



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN  
GUATEMALA.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**WENDY NINETH SÁNCHEZ CACAO**

**PROFESOR GUÍA:  
JORGE DE LA FUENTE OLGUÍN**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
ARIEL RAMÍREZ ORREGO  
MARCO ANTONIO GUTIÉRREZ MONTÚFAR**

**SANTIAGO DE CHILE  
2016**

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL  
TÍTULO DE: Magíster en Gestión y Políticas  
Públicas.**

**POR: Wendy Nineth Sánchez Cacao**

**FECHA: 16 de diciembre de 2016**

**PROFESOR GUÍA: Jorge de la Fuente Olguín**

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN  
GUATEMALA.**

Este estudio tiene como objetivo analizar específicamente la implementación del presupuesto por resultados por parte del ente rector en las instituciones públicas de Guatemala, dentro del marco de la gestión por resultados y conocer el estado actual del proceso, respecto al cumplimiento de ciertos requisitos establecidos en un modelo de evaluación aplicado en América Latina y el Caribe. Su marco de referencia se sitúa dentro de un enfoque de gestión de la administración pública, que busca la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y acciones que el Estado brinda en beneficio de la población.

Para lograr el objetivo planteado, inicialmente se hace una descripción general de la situación previa a la implementación del Presupuesto por Resultados; así como de las acciones llevadas a cabo para la puesta en marcha del nuevo enfoque de gestión. Seguidamente analiza las variables y requisitos de un modelo de evaluación propuesto por un organismo internacional, que ha sido aplicado en dos ocasiones en varios países de América Latina y el Caribe y que permite obtener una visión integral a diferencia de otros sistemas internacionales de evaluación, respecto de la situación actual, existencia de brechas, oportunidades de mejora y aspectos positivos.

El análisis corresponde a una investigación cualitativa, basada en fuentes secundarias documentales principalmente y se auxilia con la revisión de información en plataformas y portales gubernamentales y entrevistas. Se enfatiza la revisión documental junto con la contenida en los sistemas informáticos, de manera que no sea solo una apreciación subjetiva, sino que pueda evidenciarse el cumplimiento de los requisitos del modelo de evaluación. Es importante señalar, que bajo este modelo, el país ha tenido dos evaluaciones previas y los resultados obtenidos se encuentran por debajo del promedio del resto de países de América Latina y el Caribe.

El modelo de evaluación considerado en este estudio, incluye la revisión del cumplimiento de requisitos de seis dimensiones o variables, consideradas en el componente del presupuesto por resultados, de los cuales se puede concluir que se han logrado avances significativos en las áreas de perspectiva de mediano plazo y difusión de la información; sin embargo, la ausencia de contar con un sistema de incentivos, sigue siendo una falencia pendiente de abordar, el cual no será posible si no se cuenta con un buen sistema de monitoreo, evaluación y desempeño, no solo financiero y administrativo, sino de acciones concretas en los planes, programas y proyectos.

Por último, se evidencian aspectos positivos en materia de identificación de análisis de riesgos y evaluación de la efectividad del gasto, pero a la vez, los principales desafíos consisten en lograr la efectiva articulación entre la planificación y el presupuesto, la sostenibilidad financiera a mediano plazo y que la gestión por resultados en sí misma, sea un enfoque de gestión integral interinstitucional e intra institucional, con procesos sencillos y abordables en todos los niveles de la administración pública.

## **AGRADECIMIENTOS**

*A mis padres, familia y amigos,*

*A Chile,*

*A la Agencia Chilena de Cooperación Internacional  
para el Desarrollo (AGCID), Ministerio de Relaciones  
Exteriores del Gobierno de Chile,*

*Al Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y sus  
autoridades, y*

*A quienes formaron parte de este proceso académico.*

## TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	ANÁLISIS DE CONTEXTO DE PAÍS .....	1
1.	Principales indicadores sociales y el presupuesto público incremental .....	1
2.	Los Presupuestos públicos anuales .....	2
3.	Clasificación del Sector Público de Guatemala .....	3
4.	El sistema de las Finanzas Públicas en Guatemala .....	4
III.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
1.	Objetivos .....	8
IV.	METODOLOGÍA .....	9
1.	Tipo de Metodología .....	9
2.	Tipo de Estudio a desarrollar .....	9
3.	Unidad de Análisis .....	9
4.	Muestra.....	10
5.	Fuentes de Información.....	10
6.	Instrumentos y Técnicas de recolección de información .....	10
7.	Análisis de la Información (Resultados) Modelo de Análisis de información.....	11
8.	Importancia de realizar el análisis bajo el Sistema de Evaluación PRODEV .....	11
V.	¿QUÉ ES EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PILAR EXTERNO DEL PLAN DE ACCIÓN A MEDIANO PLAZO PARA LA EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO (PRODEV)? .....	12
1.	Aplicación de la Metodología .....	12
2.	Instrumentos y Criterios de Evaluación .....	12
3.	Otros sistemas de evaluación aplicados en América Latina.....	15
4.	Situación de País, respecto a las evaluaciones realizadas por el PRODEV .....	16
VI.	OPERATIVIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS.....	18
1.	Modalidad de Operativización: .....	18
VII.	APRECIACIONES CONCEPTUALES ACERCA DE LA GESTIÓN PÚBLICA .....	20
1.	Estado y Gobierno.....	20

2.	El Sector Público y el enfoque sistémico .....	20
3.	Teorías y Evolución del Pensamiento Administrativo .....	22
VIII.	¿QUÉ ES LA GESTIÓN POR RESULTADOS? .....	25
1.	Gestión por Resultados (GpR) .....	25
2.	El Sistema de Gestión por Resultados.....	25
3.	Pilares de la Gestión por Resultados .....	26
4.	La Causalidad y la Cadena de Valor en la Gestión por Resultados .....	28
IX.	EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN GUATEMALA .....	29
1.	El Modelo de Presupuesto por Resultados en Perú.....	29
2.	Diseño Conceptual del PpR en Perú.....	30
3.	Acciones previas a la Gestión y el Presupuesto por Resultados en Guatemala .....	31
4.	El ciclo de la Gestión por Resultados y el Presupuesto.....	33
i.	El Diagnóstico:.....	34
ii.	El Diseño:.....	34
iii.	La Implementación:.....	35
iv.	El Seguimiento y evaluación:.....	36
X.	ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES Y VARIABLES .....	38
1.	Dimensión I: Estructuración del Presupuesto sobre la Base de Programas. ....	38
2.	Dimensión II: Perspectiva presupuestaria de mediano plazo .....	45
3.	Dimensión III: Ley de Responsabilidad Fiscal .....	46
4.	Dimensión IV: Evaluación de la Efectividad del Gasto.....	49
5.	Dimensión V: Incentivos para la Efectividad de la Gestión.....	53
6.	Dimensión VI: Difusión de la Información.....	55
7.	Principales desafíos de la Gestión y Presupuesto por Resultados en Guatemala.....	56
XI.	CONCLUSIONES .....	58
XII.	BIBLIOGRAFÍA.....	63
XIII.	ANEXOS.....	1
1.	SIGLAS.....	1
2.	Montos de Presupuestos anuales aprobados del 2001 al 2016.....	2
3.	Estructura Organizacional del Ministerio de Finanzas Públicas .....	3

4.	Organización administrativa del Sector Público de Guatemala .....	4
5.	Entidades y Otras Dependencias del Organismo Ejecutivo .....	5

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Principales Indicadores y datos de relevancia al 2015.....	2
Tabla 2	Sectorización del Sector Público en Guatemala.....	4
Tabla 3	Instrumento de Evaluación.....	13
Tabla 4	Criterios de Evaluación y Rangos de Calificación del Sistema Prodev de Requisitos que se pueden evaluar cualitativamente.....	14
Tabla 5	Criterios de Evaluación y Rangos de Calificación para requisitos que pueden calificarse porcentualmente.....	14
Tabla 6	Puntuaciones obtenidas en las Evaluaciones SEP.....	16
Tabla 7	Cantidad de Programas Presupuestarios por Año.....	39

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Presupuestos Aprobados 2001-2016.....	3
Gráfico 2	Ciclo Presupuestario en Guatemala.....	6
Gráfico 3	Índice del pilar de presupuesto por resultados por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007.....	17
Gráfico 4	El enfoque de sistemas de la Administración.....	21
Gráfico 5	Evolución del Pensamiento Administrativo hasta las Reformas del Estado.....	23
Gráfico 6	Sistema de Gestión por Resultados, Modelo PRODEV.....	26
Gráfico 7	Cadena de Resultados en el enfoque de la GpR.....	28
Gráfico 8	Avances en la Gestión por Resultados.....	32
Gráfico 9	Ciclo de la Gestión por Resultados.....	33
Gráfico 10	Etapa de Diagnóstico o análisis de la situación.....	34
Gráfico 11	Fases del Diseño.....	34
Gráfico 12	Actores, Insumos y requisitos necesarios para la Implementación.....	35
Gráfico 13	Estructura presupuestaria.....	36
Gráfico 14	Pasos para un Plan de Evaluación.....	37
Gráfico 15	Estructura Programática del Presupuesto.....	40
Gráfico 16	Formulario DTP1.....	44
Gráfico 17	Formulario DTP3.....	44
Gráfico 18	Clasificación de Riesgo Fiscal para Guatemala.....	48
Gráfico 19	Tipos de Indicadores de la Cadena de Resultados.....	52



## I. INTRODUCCIÓN

Para el logro de los objetivos de un gobierno, es imperante entre otros factores, una adecuada gestión de los asuntos públicos y por consiguiente un manejo eficiente, efectivo y transparente de los recursos del Estado, de manera que bajo el principio económico de la escasez de los recursos, aunado a las crecientes y cambiantes necesidades de la población, el Estado pueda ser capaz de priorizar y atender las demandas de sus ciudadanos a través de resultados concretos.

En Guatemala al igual que en otros países de Latinoamérica se adolece de problemas complejos y éste fue el único país de América Latina en el que la mayoría de sus indicadores de desarrollo social fueron en decremento y en el que de los años 2011 al 2014 la Pobreza General aumentó 5.6 puntos porcentuales y la Pobreza Extrema se incrementó en 10.1 puntos porcentuales<sup>1</sup>.

Por tal razón, el Presupuesto por Resultados como instrumento de la Gestión por Resultados, pretende ser una herramienta dentro de otras medidas sustanciales que deben implementarse y que procuren un manejo eficiente de los recursos presupuestarios y financieros del Estado; a través de la priorización en la atención y obtención de resultados concretos que incidan en el cambio de condiciones de vida de sus ciudadanos.

El enfoque del Presupuesto por Resultados, como se conoce hoy en día en Guatemala, se implementó con el propósito de optimizar el uso de los recursos y priorizar la atención de las necesidades que representan una problemática mayor en la población. Para llevar a cabo este proyecto, ha sido necesaria la formación de capacidades técnicas, incorporación gradual de metodologías, herramientas informáticas y normativas institucionales y legales que le den sustento al modelo de gestión.

En tal sentido es importante, conocer el estado actual del proceso de implementación y considerar los avances que se han logrado y determinar la existencia de brechas respecto al modelo de evaluación que utilizara el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (Prodev), para medir aspectos de gestión en América Latina y el Caribe.

Evaluar a un país respecto a un modelo estandarizado, requiere sin duda de un diseño previo de la herramienta, ya que cada país posee características únicas conforme a su forma de administración y gestión. Para esto es necesario, buscar puntos en común que permitan tener una visión general del sistema y a la vez que el análisis realizado permita explicar los logros y existencia de brechas respecto al promedio general de otros países.

Los resultados de estas evaluaciones son también parámetros que puede variar dependiendo del organismo o institución que los realice, la metodología empleada y las fuentes de información consultadas; es por esta razón, que un mismo país puede arrojar resultados distintos para una misma variable en distintas evaluaciones.

Las conclusiones que se obtienen de estas evaluaciones, en ocasiones forman parte de los requisitos que deben cumplirse ante bancos prestatarios o calificadoras de riesgo país, es por esto que algunos

---

<sup>1</sup> Datos del Informe Final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2015) pp31, con base a datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) de los años 1989, 2000, 2006, 2011 y 2014.

organismos internacionales dan mayor importancia a ciertas variables por sobre otras; o bien incorporan las que les permitan llevar un seguimiento o control sobre ciertos requisitos que ayudan en la evaluación del cumplimiento de objetivos específicos.

Las evaluaciones realizadas en Guatemala por medio del Sistema de Evaluación Prodev, sobre una escala del 1 al 5, en el que 5 es el puntaje máximo a obtener, el país obtuvo notas de 1.4 (2007) y 1.7 (2013), estando por debajo del promedio general que fue de 1.9 en cuanto al componente de Presupuesto por Resultados se refiere.

La implementación de procesos en la gestión pública no es tarea fácil, dado que tiene que convivir con elementos como: resistencia al cambio, falta de toma de decisiones, rotación de personal y agendas políticas propias. Asimismo, la falta de apoyo de las autoridades superiores de gobierno y de quienes dirigen las entidades e instituciones de gobierno, puede ser una limitante para llevar a cabo la implementación y ejecución de la gestión por resultados en todos los niveles, para evitar con ello, que la herramienta se convierta en un cumplimiento de requisitos administrativos.

La Gestión por Resultados, es un concepto más amplio y que va más allá del Presupuesto por Resultados, razón por la que no solo compete al órgano rector la implementación de este enfoque, requiere del compromiso intra institucional desde el nivel más alto, hasta el nivel en donde los servidores públicos prestan de manera directa el servicio a la población. Esto no sólo implica implementar procesos, conlleva también internalizar el modelo y trabajar coordinadamente entre los niveles técnicos y políticos, en el corto, mediano y largo plazo.

Es oportuno entonces analizar conforme a los elementos y variables que propone el SEP, el estado actual de la implementación del Presupuesto por Resultados en Guatemala, en el período comprendido del 2012 al 2015, con base en la revisión del cumplimiento de requisitos que conforman cada una de las variables o dimensiones del modelo de evaluación del Prodev.

La importancia de realizar una medición consiste también en poder determinar si a partir de la última evaluación realizada en el 2013 por el Prodev, existen avances o debilidades en el cumplimiento de los requisitos y de esta forma conocer si la implementación de esta herramienta de gestión, está siendo efectiva. Así también, no debe perderse de vista el objetivo principal que busca este enfoque de gestión: lograr resultados estratégicos de gobierno que permitan cambios positivos y sustanciales en las condiciones de vida de los ciudadanos, ir más allá de una efectiva implementación de procesos, sistemas y normativas.

Por último, una revisión o evaluación de un enfoque de gestión debiese ser una herramienta para la oportuna toma de decisiones, de igual forma es válido considerar que para mejorar el sistema, no solo se cuenta con los resultados de dicha evaluación, sino también con los aportes externos producto de la participación de diversos sectores; para esto es necesario abrir espacios de diálogo y participación, con el propósito de obtener insumos para la mejora e implementación de procesos y subsanar posibles brechas respecto al modelo óptimo de gestión.

## II. ANÁLISIS DE CONTEXTO DE PAÍS

Para estudiar el caso de la implementación del Presupuesto por Resultados en Guatemala, es necesario inicialmente conceptualizar acerca de la gestión pública y del presupuesto público en Guatemala. Por tal razón, se inicia con la descripción del análisis del contexto de país, en donde se pueden identificar algunos factores que ayudan a comprender la razón por la que el Estado decidió adoptar este modelo dentro de la administración pública.

Este contexto más adelante se complementa con la descripción teórica de los elementos de la gestión pública; así como la evolución histórica del pensamiento administrativo, de ahí que se obtiene una mirada generalizada acerca de lo complejo del manejo del aparato público y los enfoques contemporáneos que coadyuvan a la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos para la puesta en marcha de las políticas públicas. De esto se enfatiza en la parte financiera, la forma en que se vincula con el Presupuesto Público como instrumento determinante para el logro de los objetivos del Estado.

### 1. Principales indicadores sociales y el presupuesto público incremental

Guatemala es una república con forma de gobierno democrática. Constituye la mayor economía de Centroamérica y la novena a nivel latinoamericano, su principal actividad económica es la agricultura. Según datos del Banco de Guatemala (Banco Central) el PIB per cápita al año 2013 era de 3,478.10 USD Dólares<sup>2</sup>.

Su División Política Administrativa es por Región, Departamentos y Municipios<sup>3</sup>, operando con una lógica centralizada bajo el mando del Gobierno Central (Poder Ejecutivo).

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), según los datos del último censo nacional del año 2002, la población guatemalteca era de 11,237,196 habitantes y según proyecciones al año 2013, la población ascendía a 15,438,384 habitantes. La mayor densidad poblacional se encuentra concentrada en el área rural, seguida de la región metropolitana. Según datos estadísticos publicados en el 2015 por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) era de 0.627, colocando al país en la posición 128 de un total de 188 países en la escala mundial, lo cual lo clasifica como un país de Desarrollo Medio. Así también, un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Guatemala fue el único país latinoamericano en el que se incrementó la pobreza durante la década de 2000 al 2011.

A continuación, se incluyen otros indicadores sociales que permiten obtener una visión general de la situación de la población guatemalteca en los últimos años:

---

<sup>2</sup> Publicación “Guatemala en Cifras” (2014) del Departamento de Estadísticas Macroeconómicas del Banco de Guatemala pp9

<sup>3</sup> División Política Administrativa: cinco Regiones, veintidós Departamentos y trescientos cuarenta Municipios.

Tabla 1  
Principales Indicadores y datos de relevancia al 2015

Nombre de Indicador	Porcentaje del total de la Población (%)
Pobreza extrema	13.33
Pobreza no extrema	40.38
No Pobreza	46.29
Población área rural	51.52
Población área urbana	48.48
Analfabetismo	25.30*
Cobertura de agua potable	75.30
Esperanza de vida al nacer	66.18 años
Tasa de fertilidad	4.66 nacidos
Índice de homicidios**	30.40**
*Personas mayores de 15 años al año 2011 ** Tasa por cada 100,000 habitantes, según información del Ministerio de Gobernación.	

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco de Guatemala y Plan Katún 2032.

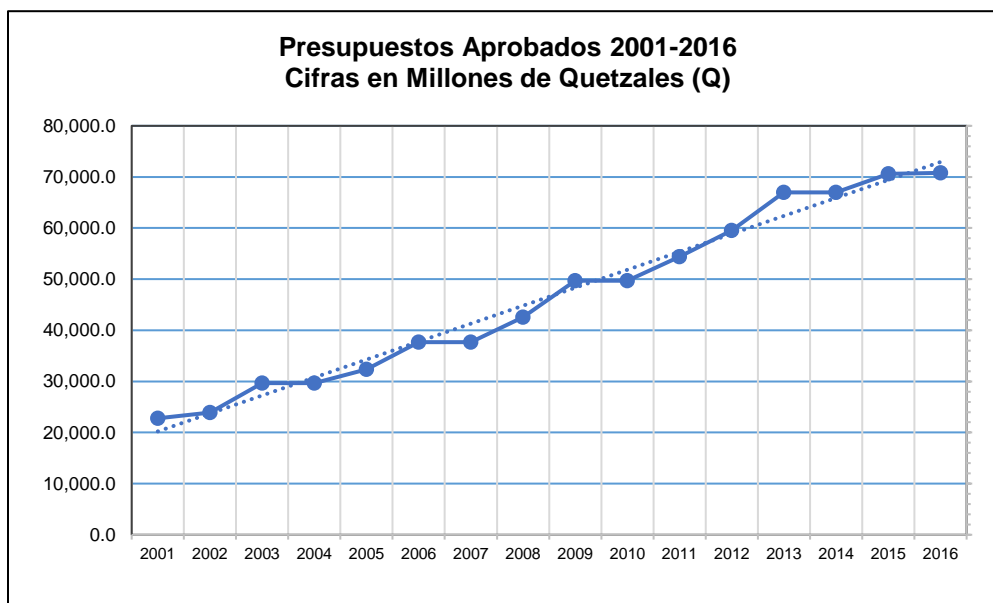
## 2. Los Presupuestos públicos anuales

Las demandas de la población siempre serán crecientes y cambiantes, contrario a la lógica de los recursos públicos que siempre serán insuficientes para atender las necesidades de la población. El gráfico 1, muestra la tendencia incremental del presupuesto público en Guatemala durante los últimos 16 años; Durante este período el presupuesto ha aumentado anualmente en un rango entre 5.0% y 9.0% anual y respecto al año base se ha triplicado<sup>4</sup>.

Las condiciones de la población han disminuido, tal como lo muestra el decremento en los indicadores de desarrollo social, esto contrasta con la tendencia incremental del presupuesto público. Si bien es cierto, esto podría ser producto de una problemática multicausal, también evidencia falencias en la gestión de los recursos públicos, aunado a otros factores políticos y problemas de corrupción, lo cual muestra que es necesario que el Estado cuente con herramientas y mecanismos que minimicen la discrecionalidad en los directivos públicos en la toma de decisiones, en la asignación y manejo de las finanzas públicas y puesta en marcha de los programas de desarrollo social.

<sup>4</sup> Para mayor referencia ver Anexo 1

Gráfico 1  
Presupuestos Aprobados de 2001 a 2016



Fuente: elaboración propia con base a los datos de los Presupuestos Aprobados, disponibles en <http://www.minfin.gob.gt/index.php/presupuestos-aprobados>

### 3. Clasificación del Sector Público de Guatemala<sup>5</sup>

Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, la organización político-administrativa organiza las instituciones conforme las funciones otorgadas por la Constitución Política de la República y sus leyes específicas, con relativa independencia entre sí. Así también, en esta división se consideran aspectos económicos, presupuestarios y su participación o coparticipación en las políticas de Estado. Esta clasificación a la vez, permite distinguir niveles institucionales, responsabilidades administrativas de cada institución en el proceso presupuestario, compatibiliza orientaciones del gasto, armoniza el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN93) al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional (FMI) y favorece la integración de las cuentas de las diferentes instituciones públicas según el papel que cada una desempeña en la economía<sup>6</sup>.

La clasificación del sector público se divide en: Sector, Subsector, Grupo, Subgrupo e Institución / Entidad, y esquemáticamente se puede representar de la siguiente manera:

<sup>5</sup> La Constitución Política de la República, en su Artículo 2, establece que el ejercicio de la soberanía se delega en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre los cuales no existe subordinación.

En esta tesis, al referirse al concepto de Administración Pública (en Guatemala) se entenderá por ésta, como el conjunto de Entidades e Instituciones que conforman el Organismo Ejecutivo, para lo cual se utilizará la Clasificación Institucional del Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público de Guatemala, de la Dirección Técnica del Presupuesto, del Ministerio de Finanzas Públicas.

<sup>6</sup> Ver organigrama del Sector Público en Anexos.

Tabla 2  
Sectorización del Sector Público Guatemalteco

Sector	Subsector	Grupo	Subgrupo
Público	Gobierno Central	Administración Central	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismo Legislativo</li> <li>• Organismo Judicial</li> <li>• Presidencia, Ministerios de Estado, Secretarías, y otras Dependencias del Ejecutivo</li> <li>• Órganos de Control Jurídico-Administrativo</li> <li>• Órganos de Control Político</li> </ul>
	Gobiernos Locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades Descentralizadas no Empresariales</li> <li>• Entidades Autónomas no Empresariales</li> <li>• Entidades Públicas Municipales de Seguridad Social</li> <li>• Mancomunidades de Municipalidades</li> </ul>	
	No Financieras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacionales</li> <li>• Municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacionales</li> <li>• Municipales</li> </ul>
	Financieras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No Monetarias</li> <li>• Monetarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacionales</li> <li>• Municipales</li> </ul>

Fuente: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala

#### 4. El sistema de las Finanzas Públicas en Guatemala

Una de las principales funciones de los órganos rectores de las finanzas públicas y del Banco de Guatemala, es la de contribuir a los objetivos de estabilización, crecimiento económico y correcto manejo de las finanzas del país. Para lo anterior, es necesaria una adecuada institucionalidad y auxiliarse de leyes, reglas, procedimientos y mecanismos de estabilización y equilibrio, tanto para el sector público como para el privado.

Las instituciones rectoras del sistema económico y financiero público guatemalteco son las siguientes:

- Junta Monetaria
- Banco de Guatemala (Banco Central)
- Superintendencia de Bancos
- Comisión Técnica de Finanzas Públicas
- Ministerio de Finanzas Públicas<sup>7</sup> (encargado de la hacienda pública)
- Dirección Técnica del Presupuesto
- Dirección del Crédito Público

<sup>7</sup> Ver Estructura organizacional del Ministerio de Finanzas Públicas en Anexos.

- Dirección de Contabilidad del Estado
- Tesorería Nacional y
- Superintendencia de Administración Tributaria

#### **4.1 Presupuesto Público**

Según Ayala Espino (2005 p.162) el presupuesto público de gastos e ingresos, es el instrumento del cual dispone el Estado para influir en toda la economía. Refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades en las finanzas públicas para atender las principales políticas públicas. Se divide generalmente en dos rubros básicos: ingreso y gasto; se rige por el principio básico que todas las sociedades enfrentan una escasez de recursos frente a demandas o usos competitivos, por lo cual debe de hacerse uso eficiente del mismo. Los objetivos del presupuesto público, son políticos, sociales, institucionales, administrativos y por supuesto económicos.

Dentro de las técnicas de presupuestación más usadas en el sector público, se pueden mencionar: el presupuesto tradicional, el presupuesto base cero, el presupuesto por programas y el presupuesto participativo.

#### **4.2 El Sistema y Ciclo Presupuestario de Guatemala**

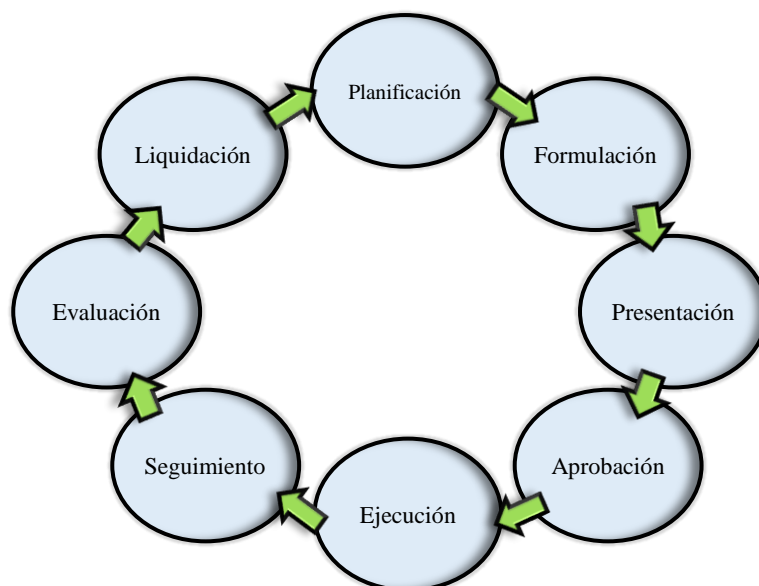
El Artículo 7 del Decreto número 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto, indica que el sistema presupuestario guatemalteco, está constituido por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de todos los organismos y entidades del sector público.

En cuanto al Sistema Presupuestario de Guatemala, la misma Ley Orgánica, establece que está constituido por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen todo el proceso. Así mismo, el Artículo 7 Bis. define el Proceso Presupuestario, como el conjunto de etapas lógicamente concatenadas tendientes a establecer principios, normas y procedimientos, que regirán las etapas de planificación, formulación, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación, liquidación y rendición del presupuesto del sector público...”

Adicionalmente, el Artículo 8 de la misma Ley, define al presupuesto público como la “expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social...”.

Contrario al esquema tradicional del ciclo presupuestario, que únicamente identifica a la formulación, aprobación, ejecución y evaluación, el ciclo presupuestario guatemalteco, adiciona otras etapas a dicho ciclo, con el propósito de que responda a una lógica más apropiada para la GpR.

Gráfico 2  
Ciclo Presupuestario en Guatemala



Elaboración propia con base al Artículo 7 Bis, del Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto.

Los principios que lo rigen son los de: legalidad, economía, eficiencia, eficacia, calidad, transparencia, equidad y publicidad.

Es de destacar, que el presupuesto por sí solo no es una herramienta de gestión, sino que se complementa de los otros instrumentos y procesos de la gestión pública, tales como la planificación, la ejecución misma de los recursos, el monitoreo y evaluación y la rendición de cuentas.

### 4.3 Marco Legal del Presupuesto en Guatemala

La normativa que rige el presupuesto y el ciclo presupuestario, está contenida desde leyes de carácter constitucional hasta de carácter ordinario y normativa institucional, entre la normativa vigente se puede citar:

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto del Congreso de la República número 101-97 y sus Reformas
- Ley Anual del Presupuesto
- Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto
- Leyes ordinarias sobre asignaciones o de recaudación específicas como: Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Ley del Impuesto sobre Circulación de vehículos, terrestres, marítimos y aéreos, Ley del Impuesto a la Distribución del Petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo, Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), Ley del Impuesto específico a la distribución del cemento, Ley de tabacos y sus productos, Ley Orgánica de la Contraloría



General de Cuentas y Ley de la Superintendencia de Administración Tributaria, principalmente.

- Código Municipal
- Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala
- Manual de Formulación Presupuestaria
- Manual de la Ejecución Presupuestaria
- Manual de Modificaciones Presupuestarias para las entidades de la administración central
- Manual de Fondos Rotativos
- Manual de Registro de Donaciones
- Manuales de Sistema de Nómina y Registro de Personal (Guatenóminas)
- Manuales de Fideicomisos

#### **4.4 Sistemas informáticos**

Para el registro, ejecución, almacenamiento y salida de la información financiera gubernamental, existen las siguientes plataformas informáticas: Sistema de Administración Financiera (SIAF), es un macrosistema compuesto por varios sistemas y herramientas informáticas, como el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Guatecompras, Sistema de Nómina y Registro de Personal (Guatenóminas), Sistema de Gestión (Siges) y, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), principalmente.

#### **4.5 Ente Rector**

De conformidad con lo establecido en la Ley del Organismo Ejecutivo, es en el Ministerio de Finanzas Públicas, en quien recae la responsabilidad de "...Proponer al Organismo Ejecutivo la política presupuestaria y las normas para su ejecución dirigiendo, coordinando y consolidando 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", Artículo 35, Decreto número 114-97 del Congreso de la República.

El Decreto número 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 9, señala que será "...el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la unidad especializada (Dirección Técnica del Presupuesto), el órgano rector del proceso presupuestario público..."

Así también, el Acuerdo Gubernativo número 26-2014, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, en su Artículo 12, establece que la Dirección Técnica del Presupuesto, es la dependencia designada como órgano rector del sistema presupuestario del sector público.

La Dirección Técnica del Presupuesto a la vez, debe trabajar en forma coordinada con la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), ente rector de la planificación y del manejo del sistema de inversión pública, así como con la Oficina Nacional del Servicio Civil, rectora de la gestión del recurso humano para el Organismo Ejecutivo.

### **III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La forma de gestionar lo público difiere en cuanto a la administración de lo privado, no obstante que en algunos países desarrollados y con características socioculturales diferentes a las de Guatemala, se han implementado enfoques de gestión como la Administración por Objetivos, Sistemas de Gestión de la Calidad u otros basados en la certificación de productos o procesos.

Implementar un proceso o una política en la administración pública, requiere de elementos diferenciados respecto a los que se llevarían a cabo en la gestión privada. Una de las principales diferencias radica en la lógica de producción y atención de las necesidades, ya que no se genera solo la entrega de productos, sino, que se entregan “bienes y servicios” en función del mandato político y la demanda ciudadana.

A partir de la implementación de la Gestión por Resultados en Guatemala y el Presupuesto por Resultados como instrumento de gestión, previamente fue necesario realizar cambios en la normativa, sistemas y capacidades, para poder llevar a cabo la implementación como tal de dicho proceso. Esto además conlleva un cambio de paradigma en la forma tradicional de hacer presupuesto, es por eso que se hace necesario conocer si los esfuerzos realizados han logrado cambios sustanciales respecto a la situación inicial, por lo que es necesario cuestionar lo siguiente:

#### **¿Cuál es el estado actual de la implementación del enfoque del Presupuesto por Resultados en Guatemala?**

De esta manera, el objeto de estudio refiere a analizar el proceso de implementación del Presupuesto por Resultados en la Administración Pública en Guatemala y el avance respecto al modelo de evaluación propuesto por un organismo internacional.

#### **1. Objetivos**

##### **1.1 General:**

Analizar el proceso y estado actual de la implementación del Presupuesto por Resultados en Guatemala, a partir del año 2012 al 2015.

##### **1.2 Específicos:**

- Examinar el proceso de implementación del Presupuesto por Resultados en las Entidades e Instituciones de la Administración Pública de Guatemala, respecto a un modelo de evaluación internacional en Presupuesto por Resultados.
- Determinar el grado de cumplimiento de requisitos y existencia de brechas, respecto a un estándar internacional de evaluación en Presupuesto por Resultados.

## IV. METODOLOGÍA

### 1. Tipo de Metodología

El estudio de caso desarrolla un tipo de investigación cualitativa, ya que “utiliza la recolección de datos sin medición numérica”, Hernández, Fernández y Baptista (2006), la cual permite definir las preguntas de investigación con base al planteamiento previo del problema u objeto del estudio de caso, que para el efecto, se define como el Análisis de la Implementación del Presupuesto por Resultados en algunas instituciones de la administración pública de Guatemala.

En virtud de lo anterior, se analiza la forma que a partir del año 2012 en Guatemala se implementó este enfoque de la New Public Management, y como lo indica Corbetta en el 2003, citado por Hernández, Fernández y Baptista (2006), se evalúa el desarrollo de los sucesos, sin manipulación con respecto a la realidad de cómo sucedieron las cosas y cuya realidad, se define a través de las interpretaciones de los participantes en dicho proceso, a partir de quienes se va construyendo el conocimiento.

### 2. Tipo de Estudio a desarrollar

Corresponde a una investigación de tipo análisis descriptivo, ya que detalla la forma en que se ha implementado el enfoque de la GpR en Guatemala y la adaptación realizada del modelo que se utilizó en Ayacucho, Perú en 2007 para el combate a la desnutrición crónica infantil.

Describe también las características principales del contexto de país en el período 2011-2012, momento en el que se adoptó el actual enfoque. De igual modo, refiere acerca de las principales características y componentes de los procesos del fenómeno que se analiza, como lo indica Danhke (1989) y toma como guía un modelo de evaluación para la revisión de los procesos y elementos existentes.

### 3. Unidad de Análisis

Briones (1988), citado por Cáceres (2003), indica que la unidad de análisis representa segmentos de información elegidos por un criterio particular; y Hernández, Fernández y Baptista (2006), la describen como los “casos o elementos” de estudio.

Así también, Cáceres (2003) añade que no existe una norma para seleccionar el tipo de unidades de análisis, sino que dependerá de los intereses del estudio, por lo que puede utilizarse más de una de estas, Hernández (1994).

Bajo ese modelo, se toma como unidades de análisis a las instituciones de la administración pública de Guatemala<sup>8</sup> y al ente rector en material presupuestaria, dentro del modelo de la Gestión por Resultados y Enfoque del Presupuesto por Resultados.

---

<sup>8</sup> Véase Tabla de Ministerios de Estado y Otras Entidades del Ejecutivo en ANEXOS

#### 4. Muestra

Como lo refieren Hernández et al. (2006), la muestra corresponde a un grupo de personas, sucesos y personas, sobre los cuales se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea representativo del universo que se estudia. Así también, la selección de la misma, dependerá de la capacidad operativa de la recolección y análisis del número de casos, la cual no se fija *a priori*, sino que se establece un tipo de caso o unidad de análisis.

Por tal razón, se define como Universo de Estudio, las Entidades e Instituciones del Sector Público de Guatemala, como Muestra y Unidades de Análisis. A los Ministerios de Estado, que corresponden al Subsector del Gobierno Central, dentro del grupo Administración Central.

Es oportuno recordar, que “las muestras cualitativas no deben ser utilizadas para representar a una población y asimismo, la muestra puede ser una sola unidad de análisis (estudio de caso)”, Hernández et al. (2006).

##### 4.1 Criterios de Selección de la Muestra

Al ser los Ministerios de Estado, considerados “elementos de estudio”, cabe indicar que no se analizarán la totalidad de éstos, sino que únicamente algunos de ellos, con base a ciertos criterios definidos; por tal razón, se utiliza el tipo de Muestreo No Probabilístico, Intencionado por el investigador, utilizando el criterio lógico de selección Hernández et al. (2006).

Universo:	Entidades e Instituciones de la Administración Pública de Guatemala, que incluye a las Entidades del Gobierno Central, Gobierno Local y Entidades Financieras y No Financieras.
Muestra No Probabilística:	14 Ministerios de Estado y 2 Entidades de la Administración Central.

#### 5. Fuentes de Información

La obtención de información proviene de fuentes primarias y secundarias, tales como: libros, tesis, artículos de revistas, informes y entrevistas con expertos, directivos y técnicos implementadores<sup>9</sup>.

#### 6. Instrumentos y Técnicas de recolección de información

Torres y Zorrilla (1992), se refieren a las técnicas como el método de aplicar los instrumentos de recolección de datos. Para la operación de las variables de estudio, se utilizan como instrumentos de recolección: entrevistas, y recopilación documental. Se utiliza una entrevista semiestructurada, dirigida, es decir con un número fijo de preguntas que facilita la comparación de las respuestas de los entrevistados.

---

<sup>9</sup> Dado que este estudio es de tipo cualitativo, no es necesario realizar una observación frecuente de un fenómeno en particular. Se programaron quince entrevistas y la realización de un cuestionario a niveles técnicos; sin embargo, se presentaron dificultades para llevar a cabo el total de entrevistas derivado de causas ajenas fuera del alcance y en el caso del cuestionario a nivel técnico, el número de personas que accedieron a participar, no significaban una muestra representativa para obtener resultados determinantes, razón por la que se modificó un objetivo específico del estudio de caso.

## **7. Análisis de la Información (Resultados) Modelo de Análisis de información**

En la primera parte, que corresponde al planteamiento de los Antecedentes y definición del problema de estudio, se realizó una observación documental de legislación, manuales, guías, portales institucionales de gobierno, de centros de pensamiento y de instituciones y organismos internacionales, que permiten construir la imagen del momento en que implementó en tal enfoque; y producto de esto se plantea la pregunta de investigación central.

Para operativizar las variables objeto de estudio, que dan respuesta a los objetivos del estudio de caso se utiliza el modelo de evaluación Prodev del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con base a los resultados del análisis documental y de los cuestionarios y encuestas.

## **8. Importancia de realizar el análisis bajo el Sistema de Evaluación PRODEV**

El modelo conceptual que propone el Prodev, más que ser una guía evaluativa para ser aplicada en los sistemas públicos, es un también una herramienta técnica que contribuye al fortalecimiento de los procesos e institucionalidad pública.

A diferencia de otros sistemas de evaluación que se enfocan en aspectos específicos de la gestión pública, principalmente en dimensiones financieras o de transparencia y para el caso particular en materia presupuestaria; la fortaleza del modelo propuesto conjuntamente por el BID y el CLAD, radica en que es un enfoque integral que abarca toda la gestión e interrelaciona cada uno de sus componentes en un mismo enfoque sistémico. Esto es posible ya que el SEP, está compuesto por cuatro niveles divididos entre Pilares (5), Componentes (16), Indicadores (37) y Requisitos (142) García et al. (2015).

Adicionalmente, es un instrumento que por su aplicación en veinticinco países de América Latina y el Caribe, proporciona además de elementos estandarizados para lograr una medición homogénea, un aporte de las buenas prácticas y casos de éxito en procesos específicos y que pueden ser referentes o guías para otros en vías de implementación, tal es el caso de Guatemala.

Así mismo, otra de las fortalezas de la aplicación de este modelo consiste en la trazabilidad que permite respecto a cada una de las variables a partir del establecimiento de una línea base y las mejoras que ha sufrido el modelo desde su diseño inicial y el primer ejercicio de aplicación realizado en el 2007; y que independiente de la continuidad del Prodev, la herramienta es válida como una guía de implementación, seguimiento y evaluación.

## **V. ¿QUÉ ES EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PILAR EXTERNO DEL PLAN DE ACCIÓN A MEDIANO PLAZO PARA LA EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO (PRODEV)?**

El modelo de evaluación del Prodev, surgió como un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el propósito de evaluar los avances que los países de América Latina y el Caribe, han implementado respecto a la Gestión por Resultados, como medida para eficientar la gestión pública y optimización de los recursos.

Por tal razón el BID impulsó y puso en marcha el Prodev, para brindar recursos financieros y técnicos, con el propósito de coadyuvar a los gobiernos a lograr resultados respecto a los compromisos adquiridos como parte de su gestión.

### **1. Aplicación de la Metodología**

La aplicación del instrumento de evaluación, consiste en completar un cuestionario de forma electrónica, el cual va dirigido a expertos y/o académicos. Las preguntas van enfocadas al Gobierno Central y no al Gobierno General, misma razón que sirvió para establecer los criterios de selección y delimitación de la muestra y objeto de estudio.

Cabe señalar, que para este estudio se seleccionó únicamente el componente de Presupuesto por Resultados, razón por la cual, se aplicará la forma evaluativa que concierne solo a ese pilar.

### **2. Instrumentos y Criterios de Evaluación**

Para la evaluación de los pilares de la Gestión por Resultados, el Prodev incluye varios cuestionarios, que a su vez se dividen en Dimensiones y luego en variables y requisitos. Por lo que evaluar integralmente a la Gestión por Resultados, requiere sin duda, de diversos actores que aporten información.

Para poder responder los cuestionarios, existen también rangos y criterios de evaluación en base a una puntuación ponderada, que a criterio de los expertos se otorga dado el grado de cumplimiento de los requisitos.

En la evaluación integral del sistema de gestión por resultados, se evalúan cinco grandes pilares los que a su vez se dividen en componentes, indicadores y requisitos, por lo que para cada pilar de estos, existe un cuestionario específico y puede ser completado por diferentes actores dependiendo del área que se evalúe. Los pilares que componen la GpR son:

1. Planificación para Resultados
2. Presupuesto por Resultados
3. Gestión Financiera, auditoría y adquisiciones
4. Gestión de Programas y Proyectos
5. Monitoreo y Evaluación

Para efectos de este estudio, se incluye únicamente la tabla evaluadora correspondiente al Presupuesto por Resultados, que incluye las dimensiones y variables que se tomaron en cuenta en la primera evaluación realizada en el 2007.

Tabla 3  
Instrumento de Evaluación

Instrumento de Análisis de la Gestión para Resultados en el Sector Público “Presupuesto por Resultados”		
Estructuración del Presupuesto sobre la Base de Programas	1	El (%) del gasto total del presupuesto está estructurado por programas
	2	Existe correspondencia entre los programas presupuestarios y los del plan nacional o planes sectoriales
	3	Los programas presupuestarios incluyen información sobre los objetivos y las metas
Perspectiva Presupuestaria de Mediano Plazo	1	Se prepara un marco fiscal de mediano plazo (mínimo tres años) acorde con el plan de gobierno.
	2	El marco fiscal de mediano plazo se actualiza anualmente.
	3	El marco fiscal de mediano plazo incluye las principales categorías de clasificación económica y administrativa
	4	El marco fiscal de mediano plazo incluye las principales categorías de clasificación funcional o programática
	5	El presupuesto anual está leal y efectivamente articulado con el marco fiscal de mediano plazo
Ley de Responsabilidad Fiscal	1	Existe una ley de responsabilidad fiscal
	2	La ley especifica metas cuantitativas para el manejo fiscal
	3	La ley se cumple o, si no hay ley, existen otras disposiciones legales que fomentan la disciplina fiscal
Evaluación de la Efectividad del Gasto	1	Existe una ley que establece la evaluación de los resultados del gasto y fomenta la calidad del gasto público
	2	Existe un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados del gasto
	3	El sistema de indicadores de desempeño se aplica al (%) del gasto total (excluido el servicio de la deuda)
	4	Los indicadores de desempeño fueron elaborados conjuntamente con los ministerio o secretarías
	5	Se han realizado autoevaluaciones al sistema de indicadores de desempeño
	6	Se han realizado evaluaciones externas al sistema de indicadores de desempeño
	7	La asignación de recursos presupuestarios se realiza tomando en cuenta los resultados que arroja el sistema de indicadores de desempeño
Incentivos para la Efectividad de la Gestión	1	Existe mecanismos de asignación presupuestaria que incentiva la eficiencia y la eficacia de la gestión de las instituciones
	2	Las instituciones, los programas y los proyectos a los que se aplican los mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia de la gestión representan el (%) del presupuesto total (inversión y corriente)
Difusión de la Información	1	El proyecto de ley del presupuesto está a disposición de la ciudadanía a través de internet cuando se lo presenta al Poder Legislativo
	2	La información sobre el presupuesto se pone a disposición de la ciudadanía es comprensible para el público y permite identificar el destino del presupuesto según las prioridades definidas en el plan nacional (o en los planes sectoriales si no existe un plan nacional)
	3	El informe de cierre del ejercicio presupuestario está a disposición de la ciudadanía a través de internet dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté competa la auditoría externa.
	4	El informe de cierre del ejercicio presupuestario que se pone a disposición de la ciudadanía es comprensible para el público y permite identificar el gasto realizado según las prioridades definidas en el plan nacional (o en los planes sectoriales si no existe un plan nacional)

El instrumento que evalúa el Presupuesto por Resultados, incluye seis variables y veinticuatro componentes, que pretenden obtener una apreciación estandarizada respecto a los requisitos implementados por los países de América Latina y el Caribe, en cuanto a gestión presupuestaria se refiere.

Los criterios de calificación respecto a cada uno de los componentes de las variables, se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 4  
Criterios de Evaluación y Rangos de Calificación del Sistema Prodev, de Requisitos que se pueden evaluar cualitativamente

Criterios de clasificación		Calificación
Inexistente	Si el requisito no existe o no se cumple	0
Propuesto	Si el requisito ha sido propuesto formalmente mediante una norma legal, decreto, ley resolución o proyecto aprobado	1
Iniciado	Si el requisito se encuentra en su fase inicial de implementación	2
En Desarrollo	Si el requisito se encuentra en su fase de desarrollo, es decir, aún no operan todos sus elementos, o no operan en toda su capacidad, o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño.	3
Implementado	Si el requisito se encuentra operando con todos sus elementos en plena capacidad, pero su desempeño aún puede mejorar.	4
Consolidado	Si el requisito se encuentra operando óptimamente, su desempeño es satisfactorio y se prevé sostenibilidad.	5

Elaboración propia con base al modelo de evaluación Prodev

Tabla 5  
Criterios de Evaluación y Rangos de Calificación para requisitos que pueden calificarse porcentualmente

Criterios de clasificación	Calificación
0%	0
De 1% a 20%	1
De 21% a 40%	2
41% a 60%	3
61% a 80%	4
81% a 100%	5

Elaboración propia con base al modelo de evaluación Prodev

Es importante añadir que en el año 2013 el PRODEV actualizó el cuestionario inicial, con el propósito de mejorar la metodología utilizada en la primera medición que se realizó entre los años de 2007 al 2009, cuyo propósito era la de establecer una nueva línea base que permitiera llevar a cabo un seguimiento más amplio y ofrecer un método más didáctico en la revisión de los indicadores.



Varea (2013), señala en el documento elaborado para realizar el cuestionario: que es necesario que la persona que conteste ese instrumento, pueda ingresar toda la información que considere pertinente y/o justificar con documentos, entrevistas, estadísticas y argumentos sólidos así como las fuentes de información que sirven de sustento para otorgar los puntajes consignados. Por tal razón los resultados no serían una mera apreciación subjetiva del entrevistado, sino le otorga un carácter más técnico a los resultados.

### **3. Otros sistemas de evaluación aplicados en América Latina**

Vale indicar que en América Latina se aplican otros instrumentos de análisis y evaluación a la gestión pública, cuyo enfoque varía según los resultados que se deseen obtener, el propósito de la evaluación; así como, de las variables y componentes que se analicen. Entre los sistemas más utilizados se pueden mencionar los siguientes:

- **Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública (*Country Financial Accountability Assesment*)**. Instrumento diseñado por el Banco Mundial, provee información acerca de las debilidades y fortalezas de los sistemas de gestión financiera pública de un país.
- **Revisión del Gasto Público (*Public Expenditure Review-PER*)** Conjunto de diagnósticos preparados para apoyar a establecer mecanismos transparentes para el uso y distribución de los recursos públicos.
- **Informe de la Ejecución de Estándares y Códigos (*Reports on the Observance of Standards and Codes*)** Informe adoptado por el Fondo Monetario Internacional, para obtener un diagnóstico sobre la situación de un país en el cumplimiento de los estándares en áreas financieras.
- **Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de Gestión de las Finanzas Públicas (*Public Financial Management Performance Measurement Framework*)** Programa patrocinado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, evalúan aspectos de estructura y gestión presupuestaria, contabilidad y auditoría.
- **Improving Public Financial Management**. Evalúa aspectos como credibilidad en el presupuesto, características clave en todas las etapas presupuestarias, tales como el alcance y transparencia. La articulación de la presupuestación basada en políticas públicas, así como las prácticas de entidades donantes.
- **Índice de Presupuesto Abierto (IBP)**. Es una evaluación que consiste en una encuesta de ciento nueve preguntas en un puntaje entre cero y cien. Se considera como la única medida independiente de comparación de la transparencia presupuestaria en el mundo. Evalúa además componentes de rendición de cuentas, disponibilidad pública de la información presupuestaria y la fortaleza de las instituciones formales de vigilancia, incluidas la legislatura y oficina de auditoría.
- **Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (*FUNDAR, México*)**. Diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria a través de las percepciones de los usuarios y expertos.

- **Cuestionario sobre Prácticas y Procedimientos presupuestarios de la OCDE (OECD Budget Practices and Procedures Survey).** Analiza prácticas y procedimientos en las fases del proceso presupuestal.
- **Metodología para la evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas (OCDE-CAD)** Metodología basada en indicadores, evalúa las fortalezas y debilidades de sus sistemas de adquisiciones públicas y cuenta con un instrumento para monitorear las iniciativas tendientes a mejorar.
- **Diagnóstico de los Procedimientos de Adquisiciones.** Instrumento diseñado por el Banco Mundial para diagnosticar las características del sistema de adquisiciones de un país. Incluye análisis legal e institucional del sistema y un análisis de riesgo así como la identificación de las prácticas que no son aceptables para el uso de los proyectos financiados con recursos del Banco.

#### 4. Situación de País, respecto a las evaluaciones realizadas por el PRODEV

En el 2007 y en el 2012-2013 el Prodev realizó en América Latina y el Caribe, evaluaciones con base al modelo del SEP, en donde destacan los avances logrados por países líderes en ésta materia como Chile, Perú, México y Brasil.

Tabla 6  
Puntuaciones obtenidas en las Evaluaciones SEP

Instrumento de Análisis de la Gestión para Resultados en el Sector Público “Presupuesto por Resultados”		2007	2013	Promedio Países última medición
	<b>CALIFICACIÓN TOTAL</b>	<b>1.4</b>	<b>1.7</b>	<b>1.9</b>
1.	Estructuración del Presupuesto sobre la Base de Programas	3.5	4.2	<b>2.9</b>
2.	Perspectiva Presupuestaria de Mediano Plazo	2.0	2.1	<b>2.6</b>
3.	Ley de Responsabilidad Fiscal*	0	1.3	<b>1.3</b>
4.	Evaluación de la Efectividad del Gasto	0.2	0.7	<b>1.0</b>
5.	Incentivos para la Efectividad de la Gestión	0.0	0.0	<b>1.0</b>
6.	Difusión de la Información	5.0	5.0	<b>3.0</b>

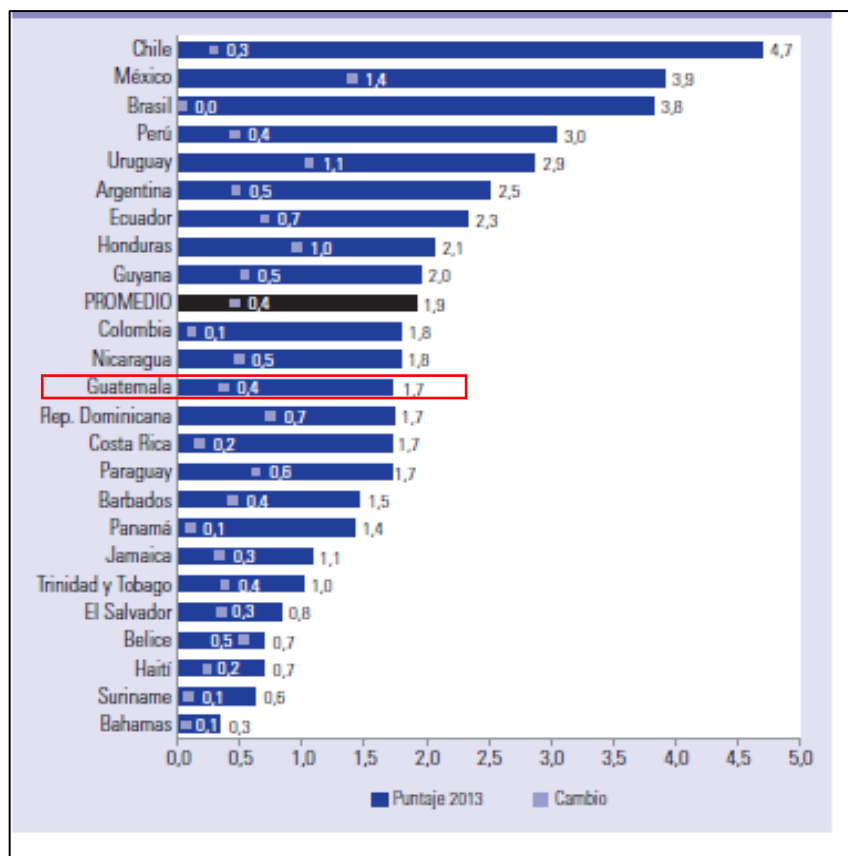
Fuete: Elaboración propia, con base en el Informe de Avance 2007-2013. Diagnóstico de la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo mediante la metodología SEP.

Nota: La Dimensión Ley de Responsabilidad Fiscal, se incorporó en la última medición.

Las cifras se encuentran redondeadas a decimales según notación hecha en el informe.

Gráfico 3

Índice del pilar de presupuesto por resultados por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007



Fuente: Gráfico 4.2 Construyendo Gobiernos Efectivos, Presupuesto por Resultados pp.88

En el gráfico anterior, se muestra la posición de Guatemala respecto a los demás países de América Latina y el Caribe en las mediciones realizadas y cuyo puntaje obtenido se encuentra por debajo del promedio obtenido por el total de países. La segunda medición muestra un avance de 0.4 puntos porcentuales respecto a la medición realizada en el 2007.

## VI. OPERATIVIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS

Para la consecución del objetivo principal y razón principal de la investigación del Estudio de Caso, es necesario operativizar cada uno de los objetivos específicos para la obtención de la información. Sin embargo, se pretende obtener información adicional a la que arrojaría la utilización del cuestionario, para lo cual se aborda a personal del nivel Técnico, principal eje de la implementación del enfoque.

### Objetivo General:

Analizar el proceso y estado actual de la implementación del Presupuesto por Resultados en Guatemala, en el período que comprende del año 2012 al 2015.

### Objetivo Específico 1:

Examinar el proceso de implementación del Presupuesto por Resultados en las Entidades e Instituciones de la Administración Pública de Guatemala, respecto a un modelo de evaluación internacional en Presupuesto por Resultados.

### Objetivo Específico 2:

Determinar el grado de cumplimiento de requisitos y existencia de brechas, respecto a un estándar internacional de evaluación en Presupuesto por Resultados.

### 1. Modalidad de Operativización:

Análisis documental y entrevistas de las seis dimensiones incluidas en el Instrumento del Prodev.

	Dimensión	Objetivo	Forma de operar el objetivo
1	Estructuración del Presupuesto sobre la Base de Programas	Conocer el enfoque técnico y la forma en la que se compone el presupuesto en Guatemala y la correspondencia con los objetivos y metas esperadas.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis de información del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín).</li><li>• Revisión de los Presupuestos Aprobados del 2012 al 2015.</li><li>• Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento.</li></ul> Fuentes: <a href="https://sicoín.minfin.gob.gt">https://sicoín.minfin.gob.gt</a> y <a href="http://www.minfin.gob.gt/index.php/presupuestos-aprobados">http://www.minfin.gob.gt/index.php/presupuestos-aprobados</a>
2	Perspectiva Presupuestaria de Mediano Plazo	Verificar si se realiza planificación de mediano plazo (como mínimo de 3 años) y la visión plan-presupuesto.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Revisión y análisis documental, y entrevista.</li></ul>

Dimensión		Objetivo	Forma de operar el objetivo
3	Ley de Responsabilidad Fiscal	Conocer sobre la existencia o no, de reglas que fomenten la disciplina fiscal en el país, de manera que permitan sustentar la obtención y manejo de recursos para el logro de los objetivos	• Revisión y análisis documental, y entrevista.
4	Evaluación de la Efectividad del Gasto	Pretende conocer la existencia de evaluación del gasto que se efectúa versus los resultados esperados.	a. Revisión y análisis documental, y entrevista.
5	Incentivos para la Efectividad de la Gestión	¿Se aplica un sistema de incentivos por el logro de Resultados? y si se aplica, ¿existen reglas claras de su aplicación?	b. Revisión y análisis documental, y entrevista.
6	Difusión de la Información	Verificar si existe disponibilidad, accesibilidad y comprensión de la información presupuestaria, con el propósito de fomentar la transparencia.	c. Revisión y análisis documental, y entrevista.

Para la verificación del cumplimiento de los requisitos, se aplica la revisión y análisis documental, tanto de informes, legislación vigente, portales web oficiales, estudios de centros de pensamiento y entrevistas entre otros, en función de la disponibilidad, accesibilidad y facilidad de obtención de la información por medio de entrevistas a directivos y funcionarios.

Adicionalmente, cabe resaltar que en la revisión y análisis de la información, así como en las entrevistas, no se utiliza la calificación por variables, requisitos y dimensiones que aporta el instrumento. Únicamente se tomaron en cuenta las variables asociadas al pilar del Presupuesto por Resultados.

## **VII. APRECIACIONES CONCEPTUALES ACERCA DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Previo a referirse al presupuesto como una herramienta de gestión pública, es necesario delinear de manera general la evolución de las formas de gestión a través del tiempo, y de esa forma poder entender que gestionar la cosa pública, es más complejo que administrar lo privado. Adicionalmente, se requiere del cumplimiento de cierta normativa y procedimientos, que en ciertas ocasiones dificulta la agilidad en los procesos y entrega de bienes y servicios a la población.

### **1. Estado y Gobierno**

Se suele generalizar o tomar como sinónimos ambos términos, al momento de referirse a la administración pública, las diferencias en cuanto a definición y conceptualización las define el autor y la posición desde la cual analiza cada término.

Por tratarse de un tema que implícitamente se refiere a la Hacienda o Finanzas Públicas, es oportuno tomar una conceptualización desde el punto de vista de la economía del sector público. Al respecto Stiglitz (2000) describe al Estado, como aquel que desempeña el papel de corregir las fallas en una economía de mercado, para lo cual posee determinados derechos de coerción de los que carecen las instituciones privadas (posee el derecho a obligar a pagar impuestos, a embargar propiedades, etc.) característica que le hace diferente a todas las demás instituciones de la sociedad.

Sin embargo Ayala Espino (2005), hace una distinción conceptual entre Sector Público, Gobierno, Administración Pública y/o Estado. Define al Estado como aquella conceptualización que incluye nociones de soberanía, territorio, cultura y régimen político. Al Gobierno lo concibe como la representación del poder público, materializada en su poder de coerción y su capacidad de actuación sobre las fuerzas sociales y a la Administración Pública, la define como el conjunto de organizaciones que operan la matriz institucional del gobierno en el ámbito del ejercicio directo del actuar del gobierno y la operación de sus políticas.

Podría concluirse entonces, como lo hace O'Donnell (2010), que conceptualiza al Estado en tres sentidos: uno como entidad territorial, segundo como un sistema legal que promulga y respalda la asignación de los derechos, libertades y obligaciones y tercero, como el conjunto de burocracias estatales que actúa en consonancia con la efectividad de esos derechos, libertades y obligaciones. Es decir, que se concibe al gobierno como la representación del Estado, en cuanto a la delegación de la facultad para operar el mandato de la soberanía dada por el pueblo, para la consecución de propósitos para el beneficio común.

### **2. El Sector Público y el enfoque sistémico**

#### **2.1. Sector Público**

Si bien las nociones de Estado y Gobierno, se refieren más a una definición teórica que por sí misma es estática, hace falta la acción e interrelación para la ejecución de las políticas que conlleven a una mejor condición de vida de la ciudadanía. Al hablar de la Administración Pública, es referirse como si esta exclusivamente recae en el “Ejecutivo”, es decir aquel que ejecuta las acciones mandatadas por la población y que para llevarlas a cabo, necesita también de una organización y recursos para poder cumplir con los objetivos propuestos.

Castelazo (2007) se refiere a la Administración Pública, como un instrumento de los tres poderes del Estado, en el seno de las instituciones gubernamentales y armonía en la convivencia social. Considera también que la función pública posee una tendencia instrumental y técnica, despojada de consideraciones éticas y políticas; sin embargo, la función pública es la herramienta de la Política de los gobernantes para la realización de las demandas de los grupos sociales.

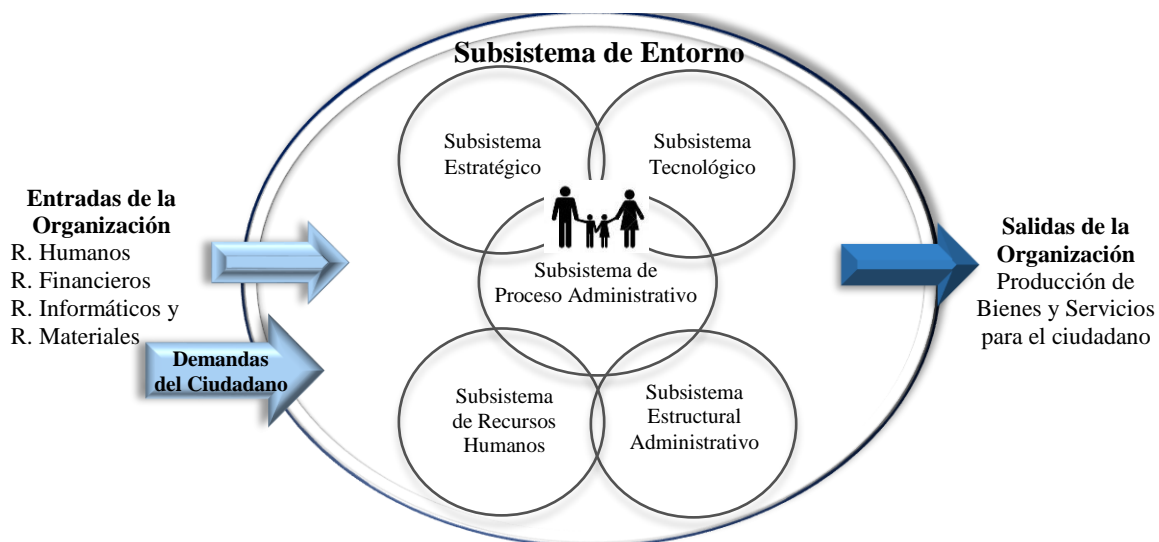
Ayala Espino (2005) argumenta, que no existe una definición unánimemente aceptada para referirse al sector o aparato público; sin embargo, menciona ocho variables que desde la economía pública no pueden dejarse fuera al momento de efectuar una definición, las cuales son: Uso de recursos por el gobierno, nivel de gasto del gobierno, necesidades de financiamiento, propiedad pública, áreas económicas bajo el control del gobierno, producción pública, criterio jurídico y criterio contable.

Sin entregar una definición precisa, Medina Giopp (2005) se refiere al Aparato Público como aquel que cuenta con un nivel técnico y organizativo desarrollado, pero necesario de transformación hacia una mirada más eficientista y gerencial, pero desde la lógica del Ejecutivo, ya que hace la distinción de los poderes Judicial y Legislativo como el “Aparato del Estado”.

## 2.2. Enfoque Sistémico de la Administración

Las distintas corrientes que estudian la administración analizan varias dimensiones de la administración. Ramió (2003), se refiere al salto cualitativo que dio la Teoría de la Organización hacia la Teoría General de Sistemas en la década de 1960, para lo cual distingue las siguientes dimensiones: entorno, objetivos, estructura administrativa, recursos humanos, recursos tecnológicos, financieros y materiales, y procesos administrativos; los cuales bajo la visión sistémica, los recursos constituyen el insumo de entrada que por medio de la interrelación de procesos, tienen como salida productos (bienes y servicios) para la población.

Gráfico 4  
El enfoque de sistemas de la Administración



Fuente: Elaboración propia con base a la Figura 1.1. “Los Subsistemas Organizativos”. Ramió (2003), tomado de Rosenbeig (1976) en Administración de las Organizaciones.

El enfoque sistémico aporta una visión integral del funcionamiento de la administración pública, sin embargo, este enfoque está basado en la lógica de la “producción de bienes y servicios”, mientras que la Gestión por Resultados, coloca al “ciudadano” como actor y receptor principal de esos bienes y servicios. Es decir, un input de este sistema, lo constituyen las demandas de la población, el diseño y ejecución de las políticas públicas y bienes y servicios, debe realizarse siguiendo la misma lógica, de manera que al final se obtengan bienes y servicios que satisfagan eficaz y efectivamente esas demandas y a su vez, se logren cambios sustanciales en los ciudadanos.

### **3. Teorías y Evolución del Pensamiento Administrativo**

El estudio de la evolución de la teoría administrativa, se considera como una disciplina relativamente joven y compleja, por la cantidad de escuelas y enfoques que se han desarrollado. Ramió (2003) organiza en tres grandes enfoques las Escuelas de la Administración: El Clásico, el Neoclásico y el Contemporáneo, que evolucionaron desde incorporar elementos del método científico a la administración, para luego establecer un funcionamiento con base a normas y reglas legales escritas (enfoque weberiano), para ir dando un matiz de sobre las relaciones humanas, la toma de decisiones, la estructura administrativa y el comportamiento organizacional hasta el enfoque sistémico.

Posteriormente y como parte del proceso natural del Estado, al tener que adaptarse a nuevas realidades económicas, políticas y sociales, se concibió en Europa un nuevo modelo de gestión, que incluía como elemento importante la actitud de servicio frente a las necesidades del ciudadano bajo un modelo más gerencial y eficientista, que se le denominó como New Public Management (NPM), a lo que Mark Moore le llamaría más adelante: “Valor Público” y que se centraría en el rol de los gerentes públicos.

No obstante, que muchas burocracias latinoamericanas, aun trabajan bajo la lógica “weberiana”, en algunos países desarrollados ya se habla acerca de las Reformas Post-NPM, entre las cuales se mencionan: El Método Comparado, Monje y Pliscoff (2003), que básicamente consiste en ver a la gestión pública como un fenómeno empírico, en tanto que ciertas decisiones se toman buscando orientaciones entre sus pares y la forma en que hacen gestión pública. Adicionalmente, Christensen y Laegreid (2001), explican acerca de la tendencia de la “Totalidad de Gobierno” la cual se considera relativamente nueva (2006) y ha sido puesta en marcha en países anglosajones como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, la cual consiste en abarcar desde la coordinación horizontal entre las áreas de la administración central hasta la coordinación vertical entre ministerios y agencias.



Gráfico 5

Evolución del Pensamiento Administrativo hasta las Reformas del Estado



Fuente: Elaboración propia con base a Ramió (2003) Teoría de la Organización y Administración Pública, Monje y Pliscoff (2003) Método Comparado: un aporte a la investigación en gestión pública y, Christensen y Laegreid (2007) Reformas Post Nueva Gestión Pública

### 1.1. New Public Management

Los primeros que se refirieron conceptualmente a la Nueva Gestión Pública (su nombre en español) fueron Hood y Jackson en 1991, citados por Barzelay (2001), en el que conciben a la NPM como, “un argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada”. Consiste en una serie de reformas iniciada en la década de 1970, por los países desarrollados para dar respuesta a la crisis fiscal y corregir fallas que el Estado de Bienestar había generado, García López y García Moreno (2010). Los países pioneros en este enfoque de gestión fueron: el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda (1980), siendo este último país, en donde se ha aplicado el modelo de una manera más completa Shepherd (1999). Estos autores, agregan además, que el tema de la NPM es difícil de abordar y enseñar, derivado a la variedad de literatura y visiones que actualmente existen.

García Sánchez (2007), en resumido agrega, que la NPM “persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible...”

Por un lado, mientras que en Europa se trabajaba ya en modelos más desarrollados, en América, se dice que esta doctrina llegó a influir en la agenda del gobierno federal de Estados Unidos durante la primera administración de Bill Clinton, por medio del cual se incluyeron cambios fundamentales en la provisión de los servicios públicos. Barzelay (2001)

Mientras esto acontecía en Europa y Norteamérica; en América Latina y el Caribe ningún país completó la construcción y desarrollo del modelo burocrático weberiano, tal como lo hicieron los países desarrollados, García López y García Moreno (2010). Es por ello, que luego de la crisis de los años 80, en el que en las burocracias de Latinoamérica se hicieron evidentes las prácticas clientelares, exceso de legalismos, deficiencias en la supervisión, falta de coordinación y caudillismo, se pusieron en práctica una serie de reformas “hacia dentro del Estado”, siendo Perú y Chile los países que iniciaron con esta transformación del Estado a través de las NPM alrededor de 1990.

### **1.1.1. Instrumentos de la New Public Management en América Latina**

Barzelay (2001), cita dentro de este grupo de instrumentos de la NPM, a la Nueva Gerencia Pública que se desarrolla en México, al Diseño de organizaciones programáticas aplicadas en el sector salud en Brasil; y Ramírez (2009), cita en el caso de Chile y Perú, la Gestión por Resultados y las Reformas al Servicio Civil, por último en los casos de Costa Rica y Colombia hace referencia a los sistemas de medición del rendimiento en el sector público, Ramírez (2009).

Como se mencionó anteriormente, dado que la mayoría de burocracias de América Latina y el Caribe no lograron desarrollar el modelo weberiano, y aún quedan pendientes muchas tareas que en la actualidad suponen inconvenientes de gestión, el adoptar nuevos enfoques administrativos y gerenciales resulta mucho más complejo dado que supone romper el paradigma de la lógica de funcionamiento tradicional. Estas herramientas e instrumentos de la NMP o de modernización del Estado, han sido impulsadas por organismos internacionales tales como: el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

## VIII. ¿QUÉ ES LA GESTIÓN POR RESULTADOS?

### 1. Gestión por Resultados (GpR)

El término y enfoque de la Gestión por Resultados (GpR), en la administración pública, (Serra 2007), tiene como marco referencial a la Nueva Gestión Pública, que surge como parte de los procesos de reforma del Estado y pretende optimizar el uso de los recursos públicos, con base a criterios de eficiencia, equidad y calidad. Este enfoque es relativamente nuevo en el ámbito público, no obstante que se venía aplicando en la iniciativa privada y proyectos específicos; y se considera una variación de la Dirección o Administración por Objetivos. Es así como Ospina Bozzi (2000), citada por Serra (2007), opina que la GpR, propicia pasar de una gestión burocrática a una de tipo gerencial.

En los países europeos que adoptaron este modelo, su aplicación se orientó a una mirada no solo gerencial y de reforma de procesos presupuestarios, sino también hacia el monitoreo de capacidades de evaluación de las políticas, servicios y productos públicos (Serra 2007).

Para describir a la GpR, en adelante se tomará principalmente la conceptualización del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio del PRODEV, en función que para el objeto de este estudio de caso, se utiliza dicha metodología.

La Gestión para Resultados, “es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados), a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones, indican García López y García Moreno (2010) citando al BID y CLAD 2007.

Así también agregan, que el tema del valor público es el eje central, en tanto que se refiere a los cambios sociales observables y susceptibles de medición, que el Estado realiza como respuesta a las demandas de la población.

La Gestión por Resultados<sup>10</sup> en América Latina, se empezó a utilizar, posterior a la crisis del Estado (1980), tras el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la crisis de la deuda externa y la reducción y debilitamiento del Estado.

### 2. El Sistema de Gestión por Resultados

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev) y de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS), elaboró un sistema de evaluación para generar un diagnóstico y determinar avances y desafíos en la implementación de la GpR en los países de América Latina y el Caribe.

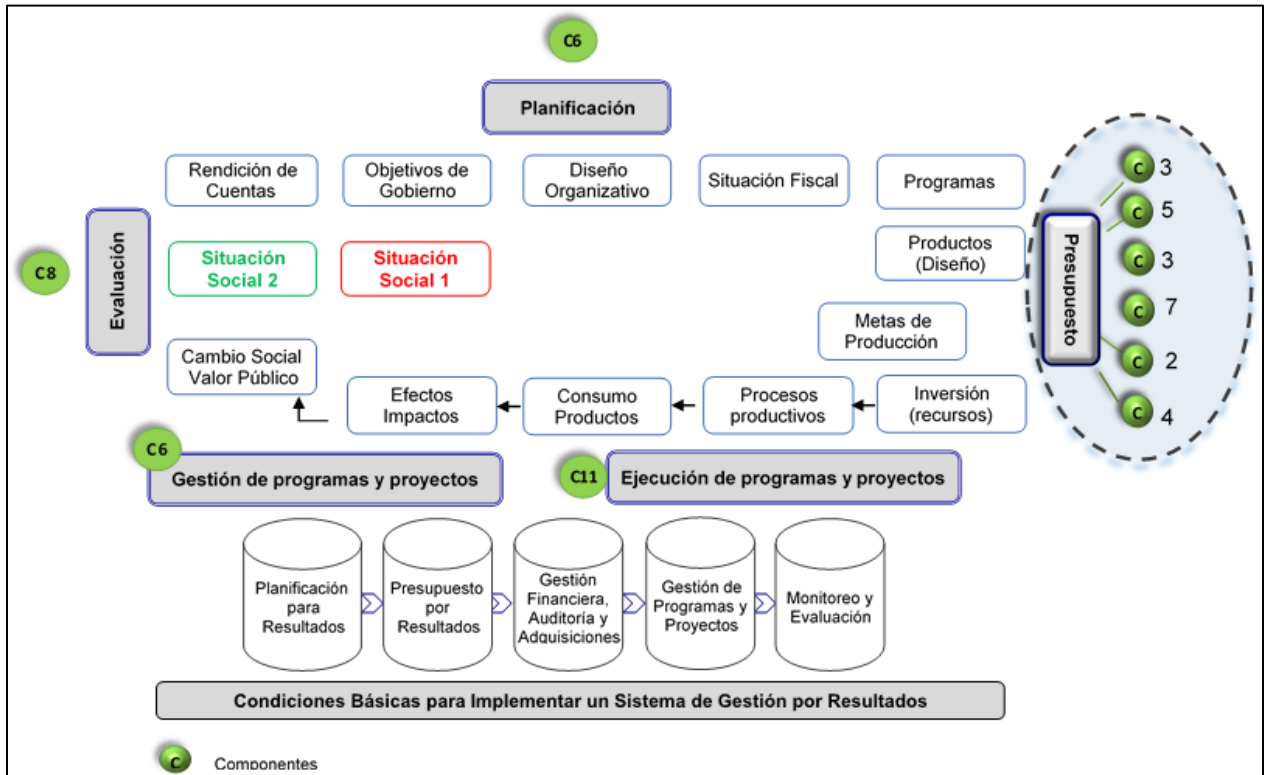
En el siguiente esquema, se conceptualiza la GpR, según el sistema Prodev, de la cual se toma específicamente la implementación del instrumento del Presupuesto con los componentes de cada uno de sus pilares, seleccionando para ello las variables que lo integran:

---

<sup>10</sup> En este Estudio de Caso se utiliza el término Gestión por Resultados, para referirse a la Gestión para Resultados del Desarrollo, término utilizado en la metodología del PRODEV del BID.

Gráfico 6

Sistema de Gestión por Resultados, Modelo PRODEV



Elaboración propia, por medio de la combinación de los modelos del Prodev

### 3. Pilares de la Gestión por Resultados

El BID por medio del Prodev, identificó cinco pilares esenciales en el ciclo de la GpR, los cuales se complementan con los componentes que contiene cada uno de ellos, no obstante que la transparencia un elemento transversal a lo largo de todo el ciclo de la gestión.

Esta misma descripción adaptada al caso guatemalteco, se detallará más adelante, para dar cuenta de cómo se tomaron cada uno de estos elementos en la implementación de dicho enfoque.

A continuación se detalla una breve definición de cada uno de ellos:

#### a) Planificación orientada a resultados

Consiste en la orientación que seguirá el país, respecto los objetivos que desea alcanzar en un determinado tiempo, sin embargo esta debe ser pensada en sentido estratégico, es decir más allá que un simple requisito del proceso. Así también, deberá tener un carácter participativo en el sentido de considerar las demandas de la población a través de la participación ciudadana y no solamente lo que considere el agente político o directivo público. Esta planificación debe ser orientada a la consecución de resultados que generen el impacto deseado a través de políticas de mediano y largo plazo, al respecto el Prodev recomienda utilizar la metodología del Marco Lógico o de la Cadena de Resultados, contrario a la lógica de insumo-producto.

## **b) Presupuesto por Resultados (PpR)**

El Presupuesto es el instrumento que permite asignar recursos a lo planificado, siguiendo cualquiera de las técnicas existentes con las que se formula un presupuesto público. El Ppr, se diferencia del presupuesto tradicional en que este último asigna recursos a los insumos, mientras que el PpR, lo hace los productos que buscan lograr resultados de gestión. García López y García Moreno (2010), indican que para poder implementar el PpR, es necesario elaborar el presupuesto en base a políticas que consideren a su vez los resultados establecidos por el gobierno y éste a su vez deberá contar con una perspectiva de mediano plazo.

El PpR busca frenar en cierta medida, la mala práctica de los presupuestos incrementales, sobre todo porque el presupuesto es también un instrumento político. El Prodev identifica los siguientes elementos que debe considerarse para implementar el PpR: Clasificación del presupuesto en base a programas, perspectiva de mediano plazo, responsabilidad fiscal, evaluación de la efectividad del gasto, incentivos para la efectividad de la gestión y difusión de la información a la ciudadanía.

## **c) Gestión financiera, auditoría y adquisiciones**

Los autores incluyen en este pilar de la GpR, los elementos de: gestión financiera pública, auditorías (control interno y externo) y las adquisiciones públicas. Según la evaluación realizada por el Prodev en el 2007, estos elementos son los que muestran un mejor desarrollo en los países de Latinoamérica y el Caribe, en parte por el apoyo de la cooperación internacional en cuanto al impulso de la implementación de mecanismos de gestión de los recursos.

## **d) Gestión de programas y proyectos**

Este componente es al que los autores de esta evaluación efectuada por el BID, refieren como el más importante, porque es donde se encuentra el centro de la creación de valor público, ya que es acá desde donde se diseñan y se entregan los bienes y servicios a la población, los cuales debiesen responder a un plan sectorial de mediano plazo, alineados a la planeación estratégica de país.

## **e) Monitoreo y Evaluación**

Al respecto la OCDE (2002), citada en García López y García Moreno (2010), define al monitoreo como “la función que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y partes interesadas de una intervención sobre el avance y logro de objetivos; así como de los fondos asignados”.

El seguimiento en la GpR y PpR, se debe auxiliar de indicadores útiles que den cuenta de los insumos, actividades y resultados alcanzados en un determinado período, mismos que sirvan para tomar decisiones y corregir desviaciones o brechas respecto a lo planificado. El seguimiento es también una función transversal a lo largo de todo el ciclo de la gestión.

Contrario al monitoreo que es transversal, la evaluación es “la apreciación objetiva y sistémica de un proyecto, programa o política, una vez concluido su diseño, puesta en marcha y resultados obtenidos”.

La diferencia fundamental consiste en que el monitoreo “ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto.

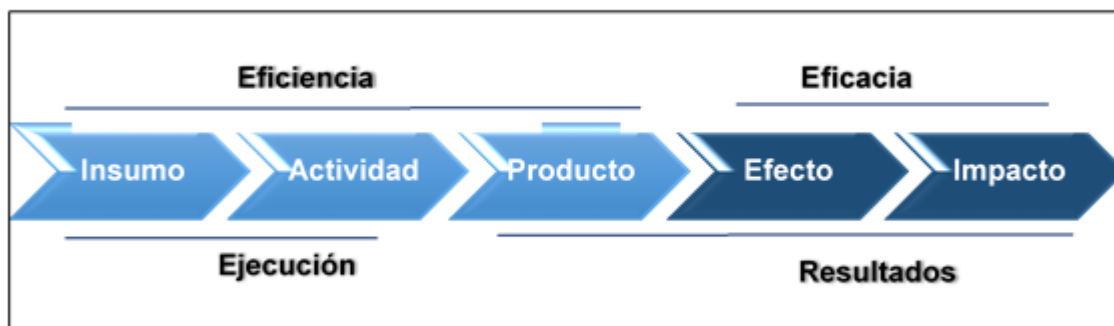
Mientras que la evaluación explica la razón por la que no se lograron los objetivos o efectos y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios o en la sociedad”, García López y García Moreno (2010).

#### 4. La Causalidad y la Cadena de Valor en la Gestión por Resultados

Si bien, el enfoque de la GpR, es una estrategia gerencial, el logro de los resultados no es posible sin la participación de todos los actores del proceso, principalmente la participación del ciudadano, quien es el centro de las políticas públicas que se diseñan para atender sus necesidades. Es por ello que la GpR, “promueve un enfoque de abajo hacia arriba, en el que prima la consideración de las demandas de los usuarios y clientes” García López y García Moreno (2010).

El logro de los objetivos por medio de la GpR se centra en la causalidad o evidencia, al respecto el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), promueven el siguiente esquema de la cadena de resultados; cabe indicar que en el caso de la implementación en Guatemala, varía un poco respecto a este modelo en función de su particularidad y la adaptación del modelo, el cual se explicará más adelante.

Gráfico 7  
Cadena de Resultados en el enfoque de la GpR



Fuente: Tomado de La Gestión para Resultados en el Desarrollo, según el Banco Mundial y OCDE (2005.)

## IX. EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN GUATEMALA

La estructuración del presupuesto en Guatemala, está dada desde la Constitución Política, que establece que debe ser con base a programas, eso no contraviene el enfoque que adopte en su gestión, principalmente en la vinculación del plan-presupuesto.

Algunos países utilizan métodos combinados: entre estructuración por programas, por proyectos o base cero; y la aprobación de su presupuesto se realiza por medio de partidas específicas, a diferencia de Guatemala, que como se indicó anteriormente, se aprueban los programas que incluyen gastos de funcionamiento e inversión (obra gris).

La legislación vigente que regula lo relacionado con el sistema presupuestario en Guatemala, fue de reciente actualización (2013), tanto su ley específica como su reglamento, y forma parte de los cambios que se realizaron para echar a andar la implementación de la Gestión por Resultados<sup>11</sup>.

La parte teórica en la que se sustenta el presupuesto además de la Ley y su Reglamento específico, se auxilia de leyes complementarias, normas, manuales, políticas y estrategias. Así también, los conceptos generales que en la práctica por muchos años se utilizaron como base, son los que se encuentran contenidos en el documento de “Aspectos Teóricos y Conceptuales del Presupuesto por Programas orientado a Resultados”, tomado del “Sistema Presupuestario Público en Argentina. Este documento basa la conceptualización del presupuesto, en un enfoque orientado hacia la producción de bienes y servicios, por medio de la matriz productiva y la relación de insumo-producto. No obstante, que actualmente se cuenta con guías y manuales propios, aún sigue utilizándose como referencia este documento.

El tema del presupuesto nacional ha sido a través de los años motivo de debate social y político, especialmente por los señalamientos de corrupción en la asignación de proyectos (obra gris) y grandes contratos en los sistemas de salud, educación, migración y aeronáutica; por medio de clientelismo o pago de favores políticos. En el caso de las obras de infraestructura, se cuenta con un registro electrónico de los proyectos, en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual está a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), por medio del cual puede dársele seguimiento a las obras desde las fases de pre-factibilidad y pre-inversión, sin embargo; la decisión de las obras que se realizan y el presupuesto que por consiguiente se les asigna, sigue siendo una decisión más política que técnica.

El modelo del Presupuesto por Resultados implementado en Guatemala, pretende también transparentar el proceso de la asignación de recursos mediante una priorización de la problemática y atención de las necesidades más latentes de la población. Este enfoque, corresponde a una adaptación del llevado a cabo por el Gobierno de Perú en el combate a la desnutrición crónica infantil, en Ayacucho en el año de 2007, el cual estuvo a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

### 1. El Modelo de Presupuesto por Resultados en Perú

Gamero (2011) señala que el PpR es un nuevo enfoque para elaborar el presupuesto público, en el que las interacciones que se financian con recursos públicos, se deben diseñar, ejecutar y evaluar

---

<sup>11</sup> Decreto del Congreso de la República Número 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto y sus reformas, y Acuerdo Gubernativo número 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

en relación a los cambios que beneficien a la población más pobre del país. En el caso de Perú, conlleva un enfoque social que prioriza a la población en situación de pobreza de aquel país.

El caso peruano contempla una implementación progresiva, así como la aplicación de reglas y procedimientos estrictos que minimicen la discrecionalidad en la asignación de recursos. Le otorga importancia al sistema de carrera de la administración pública y los sistemas de compensación (incentivos) basados en la evaluación.

En una primera etapa se persiguió el cambio de un modelo incrementalista que otorgaba recursos en base a los insumos, hacia uno basado en la cobertura de productos, obligando a desarrollar una estructura de costeo, para una mejor asignación del gasto. El modelo peruano se basa en los siguientes instrumentos:

**a. Programación presupuestaria estratégica**

Diseñados para una problemática nacional en específico. A su vez lo divide en dos grandes instrumentos, el Diagnóstico y el Diseño de la Intervención.

**b. Seguimiento de desempeño**

A través del seguimiento de las metas físicas y financieras de los productos, para determinar el grado de avance en la consecución de los resultados.

**c. Evaluaciones independientes**

Consiste en la evaluación del programa, proyecto o política, realizada por personas diferentes a las entidades que ejecutan acciones que son objeto de evaluación. Los resultados son de carácter público y discutidos con las entidades evaluadas.

**d. Estructura Funcional Programática**

Muestra las líneas de acción a seguir de manera que se puedan visualizar los objetivos a conseguir y los recursos que se invertirán en ello.

El Presupuesto por Resultados y los elementos básicos que se incluyeron para su implementación están legalmente respaldados por medio de la Ley número 28,927 Ley del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2008. Inicialmente en el 2007 el gobierno, definió a la infancia como área prioritaria y a partir del 2008 se instituyó como de carácter obligatorio en todas las instituciones de gobierno.

## **2. Diseño Conceptual del PpR en Perú**

Luego de varios análisis y diagnósticos, por medio de los cuales Perú tomó ejemplos de otros países y de acuerdo a sus necesidades y características diseñó su propio sistema de PpR; determinó que su diseño debía aplicar el enfoque de políticas públicas basadas en evidencia, a través de un trabajo técnico que permitiera comprender los problemas, implementar y evaluar soluciones, mediante la revisión de la literatura existente, Dirección General de Presupuesto Público, Perú (2010).

El diseño del enfoque adoptado, también incluyó instrumentos que permitieran un adecuado seguimiento por medio de un pequeño número de indicadores de resultado y de producto que pudiesen ser validados a través de los años.



Los ejes fundamentales que se tomaron, son los siguientes:

1. Eje ciudadano
2. Racionalidad lógica
3. Visión de Proceso
4. Presupuesto Público estructurado en Resultados y Productos
5. Costeo Total de Productos
6. Información Oportuna y veraz

### **3. Acciones previas a la Gestión y el Presupuesto por Resultados en Guatemala**

La aplicación de la Nueva Gerencia Pública en América Latina y los procesos de reforma del Estado y la administración pública iniciaron en la década de los ochenta, teniendo como punto de partida la crisis de la llamada “Década Perdida”, que fue antecedida por fenómenos de desigualdad social, naturaleza clientelar y administraciones públicas patrimonialistas, los cuales dieron la pauta para que con el apoyo de organismos internacionales, se discutieran políticas de ajuste estructural, que dieron paso a las Reformas de Primera y Segunda Generación, Ramírez, (2009).

Bajo ese contexto, algunos países de América Latina se acogieron a la GpR, como un modelo de gestión para fortalecer las capacidades del Estado, que les permitiera a la vez, evolucionar y pasar de tener un enfoque de Estado productor y regulador, hacia uno que busca resultados de desarrollo por medio de la creación de valor para sus ciudadanos.

En el caso de la implementación de la GpR en Guatemala y la adopción de una metodología en particular, es imperativo señalar que ante el incremento lineal del gasto público, la disminución de indicadores de desarrollo social, los resultados de evaluaciones por parte de organismos internacionales y la oportuna voluntad política del momento, fueron determinantes para que el Estado guatemalteco decidiera implementar dicho enfoque en la administración pública<sup>12</sup>. Esta iniciativa fue liderada por el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Presupuesto y trabajada en conjunto con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

La adopción del PpR conlleva entonces de pasar de la forma tradicional de hacer presupuestos incrementalistas, legalistas y de cumplimiento de actividades y rutinas, a uno en el que se procuren alcanzar resultados, que se evidencien en una mejora de las condiciones de vida de los habitantes del país.

Es así como en el 2011, se dio el acercamiento de las Autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas y la Dirección de Presupuesto de Guatemala, con expertos y exfuncionarios en Presupuesto de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, en la que se evaluaron las diferencias y similitudes entre ambos países, capacidades existentes y recursos disponibles en Guatemala; y producto de ello, en el 2012 se decidió adoptar la metodología del Presupuesto por Resultados basado en Estrategias Causales

---

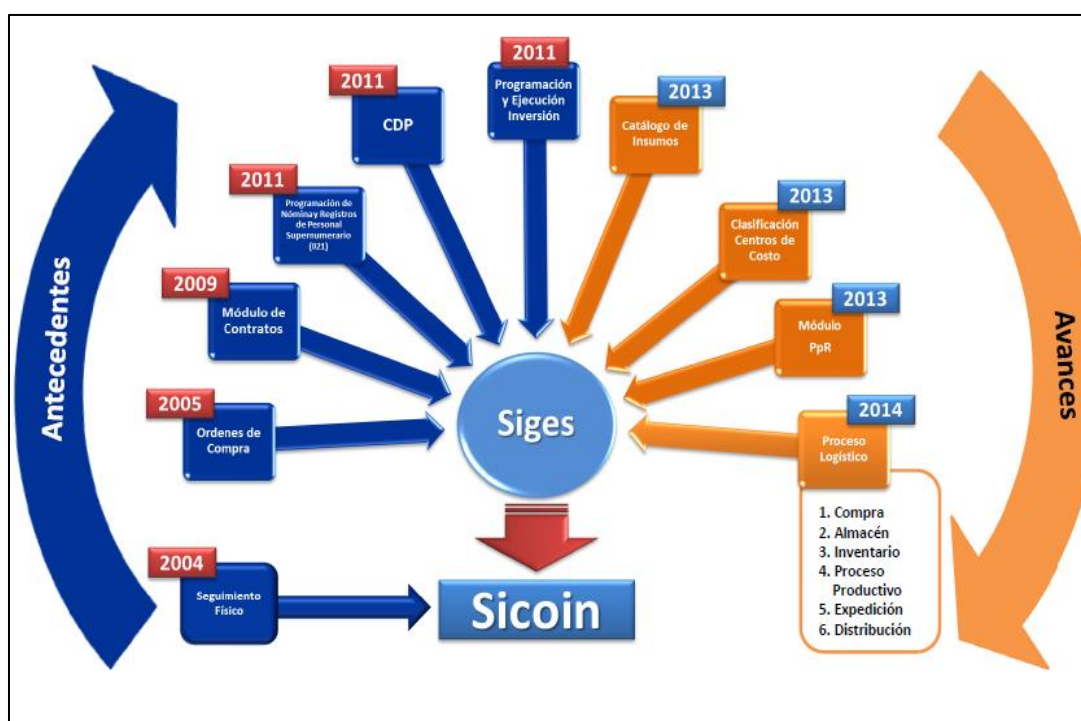
<sup>12</sup> Para efectos de este Estudio de Caso, se entenderá Administración Pública o Sector Público, como el Gobierno General y Empresas Públicas pertenecientes al Organismo Ejecutivo, se exceptúan las instituciones del Poder Local (Municipalidades); así como, las del Organismo Legislativo y el Organismo Judicial. Por mandato constitucional, debe existir total independencia entre los tres poderes del Estado.

sustentadas en Evidencia; a través del cual el Ministerio de Salud de Perú, abordó el problema de la desnutrición en el Departamento de Ayacucho.

La implementación ha sido de carácter obligatorio para las Entidades e Instituciones públicas, en la fase de formulación del presupuesto anual y, gradual y voluntaria en la etapa de ejecución del gasto; esto obedece principalmente a que paralelamente se trabaja en el desarrollo de capacidades técnicas, sistemas informáticos, normativa, guías, manuales y desconcentración de procesos; por lo que constituye una estrategia de mediano plazo.

Implementar un nuevo modelo o enfoque en la administración pública, principalmente si conlleva la participación de todas las entidades del Estado, requiere no solo del diseño de un plan, sino también, avanzar a la vez en elementos como la formación de capacidades técnicas, modificación de leyes y reglamentos, plataformas electrónicas, diseño de sistemas entre otros. Hernández (2014) ordena de manera resumida, las acciones que se han ido implementado desde el 2004:

Gráfico 8  
Avances en la Gestión por Resultados



Reflexiones de los avances en la implementación de la Gestión por Resultados en Guatemala. Hernández (2014).

Derivado que éste un proceso multidimensional e integral y por consiguiente relativamente nuevo, al momento se desconoce si se ha realizado alguna evaluación o diagnóstico, que permita conocer acerca del estado de la implementación, para determinar la existencia o no de brechas u oportunidades de mejora respecto a otros enfoques similares.

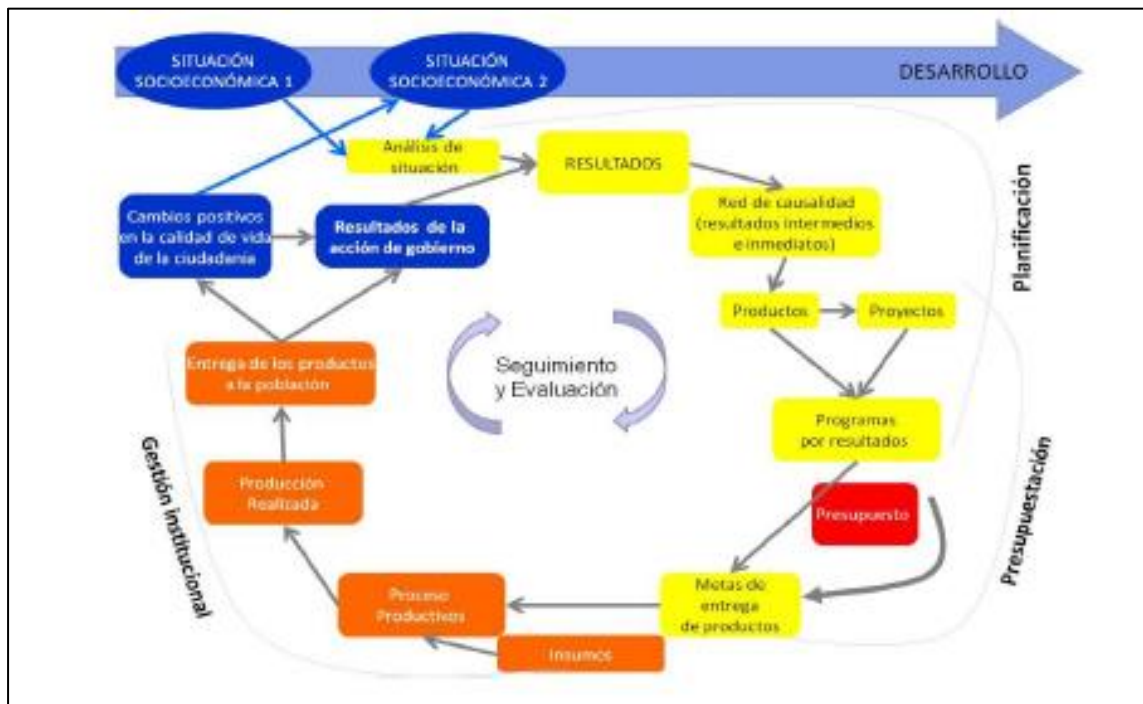
#### 4. El ciclo de la Gestión por Resultados y el Presupuesto

Anteriormente el modelo del ciclo presupuestario se conceptualizaba en Formulación, Ejecución, Evaluación y Liquidación. Manual de Formulación Presupuestaria (2005).

Con la implementación del PpR, se elaboró una guía de planificación y presupuesto, que establece la forma en que debe aplicarse el enfoque del PpR. A continuación se muestra el ciclo de la gestión:

Gráfico 9

Ciclo de la Gestión por Resultados



Fuente: Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala.

El enfoque del PpR para su aplicación se divide en tres grandes líneas:

1. La planificación estratégica,
2. La presupuestación y
3. La Gestión institucional

A su vez, la planificación y programación vinculadas, se dividen en las siguientes etapas:

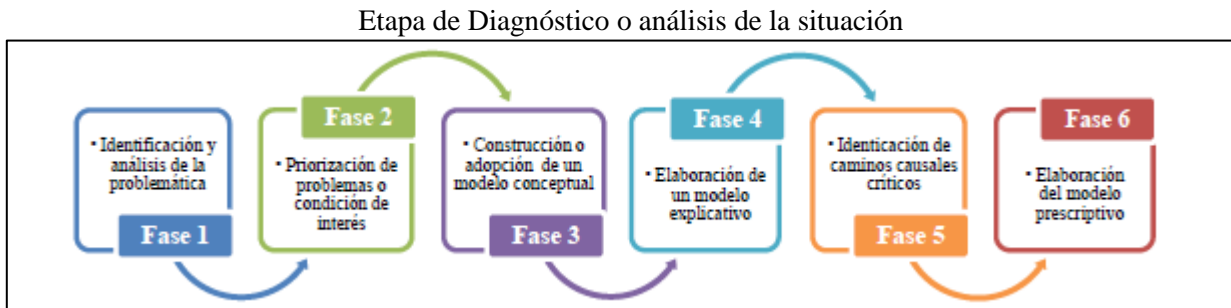
- a. Diagnóstico o análisis de situación
- b. Diseño (Resultados y cadenas causales y definición de productos)
- c. Implementación
- d. Seguimiento y evaluación

### i. El Diagnóstico:

En esta etapa se realiza una identificación de la problemática y dados los aspectos críticos se realiza la priorización de tales problemas, para luego proceder a investigar mediante la evidencia causal los modelos que expliquen el origen o causa del problema y los posibles caminos y soluciones a adoptar y que pueda lograrse un cambio en las condiciones de vida de los afectados.

Cabe destacar que por la complejidad de algunos problemas, estos no pueden ser resueltos de manera inmediata y es allí en donde cobra relevancia la planificación de mediano plazo. La etapa del Diagnóstico, se divide a su vez en seis fases, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 10

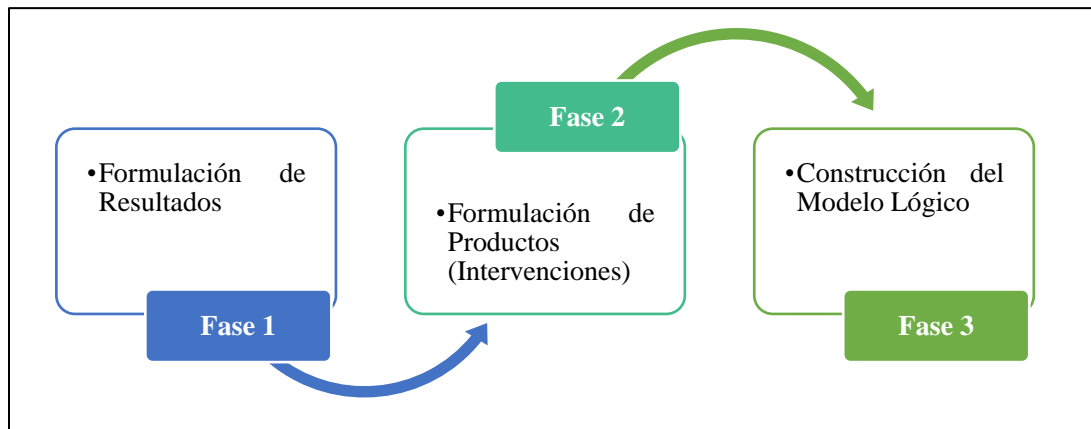


Fuente: Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala.

### ii. El Diseño:

Sobre la investigación realizada y la evidencia causal encontrada, y luego de contar con el modelo prescriptivo que explica las principales causas del problema que se abordará, las instituciones deben proceder a diseñar las estrategias e intervenciones necesarias para abordar en el problema. Esta etapa se subdivide también en tres fases:

Gráfico 11  
Fases del Diseño

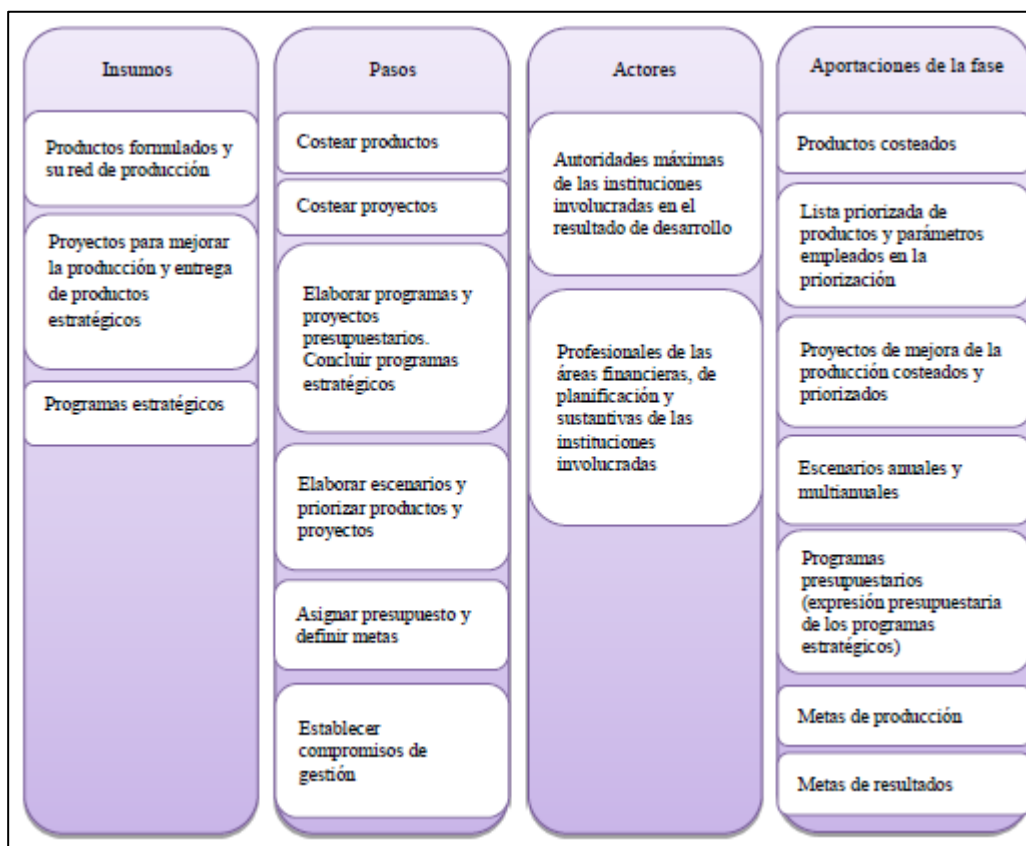


Fuente: elaboración propia con base a la Guía de Planificación y Presupuesto por Resultados

### iii. La Implementación:

Para operativizar las intervenciones y productos diseñados en la etapa anterior, previamente se debe tomar en cuenta los requisitos, actores y pasos que se requieren en la ejecución del modelo:

Gráfico 12  
Actores, Insumos y requisitos necesarios para la Implementación



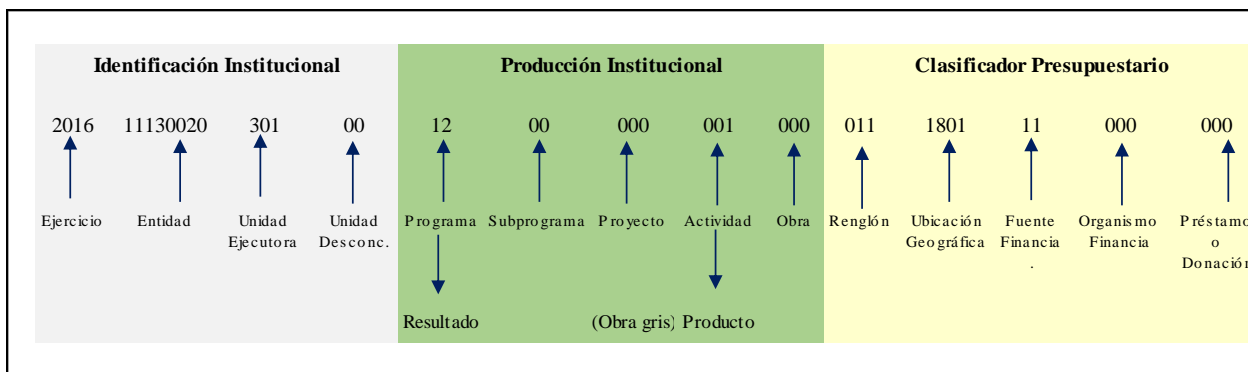
Fuente: Guía de Planificación y Presupuesto por Resultados

En esta etapa es importante la definición de los procesos, insumos, actores y metas que se llevarán a cabo, así como el tiempo en que se espera poder atender a la población por medio de las intervenciones.

Acá se interrelacionan elementos como: bienes, servicios, recursos humanos, mobiliario, sistemas, infraestructura física principalmente, y también es donde se ejecuta de manera directa la acción que fue diseñada en la etapa previa de la investigación y elaboración de modelos con relación causal.

La manera en que se materializa la unión entre la fase de diagnóstico y diseño con la de un programa presupuestario, es a través de la estructura programática presupuestaria que se enlaza sistemáticamente con los resultados y las intervenciones. La estructura programática, está compuesta como se detalla en el gráfico siguiente:

Gráfico 13  
Estructura Presupuestaria



Fuente: Elaboración propia con base a la Guía de Planificación y Presupuesto por Resultados y el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.

Al hacer la relación de la estructura programática tradicional con el presupuesto por resultados, se asocia el resultado al Programa y las intervenciones o productos a las Actividades. Es necesario explicar que a su vez, los Productos se dividen en subproductos que se traducen como acciones que coordinadamente suman para llevar a cabo una intervención o entrega de un producto a la población.

Los subproductos tienen asociados insumos (el nivel más bajo de la programación) y los insumos están vinculados a un renglón presupuestario y centro de costo, de manera que se pueda obtener la relación del costo y lugar donde a donde se destina la intervención o producto.

#### iv. El Seguimiento y evaluación:

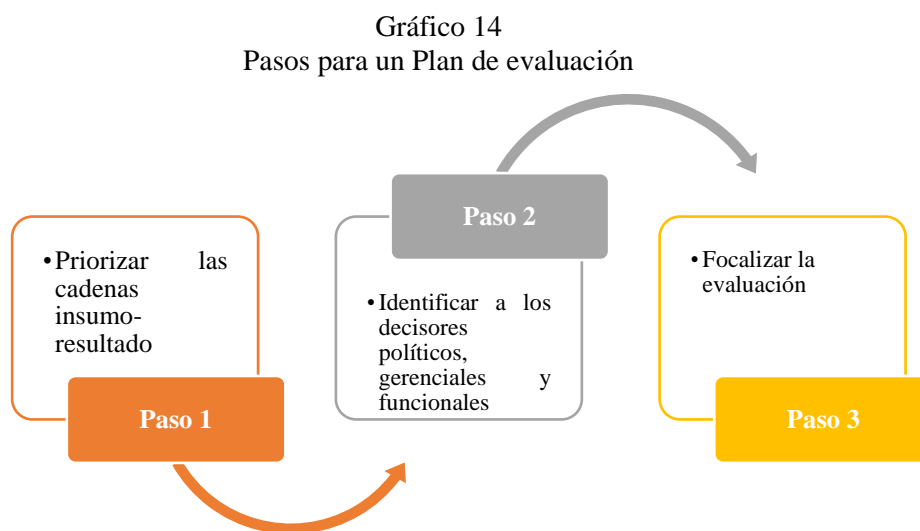
Esta fase es crucial en el ciclo de la gestión, ya que para cada acción e intervención se necesita de un seguimiento continuo y una evaluación al finalizar el ciclo, esto para verificar si las intervenciones que fueron diseñadas y están siendo implementadas, realmente son efectivas o es necesario efectuar ajustes o correcciones.

Un elemento que también es importante dentro de un sistema de seguimiento y evaluación, son los indicadores, de estos depende en gran manera el éxito de un buen sistema de monitoreo y evaluación, ya que su diseño debe considerar lo esencial que se espera medir, con el fin de que se obtenga información relevante para la toma de decisiones dentro del ciclo de la gestión. En la metodología del PpR que se utiliza en Guatemala, se manejan principalmente dos tipos de indicadores: de Resultado y de Producto.

- **Evaluación:**

Consiste en un análisis crítico de los avances alcanzados a determinada fecha, regularmente al final del ejercicio fiscal. Las conclusiones obtenidas permiten la toma de decisiones, tanto a nivel técnico como político. Este proceso debiese ser dirigido no solo a analizar el resultado final, sino también a los eslabones intermedios de los procesos, a fin de poder establecer brechas respecto a lo planificado, cuellos de botella u otras dificultades que surgen durante la implementación de los programas o proyectos.

El esquema propuesto en la Guía de Planificación y Presupuesto por Resultados, para un plan de evaluación es el siguiente:



Fuente: elaboración propia con base a la Guía de Planificación y Presupuesto por Resultados

La Línea Base es también un elemento esencial para el proceso de evaluación y necesaria para la elaboración del diagnóstico e identificación de la problemática. La definición de una buena línea de base, es clave para un adecuado seguimiento, monitoreo y efectiva evaluación. Ésta, quedará supeditada también a que se desarrollen indicadores de calidad en las variables más relevantes que necesitan evaluarse, con el objetivo de medir el avance y efecto de las medidas implementadas en beneficio de la población.

A diferencia de otros países y del modelo peruano, en Guatemala no se tiene institucionalizado dentro del modelo del Presupuesto por Resultados, la realización de evaluaciones externas. Algunos centros de pensamiento y organismos internacionales, de manera independiente han realizado seguimiento a ciertos programas a lo largo de algunos años, sin embargo, los resultados no son vinculantes.

## X. ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES Y VARIABLES

Para analizar los componentes que integran el sistema y el presupuesto público de cada país, debe considerarse que estos responden a distintas formas de gestión y legislación; tal es el caso de los países federados como Brasil y México. Dentro de las formas de gestión, que rigen el proceso presupuesto, algunos países pueden seguir una tendencia o directriz única, según señalen sus leyes, tal es el caso de Guatemala, o bien pueden utilizar criterios técnicos combinados.

Cuando un modelo de gestión o un proceso organizacional se evalúa sobre estándares internacionales, los organismos que diseñan y evalúan deben procurar contar con indicadores homogéneos, que le permitan obtener resultados que puedan ser comparables y entendibles respecto de cada país, para que puedan analizarse puntos en común y de esa forma detectar posibles oportunidades de mejora o fallos de gestión.

El Presupuesto por Resultados, es un enfoque que busca cambiar la manera tradicional de hacer presupuestos en la administración pública, al respecto García (2015) señala:

*“El modelo predominante para elaborar el presupuesto en América Latina y el Caribe, ha sido el llamado “incrementalista”. Este modelo se basa en realizar cambios marginales en cada ejercicio presupuestario anual únicamente en base a variables exógenas, cómo el flujo de ingresos esperados.*

*Como respuesta a las deficiencias del incrementalismo, a mediados del siglo pasado surgieron nuevos modelos presupuestarios. Estos modelos, entre los cuales resaltan el presupuesto por programas y el presupuesto base cero, incluyen algunas de las características de lo que hoy se considera el presupuesto por resultados (PpR)”. Banco Interamericano de Desarrollo y Prodev (2013).*

Para evaluar el grado de implementación de los países, en materia de presupuesto por resultados, el Prodev, incluye seis dimensiones las cuales se analizan a continuación:

### **1. Dimensión I: Estructuración del Presupuesto sobre la Base de Programas.**

Esta dimensión, evalúa la coherencia de la estructuración del presupuesto respecto a los programas de gobierno y la correspondencia que guardan en la programación de los gastos en que se incurren para la entrega de los bienes y servicios a la población.

Para el análisis de la Dimensión número 1, se consultó la información del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) y los Presupuestos aprobados de los años 2012 al 2015, de los cuales se obtuvo la siguiente información:



- Estructuración del Presupuesto del Gobierno Central por Programas = 100%

Tabla 7  
Cantidad de Programas Presupuestarios por Año

Ejercicio Fiscal	Total de Programas	Institucionales	Estratégicos
2015	168	160	8
2014*	169	161	8
2013	169	161	8
2012	En Etapa de Diseño de PpR		

Nota: Se distinguen dos tipos de programas en el presupuesto público: los Institucionales y los Estratégicos, que buscan resultados en un horizonte de corto y mediano plazo.

#### i. Porcentaje del gasto total del presupuesto estructurado por programas

- **Marco Legal**

La Constitución Política de la República, establece que “la unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura es programática”<sup>13</sup>, esto le otorga un carácter legal superior, respecto a las leyes específicas que pudiesen adoptarse.

El Artículo 12 de la Ley Orgánica del Presupuesto<sup>14</sup>, establece que “en los presupuestos de egresos se utilizará una estructura programática coherente con las políticas, planes de acción de Gobierno...”. Así también el Reglamento específico de la Ley en su Artículo 15, señala que los presupuestos de las instituciones, se deben estructurar bajo la técnica del presupuesto por programas<sup>15</sup>.

El cumplimiento de este requisito se verificó en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín), herramienta informática interfaz del Sistema de Administración Financiera (SIAF), por medio del cual se realizan diversas operaciones y contables y presupuestarias y de acceso público. Al efectuarse las consultas en el Sicoín, se pudo evidenciar que la totalidad del Presupuesto de las instituciones públicas está estructuradas por programas.

Contrario a lo que algunos argumentan respecto a que el presupuesto por resultados riñe con la técnica de presupuesto por programas, la metodología busca lograr resultados efectivos mediante la articulación de resultados, intervenciones e insumos, consolidados en programas de gobierno.

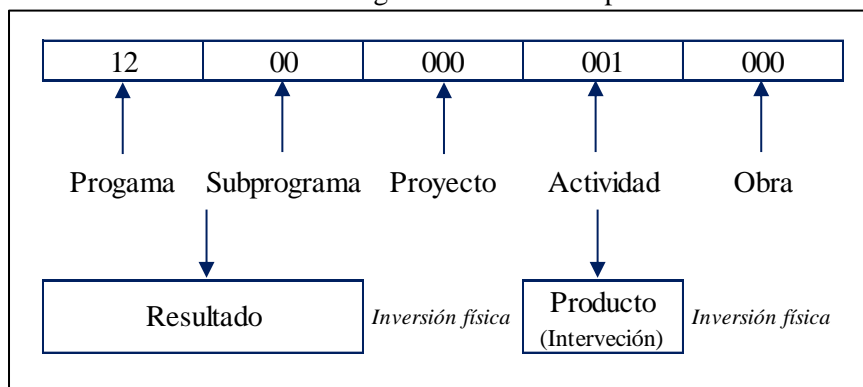
<sup>13</sup> Artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

<sup>14</sup> Decreto del Congreso de la República de Guatemala, Número 101-97 del 11 de noviembre de 2013.

<sup>15</sup> Acuerdo Gubernativo Número 540-2013 del 30 de diciembre de 2013.

La estructura programática del presupuesto responde a la siguiente clasificación:

Gráfico 15  
Estructura Programática del Presupuesto



Elaboración propia: Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados

En la metodología del Presupuesto por Resultados, la estructura presupuestaria por programas responde a una vinculación con los resultados e intervenciones (productos), preestablecidos en las etapas de identificación de la problemática y diseño de la intervención.

En Guatemala, en el presupuesto de egresos se pueden distinguir tres tipos de programas, según los criterios técnicos establecidos:

i. Programas Institucionales

Aquellos programas en los que sus intervenciones o productos, se diseñan en función de su mandato legal y que corresponden entregar a la población ya sea como entidad de prestación de servicios directos a la ciudadanía o como ente regulador o rector.

ii. Programas Estratégicos

Son aquellos cuyo diseño de intervenciones obedece a una lógica de planificación de mediano y largo plazo, con base en evidencia y relación causal, cuyas metas se convierten en resultados inmediatos y que pueden tener como responsables a una o más Entidades e Instituciones.

iii. Programas sin Resultados

Comprenden aquellos programas que no conllevan ningún resultados específico y una producción institucional, como por ejemplo: las Actividades Centrales, (que concentran actividades de dirección, coordinación, finanzas, planificación), Actividades Comunes, (producción que coadyuva a la de otro o más programas) y las Partidas no asignables a programas, en las que se incluyen transferencias a otros organismos y que no forman parte directa en la producción de un servicio o bien específico.

La directriz de formular el presupuesto en base a programas, está incluida en las Normas Técnicas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto, normativa que se actualiza anualmente.

Dado que puede constatarse por la vía de revisión documental de leyes y normativas, así como en otros medios informáticos, puede concluirse el cumplimiento total de dicho requisito.

- **Correspondencia entre los programas presupuestarios y los del plan nacional o planes sectoriales**

En Guatemala, la planificación está a cargo de la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (Segeplan)<sup>16</sup>, la cual depende directamente de la Presidencia de la República y a diferencia de otros países no cuenta con una ley específica en materia de planificación.

Hasta antes del año 2014, el país no contaba con un Plan Nacional de Desarrollo a mediano y largo plazo. Es cuestionable hasta cierto punto, designar a las agendas particulares de gobierno, como un plan de mediano plazo, ya que las mismas responden a objetivos particulares del gobierno de turno, cuyo período comprende cuatro años y en ciertas ocasiones solo se dan continuidad a los programas de gobierno diferenciándose en aspectos mínimos que les permita identificar a la administración en particular.

En agosto del 2014, fue lanzado el Plan Nacional de Desarrollo K'atun<sup>17</sup> 2032, que consiste en un documento con una perspectiva a veinte años, producto de un ejercicio de planificación con la participación de diversos sectores y que duró alrededor de dieciocho meses, liderado por el Consejo Nacional de Desarrollo Rural (Conadur) y la Segeplan.

El desafío consiste en lograr vincular el contenido en el Plan de Desarrollo, las políticas públicas y el presupuesto, y de esa forma cumplir con lo que establece el Artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto, "...los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la Estrategia de Desarrollo Económico Social..."

Los órganos rectores, brindan a las Entidades e Instituciones, las orientaciones generales para la formulación de los proyectos de los presupuesto anuales y de mediano plazo, tales como:

1. Orientaciones estratégicas de Política (Segeplan)
2. Orientación para la definición de objetivos, metas e indicadores (Minfin)
3. Normas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (Minfin)
4. Aspectos Teóricos y Conceptuales del Presupuesto por Programas Orientado a Resultados (tomado de "Sistema Presupuestario Público en Argentina" / Minfin)
5. Anexo 1. Guía para el proceso de Planificación (Segeplan)
6. Anexo 2. Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos (Segeplan)
7. Anexo 3. Marco normativo para el proceso de planificación y normas SNIP, para proyectos inversión pública (Segeplan)
8. Anexo 4. Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores de Desempeño (Minfin)
9. Anexo 5 Guía para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto multianual (Minfin)
10. Anexo 6. Formularios e instructivos (Minfin)

---

<sup>16</sup> Decreto Número 114-97 del Congreso de la República del 13 de noviembre de 1997, Ley del Organismo Ejecutivo.

<sup>17</sup> Unidad de cuenta maya, equivalente a veinte años y que constituye el lapso en que ocurre el proceso de edificación de una gestión, según la cosmovisión maya.

No obstante que se realizan las gestiones para que las Entidades e Instituciones puedan contar con las herramientas, acompañamiento, guías y normativa para que se formule un presupuesto conforme los planes y políticas públicas, de hacerse una revisión a los programas presupuestarios, muchos de ellos no lograrían el cometido.

El contar con una serie de documentos guía, no necesariamente se traduce en la efectividad en el logro del objetivo, ya que hay otros elementos importantes como:

- d. Contar con un criterio de unificación de la información en el Plan Operativo Anual y la incluida en el Anteproyecto de Presupuesto, de manera que no exista duplicidad en la información que las instituciones deben presentar a las instituciones rectoras.
- e. Diferencia en la presentación de la información de los Planes Operativos Anuales de las instituciones. Se cuenta con una línea metodológica de requisitos como: Análisis de contexto, situación país, revisión de mandatos legales, diseño de productos o intervenciones entre otros, que a la larga pueden traducirse en documentos sumamente extensos que pasan a convertirse en un cumplimiento de requisito documental, más que de gestión y logro de resultados.
- f. No cuantificar lo planeado y que el ejercicio quede en una expresión de “buenas intenciones”, incluyendo metas muy idealistas de difícil cumplimiento o poco ambiciosas que permitan un cumplimiento del requisito administrativo, más no de resultado.

A criterio de los analistas Lavarreda J. y Maldonado E. respecto de la planificación:

- *“La planificación responde más a las unidades ejecutoras y aunque (el presupuesto) se aprueba por programas, las entidades programan sus presupuestos sobre el techo que se les asigna.*
- *Es difícil realizar un seguimiento de los programas a lo largo de los años, ya que según la administración de turno van cambiando los programas (nombres, componentes, etc.), lo cual hace casi imposible efectuar un seguimiento a los mismos y a lo que se planificó*
- *En cuanto a los Planes Operativos Anuales (Poas), terminan siendo un simple requisito que implican muchos recursos (grandes presupuestos) lo cual en otros lados (países), podría considerarse normal; pero en Guatemala las brechas son muy grandes entre lo que se envía a planificación (Segeplan) y lo que se envía al Ministerio de Finanzas Públicas, lo cual termina siendo un mero formalismo, ya que después deben ajustarse a los techos dados.*
- *La elaboración de los Planes Operativos Anuales y los Anteproyectos de Presupuesto, pueden resultar en ejercicios desgastantes carentes de sentido técnico.*
- *La planificación no compete solo al organismo titular, debiese ser interinstitucional e intrainstitucional, incluyendo hasta el nivel más bajo, especialmente en donde se prestan los servicios a la población.*

- *El Plan Nacional de Desarrollo termina siendo irrelevante cuando las Entidades y Ministerios, emiten cada una políticas propias que no cumple con los requisitos de una política pública, porque no incluyen metas, costos y responde a agendas propias o políticas sin cumplir con estándares técnicos.*
- *Hay una falta de claridad en los planes, lo que hace más difícil de traducirlos a programas presupuestarios.*
- *Hace falta Rectoría para ordenar a todos los que desean ayudar, hay duplicidad de funciones en los organismos internacionales.*
- *No se privilegia lograr resultados para el desarrollo, el presupuesto se realiza en función de procesos y ahora por transparencia, no hay que esperar hasta el final, para verificar si lo planeado se cumplió.*

Como aspecto positivo, en el Proyecto de Presupuesto aprobado para el ejercicio 2015, aparece ya una orientación acerca de los principales objetivos que se esperan lograr, basados en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo<sup>18</sup>, no obstante que por directrices presidenciales, se priorizan las acciones en tres grandes ejes prioritarios: Seguridad y Justicia, Seguridad Alimentaria y Salud Integral, y Generación de Empleo e Ingresos.

- **Información sobre objetivos y metas en los programas presupuestarios**

Los programas presupuestarios, deben ser una expresión clara de los objetivos y metas que se esperan lograr, para alcanzar objetivos superiores que respondan a determinada política pública o curso de acción determinado por un gobierno, respeto a un tema en particular.

Los objetivos y metas deben expresarse con claridad y sencillez, para una fácil comprensión y ejecución en todos los niveles de la institución, de lo contrario se corre el riesgo de convertirse en un mero ejercicio de cumplimiento documental.

En los Anteproyectos de Presupuesto que presentan las Entidades al Ministerio de Finanzas Públicas, las Entidades están obligadas a presentar los formularios llamados DTP, en los que deben hacer una descripción del programa y los objetivos que se esperan alcanzar. Esta información únicamente está disponible en el Sicoin en la etapa de Formulación Presupuestaria y no es de acceso público.

Los formularios en los que se concentra la información de planificación que las entidades realizaron, se consolidan en los Formularios DTP1 y DTP 3 principalmente. Los formularios a los que se hace referencia, son los siguientes:

---

<sup>18</sup> “Los lineamientos de política en los cuales se enmarcan las orientaciones estratégicas del período 2015-2017, se desprenden de la Agenda Nacional del Cambio 2012-2016, del Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032” Sexta Parte Presupuesto Multianual 2015-2017.

Gráfico 16  
Formulario DTP 1

Ministerio de Finanzas Públicas  
Dirección Técnica del Presupuesto

Formulario DTP 1  
Presupuesto año n+1  
Fecha: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_  
Página 1 de 1

**MARCO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL**

(1) Institución:

(2) Visión

(3) Misión

(4) Base Legal

(5) Política	(6) Objetivos Estratégicos	(7) Objetivos Operativos	(8) Acciones	(9) Descripción Política de Gobierno - Objetivos Estratégicos - Objetivos Operativos - Acciones	(10) Estructura Programática	(11) Monto (Sin Quezates)
1	0	0	0	Política		
1	1	0	0	Objetivos Estratégicos		
1	1	1	0	Objetivo Operativo		
1	1	1	1	Acciones		

(12)  
Firma y Sello  
Autoridad Superior

Gráfico 17  
Formulario DTP3

Ministerio de Finanzas Públicas  
Dirección Técnica del Presupuesto

Formulario DTP 3  
Presupuesto año n+1  
Fecha: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_  
Página 1 de 1

**DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD CENTRAL, COMÚN O PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS**

(1) Institución:

(2) Actividad Central, Común o Partidas no Asignables a Programas:

(3)  
Definición de la actividad central, común o partidas no asignables a programas

(4)  
Monto  
Q. \_\_\_\_\_

(5)  
Como apoya esta categoría programática al logro de los objetivos institucionales

(6)  
Firma y Sello  
Autoridad Superior

Fuente: Formularios DTP. Dirección Técnica de Presupuesto  
Tomados de: [http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/presupuesto\\_formulacion/2013/formularios\\_dtp.pdf](http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/presupuesto_formulacion/2013/formularios_dtp.pdf)

## **2. Dimensión II: Perspectiva presupuestaria de mediano plazo**

Esta dimensión incluye elementos de análisis como: que el país cuente con marco fiscal de mediano plazo, categorizado programáticamente, bajo una clasificación económica y que cumpla con el requisito observar un período de mediano plazo de al menos tres años.

La normativa legal que respalda el cumplimiento del requisito, se encuentra dentro de la misma Ley Orgánica del Presupuesto en su Artículo 8, segundo párrafo: *“El Organismo Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas, consolidará los presupuestos institucionales y elaborará el presupuesto y las cuentas agregadas del sector público. Además formulará el presupuesto multianual”*.

Es de carácter obligatorio para las Entidades e Instituciones formular su presupuesto en base a este período de mediano plazo, mismo que debiese ser el reflejo de su Plan Estratégico Institucional (PEI) y alinear sus objetivos con el Plan Anual de Desarrollo.

Por otra parte, las Normas de Formulación Presupuestaria, señalan que “un adecuado presupuesto multianual, debe contener un Marco Fiscal de Mediano Plazo, metas, proyecciones macroeconómicas y las estimaciones de los presupuestos institucionales a nivel de desagregación programática.”

El Marco macroeconómico multianual, es validado por la Comisión Técnica de Finanzas Públicas<sup>19</sup> que incluye estimaciones de ingresos fiscales de mediano plazo, por un período de tres años, que permiten estimar los techos que se otorgan a las Entidades para que en función de eso, puedan planificar y programar el gasto por el mismo período de tiempo.

Por último, esto también busca que se realicen proyecciones a mediano plazo, para programar y formular de acuerdo a los resultados que esperan lograrse, de manera que se materialice la vinculación de políticas, planes y presupuesto. El cumplimiento de este requisito se cumple y como aspecto positivo, se puede agregar que a partir del ejercicio realizado en el 2016, para el presupuesto 2017, el proyecto de mediano plazo se amplió de tres a cuatro años.

### **i. Actualización anual del Marco Fiscal de Mediano Plazo**

En la fase previa de la formulación presupuestaria, los Entes responsables como el Banco de Guatemala, la Superintendencia de Administración Tributaria y las Direcciones responsables del Ministerio de Finanzas Públicas, realizan las proyecciones macroeconómicas que se esperan para los siguientes ejercicios fiscales, esto previa validación de la Comisión Técnica de Finanzas Públicas<sup>20</sup>.

La actualización del marco fiscal de mediano plazo, que incluye aspectos como proyecciones de ingresos, estimaciones del Producto Interno Bruto, inflación, índices y límites de deuda pública, le permite al Gobierno establecer sus prioridades y previsiones de gasto, sobre todo para grandes proyectos cuya realización pueden abarcar más de un ejercicio fiscal.

---

<sup>19</sup> Órgano asesor del Ministro y Viceministros de Finanzas Públicas, en la definición de políticas, programación, control y evaluación de la gestión financiera pública. Artículo 6, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

<sup>20</sup> Artículo 9 del Decreto del Congreso de la República 101-97 Ley del Organismo Ejecutivo. Atribuciones de la Comisión Técnica de Finanzas.

## **ii. Clasificación programática y de categorías económicas y administrativas del marco fiscal de mediano plazo**

La elaboración de los presupuestos multianuales, responde también a una estructura programática; sin embargo, a criterio de algunos analistas, el cambio constante en los programas presupuestarios, ya sea en el nombre o en su composición, dificulta su seguimiento y monitoreo.

La formulación del presupuesto a mediano plazo, abarca un período mínimo de tres años y se realiza bajo la misma metodología del Presupuesto por Resultados, incluyendo elementos de planeación estratégica como, objetivos, metas e indicadores.

En atención al cumplimiento de los requisitos de la Dimensión que analiza el mediano plazo, el presupuesto de gastos en Guatemala, también puede clasificarse de la siguiente manera:

- **Finalidad y Función del Gasto:**

En función de la naturaleza de los bienes y servicios que se prestan a la población. Esta clasificación está basada en el Manual de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas y el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional y favorece el análisis macroeconómico del gasto público.

- **Clasificación Económica de los Recursos**

“Permite utilizar esta clasificación para análisis macroeconómicos de rendimiento fiscal de una actividad económica y el grado de afectación del sistema tributario nacional” pp131 Manual de Clasificaciones Presupuestarias de Guatemala. Esta clasificación, distinta a la anterior, corresponde a una clasificación de los ingresos del Estado.

Esta información puede ser consultada en la página del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin), la cual es de acceso público, pero que requiere de un conocimiento previo en el manejo del sistema para poder acceder a la información.

### **3. Dimensión III: Ley de Responsabilidad Fiscal**

Si el presupuesto por resultados, tiene como propósito principal lograr cambios positivos en la población, estos resultados regularmente no se materializan de inmediato, ya que atienden problemas de mayor complejidad. Por esa razón, las intervenciones o proyectos importantes se planifican en una línea de tiempo de mediano plazo, pero que para poder llevarlas a cabo, requiere de sostenibilidad financiera para poder darle continuidad a la realización de los mismos.

A diferencia de otros países en América Latina como Chile, Argentina, Brasil, Colombia, México y Panamá; Guatemala no cuenta con una Ley de Responsabilidad Fiscal. Chile es el país cuyo caso se destaca por contar una Regla de Balance Estructural<sup>21</sup>, cuyo eje gira alrededor del precio del

---

<sup>21</sup> Indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del gobierno central que se obtendría en un año particular si el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo y la actividad económica (medida a través del PIB). Si el precio del cobre estuviera en su nivel de tendencia; aislando el efecto de los movimientos cíclicos del precio del cobre y la actividad económica procurando sostenibilidad en los niveles de gasto incorporados en el presupuesto público.



cobre y tiene dentro de sus propósitos, que en la conformación de su presupuesto nacional, se toman en cuenta variables como: crecimiento de la economía del país con escenarios, bajo, alto y conservador; carga tributaria, déficit fiscal y endeudamiento, respecto a los ingresos estimados, los gastos que se esperan realizar y el pago de la deuda pública.

Estos límites o indicadores, se incluyen como parte de las reglas y decisiones que componen el presupuesto anual, y para su realización se toman en consideración informes, evaluaciones y recomendaciones del Fondo Monetario Internacional.

Las leyes de responsabilidad fiscal que rigen en países como Perú, Chile, México y Brasil, tienen como puntos en común, establecer restricciones y límites a los niveles de endeudamiento respecto al PIB de cada país, incluyen componentes de transparencia y rendición de cuentas, sanciones y en el caso específico de Chile, medidas contracíclicas que permitan la sostenibilidad del gasto social (González 2008).

El requisito de contar con una Ley de Responsabilidad Fiscal, incluye la incorporación de metas cuantitativas y la existencia de otros mecanismos o herramientas con el mismo fin.

En Guatemala a partir del Proyecto de Presupuesto 2017 y multianual 2017-2021 se incluyen una matriz de clasificación de riesgos, para lo cual previamente se identificaron los riesgos fiscales siguientes:

- Riesgo en el Sistema de pensiones, régimen de clases pasivas civiles del Estado
- Riesgos asociados a desastres asociados a fenómenos naturales
- Riesgos generados por la actividad minera, los cuales pueden generar gastos de recuperación del medio ambiente o compensación e comunidades afectadas
- Crisis en el sistema financiero
- Riesgos macroeconómicos
- Riesgo en las finanzas públicas originados por la deuda pública
- Acciones legales contra el Estado
- Riesgo de garantías del Estado en operaciones de crédito de las municipalidades
- Riesgo por empresas del Estado
- Riesgo en contratos de Alianzas Público-Privadas
- Riesgos Políticos.

Gráfico 18  
Clasificación de Riesgo Fiscal para Guatemala

Probabilidad Intensidad	Baja	Considerable	Alta
Catastrófico			Desastres provocados por Fenómenos Naturales
Muy Grave		Shocks Macroeconómicos	Clases Pasivas y Seguridad Social
Grave	Contratos de Participación Público Privada	Sistema Financiero	
		Empresas Públicas no Financieras y Entidades	
		Proyectos Mineros (Industrias Extractivas)	
		Acciones Legales contra el Estado	
Leve	Riesgos a las Finanzas Públicas originadas de la Deuda Pública		
	Endeudamiento Municipal		

Fuente: elaboración propia de la DEF.

Dirección de Evaluación Fiscal. Riesgos Fiscales. Proyecto de Presupuesto 2017

En la matriz de clasificación de riesgos, los desastres provocados por fenómenos naturales y el impacto financiero de las clases pasivas y la seguridad social, son los que están clasificados altamente en cuanto a probabilidad, intensidad y consideración de la gravedad.

Este análisis debiese obligar en cierta forma a tomar decisiones y medidas preventivas y correctivas que reduzcan el impacto negativo, que en caso de ocurrencia pueden afectar o presionar de manera importante la caja fiscal.

En el caso de los desastres naturales, experiencias pasadas como las Tormentas Tropicales Stan (2005), Ágatha (2010), Erupción del Volcán de Pacaya (2010), eventos sísmicos del 2012 y 2014, son emergencias que han orillado a constituir programas presupuestarios de emergencia para la reconstrucción o reposición de la infraestructura dañada o destruida.

El desafío se dirige entonces hacia un manejo de la previsión en los riesgos identificados, control de la deuda pública y reducción del déficit fiscal, principalmente.

#### **4. Dimensión IV: Evaluación de la Efectividad del Gasto**

“La evaluación del gasto, es el corazón del Presupuesto por Resultados” García y García (2010). De este componente depende mucho el éxito de una buena gestión por resultados, ya que se evalúa la eficacia y eficiencia en el uso del gasto público, es decir el aprovechamiento y rendimiento de los recursos invertidos versus los recursos que planifican lograr. Todos los elementos del proceso son importantes y se interrelacionan entre ellos, pero para evaluar la efectividad del gasto, es necesario contar con un sistema de seguimiento y monitoreo para detectar en tiempo las desviaciones o inconvenientes que se generen.

Esta dimensión es la que más requisitos analiza de todas las incluidas en el SEP,

##### **i. Existe una ley que establece la evaluación de los resultados del gasto y fomenta la calidad del gasto público**

Actualmente no existe una ley específica que evalúe los resultados obtenidos versus el gasto público. Sin embargo, dichos conceptos están vertidos en leyes y reglamentos específicos como:

- **Ley Orgánica del Presupuesto**

##### **Artículo 1. Objeto de la Ley.**

a). “Realizar la... ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia, calidad, transparencia, equidad y publicidad...”

b). “Sistematizar los procesos de programación, gestión y evaluación de los resultados del sector público”.

e). Fortalecer la capacidad administrativa y los sistemas de control y seguimiento para asegurar la calidad del gasto público y el adecuado uso de los recursos del Estado.

f). Responsabilizar a la autoridad superior de cada organismo o entidad del sector público por la implementación y mantenimiento de:

...2). Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, organizado, en base a las normas generales emitidas por la Contraloría General de Cuentas.

3). Procedimientos que aseguren el eficaz y eficiente desarrollo de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones.

4). La implementación de los principios de transparencia y disciplina en la administración pública que aseguren que la ejecución del gasto público se lleve a cabo con racionalidad y haciendo uso apropiado e idóneo de los recursos.

**Artículo 4. Rendición de Cuentas.** “Todos los entes contemplados en el artículo 2 de la presente Ley, que manejen, administren o ejecuten recursos, valores públicos o bienes del Estado, así como los que realicen funciones de dirección superior, deberán elaborar anualmente un informe de rendición de cuentas del ejercicio fiscal anterior, que como mínimo contenga:

...2). Metas, indicadores, productos y resultados que miden el impacto de las políticas públicas;

3). Número de beneficiarios de transparencia y calidad del gasto implementadas

**Artículo 17 Bis.** Acceso a la Información de la Gestión Presupuestaria por Resultados. Las entidades del sector público, para fines de consolidación de cuentas, pondrán a disposición del Ministerio de Finanzas Públicas, por cualquier medio electrónico, la información referente a la ejecución física y financiera registrada en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoi)...”

**Artículo 20. Políticas Presupuestarias.** “El Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, practicará una evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país. En función de los resultados de esta evaluación dictará las políticas presupuestarias y los lineamientos generales...”

**Artículo 34. Alcance de la Evaluación.** “La evaluación presupuestaria comprenderá básicamente la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de las causas y la recomendación de medidas correctivas.

**Artículo 35. Evaluación de la Gestión Presupuestaria.** “Sin perjuicio de la evaluación permanente interna que debe realizar cada Organismo del Estado...el Ministerio de Finanzas Públicas evaluará la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y de los presupuestos de las entidades...tanto en forma periódica, durante la ejecución, como al cierre del ejercicio...”

- **Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto**

**Artículo 19. Control de los Presupuestos.** Si por efectos del control del avance de las realizaciones de los diferentes programas del presupuesto, se establecieren desviaciones con respecto a las metas y los calendarios de trabajo previstos, el Ministerio de Finanzas Públicas en coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, lo hará del conocimiento del Ministerio respectivo o entidad administrativa correspondiente, con el objeto de que se apliquen las sanciones y medidas correctivas que procedan.

**Artículo 38 Evaluación Presupuestaria y Gestión por Resultados.** Las instituciones públicas centrarán sus acciones estratégicas hacia el logro de resultados. A partir de dichos resultados, se determinarán los productos que deben ser provistos y las necesidades de financiamiento. El ciudadano y el logro alcanzado en su favor, es el principio fundamental y el eje articulador de la gestión por resultados del presupuesto público. Las unidades de administración financiera, en conjunto con las unidades de planificación de cada entidad, centralizarán la información sobre la ejecución de sus respectivos presupuestos; para ello deberán:

1. Determinar, en colaboración con las unidades responsables de la ejecución de cada una de las categorías programáticas, las unidades de medida para cuantificar la producción terminal e intermedia, que se articularán según principios básicos de causalidad basada en evidencia y en función de los resultados previstos, con apego a las normas técnicas que para el efecto emita la Dirección Técnica del Presupuesto;

2. Apoyar la creación y operación de centros de medición y gestión en las unidades responsables de la ejecución de las categorías programáticas que se juzguen relevantes y cuya producción sea de un volumen o especificidad que haga conveniente su medición. Tal medición se estructurará en función de los productos previstos con el fin de que la gestión de los recursos financieros, el aprovisionamiento de materiales y suministros y demás insumos, permitan alcanzar las metas establecidas y los resultados esperados en favor de la población. La máxima autoridad de cada una de las unidades seleccionadas será responsable por la operación y los datos que suministren dichos centros...”

- **Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas**

**Artículo 3 Objetivos.**

... i) “Promover y vigilar la calidad del gasto público”

**Artículo 4 Atribuciones.**

...d) “Evaluar los resultados de la gestión de los organismos, instituciones, entidades y personas...”

- **Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Acuerdo Gubernativo número 318-2003.**

**Artículo 36. Dirección de Calidad de Gasto Público.**

...literal d) “Evaluar los avances, impacto y calidad de la ejecución programática del presupuesto de egresos del Estado”.

La Contraloría General de Cuentas, dentro de su estructura organizativa, cuenta con un Subcontralor y Dirección de Calidad de Gasto Público, que cuenta con atribuciones específicas para poder evaluar los planes y ejecución de los recursos públicos y determinar el cumplimiento de dichos objetivos, no solo como parte la auditoría administrativa, sino también está facultado para evaluar los avances, impacto y calidad de la ejecución programática.

**ii. Existe un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados del gasto**

En la Guía de Planificación y Presupuesto por Resultados (2013), se distinguen cuatro tipos de indicadores en la cadena de resultados, que cubren los elementos de la cadena causal. A continuación se incluye su clasificación:

Gráfico 19  
Tipos de Indicadores de la Cadena de Resultados

<b>I. Insumo</b>	<i>Reflejan el uso o consumo de recursos físicos, financieros y humanos utilizados en el proceso de producción de los bienes y servicios. Son la base de la evaluación de la productividad institucional. Generalmente se ubican en la esfera de control interno de las instituciones.</i>
<b>II. Producto</b>	<i>Se refiere a los bienes y servicios generados por las instituciones, se enfocan básicamente en aspectos como la capacidad de atención a la demanda, provisión de bienes y servicios entregados a la población. Son las típicas herramientas de evaluación presupuestaria, ya que pueden ser objeto de medición en el corto plazo (un año o menos).</i>
<b>III. Efecto</b>	<i>Mide los cambios que, por efecto de la intervención, se han logrado en las condiciones de los beneficiarios directos o en el entorno en el cual los mismos se desenvuelven.</i>
<b>IV: Impacto</b>	<i>Refleja el ámbito de control de mayor nivel, en donde se verifica el efecto y la pertinencia de las políticas públicas; se utilizan para medir el grado de avance en la concreción de los objetivos estratégicos y consecuentemente, en la solución del problema asociado. Generalmente es de carácter multi-institucional o sectorial.</i>

Fuente: Guía de Planificación y Presupuesto por Resultados pp 85.

Adicionalmente, en la etapa de formulación del presupuesto las Entidades deben formular sus indicadores junto con su forma de cálculo y unidades de medida. Esta directriz está incluida en las Normas para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Proyecto de Presupuesto de las Entidades Descentralizadas y Anónimas, que se actualizan anualmente.

“Norma 7. Formulación de Indicadores. Las instituciones deberán formular indicadores en concordancia con los resultados planteados.”

En el ejercicio de formulación del Proyecto de Presupuesto 2012 y Multianual 2012-2014 se puso a disposición de las Entidades la Guía de Indicadores de Desempeño, con base en la metodología propuesta por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). En el documento, el Ministerio de Finanzas Públicas como rector del proceso presupuestario, presenta una guía de orientación para que las Entidades puedan definir y elaborar sus indicadores de desempeño dentro del marco de la gestión por resultados. Adicionalmente, se incluye una ficha técnica que incluye los requisitos y lineamientos que deben cumplir los indicadores propuestos.

El requisito de contar con indicadores de desempeño se cumple, sin embargo, para la medición de la calidad de gasto, dichos indicadores deben ser validados tomando en cuenta la pertinencia y la efectividad, respecto a lo que se está midiendo.

Es necesario para una buena gestión por resultados, contar también con mediciones de impacto para evaluar si a mediano plazo, se están logrando o no, los resultados planificados. Si bien, medir

o evaluar resultados de impacto no es una tarea fácil e implica un alto costo, es imprescindible, al igual que saber definir a los responsables que deben realizarla, de manera que exista cierta independencia o autonomía y se eviten sesgos en la evaluación y presentación de resultados.

**iii. El sistema de indicadores de desempeño se aplica al (%) del gasto (excluido el servicio de la deuda)**

A partir del año 2012, se elaboró una Línea Base en varios programas de gobierno. En ese mismo año, la información de cada programa contenía metas, indicadores de producto e indicadores de resultado.

Hacia el año 2013 en adelante, se incluyeron indicadores de resultado y en el 2015 indicadores de resultado, de producto y de desempeño.

En el documento de los presupuestos aprobados del 2012 al 2015, se puede evidenciar que no todos los programas presupuestarios, cuentan con indicadores, vale recordar que dentro de la categorización o tipología de programas, existen los Programas Sin Resultado, que es donde se concentran las actividades de dirección o coordinación institucional, en tal sentido, estos tampoco llevan implícitos, sino únicamente metas.

**iv. Los indicadores de desempeño fueron elaborados conjuntamente con los ministerios o secretarías**

El diseño de indicadores, es responsabilidad directa de cada Entidad, no obstante que el Departamento de Evaluación de la Dirección Técnica del Presupuesto, es el encargado de asesorar y acompañar a cada Institución en este proceso.

Para el diseño y definición de indicadores, se cuenta con las orientaciones contenidas en la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados, en el documento Formularios DTP; y la Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores de Desempeño.

**5. Dimensión V: Incentivos para la Efectividad de la Gestión**

Esta dimensión incluye dos variables, una en la que se evalúa la existencia de mecanismos de asignación presupuestaria para incentivar la eficiencia y eficacia en la gestión de las instituciones y la otra en la que se constata el porcentaje que representan del presupuesto en inversión y gasto corriente, los programas con mecanismos que incentivan la eficiencia.

En las evaluaciones realizadas por el Prodev en el 2007 y en el 2013, en ninguna se evidencio la aplicación de incentivo en la gestión por resultados en Guatemala, por lo que es un reto definir y desarrollar un sistema que incentive la consecución de objetivos por parte de las Entidades, esto solo podrá ser posible, en la medida en que también se cuente con un sistema de monitoreo y evaluación continua y que no sea solo con base a la ejecución presupuestaria o mecanismos de proceso y administrativos.

Existen varios tipos de incentivos, la clasificación que realiza el SEP es la siguiente:

- Incentivos Monetarios: Individuales y Colectivos
- Incentivos No Monetarios: Individuales y No Colectivos.

Los informes evaluativos realizados a los países, dan cuenta que el único país que cuenta con un sistema de incentivos desarrollado es Chile, el cual lo materializa a través de la evaluación de programas conocido como PMG, Programa de Mejoramiento de Gestión, otorgando un incentivo económico colectivo a los funcionarios, de un incremento del 7% a su remuneración, siempre que la institución en la que se desempeña haya alcanzado un grado de cumplimiento entre el 75% y 90% de los objetivos anuales a los cuales se comprometieron:

En Guatemala quizá las únicas referencias que se tienen en base a incentivos, son las siguientes:

- **Complemento personal al salario del personal permanente o temporal:**

Tiene la característica que se otorga a la persona y no al puesto, con el objeto de "...reconocer cualidades de los servidores" y dentro de sus requisitos está el presentar Informes de Evaluación del Desempeño satisfactoria del empleado.

El Plan Anual de Salarios, establece que "se aplicará una evaluación del desempeño mensual..." y será otorgado al empleado de primer ingreso, transcurrido el período de prueba con un mínimo de cuatro meses y un máximo de seis<sup>22</sup>.

- **Bonificaciones extraordinarias**

Hace referencia a cualquier asignación monetaria que se otorgue por única vez en un año. La Institución cuando solicite este beneficio para sus empleados, deberá presentar como requisito entre otros, un estudio técnico fundamentado en el cumplimiento de metas y resultados institucionales programados en el Plan Operativo Anual<sup>23</sup>.

- **Premio Nacional a la Calidad y Mejores Prácticas en la Administración Pública de Guatemala**

Otorgado desde el 2011, por la Oficina Nacional de Servicio Civil. Tiene como objetivo reconocer, promover y estimular la calidad en la prestación de los servicios públicos. Dicho reconocimiento consiste en la premiación por medio de un galardón, por el cual se evalúa el cumplimiento de estándares de excelencia en procesos y criterios como: liderazgo, estrategia y planificación, personas, recursos, resultados orientados a la población, a las personas, a la sociedad y resultados clave de rendimiento.

Ninguno de los incentivos anteriores está ligado a la obtención de resultados de programas presupuestarios; por lo que esta dimensión y sus variables no se cumplen.

---

<sup>22</sup> Artículo 7 Asignación y/o modificación de complemento personal al salario. Acuerdo Gubernativo número 301-2015 del 29 de diciembre de 2015, Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración en las Instituciones del Organismo Ejecutivo, así como de las Entidades Descentralizadas y Autónomas del Estado que se rigen por la Ley de Servicio Civil, para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis.

<sup>23</sup> Artículo 9, Ídem.



## 6. Dimensión VI: Difusión de la Información

Esta dimensión analiza, la disponibilidad (en internet) del proyecto de ley del presupuesto en la ciudadanía, la comprensión de esta información. Así también, verifica la disposición hacia la ciudadanía de los informes de cierre del ejercicio presupuestario, en un tiempo máximo de seis meses, de forma que se pueda identificar de manera comprensible para el público el gasto realizado según prioridades definidas.

La disponibilidad del Proyecto de Presupuesto hacia la ciudadanía en el portal oficial del Ministerio de Finanzas Públicas, tiene un cumplimiento efectivo al igual que la disponibilidad de los cierres del ejercicio de las instituciones públicas<sup>24</sup>.

La publicación y disposición del presupuesto público, es un mandato constitucional<sup>25</sup> y la disponibilidad de la información ya sea por medios impresos o digitales es comprobable.

En cuanto a la comprensión de la información, el documento del presupuesto está compuesto por varios elementos, que buscan facilitar su entendimiento o comprensión, incluye lo siguiente:

- Nota de remisión del Presidente Constitucional al Congreso de la República
- Nota de presentación del Ministro de Finanzas Públicas al Presidente de la República
- El Proyecto de Decreto Ley
- Exposición de Motivos
- Apartado de Gestión por Resultados
- Cuadros Globales que incluyen: Presupuesto de Ingresos, Gasto Tributario, Devolución de crédito fiscal
- Presupuesto de Egresos por Institución
- Presupuesto Multianual
- Listado de Obras físicas

Es importante mencionar, que en la formulación del Proyecto de Presupuesto 2017 y Multianual 2017-2021, por vez primera se realizó el ejercicio de Foros Abiertos de Presupuesto Público, abriendo la discusión a la ciudadanía, políticos, academia y centros de pensamiento, a fin de que en primer lugar se conociera la forma en que se define y elabora el plan de ingresos y gastos de la nación y a la vez que las entidades y población, expusieran sus necesidades y prioridades.

Esto es un gran avance respecto a la apertura, disposición y transparencia de las finanzas públicas, por un lado busca el empoderamiento y participación ciudadana y por otro lado la transparencia en aras de una rendición de cuentas de los funcionarios públicos responsables de los programas y proyectos públicos.

---

<sup>24</sup> Los Proyectos de Presupuesto pueden consultarse en: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/proyecto-de-presupuesto>

<sup>25</sup> Artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala, "...El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas, dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América, y en las bibliotecas de las universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta...".

Otros instrumentos y mecanismos con los que Guatemala cuenta para transparentar el manejo de las finanzas públicas respecto del presupuesto son:

- Ley de Acceso a la Información Pública<sup>26</sup>
- Iniciativa de Gobierno Abierto (Open Government Partnership)
- Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin)
- Portal de Transparencia Fiscal
- Plataforma Virtual para la Transparencia
- Alianza por Transparencia (Sustituyó a la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico)

## **7. Principales desafíos de la Gestión y Presupuesto por Resultados en Guatemala**

A nivel de tendencias mundiales, el enfoque de la Gestión y Presupuesto por Resultados, se viene desarrollando desde la década de 1980 en países como Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia, Estados Unidos y Suecia, García (2015). Una característica en común de estos países, es el contar con una institucionalidad que significa una fortaleza en la aplicación de efectivas políticas públicas.

El que Guatemala cuente con el respaldo legal que le da el carácter de obligatorio de uso de este modelo de gestión, es un elemento que fortalece y sostiene el sistema en general.

En materia de planificación, es necesario lograr un mejor vínculo entre las políticas y programas públicos, por ende supone una revisión y rediseño de las políticas públicas vigentes, de manera que también estas se alineen al Plan Nacional de Desarrollo y no se queden en un ejercicio de objetivos generales sin metas y responsables concretos y planes sectoriales.

Los grandes retos que supone para todo el modelo de gestión, están en contar con un sistema de evaluación e incentivos, respecto a las intervenciones y productos que se entreguen a la población, de lo contrario, el gran riesgo es que se torne en un ejercicio de cumplimiento y de funcionamiento inercial en donde se cumplen todos los requisitos, pero no se logran resultados efectivos y palpables en las condiciones de vida de la población, o bien que los resultados que se logren sean consecuencia de otras variables, inclusive externas y no de las incluidas en los planes y presupuestos públicos.

Un sistema de incentivos es uno de los pilares que quizá puede ser el de más compleja implementación, ya que depende de un buen sistema evaluativo independiente, pero principalmente de la forma en que puedan retribuirse los logros alcanzados. Este cometido requiere de recursos financieros, que recompensen y premien el resultado y buen desempeño de la gestión y del programa público, sin embargo, la escasez de recursos financieros y el seguir trabajando sobre la lógica de atender en primera instancia los sueldos y salarios, obligaciones de ley, deuda pública y funcionamiento básico para las instituciones, hacen que no se visualice en un futuro próximo contar con este modelo de incentivos.

En todo caso, se convierte en un desafío porque implica tensionar entre los objetivos de agenda propia que puede tener cada gobierno de turno o cada Cartera Ministerial, sobre todo en el discurso político acerca de las acciones que se realizan y publicitan, versus las acciones concretas que exigen

---

<sup>26</sup> Decreto del Congreso de la República número 57-2008 del 23 de septiembre de 2008.

los modelos que deben realizarse, las cuales en ocasiones no arrojan resultados inmediatos sino a mediano plazo.

Compararse con países europeos u otros desarrollados supone un ejercicio desgastante si no se cuenta con las bases sólidas para poder avanzar hacia mejores prácticas y modelos efectivos de gestión, es por eso que fortalecer la institucionalidad y contar con una ley de servicio civil actualizada, también son retos pendientes para seguir avanzando en transparencia y rendición de cuentas.

Es oportuno, también realizar a mediano plazo una evaluación acerca de la implementación de este enfoque en la administración pública guatemalteca, según García (2015), en algunos países la implementación y madurez en el desarrollo de la Gestión por Resultados ha significado un proceso de alrededor de veinte años.

## XI. CONCLUSIONES

La implementación de la Gestión por Resultados, constituye desde un inicio una buena decisión de gestión pública. Dada la escasez de recursos financieros producto de una baja recaudación y evasión tributaria; la utilización de este enfoque le permite al Estado, priorizar los recursos disponibles en función de la problemática e intervenciones que deben realizarse.

Después de la última medición y evaluación realizada por el Prodev, Guatemala ha alcanzado avances significativos en cada una de las dimensiones del Presupuesto por Resultados. Su implementación se ha realizado de forma gradual con un liderazgo marcado en los componentes de Planificación y Presupuesto, esto implica no solamente el avance en normativa legal, sino también en la disposición de guías, manuales, procesos, procedimientos, implementación y mejoras en los sistemas informáticos, formación de capacidades y quizá lo más destacable: la apertura hacia procesos que transparentan la gestión.

El sustento legal de la Gestión por Resultados en la Ley Orgánica del Presupuesto y la actualización del Reglamento de dicha Ley, le da robustez al proceso en general respecto a la institucionalización y obligatoriedad en el cumplimiento de los mandatos en el uso de la metodología.

Para una adecuada y exitosa implementación de la GpR, se necesita de elementos de importancia que a menudo no son considerados dentro de los enfoques metodológicos, pero que requieren de un esfuerzo de voluntades y de coordinación entre los distintos mandos internos e interinstitucionales, tales como:

- La internalización de la Gestión por Resultados en todos los niveles de las Instituciones y Entidades, desde el mando político, hasta los niveles técnicos y de prestación de servicios directos a la población. Por lo tanto, se requiere de un cambio cultural y de paradigma respecto a la forma de hacer las cosas, la razón por la que hacen y para quienes se hacen.
- La coordinación y fortalecimiento de los entes rectores en el liderazgo y acompañamiento del proceso, esto incluye la formación de capacidades y competencias técnicas de quienes están a cargo de guiar y acompañar a las Entidades e Instituciones de Gobierno, de manera que no se convierta en el mero cumplimiento de requisitos administrativos, sino que se efectúe un trabajo consistente que articule los mecanismos entre la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección de Presupuesto y se logre establecer una sola línea de acción metodológica integral, que evite duplicidad de procedimientos y requisitos tanto en la elaboración de formularios, guías, cuadros, como en las etapas de formulación, ejecución y liquidación presupuestaria.

El acompañamiento de los entes rectores hacia los niveles técnicos de las Entidades, es clave para el uso de la metodología en cada institución, especialmente en las etapas del diagnóstico y diseño.

- La socialización de la Gestión por Resultados en el Organismo Legislativo, no sólo en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, sino también en cada una de las Comisiones Legislativas y bancadas parlamentarias, para que los legisladores conozcan el enfoque adoptado el cual debiese responder a criterios técnicos planteados por cada institución. Esto podría significar que las propuestas en materia de legislación presupuestaria y gasto público, así como los procesos de formulación y ejecución presupuestaria; y de rendición de cuentas, sean parte

de un todo que se someta a discusión y debate entre los responsables de los procesos y la sociedad civil, para que en la toma de decisiones se generen acciones concretas acerca de la asignación y ejecución de los recursos para no dar cabida al clientelismo y a la opacidad en la gestión pública, promoviendo y fortaleciendo la transparencia y de este modo crear sinergia entre las acciones propuestas por el Organismo Ejecutivo y el Organismo Legislativo.

Con relación a las dimensiones que analiza el modelo de evaluación, en general se puede decir que se han logrado avances concretos en cada una de ellas, sin embargo es necesario resaltar ciertas acciones y hallazgos:

1. De la estructuración del Presupuesto sobre la base de Programas y la vinculación plan-presupuesto:

La obligatoriedad constitucional de estructurar el presupuesto en base a programas, hace que la dimensión se cumpla en su totalidad, sin embargo, el punto central es la debilidad que representa el diseño de planes y políticas sin sustento técnico y responsables directos. Esto hace que se corra el riesgo de invalidar el producto final y los recursos técnicos y materiales invertidos. El hecho de que cada sector impulse su agenda propia y diseño de políticas en función de intereses particulares, le resta inercia al sistema y genera duplicidad de funciones e inclusive de instituciones, por ejemplo, algunas Secretarías adscritas a la Presidencia de la República.

Contar con un Plan Nacional de Desarrollo de mediano y largo plazo es un avance significativo, principalmente por el ejercicio que significó la participación de los diversos actores y el trabajo invertido en las mesas técnicas; sin embargo, la imposición de metas idealistas, en ocasiones producto de decisiones políticas, pueden echar abajo todo el trabajo realizado. Esto a su vez, contrasta también con el desfase de las políticas públicas vigentes, cuyo diseño y aprobación corresponden a tiempos anteriores a la elaboración y aprobación de este Plan.

Según la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, a octubre de 2016 el Estado de Guatemala cuenta con un total de 60 políticas públicas en temas de salud, sociales, desarrollo, educación, cultura, economía, recursos naturales, derechos humanos, poblaciones vulneradas y excluidas, seguridad, relaciones internacionales, y de prevención de riesgos. Varias de estas políticas públicas carecen de sustento legal y algunas de ellas que son de carácter de seguridad nacional, solo cuentan con una aprobación Ministerial. Algunas de estas políticas públicas, datan desde hace más de diez años, lo cual hasta cierto punto las invalida y quizá si se analizan, puedan ser hasta inoperantes de acuerdo al contexto actual. Muchas de ellas, quizá tampoco respondieron al trabajo que debía realizarse para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (vigentes hasta el 2015) y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Está por demás entonces agregar, que plasmar en un presupuesto el costo de estas políticas y acciones ha sido casi nulo, porque los ejercicios de planificación operativa responden más a una planificación sectorial que desde una mirada de política pública que se materialice en un plan de acciones concretas y su presupuesto.

La falta de coordinación interinstitucional para la obtención de resultados determinantes, disminuye efectividad a las acciones que se llevan a cabo, principalmente aquellas aisladas o de promoción que se implementan de forma directa por los donantes, organizaciones no gubernamentales y aquellas que se realizan en función del cumplimiento de requisitos por parte de los organismos prestatarios de financiamiento externo. Esto conlleva a que se ejecuten programas de asistencia en áreas no focalizadas o se dupliquen las intervenciones en ciertos sectores de la población.

## 2. De la perspectiva de mediano plazo

Contar con un presupuesto proyectado a tres años y ahora en el ejercicio de formulación presupuestaria 2017, que se haya logrado ampliar la perspectiva a cuatro años, muestra un avance respecto a la proyección del gasto público a mediano plazo.

La gran dificultad que enfrenta cualquier iniciativa de gobierno de mediano plazo, es la sostenibilidad financiera futura para contar con los recursos necesarios y llevar a cabo las intervenciones estratégicas, sin restar importancia a las institucionales.

Resulta incierto hasta cierto punto, el poder generar una estrategia de mediano plazo, cuando la programación presupuestaria institucional, se basa en la asignación de un techo presupuestario, que prioriza el pago de sueldos y salarios, y otras obligaciones de ley, lo cual no permite salir del círculo de una visión cortoplacista, que genera un funcionamiento casi inercial de las instituciones y desmotiva todo el ejercicio previo de planificación o bien imposibilita la puesta en marcha de intervenciones efectivas que requieren de una mayor cantidad de recursos financieros.

## 3. De la Ley de Responsabilidad Fiscal

Guatemala no cuenta con una legislación específica en responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal, va muy de la mano con la planificación y la perspectiva de mediano plazo, ya que de la obtención de recursos depende en gran parte la puesta en marcha de políticas y programas públicos. La recaudación de recursos tributarios es un reto pendiente para el Estado, que por un lado debe generar acciones concretas contra la evasión tributaria en las aduanas y por otro lado, según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) el 69.8% de la población ocupada a nivel nacional se encuentra en el sector informal<sup>27</sup>, no tributan al fisco y tampoco generan un ahorro previsional y que en un futuro se convertirá también en otro problema de Estado.

Un aspecto positivo, pese a no contar con una ley de responsabilidad fiscal, es la inclusión del análisis de riesgo y su clasificación, relacionado con la probabilidad e intensidad de ocurrencia; y que de suceder los hechos previstos y no tomar las medidas correctivas y preventivas hoy en día, causarían un impacto significativo en las finanzas públicas.

Un tema que merece ser revisado cuidadosamente, para determinar en qué grado afecta o no la recaudación de recursos financieros, es la carga que supone la rigidez presupuestaria respecto a la recaudación con destinos específicos y los resultados que se han logrado producto de destinarlo hacia ciertos sectores. La rigidez en el presupuesto, le resta capacidad de maniobra a las finanzas públicas, puesto que de todo los recursos que el fisco recauda la gran mayoría cuentan con un destino específico, quedándole al gobierno muy pocos recursos para distribuirlos entre todos los programas de gobierno.

## 4. De la Evaluación de la Efectividad del Gasto

La evaluación de la efectividad y calidad del gasto, es el eje determinante para la medición de los resultados de las acciones implementadas por medio del Presupuesto por Resultados. Guatemala no cuenta con una ley específica en materia de evaluación y

---

<sup>27</sup> Según la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI) 2016, un total de 4.5 millones de personas de la Población Económicamente Activa, se encuentra inmersa en el sector de la economía informal.

A partir de la línea base y la medición de los indicadores establecidos en los programas estratégicos, podría generarse un sistema o mecanismos acorde en los que por medio de la evaluación del programa y sus productos, puedan asignarse o reasignarse más recursos presupuestarios.

Evaluar el uso efectivo de los recursos públicos es algo que históricamente ha sido relegado únicamente a la Contraloría General de Cuentas, sin embargo, a pesar de que tienen facultades muy bien definidas, su evaluación se ha quedado en una mera revisión de cumplimiento de requisitos administrativos.

El costo social que implica la corrupción es alto, razón por la que es necesario optimizar los mecanismos para verificar la calidad del gasto público aunado con la rendición de cuentas. Aquí se resalta nuevamente, que no solo corresponde a procesos propios relacionados con el presupuesto, sino a los de toda la gestión, desde el plan anual de compras, los precios de referencia, licitaciones, procesos de compra transparentes, contratos, arriendos, control y manejo de inventarios, uso responsable de insumos, gestión financiera, auditoría; sino también va en la línea del control externo que se ejerce desde la misma ciudadanía o desde organismos fiscalizadores. Esto implica ir más allá del control financiero, busca constar la eficacia y eficiencia en la inversión de los recursos respecto a lo que se está logrando.

#### 5. De los incentivos

La carencia de un sistema de incentivos, hace que el modelo de Gestión por Resultados esté incompleto en su implementación. Si bien, las restricciones actuales basadas principalmente en la escasos recursos financieros y las falencias que representa no contar con una ley de servicio civil actualizada y un sistema efectivo de monitoreo y evaluación tanto de desempeño como de impacto, hacen que no se den las condiciones necesarias para establecer un sistema de incentivos; es necesario diseñar un modelo o sistema en el que al menos se determinen o reconozcan aquellos programas cuyas intervenciones están logrando resultados positivos tras su implementación.

#### 6. De la Difusión de la información presupuestaria

Esta dimensión es una de las que más avances muestra y cuyo elemento fundamental para lograrlo, ha sido la participación de la sociedad civil organizada. La disponibilidad y acceso a la información presupuestaria ya sea por medios electrónicos o por medios impresos, responde no solo a cumplimiento de mandatos legales, sino también a una exigencia misma por la transparencia.

La decisión de haber realizado los foros abiertos de discusión con las entidades y miembros de la sociedad civil, durante el proceso de formulación presupuestaria, significa un avance en materia de transparencia que le imprime confianza y credibilidad al proceso presupuestario, pero a la vez exige un mayor diálogo y compromiso respecto a la disponibilidad y acceso a la información.

El reto consiste en hacer de la transparencia y rendición de cuentas, algo propio de la gestión pública y no solo del proceso presupuestario, ya que la gestión por resultados abarca mucho más, y esto debe extenderse hacia las compras públicas, la realización de proyectos de obra gris, la gestión del recurso humano y hacia la rendición de cuentas de parte de los responsables de administrar y gestionar lo público.

En general puede concluirse que en el pilar del Presupuesto por Resultados se han logrado avances sustanciales, que aportan sistemáticamente a la Gestión por Resultados, ya que no solo se han obtenido progresos en planificación y difusión de la información, sino también en otros aspectos como la gestión financiera y en el desarrollo y mejoramiento de los sistemas informáticos, insumo importante para toda la gestión.

Si se efectuara una nueva medición por medio del SEP, hoy en día Guatemala obtendría un avance positivo respecto a las dos evaluaciones anteriores, sin embargo, la tarea pendiente sigue siendo el contar con un sistema de monitoreo y evaluación y por consiguiente de incentivos. Adicionalmente, bajo esta misma línea es necesario que se realicen evaluaciones de impacto, para determinar si las intervenciones que se han implementado y forman parte de los programas estratégicos, han sido efectivos y saber si se están logrando cambios efectivos en las condiciones sociales y de vida de la población.

Asimismo, el compromiso y la articulación entre lo técnico y lo político es la disyuntiva por excelencia en la administración pública, no solo en Guatemala, sino en cualquier país del mundo, por lo que el éxito del enfoque depende también, del lograr la coordinación en el trabajo de ambos sectores. El fortalecimiento y permanencia del modelo sin importar el gobierno de turno, es otro de los desafíos difíciles de afrontar, porque cada grupo de interés querrá impulsar su agenda propia con nuevos métodos y enfoques, que si bien pueden aportar a este modelo de gestión, podrían también en determinado momento restarle efectividad, no obstante que es de carácter obligatorio la utilización de la Gestión por Resultados por mandato legal.



## XII. BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, José. (2005). *Economía del sector público mexicano*. Primera reimpresión de la Segunda edición. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de México. México.
- Banco de Guatemala. (2015). *Guatemala en Cifras*. Guatemala.
- Banco de Guatemala. *Estructura y Evolución del Sistema Financiero*. <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/publica/doctos/bgdoc005/2> consultada el 23 de mayo de 2016.
- Banco Interamericano de Desarrollo, PRODEV y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*.
- Barzelay, Michael. (2001). *La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*. Revista Reforma y Democracia No. 19. Centro Latinoamericano para Administración del Desarrollo. Caracas, Venezuela.
- Cáceres, Pablo (2003). *Análisis Cualitativo de Contenido: Una Alternativa Metodológica Alcanzable*. Revista de la Escuela de Psicología, Volumen II. Facultad de Psicología y Educación, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, Chile.
- Castelazo, José R. (2007). *Administración Pública, Una Visión de Estado*. Instituto de Administración Pública. México.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2014). *K'atun Nuestra Guatemala 2032*. Serviprensa, S.A. Guatemala.
- Consorcio Eptisa-Ecorys. (2015). *Proyecto de Asistencia Técnica Internacional al Proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala (AGEP), Informe Final*.
- Corte de Constitucionalidad. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (1997). *Decreto número 101-97 Ley Orgánica de Presupuesto y sus Reformas*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala (1998). *Decreto número 57-2008 Ley de Acceso a la Información Pública*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala (2002). *Decreto número 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas*. Contraloría General de Cuentas. Guatemala.
- Christensen, Tom y Laegreid Per. (2007). *Reformas Post Nueva Gestión Pública, Tendencias empíricas y retos académicos*. Gestión y Política Pública Vol XVI, Num.2. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Distrito Federal, México.

- Gamero, Juan Mayor. (2011). *La metodología del Presupuesto por Resultados*. Artículo Sistemas Administrativos, Gestión Pública y Desarrollo.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina*. (2da. Edición). Banco Interamericano de Desarrollo.
- García Sánchez, María Isabel. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. España.
- González Tapia, Eduardo. (2008). *Experiencia en América Latina sobre la aplicación de reglas fiscales*. Departamento de Contabilidad y Gestión Financiera. Universidad Tecnológica Metropolitana. Chile.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill Interamericana, 4ta. Edición. México, D.F.
- Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. (2011). *Pobreza y Desarrollo. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI*. Guatemala.
- Kauffman, Jorge, Sanginés, Mario & García Moreno, Mauricio, Editores. Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. (Segunda edición). Washington, D.C., Estados Unidos.
- Lavarreda, Jorge (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales). (09 de noviembre de 2016). Comunicación personal (vía skype). (Wendy Sánchez).
- Losada i. Marrodán, Carlos. (1999) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C. Estados Unidos.
- Makón, Marcos Pedro. (2008). *La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?* 66 Revista Internacional de Presupuesto Público. Asociación Internacional de Presupuesto Público.
- Maldonado, Enrique (Economista Senior, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI). (14 de octubre de 2016). Comunicación personal (vía skype). (Wendy Sánchez).
- Mark, H. Moore. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Primera Edición. Ediciones Paidós Ibérica. España.
- Medina Giopp, Alejandro. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público: Un enfoque analítico*. Editora Buho. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General del Presupuesto Público. (2010). *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. Perú.

- Ministerio de Finanzas Públicas. (2015). *Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración en las Instituciones del Organismo Ejecutivo, así como de las Entidades Descentralizadas y Autónomas del Estado que se rigen por la Ley de Servicio Civil*. Acuerdo Gubernativo número 301-2015 del 29 de diciembre de 2015.
- Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2013). *Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala*. (Primera edición). Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección Técnica del Presupuesto. (2013). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*. Quinta edición. Guatemala.
- Ministerio de Finanzas Públicas. *Normas Técnicas para la Formulación de Proyecto de Presupuesto*. 2012-2014, 2013-2015, 2014-2016 y 2015-2017.
- Ministerio de Gobernación. *Acuerdo Gubernativo número 318-2003. Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas*. Contraloría General de Cuentas. Guatemala.
- Monje R., Pablo y Pliscoff V., Cristián. (2003). *Método Comparado: un aporte a la investigación en gestión pública*. VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Oficina Nacional de Servicio Civil. *Reconocimiento Nacional a la Calidad y Mejores Prácticas en la Administración Pública de Guatemala, Bases*. Documento sin fecha, consultado en <http://www.onsec.gob.gt/descargas/Reconocimiento%20Nacional%20a%20la%20Calidad%20y%20Mejores%20Practicas%20en%20la%20Administracion%20Publica%20de%20Guatemala%202012/Bases%20Reconocimiento%20Nacional%20a%20la%20Calidad%20Guatemala%202012.pdf>
- Presidencia de la República. (1998). *Acuerdo Gubernativo del Ministerio de Finanzas Públicas número 240-98, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto y sus Reformas*. Guatemala, Guatemala.
- Ramió, Carles (2003). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Universitat Pompeu Fabra, España.
- Ramírez, María. (2009, enero-junio). *Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos del New Public Management*. Estudios Políticos, 34, Universidad de Antioquía. Antioquía, Colombia.
- Romero Chinchilla, Ivar. *El Sistema Financiero y el Desarrollo Económico, Aspectos Teóricos*. Banco de Guatemala. Guatemala.  
<http://www.banguat.gob.gt/inveco/notas/articulos/envolver.asp?karchivo=1002&kdisc=si>  
Consultado el 23 de mayo de 2016.

- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Presidencia de la República. *Acuerdo Gubernativo Número 271-2010, Reglamento Orgánico Interno.* (2010).
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. *Macroprocesos Institucionales Segeplan.* Sin fecha. Tomado de <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/images/documentos/Macroprocesos-institucionales-Segeplan-051114.pdf>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. *Plan Estratégico Institucional 2013-2016.* (2013).
- Stiglitz, Joseph E. (2000). *La Economía del sector público.* Columbia University. Tercera edición. España.
- Torres Xammar, Miguel y Zorrilla Arena, Santiago. *Guía para elaborar la Tesis.* (1992). Segunda Edición. Editorial McGraw Hill. México.
- Varea, Marco. (2013) *Manual y Cuestionario para el Informe de Nueva Línea de Base Guatemala, PRODEV, BID.*
- Varea, Marco (2013) *Cuestionario para el Informe de Avance Respecto al SEP 2007, PRODEV, BID.*

### **XIII. ANEXOS**

#### **1. SIGLAS**

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BANGUAT	Banco de Guatemala (Banco Central)
DIPRES	Dirección de Presupuestos (Chile)
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto (Guatemala)
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
SEGEPLAN	Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia de la República (Guatemala)
SEP	Sistema de Evaluación Prodev

## 2. Montos de Presupuestos anuales aprobados del 2001 al 2016

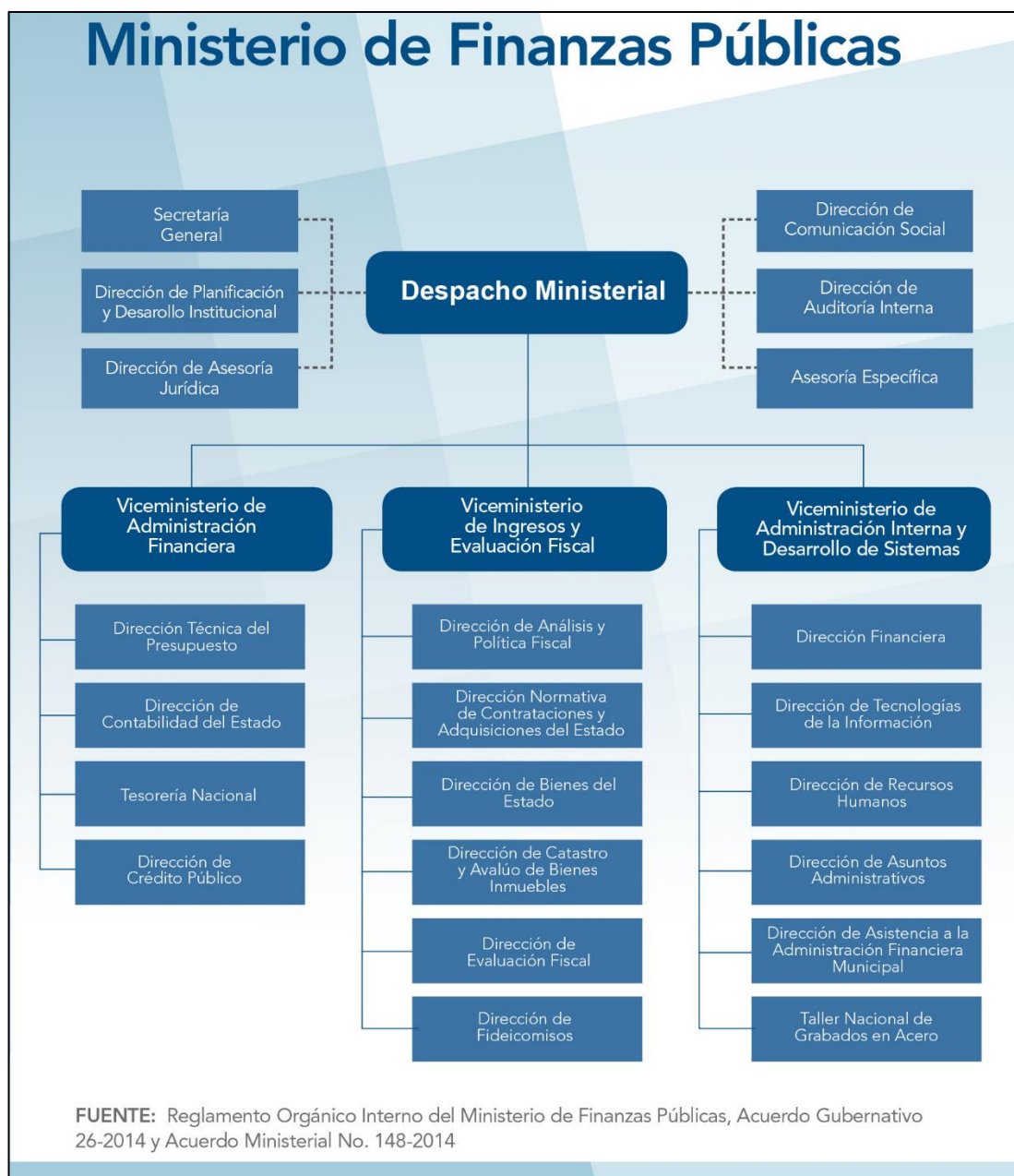
<b>Presupuestos Aprobados 2001-2016</b>						
<b>Cifras expresadas en millones de Quetzales</b>						
<b>No.</b>	<b>Año</b>	<b>Monto</b>	<b>Δ Anual</b>	<b>Δ% Anual</b>	<b>Δ Año Base</b>	<b>Δ% Año Base</b>
1	2001	<b>22,780.7</b>	--	--	--	--
2	2002	<b>23,938.7</b>	1,158.0	5.1	1,158.0	5.1
3	2003	<b>29,688.6</b>	5,749.9	24.0	6,907.9	30.3
4	2004	<b>29,688.6</b>	0.0	0.0	6,907.9	30.3
5	2005	<b>32,385.2</b>	2,696.5	9.1	9,604.4	42.2
6	2006	<b>37,704.0</b>	5,318.8	16.4	14,923.2	65.5
7	2007	<b>37,704.0</b>	0.0	0.0	14,923.2	65.5
8	2008	<b>42,535.5</b>	4,831.5	12.8	19,754.7	86.7
9	2009	<b>49,723.1</b>	7,187.7	16.9	26,942.4	118.3
10	2010	<b>49,723.1</b>	0.0	0.0	26,942.4	118.3
11	2011	<b>54,390.9</b>	4,667.8	9.4	31,610.2	138.8
12	2012	<b>59,547.4</b>	5,156.5	9.5	36,766.6	161.4
13	2013	<b>66,985.4</b>	7,438.1	12.5	44,204.7	194.0
14	2014	<b>66,985.4</b>	0.0	0.0	44,204.7	194.0
15	2015	<b>70,600.0</b>	3,614.6	5.4	47,819.3	209.9
16	2016	<b>70,796.3</b>	196.3	0.3	48,015.6	210.8

Fuente: Elaboración propia con base a información disponible en:  
<http://www.minfin.gob.gt/index.php/presupuestos-aprobados?id=36>

### Notas:

1. En los años en que los montos aprobados son iguales al periodo anterior y la variación del mismo es cero, se deriva de la No Aprobación del Proyecto de Presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo, por parte del Congreso de la República. Conforme lo establecido en el Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala, si el Congreso no aprobara el Proyecto de Presupuesto, dentro del plazo establecido en ley, registrará el presupuesto del ejercicio anterior.
2. El histórico de comparación que tiene como año base el 2001, no obedece a ninguna razón o hito en particular, sino obedece a la ejemplificación de la lógica incremental.

### 3. Estructura Organizacional del Ministerio de Finanzas Públicas



Fuente: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/acerca-del-ministerio/organigrama>  
Consultada el 15/06/2016





## 5. Entidades y Otras Dependencias del Organismo Ejecutivo

<b>Ministerios de Estado de Guatemala</b>	<b>Número de Unidades Ejecutoras</b>
1. Ministerio de Relaciones Exteriores	--
2. Ministerio de Gobernación	38
3. Ministerio de la Defensa Nacional	--
4. Ministerio de Finanzas Públicas	10
5. Ministerio de Educación	53
6. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	83
7. Ministerio de Trabajo y Previsión Social	--
8. Ministerio de Economía	8
9. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	10
10. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	16
11. Ministerio de Energía y Minas	--
12. Ministerio de Cultura y Deportes	5
13. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	--
14. Ministerio de Desarrollo Social	3
• Presidencia de la República	3
• Procuraduría General de la Nación	--
• Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	--
• Servicios de la Deuda Pública	--

<b>Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo (25)</b>
1. Secretaría General de la Presidencia de la República
2. Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
3. Secretaría Privada de la Presidencia
4. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
5. Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
6. Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia
7. Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia
8. Secretaría de la Paz
9. Oficina Nacional de Servicio Civil
10. Consejo Nacional de Áreas Protegidas
11. Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán
12. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

<b>Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo</b>
---

13. Consejo Nacional de la Juventud
14. Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas
15. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
16. Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
17. Secretaría Presidencial de la Mujer
18. Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República
19. Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala
20. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República
21. Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán
22. Defensoría de la Mujer Indígena
23. Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
24. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
25. Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas