de la Nación. Indica el ámbito de aplicación de la ley y los deberes de los organismos sujetos a sus disposiciones. Establece las funciones del Ministerio de Finanzas Públicas, como órgano rector y de todas las unidades que cumplen funciones de administración financiera en cada uno de los organismos y entes del sector público.

Se establece el rol de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), como Órgano de Planificación del Estado, responsable de brindar apoyo técnico a las Unidades de Planificación de los Ministerios, Secretarías e Instituciones autónomas del sector público y a las unidades técnicas de los Consejos de Desarrollo, en la elaboración de sus políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, incluyendo los de inversión pública.

En el reglamento de la ley se establece el papel que en cada Organismo desempeñan las Unidades de Administración Financiera (UDAF) como aporte a la desconcentración del Sistema de Administración Financiera.

Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002)

Establece el proceso de descentralización y la forma como implementarlo para trasladar las competencias económicas, administrativas, políticas y sociales del Ejecutivo a los municipios y demás instituciones del Estado, bajo principios de autonomía, eficiencia, eficacia, solidaridad, dialogo, equidad y participación ciudadana.

Control Externo

La Ley orgánica de la CGC (Congreso de la República, Decreto 31, 2002) establece que la Contraloría es el Órgano Rector de Control Gubernamental, permitiéndole implementar los mecanismos adecuados, para que pueda determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de los programas que desarrolle la administración pública, más allá de los aspectos financieros, velando por la transparencia en la utilización de los recursos del Estado.

Control Interno

El Marco Conceptual del Control Interno (CGC, junio 2006) para todos los entes públicos que conforman el Estado, complementado con las Normas Generales de Control Interno (NGCI) emitidas por la CGC en junio del 2006 conforman el marco de referencia para organizar el ambiente y la estructura de control interno en cada ente público, y fijan los criterios técnicos y metodológicos para diseñar, desarrollar e implementar los procedimientos para el control, registro, dirección, ejecución e información de las operaciones financieras, técnicas y administrativas del sector público.

Marco Institucional de GFP

El sector público guatemalteco está conformado de la siguiente manera, tal como se describe en el Clasificados Presupuestario:

Tabla 12 - Composición del Sector Público

Estructura del Sector Público	Número de Entidades	Gasto Neto 2011
Gobierno General	437	68,084⁽²⁾
Gobierno Central	94	56,015⁽²⁾
Administración Central	59	37,244⁽¹⁾
<i>Organismo Legislativo</i>	1	
<i>Organismo Judicial</i>	1	
<i>Presidencia, Ministerios de Estado, y Secretarías</i>	43	
<i>Órganos de Control Jurídico-Administrativo</i>	12	
<i>Órganos de Control Político</i>	2	
Instituciones Descentralizadas y Autónomas	35	18,771⁽¹⁾
<i>Entidades Descentralizadas no Empresariales</i>	21	
<i>Entidades Autónomas no Empresariales</i>	12	
<i>Entidades de Seguridad Social</i>	2	
Gobiernos Locales	333	7,936⁽²⁾
<i>Municipalidades</i>	312	
<i>Entidad Pública Municipal de Seguridad Social</i>	1	
<i>Entidades Públicas Municipales no Empresariales</i>	2	
<i>Empresas Públicas Municipales no Financieras</i>	8	
<i>Mancomunidades</i>	10	
Empresas Públicas No Financieras	5	4,133⁽²⁾
Empresas Públicas Financieras	5	N/A⁽³⁾
<p>Notas: (1) Cifras estimadas por los consultores (2) Valores netos estimados y preliminares. (3) Información financiera de las empresas públicas financieras no estaba disponible al momento de la evaluación. Fuente: DAF_MINFIN</p>		

La Administración Central está conformada por: el Congreso de la República; la Corte Suprema de Justicia; el Organismo Ejecutivo, que está conformado por la Presidencia de la República, 14 ministerios, 16 secretarías y 11 entidades con personalidad jurídica adscritas a la Presidencia y otras entidades del Ejecutivo; los Órganos de Control Jurídico-Administrativo, donde se encuentra la Contraloría General de Cuentas, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio Público, la Corte de Constitucionalidad, diversas entidades con personalidad jurídica vinculadas a los registros públicos, y a los sectores de inmigración, justicia y mitigación de desastres; y, los Órganos de Control Político donde se encuentra el Tribunal Supremo Electoral y la Procuraduría de los Derechos Humanos.

La Administración Descentralizada y autónoma está constituida por:

- las Entidades Descentralizadas no Empresariales, que actuando bajo la autoridad del Gobierno Central cumplen funciones gubernamentales especializadas. Poseen cierto grado de independencia, cuentan con personalidad jurídica, poseen patrimonio propio y gozan de gestión independiente de la Administración Central. No dependen jerárquicamente de ésta. Tal es el caso de 10 institutos públicos, la Superintendencia de Administración Tributaria, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios, y diversos consejos, academias, comités, agencias y fondos.
- Las Entidades Autónomas no Empresariales, a las cuales la Constitución Política de la República de Guatemala les da la categoría de instituciones autónomas, y que por este hecho tienen libertad de gobernarse por sus propias disposiciones. Tal es el caso de la Universidad San Carlos y la Escuela de Agricultura, y diversas federaciones y comités vinculados a actividades deportivas.
- Las entidades de seguridad social que incluyen al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y al Instituto de Previsión Militar.

El Poder Legislativo

Corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y de distritos electorales para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos. La ley establece el número de diputados que corresponde a cada distrito de acuerdo con su población. Corresponde al Congreso aprobar, improbar o modificar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, así como la aprobación o improbación anual, previo informe de la CGC del detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas presentados por el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.

El Poder Ejecutivo

Corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas proponer la formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en lo que corresponde al Gobierno Central y entidades descentralizadas y autónomas para su presentación al Congreso de la República. El Organismo Ejecutivo deberá enviar al Congreso de la República el proyecto de Presupuesto con 120 días de anticipación a la fecha de inicio del ejercicio fiscal. Si al iniciarse el ejercicio fiscal no se ha aprobado el Presupuesto General, registrará de nuevo el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso de la República.

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado debe aprobarse para cada ejercicio fiscal, lo que, vinculado con la potestad del Congreso de la República de aprobarlo anualmente implica que, salvo las asignaciones de orden constitucional, por ejemplo, a Municipalidades, Universidad de San Carlos, Deporte Federado y Organismo Judicial, no es posible ordenar por medio de una ley ordinaria que cualquier porcentaje del Presupuesto de ingresos Ordinarios se destine a un fin específico. Los Organismos, las Entidades descentralizadas y las autónomas, que dispongan de fondos privativos de conformidad con la Ley, deberán enviar anualmente sus presupuestos al Organismo Ejecutivo para su conocimiento e integración al presupuesto general, estando sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución, son documentos públicos y, por tanto, accesibles a cualquier ciudadano.

El Ministerio de Finanzas Públicas, es responsable de todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la formulación de la política fiscal, la administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro. Control y administración de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado. En temas de administración financiera sus órganos relevantes son:

- La Dirección Técnica de Presupuesto, responsable de proponer normas, dirigir y coordinar el proceso presupuestario, así como de analizar, controlar y evaluar su ejecución.
- La Dirección de Contabilidad del Estado, responsable del registro consolidado de la ejecución presupuestaria y de administrar el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, de proponer las normas y procedimientos contables, analizar la información y elaborar los estados financieros del Estado.
- La Tesorería Nacional, responsable de la programación y reprogramación periódica de la ejecución financiera del presupuesto, actuando bajo principios de centralización normativa y desconcentración operativa. Programa y administra los flujos de ingresos y egresos, así como define políticas y procedimientos para el uso eficiente de los saldos de caja disponibles.
- La Dirección de Crédito Público, encargada de asegurar la eficiente programación, la utilización y el control de los recursos de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público.

Cada entidad pública debe disponer de una Unidad de Administración Financiera (UDAF), responsable de las funciones de presupuesto, contabilidad y tesorería. Estas unidades son el enlace con las direcciones normativas centrales del Ministerio de Finanzas Públicas para las citadas funciones.

El Órgano de Control

La Contraloría General de Cuentas, fiscaliza las finanzas de todo el sector público. Su ley orgánica establece, entre otras funciones, la responsabilidad del examen de las operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a los organismos, instituciones, entidades y demás personas receptoras de fondos públicos. Tal examen se realiza en el marco de las Normas de Auditoría Gubernamental, bajo los criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad. Además, a la CGC le corresponde la emisión del dictamen y del informe de los estados financieros. La ejecución y la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y los de las Entidades Autónomas y Descentralizadas, para cuyo efecto debe enviar los informes correspondientes al Congreso de la República. Finalmente, la CGC tiene la facultad de establecer las Normas que rijan los controles internos y las auditorías internas. Goza de independencia funcional técnica y administrativa, y con competencia en todo el territorio nacional.

Atributos Esenciales del Sistema de GFP

Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

El Vice ministerio de Administración interna y Desarrollo de Sistemas del Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección de Tecnologías de información (DTI) es el encargado de coordinar las acciones para el diseño, desarrollo e implementación del SIAF, en las distintas entidades públicas, en función de los lineamientos definidos conjuntamente con los Vice ministerios de Administración Financiera y de Transparencia Fiscal y Evaluación. Para tal fin la DTI, entre otros:

- Brinda asesoría en materia informática tanto al Ministerio como a las entidades del sector público, en la operación y administración de sistemas informáticos propios y compartidos.
- Define los criterios y vela por el cumplimiento de los mecanismos de disponibilidad, seguridad y acceso a la información que administra el Ministerio.
- Define los estándares, establece las políticas y administra los recursos de redes, sistemas operativos, equipos, bases de datos, desarrollo de sistemas y comunicaciones informáticas.
- Desarrolla nuevas aplicaciones, a través del análisis constante de las necesidades de los usuarios, por medio de desarrollo interno, o bien coordinando el desarrollo externo.
- Administra los sistemas de información internos y externos del sector público asignados.
- Coordina y desarrolla planes de capacitación interna y externa para el personal de Informática interno y externo.

El SIAF fue creado a mediados de los años noventa como parte del Programa de Modernización del sector público. El SIAF está implantado en la administración central desde 1998, operando en tiempo real en las etapas del proceso presupuestario en los entes rectores y otras direcciones del Ministerio de Finanzas Públicas, ministerios y secretarías, además de unidades ejecutoras. Estas últimas ejecutan el presupuesto directamente desde donde se origina el gasto, así como sucede con las entidades descentralizadas y autónomas.

En el año 2004, la tecnología de cliente servidor se reemplaza por una tecnología basada en la WEB, centralizando el sistema en una sola base de datos para todo el Sector Público No Financiero -SPNF-.

A través del SIAF, el presupuesto se formula por resultados, fijando metas físicas y financieras, en forma desconcentrada por cada uno de los ministerios y secretarías. Los proyectos de presupuesto institucionales se consolidan y con ellos se formula el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El presupuesto está basado en una red programática por resultados con enfoque multianual.

Cada ministerio y Secretaría ejecuta su presupuesto en tiempo real y en forma desconcentrada, a través de las UDAF. Se dispone de firmas electrónicas, eliminando el papel físico para ciertas operaciones como sucede con el soporte de los documentos hacia el Ministerio de Finanzas Públicas. Estos ya no se exigen

para el pago y simplemente basta con la información electrónica que ha sido procesada con los niveles de seguridad en el sistema informático.

3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP

3.1. Credibilidad del presupuesto

ID-1. Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

i) *Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado.*

Se evalúa la capacidad del Gobierno para proveer servicios públicos, tal como fue expresado en las políticas, los compromisos de resultados y los planes de acción, que sirvieron para formular su presupuesto anual. El periodo de análisis incluye los tres últimos ejercicios fiscales completados (2009, 2010 y 2011).

La gestión presupuestaria durante el periodo referido estuvo afectada por diversos eventos. En el año 2010 se produjeron los desastres naturales originados por la Tormenta Tropical Agatha que coincidió con la erupción del Volcán Pacaya, generando un impacto combinado de desastres que debieron ser enfrentados por el gobierno. Adicionalmente, el Presupuesto para el año 2010 no fue aprobado por el Congreso de la República por lo que en aplicación del “Artículo 171.b” de la Constitución Política de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1985) debió aplicarse el presupuesto vigente del año anterior, lo cual fue fuente de innumerables modificaciones presupuestarias.

En el año 2011 el gobierno inicio un proceso de modernización de la gestión presupuestal orientado a implementar un sistema de Presupuesto Por Resultados (PPR), lo cual implicó la introducción de cambios metodológicos en los procesos de formulación del presupuesto, destinados a fortalecer el vínculo presupuesto-planificación dentro de un marco multianual de programación presupuestaria. Esta nueva experiencia ha propiciado la realización de diversos ajustes durante el año a fin de armonizar el presupuesto formulado, con los compromisos institucionales existentes, y con la disponibilidad de espacio y cuota presupuestaria establecida.

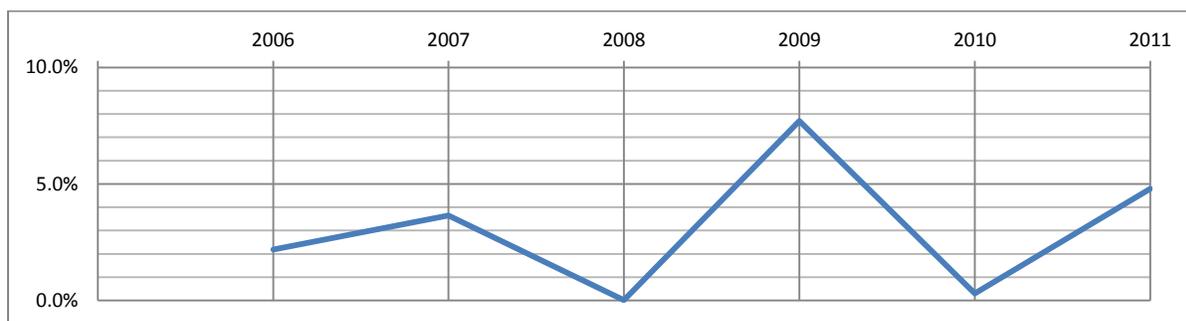
En el Anexo 1 se muestran las cifras del presupuesto de gasto primario para los años 2009 a 2011, organizados según el modelo de cálculo establecido por la metodología PEFA para la medición del presente indicador, las cuales se resumen en la Tabla 13. Se excluyen los montos referidos al servicio de la deuda (intereses y comisiones). No se excluyen los montos ejecutados por los proyectos financiados con fondos de la cooperación dado que todos estos son ejecutados por las entidades ejecutoras aplicando procedimientos presupuestarios e institucionales. La Ilustración 2 muestra cómo ha sido la desviación presupuestal en los últimos años.

Tabla 13 - Desviación de la ejecución presupuestal 2009 a 2011 (Quetzales y porcentajes)

Año	Presupuesto votado	Presupuesto ejecutado (devengado)	Desviación
2009	44,968,366,058	41,490,068,742	7.7%
2010	45,619,061,858 ^(*)	44,976,423,748	0.3%
2011	47,850,303,603	48,614,636,814	4.8%

Detalles en Anexo 1
Fuentes: Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2009 y 2011;
Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios fiscales 2009, 2010 y 2011);
Información sobre ejecución presupuestal proporcionada por la DTP.
(*) Debido a que el presupuesto 2010 no fue aprobado por el Congreso, la Constitución establece que debe usarse el presupuesto vigente al terminar el año anterior, es decir, el presupuesto aprobado para el año 2009 incluyendo sus modificaciones presupuestarias.

Ilustración 2 - Desviación de la ejecución presupuestal en los últimos años



Por error en la evaluación anterior se consideró para el año 2007, cuyo presupuesto no fue aprobado por el Congreso, el presupuesto aprobado inicialmente para el año 2006 y no el vigente tal como establece la Constitución, siendo que el presupuesto vigente incluye las modificaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso durante el año. En la Ilustración 2 se muestran los valores ajustados para los años 2006, 2007 y 2008 aplicando los mismos criterios que en la presente evaluación.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación, sin embargo, por error para el año 2007 cuyo presupuesto no fue aprobado por el Congreso se consideró el presupuesto aprobado del 2006 y no el vigente. La implementación de los procedimientos PPR constituye una diferencia relevante a partir del año 2011.

Calificación A. La desviación en un año ha superado el 5%.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-1	A	A					
(i)	A	A	La desviación en un año ha superado el 5%	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación, sin embargo, por error para el año 2007 cuyo presupuesto no fue aprobado por el Congreso se consideró el presupuesto aprobado del 2006 y no el vigente. La implementación de los procedimientos PPR constituye una diferencia relevante a partir del año 2011	En no más de uno de los últimos tres años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 5% con respecto del gasto presupuestado.	DTP	- Leyes Presupuesto 2009 y 2011; - Liquidaciones de Presupuestos 2009, 2010 y 2011

ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado

La metodología de cálculo del presente indicador fue modificada en el año 2011, por lo que la presente medición y la medición realizada en el año 2009 no son comparables.

La formulación del presupuesto por las entidades plantea diversas debilidades que se ponen de manifiesto en el elevado número de modificaciones presupuestarias que se realizan. El gobierno ha tomado diversas medidas en los últimos años destinadas a controlar este aspecto, entre las cuales se puede notar: la Ley Anual del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2011 en su artículo 11 (Congreso de la República. Decreto 54, 2010) restringió la posibilidad de presentar modificaciones presupuestarias a los primeros 10 días de cada mes; la Ley Anual del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2012 en su artículo 14 limitó a cuatro el número de modificaciones presupuestarias que una entidad podía realizar en un mes, siendo que dicha regulación fue también incluida en el proyecto de presupuesto 2013. Un factor adicional que entró en vigencia el año 2011 es el referido a la vinculación del presupuesto con la planificación institucional, siendo que ahora las modificaciones presupuestales deben reflejarse en el Plan Operativo Anual de las entidades para ser aprobado. A partir del año 2012 estas modificaciones deben también reflejarse en los resultados institucionales. El Manual de Modificaciones Presupuestarias (MINFIN_DTP, 2005) describe los tipos de modificaciones permitidos y establece los procedimientos aplicables en cada caso.

Una revisión de las estadísticas de modificaciones presupuestarias realizadas por las entidades durante la ejecución del presupuesto (Tabla 14), muestra que la gran proporción de cambios se refieren a trasposos de fondos entre partidas de la misma institución, siendo las modificaciones referidas al aumento o disminución del monto global del presupuesto institucional las menores.

Tabla 14 - Estadística de modificaciones presupuestales (Millones de Quetzales)

	Ampliación		Disminución		Trasposos entre instituciones		Redistribución de fondos dentro de la misma institución		Total		Presupuesto Votado	Proporción modificaciones
	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto		
2004	0	0	0	0	398	6,647.1	6,952	18,723.2	7,350	25,370.3	30,809.3	82.3%
2005	1	35.0	0	0	240	8,349.7	8,792	17,591.5	9,033	25,976.1	32,385.2	80.2%
2006	0	0	0	0	412	6,927.2	10,291	18,259.1	10,703	25,186.2	37,703.9	66.8%
2007	158	4,836.6	12	1,434.2	459	10,439.7	10,546	25,913.9	11,175	42,624.5	37,703.9	113.1%
2008	27	2,125.8	0	0	558	11,974.9	11,534	29,115.5	12,119	43,216.3	42,535.5	101.6%
2009	2	617.6	0	0	1,482	24,745.4	14,410	43,550.3	15,894	68,913.2	49,723.1	138.6%
2010	494	9,152.8	251	2,204.9	355	21,595.7	14,538	81,701.0	15,638	114,654.6	49,723.1	229.2%
2011	48	5,713.3	0	0	282	5,100.7	10,378	41,162.2	10,708	51,976.3	54,390.9	95.6%

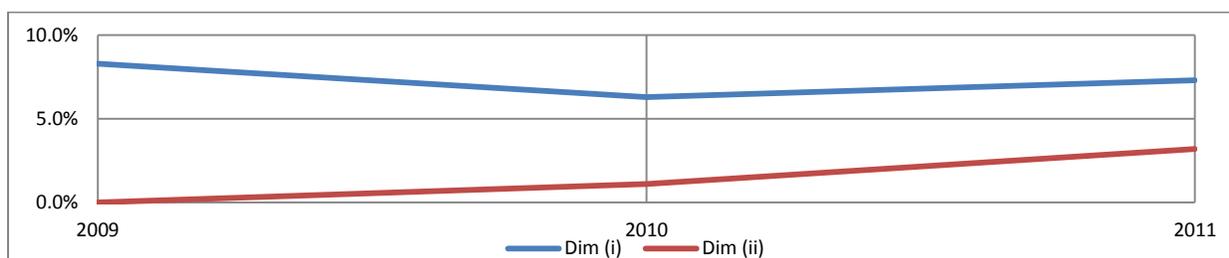
Fuente: SICOIN

La Secretaría PEFA a partir del año 2011 estableció un procedimiento para el análisis de la desviación del gasto presupuestario basado en cifras de gasto primario aplicado a la implementación de políticas institucionales, por lo que se excluyen las posibles distorsiones presupuestarias originadas por contingencias no previstas. En el Anexo 1 se muestra la información de base para el cálculo y los valores aplicados en el referido modelo de cálculo. En la Tabla 15 se resumen los valores obtenidos de la aplicación del referido modelo para los tres años analizados por el presente indicador. La Ilustración 2 grafica el comportamiento de estos valores para los tres años analizados.

Tabla 15 - Varianza en la composición del gasto 2009, 2010 y 2011 (Porcentajes)

Entidad	2009	2010	2011
Presidencia de la República	6.8%	5.9%	10.1%
Ministerio de Relaciones Exteriores	39.4%	5.3%	5.7%
Ministerio de Gobernación	18.1%	1.2%	10.8%
Ministerio de la Defensa Nacional	0.2%	1.0%	2.7%
Ministerio de Finanzas Públicas	6.3%	0.5%	25.4%
Ministerio de Educación	14.9%	11.4%	5.1%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	6.2%	7.7%	2.6%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	49.9%	11.3%	4.4%
Ministerio de Economía	22.5%	29.1%	19.9%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	28.8%	11.1%	7.0%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3.3%	9.6%	27.0%
Ministerio de Energía y Minas	3.1%	45.6%	30.3%
Ministerio de Cultura Y Deportes	29.0%	11.1%	13.3%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	0.1%	13.1%	11.7%
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	17.5%	10.4%	5.0%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	3.2%	1.9%	3.4%
Servicio de la Deuda pública (amortizaciones)	12.5%	3.8%	6.4%
Procuraduría General de la Nación (PGN)	3.9%	1.1%	1.4%
Varianza en la Composición del Gasto	8.3%	6.3%	7.3%
Cuota de Contingencia del Presupuesto	0.0%	1.1%	3.2%

Ilustración 3 - Varianza en la composición del gasto y Cuota de Contingencia en los últimos años



Fuente: Tabla 15

i) La medida de la varianza en la composición del gasto durante los tres últimos años, excluidas las partidas para contingencias.

Se mide la varianza en la composición del gasto real respecto del gasto aprobado originalmente por el Congreso de la República en la Ley Anual de Presupuesto. La varianza se ha calculado utilizando la clasificación administrativa del gasto y excluyendo las partidas de contingencia que pueden haber impactado en los presupuestos institucionales.

Los desastres originados por la ocurrencia simultánea de la tormenta tropical Agatha y de la erupción del volcán Pacaya obligaron al gobierno a implementar diversas medidas de reconstrucción y asistencia en los años 2010 y 2011, los cuales impactaron los presupuestos de diversas entidades sectoriales encargadas de paliar los efectos de la emergencia. Debido a que el presupuesto del gobierno no establece una partida de reserva para contingencias, fue necesario obtener financiamientos específicos (Bonos de Reconstrucción emitidos durante los años 2010 y 2011) que fue distribuido a las unidades encargadas. Estos montos, debido a su carácter imprevisto han sido identificados y excluidos del análisis de la presente dimensión.

Debido a que la metodología PEFA para la medición del presente indicador ha cambiado, la medición de la presente dimensión no es comparable con la realizada en el año 2009. Sin embargo, si aplicáramos la metodología actual a los valores utilizados en la medición anterior, obtendríamos que la varianza en la composición del gasto fue de 7.1%, 9.6% y 7.7%, por lo que hubiera alcanzado una calificación B en lugar de C. Esta diferencia en la calificación por la aplicación de las dos metodologías PEFA, refleja el

impacto de las contingencias producto de los desastres naturales del año 2007, las cuales no se consideraban en la metodología anterior.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación 2009 utilizó criterios y metodología de medición que fueron modificados en el año 2011, por lo que dicha evaluación y la presente no son comparables. La implementación de procedimientos PPR y la limitación del número de modificaciones presupuestarias autorizables a las entidades son diferencias relevantes en la gestión.

Calificación B. La varianza en la composición del gasto ha sido superior al 5% pero inferior al 10% en los tres años analizados. No se alcanza la calificación A.

ii) El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años.

Se mide la variación de las asignaciones presupuestarias institucionales por la ejecución de gastos contingentes no previstos.

Los montos obtenidos mediante la emisión de bonos y otras modalidades de financiamiento del Gobierno tales como el CatDDO del Banco Mundial y los Bonos de Reconstrucción, fueron aplicados efectivamente al alivio de los efectos de las emergencias (Programa de Reconstrucción Franja Transversal del Norte) o a la implementación de programas de apoyo en zonas de pobreza extrema (subsidio a la energía o Tarifa Solidaria), y representaron en total algo más de 2000 millones de Quetzales que fueron aplicados durante los años 2010 y 2011 tal como se muestra en el Anexo 1. Estos montos constituyeron el 1.2% del presupuesto del 2010 y el 3.3% del presupuesto del 2011 generando un promedio para los tres años en estudio de 1.5% del presupuesto.

Al igual que en la dimensión anterior, la aplicación de la metodología actual a la medición del año 2009 muestra un valor promedio anual en gastos de contingencia del orden del 1.8% por lo que hubiera también alcanzado la calificación A.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA 2009 utilizó criterios y metodologías modificados por la Secretaría PEFA en 2011. Dicha evaluación y la actual no son comparables. No se han identificado cambios relevantes en la ejecución y registro de gastos vinculados a las emergencias.

Calificación A. El monto promedio anual en gastos para contingencias fue de 1.4%.

Si se hubiera empleado la metodología PEFA actual en la medición del año 2009, encontraríamos que la calificación en ambos casos hubiera sido B+.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-2	C	B+	Método de Calificación M1				
(i)	C	B	La varianza en la composición del gasto ha sido superior al 5% pero inferior al 10% en los tres años analizados. No se alcanza la calificación A	La evaluación 2009 utilizó criterios y metodología de medición que fueron modificados en el año 2011, por lo que dicha evaluación y la presente no son comparables. La implementación de procedimientos PPR y la limitación del número de modificaciones presupuestarias autorizables a las entidades son diferencias relevantes en la gestión	La varianza en la composición del gasto fue superior al 10% en no más de uno de los últimos tres años. La calificación A requiere que este valor sea superior al 5% en sólo un año.	DTP SICOIN	- Leyes Presupuesto 2009 y 2011; - Liquidación Presupuestos 2009, 2010 y 2011 - Estadística de modificaciones presupuestarias - Manual modificación presupuestarias
(ii)	--	A	El monto promedio anual en gastos para contingencias fue de 1.4%	La evaluación PEFA 2009 utilizó criterios y metodologías modificados por la Secretaría PEFA en 2011. Dicha evaluación y la actual no son comparables. No se han identificado cambios relevantes en la ejecución y registro de gastos vinculados a las emergencias	El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias en promedio fue de menos del 3% del presupuesto original.	DTP	- Reconstrucción Franja Transversal del Norte - Bonos de reconstrucción; - CatDDO - Subsidio energía

ID-3. Desviaciones del ingreso agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

La metodología PEFA para este indicador considera que una estimación precisa de los ingresos es fundamental para la preparación de un presupuesto creíble, así proyecciones optimistas de ingresos pueden generar un crecimiento injustificado en el gasto y mayores déficits fiscales o por el contrario, menores previsiones pueden dar lugar al uso de recursos por fuera del examen presupuestal. El indicador ID-3 busca medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas y para ello compara la recaudación real de los ingresos internos con las estimaciones incluidas en el presupuesto original aprobado. La metodología PEFA toma en consideración los tres últimos ejercicios fiscales que para el caso de la presente medición corresponden a los años 2009, 2010 y 2011.

En enero de 2011 el Secretariado PEFA modificó el método de análisis de este indicador. El cambio consistió en incluir además de la situación en que el monto recaudado resultaba inferior al estimado aprobado en el presupuesto inicial, la consideración del caso en que la recaudación supere lo estimado. Dada la necesidad de realizar un comparativo entre el PEFA publicado en el 2010 y el presente PEFA, se incluye en el cuadro final de este numeral el resultado de aplicar los nuevos parámetros del indicador a los valores encontrados en los años 2007, 2008 y 2009.

i) Ingresos internos efectivos en comparación con los ingresos internos que figuran en el presupuesto aprobado originalmente.

Los ingresos internos de Guatemala están soportados en su mayor parte por los ingresos tributarios con aportes en promedio del 93% durante los últimos tres años⁶. Entre las fuentes de ingresos tributarios cinco impuestos representan el 91% del total recaudado y en su orden de importancia son: a) el Impuesto al Valor Agregado, con una participación en el 2011 de 48.3%; b) el impuesto a la Renta con el 25%; c) el

⁶ Otros ingresos como las Contribuciones a la Seguridad y Previsión Social representan cerca del 3%, los ingresos no tributarios el 1% y otros ingresos el 3%

impuesto de Solidaridad con el 6.4%;) los Derechos Arancelarios a la Importación que aportaron el 6.3% del total; y e) la Distribución de Petróleo y sus Derivados que pesan el 5.3%. En el sistema tributario los impuestos indirectos⁷ representan el 68,5% del total de ingresos tributarios y el restante 31.5% corresponde a impuestos directos⁸.

Los ingresos tributarios, crecieron el 15.9% entre el 2010 y 2011, incremento atribuible en mayor medida a la recuperación de la actividad económica y explicado por el aumento en las recaudaciones de los Impuestos de Renta con un recaudo adicional de Q 2,320 millones⁹, y el IVA a las importaciones con recursos adicionales de Q 1,550 millones. Otros ingresos adicionales se obtuvieron por Regalías e Hidrocarburos por un monto de Q 457.4 millones, generados en parte por los altos precios del crudo. También se debe mencionar el efecto de la aplicación del Acuerdo Gubernativo 46-2011 que autorizó la exoneración parcial de multas y recargos aplicados al incumplimiento de obligaciones tributarias de periodos anteriores. Dicho acuerdo tuvo aplicación entre febrero a agosto de 2011 y aportó recursos adicionales en el 2011 por Q 778.0 millones¹⁰.

A pesar del buen comportamiento en los tributos más importantes, la presión tributaria alcanzó el 11% para el 2011, nivel que supera el alcanzado en el 2010 de 10.5%, pero que resulta inferior a los obtenidos en el año 2007 de 12.1% (máximo nivel obtenido) y del 11.3% registrado en el 2008, año previo a la crisis financiera internacional.

Las metas respecto de los ingresos son elaboradas y acordadas por un grupo técnico compuesto por funcionarios de la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Finanzas y para las mismas se utilizan las variables macroeconómicas proporcionadas por el Banco de Guatemala que resumen el comportamiento esperado de la economía (ver Anexo 1.2 - Proyecciones macroeconómicas utilizadas para las metas de recaudación) y también se emplea el comportamiento histórico de la recaudación y estimaciones de cierre del año en curso, las cuales incluyen un proceso previo de depuración para eliminar los valores que no pueden ser reproducidas en el periodo siguiente¹¹. Una vez definida la meta, se establece un convenio entre el MINFIN y la SAT para su cumplimiento.

Para la medición del presente indicador se debe tener en cuenta que como se anotó en el indicador ID-1, el presupuesto para el año 2010 no fue aprobado por el Congreso de la República y debió aplicarse en consecuencia el presupuesto aprobado para el año anterior, incidencia con lo cual se afecta la base inicial de referencia para la medición del indicador, el cual podría no tenerse en cuenta (conforme a la Metodología PEFA), si para este año resulta una desviación superior a los otros dos años observados. Otro factor a considerar en el periodo es el efecto negativo generado en la recaudación tributaria vinculada con el comercio exterior producto de la crisis financiera de los Estados Unidos en el segundo semestre del 2008 y que repercutió en la recaudación del 2009.

⁷ IVA, Derechos Arancelarios, Distribución de Petróleo y otros

⁸ Renta, Sobre Inmuebles y Otros Sobre el Patrimonio, Solidaridad, Extraordinario y Temporal, Empresas Mercantiles y Agropecuarias, Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz e Impuesto de Solidaridad

⁹ Esta cifra incluye Q 426.2 millones procedentes de los pagos efectuados al amparo del Acuerdo Gubernativo 46-2011 que contemplaba la exoneración parcial de multas y recargos

¹⁰ Memorias de labores 2011, SAT

¹¹ En caso de no llegar a un acuerdo, las máximas autoridades decidirán la conveniencia de adoptar una posición específica, luego de escuchar a los grupos técnicos.

Tabla 16 - Desviación en la ejecución de ingresos (real/presupuestado) para los años 2006 al 2011 (Porcentajes)

Tipo de Ingreso	Desviación en los años					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INGRESOS TOTALES	99%	110%	95%	90%	99%	100%
Ingresos Internos	103%	119%	100%	83%	110%	103%
Ingresos Corrientes	103%	119%	100%	83%	110%	103%
-Ingresos tributarios	105%	122%	101%	83%	111%	104%
-Contribuciones a la seguridad y previsión social	101%	114%	116%	114%	76%	116%
-Ingresos no tributarios.	115%	127%	98%	82%	104%	139%
-Venta de bienes y servicios de la administración pública	97%	109%	151%	93%	88%	69%
-Rentas de la propiedad	287%	217%	98%	64%	103%	79%
-Transferencias corrientes	32%	37%	50%	56%	159%	51%
Otros Ingresos	142%	33%	88%	42%	96%	48%
Provenientes de Financiamiento Interno y Externo	87%	82%	68%	124%	67%	89%
<i>Detalles en Anexo 1.3 - Ingresos Internos Presupuestados y Ejecutados</i>						
<i>Fuentes:</i>						
<i>- Informe PEFA 2010; - Reportes WEB de ejecución presupuestal 2009, 2010, 2011 (MINFIN)</i>						
<i>- Decretos 72 de 2008 y 54 de 2010 Congreso de la República</i>						
<i>- Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable de los Ejercicios Fiscales 2009, 2010 y 2011, MINFIN</i>						
<i>- Ejecuciones presupuestales de ingresos 2009, 2010 y 2011, MINFIN</i>						

En la Tabla 16 muestra dos ejecuciones en los últimos tres años entre el 94% y el 112%, resultado que permite obtener una calificación B en este indicador. Los resultados obtenidos fueron para el 2009 de 83%, de 110% en 2010 y de 103% en 2011.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. El Secretariado PEFA modificó el método de análisis de este indicador y en la actualidad además de considerar la situación en la que el monto recaudado resulte inferior al estimado aprobado en el presupuesto inicial, se considera el caso en que la recaudación supere lo estimado. Para realizar un comparativo entre el PEFA del 2009 y 2012 se aplicaron los parámetros actuales tanto a los resultados de las ejecuciones de los años 2006, 2007 y 2008, como al periodo actual, con lo cual se puede observar un deterioro de la calificación, al pasar de una A para la medición anterior, a una de B para la actual. No obstante, los menores resultados están influenciados por dos factores que incidieron en dos periodos distintos de los tres analizados, el primero el del 2009, afectado por la crisis financiera de los Estados Unidos y el segundo el 2010, año en el que no fue aprobado el presupuesto por parte del Congreso de la República.

Calificación B. Los ingresos internos efectivos fueron para el 2010 de 110% y para el 2011 de 103%, resultados que se ubican en el rango de 94% a 112%.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-3	A	B					
(i)	A	B	Los ingresos internos efectivos fueron para el 2010 de 110% y para el 2011 de 103%, resultados que se ubican en	El Secretariado PEFA modificó el método de análisis de este indicador y en la actualidad además de considerar la situación en la que el monto recaudado resulte inferior al estimado aprobado en el presupuesto inicial,	La recaudación real frente al presupuesto original fue en el 2010 de 110% y de 103% en el 2011, resultado que se ubica en el rango de 94% y 112% que	DTP DAF SAT	- Leyes Presupuesto 2009 y 2011; -Ejecuciones presupuestales 2009, 2010 y 2011

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-3	A	B					
			el rango de 94% a 112%	se considera el caso en que la recaudación supere lo estimado. Para realizar un comparativo entre el PEFA del 2009 y 2012 se aplicaron los parámetros actuales tanto a los resultados de las ejecuciones de los años 2006, 2007 y 2008, como al periodo actual, con lo cual se puede observar un deterioro de la calificación, al pasar de una A para la medición anterior, a una de B para la actual. No obstante, los menores resultados están influenciados por dos factores que incidieron en dos periodos distintos de los tres analizados, el primero el del 2009, afectado por la crisis financiera de los Estados Unidos y el segundo el 2010, año en el que no fue aprobado el presupuesto por parte del Congreso de la República	corresponde a una calificación de B. Para una calificación de A, se requiere que en dos años la ejecución real esté dentro del rango de 97% y 106%		- Memorias de labores 2011 MINFIN - Convenio para el cumplimiento de metas recaudación tributaria 2011

ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

Se evalúa si en la práctica se dan procedimientos que permiten modalidades de financiamiento no transparentes, tal como sucede con los atrasos en los pagos. Se mide la proporción que estas cuentas atrasadas tienen respecto al gasto total presupuestario y si existen datos confiables que permitan cuantificarlos.

Tal como se mencionó en la evaluación anterior, el atraso en los pagos y la generación de deuda flotante son problemas que se vienen presentando desde inicios de siglo desde la creación de COVIAL y el programa “Camino de Oportunidad”. El gobierno ha tomado algunas medidas para tratar de controlar dicho aspecto, tal como el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) implementado en la Ley Anual de Presupuesto del ejercicio fiscal 2011 y aún vigente, por el cual la suscripción de todo contrato debe ser acompañada por un CDP emitido previa y específicamente para dicho contrato. El impacto de esta medida aun no es cuantificable, y aunque no ha resuelto el problema pues algunas entidades siguen difiriendo algunos pagos, es posible que la generación de nuevas cuentas por pagar esté mejor controlada.

i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de ese saldo.

Se mide el saldo total de los atrasos y cuan efectivas han sido las medidas del gobierno para reducir ese saldo. Se evalúa el último ejercicio fiscal completado (2011).

Aunque el gobierno ha tratado de establecer el monto de los atrasos y de compromisos por pagar, aun no se cuenta con cifras confiables sobre dicho monto. Un análisis hecho por una firma de auditoría en el año 2010 sobre una muestra de 5 entidades públicas, 4 del gobierno central y una descentralizada, sugirió la

existencia de saldos del orden de los 13,566 millones de Quetzales¹² (Orellana Sánchez, Suazo & Asociados, 2011, p. 25). El análisis se basó en la revisión de los documentos que las entidades entregaron a los auditores, pero no se pudo certificar que estos eran todos los documentos existentes ni que contenían toda la información necesaria para hacer el análisis, tal como lo explica la siguiente nota incluida en su informe, la cual se repite con ligeras variantes en diferentes partes del texto: “A pesar de muestras diferentes solicitudes por escrito y verbales no se recibieron los Estados de Cuenta requeridos para completar nuestro proceso de revisión en lo relativo a los pagos efectuados.” (Orellana Sánchez, Suazo & Asociados, 2011, p. 2).

Por su parte, se tiene referencia que la Contraloría General de Cuentas (CGC) hizo recientemente un análisis aun no publicado sobre dicho aspecto, que parecería sugerir la existencia de un monto diferente, sin embargo, no se ha podido evidenciar si el análisis tuvo algunas limitaciones ni se ha tenido información sobre el alcance y cobertura de este. De momento, y aunque hay cuentas que vienen pendientes desde hace varios años, no se cuenta con una opinión oficial sobre el monto de las mismas ni con una opinión de la CGC sobre este aspecto.

Estas deudas no se encuentran registradas en la Contabilidad de Estado, ni el sistema de Crédito Público, pero su existencia aunque no reconocida en su monto es aceptada por el gobierno y por la CGC. No ha sido posible determinar con exactitud el monto de los atrasos de pago, pero es evidente que su monto excedió holgadamente al 10% del presupuesto del ejercicio fiscal 2011 cuyo monto fue inferior a los 60,000 millones de Quetzales.

Una de las dificultades existentes para determinar documentariamente el monto de los atrasos, reside en que los proveedores al presentar una factura deben pagar el impuesto correspondiente, por lo cual, los proveedores no presentan su factura a menos que tengan certeza de ser pagados ya que tendrían que pagar impuestos por dineros no recibidos y que no saben cuándo recibirán. De esta manera, la entidad va acumulando valorizaciones de obra y notas diversas de los proveedores que no constituyen documentos contables y que no pueden registrarse en el sistema presupuestario y contable (SICOIN) para el procesamiento de su pago.

En el caso de los proyectos financiados con fondos de la cooperación internacional también se han identificado atrasos en el pago a los proveedores. Estos atrasos se originan en procedimientos burocráticos morosos, dado que los fondos están disponibles para el pago por la Tesorería desde las cuentas de proyecto.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La incorporación de los CDP es un cambio en la gestión contractual que incide en la gestión de pagos.

Calificación D. El monto de pagos atrasados superó al 10% del gasto presupuestario del gobierno en 2011.

ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.

Se evalúa los métodos y procedimientos que emplea el gobierno para medir los atrasos y para hacer el seguimiento de los saldos atrasados. Se analizan los dos últimos ejercicios fiscales completados (2010 y 2011).

¹² Esta cifra se descompone en dos partes, una que es atrasos en pagos y que se estimó en 5773 millones y la otra que fue definida como contractual (saldo de contratos firmados que no aun contaban con acta de culminación) y que a diciembre del 2010 ascendía a 7793 millones.

Tal como se identificó en la evaluación anterior, y se evidenció durante las entrevistas con las entidades del gobierno durante la misión PEFA, el atraso en los pagos sigue siendo un problema sistémico, no cuantificado y en la mayoría de casos realizado sin el adecuado registro en los sistemas presupuestarios o contables. Las medidas que se han dado tendieron a limitar la generación de atrasos, no a asegurar su adecuado registro y seguimiento, ni a cuantificar si se producen nuevos atrasos, ni a establecer procedimientos que permitan generar registros auxiliares que permitan medir el impacto de las medidas implementadas.

Los esfuerzos de cuantificación realizados no han producido cifras confiables o definitivas. No se ha podido evidenciar la existencia de algún equipo técnico encargado de analizar y buscar solución al problema, ni de alguna iniciativa gubernamental tendiente a resolver integralmente el problema de los stocks existentes o de cuantificar los nuevos atrasos que se generan. El problema ha quedado a nivel de las unidades ejecutoras, por lo que la información sigue estando atomizada y sin iniciativas de solución relevantes desde el gobierno.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Los esfuerzos de cuantificación realizados en los últimos años no han producido resultados concluyentes.

Calificación D. No se cuenta con información confiable sobre atrasos.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-4	D	D	Método de Calificación M1				
(i)	D	D	El monto de pagos atrasados superó al 10% del gasto presupuestario del gobierno en 2011	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La incorporación de los CDP es un cambio en la gestión contractual que incide en la gestión de pagos	El saldo de los atrasos supera el 10% del total del gasto	CGC MINFIN_AGEF MICIVI MINEDUC MSPAS Cámara Construcción Cámara Industria	- Informe Orellana Sánchez, Suazo & Asociados
(ii)	D	D	No se cuenta con información confiable sobre atrasos	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Los esfuerzos de cuantificación realizados en los últimos años no han producido resultados concluyentes	No existen datos confiables sobre el saldo de los atrasos de los dos últimos ejercicios.	MICIVI MINEDUC MSPAS	

3.2. *Transparencia y universalidad*

ID-5. Clasificación del presupuesto

i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central.

Se evalúa si la clasificación presupuestaria permite llevar a cabo un adecuado seguimiento del gasto en sus dimensiones administrativa, económica, funcional y de programas, para lo cual se compara el clasificador presupuestario con las prácticas de clasificación internacionales estándar. La normativa

internacional de los sistemas de clasificación aplicable es la publicada en el Manual de Estadística de Finanzas Públicas (FMI_MEFP) y en Clasificación de las Funciones de la Administración Pública (CFAP) de la Naciones Unidas (United Nations_CFAP/COFOG, 2001).

Tal como se anunció en la evaluación anterior, a partir del año 2010 entró en vigencia un nuevo clasificador presupuestal que incorpora completamente la clasificación del CFAP de las naciones Unidas. El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala (MINFIN_DTP, 2008) modificado por Acuerdo Ministerial 85 (MINFIN_DTP, 2009) describe la clasificación funcional en los términos CFAP. Los demás clasificadores ya guardaban compatibilidad con los clasificadores propuestos por el Manual de Estadística de Finanzas Públicas en su versión 1986. Se continúan aplicando los “Formatos Puente” proporcionados por el FMI para poder informar sobre las estadísticas financieras del gobierno y permiten generar externamente información compatible con el estándar MEFP 2001.

Los Informes de Liquidación de Presupuesto reportan la ejecución del presupuesto según su función y finalidad en las partidas mostradas en la

Ilustración 4, las cuales muestran una clasificación que emplea las 10 funciones principales del CFAP, incluyendo dos partidas adicionales referidas a la atención a desastres y a la deuda pública. La clasificación sub-funcional plantea una distribución compatible a las 65 partidas del CFAP.

Ilustración 4 - Clasificador por Función y Finalidad

Servicios públicos generales	Protección Ambiental n.c.d
Administración Legislativa, Ejecutiva y Asuntos Exteriores	Urbanización y servicios comunitarios
Administración Fiscal, Monetaria y Servicios de Fiscalización	Desarrollo Comunitario
Servicios Generales	Abastecimiento de Agua alumbrado
Investigación Básica	Investigación y Desarrollo Relacionados con Urbanización
Servicios Públicos Generales n.c.d	Servicios Alumbrado Público
Defensa militar	Urbanización y Servicios Comunitarios n.c.d
Defensa Militar	Salud
Defensa Civil	Productos, Útiles y Equipos Médicos
Ayuda Militar al Exterior	Servicios para Pacientes Externos
Orden público y seguridad ciudadana	Servicios Hospitalarios
Servicios de Policía y Seguridad Ciudadana	Servicios de Salud Pública
Administración de Justicia	Investigación y Desarrollo Relacionados con la Salud
Defensoría Pública Penal y de los Derechos Humanos	Salud n.c.d
Administración de Asuntos Penitenciarios	Actividades deportivas recreativas cultura y religión
Administración de Asuntos Migratorios	Servicios Deportivos y de Recreación
Investigación y Desarrollo Relacionados con el Orden Público y Seguridad Ciudadana	Servicios Culturales
Orden Público y Seguridad Ciudadana n.c.d	Servicios de Radio, Televisión y Servicios Editoriales
Atención a desastres y gestión de riesgos	Servicios Religiosos y otros Servicios Comunitarios
Servicios de Prevención y Control de Incendios, y Servicios de Rescate y Auxilio	Actividades Deportivas, Recreativas, Cultura y Religión n.c.d
Gestión para la Reducción de Riesgos a Desastres	Educación
Atención a Desastres y Gestión de Riesgos n.c.d	Educación Preprimaria y Primaria
Asuntos económicos	Educación Media
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	Educación Post media Básica y Diversificado No Universitaria o Superior
Agricultura, Producción Pecuaria, Silvicultura, Caza y Pesca	Educación Universitaria o Superior
Combustibles y Energía	Educación no Atribuible a Ningún Nivel Escolarizado
Minería, Manufacturas y Construcción	Servicios Auxiliares de la Educación
Transporte	Investigación y Desarrollo Relacionados con la Educación
Comunicaciones	Educación n.c.d
Otras Actividades Económicas y Financieras	Protección social
Investigación y Desarrollo Relacionados con Asuntos Económicos	Enfermedad, Funcionamiento Corporal y Discapacidad
Asuntos económicos n.c.d	Edad Avanzada
Protección ambiental	Familia e Hijos
Ordenación de Desechos	Vivienda
Ordenación de Aguas Residuales	Otros Riesgos de Exclusión Social
Reducción de la Contaminación	Protección Social n.c.d
Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje	Transacciones de la deuda pública
Investigación y Desarrollo relacionados con la Protección Ambiental	Intereses y Comisiones de la Deuda Pública
	Amortizaciones de la Deuda Pública

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La implementación de los clasificadores funcionales del CFAP es un avance relevante.

Calificación A. Los clasificadores presupuestales aplicados para la formulación, ejecución y reporte del presupuesto del ejercicio 2011 incluyeron clasificaciones: administrativa, económica y sub-funcional. Dichas clasificaciones son compatibles con las CFAP y MEFP y permitieron generar automáticamente Informes de Cuenta Financiera compatibles con el MEFP 1986.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-5	C	A					
(i)	C	A	Los clasificadores presupuestales aplicados para la formulación, ejecución y reporte del presupuesto del ejercicio 2011 incluyeron clasificaciones: administrativa, económica y sub-funcional. Dichas clasificaciones son compatibles con las CFAP y MEFP y permitieron generar automáticamente Informes de Cuenta Financiera compatibles con el MEFP 1986	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La implementación de los clasificadores funcionales del CFAP es un avance relevante	La formulación y ejecución del presupuesto se basa en clasificación administrativa, económica y sub-funcional, mediante la utilización de normas de EFP/CFAP o de una norma que pueda generar documentación uniforme conforme a esas normas.	DTP	- Manual Clasificación Presupuestal modificado por Acuerdo Ministerial 85-2009; - Manual CFAP 2001 - Manual EFP FMI 1986

ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

Conforme a la metodología PEFA, la documentación de respaldo al proyecto de presupuesto que se presenta para su aprobación al poder legislativo, debe brindar la información suficiente para que se pueda realizar una adecuada valoración y escrutinio. Entre otros aspectos debe contener información completa y detallada sobre los ingresos y gastos, los proyectos de presupuesto, las desviaciones de ejercicios anteriores, y en general información que dé cuenta sobre el contexto económico y fiscal y de los antecedentes y estimaciones presupuestales. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas, el indicador ID-6 examina la información que acompaña el proyecto de presupuesto anual que remite el poder ejecutivo al poder legislativo. Para efectos del presente PEFA se toma como base el último presupuesto enviado a consideración del poder legislativo que para el caso corresponde al ejercicio fiscal 2013, dado que al inicio de la misión éste proyecto ya se había presentado al Congreso.

El proyecto de presupuesto se entregó el día 31 de agosto de 2012 y el mismo contiene las siguientes secciones:

- La nota remisoria del Presidente al Congreso
- Una exposición general de motivos
- El proyecto de decreto
- Un detalle cuantitativo de los principales indicadores fiscales, el presupuesto de ingresos, el gasto tributario, la devolución del crédito fiscal, el presupuesto de egresos por institución y el servicio de la deuda
- Una nueva sección que describe los productos, subproductos y metas por Institución
- El presupuesto multianual 2013-2015.
- Finalmente incorpora un anexo con el programa de inversión física, transferencias de capital e

inversión financiera 2013 con el detalle de las obras por departamento, municipio, unidad ejecutora y su financiamiento.

i) Proporción de la información referida (para que pueda tenerse en cuenta en la evaluación, deberá cumplirse plenamente la especificación del parámetro de referencia de la información) contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central.

Tabla 17 - Información presentada al Congreso para aprobar la Ley Anual de Presupuesto

No	Componente de la Información	Incluida	Documento	Comentario
1	Supuestos macroeconómicos con estimaciones de crecimiento agregado, la inflación y el tipo de cambio	Si	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto Multianual 2013-2015, numeral 1 Marco Macroeconómico de Mediano Plazo Exposición general de motivos, cuadro 2 	<ul style="list-style-type: none"> Incluye las estimaciones de crecimiento del PIB, de las exportaciones e importaciones y del tipo de cambio
2	Déficit fiscal, definido conforme a los EFP u otro patrón reconocido	Si	<ul style="list-style-type: none"> Sección Detalle Cuantitativo, en el aparte de Cuadros Globales, específicamente en los cuadros 1 y 2 Sección de Presupuesto Multianual, en el numeral 2.3.2 Situación Financiera Proyectada y Principales Indicadores Macroeconómicos del Sector Fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Incluye una estimación de la tendencia del déficit fiscal definido conforme las directrices EFP (1986), para el ejercicio multianual 2013-2015 También se presentan indicadores del tamaño déficit con respecto al PIB
3	Financiamiento del déficit, describiendo la composición prevista	SI	<ul style="list-style-type: none"> Sección Detalle Cuantitativo, en el aparte de Cuadros Globales, específicamente en el cuadro 2 Sección de Presupuesto Multianual 2013-2015, en el numeral 2.3.2 Situación Financiera Proyectada y Principales Indicadores Macroeconómicos del Sector Fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Se presenta el detalle de los valores que por fuentes internas, externas y otras que se presupuestan para financiar el déficit fiscal. También se presenta la proyección esperada del déficit entre los años 2012 al 2015
4	Saldo de la deuda incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente	NO	<ul style="list-style-type: none"> En la sección de detalle cuantitativo y en el apartado del presupuesto de egresos, se incluye una estimación del servicio de la deuda 	<ul style="list-style-type: none"> Se presenta el cierre estimado del saldo de la deuda pública externa al cierre del 31 de diciembre de 2012 y el estimado al cierre del ejercicio fiscal 2013 Se detalla la asignación presupuestaria de los servicios de la deuda pública por renglón de gasto y fuente de financiamiento Cumple parcialmente, ya que no tiene la información de la “deuda flotante” generada en los compromisos de gasto adquiridos aún pendientes de cancelar.¹³ En la evaluación del 2009 la “deuda flotante” se trató como cuentas por pagar en el ID-4, dado que era un tema reciente que se estaba tratando de resolver y por eso no se asimiló a la deuda sino a pagos atrasados. Ahora el tema ya no es reciente y sigue creciendo y afecta el endeudamiento.

¹³ Si bien es cierto la deuda flotante no se contrata por el mecanismo previsto en la ley de presupuesto y se hace por la vía de contratar la provisión de bienes y servicios sin contar con la asignación presupuestaria, si se constituye en una obligación que deberá asumir el gobierno y como tal en una de las contingencias que pueden afectar el endeudamiento del gobierno

No	Componente de la Información	Incluida	Documento	Comentario
5	Activos financieros, incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio vigente	NO		<ul style="list-style-type: none"> En la documentación presentada del proyecto de presupuesto no se observa información sobre los activos financieros
6	Resultados del presupuesto del ejercicio anterior, presentados con el mismo formato que el proyecto de presupuesto (2011)	SI	<ul style="list-style-type: none"> Sección Detalle Cuantitativo, en el aparte de Cuadros Globales, específicamente en el cuadro 2 	<ul style="list-style-type: none"> El proyecto de presupuesto incluye tablas que comparan la ejecución del presupuesto del 2011 (ejercicio anterior) con lo presupuestado para el 2012 (vigente) y lo proyectado para el 2013.
7	Presupuesto del ejercicio corriente del presupuesto revisado (o los resultados estimados), presentado que el mismo formato que el proyecto de presupuesto	NO		<ul style="list-style-type: none"> No se incluye información del presupuesto del año 2012 en ejecución. Se incorpora el presupuesto aprobado
8	Datos presupuestarios resumidos correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de las clasificación utilizadas (ref. ID-5), incluyendo datos para el ejercicio corriente y el anterior	NO	<ul style="list-style-type: none"> Sección Detalle Cuantitativo, en el aparte de Cuadros Globales, específicamente en el cuadros 4 al 8 	<ul style="list-style-type: none"> En el paquete de documentos que hacen parte del anteproyecto de presupuesto, esta uno denominado cuadros globales que contiene información de los ingresos y gastos con base en los principales rubros de las clasificaciones económica, funcional y administrativa. Sin embargo, no se presentan datos resumidos para el ejercicio corriente bajo ninguna de las clasificaciones y tampoco se presentan datos para el ejercicio anterior con base en las clasificaciones económica y funcional.
9	Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de políticas, con estimaciones del impacto presupuestario de todas las principales modificaciones de la política de ingresos y/o de otras modificaciones importantes de los programas de gasto.	SI	<ul style="list-style-type: none"> Sección de Presupuesto Multianual 2013-2015 	<ul style="list-style-type: none"> Se presenta un análisis de las principales variaciones observadas en la situación financiera proyectada para el ejercicio fiscal multianual Contiene los efectos esperados de las Políticas de Ingresos y de egresos, tales como estimaciones de las medidas administrativas en los ingresos, presenta estimaciones del déficit, de la distribución de los gastos de inversión, funcionamiento y pago del servicio de la deuda

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La medición empleada en la presente evaluación mantiene los mismos criterios y metodología observados en la evaluación anterior. La calificación en la presente evaluación disminuye a B, a consecuencia del incumplimiento -además de los parámetros 5 y 7- de los parámetros 4 y 8.

Calificación B. La documentación remitida al Congreso Nacional con el proyecto de presupuesto, cumple con 5 de los 9 componentes de la información de referencia requerida.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-6	A	B					
(i)	A	B	La documentación remitida al Congreso Nacional con el proyecto de presupuesto, cumple con 5 de los 9 componentes de la información de referencia requerida	La medición empleada en la presente evaluación mantiene los mismos criterios y metodología observados en la evaluación anterior. La calificación en la presente evaluación disminuye a B, a consecuencia del incumplimiento -además de los parámetros 5 y 7- de los parámetros 4 y 8	La documentación del presupuesto reciente cubre entre cinco y seis de los nueve parámetros de referencia de la información	Documentación disponible en el sitio web del Ministerio de Finanzas	Proyecto de presupuesto entregado por el ejecutivo al Congreso

ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestarios

Se evalúa la proporción de gastos e ingresos del gobierno que no son declarados o reportados en los informes fiscales, a fin de establecer cuan realistas y cercanas a la realidad son las estimaciones presupuestarias y los informes sobre la gestión financiera del gobierno. El periodo de referencia para el presente análisis se refiere al año 2011.

Tabla 18 - Transferencias ejecutadas 2005 a 2011 (Quetzales y porcentajes)

	Presupuesto Ejecutado (devengado)	Total Transferido	Transferido al sector privado	% del Presupuesto Ejecutado	
				Total Transferido	Transferido al sector privado
2005	29,578,884,896	13,515,955,481	4,147,571,235	45.7%	14.0%
2006	37,452,707,583	16,191,993,890	4,817,921,533	43.2%	12.9%
2007	41,342,302,293	16,957,711,735	5,501,057,929	41.0%	13.3%
2008	40,359,468,604	16,010,599,449	4,255,433,140	39.7%	10.5%
2009	45,864,276,805	16,803,720,286	5,387,878,210	36.6%	11.7%
2010	50,436,214,763	18,385,903,395	6,101,617,810	36.5%	12.1%
2011	55,617,208,081	19,664,283,031	6,026,757,111	35.4%	10.8%

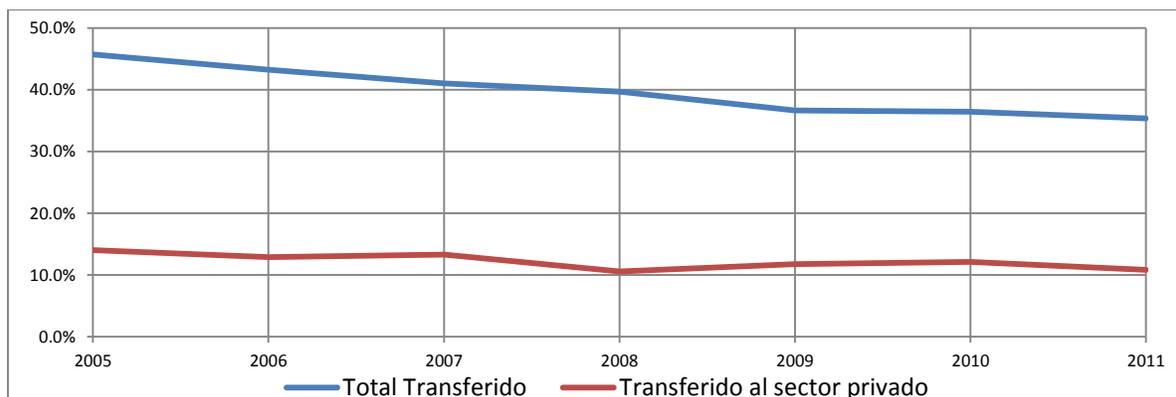
Fuente: Informes de Liquidación de los Presupuestos de los años 2005 a 2011.

Tal como se mencionó en la evaluación PEFA del año 2009, la ejecución de operaciones extrapresupuestarias en caso de darse se refiere a montos insignificantes dado que todos los ingresos son transferidos a la Cuenta Única del Tesoro, o corresponde a donaciones que los donantes ejecutan directamente sin utilizar los procedimientos gubernamentales. Sin embargo, por el lado del gasto existen algunas prácticas que permiten evadir algunos procedimientos presupuestarios por lo que el uso de estos fondos puede ser reportado de modo extemporáneo en los informes fiscales. El gobierno ha tomado diversas medidas para controlar este aspecto, las cuales limitan el uso de Fideicomisos, ONG y Organismos Internacionales para la ejecución de fondos presupuestarios, debiéndose contar ahora con Convenios previamente aprobados y en muchos casos se establece como condición para la realización de desembolsos una rendición de cuentas de los fondos previamente transferidos. Estas medidas, aunque

están produciendo impactos positivos, al año 2011 no habían logrado aún reducir sustantivamente el flujo de fondos presupuestarios hacia estas modalidades de gestión.

La Tabla 18 muestra como las transferencias al sector privado, que alcanzaron en el año 2007 a representar el 14% del presupuesto de gastos ejecutados, se han reducido a un 10.8% en el año 2011. La Memoria de Actividades del Ministerio de Finanzas Públicas 2011 (MINFIN, 2012) en su “Sección E. Mejora en la Transparencia y Eficiencia del Gasto Público” hace una referencia al destino de muchos de estos fondos. En el caso de las demás transferencias hechas a entidades públicas, estas son reportadas en la ejecución presupuestal de las entidades receptoras.

Ilustración 5 - Registro de Transferencias Reportado en las Liquidaciones de Presupuesto



Fuente: Tabla 18

i) Nivel del gasto extrapresupuestario (distinto del de los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales.

En adición a los montos y modalidades referidos en la sección introductoria del presente indicador, deben mencionarse también las transacciones que no son registradas oportunamente en el sistema debido a la falta de armonía entre los procesos institucionales con los establecidos por el marco presupuestario respecto al registro de compromisos y gastos. En muchas instituciones el manejo de las cuotas de compromiso programadas no ha logrado sincronizarse con las necesidades de gasto institucional, originando que algunos gastos devengados sean registrados contra asignaciones posteriores de cuota, lo cual distorsiona el reporte del gasto real y abre la posibilidad a la generación de deuda flotante o a la generación de compromisos de pago no registrados, que constituyen una forma de gasto extrapresupuestario, tales como los mencionados en el ID-4.

El elevado monto de las transferencias presupuestarias (35% del presupuesto ejecutado en 2011) cuya rendición de cuentas puede no coincidir con la periodicidad de los informes presupuestarios, permite suponer que algunas de las cifras presentadas en estos informes como gasto ejecutado no representen el gasto realmente ejecutado, restando calidad a la información presentada.

La revisión de los estados financieros mensuales preparados por la Contabilidad del Estado para el año 2011 muestra que las cuentas de “anticipos”, “fondos en avance” y “cuentas a cobrar organismos receptores administradores”, mantienen un saldo promedio mensual del orden de los 1650 millones, lo cual indicaría que no todos los fondos transferidos están pendientes de rendir cuenta, sino que existe un proceso progresivo de transferencias y rendiciones de cuenta, por lo que el impacto de estos en los reportes fiscales sería equivalente a este monto y no al total de las transferencias. Dicho monto de 1650 millones de Quetzales representa el 2.9% de los fondos del presupuesto ejecutado.

El Informe de la CGC sobre la Liquidación del Presupuesto del 2011 muestra en su sección de Resultados de Auditorías sobre entidades del gobierno central, diversos hallazgos referidos a contrataciones y gastos realizados sin disponibilidad presupuestal, así como otros hallazgos que sugieren el registro inadecuado de ingresos y egresos en la gestión presupuestal del 2011, siendo que el monto de los hallazgos reportados supera ligeramente los 650 millones de quetzales.

Con base a las cifras contables (1650 millones) y a los montos mencionados por la CGC (650 millones) que sumados superan los 2300 millones de Quetzales que equivalen al 4.1% del presupuesto ejecutado durante el ejercicio es posible estimar que el monto de los fondos presupuestarios reportados deficientemente o no registrados es superior al 1% del presupuesto ejecutado pero inferior al 5% del mismo.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Las medidas implementadas para controlar el gasto ejecutado por procedimientos paralelos al presupuesto han permitido reducir el monto de los fondos no reportados o reportados extemporáneamente, lo cual se ha reflejado en una mejora de la calificación.

Calificación B. El nivel de fondos reportados extemporáneamente en los informes fiscales es superior al 1% del gasto presupuestario pero inferior al 5%.

ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales.

En general, los programas de asistencia que recibe el gobierno de Guatemala son registrados presupuestariamente, sin embargo, muchos de los programas basados en donaciones son administrados directamente por el donante o por entes privados contratados por él. Muchos de estos programas no eran reportados al gobierno sino hasta el momento en que se hacía entrega del producto de la donación para su registro en Bienes Nacionales. Debido a que el monto global de estos programas no alcanzaba valores significativos respecto a los montos presupuestales, en la evaluación anterior se consideró que no incidían en la medición. En la presente evaluación se ha podido evidenciar que siguen ejecutándose programas de cooperación que no son registrados, siendo muchos de ellos programas de asistencia técnica y normalmente de monto insignificante respecto al gasto presupuestal. En el caso de los préstamos, estos son en todos los casos ejecutados presupuestariamente, sea por los mismos entes ejecutores o por unidades de proyecto.

A partir del año 2011, la SEGEPLAN está emitiendo un informe de Donaciones Externas, que compila la mayoría de procesos de donación recibidos por el gobierno en base a información proporcionada por los donantes en encuestas especiales preparadas por la SEGEPLAN. Este informe, aunque podría no ser completo, cubre un área de acción que no se había integrado a los reportes fiscales.

En el caso de los ingresos, cuando estos se producen en efectivo, sean originados en préstamos o donaciones, en todos los casos son depositados en la Cuenta Única del Tesoro a fin de que puedan ser ejecutados por procedimientos presupuestarios. Igual sucede con los fondos propios institucionales que pueden incluir donaciones recibidas directamente. En el caso de la recepción de bienes o ingresos no monetarios, estos se reportan y registran presupuestaria o contablemente en MINFIN al momento de ser recibidos, o a través de los sistemas de inversión pública o de seguimiento de donaciones en el SEGEPLAN. Por este motivo, todos los ingresos sean de donación o de préstamo aparecen en los informes de MINFIN o de SEGEPLAN, por lo que también aparecen en los reportes fiscales.

Aunque los informes fiscales muestran todos los ingresos y gastos de proyectos, sean estos producto de préstamos o donaciones, la oportunidad del registro no necesariamente coincide con la oportunidad de los informes fiscales. El Informe de Liquidación del Presupuesto correspondiente al ejercicio 2011 muestra

en su sección de Notas a los Estados Financieros, NOTA No. 6 – CAJA lo siguiente: “El saldo de esta cuenta que asciende a Q. 1,764.96 millones, representa principalmente el valor de los desembolsos de préstamos y donaciones por pagos directos que aún no han sido rendidos o regularizados como gastos por las unidades ejecutoras correspondientes...”. El mismo Informe de Liquidación Presupuestal muestra que se recibieron donaciones por 571 millones de quetzales y préstamos externos por 5029.6 millones de quetzales totalizando ingresos por 5601 millones, siendo que el 31.5% de dichos fondos (1764.9 millones) son reportados como registrados extemporáneamente, o lo que es lo mismo, el 68.5% de los fondos de proyectos es reportado adecuadamente. Es claro también, que al menos 1194 de los 1764.9 millones de quetzales corresponden a préstamos, por lo que no es posible decir que todos los gastos de préstamos son reportados adecuadamente, lo cual no permite alcanzar la calificación C.

En la evaluación anterior no se tuvo en cuenta este aspecto, sin embargo, el análisis de las cifras mostradas en el Informe de liquidación presupuestal del 2008 mostró que había un saldo por registrar de 1396.5 millones de quetzales, siendo que el monto total de donaciones (362.4 millones) y préstamos (2762.5 millones) desembolsados fue de 3124.9 millones de quetzales, por lo que el 44.7% de los fondos de los proyectos fueron reportados extemporáneamente, o lo que es lo mismo, el 55.3% de los fondos de proyectos es reportado adecuadamente. Es claro también, que al menos 1034 de los 1396.5 millones de quetzales corresponden a préstamos, por lo que no es posible decir que todos los gastos de préstamos fueron reportados adecuadamente. De esta manera, la evaluación debió ser calificada con una D al igual que la presente evaluación.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada pero no con los criterios aplicados en la presente evaluación, dado que en la evaluación anterior no se tomó en cuenta el hecho del reporte extemporáneo del uso de los fondos de proyecto. El informe de la SEGEPLAN sobre la recepción de donaciones es un aporte relevante a la calidad de los informes fiscales. Las mejoras introducidas en los procesos de gestión han mejorado el reporte de los fondos de proyecto.

Calificación D. En los informes fiscales no se incluye toda la información de ingresos y gastos de los proyectos financiados con préstamos.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-7	C+	D+	Método de Calificación M1				
(i)	C	B	El nivel de fondos reportados extemporáneamente en los informes fiscales es superior al 1% del gasto presupuestario pero inferior al 5%.	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Las medidas implementadas para controlar el gasto ejecutado por procedimientos paralelos al presupuesto han permitido reducir el monto de los fondos no reportados o reportados extemporáneamente, lo cual se ha reflejado en una mejora de la calificación	El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) se sitúa entre el 1% y el 5% del total del gasto.	Dirección Fideicomisos DEF DCE CGC	- Leyes Presupuesto 2005 a 2011 - Informes de Liquidación de Presupuesto 2005 a 2011 - Estados Financieros mensuales del gobierno - Informes CGC

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-7	C+	D+	Método de Calificación M1				
(ii)	A	D	En los informes fiscales no se incluye toda la información de ingresos y gastos de los proyectos financiados con préstamos	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada pero no con los criterios aplicados en la presente evaluación, dado que en la evaluación anterior no se tomó en cuenta el hecho del reporte extemporáneo del uso de los fondos de proyecto. El informe de la SEGEPLAN sobre la recepción de donaciones es un aporte relevante a la calidad de los informes fiscales. Las mejoras introducidas en los procesos de gestión han mejorado el reporte de los fondos de proyecto	La información sobre los proyectos financiados por donantes que figura en los informes fiscales presenta graves fallas y ni siquiera abarca todas las operaciones financiadas mediante préstamos. La calificación C requiere que todos los préstamos sean reportados adecuadamente lo cual no se da.	- SEGEPLAN - Banco Mundial - USAID	Informe Donaciones Externas (SEGEPLAN)

ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

El presente indicador mide la claridad y transparencia que existe en las relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos locales o municipalidades de Guatemala, mediante el examen de las normas y procedimientos vigentes que establecen la asignación de las transferencias que realiza el gobierno central a las municipalidades y su aplicación para que sean incorporadas en el presupuesto local. Se analiza el último ejercicio concluido que en el caso corresponde al año 2011.

- (i) *Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos SN, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestadas y reales).*

El marco normativo que regula la totalidad de las transferencias horizontales entre el Gobierno central y Gobiernos municipales está conformado por normas constitucionales y legales claras que definen las siguientes reglas de asignación (Ver Anexo 1.4 - Normas que regulan las transferencias municipales):

- El artículo 257 de la Constitución Política de la República establece una asignación anual del 10% de los ingresos ordinarios del Estado para las municipalidades del país. Este debe ser destinado en por lo menos 90% a programas de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos y 10% para funcionamiento;
- El Decreto 70-94 transfiere a las municipalidades el cincuenta por ciento de la recaudación de los impuestos de Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos;
- El Decreto 38-92 establece un valor de 10 centavos de Quetzal por galón para la municipalidad de Guatemala y de 20 centavos de Quetzal para las demás municipalidades, del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo;
- El Decreto 27-92 define que 1,5 puntos del Impuesto al Valor Agregado sean de los municipios; y
- El Decreto 15-98 define que el 75% del Impuesto Único sobre Inmuebles sea transferido a los municipios cuando el Ministerio de Finanzas sea el que recaude dicho impuesto y no la municipalidad.

Además de las normas anteriores, el artículo 119 del Código Municipal establece los criterios de la asignación constitucional (Situado constitucional) y el procedimiento para el cálculo de la transferencia a los municipios, disposición ésta de reciente modificación por medio del Decreto 22 de 2010, con la cual se ajustaron entre otros aspectos los criterios de distribución y el procedimiento para el cálculo de las transferencias. (Ver Anexo 1.6 - Modificación en los criterios de cálculo del situado constitucional)

Con el cambio normativo del cálculo del situado constitucional, se mejoró la oportunidad de la información base para el cálculo, la cual en el anterior procedimiento dependía de los ingresos ejecutados del municipio, información que sólo era posible obtener después del 31 de marzo de cada año¹⁴, con lo cual el suministro de la información de las transferencias no podía ser oportuno para los momentos de la formulación y aprobación del presupuesto municipal; y se entró a corregir incentivos negativos generados por el quinto criterio, que desestimulaba el esfuerzo fiscal en los municipios.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La metodología de evaluación del presente PEFA mantiene los criterios de medición que se emplearon en el 2009. Los procedimientos para la distribución y el cálculo de las transferencias a los municipios fue modificada en el 2010 y en la actualidad se mantienen normas claras con parámetros transparentes. Se presentan mejoras con respecto a la oportunidad en el suministro del cálculo de los recursos a los municipios.

Calificación A. La asignación horizontal de más del 90% de las transferencias del gobierno central, se determinan con base en reglas claras y transparentes

(ii) *Puntual suministro de información confiable a gobiernos SN sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio.*

El nuevo procedimiento para las transferencias municipales estableció un mecanismo de pre-cálculo sobre los valores a transferir a las municipalidades¹⁵, que se realiza en el mes de septiembre, momento en el cual por lo general los municipios ya han iniciado su proceso presupuestario (inician aproximadamente en el mes de marzo con los procesos participativos en los Consejos Comunitarios de Desarrollo) y se encuentran en la etapa de elaboración de sus presupuestos detallados y aún pueden realizar ajustes a sus proyectos de presupuesto. Luego de conformidad con el artículo 131 del código municipal, los presupuestos se someten en la primera semana del mes de octubre a consideración del Concejo Municipal, debiendo quedar aprobados a más tardar el 15 de diciembre.

De manera posterior al pre-cálculo, la comisión específica encargada de realizar el cálculo matemático para las municipalidades expide las actas definitivas por las cuales se establecen los resultados de la aplicación de los diferentes criterios definidos en la norma. Los números y las fechas de las actas para los presupuestos de los años 2010, 2011 y 2012, fueron las siguientes:

- Para el presupuesto de 2010, acta 10-2010 del 12 de julio de 2010
- Para el presupuesto de 2011, acta 001-2011 del 4 de enero de 2011
- Para el presupuesto de 2012, acta 001-2012 del 4 de enero de 2012

En la siguiente tabla se pueden observar los valores del presupuesto original y la ejecución por los diferentes conceptos de las transferencias y para los años 2009, 2010 y 2011, en donde se destaca confiabilidad de las proyecciones para el 2010 y 2011, años en los cuales se redujeron las desviaciones entre el presupuesto asignado y el ejecutado. Es importante destacar que este cálculo se mantiene así existan ampliaciones en el presupuesto.

¹⁴ Plazo legal que tienen los municipios para rendir cuentas

¹⁵ El pre-cálculo es comunicado a los municipios con base en información auditada por la CGC de los ingresos municipales y el valor del presupuestado estimado de los ingresos nacionales.

Tabla 19 - Presupuesto de las transferencias a los municipio – Millones de Quetzales

Fuente de Financiamiento	2009			2010			2011		
	Asignado	Ejecutado	% Ejecución	Asignado	Ejecutado	% Ejecución	Asignado	Ejecutado	% Ejecución
Total	4.818,7	4.044,7	84%	4.818,7	4.367,3	91%	4.721,7	4.772,6	101%
Derivado de la Legislación Vigente	4.818,7	4.032,9	84%	4.818,7	4.355,5	90%	4.721,7	4.768,6	101%
Ingresos Tributarios IVA-Paz	2.244,7	1.857,3	83%	2.244,7	2.051,4	91%	2.306,2	2.306,2	100%
Ingresos Ordinarios de Aporte Constitucional	2.336,9	1.932,6	83%	2.336,9	2.058,3	88%	2.145,2	2.200,4	103%
Otros Recursos del Tesoro con Afectación Específica	237,1	243,0	102%	237,1	245,8	104%	270,3	262,0	97%
Ingresos Corrientes		5,1						4,1	
Colocaciones Internas					11,8				
Préstamos Externos		6,8							

Fuente: Informe suministrado por la Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal con base en Sistema de Contabilidad Integrada

Un factor que se mejoró también, fue la oportunidad en los pagos realizados a los municipios, en la actualidad los desembolsos son mensuales (antes eran bimensuales), y se pagan por lo general dentro de los primeros quince días del mes (Ver Anexo 1.5 - Fechas de pago a las municipalidades de las transferencias).

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La metodología de evaluación del presente PEFA mantiene los criterios de medición que se emplearon en el 2009. La comunicación procedimientos para el pre-cálculo de las transferencias a los municipios fue modificada en el 2010 y en la actualidad se calcula e informa en el mes de septiembre, antes que los presupuestos municipales sean presentados a los Concejos Municipales y en el momento en que se preparan los presupuestos detallados. Con el cambio en la oportunidad de la información de las transferencias a los municipios, se mejora la calificación de D en el 2009 a una B en el 2012.

Calificación B. Se proporcionan estimaciones confiables sobre las transferencias del Gobierno Central antes de terminar sus propuestas presupuestarias y en oportunidad aún para realizar ajustes.

(iii) *Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectoriales.*

El MINFIN por medio del SICOIN-GL para 324 municipalidades, SICOIN –WEB para 4 municipalidades y SIAF-MUNI para 6, provee un sistema para gestionar en línea los presupuestos municipales en materia de ingresos y gastos. Estos sistemas generan también de manera automática los estados de resultados y balances mediante una integración entre las transacciones presupuestales y las afectaciones contables que se den, las cuales se especifican por medio de una matriz de presupuesto a contabilidad. La información presupuestal sigue la clasificación del presupuesto del gobierno nacional y utiliza el mismo plan de cuentas de la contabilidad de la nación, no obstante, no se realiza un ejercicio integral de consolidación de la información presupuestal ni se generan estados financieros consolidados, sólo se generan estados financieros por municipio. Tampoco se cuenta con información confiable, ni

consolidada sobre las deudas y se presentan diferencias entre la información de las operaciones registrada por las municipalidades en la herramienta SICOINGL y la información de las entidades acreedoras, dado que no existe actualmente un mecanismo que permita sincronizar en el tiempo los datos de la totalidad de los préstamos o los pagos de las amortizaciones. A nivel institucional no existe una unidad especializada en el MINFIN que controle las deudas que adquieren los municipios, ni una regulación apropiada para realizar evaluaciones ex ante de la capacidad de endeudamiento municipal, y de control y seguimiento del mismo.

Parte de la información que contiene los sistemas municipales, pueden ser consultadas por medio del portal de gobiernos locales de manera individual y por regiones. Se suministra por medio de una opción amigable de consulta los diferentes reportes de ejecución de ingresos, gastos, estados financieros e indicadores.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La metodología de evaluación del presente PEFA mantiene los criterios de medición que se emplearon en el 2009. Existen sistemas como el SICOIN-GL y SIAF-MUNI municipales que el gobierno central les proporciona a los municipios y sobre los cuales se gestionan los presupuestos municipales y se recopila la información fiscal.

Calificación D. Se recopila la información compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con los ingresos y gastos municipales, pero no se realiza una consolidación de la información fiscal ni se general estados financieros consolidados

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-8	C	B	Método de calificación M2				
(i)	A	A	La asignación horizontal de más del 90% de las transferencias del gobierno central, se determinan con base en reglas claras y transparentes	La metodología de evaluación del presente PEFA mantiene los criterios de medición que se emplearon en el 2009. Los procedimientos para la distribución y el cálculo de las transferencias a los municipios fue modificada en el 2010 y en la actualidad se mantienen normas claras con parámetros transparentes. Se presentan mejoras con respecto a la oportunidad en el suministro del cálculo de los recursos a los municipios	La asignación horizontal de casi todas las transferencias (por lo menos el 90%, por valor) del gobierno central se determina a través de sistemas transparentes basados en normas	Administración Financiera Municipal	Constitución Política Código Municipal Normas específicas de las transferencias

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-8	C	B	Método de calificación M2					
(ii)	D	B	Se proporcionan estimaciones confiables sobre las transferencias del Gobierno Central antes de terminar sus propuestas presupuestarias y en oportunidad aún para realizar ajustes	La metodología de evaluación del presente PEFA mantiene los criterios de medición que se emplearon en el 2009. La comunicación procedimientos para el pre-cálculo de las transferencias a los municipios fue modificada en el 2010 y en la actualidad se calcula e informa en el mes de septiembre, antes que los presupuestos municipales sean presentados a los Concejos Municipales y en el momento en que se preparan los presupuestos detallados. Con el cambio en la oportunidad de la información de las transferencias a los municipios, se mejora la calificación de D en el 2009 a una B en el 2012	Se proporciona a los gobiernos SN información confiable sobre las asignaciones que han de transferirles antes que inicien sus procesos presupuestarios detallados	SICOIN SICOIN-GL SIAF-MUNI	Acta de la comisión especial de cálculo matemático Informes de presupuesto asignado y ejecutado	
(iii)	D	D	Se recopila la información compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con los ingresos y gastos municipales, pero no se realiza una consolidación de la información fiscal ni se general estados financieros consolidados	La metodología de evaluación del presente PEFA mantiene los criterios de medición que se emplearon en el 2009. Existen sistemas como el SICOIN-GL y SIAF-MUNI municipales que el gobierno central les proporciona a los municipios y sobre los cuales se gestionan los presupuestos municipales y se recopila la información fiscal	Se recopila y consolida información fiscal compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con menos del 60% del gasto de los gobiernos SN, O BIEN, si la cobertura es de mayor proporción, la consolidación en informes anuales, si se realiza, tiene lugar con más de 24 meses de retraso	SICOIN SICOIN-GL SIAF-MUNI Administración Financiera Municipal	Reportes contables generados por SICOIN y SIAF MUNI Portal de Gobiernos Locales	

ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público

Se evalúa la capacidad y calidad de supervisión del gobierno central para supervisar y monitorear el riesgo fiscal agregado generado de forma explícita o implícita por otras entidades del sector público, tales como entidades autónomas, empresas públicas y gobiernos municipales. El análisis se centra en la gestión del último ejercicio fiscal completado (2011).

Tal como se menciona en la evaluación anterior, la relación y coordinación fiscal entre las entidades autónomas, descentralizadas y empresas públicas con el gobierno central está establecida en el Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto (MINFIN. Acuerdo Gubernativo 240, 1998), que en su artículo 27 establece:

“Las entidades descentralizadas y autónomas a que se refiere este capítulo, a más tardar el 31 de marzo de cada año, deberán presentar al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas, la liquidación de sus respectivos presupuestos y los estados financieros correspondientes. Asimismo, deberán enviar copia de dicha liquidación a la Dirección de Contabilidad del Estado, para efectos de la consolidación financiera del Sector Público de Guatemala.”

La misma Ley y su Reglamento establecen también que las entidades autónomas, descentralizadas y empresas públicas deben presentar un informe cuatrimestral describiendo sus avances físicos y financieros, así como sus resultados económicos y financieros del periodo.

Aunque las entidades presentan normalmente su información financiera en los términos establecidos por el marco normativo, unas pocas entidades no cumplieron con presentar su información anual. Información proporcionada por la Contabilidad del Estado muestra que de las entidades públicas que deben presentar sus estados financieros para preparar anualmente la consolidación financiera del sector público, no presentaron sus estados financieros anuales:

- Tres entidades de la Administración Central (Registro General de la Propiedad Inmueble, Segundo Registro de la Propiedad y la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia);
- Una Entidad Autónoma no Empresarial (Universidad San Carlos);
- Una Empresa Pública no Financiera (Instituto Nacional de Electrificación);
- Tres empresas públicas municipales productoras de energía eléctrica.

Otras 31 entidades presentaron su información hacia el final del mes de marzo o a inicios del mes de abril por lo que ya no fue posible incluirlos en el informe de la DCE.

Tal como se mencionó en la Sección 2.3 del presente informe, la Administración Descentralizada y autónoma está constituida por:

- las Entidades Descentralizadas no Empresariales, que actúan bajo la autoridad del Gobierno Central, cuentan con personalidad jurídica, poseen patrimonio propio, gozan de gestión independiente de la Administración Central y no dependen jerárquicamente de ésta. Tal es el caso de 10 institutos públicos, la Superintendencia de Administración Tributaria, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios, y diversos consejos, academias, comités, agencias y fondos.
- Las Entidades Autónomas no Empresariales, a las cuales la Constitución les da la libertad de gobernarse por sus propias disposiciones. Tal es el caso de la Universidad San Carlos y la Escuela de Agricultura, y diversas federaciones y comités vinculados a actividades deportivas.
- Las entidades de seguridad social que incluyen al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y al Instituto de Previsión Militar.

Referencias globales sobre la estructura del sector público y la distribución global del gasto puede apreciarse en la Tabla 12 – Composición del sector público, en la Sección 2.3 del presente informe.

i) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los OPA y las EP.

En MINFIN no hay una unidad encargada de hacer el seguimiento de la posición financiera de las entidades públicas autónomas, descentralizadas y empresas públicas. La información enviada por estas es recibida por la Contabilidad del Estado con el propósito de consolidación, pero no para el análisis de la posición financiera de las mismas o del riesgo fiscal que estas pueden generar.

La Dirección de Administración Financiera compila la información del Gobierno General produciendo cifras globales sobre la posición financiera del gobierno general, y se hace un breve análisis para determinar los posibles riesgos financieros generados por las entidades. Al igual que en la evaluación anterior, no se ha podido evidenciar la existencia de informes públicos sobre el riesgo fiscal generado por las entidades públicas autónomas, descentralizadas y empresas públicas, ni se ha podido identificar

cambios relevantes implementados en este aspecto de la gestión en los últimos años. Se tiene conocimiento que dichos informes se preparan en MINFIN pero son de circulación restringida a las autoridades superiores del Ministerio, por lo que no se puede evidenciar su alcance y contenido.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado cambios significativos sobre este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior. Los cambios identificados sólo se refieren a modificaciones en la estructura organizacional de MINFIN que aun requieren de algunas definiciones funcionales.

Calificación C. Muchas empresas públicas, entes autónomos y descentralizados presentan anualmente su información financiera al MINFIN, pero no todas presentan estados financieros auditados. No se emiten informes sobre el riesgo fiscal global.

ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos SN.

La información financiera del sector municipal es recopilada principalmente mediante el SIAF-MUNI, que procesa la información financiera de las municipalidades y permite tener una visión general de la posición financiera del sector. Aunque no se hace una consolidación propiamente dicha de los estados financieros municipales, sí es posible hacer monitoreo de la gestión financiera de los municipios. La información financiera de los municipios es cada vez más completa y oportuna, pero análisis de los datos administrados por los sistemas y recibidos en MINFIN aún es muy limitado y está principalmente orientado al seguimiento de los niveles de endeudamiento de los municipios. La DCP por su parte y en coordinación con el Banco de Guatemala hace seguimiento al endeudamiento municipal.

Al igual que en la evaluación anterior, no se ha podido evidenciar la existencia de informes sobre el riesgo fiscal generado por el sector municipal, ni se ha podido identificar cambios relevantes implementados en este aspecto de la gestión en los últimos años.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado cambios relevantes.

Calificación C. La posición fiscal del sector municipal es monitoreada a través del SIAF-MUNI y la posición de endeudamiento de los gobiernos municipales es monitoreada al menos anualmente por la DCP, pero no se produce ningún informe sobre el riesgo fiscal global.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-9	C	C	Método de Calificación M1				
(i)	C	C	Muchas empresas públicas, entes autónomos y descentralizados presentan anualmente su información financiera al MINFIN, pero no todas presentan estados financieros auditados. No se emiten informes sobre el riesgo fiscal global	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado cambios significativos sobre este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior. Los cambios identificados sólo se refieren a modificaciones en la estructura organizacional de MINFIN que aun requieren de algunas definiciones funcionales	La mayoría de los principales OPA/EP presentan al gobierno central informes fiscales por lo menos anualmente, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto.	DAF DEF DCE	Listado con las fechas de presentación de los estados financieros de OPA y EP a la DCE

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-9	C	C	Método de Calificación M1				
(ii)	C	C	La posición fiscal del sector municipal es monitoreada a través del SIAF-MUNI y la posición de endeudamiento de los gobiernos municipales es monitoreada al menos anualmente por la DCP, pero no se produce ningún informe sobre el riesgo fiscal global	La evaluación del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado cambios relevantes	Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno SN, pero no se elabora un panorama consolidado.	DAF DEF DCP	

ID-10. Acceso público a información fiscal clave

Para la metodología PEFA, la existencia de mecanismos institucionales para que los ciudadanos puedan acceder a información organizada sobre el presupuesto y en general sobre las finanzas públicas, es un requisito indispensable para lograr transparencia en la gestión fiscal. Este indicador mide el acceso público a información de las finanzas del gobierno central, incluidas administración central y descentralizada, sobre la base de seis requerimientos informativos que son considerados la calificación del indicador. Conforme la metodología PEFA se toma como referencia el último ejercicio fiscal concluido que en el caso de este PEFA es el del año 2011.

i) Número de los elementos de acceso público a la información mencionados que se utilizan.

Antes de entrar a calificar cada uno de los elementos de información requeridos, se presentan los principales mecanismos dispuestos en Guatemala para suministrar y facilitar el acceso a información sobre las finanzas públicas.

Tabla 20 - Mecanismos de información disponibles

Entidad	Mecanismo/ Información
Ministerio de Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - www.minfin.gob.gt. Contiene información de los proyectos de presupuesto, las ejecuciones presupuestales y documentos como el presupuesto ciudadano, que poseen una presentación sencilla de fácil lectura para el ciudadano - http://sicoin.gob.gt. En un portal que contiene información detallada de los movimientos presupuestarios del Gobierno Central - http://transparencia.minfin.gob.gt: Es un portal que contiene información de la ejecución presupuestaria y financiera de la administración central, las entidades descentralizadas, autónomas y empresas públicas no financieras registrada en el Sistema Integrado de Administración Financiera -SIAF-. También contiene información sobre las transferencias que se asignan por mandato constitucional a las municipalidades y de la deuda registrada en el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda -SIGADE- - http://consultaciudadana.minfin.gob.gt Portal que busca facilitar con base en una metodología de preguntas, la información de consulta a los ciudadanos - http://minfin.gob.gt/fideicomisos. Publica información sobre la ejecución física y financiera de los Fideicomisos Públicos - http://www.guatecompras.gt. Es el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado y por intermedio del mismo se puede acceder a la información de licitaciones, compras directas y en general de los adquisiciones - http://www.minfin.gob.gt/subsitios/ong. Este portal publica información de las organizaciones no gubernamentales que ejecutan recursos del Estado - http://portalgl.minfin.gob.gt. Presenta información de ejecuciones de ingresos y gastos, deuda, estados financieros e indicadores por departamento y municipio - http://www.minfin.gob.gt/subsitios/transferencias Es un portal que presenta la modificaciones del presupuesto del gobierno
CGC	- www.contraloria.gob.gt Publica los informes de auditoría externa y las memorias de labores
SEGEPLAN	- http://snip.segeplan.gob.gt Presenta información del presupuesto asignado y ejecutado discriminado entre inversión sectorial, municipal y de CODEDES. El detalle de los presupuestos asignados y ejecutados por proyecto; los cartera de proyectos, su ejecución y finalización y la ficha de cada uno de los proyectos que conforman el SNIP
Congreso de la República	- www.congreso.gob.gt Presenta información de la iniciativa de ley del proyecto de presupuesto y los dictámenes emitidos por el congreso. También presenta las memorias de las sesiones de las comisiones, así como el acceso al video del pleno

Cabe reseñar que la ley de acceso a la información Decreto 57-2008 ha contribuido a garantizar la publicidad de elementos como la información sobre el presupuesto de ingresos y egresos, los informes mensuales de ejecución presupuestaria o la información relacionada con los procesos de cotización, licitación y adjudicación de contratos, y en cumplimiento de su mandato se generan y publican los siguientes informes:

- Presupuesto de ingresos y egresos
- Modificaciones internas y externas al presupuesto de Ingresos y Egresos
- Presupuesto de recaudación tributaria
- Información mensual de ejecución presupuestaria por renglón
- Depósitos constituidos con fondos públicos
- Cuentas de Tesorería Nacional en el Banco de Guatemala y Bancos del Sistema
- Inventario de bienes muebles
- Transferencias otorgadas con Fondos Públicos
- Fideicomisos constituidos con Fondos Públicos

La información fiscal disponible sobre el presupuesto y las auditorías externas del ejercicio fiscal 2011 es la siguiente:

Tabla 21 - Documentación de acceso al público

Elementos requeridos	Elementos de acceso al público	Evaluación
Documentación sobre el proyecto de presupuesto anual, tal como es presentada al Congreso de la República	En el sitio web www.minfin.gob.gt del Ministerio de Finanzas se encuentra disponible la información de los proyectos de presupuesto tal como se presentaron al Congreso de la República por los años 1999 y 2000 y desde el año 2004 hasta el 2013. Para la última vigencia la información está compuesta por las notas de remisión, la exposición general de motivos, el proyecto de decreto, el detalles cuantitativo, los productos, subproductos y metas por institución conformado para el Presupuesto por Resultados y el presupuesto Multianual 2013-2015. Para la consulta se presentan algunas dificultades en el acceso y durante el desarrollo de la misión se pudo evidenciar una inestabilidad del sitio web.	Si cumple
Informes de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio	Los informes de ejecución presupuestal se publican periódicamente en el sitio web del Ministerio de Finanzas, www.minfin.gob.gt . Al momento de iniciar la misión en el mes de octubre de 2012, ya se encontraba disponible el informe de ejecución por el periodo enero-agosto de 2012. Las ejecuciones presupuestales también son puestas a disposición del público con un nivel diario de actualización en el portal de transparencia fiscal y por medio del sistema SICOIN, ambas opciones con acceso a través del sitio web del Ministerio de Finanzas. Los informes de ejecución presupuestal se mantienen con iguales características en cuanto a contenido entre las dos evaluaciones.	Si cumple
Estados financieros del cierre del ejercicio	El registro de la ejecución presupuestaria y la contabilidad de la administración central se realizan a través del Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN, componente que hace parte del Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF. Este sistema se encuentra a disposición del público en el sitio web del Ministerio de Finanzas.	Si cumple
Informes de auditoría externa	Los informes de las auditorías adelantadas por la Contraloría General de Cuentas, se encuentran disponibles en el sitio web http://www.contraloria.gob.gt . Se encontraron los informes de auditoría del gobierno central, descentralizadas y autónomas por los años 2006 al 2011, los informes de auditoría a las municipalidades desde el 2004 y hasta el 2011, los informes de auditoría a los fideicomisos por el periodo 2007 y 2011 y los informes de auditoría a entidades especiales entre el 2007 y 2011.	Si cumple
Las adjudicaciones de contratos	Las adjudicaciones de contratos, están disponibles para consulta en el sitio WEB www.guatecompras.gt , que contiene motores de búsqueda que permiten ubicar con cierta facilidad las adjudicaciones de contratos.	Si cumple
Recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios	No hay información pública sobre los recursos puestos a disposición de las unidades de servicios básicos Se debe mencionar que la información presupuestaria sobre estos recursos está contenida en el SICOIN, pero para poder acceder a ella se requiere tener conocimientos específicos sobre su manejo	No cumple

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. El método de calificación para este indicador no se ha modificado. Para esta evaluación se destacan los desarrollos realizados por el gobierno mediante la disposición de diferentes portales para facilitar el acceso a la información de las finanzas públicas y la publicación de informes que responden al mandato de la ley de acceso a la información.

Calificación A. Se cumple con cinco de los seis criterios con excepción de la información de los recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-10	A	A					
(i)	A	A	Se cumple con cinco de los seis criterios con excepción de la información de	El método de calificación para este indicador no se ha modificado. Para esta evaluación se destacan los desarrollos realizados por	El gobierno pone a disposición del público entre cinco y seis de los seis tipos de	Portales del Ministerio de Finanzas, Contraloría y otras entidades	Información publicada del Proyecto de presupuesto 2013, 2012, 2011, 2010 y

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-10	A	A					
			los recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios	el gobierno mediante la disposición de diferentes portales para facilitar el acceso a la información de las finanzas públicas y la publicación de informes que responden al mandato de la ley de acceso a la información	información indicados	del Gobierno	2009, ejecuciones presupuestales del ejercicio corriente, información sobre adjudicación de contratos, informes de auditoría externa e información contable disponible en SICOIN

3.3. Proceso presupuestario basado en políticas

ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual

A partir del ejercicio fiscal 2011, el Gobierno decidió la implementación de la modalidad de presupuesto por resultados, lo cual ha requerido de adecuar los procesos de planificación y formulación del presupuesto, así como los procesos de coordinación interinstitucional a fin de poder implementar adecuadamente las políticas, prioridades y, planes de desarrollo sectorial y regional.

El Calendario presupuestario para formular el presupuesto 2012 estaba constituido por 36 actividades que se iniciaban el 6 de enero con la elaboración de las “Orientaciones Estratégicas de Plan-Presupuesto Multianual” y culminaron el 2 de septiembre con la presentación del Proyecto de Presupuesto al Congreso de la República para su aprobación. Desde el punto de vista de las instituciones del gobierno central, el calendario estableció fechas críticas según mostrado en la Tabla 22. El calendario incluyó también un proceso de capacitación y de acompañamiento a las entidades por la DTP y SEGEPLAN a fin de asesorarlos durante el proceso de formulación.

Tabla 22 - Fechas críticas del calendario presupuestario 2012

Actividad	Fecha límite
Divulgación de la estrategia para la formulación del Proyecto de Presupuesto, Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública y Lineamientos para el Proceso de Planificación	25 marzo 2011
Proporcionar estrategia, política, normas y techos presupuestarios para el ejercicio 2012-2014 a las entidades de Gobierno.	18 abril 2011
Elaboración de planes estratégicos y POA, identificación de bienes y servicios costeados. Con indicadores. Registro y entrega de planes de acción y de inversión a SEGEPLAN	15 junio 2011
Entrega del anteproyecto de presupuesto (gasto corriente y de inversión) a MINFIN y SEGEPLAN	15 julio 2011

Fuente: Calendario Presupuestario 2012-2014

i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo.

Se evalúa los términos del calendario presupuestario a fin de verificar que concede plazos adecuados para todas sus actividades. Se analiza el calendario aplicado al último presupuesto aprobado (2012).

El calendario presupuestario es completo y detallado, dando plazos suficientes a las entidades para poder preparar adecuadamente sus presupuestos y planes operativos. La Nota de Techos Presupuestarios fue remitida a las entidades el 23 de junio (cuatro semanas antes del fin del plazo para la formulación y no el 18 de abril como especificaba el calendario). Debido a que a partir del año 2010 (formulación del

Presupuesto del 2011) la Nota establece los techos presupuestarios para un periodo multianual (año a formular, año+1 y año+2) esta demora en la presentación de la circular tiene un impacto reducido, ya que las entidades tenían desde el año anterior un estimado del techo presupuestal que recibirían. Este aspecto fue comunicado y confirmado a las entidades durante el evento de “Apertura del Proceso de Formulación Plan-Presupuesto 2012-2014” el 16 de marzo del 2011. Así, las entidades pudieron iniciar su proceso de formulación con base a los techos multianuales existentes desde mediados de marzo, por lo que los plazos de formulación quedaron ampliados. Esto sin embargo, no cambia el hecho de que el calendario presupuestario no fue respetado por MINFIN.

La Nota de Techos Presupuestarios es completa, incluyendo los techos para gasto corriente y gasto de inversión, así como sus fuentes de financiamiento, recursos de afectación específica, incluyendo la disponibilidad de fondos de contrapartida, así como la previsión de los programas financiados con fondos de la cooperación reembolsable y no reembolsable, para tres años. El cumplimiento del calendario se da principalmente al final del ciclo de formulación con la presentación de la propuesta de presupuesto institucional a MINFIN.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología empleada con los aplicados en esta. El paso hacia el sistema de Presupuesto Por Resultados (PPR) en un ambiente de presupuesto multianual es un cambio mayor en la gestión presupuestal iniciado en el 2011 que ha impactado en el proceso de formulación del presupuesto.

Calificación B. El calendario presupuestario es completo y establece techos presupuestarios para tres años, otorgando suficiente tiempo para formular el presupuesto, pero en el año 2011 no fue acatado por MINFIN ya que entregó la Nota de Techos Presupuestarios con un atraso de varias semanas.

ii) Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente), y participación política en esa labor de orientación.

Se evalúa si la circular de Techos Presupuestarios, las políticas presupuestarias y las diversas directrices presupuestarias son claras, y si la participación política en la preparación de dichos instructivos ha sido efectiva. Se analiza el proceso referido al último presupuesto aprobado (2012).

Como parte del proceso de preparación de la formulación del PPR, tanto MINFIN como SEGEPLAN vienen desarrollando diversos instructivos y guías, tanto para el proceso de formulación del presupuesto de gasto corriente, como para el presupuesto de inversiones, y para la preparación de los planes, resultados, indicadores de gestión y planes operativos institucionales. Toda esta documentación así como diversos programas de capacitación, las Políticas Presupuestarias y los instructivos para el registro del presupuesto en el SICOIN quedan accesibles para las entidades desde los primeros meses del año.

Tanto el Gabinete Económico participa en la aprobación del escenario macro-fiscal, lo cual se dio en la sesión del 14 de abril. El Consejo de Ministros participa validando los techos presupuestarios que se asignarán a las entidades, lo cual se dio en su sesión del 16 de abril del 2011.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación del año 2009 y la presente coinciden en sus criterios y en la metodología empleada. No se han identificado cambios relevantes desde el año 2009.

Calificación A. La información de las notas sobre los techos presupuestarios es exhaustiva y clara. El Consejo de Ministros discute las asignaciones presupuestarias antes de comunicarlas.

iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo o de un órgano con mandato similar (dentro de los tres últimos años).

Se evalúa si el Proyecto de Presupuesto fue presentado al poder legislativo oportunamente y este lo aprobó antes del inicio del ejercicio fiscal presupuestado. Se analiza el proceso referido a los últimos tres presupuestos aprobados (2010, 2011 y 2012).

Los presupuestos de los años 2009, 2011 y 2012 fueron presentados y aprobados oportunamente dentro de los plazos establecidos por el marco normativo y con anterioridad al inicio del ejercicio fiscal presupuestado. El proyecto de Presupuesto del año 2010 por el contrario, aunque fue presentado oportunamente por el Presidente de la República al Congreso, no logró la aprobación en el Congreso por falta de consenso entre los parlamentarios. Al no haber acuerdo y aprobación, el presupuesto del año 2009 siguió vigente durante el nuevo ejercicio fiscal en aplicación del mandato constitucional.

Tabla 23 - Aprobación de los presupuestos por el Congreso de la República.

Presupuesto	Fecha Presentación	Fecha de aprobación
2009	2 de septiembre del 2008	21 de noviembre 2008
2010	31 de agosto del 2009	No se aprobó
2011	1 de septiembre del 2010	30 de noviembre 2010
2012	1 de septiembre del 2011	24 de noviembre 2011

Fuente: Leyes de Presupuesto aprobadas por el Congreso y Notas de Remisión de los respectivos Proyectos de Presupuesto

En la evaluación del año 2009 se aplicó incorrectamente la metodología dado que el presupuesto del 2007 no fue aprobado y debió aplicarse el mandato constitucional que establece que el presupuesto vigente del año en curso (2006) sigue vigente. Para obtener la calificación B era necesario que el presupuesto del 2007 fuera aprobado con una demora de hasta dos meses, lo cual no ocurrió.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación del año 2009 NO coincide en sus criterios con los empleados en esta evaluación, ya que debió calificar con C esta dimensión. No se han identificado cambios relevantes desde la evaluación anterior.

Calificación C. Dos de tres presupuestos fueron aprobados antes del inicio del ejercicio pero el tercer presupuesto no se aprobó.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-11	B	B	Método de Calificación M2				
(i)	C	B	El calendario presupuestario es completo y establece techos presupuestarios para tres años, otorgando suficiente tiempo para formular el presupuesto, pero en el año 2011 no fue acatado por MINFIN ya que entregó la Nota de Techos Presupuestarios con un atraso de varias semanas	La evaluación del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología empleada con los aplicados en esta. El paso hacia el sistema de Presupuesto Por Resultados (PPR) en un ambiente de presupuesto multianual es un cambio mayor en la gestión presupuestal iniciado en el 2011 que ha impactado en el proceso de formulación del presupuesto	Existe un calendario presupuestario anual claro, pero suele cumplirse con cierto retraso. El calendario concede un plazo razonable a los MDO (por lo menos cuatro semanas a partir de la fecha en que se recibe la circular presupuestaria), de modo que la mayoría de ellos puedan completar a tiempo sus estimaciones detalladas, de modo que éstas sean útiles	DTP MICIVI MINEDUC MSPAS	- Calendarios presupuestarios 2009, 2010, 2011 y 2012
(ii)	A	A	La información de las notas sobre los techos presupuestarios es exhaustiva y clara. El Consejo de Ministros discute las asignaciones presupuestarias antes de comunicarlas	La evaluación del año 2009 y la presente coinciden en sus criterios y en la metodología empleada. No se han identificado cambios relevantes desde	Se remite a los MDO una circular presupuestaria exhaustiva y clara, que refleja los topes máximos aprobados por el Gabinete (u órgano equivalente) antes de que la circular se proporcione a esas entidades	DTP MICIVI MINEDUC MSPAS	- Notas de techos Presupuestarios 2010, 2011 y 2012 - Calendarios presupuestarios 2009, 2010, 2011 y 2012
(iii)	B	C	Dos de tres presupuestos fueron aprobados antes del inicio del ejercicio pero el tercer presupuesto no se aprobó	La evaluación del año 2009 NO coincide en sus criterios con los empleados en esta evaluación, ya que debió calificar con C esta dimensión. No se han identificado cambios relevantes desde la evaluación anterior	La calificación B requiere que el tercer presupuesto sea aprobado dentro de los dos primeros meses del nuevo ejercicio fiscal, lo cual no se ha dado en el caso del presupuesto 2010.	DTP	- Notas de remisión de Proyectos de Presupuesto al Congreso 2009, 2010, 2011 y 2012 - Leyes de Presupuesto 2009, 2011 y 2012

ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y proceso presupuestario

Este indicador evalúa la relación que guardan las proyecciones fiscales y presupuestarias multianuales con las políticas de gasto y el presupuesto, y a su vez el ajuste entre los objetivos del gasto público con la disponibilidad esperada de recursos financieros, la disciplina y responsabilidad fiscal entre las distintas instituciones y niveles de gobierno. Para medir estos aspectos de la gestión de las finanzas públicas se consideran cuatro dimensiones: i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales, ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda, iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones, y iv) los vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro. Para cada una de las

dimensiones, la metodología PEFA considera la gestión en ciertos años específicos según se indica a continuación.

i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales.

El análisis de la presente dimensión se centra en los últimos dos ejercicios presupuestales completados (2010 y 2011). Hay que advertir que para el ejercicio presupuestal del 2010 no fue aprobado el proyecto de presupuesto presentado al Congreso de la República y como consecuencia se aplicó el presupuesto de la vigencia anterior, situación que restó eficacia en este año al proceso de programación anual y multianual del presupuesto.

El presupuesto aprobado para la ejecución presupuestaria 2011 incorpora en la sección cuarta del Presupuesto Multianual 2011–2013, el documento que contiene dentro de un horizonte rotatorio de tres años, las proyecciones de los recursos financieros, del gasto de cada institución y de los principales rubros de acuerdo con la clasificación presupuestal. Hace parte también de la sección en mención, una descripción del Marco Macroeconómico de Mediano Plazo, el detalle de las principales variables macroeconómicas utilizadas para la proyección, los supuestos utilizados, los lineamientos de la política de ingresos y gastos, y las metas e indicadores de resultado de los principales ministerios (Gobernación, Salud y Asistencia Social, Educación, Agricultura, Ganadería y Alimentación y Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda). Adicional a la información descrita, en el SICOIN existe, aunque con acceso restringido, mayores detalles del presupuesto multianual e información del mismo con base en los clasificadores funcionales y económicos.

El procedimiento para la elaboración del presupuesto multianual inicia con la preparación de un presupuesto exploratorio de ingresos¹⁶ y de gastos¹⁷ por parte del MINFIN, que es presentado en primera instancia ante el Comité Técnico de Finanzas Públicas y luego al Consejo de Ministros para su aval. Una vez surtido este proceso se comunica a cada entidad el techo presupuestal multianual¹⁸, con el cual la entidad debe entrar a definir y discriminar el presupuesto de la vigencia inmediatamente siguiente y las estimaciones por los dos años subsiguientes. Para la estimación de los gastos futuros, las entidades deben tomar como base la programación del Plan Estratégico Institucional de mediano plazo, los gastos corrientes en que se incurrirán al finalizar las obras de infraestructura (incluidos los gastos necesarios para su funcionamiento) y la programación de las construcciones de obras por contrato, ver guía para la Formulación del Presupuesto Multianual 2011-2012-2013 (MINFIN, 2011). En la práctica para los años 2011 y anteriores, las entidades estimaron del presupuesto para el primer año vigencia de ejecución presupuestal, pero no para los dos años subsiguientes, con lo cual el ejercicio presupuestario multianual no se completó por parte de las entidades y no se logró una clara correspondencia entre los techos presupuestales y las estrategias institucionales de mediano plazo (Ver Anexo 1.7 - Comparativo entre techos presupuestales y presupuesto multianual para el MSAP).

De otra parte el vínculo entre las proyecciones multianuales y la formulación del proyecto de presupuesto no es muy claro como se observa en la Tabla 24, en donde se muestran diferencias importantes entre las que cabe destacar los mayores valores de las estimaciones de ingresos contenidas en el presupuesto multianual para el 2010 y 2011 de 23% por encima del valor presentado al Congreso y las de gastos de capital con diferencias superiores al 27%. Por otro lado, no es claro tampoco como las entidades pueden llegar a estimar las inversiones futuras que surgen de las políticas sectoriales, cuando estas carecen de estimaciones sobre sus costos.

¹⁶ Se toma como referencia la información de la SAT sobre la proyección de ingresos, de crédito público acerca de los préstamos futuros y de cada entidad para la identificación de los ingresos propios

¹⁷ Para el gasto el MINFIN realiza estimativos sobre los costos para cubrir la nómina y de ciertos programas de inversión como pueden los de vacunación o los de disminución del índice de criminalidad

¹⁸ Ingreso corriente a ser utilizado por la entidad como referente para financiar los programas y proyectos de inversión pública por los tres años subsiguientes

Tabla 24 - Comparación proyecciones hechas en 2009 con proyectos de presupuesto del 2010 y 2011

Rubros	2010			2011		
	Presupuesto Multianual 2009 (A)	Proyecto de Presupuesto (B)	Diferencia (A-B)	Presupuesto Multianual 2009 (C)	Proyecto de presupuesto (D)	Diferencia (C-D)
Ingresos Totales	47.172,6	47.867,0	-1,5%	53.304,0	41.089,9	22,9%
Ingresos Corrientes	47.145,5	35.424,2	24,9%	53.277,0	41.063,0	22,9%
Ingresos Tributarios	44.089,4	32.507,7	26,3%	50.159,1	38.017,6	24,2%
Ingresos No Tributarios y Transferencias ⁽¹⁾	3.056,1	2.912,7	4,7%	3.117,9	3.044,5	2,4%
Ingresos de Capital	27,1	32,1	-18,5%	27,1	26,9	0,7%
Gasto Total	53.332,7	47.867,4	10,2%	59.975,3	50.746,5	15,4%
Gastos Corrientes	38.248,7	34.701,9	9,3%	42.882,6	38.799,2	9,5%
Gastos de Capital	15.084,0	10.956,1	27,4%	17.092,7	11.947,2	30,1%
Resultado Financiero (déficit/+superávit)	-6.160,1	-10.291,6	-67,1%	-6.671,3	-9.656,5	-44,7%
Ahorro Corriente	8.896,8	722,3	91,9%	10.394,4	2.263,8	78,2%
Financiamiento del Déficit	6.160,1	10.201,6	-65,6%	6.671,3	9.656,5	-44,7%

Incluye los ingresos no tributarios, contribuciones a la seguridad social, venta de bienes y servicios, rentas de la propiedad y transferencias corrientes

Fuente: Proyectos de presupuesto presentados 2010 y 2011 y Presupuesto multianual 2009

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presentan cambios en la gestión

Calificación C. Se preparan proyecciones multianuales de los agregados para tres años, pero su vínculo con las asignaciones anuales no es claro

ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda

El análisis de la presente dimensión se centra en los últimos tres ejercicios fiscales completados (2009, 2010 y 2011). La Dirección de Crédito Público conforme a las disposiciones legales y funcionales, le corresponde registrar las deudas contratadas y aprobadas por el Congreso que son adquiridas por el Gobierno Central y por las entidades autónomas y descentralizadas, no así las deudas adquiridas por las municipalidades, ni las deudas que resulten por efecto de las cuentas por pagar de compromisos adquiridos por el Gobierno en la adquisición de bienes y servicios sin disponibilidad presupuestal, conocida en Guatemala como deuda flotante. Sobre esta base de información parcial de los registros de los préstamos contratados, la DCP efectúa un seguimiento sin un modelo predeterminado del nivel de superávit primario fiscal requerido para estabilizar la razón de deuda/PIB.

En los últimos tres años el Gobierno realizó un solo análisis de sostenibilidad de la deuda, estudio o sigue las indicaciones metodológicas del FMI sobre la sostenibilidad y que fue elaborado en septiembre de 2011, como producto de la consultoría "Compatibilización de los Modelos de Proyecciones de la Situación Financiera y Sostenibilidad de la Deuda con los Sistemas de Información de Deuda Pública y Ejecución Presupuestaria". Además del análisis realizado por el Gobierno, el FMI elaboró en junio de

2012 un análisis de la evolución económica y fiscal del país en donde se incluyen análisis sobre la sostenibilidad de la deuda.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. En la actual evaluación se pudo evidenciar que durante el periodo 2009-2011, se realizó un solo análisis de sostenibilidad de la deuda, a diferencia de la evaluación anterior, en donde se había evidenciado análisis de sostenibilidad anuales.

Calificación B. Se realizó en el período 2009 -2011, un solo análisis sobre la sostenibilidad de la deuda interna y externa.

iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Congreso de la República, Decreto 101, 1997) establece la vinculación entre los planes estratégicos y el presupuesto público. Así mismo, su reglamento estipula que, junto con la presentación de la propuesta presupuestal al MINFIN, cada institución debe entregar el Plan Operativo Anual (POA) con la información sobre las acciones previstas para el año y los correspondientes requerimientos presupuestarios que permitan concretarlas financieramente. Junto con la anterior información y tal como lo establece la Guía para la Formulación del Proyecto de Presupuesto Multianual 2011 2013 (MINFIN, 2011), las entidades deben formular planes estratégicos de carácter multianual y prever los gastos corrientes en que se incurran al finalizar una obra de infraestructura y considerar los gastos necesarios para su funcionamiento. Así mismo deben programar las construcciones de obras por contrato, tomando como referencia la programación de la ejecución multianual de obras contenida en el Módulo de Registro de Contratos, respetando la asignación de techos presupuestarios aprobados para cada período.

Como se mencionó anteriormente, para los años 2011 y anteriores, las entidades estimaron del presupuesto de corto plazo para el primer año, pero no el de mediano plazo, con lo cual con el ejercicio presupuestario multianual no logró precisar las estimaciones de los costos del gasto recurrente y de las inversiones por entidad. Cabe resaltar que esta circunstancia fue superada durante el 2012 y en la actualidad la formulación de los techos multianuales y los anteproyectos de presupuesto se realizan en paralelo para los tres años rotativos que comprende el presupuesto multianual.

Un elemento importante a considerar dentro de esta dimensión es la carencia en los planes sectoriales, con excepción del plan de seguridad alimentaria, de estimaciones de costos desglosados por organismo de ejecución, por categoría económica principal (personal, los gastos ordinarios, el capital), y por año en el mediano plazo. Cabe mencionar que al Plan de Seguridad Alimentaria le fue asignado para el 2011 un presupuesto de 3420 millones de quetzales, monto que representa el 7.5% del gasto primario de ese año.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología con la medición empleada en la presente evaluación, sin embargo la metodología PEFA aclara que una estrategia sectorial debe incluir como mínimo, los costos por cada año en el mediano plazo de cada programa, desglosado por organismo de ejecución y por categoría económica principal (personal, los gastos ordinarios y de capital), situación que solo se cumple para el caso del plan de seguridad alimentaria y que representa el 7.5% del gasto primario.

Calificación C. Se cuenta con pocos planes sectoriales que precisan los costos de capital y corrientes en el mediano plazo y su peso es inferior al 25% del gasto primario

iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro

El análisis de la presente dimensión se centra en el último presupuesto completado (2011).

A pesar que existe un marco normativo claro en referencia a la estimación de los gastos futuros originados por las inversiones públicas, hasta el 2011 no se discriminaba por entidad los gastos futuros y la clasificación resumida del presupuesto multianual no permitía verificar si estos gastos futuros fueron incluidos, ya que no se menciona específicamente inversiones concluidas, sino rubros globales del gasto operativo. Por otro lado como se mencionó en el análisis de las anteriores dimensiones, las estrategias sectoriales con excepción del mencionado Plan de Seguridad Alimentaria, no contienen una desagregación de los gastos futuros de las inversiones en el mediano plazo ni tampoco por institución. Así mismo, el vínculo entre el presupuesto multianual y el presupuesto no es claro y no fue desarrollado plenamente por las entidades, por lo que la inclusión de los gastos futuros no se complementó a nivel de la entidad dentro del ejercicio de elaboración del presupuesto multianual.

De otra parte las entidades no tienen un buen control sobre la ejecución física y del momento de la finalización de los proyectos y existen debilidades en la programación de inversiones y el seguimiento por parte de SEGEPLAN, esto incide también en la programación presupuestal multianual de los gastos recurrentes.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología con la medición empleada en la presente evaluación, sin embargo la metodología PEFA establece que una estrategia sectorial debe determinar de forma completa los costos expresados como estimaciones de gasto futuro (incluidos los compromisos de inversiones y sus consecuencias en cuanto al costo recurrente), situación que solo fue evidenciada para el caso del Plan de Seguridad Alimentaria. Adicional a lo anterior, no se pudo evidenciar que dentro del ejercicio de elaboración del presupuesto multianual en el 2011, las entidades incluyeran las estimaciones de gastos futuros de sus inversiones.

Calificación C. Las estimaciones de costos recurrentes no fue complementada en el ejercicio presupuestario multianual, por tal motivo las inversiones no tienen una estimación clara de los costos futuros

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-12	B	C+	Método de Calificación M2				
(i)	C	C	Se preparan proyecciones multianuales de los agregados para tres años, pero su vínculo con las asignaciones anuales no es claro	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presentan cambios en la gestión	Se preparan previsiones de los agregados fiscales (basados en las principales categorías de la clasificación económica) para no menos de dos años, con carácter anual rotatorio.	DTP SICOIN	Proyecto de Presupuesto 2009,2010 y 2011 Presupuesto Multianual 2009, 2010 y 2011 Techos presupuestales 2009, 2010 y 2011
(ii)	A	B	Se realizó en el período 2009 - 2011, un solo análisis sobre la sostenibilidad de la deuda interna y externa	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. En la actual evaluación se pudo evidenciar que durante el periodo 2009-2011, se realizó un solo análisis de sostenibilidad de	Se realizó por lo menos una vez en los últimos tres años el ASD sobre la deuda externa e interna.	DGP DTP DAEF BID	Informes de sostenibilidad de la deuda

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-12	B	C+	Método de Calificación M2					
				la deuda, a diferencia de la evaluación anterior, en donde se había evidenciado análisis de sostenibilidad anuales				
(iii)	C	C	Se cuenta con pocos planes sectoriales que precisan los costos de capital y corrientes en el mediano plazo y su peso es inferior al 25% del gasto primario	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología con la medición empleada en la presente evaluación, sin embargo la metodología PEFA aclara que una estrategia sectorial debe incluir como mínimo, los costos por cada año en el mediano plazo de cada programa, desglosado por organismo de ejecución y por categoría económica principal (personal, los gastos ordinarios y de capital), situación que solo se cumple para el caso del plan de seguridad alimentaria	Existen enunciados de estrategias sectoriales en relación con varios de los principales sectores, pero la determinación de costos referentes a sectores a los que corresponde hasta el 25% del gasto primario sólo se ha realizado en forma sustancial, O BIEN las estrategias de determinación de costos abarcan a más sectores, pero son incompatibles con las previsiones fiscales agregadas.	DTP SICOIN	Proyecto de Presupuesto 2009,2010 y 2011 Presupuesto Multianual 2009, 2010 y 2011 Techos presupuestales 2009, 2010 y 2011 POA Planes Estratégicos	
(iv)	B	C	Las estimaciones de costos recurrentes no fue complementada en el ejercicio presupuestario multianual, por tal motivo las inversiones no tienen una estimación clara de los costos futuros	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología con la medición empleada en la presente evaluación, sin embargo la metodología PEFA establece que una estrategia sectorial debe determinar de forma completa los costos expresados como estimaciones de gasto futuro (incluidos los compromisos de inversiones y sus consecuencias en cuanto al costo recurrente), situación que solo fue evidenciada para el caso del Plan de Seguridad Alimentaria. Adicional a lo anterior, no se pudo evidenciar que dentro del ejercicio de elaboración del presupuesto multianual en el 2011, las entidades incluyeran las estimaciones de gastos futuros de sus inversiones	Muchas decisiones sobre inversiones mantienen vínculos débiles con las estrategias sectoriales, y sólo en unos pocos casos (aun que importantes) se tienen en cuenta sus implicaciones en cuanto a costos recurrentes en las estimaciones presupuestarias futuras.	DTP SICOIN	Proyecto de Presupuesto 2009,2010 y 2011 Presupuesto Multianual 2009, 2010 y 2011 Techos presupuestales 2009, 2010 y 2011 POA Planes Estratégicos	

3.4. *Certeza y control de la ejecución presupuestaria*

ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente

Esta dimensión evalúa la claridad de la legislación y los procedimientos tributarios incluidos las normas aduaneras, el acceso de los contribuyentes a la información sobre las obligaciones tributarias y procedimientos y el funcionamiento ágil y transparente de los recursos administrativos y ante el contencioso administrativo. Para el presente análisis se refiere a la gestión, tal como es ejecutada actualmente.

i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios.

Los ingresos tributarios en Guatemala están soportados en su mayor parte por impuestos indirectos con un participación del 68,5 % para el 2011, entre los cuales el impuesto al valor agregado es el más importante con un aporte de 48,3 % del total de los ingresos tributarios. Como ilustración se incluye Anexo 1.8 - Ingresos Tributarios 2006 al 2011 con el detalle de los ingresos obtenidos durante el período y el peso relativo de cada tributo.

El sistema tributario de Guatemala es disperso en cuanto existen cerca de 22 disposiciones vigentes entre leyes independientes y sus reglamentos para cada tributo y además un código tributario y varias normas que regulan los procedimientos. En la actualidad existen más de 1000 artículos entre leyes y reglamentos que regulan aspectos tributarios y que generan dificultades para la ubicación de las normas aplicables y el entendimiento por parte de los contribuyentes. Sumado a la complejidad descrita, en el presente año se aprobaron dos reformas, la primera el 26 de enero de 2012 (Congreso de la República, Decreto 4, 2012) denominada “Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando” y la segunda el 16 de febrero de 2012 (Congreso de la República, Decreto 10, 2012), conocida como “Ley de Actualización Tributaria.

A continuación se presenta una breve descripción de la estructura de los principales tributos, de la legislación aduanera y del procedimiento tributario vigente.

Impuesto al Valor Agregado

La estructura del IVA es relativamente simple, existe una tarifa única del 12%, algunas exenciones como a los centros educativos públicos y privados, universidades, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y además posee un régimen simplificado para pequeños contribuyentes que pagan bajo la modalidad de mono-tributo directo el 5% mensual.

Impuesto de Renta

Para el caso de renta la ley creó una nueva configuración más ordenada que facilita su comprensión y cumplimiento y que consta de cuatro regímenes con estructura legal independiente: (i) la renta de actividades lucrativas con dos sub-regímenes, el primero sobre utilidades y el segundo el simplificado con un esquema progresivo de dos tasas, una del 5% hasta Q 30000 de ingresos y otra sobre el excedente de estos ingresos brutos, del 7% + un importe fijo de Q.1500; (ii) la renta de los trabajadores asalariados con dos tasas una del 5% para rentas de hasta Q.300000 y la segunda sobre el excedente de las rentas, del 7% + un importe de Q.15000; (iii) la renta del capital, ganancias y pérdidas de capital; y, (iv) las rentas de no residentes.

Legislación Aduanera

Con respecto a la legislación aduanera se mantiene la situación observada en el PEFA 2009, caracterizada por tener un marco general basado en el CAUCA y RECAUCA, la existencia de agentes aduaneros y la permanencia de ciertas potestades discrecionales con respecto a la valoración de las mercancías como en

el caso del IPRIMA en donde el mecanismo otorga facultades a la administración para elaborar una tabla de referencia en los casos en los que no sea presentado la factura. La reforma del año 2012 en relación con las normas aduaneras regula algunos aspectos complementarios de las disposiciones del CAUCA y el RECAUCA como son: las subastas electrónicas de mercancías, las facultades de la SAT en zonas portuarias, la obligación de nacionalizar en frontera los productos considerados sensibles por la SAT, las normas en la relación con los auxiliares de la función pública aduanera con la SAT y las tipificaciones de las infracciones aduaneras y sus sanciones.

Procedimientos Tributarios

Los procedimientos contenidos en el Código Tributario (Congreso de la República, Decreto 6, 1991) definen los obligados, las sanciones, infracciones, los procedimientos para el ejercicio de cobro, fiscalización y las facultades de la administración¹⁹. Los impuestos que se pagan ante la administración tributaria se cumplen bajo el mecanismo de sistemas de declaración privada con un esquema complementario de verificaciones posteriores y determinaciones de oficio en caso de omisiones o inexactitudes. En general las normas existentes definen con claridad las obligaciones, derechos, sanciones y procedimientos que debe asumir el contribuyente en cumplimiento de las obligaciones tributarias y también prevé las disposiciones que permiten a la administración tributaria cumplir con sus funciones misionales de una manera eficaz.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Los decretos 4 y 10 expedidos en el 2012 simplifican y aclaran las disposiciones, en especial en el impuesto a la Renta, sin embargo, el sistema tributario es disperso y voluminoso, lo que hace que sea compleja la aplicación y entendimiento de las obligaciones.

Calificación B. La legislación y los procedimientos son claros y exhaustivos, sin embargo, se ha evidenciado alguna complejidad en el marco normativo por ser disperso y voluminoso, situación que afecta la determinación y entendimiento de las obligaciones tributarias. Se mantienen ciertas potestades con respecto a la valoración de las mercancías

i) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria.

La administración tributaria dispone de diferentes medios por los cuales el contribuyente puede acceder a información sobre procedimientos y de las obligaciones tributarias. A continuación se realiza una descripción de cada uno de ellos:

- a) *Servicio de consultas telefónicas -CALL CENTER:* Se cuenta con un servicio de atención de consultas telefónicas, que ofrece el servicio de mediante mesas de ayuda, en un único número de atención -1550. Se atienden diversos temas, entre ellos BANCASAT, vehículos, padrón de importadores, consultas tributarias, quejas y denuncias. En el 2009 se atendieron 278829, en el 2010 se incrementó a 405765 y en el 2011 se alcanzó un total de 516744 consultas.
- b) *Programa de capacitación permanente:* Existe un programa permanente de capacitación presencial a contribuyentes para temas tributarios y aduaneros, los cuales son impartidos a contribuyentes de sectores específicos en todo el país. Los participantes son en su mayoría auxiliares de la función pública, peritos contadores y público en general. Durante en 2011 los docentes del Centro de Capacitación Tributaria y Aduanera –CENSAT, desarrollaron 185 eventos con una cobertura de 17821 personas.

¹⁹ En la última reforma se agregaron sanciones pecuniarias por no efectuar los pagos por medios electrónicos, omisión en la actualización en el registro, por emitir facturas defectuosas, no extender la constancia de las retenciones o por hacerlo de manera extemporánea.

- c) *Información web:* En el sitio web <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/leyes/impuestos.html>, los contribuyentes disponen información sobre la legislación tributaria, como el código tributario, las leyes de cada uno de los tributos y sus reglamentos y la ley orgánica de la SAT. No obstante esta contribución no se cuenta con una consolidación en un solo cuerpo normativo de la totalidad de disposiciones vigentes. Adicional a la información mencionada se divulgan cápsulas tributarias, videos de capacitación, cursos multimedia y cursos virtuales, y se utiliza la red social Facebook, para publicar la información tributaria.
- d) *Orientación legal:* Existe un servicio especial de orientación legal que tiene como función atender consultas sobre aplicación de la legislación y normativa tributaria. En el 2011 se presentaron 1182 consultas²⁰ y en el sitio web de orientación legal y derechos del contribuyente se registraron 72031 visitas en el 2010 y 85000 en el 2011.
- e) *Unidad de información pública de la SAT:* En cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, a través de la Unidad de Información Pública de la SAT, se recibieron y atendieron un total de 415 solicitudes de información de las cuales 264 fueron presentadas en forma escrita y 151 por vía electrónica. Para facilitar las solicitudes de información se desarrollaron formularios en versiones español, Quiche, Quekchi y Kaqchikel, los cuales están disponibles en las distintas oficinas tributarias ubicadas a nivel nacional, así como en el portal web de la SAT.
- f) *Fomento a la Cultura Tributaria:* Existen varios programas encaminados a la construcción de una ciudadanía comprometida con la tributación, entre los que se destacan:
- El Programa de Promoción de la Cultura Tributaria dentro del cual se realizan seminarios, conferencias y diferentes actividades culturales, académicas, deportivas y musicales, todas bajo el marco del festival de cultura ciudadana Juntos Podemos Más.
 - El Programa de Educación de la Cultura Tributaria apoyado por el Ministerio de Educación, para realizar capacitación a docentes y estudiantes graduandos.
 - El Programa de Divulgación de la Cultura Tributaria que produce material audiovisual para niños, campañas de sensibilización por medio de vallas, pautas radiales y televisivas, y medios impresos.
 - El plan piloto Municipio Cabal en el cual se realizan seminarios y talleres de apoyo técnico al fortalecimiento de las finanzas municipales.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se observan avances importantes en los programas de cultura tributaria y en los volúmenes de atención de contribuyentes por los diferentes servicios de los contribuyentes.

Calificación A. Los contribuyentes tienen amplio acceso a la legislación y a los procedimientos por diferentes canales de información. Se mantienen importantes servicios de capacitación, atención y campañas publicitarias de cultura tributaria

iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios

En el Código Tributario prevé dos fases para las reclamaciones, la administrativa y la judicial. La primera tiene tres etapas, un acercamiento con el contribuyente denominado “mecanismo previo para solucionar el conflicto tributario (art. “145”); la audiencia en el que se le otorga treinta (30) días hábiles para presentar descargos y pruebas, y el recurso de revocatoria que es resuelto por el Directorio de la SAT (su máximo órgano de Dirección), mientras que la segunda fase se plantea ante el tribunal de lo contencioso administrativo integrado por Magistrados especializados en materia tributaria.

²⁰ 928 fueron presentadas por medio electrónico, 203 por vía telefónica, 32 de forma personalizada y 19 de forma escrita

En materia aduanera, el CAUCA en su artículo 127 y el RECAUCA en los artículos 623 al 628, establecen la existencia y el procedimiento de los recursos aduaneros. El proceso contempla tres instancias: La primera instancia ante la jefatura del departamento que analizó el caso, la segunda instancia ante el Directorio de la SAT y la tercera y última instancia ante los tribunales del Poder Judicial.

Desde la reforma tributaria adoptada mediante el Decreto 20 de 2006, se tiene la obligación de publicar dos veces durante cada año calendario, un listado que contenga los datos de las sentencias firmes emitidas en los procesos en materia tributaria en los que hubiere intervenido la Administración Tributaria. Esta información fue tomada como base para observar la eficacia en los procesos judiciales y poder evidenciar como se muestra en la siguiente tabla, los porcentajes de sentencias a favor de la administración, que alcanzan un nivel en los últimos tres años del 89%.

Tabla 25 - Expedientes en proceso judicial

Periodo	Sentencias favorables a la SAT	Sentencias desfavorables a la SAT	Parcial	Total
1 de noviembre de 2011-30 de abril de 2012	305	93	3	401
1 de mayo a 31 de octubre de 2011	332	53	3	388
1 de noviembre de 2010 a 30 de abril de 2011	379	68	2	449
1 de mayo al 31 de octubre de 2010	527	42	-	569
1 de noviembre de 2009 al 30 de abril de 2010	720	34	-	754
1 de abril a 31 de octubre de 2009	602	56	-	658
Totales	2865	346	8	3219
Porcentaje de favorabilidad o perdida	89,0%	10,7%	0,2%	100,0%

Fuente: Sitio web de la SAT/sentencias firmes

Un elemento que también se consideró en esta dimensión es la celeridad en la expedición de los fallos proferidos por los tribunales y para tal efecto se tomó una muestra de las sentencias proferidas durante el periodo de noviembre 11 de 2011 y abril de 2012 en donde se encontraron los siguientes promedios de días transcurridos entre el momento del inicio del proceso y el del fallo.

Tabla 26 – Tiempo promedio de los sentencias en el proceso judicial

Tipo de fallo	Tiempo promedio en días	Tiempo promedio en años	No de casos observados
Sanción de Cierre Temporal de Empresas, Establecimientos o Negocios	226	0,62	47
Relacionadas con el Ramo Económico Coactivo	639	1,78	12
Relacionadas con el Ramo Contencioso Administrativo	1.739	4,8	46
Delitos Administrativos, Delitos Aduaneros, con Procesos de Amparos e Inconstitucionalidades	398	1,09	46

Fuente: Sitio web de la SAT/Sentencias Firmes del (1 Noviembre 2011 al 30 Abril 2012)

El promedio para los casos relacionados con el contencioso es de 4,8 años, demora que pone de manifiesto una debilidad en la segunda fase del sistema de reclamaciones y que puede tener varias causalidades que aún no han sido evaluadas plenamente y que pueden estar vinculadas entre otras con baja capacidad institucional de los tribunales, en un aumento de las demandas presentadas por los

contribuyentes a consecuencia de un mayor accionar de la administración tributaria, o en el uso indebido de las oportunidades legales por parte del contribuyente, quien las puede estar utilizando para dilatar el proceso y obstaculizar de esta manera el accionar de la administración tributaria. En la actualidad no se cuenta con análisis sobre el proceso de reclamaciones y por esta razón es prematuro evaluar la eficacia del sistema de reclamaciones, en su conjunto

Es importante mencionar que dentro de las disposiciones finales de la reforma tributaria del 2012, el Congreso autorizó a la Corte Suprema de Justicia para que en 1 año plazo cree juzgados y tribunales penales especializados. Estos tribunales tendrán competencia para conocer de los ilícitos tributarios y aduaneros, así como de los cierres temporales de empresas, establecimientos o negocios.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. En la actual calificación se observaron demoras de más de cuatro años en la resolución de los fallos de las demandas interpuestas ante los tribunales contenciosos, circunstancia que no se evidenciaba en la anterior evaluación.

Calificación B. El sistema de recursos administrativos cuenta con dos fases, una ante la administración y la segunda ante los tribunales contencioso administrativos, el cual se encuentra organizado por salas y con magistrados especializados en materia tributaria. La resolución de los fallos de los tribunales no es oportuna, aunque en la actualidad no se cuenta con análisis sobre el proceso y por esta razón es prematuro evaluar la eficacia del sistema de reclamaciones en su conjunto.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-13	A	B+	Método de Calificación M2				
(i)	B	B	La legislación y los procedimientos son claros y exhaustivos, sin embargo, se ha evidenciado alguna complejidad en el marco normativo por ser disperso y voluminoso, situación que afecta la determinación y entendimiento de las obligaciones tributarias. Se mantienen ciertas potestades con respecto a la valoración de las mercancías	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Los decretos 4 y 10 expedidos en el 2012 simplifican y aclaran las disposiciones, en especial en el impuesto a la Renta, sin embargo, el sistema tributario es disperso y voluminoso, lo que hace que sea compleja la aplicación y entendimiento de las obligaciones	La legislación y los procedimientos referentes a la mayoría de los principales tributos —no necesariamente a todos ellos— son exhaustivos y claros, y las potestades discrecionales de las entidades públicas participantes están sujetas a estrictas limitaciones.	Superintendencia de Administración Tributaria ICEFI CIEN ASÍES Cámara de la Construcción Cámara de Comercio	- Código Tributario - Leyes y reglamentos de cada uno de los tributos - CAUCA _RECAUCA

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-13	A	B+	Método de Calificación M2					
(ii)	A	A	Los contribuyentes tienen amplio acceso a la legislación y a los procedimientos por diferentes canales de información. Se mantienen importantes servicios de capacitación, atención y campañas publicitarias de cultura tributaria	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se observan avances importantes en los programas de cultura tributaria y en los volúmenes de atención de contribuyentes por los diferentes servicios de los contribuyentes	Los contribuyentes tienen acceso expedito a información exhaustiva, de fácil utilización para el usuario y actualizada, sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria en relación con todos los principales tributos, lo que complementa la labor de la AIF a través de activas campañas de educación para contribuyentes.	Superintendencia de Administración Tributaria ICEFI CIEN ASIES Cámara de da Construcción Cámara de Comercio	Memorias de la Administración Tributaria -Sitio web de la Administración Tributaria	
(iii)	A	B	El sistema de recursos administrativos cuenta con dos fases, una ante la administración y la segunda ante los tribunales contencioso administrativos, el cual se encuentra organizado por salas y con magistrados especializados en materia tributaria. La resolución de los fallos de los tribunales no es oportuna, aunque en la actualidad no se cuenta con análisis sobre el proceso y por esta razón es prematuro evaluar la eficacia del sistema de reclamaciones en su conjunto	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. En la actual calificación se observaron demoras de más de cuatro años en la resolución de los fallos de las demandas interpuestas ante los tribunales contenciosos, circunstancia que no se evidenciaba en la anterior evaluación	Se ha establecido en todos sus aspectos y opera eficazmente un sistema de recursos en materia tributaria con procedimientos administrativos transparentes, pero sería prematuro evaluar su eficacia o es necesario abordar algunos problemas referentes al acceso, eficiencia, equidad o eficaz seguimiento de sus decisiones.	Superintendencia de Administración Tributaria ICEFI CIEN ASÍES Cámara de la Construcción Cámara de Comercio	- Código Tributario - CAUCA -RECAUCA -Memorias de la Administración Tributaria - Informes de sentencias publicadas en el sitio web de la Administración Tributaria	

ID-14. Eficacia de las medidas de registro de los contribuyentes y estimación de la base impositiva

En esta dimensión se evalúa en qué medida el registro de contribuyentes contiene información confiable y útil para la administración tributaria. Asimismo se establece el uso de análisis de riesgo y su incidencia en la efectividad en la fiscalización. El periodo de referencia para el presente análisis corresponde a la gestión tal como es ejecutada actualmente.

i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes

El Registro Tributario (RTU) fue creado por la ley de Registro Tributario Unificado (Congreso de la Republica, Decreto 25, 1971) y complementado por los artículos 26 la ley del impuesto al Valor

Agregado (IVA) (Congreso de la República, Decreto 27, 1992), 3 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) (Congreso de la República, Decreto 26, 1992) y 120 y 120A del Código Tributario (Congreso de la República, Decreto 6, 1991). La reciente reforma tributaria (Congreso de la República, Decreto 4, 2012) introdujo la posibilidad de una sanción preventiva de cierre del establecimiento por ejercer actividades sin estar inscrito.

La inscripción en el RTU la deben cumplir todas las personas naturales o jurídicas que estén afectas o puedan estarlo en el futuro a cualquiera de los impuestos vigentes. Esta definición es amplia, no sólo incluye a los contribuyentes que estén realizando actividades sujetas a los impuestos, sino también aquellos potenciales contribuyentes que en el futuro puedan estar sujetos a cualquiera de los impuestos que sean adoptados. En la práctica ésta regla se traduce en que cada ciudadano al alcanzar la edad de 18 años deba registrarse en el RTU, sin que por ello signifique que estén afiliados²¹ o sean contribuyentes activos²² o lleguen a serlo. De ésta manera la base aumenta de manera considerable al contener no sólo los contribuyentes activos, sino también un potencial incierto de personas que agregan complejidad a la prestación del servicio y a la labor de mantenimiento y actualización de los datos que lo conforman.

Tabla 27 - Contribuyentes Inscritos en el Registro Tributario Unificado (RTU)

Registro Tributario Unificado	2009	2010	2011
Total de Inscritos	5.587.796	5.951.331	6.351.260
Total Efectivos (no incluye a los contribuyentes que sólo pagan el Impuesto Sobre Circulación de Vehículos)	664.319	722.938	934.502
Participación de Efectivos	11,9%	12,1%	14,7%

Fuente: Registro Tributario Unificado -SAT

Para el mantenimiento de la base la SAT despliega procesos de actualización de los datos de identificación del contribuyente (no se incluyen información de los establecimientos comerciales o información específica de las actividades económicas) por medio del uso del Formato de Depuración Unificado FDU²³ y mediante vinculación a través de requisitos con otros trámites como es el caso del trámite de autorización de facturas o el registro de imprentas. También se realizan procesos de control presencial. En el presente año la administración adelantó de manera complementaria un programa de actualización y depuración de la información de 60.000 contribuyentes y desarrolló modificaciones en el sistema de soporte del RTU.

El Número de Identificación Tributaria asignado al momento del registro conforme a la ley, debe ser utilizado en todas las relaciones mercantiles, laboral-patronales, transacciones financieras, gestiones administrativas y judiciales y en toda otra operación o acto de índole similar que resulte gravada con algún impuesto o que se efectúe ante la Administración Tributaria. Con base en estas disposiciones existen mecanismos de consulta mediante “WEB services” como se evidenció en la anterior evaluación PEFA, que facilitan el acceso a la información del NIT de entidades como el Instituto de Seguro Social, el Ministerio de Finanzas (para efectos de GUATECOMPRAS y GUATENOMINAS), el Registro Mercantil, el Registro Nacional de las Personas, los bancos para verificar los datos en el momento de las declaraciones y de solicitudes de crédito y el Registro de la Propiedad Inmueble. Los vínculos enunciados operan en una sola vía, es decir permiten el acceso a información, pero no habilitan su modificación ni retroalimentación. Tampoco existen vínculos plenos con otros registros públicos para la actualización automática de algunos datos homologables o comunes a los registros, ni tampoco para validar los datos, ni programas de unificación de los registros.

En la actualidad existe un convenio que permite operar en conjunto el trámite de inscripción con el Registro Mercantil y el RTU a manera de “Ventanilla Única” pero sin que exista un vínculo efectivo entre

²¹ Se considera afiliado cuando tiene a cargo una obligación tributaria por alguno de los impuestos

²² Se considera contribuyente activo o efectivo aquel que presenta las declaraciones.

²³ Se puede realizar a través del sistema electrónico de presentación y pago de declaraciones

las bases para las actualizaciones. Los bancos pueden crear un RTU para personas naturales solicitantes de créditos mediante el uso del sistema de la SAT, pero, no existe un proceso de actualización con base en información bancaria. Una limitante para acceder a información de los potenciales contribuyentes y que estén identificados dentro del sistema financiero, ha sido el secreto bancario, el cual no permite acceder a estos datos.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2011 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se observan cambios en la gestión que incidan en la calificación. Se firmó un convenio con el Registro Mercantil que busca unificar el procedimiento de inscripción.

Calificación B. Existe un sistema de registro de contribuyentes que contiene información completa de los contribuyentes activos como de los potenciales. La información es actualizada parcialmente y no existen vínculos plenos con otros sistemas de registros públicos.

(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaraciones.

El Código Tributario de Guatemala en el artículo 94 contempla las sanciones por presentar las declaraciones después del plazo establecido, consistente en una multa de cincuenta Quetzales (Q.50) por cada día de atraso y con un tope de mil Quetzales (Q.1000). Junto con la sanción anterior, existe la sanción por mora que fija el artículo 92 y que consiste en una sanción por cada día de atraso que se calcula con una tasa de mora fija equivalente al 0.0005 del monto del tributo a pagar por el número de días de atraso. Para el caso del registro en el RTU existe una multa de diez mil Quetzales (Q.10000) por realizar, sin estar inscrito, actividades gravadas con los impuestos.

De manera reciente la “Ley Anti evasión II” aprobó una medida preventiva que faculta a la Administración Tributaria a cerrar administrativamente en forma preventiva cualquier establecimiento, empresa o negocio en el cual se constate la realización de actividades comerciales, financieras, profesionales u otras actividades gravadas, sin haberse registrado como contribuyente o responsable ante la Administración Tributaria.

Para el caso de la verificación del cumplimiento a la presentación de las declaraciones, de manera mensual se realizan procedimientos automáticos y masivos que verifican las afiliaciones y detectan las declaraciones faltantes en la base sobre la cual se realizan los contactos con el contribuyente para entrar a regularizar sus obligaciones. En la Ilustración 6 se incluyen los resultados obtenidos en el periodo 2009-2011.

Ilustración 6 - Reporte de recuperación de Omisiones, 2009 a 2011

Reporte de recuperación de Omisiones, años 2009-2011			
Descripciones	2009	2010	2011
Omisiones			
Omisiones identificadas	1,497,834	1,540,793	1,626,148
Omisiones Cerradas y Rectificadas	534,611	484,742	336,932
Omisiones Activas	963,223	1,056,051	1,289,216
% de omisiones cerradas y rectificadas respecto a las identificadas	35.7%	31.5%	20.7%
Monto de Omisiones (millones de Q.)			
Monto estimado de las omisiones (ICF)	916.8	750.6	1,112.00

Reporte de recuperación de Omisiones, años 2009-2011			
Descripciones	2009	2010	2011
Monto del ICF Cerrado y Rectificado	888.1	710.5	1,031.30
Monto estimado de omisiones activas y suspendidas	28.7	40.1	80.8
Monto efectivamente recuperado (Con y Sin Gestión)	506	515.6	755.5
% de monto del ICF recuperado respecto a monto estimado de las omisiones (ICF)	55.2%	68.7%	67.9%

Fuente elaboración propia con información del sistema de omisos al 02/02/2012

Es importante anotar que el mayor énfasis está en el control de los contribuyentes que tienen afiliaciones y que han presentado alguna vez declaraciones, pero el esfuerzo por detectar nuevos contribuyentes omisos totales del registro y de la obligación de declarar, no es igual de sistemático. Se realizan programas de control por sectores específicos como ganaderos, peritos contadores y algunos con información de las agremiaciones. Además de estos programas de control de obligaciones, vale la pena señalar que se introdujo de manera reciente la solvencia fiscal, documento que se requerirá para actuar como auxiliar de las funciones públicas aduaneras y tributarias (gestores), a los contratistas y proveedores del Estado y a personas o entes exentos.

Con respecto al control a la obligación de registrarse, no fue posible acceder a información del número de sanciones pecuniarias que se han aplicado en el periodo 2009 a 2011 y dado que la sanción de cierre del establecimiento por el hecho de no inscribirse es muy reciente, es aún prematuro ver el efecto que esta pueda generar en el cumplimiento de esta obligación.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Existen ajustes legales recientes en las sanciones del registro de contribuyentes que se espera mejoren el cumplimiento de la obligación de inscribirse en el RTU

Calificación B. Existe sanciones recientes por la no inscripción en el registro que se espera mejore el cumplimiento de esta obligación. Los programas de control a omisos se enfocan en los contribuyentes que ya se encuentran identificados como afiliados o a omisos parciales que en algún momento presentaron una declaración, pero el esfuerzo no es sistemático para identificar los omisos totales de las obligaciones de inscripción y de declaración

(iii) Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario

La SAT elabora cada año un plan operativo en el cual a través del cual se definen las orientaciones estratégicas, tácticas y operativas de la gestión y se asignan los recursos. Sus acciones se enmarcan dentro de cuatro pilares: i) facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias, ii) fortalecimiento de la supervisión y control de contribuyentes, iii) modernización del sistema aduanero y, iv) mejoramiento de la efectividad institucional. Para el 2012 se incluyeron diferentes programas de fiscalización entre los que se destacan los siguientes:

Tabla 28 - Principales programas de fiscalización 2012

Dependencia	Tipo de programa	Descripción	Meta
Intendencia de Recaudación y Gestión	Programas para aumentar el cumplimiento tributario	Gestión y seguimiento personalizado de los casos asignados y la atención de contribuyentes que se presenten por el envío masivo de avisos. (omisos e ISR asalariados)	42934 casos
	Programa para aumentar la percepción de Riesgo	Este programa incluye: Gestiones de Reten-IVA, morosos del ISCV, Programas especiales de cruces de información de fiscalización.(Morosos ISCV, Percepción de Riesgo y Reten IVA)	92666 casos
Intendencia de Fiscalización	Auditorías Selectivas	Se deriva del Módulo de Análisis de Riesgo, está encaminado a identificar contribuyentes que no cumplan con la correcta determinación de sus obligaciones según lo establecido en las normas tributarias.	1334 Auditorías Selectivas
	Auditorías de Comercio Exterior	Se deriva del Módulo de Análisis de Riesgo, encaminado a identificar contribuyentes que no cumplan con la correcta determinación de sus obligaciones según lo establecido en las normas de comercio exterior.	373 Auditorías de Comercio Exterior
	Programas Masivos	Corresponden a programas de presencia fiscal, atención de denuncias y cruces de información orientados a la verificación del adecuado cumplimiento de sus obligaciones.	189242 Presencias Fiscales

Fuente: (SAT, Superintendencia de Administración Tributaria, 2012)

Para el análisis de riesgo tributario la SAT cuenta con un Módulo de Análisis de Riesgo que permite formular reglas de control sobre la base modelos de riesgo general y específicos y calificar el nivel de riesgo entre extremo, alto, medio o bajo. Los ámbitos considerados en el modelo cubren aspectos económicos, financieros, tributarios y esquemas de operación y de comercio exterior. Las acciones derivadas de los análisis de riesgo, se enfocan de manera primordial en la identificación de contribuyentes que no cumplen con la correcta determinación de sus obligaciones tributarias (IVA e ISR), las de comercio exterior y aquellos que son seleccionados para comprobar los créditos fiscales. Para el caso de la función de Aduanas también se tiene un sistema de gestión de riesgo con módulos para administrar los criterios de riesgo, realizar la selección, las simulaciones y el seguimiento de los resultados de la ejecución. Este sistema también permite integrar, depurar y procesar la información de las diferentes fuentes de información, factor que incide en la calidad de los análisis y detecciones sobre los comportamientos de los contribuyentes.

Producto de la aplicación de modelos de riesgo y reglas de inconsistencias integradas, las acciones de fiscalización han aumentado su nivel de efectividad y durante el periodo 2009 a 2011 pasaron de un índice del 68,9% al 81,09% en el 2011, aunque no así la cobertura, pues el número de contactos con los contribuyentes ha disminuido en 36% en los últimos tres años al pasar 214886 en el 2009 a 136928 en el 2011, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 29 - Programas de fiscalización ejecutados

Dependencia	2009	2010	2011
Presencias fiscales	204.821	161.941	126.137
Operativos conjuntos de comercio exterior	687	158	207
Auditorías	4.679	6.335	5.247
Selectivas	2453	2.187	1.981
Comercio exterior	403	409	346

Dependencia	2009	2010	2011
Rápidas	0	1.608	577
Proceso abreviado	-		645
Crédito fiscal	1.843	2.131	1.788
Total	214.886	174.769	136.928

Fuente: (SAT, Superintendencia de Administración Tributaria, 2012)

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se observan cambios en la gestión que incidan en la calificación

Calificación A. La SAT formula cada año un plan operativo que contiene las estrategias y programas de fiscalización que se adelantarán durante el periodo. Parte de ellos se fundamentan en modelos y reglas soportados en análisis de riesgos.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-14	B+	B+	Método de Calificación M2				
(i)	B	B	Existe un sistema de registro de contribuyentes que contiene información completa de los contribuyentes activos como de los potenciales. La información es actualizada parcialmente y no existen vínculos plenos con otros sistemas de registros públicos.	La evaluación PEFA del año 2011 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se observan cambios en la gestión que incidan en la calificación. Se firmó un convenio con el Registro Mercantil que busca unificar el procedimiento de inscripción.	Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos completo con algunos vínculos con otros sistemas pertinentes de registros públicos y reglamentos del sector financiero.	SAT	Memorias de labores 2009, 2010, 2011 Ley de Registro Tributario Unificado Leyes de los Impuestos IVA e ISR Código Tributario
(ii)	B	B	Existe sanciones recientes por la no inscripción en el registro que se espera mejore el cumplimiento de esta obligación. Los programas de control a omisos se enfocan en los contribuyentes que ya se encuentran identificados como afiliados o a omisos parciales que en algún momento presentaron una declaración, pero el esfuerzo no es sistemático para identificar los omisos totales de las obligaciones de inscripción y de declaración	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Existen ajustes legales recientes en las sanciones del registro de contribuyentes que se espera mejoren el cumplimiento de la obligación de inscribirse en el RTU	Se han previsto sanciones por incumplimiento para los ámbitos más importantes, pero no son siempre eficaces, por ser de escala insuficiente y/o porque su administración no es uniforme.	SAT	Memorias de labores 2009, 2010, 2011 Ley de Registro Tributario Unificado Leyes de los Impuestos IVA e ISR Código Tributario Informes suministrados por la SAT

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-14	B+	B+	Método de Calificación M2				
(iii)	A	A	La SAT formula cada año un plan operativo que contiene las estrategias y programas de fiscalización que se adelantarán durante el periodo. Parte de ellos se fundamentan en modelos y reglas soportados en análisis de riesgos	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se observan cambios en la gestión que incidan en la calificación	La administración e información sobre auditorías tributarias e investigaciones de fraudes se basa en un plan de auditoría general y documentado, con claros criterios de evaluación de riesgos para todos los principales tributos en que se aplica un sistema de autoliquidación.	SAT	Memorias de labores 2009, 2010, 2011 Plan Operativo Anual 2012 Informes suministrados por la SAT

ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos

En este indicador, se evalúa: i) la capacidad de la administración tributaria para ejecutar el proceso de cobro de las deudas de los tributos; ii) la frecuencia en la cual la recaudación de tributos es transferida a la Tesorería Nacional; y iii) la frecuencia y calidad de las conciliaciones de las recaudaciones entre la administración tributaria y la Tesorería Nacional.

i) El coeficiente de cobro de atrasos de tributos brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo.

Esta dimensión evalúa la eficacia del esfuerzo de cobranza realizado por la administración tributaria. El periodo de referencia para el presente análisis corresponde a la gestión, tal como fue ejecutada en los últimos dos ejercicios fiscales concluidos (2010 y 2011).

La legislación tributaria vigente establece que las declaraciones se deben presentar incluido el pago correspondiente, es decir, no es posible la presentación de la declaración sin pago y por tanto no se generan deudas a partir de las declaraciones privadas. Como un indicador de incumplimiento la SAT estima el valor del impuesto dejado de pagar por los contribuyentes que son omisos y aunque no se trata de una deuda en estricto sentido, da una valoración de lo dejado de pagar por los contribuyentes que no han declarado. No obstante, existen deudas que provienen de las liquidaciones oficiales (cuando se constituyen en títulos ejecutivos exigibles y adquieren firmeza), intereses, multas y convenios de pago. El monto acumulado de estas se observa en la siguiente tabla.

Tabla 30 – Monto de las Deudas con Respecto al Total de los Impuestos Recaudados

Concepto	2009	2010	2011
Monto determinado de las deudas exigibles	68.254.490	122.287.894	489.413.763
Monto de ingresos tributarios	31.811.731.543	34.771.960.000	40.292.150.000
Tasa de morosidad	0,2%	0,4%	1,2%
Monto recuperado	55.972.724	76.739.835	175.531.273
Recuperación de cartera	82%	63%	36%

Fuente: SAT- Intendencia de Asuntos Jurídicos

Como se puede observar, el monto de las deudas no es significativo frente al total de ingresos tributarios recaudado y el promedio para los dos últimos años es menor al 1%. Es importante destacar que la administración tributaria por medio de la Intendencia de Asuntos Jurídicos lleva un registro manual de estas deudas.

La SAT utiliza de manera alternativa un indicador de incumplimiento para los contribuyentes que son omisos y aunque no se trata de una deuda en estricto sentido, ofrece una valoración del monto de impuestos dejado de pagar por los contribuyentes que no presentan sus declaraciones.

Tabla 31 - Importe de Impuestos Moratorios que se Deben a SAT Clasificados por Tipo de Impuesto
(En millones de Quetzales)

Descripción	2009	2010	2011
Impuesto al Valor Agregado Doméstico	52,18	49,02	52,68
Impuesto Sobre la Renta	105,00	99,96	110,67
Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP)	80,16	40,35	31,76
Impuesto de Solidaridad	8,07	32,86	48,03
Impuesto a La Distribución De Petróleo y Combustibles Derivados del Petróleo	-	0,01	0,00
Total monto estimado de mora	245,41	222,2	243,14
Total ingresos tributarios	31.812	34.772	40.292
Morosidad	0,77%	0,64%	0,60%
Deuda Pendiente: Corresponde a la deuda abierta calculada a través del indicador de comportamiento fiscal de las omisiones activas a final del año en estudio.			

El monto estimado del impuesto dejado de pagar con esta metodología, es inferior al 1% del total de ingresos en todos los años observados, valor que también resulta poco significativo.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la presente evaluación sí se pudo obtener información de las deudas y calificar el indicador.

Calificación A. El monto agregado de las deudas en los dos últimos años no es significativo y ha sido inferior al 2%

ii) La eficacia de la transferencia del cobro de los tributos en la tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2012).

Los procedimientos actuales para recibir las declaraciones y pagos de los tributos y obligaciones aduaneras no se han modificado de manera sustancial con respecto a la evaluación efectuada en el 2009, aunque es importante destacar el surgimiento de una nueva plataforma de declaración electrónica. En la actualidad todos los pagos se reciben por medio de 16 bancos pertenecientes al sistema financiero distribuidos en todo el país. El proceso está regulado bajo un convenio firmado entre la administración tributaria y los bancos. Las declaraciones pueden presentarse por medio electrónico o en papel y en el caso de las primeras los contribuyentes pueden utilizar la plataforma del banco, en cuyo caso se requiere ser cuentahabiente para realizar el débito automático, o interconectar por medio de la plataforma “DECLARAGUATE” de reciente lanzamiento. La información de los pagos recibidos son informadas por medio liquidaciones realizadas por los bancos y conforme al convenio, depositados en primer lugar de

manera diaria en una cuenta centralizadora del banco de uso restringido²⁴ y luego al quinto día hábil de recaudados, en un fondo común a nombre de la Tesorería Nacional, en una cuenta del Banco de Guatemala.

Cuando el contribuyente liquida un impuesto superior a cinco mil Quetzales o cuando las declaraciones no tienen un valor de impuesto a consignar por efecto de las deducciones, se está obligado a presentar la declaración por medio electrónico. Este tipo de medidas ha estimulado junto con la facilidad del sistema el aumento de las declaraciones por este medio tal como se observa en la Tabla 32 para el 2011.

Tabla 32 - SAT Guatemala: Presentación de Declaraciones Clasificadas por Forma de Presentación

AÑO	TOTAL	ELECTRÓNICAS	FÍSICAS	% ELECTRÓNICAS
2009	9.007.403	3.923.477	5.083.926	43,6%
2010	9.594.647	4.323.193	5.271.454	45,1%
2011	11.774.838	5.587.275	6.187.561	47,5%

Fuente: Sistema Bancario de Recaudación –SAT

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación.

Calificación B. Los ingresos recaudados ingresan a los cinco días en las cuentas de la Tesorería Nacional

iii) La frecuencia de realización por parte de la tesorería de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión corresponde a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2012).

Para el control de los pagos que se recaudan y que ingresan a las cuentas, se cuenta con un sistema administrado por la SAT denominado “SAIT bancario”, el cual centraliza toda la información de los pagos de impuestos que se realizan a través de los bancos. El sistema tiene una interface con los sistemas de los bancos y a través del mismo se pueden realizar consultas y conocer liquidaciones parciales de las recaudaciones, es decir con una periodicidad inferior a los cinco días. La conciliación se realiza a partir de los cinco días hábiles siguientes, cuando el banco envía a la SAT la documentación que respalda los montos recaudados, incluida la liquidación diaria y el depósito efectuado al Fondo Común. Posterior a la verificación de los dineros depositados se efectúan los registros diarios pertinentes en el sistema informático SICOIN, aplicación en donde se ingresan a la contabilidad conforme a los parámetros o códigos individuales asignados para cada tipo de impuesto y en rubros separados, los valores recaudados por impuesto, multas, intereses y mora.

De manera permanente se lleva una cuenta corriente por banco en donde se controlan los valores que se recaudan y los descuentos realizados por el banco, estos últimos son generados por el cobro de las comisiones de los servicios de digitación de las declaraciones, uso de la plataforma informática (50 centavos por documento) y de recaudación (0.85 centavos por millar). La SAT realiza también un proceso de verificación de los datos primarios que corresponden a la información básica de identificación del pago, como de la información completa contenida en las declaraciones, y en caso de encontrar errores en la información enviada por el banco, se pueden aplicar sanciones o suspender los pagos de las comisiones por la digitación o por el uso de la plataforma.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación.

²⁴ Cuenta de encaje utilizada sólo para consignar los valores recaudados por los impuestos

Calificación A. Se realizan conciliaciones completas de las declaraciones y se lleva a cabo la recaudación efectiva con los montos transferidos a la Tesorería Nacional de forma diaria.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-15	NC	B+	Método de Calificación M1					
(i)	NC	A	El monto agregado de las deudas en los dos últimos años no es significativo y ha sido inferior al 2%	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la presente evaluación sí se pudo obtener información de las deudas y calificar el indicador	El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los 2 ejercicios más recientes no bajó del 90%, O BIEN el monto agregado de los atrasos tributarios es insignificante (inferior al 2% de la cifra total anual de cobro).	SAT	Informes presentados por la SAT	
(ii)	B	B	Los ingresos recaudados ingresan a los cinco días en las cuentas de la Tesorería Nacional	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación	Los ingresos recaudados se transfieren a la Tesorería por lo menos semanalmente	SAT	Convenios entre los bancos y la SAT Procedimientos de verificación Sistema SAIT Bancario	
(iii)	A	A	Se realizan conciliaciones completas de las declaraciones y se lleva a cabo la recaudación efectiva con los montos transferidos a la Tesorería Nacional de forma diaria	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación.	Se realiza por lo menos mensualmente, dentro del mes siguiente al final del mes, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería	SAT	Convenios entre los bancos y la SAT Procedimientos de verificación Sistema SAIT Bancario	

ID-16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

En este indicador, se evalúa en qué medida los ministerios y agencias que forman parte del presupuesto nacional, y dependen de asignaciones presupuestarias y fondos líquidos de la Tesorería Nacional, reciben información oportuna sobre las asignaciones presupuestarias y disponibilidades de efectivo, para programar y pagar sus compromisos. El periodo de referencia se refiere al último ejercicio fiscal completado (2011).

i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja.

Tal como se mencionó en la pasada evaluación PEFA del 2009, la Tesorería Nacional cuenta con un flujo de caja anual basado en la programación de gastos de las instituciones y en la proyección de ingresos globales, el cual se ajusta cuatrimestralmente para establecer la programación cuatrimestral de cuotas de compromiso, se revisa mensualmente en función de las cuotas de devengado reportadas por las

instituciones, y que diariamente está sujeto al seguimiento de la disponibilidad de caja. Las cuotas financieras son fijadas por el COPEP en sus sesiones periódicas, las cuales en el 2011 respondían a un calendario de 22 sesiones preestablecido y notificado a las entidades al inicio del año.

La Circular MINFIN 02 del 22 de Febrero del 2011 fijó entre otros aspectos de la gestión del COPEP los siguientes:

“... el COPEP priorizará la aprobación de cuotas financieras según los siguientes criterios:

- 3.1. Se observarán los montos y normativas del Acuerdo de Contención del Gasto que se encuentre en vigencia.*
- 3.2. Las cuotas financieras se aprueban con estricto apego a la disponibilidad estimada de caja y a solicitud de las instituciones públicas.*
 - 3.2.1. Las cuotas que se financian con recursos provenientes de la tributación, se otorgarán en función del comportamiento de la recaudación tributaria.*
 - 3.2.2. La aprobación de cuotas que se financian con ingresos propios, colocaciones de bonos del Tesoro, préstamos, donaciones y los correspondientes saldos de caja, está condicionada a la disponibilidad efectiva de los recursos.*
- 3.3. Previo a solicitar cuotas financieras para ejecución de recursos de préstamos y donaciones, las instituciones están obligadas a verificar la disponibilidad efectiva de dichos recursos con el fin de evitar inconvenientes en la etapa del pago. Asimismo, deben adjuntar el detalle y montos de las fuentes específicas para las cuales se solicita la cuota.*
- 3.4. Se dará prioridad a las cuotas financieras orientadas al pago de nómina y honorarios, clases pasivas, servicios básicos e insumos críticos, deuda pública y aportes institucionales que por ley deben ser otorgados.*
- 3.5. Con la finalidad de priorizar el uso de los recursos públicos en el proceso de aprobación de cuotas, el COPEP analiza las justificaciones presentadas por las instituciones, por lo que las mismas deben estar adecuadamente documentadas y avaladas por las autoridades superiores.*
- 3.6. El COPEP autorizará anticipos para ejecución mediante Convenios, Contratos, Fideicomisos y Fondos Rotativos, en función de la disponibilidad de recursos y únicamente en los casos que se haya cumplido lo dispuesto en los Manuales respectivos.”*

Por tanto, el seguimiento y actualización del flujo de caja y la previsión de los ingresos y gastos que en él se consignan forma parte de la gestión diaria de la Tesorería y se confirma y actualiza con periodicidad quincenal o menor por la COPEP antes de autorizar compromisos y desembolsos.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión desde la evaluación del 2009.

Calificación A. Se cuenta con un flujo de caja anual actualizado de modo cuatrimestral, mensual, y diario por la Tesorería y validado periódicamente por el COPEP.

ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos y compromisos de gastos.

Las entidades cuentan con un presupuesto anual, con programación cuatrimestral de cuotas de compromiso, y con asignaciones periódicas (quincenales o más frecuentes) por la COPEP de cuotas de pago. Por otro lado, las entidades preparan su presupuesto con base a un plan operativo, resultados esperados y un plan de adquisiciones, todo lo cual se vincula durante el proceso de formulación para producir el proyecto de presupuesto institucional. La programación de la caja por la Tesorería y la programación de cuotas cuatrimestrales por la DTP se basan en la información proporcionada por las entidades y en la aprobada por el Congreso de la República. El sistema informático SICOIN permite registrar los pre-compromisos, compromisos, devengados y pagados, por lo que se constituye en un instrumento poderoso de soporte al sistema de programación de caja y de ejecución presupuestal.

Debido a que estas facilidades de registro y de ordenamiento de la ejecución presupuestal dadas por el SICOIN no han sido adecuadamente utilizadas por las entidades (por la omisión al registro de transacciones o por el registro simultaneo de las diversas etapas de las transacciones), quebrando la armonía entre la adquisición de compromisos y la posibilidad de pagarlos, el gobierno, a partir del año 2011, en la Ley Anual del Presupuesto estableció la obligatoriedad de extender una Constancia de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) previa a la suscripción de contratos de obras y de servicios²⁵. El CDP sirve para confirmarle al contratista que su contrato tiene respaldo presupuestario y establece un fondo de reserva en el presupuesto de la institución contratante.

Así, las entidades cuentan con una programación cuatrimestral y con una certificación de que los compromisos que adquieren vía CDP contarán con las reservas de disponibilidad necesarias en la Tesorería. El CDP tiene una duración especificada que puede exceder los plazos de la programación cuatrimestral según requerido por la entidad solicitante, por lo que el horizonte de previsibilidad cuando se cuenta con un CDP puede ser de todo el periodo presupuestal.

Aunque las entidades cuentan al menos con horizontes cuatrimestrales para comprometer gastos o mayores cuando solicitan CDP, su gestión en la práctica no siempre puede aprovechar de estos beneficios dado que el presupuesto que formulan y sus planes no prevén adecuadamente la gestión, por lo que la programación de cuotas y gastos no necesariamente coincide con la realidad operativa. Este aspecto, puede en algunos casos agravarse cuando la DTP, en ejercicio de su autoridad y en aplicación del Artículo 30 de la Ley Orgánica del Presupuesto, al establecer las cuotas de compromiso, devengado y pago, “filtra” los requerimientos de las instituciones considerando la capacidad real de ejecución de estas y los fondos requeridos para el logro oportuno de las metas de los programas y proyectos. Debe aclararse que los “filtros” aplicados por la DTP son resultado de un bajo desempeño de la institución que solicitó cuotas para comprometer gastos que no ha realizado y que pudieron ser asignadas a otras instituciones.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La implementación del CDP y de otras medidas de control presupuestal son cambios relevantes de la gestión.

Calificación B. Las entidades cuentan con un horizonte cuatrimestral o mayor para comprometer gastos, pero este no necesariamente es adecuadamente utilizado.

iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los MDO.

La Ley Orgánica de Presupuesto en su “Artículo 28. Medidas de Ajuste Presupuestario” concede a MINFIN autoridad para ajustar el presupuesto aprobado por el Congreso “*Cuando el comportamiento de los ingresos corrientes muestre una tendencia significativamente inferior a las estimaciones contenidas en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado*” y el “Artículo 30. Programación de la

²⁵ “*Ley Anual de Presupuesto 2011. Artículo 63. Prohibición para adquirir compromisos sin la existencia previa de créditos presupuestarios. En cumplimiento del Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto, las Entidades de la Administración Central, Entidades Descentralizadas y Entidades Autónomas, no podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan los saldos disponibles de créditos presupuestarios correspondientes.*

Las autoridades superiores de las entidades indicadas en el párrafo anterior, no podrán negociar o suscribir contratos administrativos o de otra índole, sus prórrogas, sus ampliaciones, disminuciones, variaciones o modificaciones, especialmente de ejecución de obras de infraestructura, así como autorizar el pago de sobrecostos, si no se cuenta con la disponibilidad presupuestaria y financiera necesaria que garantice su cumplimiento durante la vigencia del contrato respectivo. El incumplimiento de esta norma es causa justificable para ser separado de su cargo y deberá dilucidar su situación ante los órganos competentes.”

Ejecución” establece un procedimiento para ello “...*fixará las cuotas de compromisos, devengados y pagos considerando el flujo estacional de los ingresos, la capacidad real de ejecución y el flujo de fondos requeridos para el logro oportuno y eficiente de las metas de los programas y proyectos.*”

El MINFIN, aplicando la autoridad concedida por estos artículos de la Ley, introduce diversos ajustes a la programación de la ejecución que alteran la capacidad de las entidades para ejecutar sus presupuestos. Aunque como se menciona en la dimensión anterior, estos “filtros” no se aplican discrecionalmente, su uso es frecuente y generalizado a lo largo del ejercicio fiscal. En la Ley de Presupuesto aprobada para el ejercicio 2011, el Congreso introdujo los artículos 29 y 30, donde establece un grupo de gastos en programas ejecutados por diversas entidades (ministerios de Gobernación, Educación, Salud y Comunicaciones, así como el de FONAPAZ) los cuales son definidos como “Asignaciones Especiales”, y establece la prohibición de disminuir dichos presupuestos²⁶. Esta decisión del Congreso, aunque genera una rigidez adicional al presupuesto, puede considerarse como un indicador del uso excesivo de modificaciones y “ajustes” que se realizan en el Presupuesto por iniciativa de MINFIN. De esta manera, aunque los ajustes están respaldados por el marco normativo presupuestario, la decisión del ajuste se toma unilateralmente por la DTP y COPEP, sin participación de las entidades afectadas.

Es necesario mencionar que la ejecución presupuestal por las entidades no sólo se ve afectada por los mencionados “ajustes” sino que además existen otros elementos que tienden a dificultar el cumplimiento de planes y la ejecución del gasto presupuestario, siendo algunos de estos elementos los siguientes:

- se ha incrementado la incidencia política sobre el presupuesto en menoscabo de los criterios técnicos que se emplearon en su formulación ya que el Congreso, durante el proceso de revisión y aprobación del Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo, puede modificar el objetivo de algunos gastos introduciendo proyectos que por no estar previstos por las entidades requieren de desarrollos previos que demoran su ejecución;
- se heredan del año anterior cuentas por pagar que afectan la disponibilidad de la ejecución del año en curso;
- la debilidad del presupuesto multianual que no permite contar con una visión del mediano plazo para programas multianuales;
- las continuas emergencias y desastres naturales son factores que impactan en los procesos presupuestarios y en la generación de deuda flotante;
- los procedimientos y normas existentes que no promueven la buena ejecución presupuestal.

En la Tabla 14 del ID-2 se aprecia como el número de transferencias de fondos entre partidas presupuestarias de la misma institución ha crecido en los últimos años en un 30%, pero el monto transferido ha crecido en un 300% indicando que las entidades deben realizar cada vez mayores cambios en su presupuesto. En las entrevistas con las entidades, estas mencionaron que cuando se les retira la cuota de compromiso necesitan priorizar otras actividades a fin de seguir ejecutando su presupuesto y por ello las obligan a traspasar fondos a otras partidas. Esto aunque no reduce su presupuesto si impide la ejecución de partidas por lo que constituye una modalidad de ajuste presupuestario de carácter temporal. El impacto del retiro de las cuotas en la generación de modificaciones presupuestarias no ha sido medido por MINFIN, por lo que no hay evidencia que permita minimizarlo. La opinión de las entidades respecto a que este es un problema mayor para ellas originado por procedimientos centralizados y fuera de su control, ha sido tomado en cuenta en la evaluación.

Una revisión de las estadísticas de modificaciones presupuestarias ejecutadas entre enero del 2010 y octubre del 2011 dio los resultados mostrados en la Tabla 33, los cuales indican como más de la mitad de las modificaciones presupuestarias del año son de carácter interno a las entidades en rubros no

²⁶ Ley de Presupuesto Anual 2011: “*Artículo 30. Prohibición. Las asignaciones especiales contempladas para las entidades indicadas en el artículo anterior, no podrán disminuirse en cantidad alguna ni transferirse para otra finalidad.*”

controlados por MINFIN, que un 32% de las modificaciones corresponde a rubros controlados por MINFIN, algo más del 10% requiere de la aprobación presidencial y solo un 5% de las modificaciones requieren la aprobación del Congreso.

Tabla 33 - Tipos de modificaciones presupuestales

Nombre	Objetivo	2010		2011		Aprobación
		#	Quetzales	#	Quetzales	
AMP	Ampliación Presupuesto	494	9,152,861,008	48	5,713,345,359	Congreso de la República
DIS	Disminución Presupuesto	251	2,204,972,255	0	0	
INGRU	Transferencias entre entidades del otros grupos, a entes regionales o a otras instituciones del mismo grupo	698	2,056,331,743	363	1,741,423,667	Presidente de la República
INREC		514	4,949,243,041	455	176,601,861	
INTER		355	21,595,716,124	282	5,100,740,527	
INTRA1	Modificaciones al presupuesto institucional referidas a: personal, emergencias, imprevistos, fuentes financiamiento, proyectos y categorías de gasto	5,156	44,792,864,185	3,260	18,512,589,062	Ministro de Finanzas
INTRA2	Modificaciones al presupuesto institucional referidas a la transferencia de asignaciones entre subprogramas, grupos de gasto no controlados y renglones.	8,617	34,820,640,468	6,680	20,897,705,198	Ministro sectorial
INTRAU		67	31,174,566	75	10,464,664	
Totales		16,152	119,603,803,389	11,163	52,152,870,337	

Fuente: MINFIN
Nota: Los montos en quetzales se refieren a los montos de los aumentos presupuestales a los que se les agregó las disminuciones de presupuesto, no es el valor neto de la transferencia pues en los casos INTRA1, INTRA2 y INTRAU el valor consolidado de estos es cero dado que producen cambios en el total del presupuesto institucional.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La reacción del Congreso estableciendo en el presupuesto “Asignaciones Especiales” que no pueden ser modificadas por MINFIN es un cambio que tiende a limitar los ajustes en la programación presupuestal.

Calificación C. Se hacen ajustes frecuentes al presupuesto aplicando procedimientos unilaterales.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-16							
	C+	C+	Método de Calificación M1				
(i)	A	A	Se cuenta con un flujo de caja anual actualizado de modo cuatrimestral, mensual, y diario por la Tesorería y validado periódicamente por el COPEP	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión desde la evaluación del 2009	Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza mensualmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo	Tesorería Nacional DTP	- Flujo de Caja mensual - Ley Orgánica Presupuesto Art. 55 y 56
(ii)	B	B	Las entidades cuentan con un horizonte cuatrimestral o mayor para comprometer gastos, pero este no necesariamente es adecuadamente utilizado	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La implementación del CDP y de otras medidas de control presupuestal son cambios relevantes de la gestión	Se proporciona a los MDO información confiable sobre topes máximos de compromisos por lo menos con un trimestre de anticipación	DTP MICIVI MINEDUC MSPAS	- Ley Anual de Presupuesto 2011 Art 66 - Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria
(iii)	C	C	Se hacen ajustes frecuentes al presupuesto aplicando procedimientos unilaterales	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La reacción del Congreso estableciendo en el presupuesto "Asignaciones Especiales" que no pueden ser modificadas por MINFIN es un cambio que tiende a limitar los ajustes en la programación presupuestal	Suelen realizarse ajustes presupuestarios dentro del ejercicio, pero con cierta transparencia La calificación B no se alcanza debido a la frecuencia de los ajustes	DTP MICIVI MINEDUC MSPAS	- Ley Orgánica Presupuesto Art. 55 y 56 - Ley Anual de Presupuesto 2011 Art. 29 y 30

ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías

i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda.

Se evalúa si la administración de la deuda pública se lleva a cabo de forma oportuna y con base en información precisa y actualizada, con el fin de contribuir a una adecuada programación de compromisos presupuestarios (pagos de intereses y amortizaciones). Se analiza la gestión tal como es realizada al momento de la evaluación.

Tal como se identificó en la evaluación anterior, no se producen informes de la deuda pública. Un informe de sostenibilidad de la deuda producido por la DAEF en septiembre 2011 da algunas referencias sobre el estado de la deuda pública. En la sección de "Estadísticas, Gráfica e Informes" del portal WEB de Crédito Público http://www.minfin.gob.gt/dcp_estadisticas.html se pueden encontrar algunos gráficos que muestran de modo resumido aspectos globales de la deuda, así como un informe sobre bonos de estado. El "Informe de Medio Año" publicado por MINFIN en agosto 2011 incluye una sección de 5 páginas denominada "Análisis del Portafolio de la Deuda de la Administración Central y Resto del Sector Público Garantizado de Guatemala" que reproduce los gráficos mostrados en el Portal WEB con información a

julio del 2011. La Memoria de Labores del MINFIN del año 2011 hace una muy breve descripción del estado de la deuda pública como elemento de soporte presupuestario.

El informe de la CGC “Auditoría a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2011” en su Tomo 3 describe algunos hallazgos referidos a la información sobre la deuda pública y sobre procedimientos operativos de la DCP que directa o indirectamente impactan en la calidad de los datos de la deuda:

“No se determinó la razonabilidad de los saldos de la deuda pública externa al 31 de diciembre de 2011...” (p. Vol.3.74)

“En modificación interna...se disminuye del Renglón Presupuestario 711 “Intereses de la deuda interna a largo plazo” por un valor de Q3650000.00, pero la descripción del renglón corresponde a Intereses de la deuda interna a corto Plazo.” (p. Vol.3.82)

“Se determinó que la Dirección de Crédito Público no le da seguimiento a la información del avance físico y financiero de los proyectos financiados con cooperación externa, rembolsable o no rembolsable...” (p. Vol.3.84)

“En la Dirección de Crédito Público no se verifica ni supervisa que los recursos trasladados por concepto de préstamos externos se apliquen a su destino específico establecido en los contratos de préstamos y decretos de aprobación del Congreso de la República.” (p. Vol.3.93).

La DCP es responsable de administrar el registro de los datos de la deuda pública, sea esta interna o externa. En el caso de la deuda externa participa en todas las negociaciones de endeudamiento del Gobierno, y en la revisión y registro de todas las transacciones presupuestarias vinculadas a procesos de endeudamiento, sean de ingresos o egresos. En el caso de la deuda interna es el Banco de Guatemala el operador de todas las transacciones en su calidad de agente financiero del Estado, y transmite a tiempo real a la DCP la información de las transacciones realizadas. De esta manera los registros de la DCP se mantienen actualizados con la información del endeudamiento interno y externo.

De esta manera, el registro de la DCP no solo es completo, sino que además es la fuente primaria de información y requisito para el procesamiento presupuestario. La administración del servicio de la deuda es también responsabilidad de la DCP, aunque el control y ejecución de los pagos recae en el Banco de Guatemala, así como la administración de la deuda interna. Por lo que dicha dirección es la que provee la información presupuestaria sobre el servicio de la deuda, tanto a nivel de formulación de presupuesto, como a nivel de programación de la caja, como para el ordenamiento de los pagos correspondientes. Tal como se mencionó en la evaluación anterior la información sobre la deuda interna y externa es actualizada mensualmente y reconciliada con los acreedores semestralmente. De esta manera, el registro es completo y refleja de modo fidedigno el estado de la misma.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior, pero a diferencia de la evaluación anterior no se ha evidenciado la existencia de informes mensuales sobre el estado de la deuda.

Calificación C. El registro de los datos de deuda pública interna y externa es completo, actualizado y reconciliado semestralmente, pero la CGC ha identificado algunos errores en el registro y no se emiten reportes periódicos de gestión y del estado de la deuda pública.

ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno.

Se evalúa si las necesidades de caja están respaldadas con información actualizada sobre las disponibilidades de efectivo en las cuentas de la tesorería para minimizar generación de deuda pública. Se analiza la gestión tal como es realizada al momento de la evaluación.

Tal como se mencionó en la evaluación anterior, la Tesorería lleva el control de todos los fondos disponibles para el Gobierno en la cuenta única y las conciliaciones y consolidación de saldos se realizan diariamente de modo automático.

Formando parte de la Cuenta Única se encuentran las cuentas especiales o secundarias de los proyectos, las cuales contienen los fondos depositados por el donante para la ejecución del proyecto. En los reportes emitidos directamente por el sistema de Tesorería sobre los movimientos realizados desde dichas cuentas se ha observado la existencia de retiros que no corresponden al proyecto o que no cuentan con adecuado respaldo documentario, así como demoras en el procesamiento de pagos y en el registro de los desembolsos. Aunque la cuenta única consolida todos los fondos del gobierno y procesa más de 30000 transacciones mensualmente, su administración aún está supeditada a un conjunto de operaciones manuales y a la participación de otras direcciones (DCE, DCP, DTP) ya que son estas las que participan en el registro de la transacción dependiendo del tipo de esta. Se ha tenido evidencia de desembolsos de donantes que han demorado algunas semanas en ser registrados y puestos a disposición del proyecto. Igual pasa con algunos pagos ejecutados por los proyectos desde sus cuentas secundarias que al demorarse originan reclamos de los proveedores. El procesamiento manual de un número tan alto de transacciones es también fuente de errores que se manifiestan en el débito de gastos en cuentas equivocadas o en el registro doble de transacciones. Se tiene evidencia de frecuentes cartas enviadas por los donantes a la Tesorería solicitando el reembolso de fondos por débitos incorrectos en cuentas de proyectos. Debe notarse que estos problemas no siempre se originan en la Tesorería o en otras dependencias de MINFIN, sino que en algunos casos provienen del registro incorrecto de los datos por las mismas unidades de proyecto, lo cual se ha evidenciado por el rechazo desde MINFIN de algunas transacciones que venían de estas unidades con datos inconsistentes.

Los procesos de registro de las transacciones en la Cuenta Única no parecen haber cambiado desde la evaluación anterior, pero en dicha evaluación no se recibió de parte de los Donantes comentarios respecto a estos errores en el procesamiento, por lo que no se hizo referencia a este tipo de problema. En la presente evaluación se ha obtenido evidencias de la existencia de estos casos que fueron proporcionadas por algunos donantes. Debido a que los errores fueron siempre corregidos, no se puede distinguir si los casos se han incrementado desde la evaluación anterior, o si el control de los donantes es ahora más exhaustivo. Esta evaluación basa su criterio en las evidencias recibidas, por lo que la calificación no necesariamente indicará un empeoramiento de la gestión.

La demora en el registro de los desembolsos ejecutados por los donantes, así como el debitar indebidamente dichas cuentas, introduce un elemento de error en el proceso de consolidación y no permite establecer los saldos de caja de manera precisa.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior, pero en párrafos precedentes se describen algunas debilidades que impactan en la gestión. El cambio en la calificación parece deberse a las mejores evidencias recibidas no a un empeoramiento de la gestión.

Calificación B. La mayoría de los saldos de caja del sistema de la TN se calculan y consolidan diariamente.

iii) *Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías.*

Se evalúa si el otorgamiento de garantías contingentes se registra de forma transparente y oportuna, de tal forma que se pueda contar con información sobre el riesgo fiscal implícito. El periodo de referencia es el año 2011.

Al igual que en la evaluación anterior, se pudo evidenciar el registro adecuado de las garantías vigentes e históricas emitidas por el gobierno. El marco normativo²⁷ que no ha cambiado en los últimos años, establece que el Congreso de la República (previa opinión del Ejecutivo y de la Junta Monetaria del BANGUAT sobre el impacto fiscal que estas operaciones tendrán²⁸), es la única entidad autorizada para aprobar operaciones de crédito público, sea que esta provenga del Ejecutivo o de cualquier entidad estatal.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior.

Calificación A. Existe un procedimiento bien definido para el otorgamiento de préstamos y garantías, basado en criterios transparentes y metas fiscales. El Congreso de la República es la única entidad autorizada para aprobarlos.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de inf.	Evidencias aplicables
ID-17	B+	B	Método de Calificación M2				
(i)	C	C	El registro de los datos de deuda pública interna y externa es completo, actualizado y reconciliado semestralmente, pero la CGC ha identificado algunos errores en el registro y no se emiten reportes periódicos de gestión y del estado de la deuda pública	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior, pero a diferencia de la evaluación anterior no se ha evidenciado la existencia de informes mensuales sobre el estado de la deuda	Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y reconcilian por lo menos anualmente. Los datos se consideran de calidad razonable, aunque se reconocen algunas lagunas y problemas de conciliación. Sólo se presentan ocasionalmente informes sobre el volumen de la deuda y su servicio, o bien su alcance es limitado	DCP DEF CGC	- Informe CGC Liquidación Presupuesto 2011 - WEB MINFIN

²⁷ Constitución Política de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1985), Ley del Organismo Ejecutivo (Congreso de la República, Decreto 114, 1997), Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Congreso de la República, Decreto 16, 2002), Ley Orgánica del Presupuesto (Congreso de la República, Decreto 101, 1997)

²⁸ Las opiniones previas del Ejecutivo y del BANGUAT se refieren a la conveniencia, necesidad e impacto fiscal de los créditos propuestos, verificando que estos no afecten las metas fiscales establecidas ni la sostenibilidad de la deuda

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de inf.	Evidencias aplicables
ID-17	B+	B	Método de Calificación M2				
(ii)	A	B	La mayoría de los saldos de caja del sistema de la TN se calculan y consolidan diariamente	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior, pero en párrafos precedentes se describen algunas debilidades que impactan en la gestión. El cambio en la calificación parece deberse a las mejores evidencias recibidas no a un empeoramiento de la gestión	Los saldos de caja se calculan al menos semanalmente y se consolidan, pero algunos fondos quedan fuera del proceso.	TN	- Manuales SICOIN - Estados de las cuentas bancarias de proyectos
(iii)	A	A	Existe un procedimiento bien definido para el otorgamiento de préstamos y garantías, basado en criterios transparentes y metas fiscales. El Congreso de la República es la única entidad autorizada para aprobarlos	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior	El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y metas fiscales, y todos los préstamos y garantías son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable	DCP	- Art. 171 Constitución Política de la República - Art. 35 Ley del Organismo Ejecutivo - Art. 57 Ley Orgánica del Banco de Guatemala Art. 50 Ley Orgánica del Presupuesto

ID-18. Eficacia de los controles de la nómina

En este indicador se evalúa la integridad de los registros de personal y la eficiencia de los procesos de administración de los recursos humanos y de procesamiento de la nómina en el Gobierno.

La Ley del Servicio Civil data de 1968 (Congreso de la República, Decreto 1748, 1968) y desde su adopción no ha sido modificada de manera sustantiva, a pesar de los intentos de actualización²⁹. La ley del Servicio Civil define tres tipos de servicios para efectos de su aplicación, el servicio exento³⁰; el servicio sin oposición³¹; y el servicio por oposición que incluye los puestos no comprendidos en las clasificaciones anteriores. Adicional a los servicios exentos, por disposición constitucional no hacen parte de la ley del servicio civil las nóminas de los organismos legislativo y judicial, las municipalidades y las entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas, las cuales se registrarán por sus propias leyes. Así

²⁹ ONSEC en el 2008 reactivó la discusión y redacción de una propuesta con la constitución de una Mesa de Diálogo Permanente, integrada por funcionarios del gobierno (ONSEC, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el INE, el INAP, SEPAZ) y representantes de las federaciones sindicales del sector público. En febrero de 2010, se inició el trámite ante el Congreso y en julio de 2010, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales emitió dictamen favorable a la Iniciativa. Los debates y el proceso de aprobación no se realizó.

³⁰ No sujeto a la Ley del Servicio Civil

³¹ Conformado por los asesores técnicos, asesores jurídicos y directores de hospitales

mismo vale la pena señalar que existen regulaciones especiales para la gestión de personal de la carrera docente, el servicio exterior y las fuerzas armadas.

El Manual de Especificaciones de Clases de Puestos está diseñado sobre la base de ‘Clase Ancha’ o genérica, y cuenta con doce series, 74 clases de puestos y 433 especialidades. De otra parte la clasificación presupuestaria de los empleados se subdivide en cinco categorías, i) los empleados permanentes (categoría 011), ii) los contratados (022), iii) el personal supernumerario temporal (021), iv) otras remuneraciones de personal temporal (029), y v) los jornales (031).

i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina

El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2012).

Esta dimensión evalúa la integración de las siguientes bases: los registros de la nómina, que contienen el historial de pagos al trabajador; las fichas de personal, que contienen la información personal, laboral y profesional de los trabajadores; y, la clasificación de puestos de trabajo (escalafón), que contiene la descripción de funciones, obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos y que, además, establece la escala salarial a la cual pertenece el trabajador. Se evalúa también cómo se verifica periódicamente la consistencia de la información que estas bases contienen.

Como un módulo del SIAF, GUATENOMINA (Sistema de Nómina y Registro de Personal)- es un software administrado por el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) que no permite integrar aún la totalidad de los registros de la nómina de todos los servidores públicos y además tiene pendientes algunos desarrollos para lograr una cobertura total en la administración del sistema. En la actualidad, quedan por culminar la implementación de los módulos para ingresar servidores del grupo 31 (ubicados en especial en las nóminas de los Ministerios de Educación, Comunicaciones Infraestructura y Vivienda), el de clases pasivas, el grupo 021³², al cual le quedan pendientes 10 instituciones, y también por iniciar la implementación de los módulos de reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo, control de vacaciones y el banco de batos interinstitucional.

A pesar de los esfuerzos y avances realizados, la base de datos no es completa aún, contiene los pagos, la clasificación de los puestos de trabajo y la escala salarial definida por el servicio civil para el 80% de los servidores públicos de la nómina de las entidades del Gobierno Central, no posee información actualizada de la hoja de vida de los servidores públicos (estudios, capacitación o datos de familiares), ni se realizan procesos para verificar su consistencia o impulsar la incorporación de la información faltante. Con respecto a la nómina de pensionados, la base presenta importantes inconsistencias como en el caso de las pensiones por orfandad en los que se han detectado pagos que se mantienen a pesar que se encuentra superado el plazo para su disfrute.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se ha avanzado en el uso del sistema de GUATENOMINA al integrar la totalidad de entidades del Gobierno Central, sin embargo, aún falta implementar módulos en el sistema para incorporar y administrar el personal de los renglones 21, 31 y la nómina de pensionados, y opciones como los módulos para reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo, control de vacaciones y el banco de batos interinstitucional. De otra parte no se realizan procesos para validar y actualizar las hojas de vida de los funcionarios.

³² MINEDUC opera sus registros del renglón 021 en este módulo desde finales de 2010. El MINFIN iniciará octubre de 2012. La Secretaría de Bienestar Social iniciará en noviembre de 2012 y el Fondo Nacional para la Paz en diciembre de 2012. Quedan solo 10 instituciones que administran el renglón 021, para iniciar en el 2013

Calificación D. No existen datos completos para la totalidad de la hoja de vida de los servidores públicos, ni está integrada al sistema la totalidad de las nóminas de los servidores públicos, por cuanto está pendiente culminar la implementación de los módulos para el registro y administración de los renglones presupuestales 21, 31 y la nómina de pensionados. También está por desarrollar en el sistema opciones para reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo, control de vacaciones y el banco de batos interinstitucional.

ii) *Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina*

El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2012).

Esta dimensión evalúa la eficiencia de la administración de los registros de personal y de nómina, con base en la oportunidad de actualización, la oportunidad en el pago de los salarios y el nivel de reajustes que se presentan por efecto de errores o información desactualizada.

El trámite administrativo y el registro para realizar las actualizaciones en los casos de reajustes por efectos de traslados, bonos y complementos, registro de horas extras y por cambios de escalafón en la nómina de educación, no son oportunos y generan atrasos en los pagos en promedio de 7 meses para el 2011 y de 9 meses en lo corrido del 2012. Para el 2011 los ajustes afectaron al 9% de los empleados y el valor representó el 0,6% del valor total de la nómina y para el 2012 (con corte a noviembre) se han afectado 6% de empleados y por un valor del 0,5% de la nómina, como se puede observar en la Tabla 34.

Tabla 34 - Reajustes realizados en los pagos de salarios

AÑO	Número de empleados	Número total	% de ajustes	Valor ajuste	Valor total nómina	% de ajuste	Promedio de meses
2009	149,027	171,748	87%	358,889,485	7,767,962,800	4,6%	39
2010	48,656	184,374	26%	121,145,913	8,544,402,505	1,4%	41
2011	20,080	213,426	9%	59,417,394	10,618,390,876	0,6%	7
2012 (*)	10,629	187,343	6%	45,509,288	8,402,500,579	0,5%	9

Fuente: GUATENOMINA / (*) Corte a noviembre de 2012

Se debe destacar que para el 2011 se presenta una reducción importante de los casos debido a la modificación del procedimiento para actualizar se manera simultánea el registro de la toma de un nuevo empleo y la entrega del anterior, situación que antes se realizaba por separado y que generaba inconsistencias en la información de la nómina.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología con los aplicados en la presente evaluación. Ahora se logró establecer la frecuencia de reajustes en la nómina y el rezago promedio de 9 meses, los cuales se generan por demoras en el registro de traslados, bonos y complementos, horas extras y cambios de escalafón en la nómina de educación. En la anterior evaluación no hubo información disponible para cuantificar la magnitud de los reajustes.

Calificación D. En el 2012 se han presentado demoras en promedio de nueve meses y para un 6% de los empleados de la nómina, ocasionados por efecto de la desactualización de la información de los registros de traslados, bonos, complementarios y de ascensos en el escalafón.

iii) *Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina*

En esta dimensión, se evalúa la eficacia de los controles sobre la nómina y los registros de personal, los cuales no sólo deben estar concentrados en los procedimientos informáticos, sino también, en los procedimientos de gestión institucionales y en la asignación de responsabilidades específicas para los funcionarios que la administran. El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2012).

En la actualidad el sistema GUATENOMINA cuenta con una administración de los usuarios centralizada y bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas y más en concreto de la Dirección de Contabilidad del Estado. Los usuarios se asignan para cada institución con perfiles de registradores o autorizadores y de acuerdo con las funciones correspondientes. Es importante mencionar que éste control se ha debilitado por la ausencia de una verificación a los usuarios creados, es decir no existe una inactivación de los usuarios cuando cambian de funciones o de entidad o cuando se crean nuevos usuarios, y tampoco existen verificaciones al uso correcto y restringido de los perfiles y usuarios suministrados. De otra parte las auditorías realizadas por la CGC identifican fallas en los controles internos, al encontrar casos como el del Ministerio de Educación, en el cual no se realizan las gestiones para depurar las plazas de acuerdo a los expedientes del personal, situación que genera reportes y pagos sobre datos que no son reales, como los casos de registros incoherentes de personas mayores de 100 años activos en la nómina o los que tienen números negativos en las edades; o los del Ministerio de Salud en el cual se contrata personal temporal para realizar funciones de personal permanente y no de naturaleza administrativa u operativa como corresponde bajo el renglón 29; y las fallas como las detectadas en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda en relación con el control de asistencia con lo cual se pueden llegar a eventos en los cuales se cancelan salarios sin el cumplimiento de la jornada laboral y contrataciones de personas sin cumplir con el perfil del puesto (CGC, Contraloría General de Cuentas, 2012)

En relación con las validaciones internas del sistema, GUATENOMINA cuenta con controles que impiden la duplicidad de funciones o de cargos en todo el personal registrado en el sistema y ha avanzado también en la implementación de algunos vínculos con otros registros públicos como la interface existente con el Número del Seguro Social del IGSS y el Número de Identificación Tributaria SAT. Están en proceso controles para comprobar la identificación con el registro de personas RENAP y la confirmación de activación de la cuenta bancaria con el sistema financiero.

Para el caso de la creación de un puesto, existe un procedimiento interinstitucional que comprende un análisis de recursos humanos y financiero en la entidad y un proceso de aprobación a cargo de la ONSEC y la DTP de MINFIN. Posterior a la aprobación del cargo la entidad entra a realizar el proceso de selección para ocupar la vacante.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se han debilitado los controles otorgados por el administrador del sistema para el registro y autorización por parte de los usuarios asignados en las instituciones y las auditorías realizadas por la CGC identifican fallas en los controles internos, como la generación de reportes y pagos sobre datos que no son reales, el uso inadecuado de los renglones de contratación de personal para realizar funciones de naturaleza administrativa u operativa, fallas en el control de asistencia con lo cual se pueden llegar a eventos en los cuales se cancelan salarios sin el cumplimiento de la jornada laboral y la contratación de personas sin cumplir con el perfil del puesto.

Calificación C. Los controles del registro y autorización de los usuarios definidos en el sistema para la modificación a la nómina se ha debilitado por falta de control en el mantenimiento de los usuarios y la CGC identifica fallas en los controles internos, como la generación de reportes y pagos sobre datos que no son reales, el uso inadecuado de los renglones de contratación de personal para realizar funciones de naturaleza administrativa u operativa, fallas en el control de asistencia y la contratación de personas sin cumplir con el perfil del puesto.

iv) *Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios*

Esta dimensión evalúa la frecuencia con que los registros de personal y de nómina son auditados, tanto en sus aspectos de registro como de procedimientos de gestión, y si estos procedimientos son integrales a nivel del gobierno. El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como fue realizada en los últimos tres ejercicios fiscales completados (2009, 2010 y 2011).

Las auditorías a la nómina las realiza la CGC con un enfoque financiero y formal que busca detectar errores administrativos o de registro de datos, pero sin llegar a profundizar en los procesos de gestión de asignación de cargos, reclutamiento, cumplimiento de requisitos, permanencia en el cargo o ascensos, la calidad de la información, entre otros. Las auditorías adelantadas no se han extendido tampoco a todas las entidades del gobierno, se han concentrado en los principales Ministerios como los de Educación y Salud y en la operación del sistema GUATENOMINA.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se han debilitado los controles de ingreso y modificación por parte de los usuarios autorizados en las instituciones

Calificación C. Se han realizado auditorías parciales a la nómina por parte de la CCG

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-18	D+	D+	Método de Calificación M1				
(i)	D	D	No existen datos completos para la totalidad de la hoja de vida de los servidores públicos, ni está integrada al sistema la totalidad de las nóminas de los servidores públicos, por cuanto está pendiente culminar la implementación de los módulos para el registro y administración de los renglones presupuestales 21, 31 y la nómina de pensionados. También está por desarrollar en el sistema opciones para reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo, control de vacaciones y el banco de batos interinstitucional.	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se ha avanzado en el uso del sistema de GUATENOMINA al integrar la totalidad de entidades del Gobierno Central, sin embargo, aún falta implementar módulos en el sistema para incorporar y administrar el personal de los renglones 21, 31 y la nómina de pensionados, y opciones como los módulos para reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo, control de vacaciones y el banco de batos interinstitucional. De otra parte no se realizan procesos para validar y actualizar las hojas de vida de los funcionarios.	La integridad de la nómina está socavada considerablemente por la falta de registros completos y de una base de datos del personal, o por la falta de conciliación entre las tres listas.	MINFIN /GUATENOMINAS ONSEC	Informes de GUATENOMINA
(ii)	C	D	En el 2012 se han presentado demoras	La evaluación del año 2009 coincide en sus	Las demoras en la introducción de los	MINFIN /GUATENOMINA	Informes de GUATENOMINA

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-18	D+	D+	Método de Calificación M1					
			en promedio de nueve meses y para un 6% de los empleados de la nómina, ocasionados por efecto de la desactualización de la información de los registros de traslados, bonos, complementarios y de ascensos en el escalafón	critérios y en la metodología con los aplicados en la presente evaluación. Ahora se logró establecer la frecuencia de reajustes en la nómina y el rezago promedio de 9 meses, los cuales se generan por demoras en el registro de traslados, bonos y complementos, horas extras y cambios de escalafón en la nómina de educación. En la anterior evaluación no hubo información disponible para cuantificar la magnitud de los reajustes	cambios en la nómina y en la lista nominal suelen ser considerablemente mayores a tres meses y exigen ajustes retroactivos generalizados	ONSEC		
(iii)	B	C	Los controles del registro y autorización de los usuarios definidos en el sistema para la modificación a la nómina se ha debilitado por falta de control en el mantenimiento de los usuarios y la CGC identifica fallas en los controles internos, como la generación de reportes y pagos sobre datos que no son reales, el uso inadecuado de los renglones de contratación de personal para realizar funciones de naturaleza administrativa u operativa, fallas en el control de asistencia y la contratación de personas sin cumplir con el perfil del puesto.	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se han debilitado los controles otorgados por el administrador del sistema para el registro y autorización por parte de los usuarios asignados en las instituciones y las auditorías realizadas por la CGC identifican fallas en los controles internos, como la generación de reportes y pagos sobre datos que no son reales, el uso inadecuado de los renglones de contratación de personal para realizar funciones de naturaleza administrativa u operativa, fallas en el control de asistencia con lo cual se pueden llegar a eventos en los cuales se cancelan salarios sin el cumplimiento de la jornada laboral y la contratación de personas sin cumplir con el perfil del puesto	Existen controles, pero no son suficientes para asegurar la plena integridad de los datos.	MINFIN /GUATENOMINA ONSEC	Informes de GUATENOMINA	
(iv)	C	C	Se han realizado auditorías parciales	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en	Dentro de los tres últimos años se han	MINFIN /GUATENOMINA	Informes de GUATENOMINA	

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-18	D+	D+	Método de Calificación M1					
			a la nómina por parte de la CCG	sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se han debilitado los controles de ingreso y modificación por parte de los usuarios autorizados en las instituciones	realizado encuestas de personal o auditorías parciales de la nómina.	ONSEC CGC	Informes de auditoría CGC	

ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones.

Esta dimensión evalúa sobre la base de una nueva metodología en el PEFA para este indicador el marco jurídico para las contrataciones y adquisiciones, el uso de métodos competitivos de adquisiciones, el acceso a información confiable y oportuna y la existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones. El período de referencia es a como se encuentra actualmente.

i) Transparencia, integridad y competencia en el marco jurídico y reglamentario.

El marco normativo vigente constituido por Ley de Contrataciones (Decreto 57-92) y su Reglamento (Decreto 1056-92), ha sufrido algunas pocas modificaciones en los últimos años a través de los Decretos 45 de 2010 y 6 de 2011, normas que incorporaron al ordenamiento jurídico la modalidad de contratos abiertos para la compra de suministros y bienes.

La medición del marco normativo se realiza con base en las siguientes condiciones:

Condición a satisfacer	Términos para el cumplimiento por el sistema existente	Evaluación
Estar organizado jerárquicamente y establecer claramente el orden de precedencia	La estructura legal está ordenada jerárquicamente y parte de una ley general de contrataciones (Congreso de la República, Decreto 57, 1992) y un reglamento que la desarrolla (MINFIN, 1992). También el Gobierno expide resoluciones para regular procedimientos y aspectos técnicos sobre el uso del sistema "GUATECOMPRAS" (MINFIN, 2010). No obstante esta regulación específica, algunas entidades como el caso de FONAPAZ o el INDE, tienen la facultad de establecer reglamentos propios e independientes. También se presentan regulaciones del Gobierno en aspectos no contemplados en la ley, como en el caso de la Resolución 11-2010 que determina la obligatoriedad de la publicación en GUATECOMPRAS de todas las modalidades de compra, sin excepción (Artículo 9), incluidas cotizaciones de precios y las compras directas. También existen reglamentos particulares en las entidades que fijan propios requisitos y procedimientos.	No cumple
Ser de libre y fácil acceso para el público a través de los medios adecuados	Las normas están disponibles para el público en el portal GUATECOMPRAS y además se publican en el diario de Centroamérica, Órgano oficial del Estado	Si cumple
Ser aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos	La Ley Contrataciones y Adquisiciones se aplica para la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales. No se aplica para los casos de los fondos públicos ejecutados por medio de fideicomisos, los cuales atienen a normas del derecho privado y tienen reglamentos particulares no normados; las Organizaciones No Gubernamentales que reciban o administren recursos públicos, salvo cuando el convenio especifique la aplicación de las normas de contratación y adquisiciones; y para algunas entidades que en su ley de creación establezcan	No cumple

Condición a satisfacer	Términos para el cumplimiento por el sistema existente	Evaluación
	una capacidad para contratar de manera autónoma, como es el caso del Instituto de Energía INDE (Congreso de la República, Decreto 64, 1994) y el Fondo para la Paz FONAPAZ (Acuerdo 408, 1991)	
Hacer de la competencia abierta el método normal de adquisiciones y especificar claramente las situaciones en que pueden usarse otros métodos y la manera de justificarlos	La Ley de Adquisiciones del Estado no establece como principio objetivo y expreso el promover o garantizar la competencia abierta, en la norma se detallan los diferentes regímenes existentes sin llegar a determinar cuál debería ser el método normal. En los artículos 17 a 42 se especifican los procedimientos para la licitación pública, y en los artículos 38 a 39 el régimen de cotización. Para los casos de compras de montos inferiores a Q.90000, la ley autoriza la contratación bajo la responsabilidad y autorización previa de la autoridad administrativa y, tomando en cuenta el precio, calidad, plazo de entrega y demás condiciones que la entidad defina y sean favorables	No cumple
Brindar acceso público a toda la siguiente información sobre las adquisiciones: los planes de adquisiciones públicas, las oportunidades de licitación, la adjudicación de contratos, y datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones	La ley establece el deber de publicar en el Sistema de GUATECOMPRAS, las convocatorias a licitación, sus bases de cotización, especificaciones técnicas, criterios de evaluación, preguntas, respuestas, listado de oferentes, actos de adjudicación y los contratos de las contrataciones y adquisiciones. Estas disposiciones se cumplen y la información es de acceso al público. La ley de contrataciones no incluye la publicación de planes de adquisiciones públicas y estos no son publicados.	No cumple
Ofrecer un proceso administrativo independiente de revisión de las adquisiciones por el que se tramitarán las reclamaciones relativas a ellas que presenten los participantes antes de la firma de los contratos	La ley contiene un capítulo en donde se establecen en vía administrativa los recursos de revocatoria, el cuál procede contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma; o el de reposición contra las resoluciones dictadas por los ministerios y contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores individuales o colegiadas de las entidades descentralizadas o autónomas. Después de la vía administrativa se contempla una segunda instancia ante la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y una alternativa de conciliación por medio de la jurisdicción arbitral.	Si cumple

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables

Calificación C. El marco jurídico cumple con dos de las seis condiciones establecidas en el indicador de la presente metodología PEFA.

ii) Uso de métodos competitivos de adquisiciones

La evaluación de la presente dimensión se realiza midiendo la proporción de montos contratados por métodos menos competitivos que han sido justificados siguiendo lo establecido en el marco normativo existente. El período de referencia es a cómo se desarrolla actualmente la gestión.

La Ley de Contrataciones incluye modalidades de adquisición, como licitaciones, cotizaciones, contratos abiertos que son consideradas métodos competitivos y compras directas y un número considerable de excepciones que se encuentran contenidas en el artículo 44 de la ley de contrataciones que se incluye en el Anexo 1.9 - Casos de excepción en la legislación de adquisiciones del presente informe. Hay que tener en cuenta también que una fracción importante de la contratación se ejecuta a través de fideicomisos y algunas organizaciones gubernamentales que se rigen por normas del derecho privado.

En la Tabla 35 - Valor de los contratos adjudicados por modalidad se incluye el valor estimado de los contratos adjudicados por cada modalidad y clasificados entre competitivos y no competitivos. En el período se observa un aumento del valor de los contratos adjudicados por métodos no competitivos de

58% en el 2009 a 65% en el 2011. Hay que advertir valores por métodos no competitivos puede ser mayor, por cuanto la información que se presenta puede no contener los valores adjudicados por contratos bajo la modalidad de compras directas adjudicados por fideicomisos y organizaciones no gubernamentales, sobre los cuales no se tiene con certeza de los datos publicados por estas organizaciones al no ser de obligatoria publicación en GUATECOMPRAS.

Tabla 35 - Valor de los contratos adjudicados por modalidad (millones de Quetzales)

Métodos	2009	%	2010	%	2011	%
Licitación pública	1.153	15%	2.394	18%	2.868	20%
Contrato abierto	336	4%	877	7%	63	0%
Cotización	1.738	22%	2.181	17%	2.126	15%
Compra directa por ausencia de ofertas	42	1%	52	0%	59	0%
Total contratos competitivos	3.270	42%	5.504	42%	5.116	35%
Compra directa	307	4%	701	5%	886	6%
Excepción y otros procedimientos	2.881	37%	5.694	43%	4.835	33%
Transparencia en el uso de fondos públicos y otros contratos (Art. 54*)	1.288	17%	1.216	9%	3.821	26%
Subtotal contratos no competitivos	4.518	58%	7.664	58%	9.601	65%
Total	7.745	100%	13.115	100%	14.658	100%

Fuente: Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

(*) El artículo 54 del Decreto 57-92 modificado por el Decreto 27-2009, establece que las organizaciones no gubernamentales, fideicomisos, asociaciones, fundaciones y en general toda entidad privada o mixta que administren recursos públicos debe publicar y gestionar en GUATECOMPRAS cuando superen el monto de compras directas

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables.

Calificación D. Para el 2011 más del 60% de los contratos se adjudicaban por métodos no competitivos.

iii) Acceso al público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones

El sistema de adquisiciones en Guatemala cuenta desde el 2003 con un portal denominado GUATECOMPRAS para gestionar y publicar la información sobre adquisiciones públicas, el cuál debe ser usado por todas las entidades públicas, privadas o no gubernamentales que utilicen recursos públicos y es de consulta abierta. A través del mismo se puede acceder a información de oportunidades de licitación, adjudicación de contratos y datos sobre las inconformidades. No cuenta con información de los planes de adquisiciones.

En el portal publican información todas las entidades del nivel central del Gobierno, las municipalidades y organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, patronatos, cooperativas, comités, organismos regionales e internacionales, fideicomisos y toda entidad privada o mixta, nacional o extranjera que reciba y/o administre fondos públicos. No obstante, un porcentaje de cerca del 1% del valor de los contratos no son publicados por efecto del artículo 54 del Decreto 57-92 modificado por el Decreto 27-2009, que establece que las organizaciones no gubernamentales, fideicomisos, asociaciones, fundaciones y en general toda entidad privada o mixta que administren recursos públicos no están obligados a publicar y gestionar en GUATECOMPRAS cuando el monto no supere el valor fijado para las compras directas.

Tabla 36 - Valor de los contratos publicados 2010 y 2011 (millones de quetzales)

Concepto	2010	%	2011	%
Total publicado	7.745	98%	13.115	99%
No publicado	190	2%	189	1%
Valor total	7.935	100%	13.304	100%

Fuente: Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables

Calificación B. No se publican los planes de adquisiciones públicas en el portal. La información en el sistema de GUATECOMPRAS está actualizada y comprende a la totalidad de entidades del Gobierno Central, municipalidades, organizaciones no gubernamentales y fideicomisos y el 99% del valor de los contratos con recursos públicos.

iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones

Esta dimensión evalúa si se cuenta con un sistema administrativo independiente para procesar las reclamaciones. El periodo de referencia es a cómo se desarrolla actualmente la gestión.

La metodología PEFA mide la idoneidad del sistema en función del cumplimiento de los siguientes siete elementos, en los que se espera que las reclamaciones son resueltas por un órgano que:

Condición a satisfacer	Términos para el cumplimiento por el sistema existente	Evaluación
i) Está integrado por profesionales expertos, que conocen el marco jurídico de las adquisiciones, y también cuenta con miembros que son representantes del sector privado y la sociedad civil, así como del Gobierno	Existen dos instancias para resolver las reclamaciones, la primera de ellas es administrativa y se realiza ante la autoridad de la entidad contratante, la segunda instancia es judicial y se realiza ante los Tribunales Contencioso Administrativos, no necesariamente especializados en el tema de adquisiciones	No cumple
ii) No participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos	La primera instancia se cumple ante la institución contratante	No cumple
iii) No aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas	No se aplican cargos para las inconformidades, denuncias y reclamaciones	Si cumple
iv) Sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones	Se establecen varios procedimientos claros para la presentación de reclamaciones. Existe la opción de inconformidades por medio de GUATECOMPRAS, recursos en instancia administrativa y judicial y también existen las opciones del arbitraje y el recurso de amparo	Si cumple
v) Ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones;	Dentro de las normas de contrataciones no se establece una facultad expresa para suspender el proceso de adquisiciones	No cumple
vi) Dicta decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones, y	Se establecen plazos para presentar y dar respuesta en los recursos administrativos que se cumplen por los general	Si cumple
vii) Dicta decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).	La Ley de Adquisiciones establece que las resoluciones de los recursos de revocatoria y reposición deberán ser por escrito, razonadas y fundamentadas en derecho, causando estado y con ellos se agotará la vía administrativa. Estas pueden ser recurridas ante el Tribunal Contencioso y estas son definitivas de cumplimiento obligatorio.	Si cumple

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables

Calificación D. El sistema de tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta a los criterios i) y ii) y además a otro criterio y no existe un órgano independiente especializado en materia de adquisiciones

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-19	D+	D+	Método de Calificación M2					
(i)	D	C	El marco jurídico cumple con dos de las seis condiciones establecidas en el indicador de la presente metodología PEFA	La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables	El marco jurídico cumple con dos o tres de los seis requisitos enumerados	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado GUATECOMPRAS	Ley de contrataciones y adquisiciones y su Reglamento	
(ii)	D	D	Para el 2011 más del 60% de los contratos se adjudicaban por métodos no competitivos.	La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables	Cuando los contratos se adjudican por métodos distintos de la competencia abierta, se justifican conforme a los requisitos legales. En menos del 60% del valor de los contratos adjudicados, O cuando no se cuente con datos confiables.	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado GUATECOMPRAS	Informes de GUATECOMPRAS	
(iii)	B	B	No se publican los planes de adquisiciones públicas en el portal. La información en el sistema de GUATECOMPRAS está actualizada y comprende a la totalidad de entidades del Gobierno Central, municipalidades, organizaciones no gubernamentales y fideicomisos y el 99% del valor de los contratos con recursos públicos	La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables	Por lo menos tres de los componentes de la principal información sobre las adquisiciones son cabales y confiables con respecto a las unidades gubernamentales a las que corresponde el 75% de las operaciones de adquisiciones (por valor) y se ponen a disposición del público de manera oportuna a través de los medios adecuados.	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado GUATECOMPRAS	Ley de contrataciones y adquisiciones y su Reglamento GUATECOMPRAS	

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-19	D+	D+	Método de Calificación M2					
(iv)	NA	D	El sistema de tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta a los criterios i) y ii) y además a otro criterio y no existe un órgano independiente especializado en materia de adquisiciones	La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables	El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta a los criterios i) y ii) y a otro de los demás criterios, O no existe un órgano independiente de examen de las reclamaciones en materia de adquisiciones	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	Ley de contrataciones y adquisiciones Código Contencioso Administrativo	

ID-20. Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

Este indicador evalúa la existencia, entendimiento y acatamiento de los sistemas de control interno relativos a los compromisos de gasto y pago de los bienes y servicios adquiridos por las entidades públicas. Otros indicadores comprendidos en la metodología PEFA evalúan los controles de la gestión de deuda (ID-17), de la nómina (ID-18) y de los anticipos (ID-22). El período de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a la gestión tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2012).

La Contraloría General de Cuentas (CGC), entidad que tiene como atribución normar el control interno institucional y de la gestión de las unidades de auditoría interna (Congreso de la República, Decreto 31, 2002) expidió en el 2006 el Marco Conceptual del Control Interno, así como las Normas Generales de Control Interno, estas normas no se han modificado durante los últimos tres años y para mayor información sobre su contenido se puede ver el informe PEFA 2006-2009 publicado en el 2010.

i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto

La Ley Anual del Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2011, (Congreso de la República, Decreto 54, 2010) confirmó la prohibición legal que las entidades de la Administración Pública Central, entidades descentralizadas y entidades autónomas, adquirieran compromisos o devengaran gastos sin contar con debida disponibilidad presupuestal y para ello instauró la Constancia de Disponibilidad Presupuestaria CDP, mecanismo que busca garantizar el cumplimiento de la ley. Esta medida se implementó para modificar la práctica generalizada de programar y suscribir contratos sin contar con la disponibilidad presupuestal y de caja, sin embargo, en la práctica el efecto ha sido parcial, pues se siguen presentando diferimientos en los pagos ocasionados por la falta de correspondencia entre el CDP, el contrato específico adjudicado y la real disponibilidad en caja. Cabe destacar que la Ley del Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2013 aprobada en el mes de noviembre de 2012, modificó la disposición ya existente para vincular de manera directa el CDP y el contrato adjudicado, norma que entrará en aplicación en la vigencia 2013. (Congreso de la República, Decreto 30, 2012).

Artículo 8. Constancia de disponibilidad presupuestarla. Previo a adquirir compromisos y devengar gastos por contratos de inversión física, ampliaciones, variaciones o modificaciones, las Entidades del Estado deben obtener del responsable de la Unidad de Administración Financiera, la constancia de disponibilidad presupuestaria que garantice que existe crédito que cubra el monto anual del contrato. Dicha constancia deberá aprobarse a través del Sistema de Gestión y será entregada al contratista y al funcionario, además deberá formar parte de los documentos que formalicen el contrato, incluyendo sus prórrogas, ampliaciones, disminuciones, variaciones o modificaciones.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, emitirá la constancia de disponibilidad presupuestaria y

financiera en montos mayores a noventa mil quetzales (Q.90000), para la adquisición de equipo médico quirúrgico y medicamentos.

En caso de estado de calamidad pública declarado conforme a la Ley de Orden Público, se estará a lo dispuesto en la misma

La práctica de adquirir compromisos sin la debida certeza sobre la disponibilidad de presupuesto y cuota en caja, ha generado significativos atrasos en los pagos que aún están por cuantificar, en lo que hoy se conoce como “deuda flotante”. Unido a la debilidad descrita, también se presentan fallas en la planificación y ejecución de los procesos de adquisición que inciden en la programación financiera, como aquellos que se suelen dar lugar por demoras en los procesos de licitación en donde la entidad adquiriente pierde la asignación de fondos prevista y debe efectuar nuevas solicitudes o realizar complicadas transferencias presupuestales.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La incorporación de los CDP es un cambio en el control del compromiso en el gasto que generó una mejora parcial.

Calificación C. El CDP no permite un control efectivo para el control de la disponibilidad presupuestal, es parcialmente eficaz, pues no permite restringir los compromisos a la disponibilidad real de efectivo.

ii) Amplitud, pertenencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno

Las Normas Generales de Control Interno son definidas por la CGC y se estructuran para su mayor entendimiento en:

- Normas de aplicación general
- Normas aplicables a los Sistemas de Administración General
- Normas aplicables a la Administración de Personal
- Normas aplicables al Sistema de Presupuesto Público
- Normas aplicables al Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental
- Normas aplicables al Sistema de Tesorería
- Normas aplicables al Sistema de Crédito Público

Además de estas normas las instituciones cuentan con manuales de procedimientos para el control interno, manuales para el registro y ejecución de contratos y acuerdos ministeriales que fijan instrucciones para el registro de los contratos en el Módulo de Control de Gestión del Sistema de Seguimiento (SIGES) y la incorporación de la información en el Sistema de Contabilidad Integrada - SICOIN. Además de las normas y procedimientos anteriores, las UDAI impulsan normativas particulares para regular aspectos como la administración del Fondo de Caja Chica, el Fondo Rotatorio Interno o los topes del valor de las compras mensuales (Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Ministerial 111, 2011).

El conjunto de normas mencionadas se constituyen en mecanismos y lineamientos para la salvaguarda de los recursos públicos, y a juicio de los auditores internos, su adaptación a cada institución facilita la operación en tanto se armonizan las políticas y condiciones operacionales de las instituciones con la ley, y por lo general son entendidas por los responsables de su aplicación, No obstante, los hallazgos de la CGC indican debilidades en el acatamiento de las mismas, pues las acciones legales y administrativas³³ por

³³ Los incumplimientos entre otras razones son por fraccionamiento de contratos, no envío de contratos a la CGC, omisiones en los procesos de licitación, falta de publicación en GUATECOMPRAS, deficiencias en los nombramientos de la Junta de Licitación o Cotización, y falta de actualización del Plan Operativo Anual

efecto del incumplimiento del control interno y las normas legales, se ha aumentado en los últimos años de 809 en el 2009 a 1027 en el 2011, cifras que representan un aumento del 27%.

Las normas existentes mencionadas y la práctica en la aplicación de los procesos de control interno en las instituciones no tienen la amplitud y pertinencia requerida, su enfoque es transaccional (numérico-legal) y no de riesgos, pues se centra más en la detección de inconsistencias individuales sobre lo actuado, que en la detección, prevención y eliminación de riesgos. De esta manera el control interno no provee insumos importantes para generar efectos en la formulación de políticas y para mejorar la eficiencia del sistema. En este mismo sentido y aunque toda dependencia debería contar con mapas de riesgos, estos no se han documentado en el mismo proceso y no se han implementado aún, es decir no se ha identificado como parte de un proceso interactivo con el personal responsable y en función de cumplimiento de sus objetivos, los riesgos y factores internos y externos que pueden afectar el resultado y los costos de las operaciones ni las medidas para atenuar sus efectos. Estos elementos faltantes implican que el control interno no cumple aún con los estándares internacionales y las NGCI y se vea afectada la eficiencia e integralidad de los controles internos.

En relación con la gestión integral de los procesos de contratación, las normas y los procesos de control interno en la práctica no abarcan de manera sistémica los problemas de ejecución que se presentan, tales como: i) las debilidades en el monitoreo y seguimiento, el cual es poco estructurado, esporádico y no estandarizado; ii) las debilidades en la planificación del presupuesto y la de las adquisiciones, las cuales no están coordinadas mediante un proceso interactivo que fortalezca a ambos sistemas y facilite adquisiciones eficientes y optimice la gestión del presupuesto y reduzca el incumplimiento de los pagos a los proveedores; iii) la falta de integración plena entre el sistema de adquisiciones y el sistema de gestión financiera y presupuestaria, el cual no facilita el control integral y oportuno y iv) los retrasos de ejecución frecuentes y prolongados que afectan el cumplimiento de las ejecuciones y los resultados esperados..

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se reportan mejoras en la gestión entre las dos evaluaciones.

Calificación C. Las normas y procedimientos de control interno son entendidas por los ejecutores involucrados y son de fácil aplicación, sin embargo, los controles no son pertinentes pues su enfoque es transaccional y no de riesgos y no abarca de manera sistémica los problemas de ejecución. En el momento no se han desarrollado mapas de riesgos y controles para mejorar los resultados y reducir costos.

iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones

Los informes de las UDAI y de la CGC revelan importantes y frecuentes incumplimientos en el control interno, en la ley y en las regulaciones, incluso se observa un incremento de los hallazgos para el 2011 de 59%. En la Tabla 37³⁴ presentada a continuación, se muestran los hallazgos encontrados por la CGC por tipo³⁵ y para el período objeto de ésta evaluación. Para mayor ilustración ver los informes ejecutivos de auditoría para los años respectivos en donde se detallan cada uno de los hallazgos por cada entidad, así como las acciones legales y administrativas adelantadas.

³⁴ Cifras extraídas de los Informes de Auditoría a la Liquidación de los Presupuestos Anuales 2006, 2007 y 2008

³⁵ Los hallazgos se clasifican como: (I) Control Interno y (ii) Cumplimiento. En la medida en que el cumplimiento legal es uno de los objetivos detallados en las NGCI, su incumplimiento también equivale a apartarse del control interno. Es decir que todos los hallazgos podrían clasificarse como de Control Interno.

Tabla 37 - Hallazgos identificados por la Contraloría General de Cuentas en la entidades de la Administración Central

Tipo de Hallazgo		2009	2010	2011
Tipo de hallazgo	Control Interno	336	210	285
	Cumplimiento a las leyes y regulaciones aplicables	490	437	747
Total Hallazgos		819	647	1027
Sanciones	Nº de sanciones	785	620	906
	% del total de hallazgos	95%	96%	88%
	Valor sanciones impuestas	42,654,502	22,226,235	164,239,050
	% del valor total acotado	53%	43%	29%
Formulación de cargos	Nº de cargos	29	17	50
	% del total de hallazgos	3,5%	3%	5%
	Valor cargos formulados	34,670,324	4,413,022	13,176,603
	% del valor total acotado	43%	9%	2%
Denuncias	Nº de denuncias	12	9	61
	% del total de hallazgos	1,5%	1%	6%
	Monto de denuncias presentadas	2,814,121	25,229,259	390,330,630
	% del valor total acotado	4%	48%	68%
Otras acciones	Nº de otras acciones	-	1	10
	% del total de hallazgos	-	0,15%	1%
	Monto de otras acciones	-	17,071	2,349,222
	% del valor total acotado	-	0,03%	0,4%
Totales	No total de hallazgos	819	647	1,027
	Valor total acotado	80,138,947	51,885,588	570,095,507

Fuente: Informes ejecutivos 2009, 2010 y 2011 CGC

Los informes del contralor en 2009, 2010 y 2011 indican las debilidades y el importante nivel de incumplimiento de las normas de control interno y en especial en el manejo de las compras y en el registro y procesamiento de las transacciones.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se reportan mejoras en la gestión entre las dos evaluaciones.

Calificación D. Los informes de la CGC y de las UDAI identifican frecuentes incumplimientos de control interno y en las regulaciones legales

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-20	D+	D+	Método de Calificación M1				
(i)	C	C	El CDP no permite un control efectivo para el control de la disponibilidad presupuestal, es parcialmente eficaz, pues no permite restringir los compromisos a la disponibilidad	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La incorporación de los CDP es un cambio en el	Se aplican procedimientos de control de compromisos del gasto, que son parcialmente eficaces, pero tal vez no abarquen integralmente todos los gastos u ocasionalmente pueden ser violados.	UDAI- MINFIN UDAI -MINSALUD UDAI- MINCOMUNICACIONES UDAI-MINEDUCACIÓN	Normas Generales de Control Interno Informes de Auditoría Marco Conceptual de Control Interno

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-20	D+	D+	Método de Calificación M1					
			real de efectivo	control del compromiso en el gasto que generó una mejora parcial.				
(ii)	C	C	Las normas y procedimientos de control interno son entendidas por los ejecutores involucrados y son de fácil aplicación, sin embargo, los controles no son pertinentes pues su enfoque es transaccional y no de riesgos y no abarca de manera sistémica los problemas de ejecución. En el momento no se han desarrollado mapas de riesgos y controles para mejorar los resultados y reducir costos.	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se reportan mejoras en la gestión entre las dos evaluaciones	Otras normas y procedimientos de control consisten en un conjunto básico de normas de procesamiento y registro de transacciones, que es entendido por los que están directamente involucrados en su aplicación. Algunas normas y procedimientos tal vez sean excesivos, en tanto que los controles pueden ser deficientes en esferas de menor importancia.	UDAI- MINFIN UDAI –MINSALUD UDAI- MINCOMUNICACIONES UDAI-MINEDUCACIÓN	Normas Generales de Control Interno Informes de Auditoría Marco Conceptual de Control Interno	
(iii)	D	D	Los informes de la CGC y de las UDAI identifican frecuentes incumplimientos de control interno y en las regulaciones legales	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se reportan mejoras en la gestión entre las dos evaluaciones	El conjunto básico de normas no se cumple en forma sistemática y generalizada debido al incumplimiento directo de las normas o al uso sistemático injustificado de procedimientos simplificados/de emergencia.	UDAI- MINFIN UDAI –MINSALUD UDAI- MINCOMUNICACIONES UDAI-MINEDUCACIÓN	Normas Generales de Control Interno Marco Conceptual de Control Interno Informes de Auditoría	

ID-21. Eficacia de la auditoría interna

El objetivo del presente indicador es verificar con base en los últimos reportes de AI, la eficacia de la función de auditoría interna de acuerdo con el comportamiento de los parámetros indicadores de su alcance y calidad; de la forma y oportunidad del reporte de los hallazgos; y de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la AI.

Las funciones de las Unidades de Auditoría Interna están reguladas por la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República y las Normas de Auditoría del sector

gubernamental, emitidas por la Contraloría General de Cuentas y por las Normas Generales de Control Interno.

Para efectos de esta evaluación se seleccionaron las UDAI de los Ministerios de Finanzas Públicas, Comunicación, Infraestructura y Vivienda, Salud Pública y Asistencia Social y Educación, en donde se reportaron debilidades en relación con limitaciones de personal, inestabilidad laboral del personal asignado a estas funciones, limitaciones logísticas para el desplazamiento, en recursos equipos y herramientas tecnológicas para cumplir con sus funciones. La eficacia de la auditoría interna fue evaluada como se realizó en el anterior PEFA, en conjunto con la eficacia del control interno, debido a que a dentro de las NGCI del País, se considera a la función de auditoría interna como parte integral de las mismas.

i) Alcance y calidad de la función de Auditoría Interna

Las UDAI han sido estructuradas en cada una de las instituciones del Gobierno y en su mayoría se cumplen, aunque su funcionalidad se ve afectada por la falta de independencia que genera el hecho que los auditores internos sean de libre nombramiento y remoción, y los efectos que esto genera en la estabilidad y continuidad de los procesos de mejoramiento. Las UDAI seleccionadas y para los años objeto de análisis no utilizan el análisis de riesgo, el esquema se basa en la experiencia para identificar áreas críticas y en el tamaño del presupuesto asignado como criterio de selección. No existe un proceso formal y documentado de mapas de riesgo y solo para la próxima vigencia se espera iniciar su implementación.

Las UDAI realizan cuatro tipos de auditoría que se ajustan a las normas para el ejercicio profesional de la auditoría: la financiera, la de gestión en la que se incluyen auditorías al uso de los sistemas, la administrativa y la auditoría especial. Más del 52% del esfuerzo se concentra en las auditorías financieras en donde prevalece el enfoque transaccional y no el del cumplimiento de los resultados esperados o de desempeño para medir el cuidado por la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos, ni sobre el comportamiento sistémico del control interno; cerca del 46% se dedica a auditorías administrativas y menos del 2% a auditorías especiales y a los sistemas. En la actualidad las auditorías aunque incluyen un análisis de las normas de control interno aplicado, su orientación es hacia la identificación de problemas en el registro de operaciones y no sobre problemas que obedezcan a una selección técnica de perfiles de riesgos y bajo la identificación de amenazas o causas de riesgos para priorizar pruebas de acuerdo a un mapa de frecuencia e impacto.

Las UDAI preparan planes anuales de auditoría que son aprobados por la máxima autoridad ejecutiva³⁶ - MAE y presentados a la CGC. Estos contienen la programación de las auditorías a realizar durante el año, distribuidas en su tipo o categoría. Sobre la ejecución del plan se presentan avances en cuanto al número de auditorías realizadas, sin embargo, no todos presentan informes que den cuenta de los avances obtenidos durante el año en los procesos críticos que se requieren mejorar por parte de las entidades. Los informes se caracterizan por relacionar los hallazgos de tipo transaccional y recomendaciones para corregir errores y, en algunos casos, acciones para sancionar irregularidades.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se evidencian cambios en la gestión

Calificación D. La auditoría a los sistemas es limitada y en las auditorías prevalece el enfoque transaccional. No cubren plenamente el cumplimiento de los resultados esperados o de desempeño para medir el cuidado por la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos y no se basan en riesgos, ni observan el comportamiento sistémico del control interno.

³⁶ La responsabilidad del control interno recae en la máxima autoridad de la respectiva entidad pública, ejemplo el ministro en el caso de un ministerio

ii) Frecuencia y distribución de los informes

Las Normas de Auditoría Gubernamental NAG (CGC, Contraloría General de Cuentas, 2006), establece en el numeral 4 Comunicación de Resultados, los criterios técnicos del contenido, elaboración y presentación del informe de auditoría y también define el proceso de discusión, la oportunidad, aprobación y presentación y seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones

En la práctica las UDAI cumplen con estas normas y elaboran los informes por cada auditoría una vez concluida para luego ser distribuidos a la unidad fiscalizada y a la MAE para que cumplan con las recomendaciones. También se remiten a la CGC. Para facilitar la labor de los auditores internos, la CGC desarrollo e implementó un sistema denominado SAG-UDAI, aplicativo informático que permite apoyar la gestión del auditor y de manera automática enviar el informe de los auditorías a la CGC. Es importante advertir que en la norma no existe la obligación de enviar los informes al Ministerio de Finanzas y estos tampoco son remitidos por los auditores a esta entidad.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se evidencian cambios en la gestión

Calificación C. Los informes se emiten una vez realizada la auditoría y son enviados a la unidad atendida, a la MAE y por medio del SAG-UDAI, a la CGC. No se remite el informe al Ministerio de Finanzas

iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de auditoría interna

Como se mencionó anteriormente las NAG en el numeral 4 – Comunicación de Resultados, establece los criterios técnicos para el seguimiento a la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría. Adicionalmente, las NGCI establecen que la CGC es responsable por asesorar la aplicación de las recomendaciones emitidas por la UDAI.

Las UDAI consultadas confirman que las recomendaciones son parcialmente atendidas por los auditados y en el caso del Ministerio de Educación se estima que entre el 35% y 40% de las recomendaciones no son tomadas en cuenta o se toman con demora y que incluso se constituyen en una situación de continua reiteración en los informes de seguimiento. Se menciona también que la CGC por lo general toma como base de sus auditorías los hallazgos realizados por la UDAI.

Las UDAI preparan parcialmente informes de gestión y no disponen de estadísticas e indicadores que permitan establecer el grado de aceptación y puesta en práctica de sus recomendaciones y los cambios experimentados en el control interno de las unidades auditadas. En los informes de las auditorías elaborados por otra parte de las UDAI se incluye el resultado del seguimiento y la respuesta por parte del auditado acerca de las observaciones, lo cual es un requisito de las normas vigentes, pero no se lleva una estadística de la tasa de cumplimiento de las recomendaciones. Es importante mencionar que las UDAI no tienen una capacidad sancionatoria y sus atribuciones permiten llegar al nivel de recomendación.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se evidencian cambios en la gestión

Calificación C. No existen reportes de seguimiento que cuantifiquen el nivel de aceptación de la recomendaciones, no obstante, los auditores estiman que entre el 35% y 40% no son atendidas por los auditados o se toman con demora.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-21	D+	D+	Método de Calificación M1				
(i)	D	D	La auditoría a los sistemas es limitada y en las auditorías prevalece el enfoque transaccional. No cubren plenamente el cumplimiento de los resultados esperados o de desempeño para medir el cuidado por la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos y no se basan en riesgos, ni observan el comportamiento sistémico del control interno	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se evidencian cambios en la gestión	No existe una auditoría interna centrada en el seguimiento de los sistemas, o bien ésta es muy limitada.	UDAI- MINFIN UDAI –MINSALUD UDAI- MINCOMUNICACIONES UDAI-MINEDUCACIÓN	Normas Generales de Control Interno Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Planes Anuales de Auditoría Informes de Auditoría
(ii)	C	C	Los informes se emiten una vez realizada la auditoría y son enviados a la unidad atendida, a la MAE y por medio del SAG-UDAI, a la CGC. No se remite el informe al Ministerio de Finanzas	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se evidencian cambios en la gestión	En el caso de la mayoría de las entidades del gobierno central, los informes se emiten periódicamente, pero tal vez no se presenten al Ministerio de Hacienda ni a la EFS.	UDAI- MINFIN UDAI –MINSALUD UDAI- MINCOMUNICACIONES UDAI-MINEDUCACIÓN	Planes Anuales de Auditoría Informes de Auditoría
(iii)	C	C	No existen reportes de seguimiento que cuantifiquen el nivel de aceptación de la recomendaciones, no obstante, los auditores estiman que entre el 35% y 40% no son atendidas por los auditados o se toman con demora	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se evidencian cambios en la gestión	Muchos de los directivos toman una cantidad razonable de medidas relativas a los principales problemas, aunque suelen hacerlo con demora.	UDAI- MINFIN UDAI –MINSALUD UDAI- MINCOMUNICACIONES UDAI-MINEDUCACIÓN	Planes Anuales de Auditoría Informes de Auditoría

3.5. Contabilidad, registro e información

ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

Este indicador evalúa la medida en que, tanto las cuentas bancarias como las cuentas en suspenso o de anticipo, son regularmente reconciliadas, ajustadas o liquidadas a fin de asegurar que los estados financieros institucionales y del gobierno reflejen adecuadamente la gestión financiera. Se analiza la gestión tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2012).

Tal como se identificó en la evaluación anterior, las normas existentes regulan adecuadamente estos aspectos de la gestión y los procedimientos de gestión las aplican estrictamente, lo cual se ve simplificado por la modalidad operativa de “cuenta única” utilizada por la Tesorería Nacional.

El Manual de Procesos y Procedimientos de la DCE, en su capítulo de Análisis Contables y Financieros describe detalladamente los procesos de conciliación bancaria, así como la oportunidad en que estos se realizan, así como la forma y oportunidad en que se reportan y registran sus resultados. Las Normas Generales de Control Interno Gubernamental (NGCIG), establecen cuatro tipos de conciliaciones:

- i) Conciliación de la utilización de cuotas presupuestarias aprobadas. Normas Generales de Control Interno Gubernamental, (CGC, Contraloría General de Cuentas, 2006, p. Art. 4.16)
- ii) Conciliación de saldos de anticipos, contratos, cuentas en suspenso y otras pendientes de liquidar. Normas Generales de Control Interno Gubernamental, (CGC, Contraloría General de Cuentas, 2006, p. Art. 5.7)
- iii) Conciliación de saldos bancarios con periodicidad diaria, semanal o mensual según estas sean administradas por la TN o por las entidades y proyectos. Normas Generales de Control Interno Gubernamental (CGC, Contraloría General de Cuentas, 2006, p. Art. 6.16)
- iv) Conciliación de operaciones de colocaciones, préstamos, donaciones y fideicomisos. Normas Generales de Control Interno Gubernamental (CGC, Contraloría General de Cuentas, 2006, p. Art. 7.8).

La Ley Orgánica de la CGC (Congreso de la República, Decreto 31, 2002, p. Art. 39) establece sanciones a las omisiones o demoras en la realización de estos procesos.

i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias.

La conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la TN se realiza diariamente de modo informatizado por el Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN). La conciliación de las cuentas institucionales se realiza mensualmente como parte del proceso para informar sobre su posición financiera a la DCE. Los informes de la CGC muestran que, en general, tanto a nivel de la TN como en las instituciones públicas, las conciliaciones se realizan rutinaria y oportunamente con periodicidad mensual o menor dentro del mes siguiente al periodo conciliado.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior.

Calificación A. La conciliación de las cuentas bancarias del gobierno se realiza con periodicidad mensual (cuentas no administradas por la TN) o diaria (cuentas administradas por la TN), lo cual queda evidenciado en los informes anuales de auditoría a la liquidación presupuestal emitidos por la CGC.

ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos.

Este aspecto de la gestión se mantiene inalterado desde la evaluación anterior. La conciliación de cuentas de fondos rotatorios, anticipos y otras cuentas de orden, así como la rendición de cuentas de las mismas es una responsabilidad que recae íntegramente en la entidad que las genera. Paralelamente, la DCE lleva un control sobre los mismos en función de la información reportada mensualmente por las entidades, y la Tesorería Nacional lleva un control adicional a fin de verificar la correcta rendición de cuentas de los fondos entregados previamente a cualquier nuevo desembolso. Adicionalmente, la institución debe registrar mensualmente en el SICOIN el estado de los fondos de anticipo y adelanto, quedando así sujeta a los procedimientos de fiscalización y sanción de la CGC.

En este aspecto, la evaluación anterior identificó diversas medidas tendientes a reducir el uso de modalidades de ejecución que extraían los fondos presupuestarios hacia entes ejecutores no

gubernamentales (fideicomisos, ONG, y diversos organismos internacionales) por lo que el uso de este tipo de modalidades quedó cada vez más limitado. Dichas medidas siguen vigentes. El Gobierno ha emitido diversas recomendaciones para limitar en lo posible el uso de fideicomisos, pero existen fideicomisos que no han rendido cuenta de sus gastos y que cuentan con saldos de presupuestos anteriores que ahora no pueden ser reportados.

Los estados financieros producidos por la DCE mensualmente muestran que los saldos de las cuentas de adelantos, anticipos y otros otorgados a entes administradores alcanzaron un promedio mensual para el año 2011 del orden del 3% del monto de presupuesto de gastos. El balance de cierre de dicho año mostro que fueron traspasados al siguiente año saldos por liquidar que fueron equivalentes a menos del 1.5% del presupuesto, los cuales correspondían principalmente a adelantos de obra de amortización progresiva y a fondos de proyectos en proceso de ejecución.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior.

Calificación B. El seguimiento de los fondos rotatorios y de las cuentas de anticipo se realiza mensualmente. Su liquidación y compensación se realiza con periodicidad anual, dentro de los primeros dos meses del nuevo ejercicio.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-22	B+	B+	Método de Calificación M2				
(i)	A	A	La conciliación de las cuentas bancarias del gobierno se realiza con periodicidad mensual (cuentas no administradas por la TN) o diaria (cuentas administradas por la TN), lo cual queda evidenciado en los informes anuales de auditoría a la liquidación presupuestal emitidos por la CGC	La evaluación PEFA del año 2011 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación.	La conciliación de todas las cuentas bancarias del gobierno central se lleva a cabo por los menos mensualmente a nivel global y pormenorizado, por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período	TN MICIVI MINEDUC MSPAS	- Normas Control Interno Gubernamental - Ley Orgánica CGC - Informes de auditoría a las liquidaciones de presupuesto 2011 - Manual de Procesos y Procedimientos de la DCE
(ii)	B	B	El seguimiento de los fondos rotatorios y de las cuentas de anticipo se realiza mensualmente. Su liquidación y compensación se realiza con periodicidad anual, dentro de los primeros dos meses del nuevo ejercicio	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior	La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período. Se traspasan los saldos no compensados de algunas cuentas	DCE MICIVI MINEDUC MSPAS	- Normas Control Interno Gubernamental - Ley Orgánica CGC - Informes de auditoría a las liquidaciones de presupuesto 2011

ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo o en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades.

Se verifica si existe información consolidada y disponible sobre los recursos efectivamente recibidos por las unidades prestadoras de servicios, tal es el caso de las escuelas y los centros de atención primaria en salud del país, en todas sus fuentes de financiamiento. Se verifica también si esta información es adecuada y se utiliza para realizar un seguimiento de los recursos. El periodo de análisis se refiere a los ejercicios fiscales 2009, 2010 y 2011.

Este aspecto de la gestión no ha cambiado desde la evaluación del año 2009. Tal como se describió en la evaluación pasada, las organizaciones del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud presentan una estructura desconcentrada de carácter regional, por lo que las unidades de prestación de servicios primarios dependen administrativamente de las unidades cabeceras de región, sean estas puramente de carácter administrativo, tal es caso del Ministerio de Educación o unidades hospitalarias como sucede con el Ministerio de Salud. Esta estructura organizacional convierte a las unidades regionales en intermediarios entre la oficina central y la unidad prestadora de servicios.

Los recursos, normalmente monetarios en el caso del Ministerio de Educación, son transferidos en la mayoría de casos directamente hacia las unidades primarias desde la oficina central y estas unidades deben rendir cuenta del uso de dichos recursos a las unidades regionales quienes están encargadas de recibir, registrar y consolidar mensualmente las rendiciones de cuentas de las unidades primarias. La información regional normalmente es mantenida a ese nivel y no siempre es reportada a la oficina central de la institución. En el caso del sector salud, las unidades principales de la región actúan como proveedor de las unidades de prestación de servicios primarios y están encargados de recibir registrar y consolidar los datos de su región. Debido a que los centros de prestación de servicios primarios deben mensualmente reportar su gestión financiera a las unidades departamentales, no es necesario realizar encuestas especiales para obtener dicha información.

Ni el Ministerio de Salud, ni el de Educación hacen informes sobre la gestión de las unidades de prestación de servicios primarios ni sobre la recepción y uso de los recursos enviados a estas, aunque la información si es recolectada a nivel regional.

Vale indicar que con la implementación del PPR, las instituciones deberán organizar su información a nivel de centros de costo/atención, por lo que se dispondrá de más y mejor información. Asimismo, el PPR implica revisar la estructura organizacional de las instituciones con el ánimo de mejorar las intervenciones.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes ocurridos luego de la evaluación del 2009 en este aspecto de la gestión.

Calificación C. No se preparan reportes consolidados que muestren, al menos anualmente, los recursos recibidos por las unidades prestadoras de servicios primarios, aunque la información sobre los recursos recibidos por dichas unidades existe y es completa a nivel departamental.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-23	C	C					
(i)	C	C	No se preparan reportes consolidados que muestren, al menos anualmente, los recursos recibidos por las unidades prestadoras de servicios primarios, aunque la información sobre los recursos recibidos por dichas unidades existe y es completa a nivel departamental	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes ocurridos luego de la evaluación del 2009 en este aspecto de la gestión	Las encuestas especiales realizadas dentro de los tres últimos años han revelado el nivel de recursos recibidos en efectivo y en especie ya sea por las escuelas primarias o por las clínicas de atención primaria de salud de una parte importante del país. La falta de informes consolidados impide asignar la calificación B	MINEDUC MSPAS	

ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

Se evalúa la medida en que los reportes sobre la ejecución presupuestal, elaborados en 2011, han reflejado adecuadamente las transacciones y han permitido a las autoridades institucionales y sectoriales pertinentes hacer el seguimiento de la gestión y, en caso necesario, implementar de manera oportuna las medidas correctivas que pudieran haberse requerido.

Tal como se mencionó en la evaluación anterior, la gestión presupuestaria del Gobierno Central se realiza íntegramente por procesos informatizados (SICOIN) que permiten consultar, descargar y generar reportes automáticos sobre información actualizada de la ejecución presupuestal, tanto por usuarios autorizados y entes fiscalizadores de la gestión del gobierno, como por el público en general. Esta facilidad informática ha reducido la cantidad de informes que se emiten sobre la ejecución presupuestal de modo significativo, por lo que actualmente se encuentran diversos reportes que contienen muchos datos actualizados de la gestión y que contienen tablas extraídas directamente del SICOIN. Las pocas explicaciones que se pueden encontrar en estos reportes hacen en su mayoría una descripción de las cifras mostradas sin interpretarlas, explicarlas o analizarlas.

Durante el año 2011 se ha podido identificar la existencia de los siguientes informes presupuestarios:

- Los Informes Cuatrimestrales institucionales y el Informe Cuatrimestral producido por MINFIN el cual consolida la información del gobierno central y es presentado al Congreso de la República;
- El Informe de Liquidación del Presupuesto Anual preparado por MINFIN luego de finalizado el ejercicio fiscal el cual es auditado por la CGC y es presentado al Congreso de la República;
- El Informe de Medio Año preparado por MINFIN, el cual describe la gestión presupuestal de los primeros seis meses del año.

i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias.

Debido a que en el SICOIN se pueden registrar todos los momentos presupuestarios y contables (aprobado, modificado o vigente, pre-comprometido, comprometido, devengado y pagado) los reportes emitidos por el sistema contienen datos permanentemente actualizados de todas las fases de la ejecución y en formatos que permiten la comparación directa entre los montos aprobados y los generados durante la ejecución. Estos reportes adicionalmente pueden ser emitidos en cualquier momento según la necesidad del usuario, sea este institucional, o de otra entidad del Estado, o un usuario externo de la sociedad civil,

dado que el sistema cuenta con un módulo que permite el acceso del público general a la base de datos del sistema en modalidad de consulta o reporte.

Todos los informes y reportes que se publican o que son de uso interno para las entidades se basan en la información del SICOIN, por lo que los valores que estos contienen son los registrados durante la ejecución presupuestal. Aunque las entidades y el MINFIN mensualmente actualizan los reportes sobre la ejecución presupuestal, la obtención de la información puede ser en cualquier momento sin necesitar que se emitan los reportes mensuales mencionados.

Debido a que los registros no necesariamente son realizados oportunamente, y a que el SICOIN acepta que se registren varios momentos presupuestarios simultáneamente, la información registrada no necesariamente refleja exactamente el estado de las transacciones en un determinado momento.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior.

Calificación A. La comparación de los reportes presupuestarios con el presupuesto aprobado, es directa y evidente ya que utiliza los mismos formatos. Los reportes muestran para las transacciones registradas, las fases presupuestarias y contables, incluyendo el presupuesto votado y sus modificaciones, así como la ejecución en sus fases de compromiso, devengado y pagado.

ii) Puntualidad de la presentación de informes.

Todas las instituciones del gobierno incluyendo a las entidades descentralizadas y autónomas, siguiendo el mandato constitucional y el de la Ley Orgánica de Presupuesto, reportan periódicamente mensual, cuatrimestral o anualmente su ejecución presupuestal y contable al MINFIN, a la CGC, al Congreso de la República o a la SEGEPLAN según corresponda, dentro de los 15 días siguientes al periodo reportado.

El Organismo Ejecutivo, por intermedio de MINFIN emite diversos informes de gestión (fideicomisos, transferencias, informe de finanzas públicas, etc.) pero desde el punto de vista presupuestal, los únicos informes que se producen, son el Informe Analítico de la Ejecución Presupuestaria de la Administración Central y el Informe de Liquidación del Presupuesto Anual, ambos establecidos por el marco normativo.

Tabla 38 - Puntualidad en la presentación de informes presupuestarios

Informe	Mandato Legal	Periodo cubierto	Fecha emisión
Informe Analítico de la Ejecución Presupuestaria de la Administración Central (Informe Cuatrimestral)	Constitución de la República. Art. 184.w. El informe debe emitirse dentro de los diez días siguientes al periodo reportado	2011 – Enero – Abril	Mayo 2011
		2011 – Mayo – Agosto	Septiembre 2011
Informe de Liquidación del Presupuesto Anual	Constitución de la República. Art. 241. El informe debe emitirse dentro de los tres meses siguientes al periodo reportado	2011 – Enero - Diciembre	Marzo 2012
El Informe de Medio Año	Sin mandato legal. Iniciativa de MINFIN a partir del año 2011 en un esfuerzo para promover la transparencia de la gestión.	2011 - Enero – Junio	Agosto 2011

En la página WEB de MINFIN se publican además mensualmente tablas y datos diversos de la gestión financiera del gobierno en un formato que permite su extracción para el análisis de la información en hojas de cálculo. A partir del año 2011, en la Ley Anual del Presupuesto se ha establecido además la

obligación de las entidades de publicar y actualizar al menos una vez al mes la información relacionada con la ejecución de su presupuesto.

La metodología PEFA requiere la preparación de informes trimestrales para obtener calificación C o superior en esta dimensión, lo cual no se da debido a que los informes no son trimestrales, sino cuatrimestrales y semestrales. En aplicación de la “Nota 24.g” del documento “Fieldguide” emitido por la Secretaría PEFA en mayo del 2012, en los casos en que los gobiernos utilizan sistemas informatizados como el SICOIN, donde la información puede obtenerse en línea en cualquier momento, puede aceptarse que el procedimiento es válido para obtener una mejor calificación, siempre y cuando mensualmente se muestren y expliquen los cambios en la ejecución presupuestal, lo cual se produce mediante los informes mensuales que emiten la entidades según mencionado en el párrafo inicial de la presente dimensión.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios pero no en la metodología de medición empleada, dado que las aclaraciones emitidas por el PEFA han posibilitado la evaluación de métodos alternativos de reporte. En adición a la producción del Informe de Medio Año no se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior.

Calificación A. Los informes presupuestarios son cuatrimestrales respetando un mandato constitucional, pero se cuenta con un sistema informático que permite revisar las cifras de la ejecución presupuestal a tiempo real y se cuenta con informes mensuales que explican las variaciones presupuestarias de las instituciones, los cuales son emitidos dentro de los 15 días de finalizado el periodo reportado.

iii) Calidad de la información.

Los informes cuatrimestrales institucionales sólo contienen colecciones de tablas extraídas del SICOIN bajo la forma de imágenes (PDF). Estos documentos, dependiendo de la entidad, pueden contener algunos cientos de hojas que siguen un orden generado por el SICOIN, sin contener índices o separadores que faciliten la localización de la información. Debido a que son imágenes de tablas, no es posible extraer fácilmente los datos a fin de poder analizarlos.

El informe cuatrimestral preparado por MINFIN para su presentación al Congreso de la República siendo también una colección de tablas, se presenta en un formato que si permite su extracción a hojas de cálculo y presenta información consolidada y resumida de la gestión del gobierno. Debido a que el documento está constituido casi exclusivamente por tablas de datos, no se encuentran explicaciones o interpretaciones de las cifras mostradas.

El Informe de Liquidación del Presupuesto Anual, es también una colección de tablas sin interpretación de las mismas. El informe correspondiente al año 2011 contiene 119 páginas de las cuales sólo 17 de ellas contienen algunos textos:

- la Sección Ejecución Presupuestal en las páginas 12 a 14 donde se presentan tablas resumidas de los ingresos y egresos del ejercicio y se describe globalmente las cifras de ejecución de cuatro entidades presupuestarias;
- la Sección Notas a los Estados Financieros en las páginas 104 a 116 donde el Contador describe las cuentas contables y los supuestos aplicados en estas;
- la Sección Comentarios a la Situación financiera en la página 119 donde el Contador comenta los resultados financieros del ejercicio.

La CGC emitió la siguiente opinión en referencia al Informe de Liquidación del Presupuesto Anual del ejercicio 2011: “Derivado del efecto de los hallazgos establecidos por el equipo de auditores en las entidades auditadas, se emitió dictamen con limitaciones y salvedades a los estados financieros de la administración central. En las entidades descentralizadas y autónomas, se emitieron los siguientes tipos

de dictamen: 16 con opinión limpia, 15 con opinión con salvedades, 4 con opinión adversa y 6 con limitaciones y salvedades.” (CGC, Contraloría General de Cuentas, 2012, pp. Informe Ejecutivo, p.10)

El Informe de Medio Año 2011, hace una breve reseña de la gestión presupuestal de la primera mitad del año. Este documento es uno de los pocos informes que no sólo presenta tablas del SICOIN sino que además analiza e interpreta la ejecución presupuestal. La primera versión de dicho informe fue emitida en agosto del 2011.

El Informe sobre las Finanzas Públicas al 31 de agosto de 2012, hace un análisis de la situación fiscal y cuenta además con la “Sección III. Ordenamiento de las finanzas públicas y situación financiera” donde se hace un análisis de la gestión presupuestaria de ingresos y egresos de la primera parte del año. No se ha podido evidenciar de un informe similar para el año 2011.

La explicación e interpretación de datos en los informes es limitada, pero la calidad de los datos existentes se ha fortalecido con la implementación de medidas que han mejorado la oportunidad del registro de datos, la reducción de procedimientos de ejecución presupuestal fuera del presupuesto, la normativa que obliga a las entidades administradoras de fondos al registro mensual de gastos en el SICOIN, entre otras medidas. Así, la información disponible para los usuarios refleja de mejor manera la realidad y resulta de mayor utilidad para la toma de decisiones. Aunque aún existen debilidades resaltadas en los informes de la CGC, estas no minan de manera sustantiva la calidad de la información reportada.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Las reformas implementadas por el gobierno en cuanto al manejo y reporte de los fondos presupuestarios han mejorado la calidad de la información existente.

Calificación C. Los informes de la CGC muestran algunas deficiencias en el registro y reporte de datos, pero estas no minan la integridad de los datos ni reducen la utilidad de los reportes de modo significativo.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-24	D+	C+	Método de Calificación M1				
(i)	A	A	La comparación de los reportes presupuestarios con el presupuesto aprobado, es directa y evidente ya que utiliza los mismos formatos. Los reportes muestran para las transacciones registradas, las fases presupuestarias y contables, incluyendo el presupuesto votado y sus modificaciones, así como la ejecución en sus fases de compromiso, devengado y pagado	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior	La clasificación de los datos permite la comparación directa con el presupuesto original. La información abarca todos los rubros de las previsiones presupuestarias. La cobertura, del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago	DTP	- Reportes SICOIN - Informes Cuatrimestrales - Liquidación Presupuesto Anual

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-24	D+	C+	Método de Calificación M1				
(ii)	D	A	Los informes presupuestarios son cuatrimestrales respetando un mandato constitucional, pero se cuenta con un sistema informático que permite revisar las cifras de la ejecución presupuestal a tiempo real y se cuenta con informes mensuales que explican las variaciones presupuestarias de las instituciones, los cuales son emitidos dentro de los 15 días de finalizado el periodo reportado	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios pero no en la metodología de medición empleada, dado que las aclaraciones emitidas por el PEFA han posibilitado la evaluación de métodos alternativos de reporte. En adición a la producción del Informe de Medio Año no se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior	Se preparan informes trimestrales y se presentan dentro de las 4 semanas del fin del periodo reportado.	DTP	Normativa Presupuestaria
(iii)	D	C	Los informes de la CGC muestran algunas deficiencias en el registro y reporte de datos, pero estas no minan la integridad de los datos ni reducen la utilidad de los reportes de modo significativo	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Las reformas implementadas por el gobierno en cuanto al manejo y reporte de los fondos presupuestarios han mejorado la calidad de la información existente	Hay algunas inquietudes acerca de la precisión de los datos, que tal vez no se destaque necesariamente en los informes, pero esto no socava fundamentalmente su utilidad básica	DTP	Reportes SICOIN - Informes Cuatrimestrales - Liquidación Presupuesto Anual - Informe CGC sobre Liquidación Presupuesto Anual

ID-25. Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

Este indicador evalúa cuán oportunos, completos, puntuales y basados en normas contables adecuadas son los informes sobre los estados financieros del Gobierno Central, incluidas las instituciones descentralizadas y autónomas.

Tal como se mencionó en la evaluación anterior, la DCE prepara los estados financieros de la Administración Central. Cada una de las entidades descentralizadas, autónomas y municipales presentan sus estados financieros al Congreso de la República y a la CGC directamente sin intervención de MINFIN, aunque si entregan su información a la DCE para que esta pueda consolidarlas en un estado financiero del gobierno, aunque tal como se mencionó en el ID-9 ni siquiera la mitad de estas entidades cumple con entregar oportunamente sus estados financieros a la DCE.

i) Integridad de los estados financieros.

El periodo de referencia para la presente dimensión se refiere al último estado financiero anual elaborado (2011).

En el caso de la Administración central, la información contabilizada se basa exclusivamente en las transacciones registradas en el SICOIN, por lo que las cuentas por pagar no registradas pero identificadas como las mencionadas en el ID-4 no figuran en los registros contables. Una revisión del informe de auditoría a la Liquidación del Presupuesto del 2011 que incluye la presentación de los Estados

Financieros del Gobierno muestra que la mayoría de hallazgos se refiere al registro deficiente de activos e inventarios, o al registro de transacciones que no cuentan con la adecuada documentación de soporte o a diversas deficiencias administrativas producto de la debilidad de los controles internos institucionales. El dictamen de la auditoría plantea una opinión con limitaciones y salvedades (CGC, Contraloría General de Cuentas, 2012, pp. Informe Ejecutivo, p.10), y establece que *“excepto por los efectos del (de los) asunto(s) relacionado(s) con la limitación y salvedad, los Estados Financieros presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera y el resultado de las operaciones de la entidad, de conformidad con Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.”* (CGC, Contraloría General de Cuentas, 2012, pp. Informe Ejecutivo, p. 4). Los saldos de apertura de las cuentas contienen aun saldos no depurados que afectan los estados financieros. En general las cuentas de patrimonio no representan adecuadamente los saldos reales, dado que no solo se notifica y registra el nuevo patrimonio, sino que además hay pérdidas de patrimonio como es el caso de algunos fideicomisos que han perdido parte de su capital. Los pasivos contingentes como el caso de la “deuda flotante”, las obligaciones generadas por el sistema de pensiones administrado por el Estado y otros no están registrados. El registro de cuentas por cobrar y de cuentas por pagar vinculados a la gestión de ingresos no figura en los estados financieros de la administración central. La implementación del SIGES ha permitido mejorar la calidad del registro de contratos lo cual favorece el registro oportuno de los activos adquiridos y la depuración de la cuenta de obras en curso, pero esta mejora aún no ha generado impactos significativos para mejorar el nivel de calificación de la dimensión. Una debilidad fácilmente superable de los informes contables se refiere a la falta de referencias y/o explicaciones que ilustren sobre las omisiones en la información registrada que se está reportando.

En el caso de los estados financieros consolidados, el problema es mayor dado que no todas las entidades presentan sus estados financieros a fin de poder generar una posición contable consolidada del gobierno. Debe tenerse en cuenta que la constitución establece que las entidades autónomas presentan directamente al Congreso sus estados financieros al 31 de marzo, siendo esta la misma fecha en que el gobierno debe presentar los estados consolidados, lo cual no permite hacer la consolidación de cuentas de todo el gobierno.

Actualmente se está trabajando en la depuración de saldos contables, muchos de ellos originados antes de la existencia Cuenta Única, cuando se entregaban los fondos sin control y había muchas debilidades en la rendición de cuentas, por lo que el proceso de depuración resulta complejo debido a la falta de información.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en la integridad de los registros contables desde la evaluación anterior y muchas de las debilidades identificadas en la evaluación anterior aún persisten.

Calificación D. Se preparan solamente estados financieros consolidados del Gobierno Central, y la información sobre gastos, ingresos y saldos de cuentas presenta omisiones significativas.

ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros.

Tal como se mencionó en la evaluación anterior, los estados financieros se preparan anualmente en la DCE y se presentan en el Informe de *"Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal"*, el cual en cumplimiento del artículo 214 de la Constitución de la República es enviado dentro de los tres primeros meses del año al Congreso de la República con copia a la CGC. La Tabla 39 muestra las fechas en que estos informes fueron presentados.

Tabla 39 - Fechas de presentación de la Liquidación del Presupuesto al Congreso de la República.

Informe de rendición de cuentas del gobierno	Fecha de presentación al Congreso	Fecha de presentación a la CGC	Fecha de aprobación por el Congreso
2008	30 de marzo 2009	31 de marzo 2009	Pendiente
2009	30 de marzo 2010	31 de marzo 2010	Pendiente
2010	31 de marzo 2011	1 de abril 2011	Pendiente
2011	29 de marzo 2012	30 de marzo 2012	Pendiente

Fuentes: DCE

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior.

Calificación A. El MINFIN somete simultáneamente al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas, dentro de los tres meses de finalizado el ejercicio fiscal, los estados financieros del gobierno, y la CGC presenta al Congreso de la República el informe auditado sobre dichos estados financieros dentro de los cinco meses luego de finalizado el ejercicio fiscal.

iii) Normas contables empleadas.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a los últimos tres ejercicios fiscales completados (2009, 2010 y 2011).

Al igual como se identificó en la evaluación anterior, el sistema contable, aunque es la base del sistema de información financiera del gobierno, no cuenta con estándares contables establecidos y específicos al sector público. Se utilizan los “Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados”, aplicables al sector privado. Se está evaluando la implementación de estándares internacionales IPSAS, sin embargo aún no se ha concluido este trabajo.

Actualmente, con el apoyo de un programa de asistencia técnica proporcionado por el gobierno de Estados Unidos, se está tratando de fortalecer los elementos básicos del sistema contable a fin de posibilitar que en el mediano plazo se pueda iniciar un plan de implementación de algunas normas IPSAS.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior.

Calificación C. Aunque no existe una norma contable específica para el sector público y que represente un equivalente nacional a los IPSAS, existe coherencia en la presentación de los estados financieros a lo largo del tiempo, manteniéndose vigentes los mismos principios generalmente aceptados de contabilidad.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-25	D+	D+	Método de Calificación M1				
(i)	D	D	Se preparan solamente estados financieros consolidados del Gobierno Central, y la información sobre gastos, ingresos y saldos de cuentas presenta omisiones significativas	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en la integridad de los registros contables desde la evaluación anterior y muchas de las debilidades identificadas en la evaluación anterior aún persisten	No se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno, O BIEN falta información esencial en los estados financieros.	DCE CGC	Informe de Liquidación del Presupuesto 2009, 2010 y 2011
(ii)	A	A	El MINFIN somete simultáneamente al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas, dentro de los tres meses de finalizado el ejercicio fiscal, los estados financieros del gobierno, y la CGC presenta al Congreso de la República el informe auditado sobre dichos estados financieros dentro de los cinco meses luego de finalizado el ejercicio fiscal	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior	El estado se somete a auditoría externa dentro de los seis meses posteriores al fin el ejercicio.	DCE	Informe de Liquidación del Presupuesto 2009, 2010 y 2011
(iii)	C	C	Aunque no existe una norma contable específica para el sector público y que represente un equivalente nacional a los IPSAS, existe coherencia en la presentación de los estados financieros a lo largo del tiempo, manteniéndose vigentes los mismos principios generalmente aceptados de contabilidad	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior	Los estados se presentan en un formato coherente a lo largo del tiempo, con alguna indicación de las normas contables aplicables.	DCE	Normas de Contabilidad Integrada Gubernamental para Sector Público No Financiero

3.6. *Escrutinio y auditoría externa*

ID-26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

Conforme a la metodología PEFA, una auditoría externa oportuna y de buena calidad es esencial para la transparencia de las finanzas públicas. Para medir este componente de la gestión de las finanzas públicas este indicador evalúa la función de auditoría externa en varios aspectos: i) Alcance y cobertura de la auditoría; ii) La focalización en problemas significativos y sistémicos, y la realización de auditorías a los resultados; iii) La oportunidad en la que los informes de auditoría son presentados al Poder Legislativo; y iv) La función de seguimiento a la implementación de sus recomendaciones.

i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada, incluida la adhesión a las normas de auditoría

El período de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere al último ejercicio fiscal auditado, esto es el 2011.

La CGC es una entidad que de conformidad con la Constitución Política tiene la función de fiscalizar los ingresos, egresos y en general todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos públicos incluidos los contratistas de obras públicas y personas que por delegación inviertan o administren fondos públicos. En su Ley Orgánica (Congreso de la República, Decreto 31, 2002), se establece su independencia técnica, funcional y administrativa y en las Normas de Auditoría Gubernamental- (Contraloría General de Cuentas, Normas de Auditoría Gubernamental, 2006), se fijan las pautas técnicas y metodológicas de la auditoría gubernamental, las cuales son consistentes con las normas recomendadas por la INTOSAI³⁷.

El enfoque de las auditorías practicadas por la CGC es hacia la verificación del cumplimiento de las normas y a las transacciones individuales en función de las NGCI, por tanto los hallazgos se centran en problemas de registro o en el ámbito procedimental y no sobre el comportamiento sistémico del manejo presupuestal o del control interno integral. De otro lado, los avances son incipientes en los procesos de control y auditoría tendientes a establecer la eficiencia, eficacia y efectividad en el uso de los recursos y en la obtención de resultados.

Los informes de auditoría se estructuran por tipo de entidad en informes de las Entidades de la Administración Central, descentralizadas y autónomas; de las municipalidades; de las Organizaciones No Gubernamentales y otras instituciones; y de fideicomisos públicos (Contraloría General de Cuentas, Informe de Auditoría Ejercicio Fiscal 2011, Gobierno Central, Entidades Autonomas y Descentralizadas, 2012) y (Contraloría General de Cuentas, Informe de Auditoría Ejercicio Fiscal 2011, Entidades Especiales, 2012)

De las acciones de los diferentes procesos de control, fiscalización y evaluación del gasto de los recursos administrados por las instituciones de la Administración Central, entidades autónomas y descentralizadas, municipalidades, entidades especiales y fideicomisos, se aplican acciones legales y administrativas como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 40 - Acciones legales y administrativas propuestas por tipo de entidad CGC 2010-2011

Tipo de entidad	2.010				2.011			
	Sanciones	Formulación de Cargos	Denuncias	Total	Sanciones	Formulación de Cargos	Denuncias	Total
Administración Central	1.023	64	35	1.122	723	38	29	790
Autónomas y descentralizadas	815	56	14	885	580	20	19	619
Municipalidades	2.585	52	61	2.698	2.547	2	26	2.575
Entidades Especiales	385	1	7	393	636	-	16	652
Fideicomisos	77	-	21	98	194	-	2	196
Total	4.885	173	138	5.196	4.680	60	92	4.832

Fuente: Memorias de labores 2010 y 2011 CGC

³⁷ INTOSAI: Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría.

Un avance a destacar fue la creación en el 2011 de la Unidad de Auditoría Gubernamental en Sistemas Informáticos y la realización por esta dependencia de 9 auditorías a sistemas informáticos y redes de comunicaciones.

En el 2011 la cobertura de la auditoría externa fue sobre la totalidad de entidades y del presupuesto, sin embargo a pesar de las reiteradas solicitudes realizada a la CGC por la comisión evaluadora y por los funcionarios del Ministerio de Finanzas integrantes del Comité de Seguimiento, no fue suministrado obtener el informe existente que da cuenta del monto específico auditado del presupuesto para la vigencia de 2011 y por tanto no fue posible conocer la cobertura real alcanzada por la auditoria externa y por ende no se pudo realizar la calificación de esta dimensión.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la actual evaluación no se obtuvo información sobre el monto real auditado del presupuesto.

Calificación NC. Anualmente se hace una auditoría a las entidades del Gobierno Central la cual se centra en aspectos transaccionales o legales, pero sin abordar problemas significativos ni tampoco sobre la gestión para auditar la eficiencia, eficacia y efectividad en el uso de los recursos y la obtención de resultados. No fue posible establecer el monto auditado del presupuesto y por tanto no fue posible calificar esta dimensión del indicador.

ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo

El análisis de la presente dimensión se refiere al último informe anual de auditoría presentado al Congreso de la República, es decir el de la vigencia del 2011.

La norma Constitucional establece que la CGC recibirá, dentro de los tres primeros meses de cada año la liquidación del presupuesto anual, y debe remitir en un plazo no mayor de dos meses al Congreso de la República el informe y dictamen correspondiente. En cumplimiento del mandato constitucional y a su propia Ley Orgánica, la Contraloría General de Cuentas, hizo entrega el 29 de mayo de 2012 al Congreso de la República (ver anexo de notas de entrega de informes al Congreso de la República) de los informes correspondientes al ejercicio fiscal 2011 y que contienen los resultados de las auditorías realizadas a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Administración Central (contenido en siete tomos y un informe ejecutivo), Entidades Descentralizadas y Autónomas (contenido en siete tomos y un informe ejecutivo), municipalidades (contenido en 22 tomos uno por cada departamento y un informe ejecutivo), fideicomisos públicos con las respectivas auditorías a los estados financieros y auditorias especiales (contenido en siete tomos y un informe ejecutivo) y auditorías a entidades especiales (contenido en 7 tomos y un informe ejecutivo). Dentro de los informes enunciados se presenta el informe a los estados financieros, con las notas y el dictamen correspondiente. Para la vigencia 2010 la entrega al Congreso de la República de los informes antes descritos, se cumplió el día 25 de mayo de 2011 (ver anexo notas de entrega de informes al Congreso de la República).

Con base en la evidencia suministrada, se observa que cinco meses después de finalizado el período en estudio 2011, se hace entrega al Congreso de la República (mes de mayo de 2012), de los informes de auditoría a los estados financieros, así como los informes de auditoría realizados a las entidades. Para el caso de los informe de auditoría a los estados financieros se cumple con el plazo otorgado por la Constitución, de ser entregado dos meses después de recibir la liquidación del presupuesto anual, el cual se cumple al tercer mes del año (marzo de 2012). Para el 2009 no se obtuvo la información de la nota de entrega al Congreso para precisar el cumplimiento del mandato establecido en ese año.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la actual evaluación se considera por separado el momento en que fueron entregados al Congreso de la República, los informes de auditoría de los estados financieros y los informes de auditoría realizados a las entidades del nivel central y descentralizado.

Calificación B. Los informes de auditoría a los estados financieros se entregaron al Congreso de la República dentro de los dos meses siguientes a la recepción de la liquidación del presupuesto, mientras que los informes de auditoría de las entidades es entregado al quinto mes de finalizado el periodo en estudio.

iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría

El período de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere al último ejercicio fiscal auditado (2011). La Ley Orgánica de la CGC establece dentro de las atribuciones y las Normas de Auditoría Gubernamental, establecen la forma y oportunidad para la presentación del informe resultado de las auditorías a las entidades auditadas, así como su seguimiento.

La función de seguimiento antes del 2012 se encontraba centralizada bajo la responsabilidad de la Dirección de Calidad del Gasto Público, pero en este año se delegó en cada una de las direcciones de la CGC, dada la limitación de auditores con que contaba la mencionada Dirección para desempeñar esta función. En la actualidad el seguimiento debe realizarse a través de las 114 comisiones que están distribuidas en las diferentes Direcciones y el proceso debe cumplir lo previsto en el Plan de Auditoría, el cual contempla el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones de cada informe de auditoría emitido y también tenerse en cuenta el procedimiento para la ejecución de las auditorías establecido en la Guía de Auditoría, el que se señala que el auditor del sector gubernamental, al redactar el informe correspondiente a la auditoría practicada, debe mencionar los resultados del seguimiento a las recomendaciones del informe de auditoría gubernamental anterior.

Los funcionarios de la CGC informaron a la Comisión Evaluadora, que durante el transcurso del año y luego de que son comunicados los hallazgos a las entidades, se realizan auditorías cuyos resultados se consignan en informes de auditorías de seguimiento y en informes ejecutivos que dan cuenta de las acciones tomadas por la entidad. También se informó que los hallazgos y los resultados de la implementación de los correctivos, se incorporan al formato - SR1- Implementación a las Recomendaciones y también en una matriz de seguimiento que facilita llevar estadísticas sobre la adopción de las medidas recomendadas por la CGC.

No obstante los procedimientos descritos y a pesar de las reiteraciones en las solicitudes de información acerca de las pruebas del seguimiento realizado y la eficacia de las medidas correctivas, no se obtuvo de parte de la CGC evidencia que permitiera valorar la oportunidad o efectividad de las recomendaciones y hallazgos de la CGC.

En consideración a la limitación de información, la Comisión Evaluadora solo pudo evidenciar las respuestas dadas por los auditados como reacción a los hallazgos y que son incluidos en los informes de auditoría en apartes bajo el título “Comentario de los Responsables” y también textos generales que hacen parte de los informes de auditoría del año siguiente, en los que se incluye el estado de las recomendaciones incluidas en el informe anterior. Estas observaciones no proporcionan información detallada ni suficiente sobre las medidas tomadas por las entidades para poder evaluar la efectividad del control externo.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la actual evaluación no se obtuvieron las pruebas de las respuestas de las entidades ni del seguimiento realizado, diferente al observado en los informes de auditoría realizados en donde se consigna el estado general del acatamiento de los hallazgos y observaciones presentadas por la CGC en el periodo anterior.

Calificación C. Se presenta una respuesta formal sin mucha minuciosidad, pero hay escasas pruebas de que haya algún seguimiento.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-26	C+	NC	Método de Calificación M1				
(i)	C	NC	Anualmente se hace una auditoría a las entidades del Gobierno Central la cual se centra en aspectos transaccionales o legales, pero sin abordar problemas significativos ni tampoco sobre la gestión para auditar la eficiencia, eficacia y efectividad en el uso de los recursos y la obtención de resultados. No fue posible establecer el monto auditado del presupuesto y por tanto no fue posible calificar esta dimensión del indicador	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la actual evaluación no se obtuvo información sobre el monto real auditado del presupuesto.	No hay referencia aplicable dado que no se pudo realizar la evaluación de esta dimensión	CGC	Informes correspondientes al ejercicio fiscal 2009, 2010 y 2011 de las auditorías realizadas a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Administración Central Entidades Descentralizadas y Autónomas, municipalidades, fideicomisos públicos y auditorías a entidades especiales Memorias laborales 2010 y 2011 CGC
(ii)	A	B.	Los informes de auditoría a los estados financieros se entregaron al Congreso de la Republica dentro de los dos meses siguientes a la recepción de la liquidación del presupuesto, mientras que los informes de auditoría de las entidades es entregado al quinto mes de finalizado el periodo en estudio	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la actual evaluación se considera por separado el momento en que fueron entregados al Congreso de la República, los informes de auditoría de los estados financieros y los informes de auditoría realizados a las entidades del nivel central y descentralizad	Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo dentro de los ocho meses después de finalizado el período en estudio y, en el caso de los estados financieros, dentro de los ocho meses después de su recepción por la oficina de auditoría.	CGC	Notas enviadas al Congreso de la Republica de los informes los informes correspondientes al ejercicio fiscal 2011 y 2010 de las auditorías realizadas a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos
(iii)	B	C	Se presenta una respuesta formal sin mucha	La evaluación PEFA del 2009 coincide en	Se presenta una respuesta	CGC	Informes correspondientes al

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
ID-26	C+	NC	Método de Calificación M1				
			minuciosidad, pero hay escasas pruebas de que haya algún seguimiento	sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la actual evaluación no se obtuvieron las pruebas de las respuestas de las entidades ni del seguimiento realizado, diferente al observado en los informes de auditoría realizados en donde se consigna el estado general del acatamiento de los hallazgos y observaciones presentadas por la CGC en el periodo anterior	formal, aunque con demora y sin mucha minuciosidad, pero hay escasas pruebas de que haya algún seguimiento.		ejercicio fiscal 2009, 2010 y 2011 de las auditorías realizadas a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Administración Central Entidades Descentralizadas y Autónomas, municipalidades, fideicomisos públicos y auditorías a entidades especiales

ID-27. Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual

El Congreso ejerce un papel importante de contrapeso en la conformación del presupuesto o los cambios que por iniciativa del Ejecutivo se presenten, y para cumplir con este rol, debe contar con atribuciones y capacidades suficientes para realizar los análisis, revisiones, debates y autorizaciones a los proyectos de presupuesto y sus modificaciones. Para medir este aspecto de la gestión este indicador considera el alcance del examen, los procedimientos internos del Congreso y el tiempo previsto para el proceso de revisión y escrutinio. El indicador consta de cuatro dimensiones y conforme la metodología PEFA toma como referencia el último presupuesto aprobado que en el caso de este PEFA es el del año 2012.

i) Alcance del examen por parte del Poder Legislativo

El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado enviado por el Ejecutivo al Presidente del Organismo Legislativo se registra como iniciativa de ley y luego se agenda para ser conocido por el Pleno. Posterior a su conocimiento, la Dirección Legislativa del Congreso lo remite a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para su análisis. Como resultado del análisis la Comisión emite un dictamen aprobando o improbando el proyecto, documento que contiene los antecedentes y la descripción del contenido de la iniciativa, las consideraciones de la Comisión, el dictamen de la Comisión y el proyecto de decreto. Culminado el análisis y dictamen, la Comisión traslada al Pleno del Congreso el proyecto de presupuesto para su respectiva aprobación o modificación³⁸. Posteriormente, es remitido al Presidente de la República para su sanción o veto.

³⁸ La Ley Orgánica del Legislativo establece que los integrantes de las comisiones, al momento de estudiar un proyecto de decreto, podrán imponer enmiendas a su contenido, parcial o totalmente

La evaluación realizada por la Comisión parte de un análisis sobre el cumplimiento de las disposiciones presupuestales vigente e incluye una descripción sobre factores que pueden incidir en el comportamiento de los ingresos, las fuentes financieras provenientes de préstamos externos y fuentes internas y el tamaño del déficit y el gasto. Se realiza también una presentación sobre las prioridades en las asignaciones para cumplir con los objetivos estratégicos. Para el análisis de la información presupuestaria, la mencionada Comisión, cuenta con una Unidad de Análisis Presupuestario la cual no dispone de procedimientos formales para el examen del proyecto de presupuesto, razón por la cual los diputados que conforman la comisión en la práctica los definen de manera informal³⁹.

El proceso de análisis técnico del proyecto de presupuesto no ha cambiado de manera sustancial, al igual como se registró en el 2009, cuando las propuestas pormenorizadas son definitivas, se realizó un proceso de análisis del presupuesto con la participación de la Comisión y los técnicos del Ministerio de Finanzas Públicas y la SAT. También se programan audiencias públicas en las cuales participó el Ministerio de Finanzas, la SAT, SEGEPLAN, centros de investigación, Organizaciones no Gubernamentales, entre otros, y se escuchan los análisis particulares realizados por los diputados que conforman la Comisión.

La metodología de debate por medio de las audiencias públicas junto con la elaboración del dictamen contribuyen mejorar la información base de los análisis del presupuesto, no obstante, el análisis es débil en relación con el estudio de la perspectiva multianual del presupuesto, las estimaciones de los ingresos y gastos, el estudio del marco fiscal o la sostenibilidad fiscal. Los debates y análisis se centran en los crecimientos esperados de los ingresos, las fuentes de financiamiento y la asignación de los recursos.

Un factor que cambió frente a la evaluación anterior y que debería ser objeto de ajuste en el procedimiento de análisis del presupuesto, es la orientación del presupuesto a los resultados que tiene en la actualidad el proyecto de presupuesto, situación que impone un reto adicional al Congreso para debatir la calidad en la asignación del gasto y la evaluación de los resultados e impactos esperados de los programas de inversión pública.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en el proceso que se adelanta en el Congreso

Calificación C. El examen por parte del Poder Legislativo se realiza cuando las propuestas son pormenorizadas son definitivas y se centra en análisis básicos de los ingresos y gastos. Es débil en relación con el estudio de la perspectiva multianual del presupuesto, las estimaciones de los ingresos y gastos, el estudio del marco fiscal y la sostenibilidad fiscal.

ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados

Los artículos 171 y 183 de la Constitución Política de la República establecen las atribuciones del Congreso la de aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y fijan el plazo de 120 días antes de que inicie el ejercicio fiscal para que el Ejecutivo remita el proyecto al Congreso el proyecto de presupuesto para su estudio correspondiente. En el 2009, 2010 y 2011, el Ejecutivo cumplió con el envío a tiempo de los proyectos de presupuesto y para dos de los tres años analizados el decreto expedido por parte del Congreso acerca del proyecto de presupuesto se efectuó a finales de noviembre o en la primera semana de diciembre, es decir, antes que iniciará el ejercicio fiscal.

³⁹ En el 2009 el Pleno no se pronunció acerca de la iniciativa legislativa y como consecuencia operó el silencio que trae como efecto la aplicación del presupuesto del año inmediatamente anterior

Tabla 41- Fechas del proceso de presentación, discusión y expedición del presupuesto

Proyecto de presupuesto	Presentación	Dictamen	Emisión	Norma expedida
2010	2 de septiembre de 2009	Noviembre 18 de 2009 (anulado)	No se aprobó el proyecto de presupuesto en el pleno	No se aprobó el proyecto de presupuesto
2011	31 de agosto de 2010	No se pudo establecer la fecha	30 de noviembre de 2010	Decreto 54 -2010
2012	1 de septiembre de 2011	Noviembre 21 de 2011	7 de diciembre de 2011	Decreto 33-2011

Fuente: Sitio web del Congreso de la República

La iniciativa de ley del presupuesto se tramita como una ley ordinaria con excepción que tiene un período máximo legal para su análisis y para ser aprobada y se le asigna a una comisión su análisis. Los procedimientos existentes definen los pasos para el registro, emisión del dictamen y aprobación, pero no se cuenta con procedimientos específicos para efectuar la evaluación técnica. De esta manera y como ya se había advertido en la evaluación PEFA anterior, los procedimientos son parciales y no son integrales.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en los procedimientos de análisis del presupuesto que adelanta el Congreso

Calificación C. Existen algunos procedimientos generales para el registro y aprobación del presupuesto, pero no existen procedimientos específicos definidos para realizar el examen. En este sentido los procedimientos son parciales y no son integrales

iii) Suficiencia del tiempo para dar respuesta a las propuestas de presupuesto

Como se estableció anteriormente existe el plazo máximo para análisis y discusión que se cumplen a los 120 días, de los cuales los miembros de la Comisión y el Congreso en pleno en los últimos tres ejercicios analizados han utilizado entre 90 y 98 días. Este plazo es considerado amplio y suficiente por la metodología PEFA.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en el proceso que se adelanta en el Congreso

Calificación A. El Congreso dispone de 120 días para realizar el examen del presupuesto

Nota: Se precisa que el plazo para la presentación del presupuesto está establecido en 120 días por los artículos 171 y 183 de la Constitución y no 90 días como se había mencionado en la evaluación anterior

iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias

Una vez aprobado el presupuesto se pueden presentar varios tipos de modificaciones de las cuales el Congreso conoce aquellas que implican ampliaciones del monto global del presupuesto (Decreto 101-97). Las demás modificaciones las realiza el Gobierno y se aprueban bajo tres tipos de modalidades: i) Acuerdos Gubernativos en los casos en los que las transferencias se realizan de una institución a otra; ii) por Acuerdos Ministeriales cuando las transferencias se realizan dentro del presupuesto de una misma institución, y se realicen cambios en programas, subprogramas, proyectos, renglones del gasto de servicios personales, renglón 911 “Emergencias y calamidades públicas”, renglón 914 “Gastos no previstos” y fuentes de financiamiento; y iii) por Resolución Ministerial cuando se realicen dentro del presupuesto de una misma institución y afectan a un mismo programa presupuestario.

Durante el 2012 y hasta octubre se han registrado cerca de 6.000 y para el 2011 más de 10000 modificaciones, la mayor parte de ellas intra-ministeriales. Este elevado número da cuenta de las amplias reasignaciones administrativas que se presentan durante la ejecución del presupuesto, con lo cual se puede concluir que las reglas que definen las enmiendas presupuestarias durante el ejercicio están claramente establecidas en la ley⁴⁰ y estas se cumplen en la práctica, pero, existen atribuciones amplias para realizar las reasignaciones administrativas.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión.

Calificación B. Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias y normalmente son respetadas, sin embargo se permiten amplias reasignaciones administrativas

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
Método de Calificación M1							
(i)	C+	C+	El examen por parte del Poder Legislativo se realiza cuando las propuestas son pormenorizadas son definitivas y se centra en análisis básicos de los ingresos y gastos. Es débil en relación con el estudio de la perspectiva multianual del presupuesto, las estimaciones de los ingresos y gastos, el estudio del marco fiscal y la sostenibilidad fiscal	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en el proceso que se adelanta en el Congreso	El examen por parte del Poder Legislativo abarca pormenores de los gastos ingresos, pero solo en la etapa en que las propuestas pormenorizadas son definitivas	Congreso de la República Comisión de Finanzas Públicas y Moneda MINFIN	- Constitución Política - Ley Orgánica del Legislativo - Ley Orgánica del Presupuesto - Registro de iniciativa del Congreso - Dictámenes emitidos por el Congreso
(ii)	C	C	Existen algunos procedimientos generales para el registro y aprobación del presupuesto, pero no existen procedimientos específicos definidos para realizar el examen. En este sentido los procedimientos son parciales y no son integrales	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en los procedimientos de análisis del presupuesto que adelanta el Congreso	Existen algunos procedimientos para el examen del presupuesto por parte del Poder Legislativo, pero no son integrales y sólo se respetan parcialmente	Congreso de la República Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	- Constitución Política - Ley Orgánica del Legislativo - Ley Orgánica del Presupuesto - Proyecto de Presupuesto - Decretos expedidos por el Congreso de aprobación del presupuesto

⁴⁰ Constitución Política de la República de Guatemala Art. 238 y Ley Orgánica del Presupuesto Art. 28 y 32 (Decreto 101-97)

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-27	C+	C+	Método de Calificación M1					
(iii)	A	A	El Congreso dispone de 120 días para realizar el examen del presupuesto	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en el proceso que se adelanta en el Congreso	El Poder Legislativo tiene por lo menos dos meses para examinar las propuestas presupuestarias	Congreso de la República y MINFIN	-Constitución Política - Ley Orgánica del Legislativo - Ley Orgánica del Presupuesto - Proyecto de Presupuesto presentado - Decretos expedidos por el Congreso de aprobación del presupuesto	
(iv)	B	B	Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias y normalmente son respetadas, sin embargo se permiten amplias reasignaciones administrativas	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión	Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del Poder Ejecutivo, que normalmente son respetadas, aunque permiten amplias reasignaciones administrativas	Congreso de la República y MINFIN	- Constitución Política - Ley Orgánica del Presupuesto - Reportes de SICOIN	

ID-28. Escrutinio legislativo de los auditores externos

En este indicador la efectividad de la función fiscalizadora del Congreso de la República sobre la gestión del Ejecutivo y con base en los informes de auditoría externa proporcionados por la CGC.

La Contraloría General de Cuentas, en cumplimiento al mandato constitucional (Asamblea Nacional Constituyente, 1985, pág. Art. 232 y 241) y a su propia Ley Orgánica (Congreso de la República, Decreto 31, 2002), cumple las funciones de auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y de las entidades autónomas y descentralizadas.

i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por el Poder Legislativo

El análisis de la presente dimensión se refiere a los informes de auditoría presentados al Congreso de la República sobre los últimos tres ejercicios fiscales (2009, 2010 y 2011).

La Constitución establece que el Organismo Ejecutivo debe presentar anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. Cada ministerio deberá formular la liquidación de su presupuesto anual y someterla a consideración de la CGC dentro de los tres primeros meses de cada año (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, pág. Art 241). Una vez recibida la respectiva liquidación, la CGC debe rendir informe y emitir un dictamen al Congreso de la República en un plazo no mayor a dos meses. El Congreso de la República podrá aprobar o improbar la liquidación, y en caso de improbación, el Congreso deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes. En caso de aprobación la liquidación del presupuesto se publicará en el Diario Oficial.

La Comisión de Finanzas Públicas y Moneda conformada por 21 diputados de las diferentes fuerzas políticas, y soportada por un área técnica, tiene la función de realizar el examen de los informes de la CGC. En la actualidad no existe un procedimiento legal en donde se establezcan los pasos y plazos para

su revisión, por tanto no es posible evaluar la puntualidad con que se realizan. Adicional a ello, en 2009, 2010 y 2011, el Congreso de la República no se ha pronunciado sobre los informes de auditoría.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presentan modificaciones en la gestión entre los dos períodos analizados

Calificación D. No existen procedimientos formales para realizar el examen de los informes de auditoría elaborados por la CGC y en los últimos tres años el Congreso de la República no se ha pronunciado sobre los mismos.

ii) Alcance de las audiencias realizadas acerca de las principales conclusiones

El período de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como fue ejecutada en los doce meses previos a la evaluación (2010 y 2011).

La Comisión de Finanzas y Moneda luego de que son presentados los informes de auditoría por la CGC conforma un equipo de asesores para elaborar un dictamen que es elaborado entre los meses de mayo y octubre, para luego ser presentado al pleno de la comisión. El Pleno podrá pronunciarse aprobando parcial o totalmente el Informe de Auditoría. En los últimos tres años no ha existido un consenso y por tanto no se ha llegado a un pronunciamiento formal, quedando los dictámenes en borrador y sin publicar, por tanto no existe información sobre la cual sea posible realizar un análisis de los exámenes realizados por el Congreso, acerca de los principales hallazgos de la CGC contenidos en los Informes de Auditoría.

Alterno al proceso descrito, el Congreso de la República por iniciativa independiente de los diputados cita en algunas ocasiones a la Contralora General para debatir a profundidad temas que pueden derivarse de los hallazgos encontrados e incluidos en los informes emitidos por la CGC. Junto con las iniciativas mencionadas la Comisión de Probidad conformada también ha solicitado explicaciones y realizado exámenes a fondo sobre temas sensibles, citando para tal efecto representantes de las autoridades de Gobierno de las entidades involucradas.

Como se mencionó en el punto anterior, no existen procedimientos formales que permitan valorar de manera adecuada el alcance técnico del examen. La práctica impuesta ha sido la de realizar exámenes independientes para estudiar temas a fondo que pueden derivarse de los hallazgos y que nacen de iniciativas y a criterio de los diputados o comisiones interesadas.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presentan cambios en la gestión.

Calificación C. Se realiza de manera ocasional exámenes en profundidad sobre temas de interés derivados de los hallazgos, a iniciativa de algunos diputados o comisiones. En los últimos años no ha existido un pronunciamiento oficial del Congreso sobre los principales hallazgos y no existen antecedentes acerca del examen que se pudo haber realizado acerca de los hallazgos contenidos en los Informes de Auditoría de la CGC.

iii) Recomendación de medidas y su ejecución por el Ejecutivo

El período de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como fue ejecutada en los 12 meses previos a la evaluación (2010 y 2011).

Aunque la CGC presenta el informe anual al Congreso de la República en los términos establecidos en la ley, el Legislativo no se ha pronunciado formalmente sobre la ejecución del presupuesto incluida en tales informes y por tanto no existen recomendaciones al ejecutivo.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presenta ningún cambio en la gestión entre los dos períodos observados

Calificación D. El Congreso no ha formulado recomendaciones en los últimos tres años

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
ID-28	D+	D+	Método de Calificación M1					
(i)	D	D	No existen procedimientos formales para realizar el examen de los informes de auditoría elaborados por la CGC y en los últimos tres años el Congreso de la República no se ha pronunciado sobre los mismos.	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presentan modificaciones en la gestión entre los dos períodos analizados	El Poder Legislativo no realiza un examen de los informes de auditoría o bien tarda más de 12 meses en terminarlo	Congreso de la República Comisión de Finanzas y Moneda	Informes de Auditoría presentados por la CGC 2009,2010 y 2011 Constitución Política Ley Orgánica del Congreso	
(ii)	C	C	Se realiza de manera ocasional exámenes en profundidad sobre temas de interés derivados de los hallazgos, a iniciativa de algunos diputados o comisiones. En los últimos años no ha existido un pronunciamiento oficial del Congreso sobre los principales hallazgos y no existen antecedentes acerca del examen que se pudo haber realizado acerca de los hallazgos contenidos en los Informes de Auditoría de la CGC	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presentan cambios en la gestión.	Ocasionalmente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones; o dichas audiencias comprenden sólo a alguna de las entidades auditadas o a veces se llevan a cabo únicamente con funcionarios del Ministerio de Hacienda	Congreso de la República Comisión de Finanzas y Moneda	Informes de Auditoría presentados por la CGC 2009,2010 y 2011 Constitución Política Ley Orgánica del Congreso	
(iii)	D	D	El Congreso no ha formulado recomendaciones en los últimos tres años	La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presenta ningún cambio en la gestión entre los dos períodos observados	El Poder Legislativo no formula recomendaciones.	Congreso de la República Comisión de Finanzas y Moneda	Informes de auditoría presentados por la CGC 2009,2010 y 2011 Constitución Política Ley Orgánica del Congreso	

3.7. Prácticas de Donantes

D-1. Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

Este indicador evalúa cuán preferido ha sido el uso de procedimientos de apoyo presupuestario directo en la gestión de cooperación, y cuán adecuadas han sido las prácticas de los Donantes para asegurar la previsibilidad en la disponibilidad de los fondos por el Gobierno. El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a los tres últimos ejercicios fiscales completados (2009, 2010 y 2011).

i) Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al poder legislativo (u órgano equivalente encargado de su aprobación).

Las estimaciones de los desembolsos son convenidas al momento de negociación del programa entre el Gobierno y el Cooperante, las cuales son revisadas anualmente en función de la ejecución y el logro de las metas y cumplimiento de condiciones si hubieran. MINFIN, con base en la información disponible y la programación acordada con los cooperantes, elabora las proyecciones para el ejercicio fiscal siguiente. En la Tabla 42, se detallan los valores propuestos en el Proyecto de Presupuesto y ejecutados por este concepto durante los últimos tres años. Debido a que no siempre las negociaciones de ayuda pueden culminarse antes de finalizado el Proyecto de Presupuesto, se aprecia que en diversas oportunidades el Proyecto no incluyó previsiones presupuestarias para los programas y estos debieron ser incorporados mediante modificaciones presupuestarias. Las razones de las desviaciones, entre otras, comprenden el atraso en la suscripción de los convenios y acuerdos, en la demora en la adopción de medidas convenidas con el gobierno, en los atrasos en la ejecución de los proyectos y en el cumplimiento de las metas acordadas.

Debe notarse que tanto en el Proyecto de Presupuesto como en el Presupuesto aprobado por el Congreso no todas las operaciones de apoyo presupuestario están identificadas explícitamente como de apoyo presupuestario, pudiéndose dar el caso que operaciones de esta modalidad de ayuda pueden ser registradas como de proyectos, por lo que los registros presupuestarios y de la DCP no necesariamente coinciden con los registros de los donantes en este aspecto. Sin embargo, todos los desembolsos y sus montos si están registrados adecuadamente. También se da el caso de operaciones que sin ser de apoyo presupuestario son interpretadas como tal en los registros presupuestarios. Este tipo de casos se pudo constatar en una operación del BIRF denominada de emergencia y otra del BCIE.

Tabla 42 - Estadística de desembolsos en programas de apoyo presupuestario (millones Quetzales)

	2009		2010		2011		Proyectos de Presupuesto	Desembolsos	Desempeño
	Proyecto de Presupuesto Presentado al Congreso	Desembolsado	Proyecto de Presupuesto Presentado al Congreso	Desembolsado	Proyecto de Presupuesto Presentado al Congreso	Desembolsado			
BID-2020/OC-GU	772	316	820	800			1,592	1,116	70.1%
BID-2008/OC-GU	1,158	1,210	2,050	2,051			3,208	3,261	101.6%
BID-2434/OC-GU						885	0	885	%
BIRF-7590-GT	1,544	1,619					1,544	1,619	104.8%
BIRF-7683-GT				681			0	681	%
Unión Europea		107				94		201	%

	2009		2010		2011		Proyectos de Presupuesto	Desembolsos	Desempeño
	Proyecto de Presupuesto Presentado al Congreso	Desembolsado	Proyecto de Presupuesto Presentado al Congreso	Desembolsado	Proyecto de Presupuesto Presentado al Congreso	Desembolsado			
Gob. España		46		42		43		131	%
Total Presupuestado	3,474	3,145	2,870	2,851	0	885	6,344	5,996	94.5%
Total Global	3,474	3,298	2,870	3,574	0	1,022	6,344	7,894	124.4%
Desempeño Presupuestado	90.5%		99.3%		>100%				
Desempeño Global	94.9%		124.5%		>100%				

Los desembolsos en la mayoría de casos se hicieron en una armada anual ejecutada en dos o tres partes, desembolsadas con pocos días de diferencia. En el año 2010, el BID en la operación BID-2008/OC-GU, hizo un desembolso de US\$ 100 millones el 1 de diciembre que se registró como ingreso del 2010 pero posiblemente el gasto ya no se pudo ejecutar en dicho presupuesto. Los desembolsos de donaciones no requirieron presupuesto para ser ejecutadas.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior.

Calificación A. Sólo en el año 2009 los desembolsos sólo alcanzaron el 90.5% del monto ofrecido y registrado en el presupuesto según registrado en el SICOIN, en los demás años los desembolsos fueron iguales o superiores al monto presupuestado.

ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio (cumplimiento de las estimaciones trimestrales agregadas)

En el periodo de referencia ninguno de los programas de apoyo presupuestario se basó en calendarios de desembolso prestablecidos aunque si se fijaron términos y condiciones de desembolso que permitieron establecer montos en el presupuesto de cada año. Los desembolsos han estado supeditados únicamente al cumplimiento de determinadas condiciones por el gobierno y a la solicitud de fondos por este, por lo que no se ha podido evidenciar la existencia de planes de desembolsos previamente acordados. Los donantes cumplieron con desembolsar los fondos inmediatamente después de recibida la solicitud del gobierno y validado el cumplimiento de las condiciones a que estaba sujeto, pero sin que esto corresponda a un reembolso de gastos automático.

Actualmente se realizan reunión de coordinación con ejecutores y donantes a efecto de obtener una estimación trimestral de desembolsos.

La evaluación anterior consideró que al no haber planes de desembolso trimestrales, no se podía calificar la dimensión. Sin embargo, en las aclaraciones a la metodología PEFA incluidas en el documento “Field guide” publicado en Mayo del 2012, se considera que al establecerse un compromiso presupuestal se ha fijado un plazo anual para realizar el desembolso, y el desembolso parcial del monto presupuestado constituye un incumplimiento de plazo que se califica con D. Si se hubiera aplicado el mismo criterio en la evaluación anterior, la calificación hubiera sido una D.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 NO coincide en sus criterios aunque si en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior.

Calificación D. No se han fijado planes de desembolso trimestrales y las metas acordadas de desembolso anual no fueron alcanzadas.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
D-1	NC	D+	Método de Calificación M1				
(i)	A	A	Sólo en el año 2009 los desembolsos sólo alcanzaron el 90.5% del monto ofrecido y registrado en el presupuesto según registrado en el SICOIN, en los demás años los desembolsos fueron iguales o superiores al monto presupuestado	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior	La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 5% inferior al previsto en no más de uno de los tres últimos años	DCP	SICOIN
(ii)	NC	D	No se han fijado planes de desembolso trimestrales y las metas acordadas de desembolso anual no fueron alcanzadas	La evaluación PEFA del año 2009 NO coincide en sus criterios aunque si en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior	No se cumple con los requisitos para recibir por lo menos la calificación C	DCP BIRF BID BCIE	

D-2. Información financiera proporcionada por los Donantes para el proceso presupuestario y presentación de informes acerca de la ayuda a proyectos y programas

La mayoría de los programas de cooperación están registrados en el SIAF y muchos de ellos son ejecutados por procedimientos presupuestarios, pero también existen programas de donación que son ejecutados directamente por los donantes que no son registrados presupuestalmente, pero que al finalizar estos normalmente se registran en el Sistema de Inversión Pública o en el Registro de Bienes Nacionales. El registro y seguimiento de los programas lo hacen la DCP y la SEGEPLAN teniendo fuentes de información diferenciadas. La DCP lo hace en base a los sistemas presupuestarios y SEGEPLAN en base a los reportes de avance de las inversiones. Esta dualidad de fuentes de información permite recopilar la información de la mayoría de los programas, sin embargo, existen programas de asistencia que siendo muy importantes cualitativa y cuantitativamente escapan a ambos sistemas y no son reportados por los sistemas gubernamentales. En este caso se puede mencionar a los programas de USAID que por su monto elevado convierten a dicha agencia de cooperación en uno de los cinco mayores donantes para el gobierno.

Los proyectos ejecutados presupuestariamente son preparados en un trabajo conjunto entre el donante y la agencia ejecutora, normalmente siguiendo las normas, procedimientos y formatos del donante. La entidad es la encargada luego de incorporar el presupuesto del proyecto en su presupuesto institucional, así como de hacer los trámites para su aprobación, normalmente mediante modificaciones presupuestarias. Los proyectos ejecutados por el donante son diseñados por este sin tener en cuenta los procedimientos gubernamentales debido a que se orientan únicamente a la entrega de productos.

Tabla 43 - Estadística de desembolsos en proyectos durante el año 2011 (US\$)

	Préstamos	Donaciones	Total	% de la ayuda total
BCIE	322,294,271	914,000	323,208,271	40.21%
BID	195,880,846	4,264,982	200,145,828	65.10%
BIRF	101,227,486	428,520	101,656,006	77.75%
USAID	-	101,500,000	101,500,000	90.38%
UE	-	13,231,094	13,231,094	92.02%
Gob. Japón	-	14,170,094	14,170,094	93.78%
JICA	13,941,286	-	13,941,286	95.52%
FM	-	9,405,852	9,405,852	96.69%
Gob. España	-	3,383,965	3,383,965	97.11%
Gob. Suecia	-	4,047,929	4,047,929	97.61%
OPEP	3,987,321	-	3,987,321	98.11%
FIDA	3,896,106	-	3,896,106	98.59%
KFW	2,721,331	284,930	3,006,261	98.97%
Gob. Holanda	-	2,985,392	2,985,392	99.34%
Otros Donantes	-	2,047,372	2,047,372	99.59%
UBS	596,086	596,086	1,192,173	99.74%
UNICEF	-	1,154,420	1,154,420	99.89%
Gob. Taiwán	-	704,329	704,329	99.97%
Gob. Dinamarca	-	160,474	160,474	99.99%
ONUDI	-	36,520	36,520	100.00%
ACIC-Corea	-	20,350	20,350	100.00%
Total 2011	644,544,733	159,336,309	803,881,042	

Fuente: DCP

i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos.

Se evalúa cuán oportuna y completa es la negociación de los términos de asistencia en proyectos por los donantes, a fin de permitir a la entidad ejecutora la incorporación del proyecto en el sistema presupuestario. El periodo de análisis es el año 2011.

Tal como se muestra en la Tabla 42 cerca del 90% de los proyectos registrados es financiado mediante préstamos y por tanto ejecutado por procedimientos presupuestarios, normalmente usando unidades de implementación de proyectos constituidas en la mayoría de casos como una unidad operativa de la entidad ejecutora, pudiendo contar con consultores especializados.

Más del 90% de los montos de cooperación registrados en el sistema de DCP son proporcionados por los 5 mayores donantes: BCIE, BID, BIRF, USAID y el Gobierno de Japón. Los tres primeros con programas de préstamo y donación y los otros dos sólo con programas de donación.

En el caso de BCIE, BID, BIRF las unidades de proyecto preparan toda la información sobre la ejecución y la distribuyen periódicamente a los donantes y el gobierno. Adicionalmente el gobierno puede acceder a los sistemas de información de los donantes para extraer de ahí toda la información financiera sobre desembolsos y pagos, por lo que no es necesario un informe específico del donante. En estos casos el proyecto se ejecuta usando procedimientos presupuestarios. En el caso de las donaciones, estas no son ejecutadas por el gobierno sino directamente por los donantes, por lo que no se aplican procedimientos presupuestarios. Los fondos del proyecto quedan bajo la administración del donante.

Una revisión estadística de las modificaciones presupuestales que fueron necesarias para incorporar los proyectos al presupuesto durante los primeros 9 meses del año 2011 mostró que estas, cuando fueron necesarias, se realizaron principalmente durante el primer trimestre del año. Se contabilizaron un total de

295 modificaciones por un total de 97.7 millones de US\$, lo cual sugiere que los otros 720 millones de US\$ desembolsados fueron incorporados en el presupuesto antes de su presentación y aprobación por el Congreso.

Cuando los programas de cooperación involucran desembolsos monetarios a entidades públicas, estos son depositados en la Cuenta Única del Tesoro y su ejecución se hace por procedimientos presupuestarios. En sus estimaciones de costo, los cooperantes normalmente utilizan una clasificación por partidas o componentes de proyecto, la cual se basa en necesidades operativas y requiere de detalles que difícilmente podrían tener una identificación explícita en el presupuesto de la institución ejecutora, mientras que el presupuesto del Gobierno en su modalidad actual de Presupuesto por Resultados, se estructura en programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras. En esta clasificación los programas de cooperación normalmente se incorporan al último nivel (obras), a menos que el programa posea características tales que permitirían su incorporación a un nivel superior del presupuesto institucional, lo cual no siempre es posible. De esta manera, en la mayoría de casos, los reportes detallados de los proyectos deben ser preparados desde un sistema específico del proyecto, mientras que las cifras globales normalmente pueden ser reportadas desde los sistemas de gobierno.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior.

Calificación C. La mayoría de los cooperantes, incluyendo a los cinco principales donantes, proporcionan oportunamente las estimaciones presupuestarias de desembolsos para sus proyectos. El desglose de gastos propuestos por los cooperantes no necesariamente es coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.

ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos.

Se evalúa como los Donantes reportan periódicamente al gobierno sus pagos y desembolsos realizados a los programas de cooperación que están ejecutando. El periodo de análisis es el año 2011.

Los informes de los proyectos ejecutados por las entidades del gobierno, son preparados por la Unidad Ejecutora y no por los Donantes con una periodicidad mensual según establecido en la Ley Anual de Presupuesto. En dichos informes, se reporta el estado de avance físico y financiero del programa. Los proyectos que no son ejecutados por el gobierno no presentan informes periódicos ni están sujetos a requisitos planteados por la Ley. Debido a que los principales donantes ponen en sus sistemas de información los datos de los desembolsos, los cuales pueden ser descargados por el gobierno, la presentación de informes por ellos ha perdido vigencia.

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior.

Calificación D. Los donantes no presentan informes trimestrales sobre los desembolsos efectuados.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables	
D-2	D+	D+	Método de Calificación M1					
(i)	C	C	La mayoría de los cooperantes, incluyendo a los cinco principales donantes, proporcionan oportunamente las estimaciones presupuestarias de desembolsos para sus proyectos. El desglose de gastos propuestos por los cooperantes no necesariamente es coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior	Por lo menos la mitad de los donantes (incluidos los cinco más importantes) proporcionan estimaciones presupuestarias completas de los desembolsos de ayuda para proyectos para el ejercicio siguiente del gobierno al menos tres meses antes de iniciarse dicho ejercicio. En las estimaciones se puede usar la clasificación de los donantes, que tal vez no sea coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno	DCP BID BIRF BCIE UE USAID	Información proporcionada por la DCP	
(ii)	D	D	Los donantes no presentan informes trimestrales sobre los desembolsos efectuados	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior	Los donantes no presentan, dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 50% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa	DCP BID BIRF BCIE UE USAID		

D-3. Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Este indicador mide la proporción (en montos de asistencia) de uso de los procedimientos nacionales por los donantes. El periodo de análisis es el año 2011.

En la Tabla 44 se muestra de modo resumido y consolidado los diferentes aportes y desembolsos del sistema de cooperación internacional durante el año 2011, los cuales incluyen los fondos provenientes de préstamos y donaciones, sean estos aplicados a procesos de apoyo presupuestario como a la ejecución de programas y proyectos diversos durante el año.

Tabla 44 - Uso de sistemas nacionales por la cooperación internacional en el año 2011

Cooperante	Monto del Programa	Monto aplicable al uso de Sistemas Gubernamentales (Millones US\$)						
		Presupuesto	Contabilidad	Cuenta Única	Contrataciones	Reportes	Auditoria Interna	Auditoria Externa
BCIE	323.11	323.11	323.11	323.11	265.00	265.00	265.00	-
BID	200.00	200.00	200.00	200.00	113.20	113.20	113.20	113.20
BIRF	101.53	101.53	101.53	101.53	40.20	40.20	40.20	40.20
FIDA	3.80	3.80	3.80	3.80	-	-	-	-
FONDO MUNDIAL	9.40	9.40	9.40	9.40	-	-	-	-

Cooperante	Monto del Programa	Monto aplicable al uso de Sistemas Gubernamentales (Millones US\$)						
		Presupuesto	Contabilidad	Cuenta Única	Contrataciones	Reportes	Auditoría Interna	Auditoría Externa
GOB. TAIWAN	0.70	0.70	0.70	-	-	-	-	-
GOB. COREA	0.02	0.02	0.02	-	-	-	-	-
GOB. DINAMARCA	0.16	0.16	0.16	0.16	-	-	-	-
GOB. ESPAÑA	8.80	8.80	8.80	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50
GOB. HOLANDA	2.98	2.98	2.98	2.98	-	-	-	-
GOB. JAPON	14.17	14.17	14.17	-	-	-	-	-
GOB. SUECIA	4.04	4.04	4.04	4.04	-	-	-	-
JAPON-JICA	13.90	13.90	13.90	-	-	-	-	-
KFW	2.98	2.98	2.98	2.98	-	-	-	-
ONUDI	0.36	0.36	0.36	0.36	-	-	-	-
OPEP	3.90	3.90	3.90	3.90	-	-	-	-
UBS	1.19	1.19	1.19	-	-	-	-	-
UNICEF	1.10	1.10	1.10	1.10	-	-	-	-
UNION EUROPEA	25.00	25.00	25.00	25.00	11.90	11.90	11.90	11.90
USAID	101.50	-	-	-	-	-	-	-
Totales	818.54	717.04	717.04	683.86	435.80	435.80	435.80	170.80
% Uso		87.6%	87.6%	83.5%	53.2%	53.2%	53.2%	20.9%
Promedio					62.8%			

Fuente: DCP

Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes ocurridos en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior.

Calificación C. El 62.8% de los fondos de cooperación usa los sistemas nacionales.

Ind.	2009	2012	Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados	Requisitos mínimos para la calificación	Fuentes de información	Evidencias aplicables
D-3	C	C					
(i)	C	C	El 62.8% de los fondos de cooperación usa los sistemas nacionales	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes ocurridos en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior	Por lo menos el 50% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales	DCP BID BIRF BCIE USAID	

4. Proceso de reforma del sector público

4.1. Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso

Luego de la evaluación PEFA del año 2009, el gobierno hizo un análisis de las debilidades y fortalezas de la gestión financiera pública, y en base a dicho análisis inició un proceso de mejoramiento de aspectos específicos de la gestión. En la Tabla 45 se muestran las principales acciones ejecutadas.

Tabla 45 - Mejoras de la GFP implementadas o en proceso desde el año 2009

Debilidad identificada	Acción ejecutada
Los presupuestos institucionales fueron modificados en montos significativos durante el periodo 2006 a 2009.	Desde el 2009 se incorpora en Ley Anual del Presupuesto una norma que permite efectuar solicitudes de modificación presupuestaria únicamente en los primeros diez días hábiles de cada mes. Además se normó que las instituciones pueden aprobar internamente las modificaciones que se originan por cambios de un mismo renglón en diferentes ubicaciones geográficas. A partir del año 2012, se limitó a cuatro modificaciones presupuestarias al mes, ya que no se había logrado frenar las constantes solicitudes de modificación presupuestaria.
La clasificación presupuestal no satisface condiciones de calidad establecidas por las buenas prácticas internacionales.	Se modificaron los clasificadores institucional y de Finalidades y Funciones, para armonizarlos con el Sistema de Cuentas Nacionales y el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI. En el mediano plazo se tiene previsto actualizar los clasificadores por Objeto de Gasto, Económico del Gasto, de Recursos por Rubro y Económico de los Ingresos.
No hay adecuada vinculación Plan-Presupuesto. No se logra una gestión por resultados.	Se elaboró una Guía para el Proceso de Planificación 2012 y Presupuesto Multianual, y en el proyecto de Ley del Presupuesto 2012 se incluyó una disposición que obliga a dar seguimiento al plan estratégico, plan operativo anual y a los indicadores de resultados. Se instruyó a las instituciones para reprogramar y registrar sus metas e indicadores establecidos en su Plan Operativo Anual, en el Sistema de Planes -SIPLAN- de la SEGEPLAN. Asimismo, para que publiquen en internet su plan estratégico y operativo anual, sus indicadores de resultados y sus productos asociados.
No se ha cuantificado los atrasos de pagos de gastos.	Con financiamiento de la Unión Europea a través del programa de Apoyo a la Gestión Presupuestaria -AGEP-, se contrató una consultoría que actualmente trabaja en la cuantificación de los atrasos de pagos. Además se implementó el módulo de contratos para normar el registro de la programación de estimaciones. A partir del 2011 se estableció la obligación de extender una Constancia de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) previo a suscribir contratos de obras y de servicios. Se ha previsto elaborar un Reglamento para normar los atrasos en pagos una vez cuantificado el monto total.
Falta de control y transparencia del gasto público ejecutado por fideicomisos.	A partir del 2011, en la Ley Anual del Presupuesto se incluyen normas que regulan la utilización de fideicomisos. Se elaboró un proyecto de Ley de Fideicomisos Públicos que ha sido presentado al Congreso de la República para su aprobación.
Falta de un diagnóstico de los procedimientos de consolidación de la contabilidad del Sector Público	Se ha instalado en la totalidad de las municipalidades el SICOIN GL o el SIAF MUNI para el control de la ejecución presupuestaria. Se está revisando la normativa contable para ajustar y depurar las cuentas de los estados financieros del Gobierno Central.
Revisión de la Norma Contable y adopción de IPSAS.	Con el apoyo del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, se está en proceso de implementación progresiva de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS). El Ministerio de Finanzas Públicas con el Acuerdo Ministerial No.92-2001 creó el Comité Directivo para llevar a cabo dicho proceso; además se conformaron comisiones técnicas de trabajo para analizar cada una de las normas y definir las acciones para lograr su implementación en el mediano plazo.

Debilidad identificada	Acción ejecutada
Uso de procedimientos competitivos para las adquisiciones públicas	El Decreto No. 27-2009 reformó la Ley de Contrataciones del Estado ampliando el umbral monetario para compra directa. Las convocatorias a licitar deben ahora publicarse en GUATECOMPRAS y en el Diario Oficial. Se transparenta el uso de recursos públicos a través de fideicomisos, ONG, asociaciones, fundaciones, etc., al obligarlos a publicar y gestionar las compras, contrataciones y adquisiciones en el Sistema GUATECOMPRAS cuando superen el monto de la compra directa. Se establecieron procedimientos para interponer inconformidades por vía electrónica. Se creó la norma para el uso de GUATECOMPRAS se creó el Registro de Proveedores. Se implementó procedimientos para la recepción de ofertas en forma electrónica para compra directa.
Gestión de Nómina	Se conceptualizó e implementó el módulo de liquidación de nómina de personal 021, 031 y jubilados. Se integró y controló los sistemas de liquidación de nóminas de las entidades descentralizadas.
Establecimiento de reglas claras para las transferencias del Gobierno Central al Sector Municipal	Se reformó el Código Municipal, para efectuar el cálculo de las cuotas con información sobre los ingresos corrientes de los municipios con un rezago de un período (t-1), utilizando información del SIAF MUNI, lo que permite a la Comisión Cálculo Matemático elaborar un modelo para proyectar anualmente los desembolsos a trasladar a los municipios.

Transparencia y lucha contra la corrupción

Todas las mejoras implementadas en los sistemas y procedimientos de la GFP están orientadas a promover la transparencia de la gestión y a limitar las posibilidades discrecionales de los funcionarios, dificultando así la corrupción en el uso de los fondos públicos. Esto sin embargo, pierde eficacia por la debilidad de los informes emitidos por MINFIN, dado que estos ya no incluyen análisis y discusiones sobre la gestión y sus resultados.

Por otro lado se han tomado medidas tendientes fortalecer la lucha contra la corrupción. En el presente gobierno se ha regulado la aplicación de sanciones administrativas y/o civiles cuando se comprometen gastos sin contar con partida y saldo presupuestario suficiente. Por primera vez en noviembre del 2011 la CGC hizo una denuncia penal sobre deuda flotante, penalizando el pago entre los años 2007 a 2010 de deudas no registradas de años anteriores.

En el presente gobierno se ha implementado un Pacto Fiscal, cuyos objetivos son el poder lograr una mayor transparencia y calidad del gasto, combate al contrabando y la evasión tributaria con una actualización de la política tributaria, así como una asignación prioritaria de recursos y apoyo a la inversión además de una mejor gestión del endeudamiento público.

La ley anti evasión II aprobada en el 2012, que restituye el impuesto al tabaco, establece medidas para el fortalecimiento del sistema tributario, el combate a la defraudación tributaria y el contrabando, por otro lado a Ley de Actualización Tributaria aprobada en febrero del 2012, que con algunas de sus medidas entraran en vigor a partir del 2012, tiene como objetivo incrementar los ingresos tributarios a través de la reestructuración del ISR tanto de actividades lucrativas como del trabajo en relación de dependencia, modificación de la ley del impuesto de timbres fiscales, actualización del impuesto de circulación de vehículos y creación de un impuesto a la primera matrícula de vehículos IPRIMA, para lo cual se prevé que en el 2015 la recaudación tributaria aumente en alrededor del 1 % del PIB. El impacto de estas leyes se materializará en los años 2013, 2014 y 2015.

4.2. Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas

En los últimos años los gobiernos han tratado de fortalecer diversos aspectos de la gestión, generando un marco operacional dotado de instrumentos informáticos y normativos diversos. Luego se priorizó la formulación de estrategias y planes de mediano plazo y planes de gobierno, fortaleciendo la descentralización de la gestión. Últimamente se ha iniciado un proceso de fortalecimiento del vínculo entre los planes de acción y el presupuesto institucional y se han dado los primeros pasos para tratar de

vincular efectivamente el marco fiscal de mediano plazo, con los planes operativos y estrategias sectoriales, con el presupuesto anual y con los resultados de la gestión.

Aunque el establecimiento de un marco fiscal de mediano plazo es aún incipiente, desde el año 2011 se ha establecido la práctica de incorporar en la nota anual de techos presupuestarios que se entrega a las instituciones, los techos presupuestarios para los dos ejercicios fiscales posteriores al ejercicio que se formula. De momento los montos proyectados para los dos años subsecuentes no son vinculantes, sin embargo, MINFIN los ha respetado. En la formulación del presupuesto del año 2012, MINFIN anunció en el mes de marzo que los techos presupuestarios proyectados para el año siguiente en la nota de techos presupuestarios correspondiente al año 2011 estaban vigentes, por lo que las entidades pudieron iniciar la formulación de su presupuesto con mucha anticipación. En la nota de techos presupuestarios para el año 2013 se ajustaron los valores pero se continuó con la práctica de proyectar tres años.

Se ha vinculado el Plan Operativo Anual (POA) de las entidades con su presupuesto institucional, y se han implementado procedimientos de aprobación y seguimiento de los mismos, de modo que cualquier modificación presupuestal debe ahora reflejarse primero en un cambio en el POA institucional. Esto ha obligado a las entidades a ser más cuidadosos y específicos en la formulación de sus planes operativos, así como a iniciar el costeo de sus estrategias sectoriales a fin de poder incorporarlas adecuadamente en sus presupuestos.

Se ha vinculado el presupuesto institucional con la obtención de resultados. Este cambio en la metodología de formulación recientemente implementado permitirá orientar el gasto hacia objetivos y resultados medibles, facilitando el seguimiento efectivo del mismo y fortaleciendo el vínculo entre el presupuesto y las prioridades sectoriales. Esto permitirá a las entidades tomar medidas correctivas oportunas para asegurar el cumplimiento de los objetivos y compromisos institucionales.

Con el objetivo de eliminar el problema de la deuda flotante, en el año 2011 se estableció que previo a adquirir compromisos y suscribir contratos, las entidades del estado deben extender una “Constancia de Disponibilidad Presupuestaria (CDP)” que garantice que existe crédito que cubre el monto anual del contrato. El CDP obliga a que las empresas contratadas por el Estado cuenten con el presupuesto requerido para ejecutar la obra contratada y de esa manera establecer un control financiero. Las empresas ahora pueden firmar contratos por varios años pero el contratista sólo puede ejecutar lo establecido en el CDP, y si ellos ejecutan más, será bajo su riesgo.

Se han implementado diversas medidas para mejorar el control sobre las adquisiciones públicas y medidas anticorrupción que promueven el uso más eficaz de los fondos públicos que podría redundar en una mayor disponibilidad de recursos para las entidades.

La reciente aprobación de la Ley contra la Corrupción (Octubre 2012), tiene como objetivo iniciar una persecución penal en contra de las personas que se enriquecen indebidamente con recursos públicos. La norma establece mecanismos de control patrimonial de funcionarios públicos y de personas particulares que manejen fondos públicos, e incorpora delitos tales como el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias al código penal.

Estas y otras reformas implementadas generan un entorno propicio para dar seguimiento a futuras reformas y para evaluar el impacto que estas producen, facilitando la toma de medidas correctivas oportunas cuando fueran necesarias.

Anexos

Anexo 1. Datos de indicadores

Anexo 1.1 - Ejecución Presupuestal de los Años 2009 – 2011 – Gasto Primario

Institución	Datos del año 2009					
	Presupuesto		Presupuesto ajustado	Desviación	Valor absoluto de la desviación	Porcentaje %
	Votado	Devengado				
Presidencia de la República	191,001,925	188,288,826	176,227,951	12,060,875	12,060,875	6.8%
Ministerio de Relaciones Exteriores	219,515,013	282,396,336	202,535,555	79,860,780	79,860,780	39.4%
Ministerio de Gobernación	3,275,325,195	2,476,228,644	3,021,979,214	-545,750,570	545,750,570	18.1%
Ministerio de la Defensa Nacional	1,301,266,633	1,203,056,196	1,200,613,827	2,442,370	2,442,370	0.2%
Ministerio de Finanzas Públicas	213,270,594	209,138,296	196,774,141	12,364,155	12,364,155	6.3%
Ministerio de Educación	7,588,227,232	8,043,670,554	7,001,278,834	1,042,391,720	1,042,391,720	14.9%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3,737,700,344	3,235,626,629	3,448,589,704	-212,963,076	212,963,076	6.2%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	357,686,684	494,785,902	330,019,665	164,766,237	164,766,237	49.9%
Ministerio de Economía	236,679,369	169,318,816	218,372,250	-49,053,435	49,053,435	22.5%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	827,582,732	543,647,411	763,569,314	-219,921,903	219,921,903	28.8%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,593,894,543	4,377,883,327	4,238,557,392	139,325,934	139,325,934	3.3%
Ministerio de Energía y Minas	46,585,835	44,302,356	42,982,427	1,319,929	1,319,929	3.1%
Ministerio de Cultura Y Deportes	443,793,746	290,911,394	409,466,357	-118,554,963	118,554,963	29.0%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	2,741,917,181	2,526,758,286	2,529,830,241	-3,071,955	3,071,955	0.1%
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	98,171,671	73,406,440	90,578,105	-17,171,664	17,171,664	17.5%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	16,985,706,826	15,128,570,737	15,671,864,593	-543,293,856	543,293,856	3.2%
Servicio de la deuda pública (amortización)	2,057,254,700	2,155,438,521	1,898,126,314	257,312,207	257,312,207	12.5%
Procuraduría General de la Nación (PGN)	52,785,835	46,640,072	48,702,857	-2,062,785	2,062,785	3.9%
Gasto total	44,968,366,058	41,490,068,742	41,490,068,742	0	3,423,688,414	
Contingencias	-	-				
Gasto total	44,968,366,058	41,490,068,742				
varianza global (ID-1)						7.7%
varianza en la composición del gasto (ID-2)						8.3%
cuota de contingencia del presupuesto						0.0%

Datos del año 2010						
Institución	Presupuesto		Presupuesto ajustado	Desviación	Valor absoluto de la desviación	Porcentaje %
	Votado	Devengado				
Presidencia de la República	212,541,559	197,214,405	209,547,475	(12,333,070)	12,333,070	5.9%
Ministerio de Relaciones Exteriores	303,515,013	283,431,105	299,239,381	(15,808,276)	15,808,276	5.3%
Ministerio de Gobernación	2,699,825,139	2,629,594,815	2,661,792,561	(32,197,746)	32,197,746	1.2%
Ministerio de la Defensa Nacional	1,309,010,650	1,278,045,802	1,290,570,549	(12,524,746)	12,524,746	1.0%
Ministerio de Finanzas Públicas	227,864,615	225,774,188	224,654,674	1,119,514	1,119,514	0.5%
Ministerio de Educación	8,344,092,492	9,162,555,755	8,226,548,824	936,006,930	936,006,930	11.4%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3,341,876,449	3,546,961,723	3,294,799,261	252,162,463	252,162,463	7.7%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	504,686,684	553,982,351	497,577,136	56,405,215	56,405,215	11.3%
Ministerio de Economía	204,851,851	260,812,547	201,966,092	58,846,454	58,846,454	29.1%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	664,181,150	727,638,715	654,824,795	72,813,920	72,813,920	11.1%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	5,292,935,247	4,719,694,304	5,218,373,391	(498,679,087)	498,679,087	9.6%
Ministerio de Energía y Minas	49,685,835	71,337,757	48,985,908	22,351,849	22,351,849	45.6%
Ministerio de Cultura Y Deportes	361,993,746	317,307,606	356,894,321	(39,586,716)	39,586,716	11.1%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	3,118,939,616	2,673,273,411	3,075,002,951	(401,729,540)	401,729,540	13.1%
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	77,555,357	84,527,458	76,462,831	8,064,627	8,064,627	10.4%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	16,688,571,120	16,141,962,449	16,453,478,346	(311,515,897)	311,515,897	1.9%
Servicio de la deuda pública (amortización)	2,164,149,500	2,050,841,254	2,133,663,013	(82,821,759)	82,821,759	3.8%
Procuraduría General de la Nación (PGN)	52,785,835	51,468,103	52,042,238	(574,136)	574,136	1.1%
Gasto total	45,619,061,858	44,976,423,748	44,976,423,748	0	2,815,541,944	
Contingencias	-	520,186,127				
Gasto total	45,619,061,858	45,496,609,874				
varianza global (ID-1)						0.3%
varianza en la composición del gasto (ID-2)						6.3%
cuota de contingencia del presupuesto						1.1%

Datos del año 2011						
Institución	Presupuesto		Presupuesto ajustado	Desviación	Valor absoluto de la desviación	Porcentaje %
	Votado	Devengado				
Presidencia de la República	184,459,934	206,297,892	187,406,391	18,891,501	18,891,501	10.1%
Ministerio de Relaciones Exteriores	278,423,912	299,018,372	282,871,295	16,147,077	16,147,077	5.7%
Ministerio de Gobernación	3,274,676,652	2,967,609,656	3,326,984,452	(359,374,797)	359,374,797	10.8%
Ministerio de la Defensa Nacional	1,554,856,482	1,537,103,560	1,579,692,865	(42,589,304)	42,589,304	2.7%
Ministerio de Finanzas Públicas	309,101,944	234,353,435	314,039,361	(79,685,926)	79,685,926	25.4%
Ministerio de Educación	9,323,167,893	9,959,036,819	9,472,090,811	486,946,008	486,946,008	5.1%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3,929,634,505	3,888,116,623	3,992,404,225	(104,287,601)	104,287,601	2.6%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	594,128,337	576,889,576	603,618,601	(26,729,025)	26,729,025	4.4%
Ministerio de Economía	275,335,974	224,150,663	279,734,032	(55,583,370)	55,583,370	19.9%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	631,395,357	686,171,372	641,480,903	44,690,469	44,690,469	7.0%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,359,095,060	5,625,009,234	4,428,724,736	1,196,284,498	1,196,284,498	27.0%
Ministerio de Energía y Minas	99,891,787	70,725,479	101,487,401	(30,761,922)	30,761,922	30.3%
Ministerio de Cultura Y Deportes	355,763,898	313,201,499	361,446,666	(48,245,166)	48,245,166	13.3%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	2,190,305,080	1,968,680,036	2,225,291,753	(256,611,717)	256,611,717	11.7%
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	139,232,149	134,456,670	141,456,163	(6,999,493)	6,999,493	5.0%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	18,083,117,706	17,761,383,232	18,371,967,021	(610,583,789)	610,583,789	3.4%
Servicio de la deuda pública (amortización)	2,213,136,933	2,106,231,381	2,248,488,309	(142,256,927)	142,256,927	6.4%
Procuraduría General de la Nación (PGN)	54,580,000	56,201,315	55,451,830	749,485	749,485	1.4%
Gasto total	47,850,303,603	48,614,636,814	48,614,636,814	(0)	3,527,418,075	
Contingencias		1,526,883,915				
Gasto total	47,850,303,603	50,141,520,728				
varianza global (ID-1)						4.8%
varianza en la composición del gasto (ID-2)						7.3%
cuota de contingencia del presupuesto						3.2%

Resumen de Calificaciones			
	ID-1	ID-2.i	ID-2.ii
	Varianza Global	Varianza en la Composición del Gasto	Cuota de Contingencia del Presupuesto
2009	7.7%	8.3%	0%
2010	0.3%	6.3%	1.1%
2011	4.8%	7.3%	3.2%
Calificación Dimensión	A	B	A
Calificación Indicador	A	B+	

Anexo 1.2 - Proyecciones macroeconómicas utilizadas para las metas de recaudación

Proyecciones macroeconómicas utilizadas para las estimaciones de las metas de recaudación 2009 Iniciales

Años 2008 -2009

Variable	Dimensional	2008	2009
Producto Interno Bruto Real (Base 2001)	Millones de Q de 2001	194.226,10	201.053,3
Variación	Porcentaje	4,0	3,5
Producto Interno Bruto Nominal (Base 2001)	Millones de Q	294.663,50	325.229,0
Variación	Porcentaje	12,8	10,4
Inflación	Meta	5.5% +/- 1.5pp	5.5% +/- 1pp
Tipo de Cambio	Q X US\$ 1.00	7.50 - 7.64	7.65 - 7.79
Variación	Porcentaje	(-2.3%) - (-0.4%)	(2.0%) (2.0%)
Importaciones FOB	Millones de USD	13.966,40	14.963,30
Variación	Porcentaje	12,0	7,1
Exportaciones FOB	Millones de USD	8.019,1	8.750,8
Variación	Porcentaje	14,8	9,1

Fuente: Banco de Guatemala

Proyecciones macroeconómicas utilizadas para las estimaciones sobre la recaudación de 2010

Años 2009 - 2010

Variable	Dimensional	2009	2010
Producto Interno Bruto Real (Base 2001)	Millones de Q de 2001	193.949,10	197.278,40
Variación	Porcentaje	0,6	1,7
Producto Interno Bruto Nominal (Base 2001)	Millones de Q	304.438,00	326.695,10
Variación	Porcentaje	2,9	7,3
Inflación	Meta	5.5% +/- 1pp	5.0% +/- 1pp
Importaciones FOB	Millones de USD	10.602,20	11.450,40
Variación	Porcentaje	21,0	8,0

Fuente: Banco de Guatemala

Proyecciones macroeconómicas utilizadas para las estimaciones de recaudación 2011

Años 2010 - 2011

Variable	Dimensional	2010	2011
Producto Interno Bruto Real (Base 2001)	Millones de Q de 2001	198.022,0	203.368,6
Variación	Porcentaje	2,1	2,7
Producto Interno Bruto Nominal (Base 2001)	Millones de Q	327.539,3	353.178,5
Variación	Porcentaje	7,6	7,8
Inflación	Meta	5.0% +/- 1pp	5.0% +/- 1pp
Importaciones FOB	Millones de USD	11.885,1	13.156,8
Variación	Porcentaje	12,1	10,7

Fuente: Banco de Guatemala

Anexo 1.3 - Ingresos Internos Presupuestados y Ejecutados

Año 2009

Tipo de Ingreso	Votado	Ejecutado	Cumplimiento
TOTAL INGRESOS	49.723.107.632	44.698.276.182	90%
Ingresos Internos	41.159.553.857	34.037.154.204	82,7%
ingresos Corrientes	41.132.803.163	34.025.902.874	82,7%
ingresos tributarios (Incluye impuestos directos e indirectos)	38.448.537.000	31.811.731.543	83%
Contribuciones a la seguridad y previsión social	811.494.000	921.850.906	114%
Ingresos no tributarios	494.163.672	403.002.801	82%
Venta de bienes y servicios de la administración pública	253.255.865	234.806.116	93%
Rentas de la propiedad	251.548.253	161.390.395	64%
Transferencias Corrientes	873.804.373	493.121.113	56%
Otros ingresos (recuperación de préstamos a largo plazo)	26.750.694	11.251.330	42%
Ingresos provenientes de financiamiento Interno y Externo (incluye disminución de otros activos financieros)	8.563.553.775	10.661.121.978	124%

Fuentes: Reportes WEB de ejecución presupuestal 2009 (MINFIN); Decreto 72 de 2008; Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable de los Ejercicios Fiscales 2009, 2010 MINFIN; Informes de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 01 de enero y 31 de diciembre de 2009, CGC

Año 2010

Tipo de Ingreso	Votado	Ejecutado	Cumplimiento
TOTAL INGRESOS	50.031.907.632	50.756.600.000	99%
Ingresos Internos	41.159.553.857	37.425.130.000	110,0%
ingresos corrientes	41.132.803.163	37.397.320.000	110,0%
ingresos tributarios (Incluye impuestos directos e indirectos)	38.448.537.000	34.771.960.000	111%
Contribuciones a la seguridad y previsión social	811.494.000	1.069.060.000	76%
Ingresos no tributarios	494.163.672	474.740.000	104%
Venta de bienes y servicios de la administración pública	253.255.865	289.400.000	88%
Rentas de la propiedad	251.548.253	243.210.000	103%
Transferencias corrientes	873.804.373	548.950.000	159%
Otros ingresos (recuperación de préstamos a largo plazo)	26.750.694	27.810.000	96%
Ingresos provenientes de financiamiento Interno y Externo (incluye disminución de otros activos financieros)	8.872.353.775	13.331.470.000	67%

Fuentes: Reportes WEB de ejecución presupuestal 2010 (MINFIN); Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal 2010 MINFIN; Informes de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 01 de enero y 31 de diciembre de 2010, CGC

Año 2011

Tipo de Ingreso	Votado	Ejecutado	Cumplimiento
TOTAL INGRESOS	54.120.896.574	53.873.690.000	100%
Ingresos Internos	42.082.215.608	43.154.000.000	102,5%
ingresos corrientes	42.055.314.608	43.141.130.000	102,6%
ingresos tributarios (Incluye impuestos directos e indirectos)	38.789.881.000	40.292.150.000	104%
Contribuciones a la seguridad y previsión social	1.046.185.000	1.214.370.000	116%
Ingresos no tributarios	404.567.899	562.810.000	139%
Venta de bienes y servicios de la administración pública	488.094.454	338.530.000	69%
Rentas de la propiedad	184.472.941	145.460.000	79%
Transferencias corrientes	1.142.113.314	587.810.000	51%
Otros ingresos (recuperación de préstamos a largo plazo)	26.901.000	12.870.000	48%
Ingresos provenientes de financiamiento Interno y Externo (incluye disminución de otros activos financieros)	12.038.680.966	10.719.690.000	89%

Fuentes: Reportes WEB de ejecución presupuestal 2011 (MINFIN); Decreto de 2010 Congreso de la República; Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal 2011, MINFIN; Informes de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 01 de enero y 31 de diciembre de 2011, CGC

Anexo 1.4 - Normas que regulan las transferencias municipales

Norma/ Impuesto	Distribución
Constitución Política	<p>Artículo 257. Asignación para las Municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la vida de los habitantes. El diez por cientos restantes podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional dentro del presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos</p>
Decreto 38 de 1992. Impuesto de Distribución Petróleo Crudo y de Combustibles Derivados del Petróleo	<p>ARTICULO 23. Destino específico de los recursos. Lo recaudado en concepto del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, será asignado presupuestariamente de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Del impuesto que grava la gasolina superior, el Ministerio de Finanzas Públicas destinará a la Municipalidad de Guatemala la cantidad de diez centavos de quetzal (Q.0.10) por galón, y para el resto de municipalidades del país la cantidad de veinte centavos de quetzal (Q.0.20) por galón, cantidad que deberá ser distribuida de forma proporcional conforme asignación constitucional, con destino a servicios de transporte y a mejorar, construir y mantener la infraestructura vial, tanto urbana como rural de cada municipio. b) Del impuesto que grava la gasolina regular, el Ministerio de Finanzas Públicas destinará a la Municipalidad de Guatemala la cantidad de diez centavos de quetzal (Q.0.10) por galón, y para el resto de municipalidades del país la cantidad de veinte centavos de quetzal (Q.0.20) por galón, cantidad que deberá ser distribuida de forma proporcional conforme asignación constitucional, con destino a servicios de transporte y a mejorar, construir y mantener la infraestructura vial, tanto urbano como rural de cada municipio....
Decreto 70-94 Impuesto de Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos	<p>ARTÍCULO 6.- De la recaudación del impuesto de los vehículos terrestres de los siguientes tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> A) Uso particular B) alquiler C) comercial D) de transporte urbano de personas y E) Motocicleta <p>El cincuenta por ciento (50%) se destinará a las municipalidades para ser distribuido por el mismo sistema que se distribuye el porcentaje que la Constitución de la República establece como aporte constitucional a las mismas, con destino exclusivo al mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios, pudiéndose destinar hasta el cincuenta (50%) al fondo común y diez por ciento restante al departamento de tránsito de la policía nacional quien lo destinará exclusivamente al mantenimiento y adquisición de semáforos, señales de tránsito y demás equipos requeridos para ordenar y controlar el tránsito, el control del estado en que conducen las personas y estado de los vehículos y motores que circulan en el país.</p> <p>ARTÍCULO 7.- De la recaudación del impuesto de los vehículos terrestres de los siguientes tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> A) Transporte extraurbano de personas y/o carga B) Para uso agrícola C) Para uso industrial D) Para uso de construcción E) Remolques de uso recreativo sin motor F) Semirremolque para el transporte sin motor G) Remolques para el transporte sin motor <p>Se destinará el setenta por ciento (70%) al fondo común, el veinte por ciento (20%) a las municipalidades para ser distribuido por el mismo sistema que se distribuye el porcentaje que la Constitución de la República establece como aporte constitucional a las mismas, con destino exclusivo al mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios,</p>

Norma/ Impuesto	Distribución
	<p>pudiéndose destinar hasta el diez (10%) de este veinte por ciento al pago de salarios y prestaciones de empleados municipales, se destinará, así mismo el diez (10%) restante al departamento de tránsito de la policía nacional quien lo destinará exclusivamente al mantenimiento y adquisición de semáforos, señales de tránsito, control del estado en que conducen las personas y estado de vehículos y motores que circulan en el país.</p> <p>ARTÍCULO 8.- De la recaudación del impuesto de los vehículos marítimos de los siguientes tipos:</p> <p>A) Yates B) Veleros C) Lanchas o botes Recreativos D) Lanchas o botes de pesca artesanal con motor E) Motos de agua y/o Jet sky F) Casas flotantes con o sin motor G) Barcos de pesca industrial H) Otros vehículos marítimos no incluidos en los incisos anteriores</p> <p>Se destinará el setenta por ciento (70%) al fondo común, el veinte por ciento (20%) a las municipalidades para ser distribuido por el mismo sistema que se distribuye el porcentaje que la Constitución de la República establece como aporte constitucional a las mismas, con destino exclusivo al mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o mejoramiento, construcción y/o ampliación de las fuentes de agua potable y drenajes de las cabeceras y demás poblados de los municipios, el diez por ciento (10%) restante será destinado a la marina nacional para ser empleado en actividades de seguridad y ayuda a la navegación marítima y pluvial.</p> <p>ARTÍCULO 9.- De la recaudación del impuesto de los vehículos aéreos de los siguientes tipos:</p> <p>A) Aviones o avionetas monomotor de uso particular B) Aviones o avionetas bimotores de uso particular C) Helicópteros de uso particular D) Aviones o avionetas monomotor de uso comercial E) Aviones o avionetas bimotores de uso comercial F) Helicópteros de uso comercial G) Aviones de turbina de uso particular H) Aviones de turbina de uso comercial I) Otros vehículos aéreos no incluidos en los incisos anteriores</p> <p>Se destinará el veinte por ciento (20%) al fondo común, el treinta por ciento (30%) a las municipalidades para ser distribuido por el mismo sistema que se distribuye el porcentaje que la Constitución de la República establece como aporte constitucional a las mismas, con destino exclusivo al mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación del sistema eléctrico de las cabeceras y demás poblados de los municipios, el cincuenta por ciento (50%) restante será destinado a la Dirección General de Aeronáutica Civil para ser empleado en mantenimiento, mejoramiento y/o adiciones al sistema de equipos aéreos, pistas y edificios de las terminales aéreas del país.</p>
<p>Decreto 27-92. Impuesto al Valor Agregado</p>	<p>ARTICULO 10. * Tarifa única. Los contribuyentes afectos a las disposiciones de esta ley pagarán el impuesto con una tarifa del doce por ciento (12%) sobre la base imponible. La tarifa del impuesto en todos los casos deberá estar incluida en el precio de venta de los bienes o el valor de los servicios.</p> <p>....</p> <p>1. Uno y medio puntos porcentuales (1.5%) para las municipalidades del país.</p> <p>Las municipalidades podrán destinar hasta un máximo del veinticinco por ciento (25%) de la asignación establecida conforme a este artículo, para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones. El setenta y cinco por ciento (75%) restante se destinará con exclusividad para inversión, y en ningún caso, podrán pignorar ni adquirir compromisos financieros que comprometan las asignaciones que les correspondería percibir bajo este concepto con posterioridad a su período constitucional.</p>

Norma/ Impuesto	Distribución
<p>Decreto 15-92, Impuesto Único Sobre Inmuebles IUSI</p>	<p>...</p> <p>ARTICULO 2. Destino del Impuesto. El impuesto y multas a que se refiere la presente ley, corresponde a las municipalidades del país, para el desarrollo local, y al Estado, para el desarrollo municipal, en la forma siguiente:</p> <p>....</p> <p>c) Para aquellas municipalidades que no posean capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Banco de Guatemala, como agente financiero del Estado, acreditará lo recaudado por la administración tributaria a la cuenta denominada Impuesto Único Sobre Inmuebles - Municipalidades, enviando al Ministerio de Finanzas Públicas, informe de las cantidades acreditadas en la cuenta, indicando el porcentaje que corresponda al Estado y a las municipalidades respectivamente. En forma separada el Banco de Guatemala emitirá informe para estas municipalidades sobre el monto que les corresponde.</p> <p>El Ministerio de Finanzas Públicas, entregará a las municipalidades, las cantidades acreditadas a su favor, provenientes de lo recaudado en cada mes calendario, en su jurisdicción, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la finalización del mes que corresponda.</p> <p>d) Para aquellas municipalidades que indiquen que poseen la capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas, les trasladará expresamente dichas atribuciones a partir de la vigencia de esta ley. Por consiguiente, el monto recaudado les corresponderá a las municipalidades respectivas el cien por ciento (100%), que ingresarán como fondos privados, que deberá destinarse según lo establecido en la literal b) de este artículo.</p>

Anexo 1.5 - Fechas de pago a las municipalidades de las transferencias

**Aportes a la Municipalidades derivado de la Legislación
Diario 2011
Ejecución en Millones de Quetzales**

Fecha de Pago	Total	Ingresos Tributarios IVA-Paz	Ingresos Ordinarios de Aporte Constitucional	Otros Recursos del Tesoro con Afectación Específica
Total	4.768,6	2.306,2	2.200,4	262,0
12/01/11	375,0	200,0	155,0	20,0
13/01/11	25,0	0,0	0,0	25,0
11/02/11	400,0	225,4	151,4	23,3
10/03/11	400,0	198,0	171,4	30,6
12/04/11	396,0	212,4	150,0	33,6
11/05/11	396,0	66,6	300,0	29,4
31/05/11	0,1			0,1
10/06/11	396,0	180,0	186,0	30,0
12/07/11	396,0	208,0	170,0	18,0
10/08/11	396,0	208,0	170,0	18,0
29/08/11	0,1			0,1
9/09/11	396,0	208,0	178,9	9,1
11/10/11	396,0	196,3	190,0	9,7
10/11/11	396,0	208,0	182,3	5,7
12/12/11	344,8	195,5	140,2	9,1
26/12/11	0,3			0,3
28/12/11	55,2	0,0	55,2	0,0
Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada				

Anexo 1.6 - Modificación en los criterios de cálculo del situado constitucional

Criterios anteriores	Nuevos criterios
<p>Los recursos serán distribuidos conforme el cálculo matemático que para el efecto realice la comisión integrada por:</p> <p>Secretario de Planeación y Programación de la Presidencia</p> <p>Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades</p> <p>Presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI)</p> <p>25% distribuido proporcionalmente al número de población de cada municipio</p> <p>25% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades</p> <p>25% distribuido proporcionalmente al ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal</p> <p>15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos</p> <p>10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal</p> <p>Para los efectos del párrafo anterior, se entenderá por ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad, a la sumatoria de los ingresos provenientes por concepto de arbitrios, tasas, rentas, contribuciones, frutos, productos recaudados localmente y los impuestos recaudados por efecto de competencias atribuidas, dividida entre la población del municipio.</p> <p>Este cálculo se hará previo al inicio de la formulación del presupuesto de cada año, en el mes de septiembre, con base a la información estadística y ejecución presupuestaria del año anterior.</p>	<p>Los recursos financieros serán distribuidos conforme el cálculo matemático que para el efecto realice la comisión integrada por:</p> <p>Secretario de Planeación y Programación de la Presidencia o el Subsecretario que este designe</p> <p>Un representante titular y suplente, designado por el Ministerio de Finanzas</p> <p>El presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades o el Vicepresidente que la Junta Directiva designe</p> <p>El presidente de la Asociación Guatemala de Alcaldes y Autoridades Indígenas – AGAAI o el Vicepresidente que la Junta</p> <p><u>Un representante titular y suplente, designado por el Contralor General de Cuentas</u></p> <p>La Distribución se efectuará de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>El 30% distribuido proporcionalmente a la población total de cada municipio</p> <p>El 35% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades</p> <p><u>El 25% distribuido proporcionalmente a los ingresos propios per cápita de cada municipio</u></p> <p>El 10% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos</p> <p>Para los efectos de lo establecido en el numeral tres del presente artículo, se entenderá por ingresos propios per cápita de cada municipio, el resultado derivado de la sumatoria de los ingresos provenientes por concepto de arbitrios, tasas administrativas, servicios, rentas, empresas municipales sin contabilizar transferencias o aportes del Estado específicos, contribuciones por mejoras, frutos, productos y los impuestos recaudados por efecto de competencias atribuidas por delegación, dividida entre la población total del municipio.</p> <p><u>La comisión hará un pre cálculo en el mes de septiembre de cada año, con base en la información del año fiscal inmediato anterior, rendido y liquidado ante la Contraloría General de Cuentas (año n-2), y en las asignaciones contenidas en el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado que constitucionalmente les corresponden a las municipalidades.</u> El cálculo definitivo lo realizará la Comisión, durante los primeros cinco días después de entrada en vigencia la ley anual del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.</p> <p>Para el caso de aquellos municipios de reciente creación que no cuenten con datos históricos sobre las variables utilizadas para la asignación del situado constitucional, la comisión definirá la metodología de asignación a utilizar.</p>

Nota: Subrayado fuera de la norma, incluidos para destacar los principales cambios

Anexo 1.7 - Comparativo entre techos presupuestales y presupuesto multianual para el MSAP

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Proyectado Presupuesto Multianual 2009	3.737,7	4.448,8	5.133,9			
Proyectado Presupuesto Multianual 2010		3.411,0	3.598,5	3.642,9		
Proyectado Presupuesto Multianual 2011			3.591,7	3.842,2	4.254,9	
Circular presupuesto 2009		3.402,4				
Circular presupuesto 2010			3.482,7	3.842,8	4,254,9	
Circular presupuesto 2011				4.368,4	4,376,0	4.819,7
<i>Presupuesto aprobado</i>	3.737,7	3.737,7	3.929,6			
<i>Modificaciones</i>	-395,8	102,4	524,1			
<i>Presupuesto vigente</i>	3.341,9	3.840,1	4.453,7			
<i>Devengado</i>	3.235,6	3.586,6	3.976,9			
Proyectado total Presupuesto Multianual 2009	49.723,1	55.331,2	61.697,0			
Proyectado total Presupuesto Multianual 2010		47.867,4	49.131,5	50.357,1		
Proyectado total Presupuesto Multianual 2011			52.959,6	55.398,2	58.116,0	
<i>Presupuesto aprobado</i>	49.723,1	_	54.390,9			
<i>Presupuesto vigente</i>	50.031,9	54.283,2	59.174,1			
<i>Devengado</i>	45.864,3	50.436,2	55.617,2			

Fuentes: Proyecto de presupuesto multianual 2009, 2010, y 2011

Techos presupuestales 2009, 2010 y 2011 MSPAS

Presupuestos aprobados 2009 y 2011

Transferencias presupuestales (SICOIN) 2009, 2010 y 2011

Informes de ejecución presupuestal 2009, 2010 y 2011

Anexo 1.8 - Ingresos Tributarios 2006 al 2011

Ingresos Tributarios de la Administración Central 2006-2011- Millones de quetzales y porcentajes -												
Impuesto	2006 ^{1/}		2007 ^{1/}		2008 ^{1/}		2009 ^{1/}		2010 ^{1/}		2011 ^{2/}	
	Valor	Part. %										
Total	27.238,10	100,0%	31.543,30	100,0%	33.358,10	100,0%	31.811,70	100,0%	34.772,00	100,0%	40.292,20	100,0%
Impuestos Directos	7.655,90	28,1%	8.668,50	27,5%	9.714,30	29,12%	9.715,30	30,54%	10.329,80	29,71%	12.710,50	31,55%
Sobre la Renta	5.433,70	19,9%	6.598,10	20,9%	7.352,00	22,04%	7.198,80	22,63%	7.743,50	22,27%	10.063,30	24,98%
Sobre Inmuebles y Otros Sobre el Patrimonio	9,1	0,0%	14,5	0,0%	15,9	0,05%	9,5	0,03%	10,6	0,03%	14,2	0,04%
Empresas Mercantiles y Agropecuarias	14,5	0,1%	8,9	0,0%	10,6	0,03%	1,8	0,01%	2	0,01%	8	0,02%
Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz	2.198,60	8,1%	2.046,90	6,5%	2.335,80	7,00%	676,5	2,13%	43,8	0,13%	53,6	0,13%
Impuesto de Solidaridad		0,0%		0,0%		0,00%	1.828,60	5,75%	2.530,00	7,28%	2.571,50	6,38%
Impuestos Indirectos	19.582,20	71,9%	22.874,90	72,5%	23.643,90	70,88%	22.096,50	69,46%	24.442,10	70,29%	27.581,70	68,45%
Impuesto al Valor Agregado	12.497,50	45,9%	15.377,00	48,7%	16.155,20	48,43%	15.015,50	47,20%	16.980,40	48,83%	19.472,20	48,33%
Doméstico	4.473,30	16,4%	5.613,50	17,8%	5.830,90	17,48%	6.074,60	19,10%	6.653,20	19,13%	7.595,40	18,85%
Importaciones	8.024,20	29,5%	9.763,50	31,0%	10.324,40	30,95%	8.940,90	28,11%	10.327,20	29,70%	11.876,80	29,48%
Derechos Arancelarios a la Importación	2.603,50	9,6%	2.653,90	8,4%	2.427,20	7,28%	2.138,80	6,72%	2.367,70	6,81%	2.532,60	6,29%
Distribución de Petróleo y sus Derivados	1.942,70	7,1%	2.047,30	6,5%	1.938,40	5,81%	2.184,20	6,87%	2.178,70	6,27%	2.125,40	5,27%
Timbres Fiscales	391,7	1,4%	391,9	1,2%	376,5	1,13%	594,8	1,87%	571,6	1,64%	637,7	1,58%
Circulación de Vehículos	327,3	1,2%	353,1	1,1%	401,6	1,20%	467,5	1,47%	505,1	1,45%	558,3	1,39%
Regalías Petroleras e Hidrocarburos Compartibles	671,6	2,5%	801,2	2,5%	1.228,20	3,68%	592,8	1,86%	687,9	1,98%	1.145,30	2,84%
Salida del País	202,2	0,7%	229	0,7%	227,9	0,68%	225,6	0,71%	224,4	0,65%	219,5	0,54%
Distribución de Bebidas	401,9	1,5%	426,6	1,4%	436,9	1,31%	435,1	1,37%	477,2	1,37%	523,6	1,30%
Tabaco	321,3	1,2%	355,2	1,1%	342,4	1,03%	339,9	1,07%	346,7	1,00%	259,4	0,64%
Distribución de Cemento	109,6	0,4%	116,6	0,4%	104,8	0,31%	98,7	0,31%	98,7	0,28%	104,1	0,26%
Otros	112,9	0,4%	123	0,4%	4,7	0,01%	3,6	0,01%	3,6	0,01%	3,6	0,01%

1/: En cumplimiento a la legislación vigente, las cifras consignadas en el rubro Impuesto al Valor Agregado IVA corresponden al total recaudado menos las devoluciones de Crédito Fiscal del IVA al sector exportador.

2/: Cifras preliminares

Anexo 1.9 - Casos de excepción en la legislación de adquisiciones

Extracto de la ley 57-92 ARTICULO 44.* Casos de excepción. Se establecen los siguientes casos de excepción:

1. No será obligatoria la licitación ni la cotización en las contrataciones en las dependencias y entidades públicas, conforme el procedimiento que se establezca en el reglamento de esta ley y en los casos siguientes:
 - 1.1 La adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros para salvaguardar las fronteras, puentes, los recursos naturales sujetos a régimen internacional o la integridad territorial de Guatemala.
 - 1.2 La compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios indispensables para solucionar situaciones derivadas de los estados de excepción declarados conforme la Ley Constitucional de Orden Público que hayan ocasionado la suspensión de servicios públicos o que sea inminente tal suspensión.
Las declaraciones que contemplan los incisos 1.1 y 1.2, deberán declararse como tales por el Organismo Ejecutivo en Consejo de Ministros, a través de Acuerdo Gubernativo.
 - 1.3 La compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que sean necesarios y urgentes para resolver situaciones de interés nacional o beneficio social, siempre que ello se declare así, mediante acuerdo, tomado por el respectivo presidente de cada uno de los organismos del Estado, así:
 - 1.3.1 Organismo Ejecutivo, con el Consejo de Ministros;
 - 1.3.2 Organismo Legislativo, con la Junta Directiva;
 - 1.3.3 Organismo Judicial, con su órgano superior de administración. En cada situación que se declare, se indicarán las obras, bienes, servicios o suministros que puedan contratarse o adquirirse, determinándose el monto y hasta qué plazo se podrán efectuar las operaciones. El organismo, ministerio o entidad interesada será responsable de la calificación que en cada caso declare, debiendo acompañar a su emisión de acuerdo, toda información justificativa.
 - 1.4 La compra de bienes muebles e inmuebles y acondicionamiento de embajadas, legaciones, consulados o misiones de Guatemala en el extranjero; deberá, sin embargo, existir partida específica presupuestaria previa, o regularse con lo establecido en el artículo 3 de la presente Ley.
 - 1.5 La contratación de obras o servicios para las dependencias del Estado en el extranjero; deberá, sin embargo, existir partida específica previa, o regularse con lo establecido en el artículo 3 de la presente Ley.
 - 1.6 La compra de armamento, municiones, equipo, materiales de construcción, aeronaves, barcos y demás vehículos, combustibles, lubricantes, víveres y la contratación de servicios o suministros que se hagan para el Ejército de Guatemala y sus instituciones, a través del Ministerio de la Defensa Nacional, en lo necesario para el cumplimiento de sus fines.
 - 1.7 La compra de metales necesarios para la acuñación de moneda, sistemas, equipos, impresión de formas de billetes y títulos valores, que por la naturaleza de sus funciones requiere el Banco de Guatemala. La compra de oro y plata deberá hacerse a los precios del día según cotización internacional de la bolsa de valores de Londres o menor.
 - 1.8 La compra de bienes inmuebles que sean indispensables por su localización para la realización de obras o prestación de servicios públicos, que únicamente puedan ser adquiridos de una sola persona, cuyo precio no sea mayor al avalúo que practique el Ministerio de Finanzas Públicas.
 - 1.9 La contratación de servicios profesionales individuales en general.
 - 1.10 La compra y contratación de bienes, suministros y servicios con proveedores únicos. La calificación de proveedor y servicio único o exclusivo se hará conforme procedimiento que se establece en el reglamento de esta Ley.
 - 1.11 La adquisición y compra de vacunas que realice el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, siempre y cuando las mismas sean adquiridas y compradas en forma directa a través de la Oficina Panamericana de la Salud - OPS-.
2. No será obligatoria la licitación, pero se sujetan a cotización o al procedimiento determinado en esta ley o en su reglamento, los casos siguientes:
 - 2.1 El arrendamiento con o sin opción de compra de inmuebles, maquinaria y equipo dentro o fuera del territorio nacional, conforme el

procedimiento determinado en el reglamento de esta Ley.

2.2 La contratación de estudios, diseños, supervisión de obras y la contratación de servicios técnicos, conforme el procedimiento establecido en el reglamento de esta ley.

2.3 La adquisición de obras científicas, artísticas o literarias; previo dictamen favorable de la autoridad competente, conforme lo establezca el reglamento de esta ley.

2.4 La adquisición de bancos de materiales destinados a la construcción de obras públicas.

2.5 Los contratos que celebre el Tribunal Supremo Electoral para la realización de eventos electorales

Anexo 2. Resumen de los indicadores de desempeño

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto								
ID-1 (M1)	2009	A	A				Dimensión i) La desviación en un año ha superado el 5%	Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación, sin embargo, por error para el año 2007 cuyo presupuesto no fue aprobado por el Congreso se consideró el presupuesto aprobado del 2006 y no el vigente. La implementación de los procedimientos PPR constituye una diferencia relevante a partir del año 2011
	2012	A	A					
ID-2 (M1)	2009	C	C	--			Dimensión i) La varianza en la composición del gasto ha sido superior al 5% pero inferior al 10% en los tres años analizados. No se alcanza la calificación A Dimensión ii) El monto promedio anual en gastos para contingencias fue de 1.4%	Dimensión i) La evaluación 2009 utilizó criterios y metodología de medición que fueron modificados en el año 2011, por lo que dicha evaluación y la presente no son comparables. La implementación de procedimientos PPR y la limitación del número de modificaciones presupuestarias autorizables a las entidades son diferencias relevantes en la gestión Dimensión ii) La evaluación PEFA 2009 utilizó criterios y metodologías modificados por la Secretaría PEFA en 2011. Dicha evaluación y la actual no son comparables. No se han identificado cambios relevantes en la ejecución y registro de gastos vinculados a las emergencias
	2012	B+	B	A				
ID-3 (M1)	2009	A	A				Dimensión i) Los ingresos internos efectivos fueron para el 2010 de 110% y para el 2011 de 103%, resultados que se ubican en el rango de 94% a 112%	Dimensión i) El Secretariado PEFA modificó el método de análisis de este indicador y en la actualidad además de considerar la situación en la que el monto recaudado resulte inferior al estimado aprobado en el presupuesto inicial, se considera el caso en que la recaudación supere lo estimado. Para realizar un comparativo entre el PEFA del 2009 y 2012 se aplicaron los parámetros actuales tanto a los resultados de las ejecuciones de los años 2006, 2007 y 2008, como al periodo actual, con lo cual se puede observar un deterioro de la calificación, al pasar de una A para la medición anterior, a una de B para la actual. No obstante, los menores resultados están influenciados por dos factores que incidieron en dos periodos distintos de los tres analizados, el primero el del 2009, afectado por la crisis financiera de los Estados Unidos y el segundo el 2010, año en el que no fue aprobado el presupuesto por parte del Congreso de la República
	2012	B	B					
ID-4 (M1)	2009	D	D	D			Dimensión i) El monto de pagos atrasados superó al 10% del gasto presupuestario del gobierno en 2011 Dimensión ii) No se cuenta con información confiable sobre atrasos	Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La incorporación de los CDP es un cambio en la gestión contractual que incide en la gestión de pagos Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Los esfuerzos de cuantificación realizados en los últimos años no han producido resultados concluyentes
	2012	D	D	D				

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS:								
Alcance y transparencia								
ID-5 (M1)	2009	C	C				<p>Dimensión i) Los clasificadores presupuestales aplicados para la formulación, ejecución y reporte del presupuesto del ejercicio 2011 incluyeron clasificaciones: administrativa, económica y sub-funcional. Dichas clasificaciones son compatibles con las CFAP y MEFP y permitieron generar automáticamente Informes de Cuenta Financiera compatibles con el MEFP 1986</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La implementación de los clasificadores funcionales del CFAP es un avance relevante</p>
	2012	A	A					
ID-6 (M1)	2009	A	A				<p>Dimensión i) La documentación remitida al Congreso Nacional con el proyecto de presupuesto, cumple con 5 de los 9 componentes de la información de referencia requerida</p>	<p>Dimensión i) La medición empleada en la presente evaluación mantiene los mismos criterios y metodología observados en la evaluación anterior. La calificación en la presente evaluación disminuye a B, a consecuencia del incumplimiento -además de los parámetros 5 y 7- de los parámetros 4 y 8</p>
	2012	B	B					
ID-7 (M1)	2009	C+	C	A			<p>Dimensión i) El nivel de fondos reportados extemporáneamente en los informes fiscales es superior al 1% del gasto presupuestario pero inferior al 5%.</p> <p>Dimensión ii) En los informes fiscales no se incluye toda la información de ingresos y gastos de los proyectos financiados con préstamos</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Las medidas implementadas para controlar el gasto ejecutado por procedimientos paralelos al presupuesto han permitido reducir el monto de los fondos no reportados o reportados extemporáneamente, lo cual se ha reflejado en una mejora de la calificación</p> <p>Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada pero no con los criterios aplicados en la presente evaluación, dado que en la evaluación anterior no se tomó en cuenta el hecho del reporte extemporáneo del uso de los fondos de proyecto. El informe de la SEGEPLAN sobre la recepción de donaciones es un aporte relevante a la calidad de los informes fiscales. Las mejoras introducidas en los procesos de gestión han mejorado el reporte de los fondos de proyecto</p>
	2012	D+	B	D				
ID-8 (M2)	2009	C	A	D	D		<p>Dimensión i) La asignación horizontal de más del 90% de las transferencias del gobierno central, se determinan con base en reglas claras y transparentes</p> <p>Dimensión ii) Se proporcionan estimaciones confiables sobre las transferencias del Gobierno Central antes de terminar sus propuestas presupuestarias y en oportunidad aún para realizar</p>	<p>Dimensión i) La metodología de evaluación del presente PEFA mantiene los criterios de medición que se emplearon en el 2009. Los procedimientos para la distribución y el cálculo de las transferencias a los municipios fue modificada en el 2010 y en la actualidad se mantienen normas claras con parámetros transparentes. Se presentan mejoras con respecto a la oportunidad en el suministro del cálculo de los recursos a los municipios</p> <p>Dimensión ii) La metodología de evaluación del presente PEFA mantiene</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
	2012	B	A	B	D		ajustes Dimensión iii) Se recopila la información compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con los ingresos y gastos municipales, pero no se realiza una consolidación de la información fiscal ni se general estados financieros consolidados	los criterios de medición que se emplearon en el 2009. La comunicación procedimientos para el pre-cálculo de las transferencias a los municipios fue modificada en el 2010 y en la actualidad se calcula e informa en el mes de septiembre, antes que los presupuestos municipales sean presentados a los Concejos Municipales y en el momento en que se preparan los presupuestos detallados. Con el cambio en la oportunidad de la información de las transferencias a los municipios, se mejora la calificación de D en el 2009 a una B en el 2012 Dimensión iii) La metodología de evaluación del presente PEFA mantiene los criterios de medición que se emplearon en el 2009. Existen sistemas como el SICOIN-GL y SIAF-MUNI municipales que el gobierno central les proporciona a los municipios y sobre los cuales se gestionan los presupuestos municipales y se recopila la información fiscal
ID-9 (M1)	2009	C	C	C			Dimensión i) Muchas empresas públicas, entes autónomos y descentralizados presentan anualmente su información financiera al MINFIN, pero no todas presentan estados financieros auditados. No se emiten informes sobre el riesgo fiscal global	Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado cambios significativos sobre este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior. Los cambios identificados sólo se refieren a modificaciones en la estructura organizacional de MINFIN que aun requieren de algunas definiciones funcionales Dimensión ii) La evaluación del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado cambios relevantes
	2012	C	C	C			Dimensión ii) La posición fiscal del sector municipal es monitoreada a través del SIAF-MUNI y la posición de endeudamiento de los gobiernos municipales es monitoreada al menos anualmente por la DCP, pero no se produce ningún informe sobre el riesgo fiscal global	
ID-10 (M1)	2009	A	A				Dimensión i) Se cumple con cinco de los seis criterios con excepción de la información de los recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios	Dimensión i) El método de calificación para este indicador no se ha modificado. Para esta evaluación se destacan los desarrollos realizados por el gobierno mediante la disposición de diferentes portales para facilitar el acceso a la información de las finanzas públicas y la publicación de informes que responden al mandato de la ley de acceso a la información
	2012	A	A					

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
C. CICLO PRESUPUESTARIO								
C i) Proceso Presupuestario basado en políticas								
ID-11 (M2)	2009	B	C	A	B	<p>Dimensión i) El calendario presupuestario es completo y establece techos presupuestarios para tres años, otorgando suficiente tiempo para formular el presupuesto, pero en el año 2011 no fue acatado por MINFIN ya que entregó la Nota de Techos Presupuestarios con un atraso de varias semanas</p> <p>Dimensión ii) La información de las notas sobre los techos presupuestarios es exhaustiva y clara. El Consejo de Ministros discute las asignaciones presupuestarias antes de comunicarlas</p> <p>Dimensión iii) Dos de tres presupuestos fueron aprobados antes del inicio del ejercicio pero el tercer presupuesto no se aprobó.</p>	<p>Dimensión i) La evaluación del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología empleada con los aplicados en esta. El paso hacia el sistema de Presupuesto Por Resultados (PPR) en un ambiente de presupuesto multianual es un cambio mayor en la gestión presupuestal iniciado en el 2011 que ha impactado en el proceso de formulación del presupuesto</p> <p>Dimensión ii) La evaluación del año 2009 y la presente coinciden en sus criterios y en la metodología empleada. No se han identificado cambios relevantes desde</p> <p>Dimensión iii) La evaluación del año 2009 NO coincide en sus criterios con los empleados en esta evaluación, ya que debió calificar con C esta dimensión. No se han identificado cambios relevantes desde la evaluación anterior</p>	
	2012	B	B	A	C			
ID-12 (M2)	2009	B	C	A	C	B	<p>Dimensión i) Se preparan proyecciones multianuales de los agregados para tres años, pero su vínculo con las asignaciones anuales no es claro</p> <p>Dimensión ii) Se realizó en el período 2009 -2011, un solo análisis sobre la sostenibilidad de la deuda interna y externa</p> <p>Dimensión iii) Se cuenta con pocos planes sectoriales que precisan los costos de capital y</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presentan cambios en la gestión</p> <p>Dimensión ii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. En la actual evaluación se pudo evidenciar que durante el periodo 2009-2011, se realizó un solo análisis de sostenibilidad de la deuda, a diferencia de la evaluación anterior, en donde se había evidenciado</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
	2012	C+	C	B	C	C	<p>corrientes en el mediano plazo y su peso es inferior al 25% del gasto primario</p> <p>Dimensión iv) Las estimaciones de costos recurrentes no fue complementada en el ejercicio presupuestario multianual, por tal motivo las inversiones no tienen una estimación clara de los costos futuros</p>	<p>análisis de sostenibilidad anuales</p> <p>Dimensión iii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología con la medición empleada en la presente evaluación, sin embargo la metodología PEFA aclara que una estrategia sectorial debe incluir como mínimo, los costos por cada año en el mediano plazo de cada programa, desglosado por organismo de ejecución y por categoría económica principal (personal, los gastos ordinarios y de capital), situación que solo se cumple para el caso del plan de seguridad alimentaria</p> <p>Dimensión iv) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología con la medición empleada en la presente evaluación, sin embargo la metodología PEFA establece que una estrategia sectorial debe determinar de forma completa los costos expresados como estimaciones de gasto futuro (incluidos los compromisos de inversiones y sus consecuencias en cuanto al costo recurrente), situación que solo fue evidenciada para el caso del Plan de Seguridad Alimentaria. Adicional a lo anterior, no se pudo evidenciar que dentro del ejercicio de elaboración del presupuesto multianual en el 2011, las entidades incluyeran las estimaciones de gastos futuros de sus inversiones</p>
C ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria								
ID-13 (M2)	2009	A	B	A	A		<p>Dimensión i) La legislación y los procedimientos son claros y exhaustivos, sin embargo, se ha evidenciado alguna complejidad en el marco normativo por ser disperso y voluminoso, situación que afecta la determinación y entendimiento de las obligaciones tributarias. Se mantienen ciertas potestades con respecto a la valoración de las mercancías</p> <p>Dimensión ii) Los contribuyentes tienen amplio acceso a la legislación y a los procedimientos por diferentes canales de información. Se mantienen importantes servicios de capacitación, atención y campañas publicitarias de cultura tributaria</p> <p>Dimensión iii) El sistema de recursos administrativos cuenta con dos fases, una ante la administración y la segunda ante los tribunales contencioso administrativos, el cual se encuentra organizado por salas y con magistrados especializados en materia tributaria. La resolución de los fallos de los tribunales no es oportuna, aunque en la actualidad no se cuenta con análisis sobre el proceso y por esta razón es prematuro evaluar la eficacia del sistema de reclamaciones en su conjunto</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Los decretos 4 y 10 expedidos en el 2012 simplifican y aclaran las disposiciones, en especial en el impuesto a la Renta, sin embargo, el sistema tributario es disperso y voluminoso, lo que hace que sea compleja la aplicación y entendimiento de las obligaciones</p> <p>Dimensión ii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se observan avances importantes en los programas de cultura tributaria y en los volúmenes de atención de contribuyentes por los diferentes servicios de los contribuyentes</p> <p>Dimensión iii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. En la actual calificación se observaron demoras de más de cuatro años en la resolución de los fallos de las demandas interpuestas ante los tribunales contenciosos, circunstancia que no se evidenciaba en la anterior evaluación</p>
	2012	B+	B	A	B			

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
ID-14 (M2)	2009	B+	B	B	A		<p>Dimensión i) Existe un sistema de registro de contribuyentes que contiene información completa de los contribuyentes activos como de los potenciales. La información es actualizada parcialmente y no existen vínculos plenos con otros sistemas de registros públicos.</p> <p>Dimensión ii) Existe sanciones recientes por la no inscripción en el registro que se espera mejore el cumplimiento de esta obligación. Los programas de control a omisos se enfocan en los contribuyentes que ya se encuentran identificados como afiliados o a omisos parciales que en algún momento presentaron una declaración, pero el esfuerzo no es sistemático para identificar los omisos totales de las obligaciones de inscripción y de declaración</p> <p>Dimensión iii) La SAT formula cada año un plan operativo que contiene las estrategias y programas de fiscalización que se adelantarán durante el periodo. Parte de ellos se fundamentan en modelos y reglas soportados en análisis de riesgos</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2011 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se observan cambios en la gestión que incidan en la calificación. Se firmó un convenio con el Registro Mercantil que busca unificar el procedimiento de inscripción.</p> <p>Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Existen ajustes legales recientes en las sanciones del registro de contribuyentes que se espera mejoren el cumplimiento de la obligación de inscribirse en el RTU</p> <p>Dimensión iii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se observan cambios en la gestión que incidan en la calificación</p>
	2012	B+	B	B	A			
ID-15 (M1)	2009	NC	NC	B	A		<p>Dimensión i) El monto agregado de las deudas en los dos últimos años no es significativo y ha sido inferior al 2%</p> <p>Dimensión ii) Los ingresos recaudados ingresan a los cinco días en las cuentas de la Tesorería Nacional</p> <p>Dimensión iii) Se realizan conciliaciones completas de las declaraciones y se lleva a cabo la recaudación efectiva con los montos transferidos a la Tesorería Nacional de forma diaria</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la presente evaluación sí se pudo obtener información de las deudas y calificar el indicador</p> <p>Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación</p> <p>Dimensión iii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación.</p>
	2012	B+	A	B	A			
ID-16 (M1)	2009	C+	A	B	C		<p>Dimensión i) Se cuenta con un flujo de caja anual actualizado de modo cuatrimestral, mensual, y diario por la Tesorería y validado periódicamente por el COPEP</p> <p>Dimensión ii) Las entidades cuentan con un horizonte cuatrimestral o mayor para comprometer gastos, pero este no necesariamente es adecuadamente utilizado</p> <p>Dimensión iii) Se hacen ajustes frecuentes al presupuesto aplicando procedimientos unilaterales</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión desde la evaluación del 2009</p> <p>Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La implementación del CDP y de otras medidas de control presupuestal son cambios relevantes de la gestión</p> <p>Dimensión iii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La reacción del Congreso estableciendo en el presupuesto “Asignaciones Especiales” que no pueden ser modificadas por MINFIN es un cambio que tiende a limitar los ajustes en la programación presupuestal</p>
	2012	C+	A	B	C			

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
ID-17 (M2)	2009	B+	C	A	A		<p>Dimensión i) El registro de los datos de deuda pública interna y externa es completo, actualizado y reconciliado semestralmente, pero la CGC ha identificado algunos errores en el registro y no se emiten reportes periódicos de gestión y del estado de la deuda pública</p> <p>Dimensión ii) La mayoría de los saldos de caja del sistema de la TN se calculan y consolidan diariamente</p> <p>Dimensión iii) Existe un procedimiento bien definido para el otorgamiento de préstamos y garantías, basado en criterios transparentes y metas fiscales. El Congreso de la República es la única entidad autorizada para aprobarlos</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior, pero a diferencia de la evaluación anterior no se ha evidenciado la existencia de informes mensuales sobre el estado de la deuda</p> <p>Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior, pero en párrafos precedentes se describen algunas debilidades que impactan en la gestión. El cambio en la calificación parece deberse a las mejores evidencias recibidas no a un empeoramiento de la gestión</p> <p>Dimensión iii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior</p>
	2012	B	C	B	A			
ID-18 (M1)	2009	D+	D	C	B	C	<p>Dimensión i) No existen datos completos para la totalidad de la hoja de vida de los servidores públicos, ni está integrada al sistema la totalidad de las nóminas de los servidores públicos, por cuanto está pendiente culminar la implementación de los módulos para el registro y administración de los renglones presupuestales 21, 31 y la nómina de pensionados. También está por desarrollar en el sistema opciones para reclutamiento y selección,</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se ha avanzado en el uso del sistema de GUATENOMINA al integrar la totalidad de entidades del Gobierno Central, sin embargo, aún falta implementar módulos en el sistema para incorporar y administrar el personal de los renglones 21, 31 y la nómina de pensionados, y opciones como los módulos para reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo, control de vacaciones y el banco de batos interinstitucional. De otra parte no se realizan procesos para validar y</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
	2012	D+	D	D	C	C	<p>evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo, control de vacaciones y el banco de batos interinstitucional</p> <p>Dimensión ii) En el 2012 se han presentado demoras en promedio de nueve meses y para un 6% de los empleados de la nómina, ocasionados por efecto de la desactualización de la información de los registros de traslados, bonos, complementarios y de ascensos en el escalafón</p> <p>Dimensión iii) Los controles del registro y autorización de los usuarios definidos en el sistema para la modificación a la nómina se ha debilitado por falta de control en el mantenimiento de los usuarios y la CGC identifica fallas en los controles internos, como la generación de reportes y pagos sobre datos que no son reales, el uso inadecuado de los renglones de contratación de personal para realizar funciones de naturaleza administrativa u operativa, fallas en el control de asistencia y la contratación de personas sin cumplir con el perfil del puesto.</p> <p>Dimensión iv) Se han realizado auditorías parciales a la nómina por parte de la CCG</p>	<p>actualizar las hojas de vida de los funcionarios.</p> <p>Dimensión ii) La evaluación del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología con los aplicados en la presente evaluación. Ahora se logró establecer la frecuencia de reajustes en la nómina y el rezago promedio de 9 meses, los cuales se generan por demoras en el registro de traslados, bonos y complementos, horas extras y cambios de escalafón en la nómina de educación. En la anterior evaluación no hubo información disponible para cuantificar la magnitud de los reajustes</p> <p>Dimensión iii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se han debilitado los controles otorgados por el administrador del sistema para el registro y autorización por parte de los usuarios asignados en las instituciones y las auditorías realizadas por la CGC identifican fallas en los controles internos, como la generación de reportes y pagos sobre datos que no son reales, el uso inadecuado de los renglones de contratación de personal para realizar funciones de naturaleza administrativa u operativa, fallas en el control de asistencia con lo cual se pueden llegar a eventos en los cuales se cancelan salarios sin el cumplimiento de la jornada laboral y la contratación de personas sin cumplir con el perfil del puesto</p> <p>Dimensión iv) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se han debilitado los controles de ingreso y modificación por parte de los usuarios autorizados en las instituciones</p>
ID-19 (M2)	2009	D+	D	D	B	NA	<p>Dimensión i) El marco jurídico cumple con dos de las seis condiciones establecidas en el indicador de la presente metodología PEFA</p> <p>Dimensión ii) Para el 2011 más del 60% de los contratos se adjudicaban por métodos no competitivos.</p> <p>Dimensión iii) No se publican los planes de adquisiciones públicas en el portal. La información en el sistema de GUATECOMPRAS está actualizada y comprende a la totalidad de entidades del Gobierno Central, municipalidades, organizaciones no gubernamentales y fideicomisos y el 99% del valor de los contratos con recursos públicos</p> <p>Dimensión iv) El sistema de tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta a los criterios i) y ii) y además a otro criterio y no existe un órgano independiente especializado en materia de adquisiciones</p>	<p>Dimensión i) La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables</p> <p>Dimensión ii) La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables</p> <p>Dimensión iii) La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables</p> <p>Dimensión iv) La metodología de medición es diferente a la anterior medición y por tanto los resultados no son comparables</p>
	2012	D+	C	D	B	D		

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
ID-20 (M1)	2009	D+	C	C	D		<p>Dimensión i) El CDP no permite un control efectivo para el control de la disponibilidad presupuestal, es parcialmente eficaz, pues no permite restringir los compromisos a la disponibilidad real de efectivo</p> <p>Dimensión ii) Las normas y procedimientos de control interno son entendidas por los ejecutores involucrados y son de fácil aplicación, sin embargo, los controles no son pertinentes pues su enfoque es transaccional y no de riesgos y no abarca de manera sistémica los problemas de ejecución. En el momento no se han desarrollado mapas de riesgos y controles para mejorar los resultados y reducir costos.</p> <p>Dimensión iii) Los informes de la CGC y de las UDAI identifican frecuentes incumplimientos de control interno y en las regulaciones legales</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La incorporación de los CDP es un cambio en el control del compromiso en el gasto que generó una mejora parcial.</p> <p>Dimensión ii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se reportan mejoras en la gestión entre las dos evaluaciones</p> <p>Dimensión iii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se reportan mejoras en la gestión entre las dos evaluaciones</p>
	2012	D+	C	C	D			
ID-21 (M1)	2009	D+	D	C	C		<p>Dimensión i) La auditoría a los sistemas es limitada y en las auditorías prevalece el enfoque transaccional. No cubren plenamente el cumplimiento de los resultados esperados o de desempeño para medir el cuidado por la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos y no se basan en riesgos, ni observan el comportamiento sistémico del control interno</p> <p>Dimensión ii) Los informes se emiten una vez realizada la auditoría y son enviados a la unidad atendida, a la MAE y por medio del SAG-UDAI, a la CGC. No se remite el informe al Ministerio de Finanzas</p> <p>Dimensión iii) No existen reportes de seguimiento que cuantifiquen el nivel de aceptación de las recomendaciones, no obstante, los auditores estiman que entre el 35% y 40% no son atendidas por los auditados o se toman con demora</p>	<p>Dimensión i) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se evidencian cambios en la gestión</p> <p>Dimensión ii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se evidencian cambios en la gestión</p> <p>Dimensión iii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se evidencian cambios en la gestión</p>
	2012	D+	D	C	C			
C iii) Contabilidad, registro e informes								
ID-22 (M2)	2009	B+	A	B			<p>Dimensión i) La conciliación de las cuentas bancarias del gobierno se realiza con periodicidad mensual (cuentas no administradas por la TN) o diaria (cuentas administradas por la TN), lo cual queda evidenciado en los informes anuales de auditoría a la liquidación presupuestal emitidos por la CGC</p> <p>Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2011 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación.</p> <p>Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior</p>	

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
	2012	B+	A	B			Dimensión ii) El seguimiento de los fondos rotatorios y de las cuentas de anticipo se realiza mensualmente. Su liquidación y compensación se realiza con periodicidad anual, dentro de los primeros dos meses del nuevo ejercicio	
ID-23 (M1)	2009	C	C				Dimensión i) No se preparan reportes consolidados que muestren, al menos anualmente, los recursos recibidos por las unidades prestadoras de servicios primarios, aunque la información sobre los recursos recibidos por dichas unidades existe y es completa a nivel departamental	Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes ocurridos luego de la evaluación del 2009 en este aspecto de la gestión
	2012	C	C					
ID-24 (M1)	2009	D+	A	D	D		Dimensión i) La comparación de los reportes presupuestarios con el presupuesto aprobado, es directa y evidente ya que utiliza los mismos formatos. Los reportes muestran para las transacciones registradas, las fases presupuestarias y contables, incluyendo el presupuesto votado y sus modificaciones, así como la ejecución en sus fases de compromiso, devengado y pagado Dimensión ii) Los informes presupuestarios son cuatrimestrales respetando un mandato constitucional, pero se cuenta con un sistema informático que permite revisar las cifras de la ejecución presupuestal a tiempo real y se cuenta con informes mensuales que explican las variaciones presupuestarias de las instituciones, los cuales son emitidos dentro de los 15 días de finalizado el periodo reportado Dimensión iii) Los informes de la CGC muestran algunas deficiencias en el registro y reporte de datos, pero estas no minan la integridad de los datos ni reducen la utilidad de los reportes de modo significativo	Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios pero no en la metodología de medición empleada, dado que las aclaraciones emitidas por el PEFA han posibilitado la evaluación de métodos alternativos de reporte. En adición a la producción del Informe de Medio Año no se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior Dimensión iii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Las reformas implementadas por el gobierno en cuanto al manejo y reporte de los fondos presupuestarios han mejorado la calidad de la información existente
	2012	C+	A	A	C			
ID-25 (M1)	2009	D+	D	A	C		Dimensión i) Se preparan solamente estados financieros consolidados del Gobierno Central, y la información sobre gastos, ingresos y saldos de cuentas presenta omisiones significativas Dimensión ii) El MINFIN somete simultáneamente al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas, dentro de los tres meses de	Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en la integridad de los registros contables desde la evaluación anterior y muchas de las debilidades identificadas en la evaluación anterior aún persisten Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
	2012	D+	D	A	C		finalizado el ejercicio fiscal, los estados financieros del gobierno, y la CGC presenta al Congreso de la República el informe auditado sobre dichos estados financieros dentro de los cinco meses luego de finalizado el ejercicio fiscal Dimensión iii) Aunque no existe una norma contable específica para el sector público y que represente un equivalente nacional a los IPSAS, existe coherencia en la presentación de los estados financieros a lo largo del tiempo, manteniéndose vigentes los mismos principios generalmente aceptados de contabilidad	evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior Dimensión iii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior
C. ESCRUTINIO Y AUDITORÍA EXTERNA								
ID-26 (M1)	2009	C+	C	A	B		Dimensión i) Anualmente se hace una auditoría a las entidades del Gobierno Central la cual se centra en aspectos transaccionales o legales, pero sin abordar problemas significativos ni tampoco sobre la gestión para auditar la eficiencia, eficacia y efectividad en el uso de los recursos y la obtención de resultados. No fue posible establecer el monto auditado del presupuesto y por tanto no fue posible calificar esta dimensión del indicador Dimensión ii) Los informes de auditoría a los estados financieros se entregaron al Congreso de la Republica dentro de los dos meses siguientes a la recepción de la liquidación del presupuesto, mientras que los informes de auditoría de las entidades es entregado al quinto mes de finalizado el periodo en estudio Dimensión iii) Se presenta una respuesta formal sin mucha minuciosidad, pero hay escasas pruebas de que haya algún seguimiento	Dimensión i) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la actual evaluación no se obtuvo información sobre el monto real auditado del presupuesto Dimensión ii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la actual evaluación se considera por separado el momento en que fueron entregados al Congreso de la República, los informes de auditoría de los estados financieros y los informes de auditoría realizados a las entidades del nivel central y descentralizad Dimensión iii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Para la actual evaluación no se obtuvieron las pruebas de las respuestas de las entidades ni del seguimiento realizado, diferente al observado en los informes de auditoría realizados en donde se consigna el estado general del acatamiento de los hallazgos y observaciones presentadas por la CGC en el periodo anterior
	2012	NC	NC	B.	C			
ID-27 (M1)	2009	C+	C	C	A	B	Dimensión i) El examen por parte del Poder Legislativo se realiza cuando las propuestas son pormenorizadas son definitivas y se centra en análisis básicos de los ingresos y gastos. Es débil en relación con el estudio de la perspectiva multianual del presupuesto, las estimaciones de los ingresos y gastos, el estudio del marco fiscal y la sostenibilidad	Dimensión i) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en el proceso que se adelanta en el Congreso Dimensión ii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en los

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
	2012	C+	C	C	A	B	fiscal Dimensión ii) Existen algunos procedimientos generales para el registro y aprobación del presupuesto, pero no existen procedimientos específicos definidos para realizar el examen. En este sentido los procedimientos son parciales y no son integrales Dimensión iii) El Congreso dispone de 120 días para realizar el examen del presupuesto Dimensión iv) Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias y normalmente son respetadas, sin embargo se permiten amplias reasignaciones administrativas	procedimientos de análisis del presupuesto que adelanta el Congreso Dimensión iii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en el proceso que se adelanta en el Congreso Dimensión iv) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión
ID-28 (M1)	2009	D+	D	C	D		Dimensión i) No existen procedimientos formales para realizar el examen de los informes de auditoría elaborados por la CGC y en los últimos tres años el Congreso de la República no se ha pronunciado sobre los mismos. Dimensión ii) Se realiza de manera ocasional exámenes en profundidad sobre temas de interés derivados de los hallazgos, a iniciativa de algunos diputados o comisiones. En los últimos años no ha existido un pronunciamiento oficial del Congreso sobre los principales hallazgos y no existen antecedentes acerca del examen que se pudo haber realizado acerca de los hallazgos contenidos en los Informes de Auditoría de la CGC Dimensión iii) El Congreso no ha formulado recomendaciones en los últimos tres años	Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presentan modificaciones en la gestión entre los dos períodos analizados Dimensión ii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presentan cambios en la gestión. Dimensión iii) La evaluación PEFA del 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se presenta ningún cambio en la gestión entre los dos períodos observados
	2012	D+	D	C	D			
D. PRÁCTICAS DE DONANTES								
D-1 (M1)	2009	NC	A	NC			Dimensión i) Sólo en el año 2009 los desembolsos sólo alcanzaron el 90.5% del monto ofrecido y registrado en el presupuesto según registrado en el SICOIN, en los demás años los desembolsos fueron iguales o superiores al monto presupuestado Dimensión ii) No se han fijado planes de desembolso trimestrales y las metas acordadas de desembolso anual no fueron alcanzadas	Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 NO coincide en sus criterios aunque si en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior
	2012	D+	A	D				
D-2 (M1)	2009	D+	C	D			Dimensión i) La mayoría de los cooperantes, incluyendo a los cinco principales donantes, proporcionan oportunamente las estimaciones	Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones					Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV	V		
	2012	D+	C	D			presupuestarias de desembolsos para sus proyectos. El desglose de gastos propuestos por los cooperantes no necesariamente es coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno Dimensión ii) Los donantes no presentan informes trimestrales sobre los desembolsos efectuados	de la gestión desde la evaluación anterior Dimensión ii) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se ha identificado ningún cambio relevante en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior
D-3 (M1)	2009	C	C				Dimensión i) El 62.8% de los fondos de cooperación usa los sistemas nacionales	Dimensión i) La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han identificado cambios relevantes ocurridos en este aspecto de la gestión desde la evaluación anterior
	2012	C	C					

Anexo 3. Efectos del desempeño en la gestión de finanzas públicas

Vínculos mutuos entre las seis dimensiones de un sistema de GFP abierto y ordenado y los tres niveles de resultados presupuestarios

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
<p><u>Credibilidad del presupuesto</u></p> <p>El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto.</p>	<p>En el periodo 2009 a 2011 se observó una disociación entre el presupuesto (asignado y aprobado) y las necesidades sectoriales e institucionales de gasto, la cual se refleja en la elevada cantidad de transferencias presupuestales que se registran en el año, en atrasos en los pagos y en la adquisición de compromisos sin contar con debida disponibilidad presupuestal y de caja.</p> <p>Aunque las cifras registradas de ejecución presupuestaria parecerían ajustarse a lo previsto, estas no reflejaron adecuadamente el gasto real, existiendo fondos pendientes de liquidación y deuda flotante de valor significativo. En estos términos, el presupuesto aprobado se convirtió en únicamente una referencia para asegurar crédito presupuestario.</p>	<p>La planeación operativa y financiera de las entidades se afecta por los numerosos ajustes realizados en los procesos de aprobación y ejecución del presupuesto, sugiriendo que parte de las decisiones referidas a la asignación de recursos, puede estar ajena a criterios técnicos sectoriales.</p> <p>Los cambios generan un elevado número de reasignaciones y transformaciones continuas en las actividades programadas y consignadas en los planes operativos, y por ende en alteraciones e incertidumbre en la obtención de los resultados institucionales esperados, sugiriendo una limitada identificación del presupuesto realmente ejecutado con los objetivos institucionales originales.</p>	<p>Los continuos reajustes pueden generar retrasos en la ejecución del presupuesto que inciden en la prestación de los servicios y en el uso eficiente de los recursos</p>
<p><u>Universalidad y transparencia</u></p> <p>El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.</p>	<p>La supervisión de la ejecución presupuestaria y del riesgo fiscal ha sido débil, propiciando la generación de deuda flotante en el caso del gobierno central. En el sector municipal y descentralizado, la supervisión es más débil aun, ya que el gobierno sólo recibe alguna información presupuestaria o patrimonial, sin tener acceso a los saldos de deuda de las instituciones. Asimismo, no se realiza un seguimiento y monitoreo al riesgo fiscal de las operaciones de las empresas públicas.</p> <p>No se producen informes sobre la gestión en los cuales se analice y explique la gestión, sus resultados y debilidades, y donde se interpreten adecuadamente las cifras estadísticas presentadas, así como las omisiones a estas. Debido a que en los informes no se resaltan o explican las omisiones o debilidad de los datos, la calidad y utilidad de los informes es limitada y no promueven la transparencia de la gestión, ni contribuyen a una supervisión sobre el riesgo fiscal.</p>	<p>La programación de los recursos realizada por las entidades, está sujeta a modificaciones que no necesariamente toman en cuenta las necesidades reales de los sectores, afectando la gestión de instituciones directamente vinculadas a la provisión de servicios sociales.</p>	<p>Las decisiones de reasignación de recursos a las instituciones, han desvirtuado los procesos de planeación operativa y afectan la normal ejecución presupuestal, con lo cual se afectan los programas institucionales y se impacta de manera negativa la operación de los entes prestadores de servicios.</p>

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
<u>Proceso Presupuestario basado en políticas</u>	<p>El gobierno está implementando diversas medidas para fortalecer el vínculo entre la planificación, el presupuesto y los resultados de la gestión, sin embargo, el proceso se afecta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la falta de estimación de costos de implementación de los planes y estrategias existentes; • la rigidez del presupuesto y falta de espacio presupuestario para la implementación de nuevos programas; • la debilidad del vínculo del presupuesto multianual con un marco fiscal de mediano plazo que permita mejorar la consistencia de la visión multianual del presupuesto con la realidad fiscal; y • la debilidad de las instituciones en la preparación de sus planes de adquisiciones y planes operativos con determinación de costos, indicadores, metas y resultados. 	<p>Los planes sectoriales no están vinculados con las posibilidades reales de gasto ni forman parte de una estrategia fiscal de mediano o largo plazo.</p>	<p>La prestación de los servicios existentes ha adquirido un carácter inercial que asegura una prestación básica, pero no su mejoramiento o ampliación.</p> <p>Debido a que el vínculo entre las proyecciones multianuales y la formulación del proyecto de presupuesto no es claro, ni se cuenta con estimaciones de costos de las estrategias sectoriales, las generación de nuevas inversiones que permitan ampliar la cobertura de los servicios se torna incierta, tanto en su fase de implementación como en su fase de operación, ya que no se tiene certidumbre de poder contar con partidas operativas ampliadas.</p>
<u>Certeza y control de la ejecución presupuestaria</u>	<p>La debilidad de los controles sobre la ejecución y registro de los compromisos de gasto adquiridos por las instituciones, la débil supervisión desde la entidades rectoras y fiscalizadoras de las finanzas públicas, y la atmósfera de impunidad propiciada por las debilidades del marco normativo, han facilitado el quebrantamiento de las normas y la generación de compromisos y gastos no reportados ni registrados.</p> <p>En muchas instituciones el manejo de las cuotas de compromiso programadas no ha logrado sincronizarse con las necesidades de gasto institucional, originando que algunos gastos devengados sean registrados contra asignaciones posteriores de cuota, lo cual distorsiona el reporte del gasto real y abre la posibilidad a la generación de deuda flotante o a la generación de compromisos de pago no registrados, que constituyen una forma de gasto extrapresupuestario</p>	<p>Los vínculos entre los planes de acción y el presupuesto formulado se rompen continuamente distorsionando los programas propuestos por las entidades. Así mismo, la programación de cuotas y gastos no necesariamente coincide con la realidad operativa y se puede llegar al retiro de las cuotas, con lo cual se afecta aún más la asignación sectorial.</p> <p>Los mecanismos de control han estado tradicionalmente orientados al control del gasto y no al control del compromiso, por lo que se ha creado una tradición administrativa que no favorece la implementación de otras modalidades de control. Esto se está tratando de superar con los Certificados de Disponibilidad Presupuestal, pero aun con resultados limitados.</p>	<p>Los servicios se pueden ver afectados por cuanto las instituciones no se adecuan a su capacidad real de ejecución y los fondos requeridos para el logro oportuno de las metas de los programas y proyectos, se pueden ver reducidos y los servicios asociados afectados</p>

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
<u>Contabilidad, registro e información</u>	<p>La información contabilizada se basa en las transacciones registradas en el SICOIN, la cual no incluye entre otras: las cuentas por pagar no registradas; los pasivos contingentes; las cuentas por pagar vinculadas a la gestión de ingresos; y además, presenta deficiencias como en el caso del registro de activos e inventarios, de los saldos de las cuentas de patrimonio y del soporte documental de algunas transacciones.</p> <p>En el caso de los sectores descentralizado y municipalidades, las limitaciones también existen, especialmente en lo referido a sus niveles de endeudamiento.</p> <p>De esta manera, los informes son poco confiables para realizar el seguimiento adecuado de las finanzas públicas, y para el monitoreo de la disciplina fiscal por la Administración Central.</p>	<p>Ni los reportes presupuestarios ni los contables permiten actualmente hacer un seguimiento adecuado de la asignación de recursos.</p>	<p>Los reportes presupuestarios y contables del gobierno no facilitan el seguimiento integral de los sistemas de prestación de los servicios primarios. La supervisión y seguimiento de estos se realiza a nivel descentralizado o regional sin que esta información se consolide en análisis e informes sectoriales, limitando la posibilidad de tomar medidas correctivas o acciones de mejoramiento de los servicios prestados.</p>
<u>Escrutinio y auditoría externos eficaces</u>	<p>La CGC evalúa las finanzas públicas con un enfoque hacia la verificación del cumplimiento de las normas y a las transacciones individuales, por tanto los hallazgos se centran en problemas de registro o en el ámbito procedimental y no sobre el comportamiento sistémico del manejo presupuestal o del control interno integral. Tampoco se evalúa la eficiencia, eficacia y efectividad en el uso de los recursos y en la obtención de resultados por parte de las instituciones. Adicional a lo anterior el Congreso no se pronuncia sobre los informes de auditoría presentados por la CGC.</p> <p>Con base en las limitaciones expuestas, el Poder Ejecutivo no tiene suficientes elementos para efectuar cambios o ajustes en las estrategias, basado en los resultados de las evaluaciones independientes.</p> <p>Un reflejo de la limitada eficacia de la auditoría externa en pro del mantenimiento de la disciplina fiscal, es el hecho de que recién en el año 2011 y por primera vez, la CGC presentó una denuncia por pagos a gastos extrapresupuestarios de tres y más años de antigüedad.</p>	<p>La parcial eficacia del control externo y de la evaluación del Poder Legislativo favorecen, las continuas modificaciones y traslado de recursos dentro de los renglones presupuestales, así como las omisiones o demoras en el registro de las transacciones, con lo cual las oportunidades de avanzar en la calidad de las asignaciones de recursos sectoriales se diluyen o aplazan en el tiempo</p>	<p>El impacto en el mejoramiento de los servicios asociado con el control del control externo y de las evaluaciones del Poder Legislativo, es limitado, por cuanto su alcance no cubre evaluaciones de la calidad del gasto o no se hace ninguna evaluación, como en el caso del Congreso.</p>

Anexo 4. Lista de Personas Entrevistadas

Entidad	Dependencia	Persona entrevistada
Ministerio de Finanzas	Dirección de Análisis Financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Saúl Figueroa, Director • Carlos Pérez, Consultor BID
	Tesorería Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Juan Manuel López Molina, Director • Luis Barrera, Subdirector
	Dirección de Contabilidad del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Russel Waldemar Dávila • Ovidio López, Subdirector • Rossel Dávila • Marcia Maurer
	Dirección Técnica del Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Edwin Martínez, Director • Kildare Stanley, Jefe Global
	Dirección de Fideicomisos	<ul style="list-style-type: none"> • Ana Luisa Flores, Directora • Cesar Enríquez, Subdirector
	Dirección de Evaluación Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Licda. Violeta Luna de Castillo, Directora • Luis Enrique Rojas
	Dirección de Tecnologías de la Información (Nómina)	<ul style="list-style-type: none"> • Thanía Juárez • Luz Esther Mendoza de Castellanos Consultor - SIAF MINFIN • Danilo Alexis Mazariegos Zetina • Siomara Yiesbeth Estrada Chacón
	Administración Financiera Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Ing. Karla Milián
	Dirección de Bienes del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Alfonso Godínez, Director • Amelia Salazar, Subdirectora
	Dirección de Crédito Público	<ul style="list-style-type: none"> • Luis Javier Ortiz Jerez • Patricia Carolina Joaquín Godínez - Subdirectora de Definición de Estrategia de Deuda Pública
Dirección de Contrataciones y Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> • Ligia María Rosales • Carlos Dimitri 	
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)		<ul style="list-style-type: none"> • Stuart Villatoro
Ministerio de Educación		<ul style="list-style-type: none"> • Thelma Monterroso • Floridalma Meza
UDAI- Ministerio de Educación		<ul style="list-style-type: none"> • Marcos Antonio Girón Subdirector de la Dirección de Auditoría Interna -DIDAI- del Ministerio de Educación
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social		<ul style="list-style-type: none"> • Rosa de Ramírez • Janeth Salguero
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda		<ul style="list-style-type: none"> • Oscar Piedra Santa • Liseth Juárez
UDAI- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda		<ul style="list-style-type: none"> • Eddie Vinicio Ponciano Palencia Director Unidad de Auditoría Interna Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
Asociación de Investigación y Estudios Sociales-ASIES-		<ul style="list-style-type: none"> • Carlos González • Claudia García
Contraloría General de Cuentas		<ul style="list-style-type: none"> • María Elizabeth Pacaja • Efraín Martínez Soto
Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI		<ul style="list-style-type: none"> • Ricardo Barrientos
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales-CIEN-		<ul style="list-style-type: none"> • Jorge Lavarreda
Congreso de la República	Comisión de Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Iván Arévalo, Presidente de la Comisión
Cámara de Comercio		<ul style="list-style-type: none"> • Jorge Eduardo Briz Abularach

Entidad	Dependencia	Persona entrevistada
Banco Centroamericano de Integración Económica Centroamericana –BCIE		<ul style="list-style-type: none"> • Florentino Fernández Venegas
USAID		<ul style="list-style-type: none"> • Ana Luisa Matamba • David Bogran
Banco Interamericano de Desarrollo-BID		<ul style="list-style-type: none"> • José Villatoro • José Larios • María Cecilia del Puerto Correa
Unión Europea- AGEP		<ul style="list-style-type: none"> • Ramiro Cavero • Rodrigo Romero • Lissa Tanttari
Banco Mundial		<ul style="list-style-type: none"> • Fernando Paredes • Mónica Lehnhoff
Cámara Guatemalteca de la Construcción		<ul style="list-style-type: none"> • Álvaro Mayorga • María Isabel Carrascosa
Comisión Nacional de Energía Eléctrica		<ul style="list-style-type: none"> • Carmen Urizar
Superintendencia de Administración Tributaria –SAT		<ul style="list-style-type: none"> • Miguel Gutiérrez, Superintendente • Manfredo Octavio Chocano • José Acevedo- Intendencia de Fiscalización • Leonel Jiménez- Jefe de RTU • Carolina Fajardo- Funcionaria de RTU • Giovanni Garrido- Intendente de Fiscalización • Patricia Castillo Vásquez-Intendencia de Asuntos Jurídicos • Eduardo Monzón Alvarado Jefe departamento de supervisión de entidades Receptoras de recaudo y cumplimiento de normatividad, interino-Intendencia de recaudación y gestión
Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC		<ul style="list-style-type: none"> • Max Girón • Sergio Hernández

Anexo 5. Bibliografía

- Acuerdo 408. (1991). *Norma de creación de Fonapaz.*
- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala.*
- CGC, Contraloría General de Cuentas. (2006). *Normas de Auditoría Gubernamental.*
- CGC, Contraloría General de Cuentas. (2006). *Normas Generales de Control Interno Gubernamental.*
- CGC, Contraloría General de Cuentas. (2012). *Auditoría a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2011.*
- Congreso de la República, Decreto 10. (2012). *Ley de Actualización Tributaria.*
- Congreso de la República, Decreto 101. (1997). *Ley Orgánica de Presupuesto.*
- Congreso de la República, Decreto 114. (1997). *Ley del Organismo Ejecutivo.*
- Congreso de la República, Decreto 16. (2002). *Ley Orgánica del Banco de Guatemala.*
- Congreso de la República, Decreto 1748. (1968). *Ley del Servicio Civil.*
- Congreso de la República, Decreto 25. (1971). *Ley del Registro Tributario Único.*
- Congreso de la República, Decreto 26. (1992).
- Congreso de la República, Decreto 27. (1992).
- Congreso de la República, Decreto 30. (2012). *Ley del Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2013.*
- Congreso de la República, Decreto 31. (2002).
- Congreso de la República, Decreto 31. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.*
- Congreso de la República, Decreto 31. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.*
- Congreso de la República, Decreto 4. (2012). *Ley para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando (Ley Antievasión II).*
- Congreso de la República, Decreto 54. (2010). *Ley de Aprobación del Presupuesto para la Vigencia 2011.*
- Congreso de la República, Decreto 57. (1992).
- Congreso de la República, Decreto 6. (1991). *Código Tributario.*
- Congreso de la República, Decreto 64. (1994). *Ley Orgánica del INDE.*
- Congreso de la República. Decreto 54. (2010). *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2011.*
- Contraloría General de Cuentas, Informe de Auditoría Ejercicio Fiscal 2011, Gobierno Central, Entidades Autonomas y Descentralizadas. (2012).
- Contraloría General de Cuentas, Informe de Auditoría Ejercicio Fiscal 2011, Entidades Especiales. (2012).
- Contraloría General de Cuentas, Normas de Auditoría Gubernamental. (2006). *Normas de Auditoría Gubernamental (Externa e Interna).*
- FMI_MEFP. (s.f.). *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas.*
- MINFIN. (1992). *Acuerdo Gubernativo 1056.*
- MINFIN. (2010). *Resolución 11.*

- MINFIN. (2011). *Guía para la Formulación del Presupuesto Multianual 2011-2012-2013*.
- MINFIN. (2012). *Memoria de Actividades del Ministerio de Finanzas Públicas 2011*.
- MINFIN. Acuerdo Gubernativo 240. (1998). *Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto*.
- MINFIN_DTP. (2005). *Manual de Modificaciones Presupuestarias*.
- MINFIN_DTP. (2008). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*.
- MINFIN_DTP. (2009). *Acuerdo Ministerial 85. Clasificador Presupuestario*.
- Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Ministerial 111. (2011).
- Orellana Sánchez, Suazo & Asociados. (2011). *Estudio de la situación contractual en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado*.
- SAT Superintendencia de Administración Tributaria. (2011). *Informe Memoria de Labores*.
- SAT, Superintendencia de Administración Tributaria. (2012). *Informe Memoria de Labores 2012*.
- SAT, Superintendencia de Administración Tributaria. (2012). *Plan Operativo 2012*.
- United Nations_CFAP/COFOG. (2001). *Clasificación de Gastos por Finalidad*.

Anexo 6. Comentarios Recibidos

Comentarios del Gobierno

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
ID-1	Nov 8, 2012	<p>1) "... presupuestarias con la finalidad de darle viabilidad financiera."</p> <p>2) "... solo pudo comprobarse los datos de 2009. El presupuesto aprobado (en vigencia) incluye el presupuesto inicial más ampliaciones del congreso de la república; por ello el presupuesto votado de 2009 y 2010 no pueden ser iguales."</p> <p>3) Los datos de 2011 tienen un tratamiento especial no determinado lo que hace que parezca que la ejecución fue mayor a lo autorizado, situación que no puede suceder. La calificación podría mantenerse</p>	<p>1) Se eliminó la expresión</p> <p>2) Efectivamente por error se consideró el presupuesto original cuando debió tomarse el presupuesto modificado y vigente al finalizar el año. Se modificó el texto del informe.</p> <p>3) El presupuesto ejecutado es mayor que el aprobado pues este último se refiere al originalmente aprobado y que consta en la ley de presupuesto, no al modificado o vigente. El indicador califica cuan acertado es el presupuesto que se envía al Congreso para su aprobación y se compara eso con lo realmente ejecutado. Esta parte del comentario no impacta en el informe.</p>	<p>Comentarios 1 y 2 se acogieron en el informe.</p> <p>El comentario 3 no implica cambio en el informe.</p>
ID-2	Nov 8, 2012	<p>1) no está claro lo que esta tabla quiere medir. Las ampliaciones y disminuciones son autorizadas en ley del Congreso por lo que no debería afectar el resultado.</p> <p>2) la cantidad de transferencias está incluyendo todos los movimientos de las unidades ejecutoras y por supuesto que este es un valor exagerado. No obstante, las transferencias se aprueban a nivel consolidado.</p> <p>3) calificación b. La varianza en la composición del gasto ha sido superior al 5% pero inferior al 10% en los tres años analizados. No se alcanza la calificación a.</p> <p>4) revisar 2011 y 2010</p> <p>5) en la evaluación del año 2009 se no excluyó del cálculo la amortización.</p> <p>6) ¿Cómo sería la calificación del 2009 aplicando la metodología actual?</p>	<p>1) El indicador trata de identificar como cambia a nivel institucional el presupuesto que aprueba el Congreso, no si estos cambios son legales. Todos los cambios en el presupuesto indican que la propuesta original no resultó ejecutable como se previó. El comentario no impacta en el informe.</p> <p>2) El listado de transferencias lo da el SICOIN. Es real. Sabemos que son legales, pero indican que el presupuesto original no fue tan acertado en sus detalles. El comentario no impacta en el informe.</p> <p>3) La calificación A requiere que sólo en un año se exceda al 5%. Acá se excedió el 5% en tres años por lo que se debe aplicar la calificación B. Comentario implementado aclarando el texto.</p> <p>4) el cálculo se ha revisado eliminando el valor de la amortización del servicio de la deuda. Comentario implementado.</p> <p>5) La observación de que la amortización no debe ser excluida del cálculo es correcta. El cambio se ha hecho y que se ha incluido en las tablas. Comentario implementado.</p>	<p>Comentarios 4, 5 y 6 se acogieron en el informe.</p> <p>Comentarios 1, 2 y 3 no implican cambio en el informe.</p>

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
			6) Se ha hecho el ejercicio de aplicar la metodología PEFA actual al indicador 2 del 2009 y se ve que el valor hubiera sido equivalente al obtenido en la presente medición. Comentario implementado.	
ID-3	Nov,14,2012	1) Al aplicar la metodología nueva al ejercicio anterior la calificación correspondería a un B y no a un A como aparece en este documento. Por lo que no existe modificación en la calificación sino criterios distintos en la evaluación.	1) Se verificó la calificación que se obtendría con la aplicación de la nueva metodología del PEFA 2012 a los resultados del 2009 y el resultado de la calificación está correcto, por lo tanto no hay lugar a su modificación.	Comentario no implica cambio en el informe
ID-4		No se han recibido comentarios		
ID-5	Nov 8, 2012	La DTP mostró su conformidad con el informe. No emitió comentarios.		
ID-6	Nov, 20, 2012	1) en otras ocasiones ha sido motivo de especulación y cuestionamientos al ministro de finanzas públicas.	1) La condición 7 no mide implicancias políticas, solo mide si este tipo de información es incluido en la documentación presupuestaria. El comentario no impacta en el informe.	Comentario no implica cambio en el informe
ID-7	Nov 8, 2012	La DTP mostró su conformidad con el informe. No emitió comentarios.		
ID-8	Nov, 2, 2012	1) Con respecto a la deuda municipal se tiene dificultad en la consolidación de la información debido a que las operaciones registrada por las municipalidades en la herramienta SICOINGL no coinciden con la información de las entidades acreedoras ya que no existe actualmente un mecanismo que permita sincronizar en el tiempo los datos de la totalidad de los préstamos o los pagos de las amortizaciones.	1) Se realizaron las precisiones en el texto con respecto a la problemática de la consolidación de las deudas de los municipios	Comentario se acogió en el informe
ID-9	Oct 30, 2012 Oct 31, 2012	1) Se considera aceptable la calificación "C" obtenida en este indicador, con la salvedad que la base legal citada en el segundo párrafo del informe de este indicador, corresponde al Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 240-98, artículo 27.	1) Se aclaró que el artículo mencionado es del reglamento de la Ley orgánica de presupuesto. Procede el comentario.	Comentario se acogió en el informe.
ID-10	Oct, 31,2012	1) La información sobre los recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios sí existe, ya que el MFP aprueba la programación financiera cuatrimestral a nivel de entidad, fuente de financiamiento y grupo de gasto, la cual se distribuye vía SICOIN a las unidades ejecutoras primarias de las instituciones, en el caso de las entidades que abren su	1) Se incluyó observación con respecto a la información de las Recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios mediante la incorporación del siguiente texto: "Se debe mencionar que ésta información está contenida en el SICOIN, pero para poder acceder a ella se requiere tener conocimientos específicos sobre su manejo"	Comentario se acogió en el informe

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
		ejecución presupuestaria a nivel de unidad ejecutora. El problema radica en que dicha información consta en los Comprobantes de Programación Financiera, forma C03, de las unidades ejecutoras correspondientes y para poder identificarlos se requiere poseer ciertos conocimientos en cuanto al uso del SICOIN. Por lo expuesto, y no obstante se obtiene la calificación "A", en este indicador que por parte de las entidades que abren su presupuesto a nivel de unidad ejecutora o por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, se publique información estadística relacionada a la programación de recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios.		
ID-11	Oct 31, 2012 Nov 8, 2012	1) la no aprobación de 2010 es un tema político en lo que el organismo ejecutivo no tiene injerencia. Se sugiere ponderarlo menos....	1) La metodología PEFA en esta dimensión considera que una aprobación tardía del presupuesto puede ser fuente de modificaciones presupuestarias y que no facilita la implementación de las políticas institucionales. La dimensión evalúa el contar con un presupuesto aprobado a tiempo a fin de poderlo ejecutar adecuadamente, no la gestión del gobierno o del congreso. El comentario no impacta en el informe.	Comentario no implica cambio en el informe
ID-12		No se han recibido comentarios		
ID-13	Nov,6,2012	1) Esto no es del todo correcto, pues si el agente económico presenta un documento de respaldo para el valor del vehículo (factura), el IPRIMA recae sobre dicho valor... en los casos en que el documento de respaldo no sea válido existe una tabla de valoración correspondiente. 2) En el Código Tributario prevé dos fases para las reclamaciones, la administrativa y la judicial. La primera tiene tres etapas, un acercamiento con el contribuyente denominado "mecanismo previo para solucionar el conflicto tributario (art. "145"); la audiencia en el que se le otorga treinta (30) días hábiles para presentar descargos y pruebas, y el recurso de revocatoria que es resuelto por el Directorio de la SAT (su máximo órgano de Dirección), mientras que la segunda fase se plantea ante el tribunal de lo contencioso administrativo integrado por Magistrados especializados en materia tributaria.	1) Se ajustaron textos con respecto a la discrecionalidad de los agentes aduaneros en la valoración de las mercancías 2) Se acogieron cambios en la redacción sobre el proceso de reclamaciones en impuestos	Comentarios, 1 y 2 acogidos en el informe
ID-14	Nov,6,2012	1) *No incluye a los contribuyentes que sólo pagan el	1) Se incluyó en el cuadro de Contribuyentes Inscritos en	Comentario se

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
		Impuesto Sobre Circulación de Vehículos	el Registro Tributario Unificado (RTU) que aparece en la primera dimensión del indicador, la siguiente nota: *No incluye a los contribuyentes que sólo pagan el Impuesto Sobre Circulación de Vehículos"	acogió en el informe
ID-15	Nov, 6, 2012	1) aunque es importante destacar el surgimiento de una nueva plataforma de declaración electrónica	1) Se realizaron precisiones dentro del texto de la dimensión ii), acerca de la plataforma de declaraciones por internet	Comentario se acogió en el informe
ID-16	Oct 31, 2012 Nov 8, 2012	1) Se confunde presupuesto con programación financiera. En primera instancia, COPEP y DTP tratan de dar uso racional a los recursos tratando de incentivar a las instituciones a mejorar su programación financiera. Por otra parte, trata de proveer los recursos necesarios oportunamente a los programas prioritarios de gobierno. Esto no es un ajuste presupuestario. Por otra parte, todas las modificaciones presupuestas surgen a solicitud de las instituciones públicas. DTP/MINFIN no tienen la facultad de modificar unilateralmente el presupuesto de una institución puesto que este fue autorizado en un decreto del congreso y por ley la autoridad máxima de cada institución es responsable de su propio presupuesto. Lo que sí puede pasar es que la institución a la cual se le autorizó un presupuesto, decida, en apoyo a la agenda de gobierno, o por otras circunstancias, que cede parte de ese presupuesto a otra entidad de gobierno. En esta operación, la ley manda que MINFIN/DTP analice y autorice las modificaciones. Por último, todas las transferencias deben documentarse y contar con bases legales. Todos los documentos son públicos por lo que los procesos son transparentes. 2) se sugiere consulta al ministro antes de publicar esta parte 3) "el MINFIN, aplicando la autoridad concedida por estos artículos de la ley, introduce diversos ajustes a los presupuestos institucionales previamente aprobados por el congreso" 4) "Debido a esto, en la ley de presupuesto aprobada para el ejercicio 2011 ..."	1) Para las entidades, las cuotas que se pierden al no usarlas les resulta grave, pues las obliga a ejecutar otras actividades y por ello a transferir sus recursos a partidas que no tenían previsto ejecutar. El número de traspasos de fondos que hacen las entidades y la prohibición del Congreso de afectar a determinados programas con los recortes originados por COPEP nos evidencian que hay un problema que no se ha resuelto y que es justamente lo que este indicador analiza, es decir cuán predecible es para las entidades la disponibilidad de fondos para poder asumir compromisos y pagarlos. Se han hecho algunas modificaciones al texto del informe. 2) Escapa al contexto del Informe. 3) Se modificó la expresión a: "El MINFIN, aplicando la autoridad concedida por estos artículos de la Ley, introduce diversos ajustes a la programación de la ejecución que alteran la capacidad de las entidades para ejecutar sus presupuestos." 4) Se modificó la expresión a: En la Ley de Presupuesto aprobada para el ejercicio 2011 ...	Comentarios 1, 3 y 4 se acogieron en el informe. Comentario 2 no implica cambio en el informe.
ID-17		No se han recibido comentarios		
ID-18	Nov, 8, 2012	1) Pág. 1: Como un módulo del SIAF, GUATENOMINAS (Sistema de Nómina y Registro de	1) Se realizaron los ajustes sugeridos en la redacción y además se incluyó nueva información para reprocesar lo	Comentarios 1,2,3 y4 se acogieron en el

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
		<p>Personal) - es un software administrado por el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) que contiene en la actualidad con información de los pagos realizados del 80% de los servidores que componen la nómina de la totalidad de entidades del gobierno central, quedando por ingresar servidores del grupo 31 y 21 pertenecientes principalmente a los Ministerios de Educación, Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. MINEDUC si está en 021, y esto representa el 85% del 021; ahora bien el 031 si falta completo.</p> <p>2) Pág. 2. La base de datos contiene la clasificación de los puestos de trabajo y la escala salarial definida por el servicio civil, pero no posee información completa actualizada sobre la hoja de vida de los servidores públicos (estudios, capacitación o datos de familiares), ni se realizan procesos para verificar su consistencia o impulsar la incorporación de la información faltante. Con respecto a la nómina de pensionados, la base presenta importantes inconsistencias como en el caso de las pensiones por orfandad en los que se han detectado pagos que se mantienen a pesar que se encuentra superado el plazo para su disfrute. Para ésta última nómina se está en proceso de desarrollo del módulo específico del sistema.</p> <p>3) Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones. La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se ha avanzado en el uso del sistema de GUATENOMINA al integrar la totalidad de entidades del Gobierno Central, sin embargo, aún falta incorporar personal de los renglones 21 y 31 y la información actualización de la hoja de vida de los funcionarios.</p> <p>4) Pág. 3 La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se ha avanzado en el uso del sistema de GUATENOMINA al integrar la totalidad de entidades del Gobierno Central, sin embargo, aún falta incorporar personal de los renglones 21 (el 20%) y 31 y la información actualización de la hoja de vida de los funcionarios.</p>	<p>corrido del año 2012</p> <p>2) Se realizaron los ajustes sugeridos en el texto</p> <p>3) Se realizaron los ajustes sugeridos en el texto</p> <p>4) Se realizaron los ajustes en el texto del cuadro resumen de la calificación</p>	<p>informe</p>

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
ID-19	Nov,7,2012	1) En relación a la revisión de los indicadores que corresponden al tema de adquisiciones, el único punto en el que no estamos de acuerdo es en la Tabla No. 2 del ID-19 “Valor de los Contratos por modalidad”. Consideramos que la misma no refleja la totalidad de la ejecución a través de las distintas modalidades, además que la gráfica no contiene los valores o parámetros de referencia para hacerla comprensible, por lo que no se sabe si se está hablando de montos contratados o ejecutados.	1) Se precisó en el cuadro de la dimensión ii), que los datos corresponden a número y valor de contratos adjudicados y se remitió a la directora para conocer su opinión y saber si existían nuevos comentarios. Se entiende acogido el ajuste por cuanto no se recibieron nuevos comentarios.	Comentario se acogió en el informe
ID-20		No se han recibido comentarios		
ID-21		No se han recibido comentarios		
ID-22	Oct 31, 2012	La Contabilidad del Estado mostró su conformidad con el informe y no emitió comentarios.		
ID-23	Nov 8, 2012	1) vale indicar que con la implementación del PPR, las instituciones deberán organizar su información a nivel de centros de costo/atención, por lo que se dispondrá de más y mejor información. Asimismo, el PPR implica revisar la estructura organizacional de las instituciones con el ánimo de mejorar las intervenciones.	1) El comentario es pertinente y se ha incluido literalmente en el texto del informe	Comentario se acogió en el informe.
ID-24	Nov 8, 2012	1) debido a que en el SICOIN se registran todos los momentos presupuestarios y contables (aprobado, modificado o vigente, comprometido, pre comprometido, devengado y pagado) 2) la información también puede generarse en formato Excel para mayor maniobrabilidad. Los reportes de SICOIN son salidas de bases de datos por lo que no tienen índices. El usuario define la información y estructura del dato que quiere consultar. 3) esto puede explicarse porque la responsabilidad de entregar informes al congreso la tiene finanzas; pero finanzas no puede rendir cuentas por los gastos de las diferentes entidades. Tratar de explicar las variaciones en el informe consolidado podría llevar a poner en evidencia a otro ministro, lo cual es una condición indeseable. 4) “hay algunas inquietudes acerca de la precisión de los datos, que tal vez no se destaque necesariamente en los informes, pero esto no socava fundamentalmente su	1) Se ha incorporado el PRECOMPROMETIDO al texto 2) Las tablas de SICOIN son tablas de datos, no informes, pues no hay explicaciones, ni interpretaciones, ni conclusiones, ni opinión institucional o sectorial. Los informes de liquidación de presupuesto no comparan presupuesto aprobado con ejecutado, solo con el vigente (excepto para el año 2010 que solo pusieron devengado y no se compara con el vigente que es el del año anterior), por lo que no se puede seguir el cambio en la ejecución presupuestal ni se puede verificar si lo que aprobó el Congreso es lo que se ejecuta. En general los reportes presupuestarios no permiten identificar si se está ejecutando adecuadamente, solo el monto que se devenga. Ni siquiera se sabe si ese devengado se pagó o si algo de este se convirtió en "deuda flotante". Tampoco hay mención de lo que no se registra ni de lo que debió eliminarse debido a que se anuló o redujo la cuota que se había asignado. MINFIN antes producía informes, ahora ya no. La ley no prohíbe la producción de informes	Comentario 1 se acogió en el informe. Comentarios 2, 3 y 4 no implican cambio en el informe.

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
		utilidad básica". Esta aseveración implica que el SICOIN no es confiable. Por lo tanto, el manejo de recurso que hace MINFIN tampoco. Se sugiere reconsiderar esto y solicita aval específico al ministro. En todo caso lo que existen son malas prácticas que la contraloría no ha podido resolver.	presupuestarios, tampoco especifica que los informes deben ser solo reportes del SICOIN. Por tanto, la decisión de producir reportes informáticos y sin opinión es de MINFIN. El comentario no genera acción sobre el informe. 3) El comentario: "finanzas no puede rendir cuentas por los gastos de las diferentes entidades. Tratar de explicar las variaciones en el informe consolidado podría llevar a poner en evidencia a otro ministro, lo cual es una condición indeseable" parecería indicar que MINFIN no es responsable de las finanzas públicas. El comentario no genera acción sobre el informe. 4) El texto que se pone en la tabla es el texto PEFA que define las condiciones mínimas que deben cumplirse para tener esa calificación. Desgraciadamente, no se alcanza un nivel de calificación más alto debido a que no hay informes, solo reportes de tablas. Si hubieran informes en los que se explica que hay transacciones no registradas u otro tipo de problemas que sabemos que existen en los datos del SICOIN se hubiera podido tener una calificación mejor, pero al no haber explicaciones en los reportes no se puede pasar de C, y ese es el texto que corresponde poner, aunque desgraciadamente no describe adecuadamente la gestión actual. El comentario no genera acción sobre el informe.	
ID-25		No se han recibido comentarios		
ID-26		No se han recibido comentarios.		
ID-27	Nov, 5, 2012	1) se sugiere solicitar el aval del ministro por ser tema político. 2) esto puede explicarse porque el presupuesto que actualmente se administra es el que propuso el gobierno pasado. Las políticas y programas usualmente no son lo mismo. Por otra parte, es menester revisar la forma en que se generaron los datos ya que las instituciones pueden hacer modificaciones en las cuales solo se afecta la ubicación geográfica de un renglón de gasto (acomodamiento del presupuesto) lo cual no cambia la esencia de los programas presupuestarios.	1) Escapa al contexto del Informe. 2) El indicador busca identificar si se permiten reasignaciones presupuestales administrativas, circunstancia que en la práctica se da y no sólo en el año 2012, sino que ha sido una práctica continua en los últimos años	Comentarios 1 y 2 no implican cambio en el informe
ID-28		No se han recibido comentarios		
D-1	Nov 12, 2012	1) Cambios en la hoja de cálculo ID-1-2 2) La expresión: "...hizo un desembolso de US\$ 100,000	1) Las cifras fueron revisadas y se hicieron los cambios pertinentes.	Comentarios 1, 2, 3, 4 y 5 se acogieron en

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
		<p>el 1 de diciembre se registró el ingreso en el año 2010 sin embargo el gasto que posiblemente ya no se pudo registrar en el presupuesto del año 2010."</p> <p>3) la ejecución de préstamos en el año 2009 fue de 84%, en el 2010 fue de 93.1 y en el 2011 fue de 81.4%</p> <p>4) Actualmente se realizan reunión de coordinación con ejecutores y donantes a efecto de obtener una estimación trimestral de desembolsos, (ver anexo)</p> <p>5) Las cifras correspondiente a España, al parecer se encuentran corridas en las columnas, es decir lo que aparece en el 2010 corresponde a 2011, etc., lo cual puede observarse en los reportes adjuntos los cuales le fueron proporcionados anteriormente al consultor datos 2010-2012, asimismo se agrega el reporte denominado el Histórico de desembolsos, en el cual se marcan los montos para mayor claridad para la donación de España y Unión Europea. Derivado de lo anterior se ajustaron las cifras en el cuadro proporcionado, con control de cambios para facilitar la revisión</p>	<p>2) La expresión fue modificada por: "En el año 2010, el BID en la operación BID-2008/OC-GU, hizo un desembolso de US\$ 100 millones el 1 de diciembre que se registró como ingreso del 2010 pero posiblemente el gasto ya no se pudo ejecutar en dicho presupuesto. Igualmente, en el año 2011 el BCIE, BID y BIRF desembolsaron en el mes de diciembre montos que posiblemente tampoco pudieron ser ejecutados en dicho presupuesto."</p> <p>3) El indicador analiza los fondos recibidos como asistencia presupuestaria sean de préstamo o donación. Las cifras han sido actualizadas con la información proporcionada. El comentario ha sido implementado.</p> <p>4) Se ha incluido el texto en los textos de la dimensión 2. Comentario implementado.</p> <p>5) Las cifras han sido actualizadas. Comentario implementado.</p>	el informe.
D-2	Nov 9, 2012	"En las estimaciones se puede clasificación de los donantes, que tal vez no sea coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno"	Se ha corregido la expresión mencionada	Comentario se acogió en el informe.
D-3	Nov 12, 2012	Cambios en tabla (España)	La tabla se ha actualizado con los valores proporcionados	Comentario se acogió en el informe.

Comentarios de los Donantes

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
ID-1	Oct 24, 2012	Se recibieron comentarios mostrando conformidad con la evaluación		
ID-2	Oct 24, 2012	Se recibieron comentarios mostrando conformidad con la evaluación		
ID-3	Nov 8, 2012	1) Simplificar textos y precisar el objetivo de la metodología	1) Se simplificó la redacción de la narrativa del indicador y se realizaron ajustes en la descripción del objetivo que persigue la metodología PEFA en este indicador	Comentario se acogió en el informe
ID-4	Oct 29, 2012	IDEM a comentarios 2, 3 y 4 del ID-17 respecto a la demora en el procesamiento de pagos desde cuentas de proyectos en la Cuenta Única.	Los comentarios sobre el ID-17 respecto a la demora en el registro de desembolsos y ejecución de pagos impactan en este indicador dado que los proyectos continuamente reciben reclamos de los contratistas sobre la demora en el pago de sus facturas.	Comentario se acogió en el informe.
ID-6	Nov 8, 2012 Dic 7, 2012	1) Verificar la calificación del criterio sobre la información del saldo de la deuda 2) La baja en calificación comparada con el anterior PEFA no queda claro. Viendo la tabla la diferencia está en el tema de Deuda. Pero antes tampoco se incluía lo de la deuda flotante. En tema deuda se incluye lo mismo que antes, pero ahora se considera que no cumple y antes sí. Incluso en el anterior borrador se ponía en la tabla que el tema de deuda merecía un Sí	1) Se ajustó calificación sobre la información del saldo de la deuda y se incorporó una calificación de cumple parcialmente, ya que se evidenció que la información no contiene la “deuda flotante” generada en los compromisos de gasto adquiridos aún pendientes de cancelar 2) Se incluyó en el texto la siguiente aclaración con respecto a la evaluación del 2009. “En la evaluación del 2009 la “deuda flotante” se trató como cuentas por pagar en el ID-4, dado que era un tema reciente que se estaba tratando de resolver y por eso no se asimiló a la deuda sino a pagos atrasados. Ahora el tema ya no es reciente y sigue creciendo y afecta el endeudamiento”, y un pie de página que explica el posible efecto de los compromisos adquiridos por la compra de bienes y servicios en el endeudamiento.	Comentarios 1 y 2 se acogieron en el informe
ID-8	Oct, 31, 2012 Nov, 8, 2012	1) En el cuadro donde se compara la norma, no queda claro cómo se distribuye el 10%, en el lado izquierdo no dice nada y en el derecho dice directamente, esto está así o es un error 2) En el cuadro donde se muestra lo programado con lo ejecutado, en lugar de desviación debería ser ejecución 3) Sugiero aclarar que significa directamente. 4) Incluir en un anexo los cambios normativos 5) Existe una debilidad institucional para realizar un seguimiento y evaluación de la capacidad de endeudamiento municipal	1) Se completó descripción de la norma anterior en el cuadro de modificación de los criterios anteriores de cálculo del situado constitucional. 2) Se modificó el nombre de las columnas de la tabla Presupuesto de las transferencias a los municipios y se reemplazó por el encabezado porcentaje de ejecución. 3) Se completó descripción de la distribución del 10%, la cual se realiza directamente proporcional al número de aldeas y caseríos 4) Se trasladó a un anexo el cuadro de criterios de cálculo del situado constitucional.	Comentarios 1,2,3,4 y 5 se acogieron en el informe

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
			5) Se incluyó en el primer párrafo de la narrativa de la dimensión iii) del indicador el siguiente texto complementario "no existe una unidad especializada en el MINFIN que controle las deudas que adquieren los municipios, ni una regulación apropiada para realizar evaluaciones ex ante de la capacidad de endeudamiento municipal, y de control y seguimiento del mismo".	
ID-10	Nov, 8, 2012	1) Verificar si los informes de ejecución presupuestal cumplen el criterio y si se presentan cambios con respecto a la evaluación anterior	1) Se valoraron los informes de ejecución presupuestal presentados en los años 2006-2008 y 2009 y los que se presentaron en el 2009, 2010 y 2011 y se pudo observar que se mantienen con iguales características en cuanto a su contenido, por lo cual se mantiene la calificación de si cumple en esta condición del indicador	Comentario no implica cambio en el informe
ID-11	Oct 31, 2012	1) Respecto al ID 11 iii. En lo que enviaste señalas que la metodología no ha cambiado, sin embargo la calificación baja de B a C. Encuentro que ahora es la misma situación, sólo se aprobó en dos de los tres años. En el anterior PEFA no se aprobó el 2007, pero sí el 2008 y 2009. Ahora no se aprobó el 2010 pero si el 2011 y 2012. Por tanto no me queda claro la razón por la cual se baja de B a C	1) La calificación del 2009 es diferente pues se aplicó mal la metodología. Para obtener la calificación B era necesario que se apruebe tardíamente (hasta 2 meses), lo cual no ocurre. Se ha aclarado el texto del indicador mostrando esta falla en la aplicación de la metodología. Comentario implementado.	Comentario se acogió en el informe.
ID-12	Nov,15,2012	1) Ajuste en los años citados del presupuesto multianual Son 2011-2012-2013 2) Explicación para el cambio de calificación en la segunda dimensión: Dado que aquí se baja de calificación es necesario una explicación, por ejemplo si para el anterior PEFA en los años contemplados si había un análisis cada año, o porque se baja de A a B. 3) Dimensión iv Como aquí se está bajando de calificación, es necesario una explicación del porqué, que es lo que se ha dejado de hacer, qué diferencia hay entre el 2009 y ahora para haber bajado de calificación	1) Se ajustaron los años citados 2) Se realizaron precisiones en la dimensión ii) señalando que en la presente evaluación se pudo evidenciar durante el periodo 2009-2011, la realización de un análisis de sostenibilidad de la deuda, a diferencia de la anterior evaluación en donde se realizaban análisis anuales" 3) Se precisó que para la dimensión iv) existen criterios mínimos que fueron aclarados por la metodología PEFA, en los cuales se establece que una estrategia sectorial debe determinar de forma completa los costos expresados como estimaciones de gasto futuro (incluidos los compromisos de inversiones y sus consecuencias en cuanto al costo recurrente), situación que no fue evidenciada en la presente evaluación en los planes estratégicos y en la elaboración del presupuesto multianual por parte de las entidades.	Comentarios, 1,2 y 3 acogidos en el informe
ID-13	Nov 8, 2012	1) Reforzar la argumentación de la calificación de la dimensión i)	1) Se reforzó la argumentación de la calificación de la dimensión i) del indicador. Se incluyó el número de leyes y reglamentos que se encuentran dispersos y la cantidad de artículos existentes, como elementos que dan	Comentario se acogió en el informe

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
			cuenta de las dificultades que enfrentan los contribuyentes para la aplicación y entendimiento de las normas	
ID-15	Nov 8, 2012	1) Ajustar redacción del texto de la dimensión i) respecto del indicador de incumplimiento de los omisos	1) Se ajustó la redacción del texto de la siguiente manera: "La SAT utiliza de manera alternativa un indicador de incumplimiento para los contribuyentes que son omisos y aunque no se trata de una deuda en estricto sentido, ofrece una valoración del monto de impuestos dejado de pagar por los contribuyentes que no presentan sus declaraciones."	Comentario se acogió en el informe
ID-16	Oct 29, 2012	1) Lo que justifica la calificación actual D es: "Se hacen ajustes frecuentes al presupuesto aplicando procedimientos unilaterales poco transparentes". Por un lado esto siempre se hacía no queda claro por qué baja la calificación de C a D. Por otro lado el cambio en la legislación "La reacción del Congreso estableciendo en el presupuesto "Asignaciones Especiales" que no pueden ser modificadas por MINFIN son un cambio que tiende a limitar el uso de procedimientos menos transparentes en los ajustes presupuestales" significa una limitante al uso procedimientos menos transparentes y debiese ser un avance el que se limite procedimientos menos transparentes. Por tanto creo que es necesario aclarar bien lo que justifica el cambio de C a D, para que no queden dudas	1) En el 2009 no se contó con la evidencia de que se hacían miles de transferencias de fondos institucionales. Esta información se obtuvo recién en 2011. En 2009 tampoco había una reacción de Congreso como la de establecer asignaciones especiales que no podían ser afectadas por la COPEP. Cuando uno revisa la tabla del ID-2 se ve que el número de traspasos entre cuentas de la institución se ha incrementado en un 30% en los últimos años, pero los montos traspasados se han incrementado casi en 300%. Esto no muestra mejora sino por el contrario que el problema se ha agravado. Este comentario se está incluyendo en los textos de indicador.	Comentario no implica cambio en el informe
ID-17	Oct 29, 2012 Dic 7, 2012	1) ¿No se incluye el registro, control y monitoreo de la deuda municipal? 2) Se percibe cierta demora en el registro de los desembolsos en la cuenta única y en su puesta en disponibilidad para los proyectos 3) Se percibe cierta demora en la ejecución de pagos usando fondos de donantes a gastos de proyectos desde la cuenta única 4) Se aprecia que con cierta frecuencia las cuentas de proyecto en la Cuenta Única son afectadas por transacciones que no corresponden al proyecto y que obligan al donante a solicitar los reembolsos pertinentes. 5) En el informe se dice: "No se han identificado cambios relevantes en este aspecto de la gestión ocurridos desde la evaluación anterior, pero sí se han identificado algunas debilidades que impactan en la	1) El indicador mide la gestión de la que es responsable el gobierno no la que es responsabilidad de privados o municipios. Si la deuda municipal está garantizada por el gobierno entonces si debe ser reportada en el PEFA pues se genera una responsabilidad del gobierno. La deuda municipal es responsabilidad del municipio tanto en lo referido a su administración como su servicio oportuno. El gobierno no interviene en eso ni cuenta con la información necesaria para intervenir a menos que este garantizándola. El hecho que el gobierno de una opinión previa para que el congreso autorice la contratación de deuda no constituye una autorización o compromiso del gobierno, es solo una revisión para evaluar si genera algún tipo de riesgo fiscal. El seguimiento de la deuda municipal es solo eso, seguimiento para evaluar riesgo fiscal, pero no compromiso administrativo ni cogestión	Comentario 1 no implica cambio en el informe Comentarios 2, 3, 4 y 5 se acogieron en el informe.

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
		gestión". Sugiero detallar o mencionar que debilidades, para comprender si es un tema de deterioro de gestión o de que ahora se tuvo mejor información o evidencias de algo, etc.	de deuda con el municipio 2 y 3) El proceso de registro de pagos y desembolsos implica la participación secuencial de las áreas de Crédito Público y Contabilidad antes de que los fondos queden disponibles o los pagos ejecutables por la Tesorería. Según confirmó la TN este proceso puede demorar incluso varias semanas dependiendo de la carga de trabajo de dichas entidades. Se ha incluido una nota en los textos del indicador sobre estos temas. 4) Se debe a errores producto del elevado número de registros manuales que deben hacer los operadores en MINFIN. Se ha incluido una nota en los textos del indicador sobre este tema. 5) Se ha incluido una mejor explicación tal como recomendado	
ID-18	Nov, 15,2012	1) Sería recomendable presentar el dato del anterior informe para poder comparar la demora y tratar de explicar por qué se ha dado esto. 2) Sugiero explicar un poco más para que se entienda bien cuál ha sido el debilitamiento comparado con el 2009	1) Se precisó que en la presente evaluación se logró establecer la frecuencia de reajustes en la nómina y el rezago promedio de 9 meses, los cuales se generan demoras en el registro por traslados, bonos y complementos, registro de horas extras y por cambios de escalafón en la nómina de educación. En la anterior evaluación la información centralizada en el sistema era inferior por lo tanto no era posible identificar con facilidad la magnitud de los reajustes 2) Se precisó en el texto que el control de los usuarios creados se ha debilitado por la ausencia de una verificación y que no existe una inactivación de los usuarios cuando cambian de funciones o de entidad o cuando se crean nuevos usuarios, y tampoco existen verificaciones al uso correcto y restringido de los perfiles y usuarios suministrados	Comentarios 1 y 2 se acogieron en el informe
ID-19	Nov, 15, 2012	1) En la prensa de ayer sale un informe de la CGC que dice que 84% no cumple la norma. Quizás mencionar y ver si se refiere a lo mismo o no.2) 2) Sugiero aclarar que significa esto para que quede claro que es no competitivo.	1) La metodología PEFA se basa en evidencias como las obtenidas para este indicador de los reportes suministrados por la Dirección de Contrataciones y por esta razón no fue considerada la observación 2) Se incluyó nota que precisa que el artículo 54 del Decreto 57-92 modificado por el Decreto 27-2009, se refiere a las organizaciones no gubernamentales, fideicomisos, asociaciones, fundaciones y en general toda entidad privada o mixta que administren recursos públicos debe publicar y que su obligación es la de gestionar en GUATECOMPRAS cuando superen el monto de	Comentario 1 no implica cambio en el informe Comentario 2 se acogió en el informe

Indicador	Fecha Comentario	Comentario	Respuesta Consultores	Acción Resultante
			compras directas	
ID-20	Nov,15,2012	1) Esto ya estaba en la normativa que se aprobó el 2011, ver artículo 59.	1) Se verificó comentario acerca del CDP y se compararon los textos de las leyes de presupuesto de la vigencia 2011 y de la vigencia 2013, de reciente aprobación. Se encontró que la redacción incluida en el texto estaba correcta y no era necesario su ajuste	Comentario no implica cambio en el informe
D-1	Dic 7, 2012	En la justificación hay un error se incluye temas de contribuyentes cuando es sobre práctica de donantes	El error se ha enmendado	Comentario se acogió en el informe.
Otros comentarios	Nov 20, 2012	el término "Comisión Europea" ya no se utiliza por lo que les pediría que lo remplazaran en el documento por "Unión Europea"	Todas las referencias a la Comisión Europea han sido cambiadas	Comentario se acogió en el informe.



MINFIN



UNIÓN EUROPEA

APOYO A LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA
EN GUATEMALA -AGEP-