



URGE REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO

Introducción: una reforma prioritaria

Los presupuestos de ingresos y egresos constituyen “la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales”¹. Es, por lo tanto, la herramienta central de la política fiscal del país. Dicha política fiscal está integrada por el gasto público, los ingresos fiscales y la deuda pública, pero, además, por un componente de transparencia fiscal y calidad del gasto que es igual de importante que los otros elementos mencionados, ya que sólo a través de la transparencia y calidad en el gasto podrá la ciudadanía, en una sociedad democrática, participar de las decisiones, acciones y resultados de la referida política fiscal.

Por lo tanto, el esfuerzo de reforma fiscal emprendido por el gobierno en el primer trimestre del presente año (que incluyó la aprobación de la Ley Anti evasión 2 y la Ley de Actualización Tributaria) debe enmarcarse en un proceso integral que no sólo procure el necesario aumento en la recaudación tributaria sino que, al mismo tiempo, logre una mejora en la calidad, la eficiencia y la transparencia del gasto público. El logro de dicha integralidad requiere de la aprobación de normas legales y reglamentarias adecuadas, que implican uno de los retos más apremiantes para la gobernabilidad del país y que hace imperativo que los Organismos Ejecutivo y Legislativo, en conjunto con la sociedad guatemalteca, dediquen su mejor esfuerzo para asegurar que el gasto público se canalice con eficacia hacia la lucha contra la pobreza y hacia el desarrollo integral de la población del país. Tales esfuerzos se tornan urgentes a efecto de recuperar la confianza ciudadana y de darle sustento social a las medidas que se ha adoptado por el lado de los ingresos tributarios, la cuales deben ser complementadas con medidas efectivas y oportunas que atiendan las legítimas demandas ciudadanas por más transparencia y calidad del gasto público.

El pasado 12 de marzo, el Presidente de la República entregó al Organismo Legislativo dos iniciativas de ley (con número de registro 4461 y 4462), conteniendo un paquete de 11 propuestas legislativas con la intención de mejorar la calidad y transparencia del gasto pública, fortaleciendo la institucionalidad relacionada. Existe, sin embargo, el riesgo de que, por su propia complejidad y amplitud, se produzca un largo proceso de discusión legislativa que atrase la oportuna aprobación

¹ Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 8.

de la normativa más urgente para mejorar la calidad y transparencia del gasto, lo cual sugiere priorizar los cuerpos legales que deben ser discutidos. Es por ello que, en función de la viabilidad técnica para su implementación y de su impacto en materia de calidad y transparencia del gasto, es deseable que el Congreso priorice su esfuerzo en aprobar en el transcurso del presente año normas legales como las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, a efecto de que las normas de ejecución presupuestaria anuales se conviertan en permanentes, en especial aquellas relacionadas con la transparencia y eficiencia del gasto público, con la administración del financiamiento externo y la deuda pública, así como las que se relacionan con el establecimiento de reglas fiscales, el cumplimiento obligatorio de todas las entidades de utilizar los sistemas electrónicos de gestión de los recursos públicos y las que evitan que se genere deuda flotante.

El rol fundamental de la Ley Orgánica del Presupuesto

La transparencia en el gasto público y la calidad de dicho gasto requieren que existan normas presupuestarias claras y efectivas que minimicen la discrecionalidad y el desperdicio de recursos. En este sentido, es necesario actualizar la Ley Orgánica del Presupuesto, ya que dicho marco legal define la forma cómo se lleva a cabo el proceso presupuestario, así como las reglas y procedimientos que lo conforman. Por lo general, este proceso consta de un ciclo conformado por varias etapas que, en ocasiones, ocurren simultáneamente y que involucran a varios actores de los distintos poderes públicos. Dichas etapas son:

- a) **Formulación:** elaboración del anteproyecto de presupuesto por parte de las distintas dependencias gubernamentales e integración del proyecto de presupuesto. En Guatemala es el Ministerio de Finanzas Públicas el ente coordinador, aunque participan todas las entidades públicas, incluyendo las que dependen de los organismos legislativo y judicial;
- b) **Análisis, discusión y aprobación:** empieza cuando el Organismo Ejecutivo somete al Legislativo el proyecto de presupuesto. El Congreso y sus comisiones, analiza, discute y finalmente aprueba (o imprueba) presupuesto. En cada país hay diversas modalidades en cuanto a las potestades del Legislativo para modificar, aprobar o improbar, así como para superar un eventual veto presidencial.
- c) **Ejercicio:** Al inicio del año fiscal empieza el ejercicio del presupuesto aprobado: todas las entidades públicas aplican los recursos del presupuesto en sus diversas actividades. Generalmente existen acciones y planes públicos formulados a través de complejos sistemas normativos y burocráticos. El ejercicio del gasto constituye una etapa clave para el análisis presupuestal, el acceso a la información sobre el gasto público y los sistemas de transparencia y rendición de cuentas.
- d) **Control y evaluación:** Finalmente, las acciones de control, evaluación y auditoría ocurren tanto al momento del ejercicio del gasto -por medio de mecanismos de control interno del gobierno-, como durante y al concluir el año fiscal -a través del control externo-. Los involucrados típicamente son los órganos de control interno (en Guatemala, las Unidades de Auditoría Interna –UDAI- de cada entidad) y el órgano de control externo (la Contraloría General de Cuentas). Es esencial velar porque el sistema nacional de control y auditoría aplique normas y procedimientos que aseguren la legalidad y responsabilidad de los funcionarios públicos al aplicar el gasto, y al desempeñar sus funciones; asimismo, es importante que dicho sistema evalúe el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los distintos programas y acciones gubernamentales.

Un adecuado proceso presupuestario es fundamental para mejorar la eficiencia y la transparencia en el gasto público, así como para combatir los severos problemas de corrupción que afectan la correcta ejecución del presupuesto y debilitan gravemente la institucionalidad pública. Cabe recordar que diversos estudios² señalan que la corrupción y la debilidad institucional son dos de las restricciones más importantes para el crecimiento de la economía guatemalteca. En efecto, es evidente que ambos problemas se encuentran detrás de algunos de los obstáculos más señalados para el desarrollo de Guatemala: bajos niveles de educación y salud; y escasa e inadecuada infraestructura básica.

Pese a algunos avances registrados en años recientes, como la aprobación de la Ley de Libre Acceso a la Información (Decreto 57-2008), la percepción de la transparencia presupuestaria en Guatemala no ha mejorado. El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP³) 2011 arrojó para Guatemala una calificación de 44%, la cual prácticamente no ha cambiado desde el año 2005, ubicándola en el cuarto lugar de cinco países estudiados. En contraste, otros países de la región están mostrando mejoras: Costa Rica es calificado como el país más transparente de la región, seguido por Ecuador. En el caso de Costa Rica, su nota refleja, entre otros factores, la transparencia en las compras y adquisiciones, así como la participación multi-sectorial detrás del proyecto. En el caso de Ecuador, ha sido la nueva normativa que ha transparentado y ordenado el proceso de presupuesto de todo el sector público.

Como se indicó, de acuerdo con el referido Índice, Guatemala muestra algunas fortalezas en materia de transparencia, como una mayor disponibilidad de informes para analizar la situación presupuestaria (incluso en idiomas Mayas), la calidad de la información macroeconómica, o el nivel de desglose de la información presupuestaria. Sin embargo, Guatemala también muestra áreas que necesitan mejora, como las relacionadas con las Unidades de Auditoría Interna, la falta de información sobre el impacto del gasto, o la insuficiente fiscalización del sector público en su totalidad (empresas públicas, organismos descentralizados, defensa nacional y deuda). En tal sentido, las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto resultan esenciales para solventar estas y otras deficiencias.

Principales aspectos que deben reformarse

Como se indicó, en años recientes se han hecho algunos progresos en cuanto al fortalecimiento de los controles presupuestarios. Por ejemplo, los presupuestos anuales de 2011 y 2012 requirieron que todos los contratos y órdenes de compra deben ir acompañados de un "certificado de disponibilidad presupuestaria". Además, se introdujeron normas tendientes a la eliminación progresiva de los contratos firmados bajo la antigua ley de contrataciones, a fin de reducir el riesgo de incurrir en deuda flotante.

² Por ejemplo, el estudio titulado "Más crecimiento, más equidad: prioridades de desarrollo en Guatemala", editado en 2008 por Ernesto Stein, Osmel Manzano, Héctor Morena y Fernando Straface, para el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.

³ El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) es un instrumento cuyo objetivo general es evaluar y medir la transparencia de las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio (Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Venezuela). El ILTP involucra analizar tres aspectos de la transparencia: (i) la normativa presupuestaria; (ii) la forma en que se pone en práctica la normativa; y, (iii) la percepción de la transparencia presupuestaria por parte de expertos y usuarios del presupuesto.

También se avanzó en la difícil tarea de frenar y gradualmente corregir el altísimo grado de opacidad que sufre el gasto público ejecutado por fideicomisos. Aunque se trata sólo de primeros pasos, los avances en este esfuerzo incluyeron el registro contable detallado del gasto que ejecutan (y hacerlo público en el SICOIN), obligarlos a reportar en el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones GUATECOMPRAS las compras y contrataciones que realizan (aunque no se sometan plenamente a las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado), e incluirlos como sujetos obligados en la Ley de Acceso a la Información Pública.

No obstante tales avances, sigue habiendo graves deficiencias. Una misión reciente de asistencia técnica del FMI⁴ encontró que las rigideces presupuestarias dificultan la asignación de recursos a áreas prioritarias, limitan la flexibilidad para responder a las crisis, y pueden llegar a interrumpir los pagos para proyectos plurianuales. También encontró que los sistemas internos no proporcionan una estimación fiable de la deuda flotante y no dan certeza de que los gastos se registran adecuadamente cuando se incurre en alguna obligación.

Es por ello que la iniciativa de introducir reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto proporciona una oportunidad única para mejorar la gestión del gasto público, lo cual implica, por una parte, y por pocos que sean, consolidar los avances logrados hasta hoy (a fin de impedir cualquier retroceso o debilitamiento de lo logrado) y, por otra, conseguir avances nuevos. En efecto, año con año han ido incorporándose diversas normas de ejecución presupuestaria en los decretos que aprueban el presupuesto anual y algunas de ellas se repiten consistentemente, evidenciando la necesidad de su incorporación a la Ley Orgánica del Presupuesto. Tomando en cuenta lo anterior, entre los principales aspectos que deberían incorporarse en una reforma a dicho cuerpo legal pueden mencionarse los siguientes:

- Establecer y desarrollar un marco de programación gastos multianual de mediano plazo;
- Facilitar proyectos de inversión mediante la simplificación de los procedimientos de licitación y asignación de los certificados de disponibilidad presupuestal para proyectos plurianuales;
- Establecer un fondo de contingencias y de presupuestación ante emergencias o catástrofes;
- Mejorar el control de los fideicomisos públicos, establecer sanciones por el incumplimiento de las normas presupuestarias, y fortalecer el sistema de cuenta única del Tesoro;
- La obligatoriedad del registro, control y rendición de cuentas del gasto ejecutado por medio de convenios con ONGs y organismos internacionales;
- La obligación de que todas las entidades de la administración pública central, descentralizadas y autónomas, incluyendo a las municipalidades y empresas estatales registren oportunamente las operaciones de gasto en los sistemas Integrado de Administración Financiera (SIAF), Nacional de Inversión Pública (SNIP), de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), y de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala (GUATECOMPRAS), y las sanciones por no hacerlo;
- El registro, control y rendición de cuentas de las transferencias realizadas a las municipalidades y los consejos de desarrollo;
- Transparentar las operaciones de transferencias presupuestarias por medio de su publicación en un sitio electrónico de acceso público, que incluya el propósito, justificación y la

⁴ Mencionado en el reporte “Guatemala: Article IV Consultation”. IMF Country Report No. 12/146. Junio de 2012

documentación de respaldo de cada modificación -tanto de la institución que cede como de la que recibe los espacios presupuestarios-;

- Hacer obligatoria para los contratistas del Estado, excluyendo servicios técnicos y profesionales individuales, la obtención de la certificación de disponibilidad presupuestaria emitida por el Ministerio de Finanzas Públicas, para poder iniciar o ejecutar un contrato que por su monto haya requerido de procesos de cotización o licitación pública para su adjudicación
- Creación de un mecanismo presupuestario que permita la ejecución ágil y eficiente de proyectos financiados con recursos externos para evitar los costos que se generan por el pago de comisiones de compromiso sobre recursos financieros no utilizados, incorporando disposiciones para asegurar la disponibilidad oportuna de espacio presupuestario para la ejecución de tales fondos;
- Hacer efectivo el uso de indicadores y otros instrumentos necesarios para viabilizar la gestión por resultados;
- Hacer efectivas las normas de ley que disponen que el proceso de presupuestación del gasto público debe realizarse en función de las prioridades de Estado que se determinen mediante la efectiva participación de los Consejos de Desarrollo y la SEGEPLAN. Para ello es necesario que el Ejecutivo y el Legislativo se comprometan públicamente a cumplir y respetar dichos procesos; y,
- Crear un mecanismo que facilite la consolidación y acceso público a la información sobre rendición de cuentas del ejecutivo, legislativo, judicial, las municipalidades, consejos de desarrollo, entidades descentralizadas y empresas públicas y crear sanciones para quienes no mantengan la información actualizada.

La propuesta del Ejecutivo en la iniciativa 4461

La iniciativa de ley 4461, que contiene una propuesta de reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, se encuentra bajo estudio y dictamen en las siguientes tres comisiones de trabajo del Congreso de la República: Legislación y Puntos Constitucionales, de Probidad, y Extraordinaria Nacional de Transparencia. En la iniciativa del Ejecutivo se tocan algunos de las reformas identificadas como prioritarias en el apartado anterior, pero se dejan de lado otras. Entre las reformas propuestas por el Ejecutivo a la Ley Orgánica del Presupuesto es pertinente comentar las siguientes:

- Modificaciones al artículo 1: en el inciso a) del artículo 1 se adiciona el tema de la transparencia como uno de los principios bajo los que se organizará el presupuesto, adición que no resulta negativa, pero que necesita definirse para conocer los efectos específicos de la transparencia dentro del presupuesto. En el inciso d) se agrega que la deuda pública deberá negociarse en “las mejores condiciones posibles desde una perspectiva de costo y riesgo”; se estima que esas “mejores condiciones posibles” deben definirse con mayor precisión para que la reforma tenga efectos reales y concretos.
- Adición de artículo 7 “A”: Se define el “Proceso Presupuestario”, lo cual resulta en un aporte doctrinario interesante para guiar la planificación, formulación, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y liquidación del Presupuesto, asegurando la calidad del gasto público.

- Modificaciones a artículos 8 y 12: Establecen que el Organismo Ejecutivo consolidará los presupuestos institucionales y elaborará el presupuesto anual y multianual, en concordancia con los indicadores de desempeño e impacto y los planes operativos anuales. Se estima adecuado explicitar tales elementos, pues deja vinculado el presupuesto con los indicadores de desempeño según planes que consolide SEGEPLAN, lo cual contribuye a realizar una “gestión por resultados”.
- Modificaciones al artículo 26: Se establece que, para la atención de requerimientos derivados de desastres naturales o emergencias, declarados conforme la Ley de Orden Público, el Ejecutivo al emitir la declaratoria deberá incluir las modificaciones o ampliaciones del presupuesto y su distribución analítica, a efecto que el Congreso de la República en un solo acto realice ambas aprobaciones.” Aunque idealmente deseable, es casi imposible en la práctica hacerlo simultáneamente: es necesario establecer un plazo razonable entre la declaratoria y la distribución analítica de las modificaciones presupuestarias.
- Modificaciones al artículo 30: Indica que para la fijación de las cuotas de compromiso, únicamente podrán asignarse recursos de inversión y realizar desembolsos a los programas y proyectos registrados y evaluados en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-, conforme al avance físico y financiero de la obra, el cual debe registrarse en forma mensual; esta modificación se estima adecuada, al vincular el avance financiero al físico y obligar a su registro mensual en el SNIP.
- Modificaciones al artículo 31: Indica que las entidades que reciban “fondos propios” deberán contar con Unidades de Administración Financiera –UDAF- y que éstas deben llevar cuenta corriente de los fondos propios de cada unidad ejecutora y realizar la conciliación mensual de sus saldos a nivel institucional con los registros del Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN-, lo cual es conveniente, aunque también debería ampliarse a cualquier otro sistema contable autorizado por el Ministerio de Finanzas.
- Modificaciones al artículo 32: Se refiere a las “Modificaciones del Presupuesto”, eliminando el término “Transferencias” utilizado actualmente, lo cual no es adecuado pues el artículo 238 constitucional establece este último término. Contempla además 3 formas de aprobar “modificaciones” al presupuesto: (a) Cuando sea de una institución a otra (se entiende que dentro de un mismo organismo o entidad, pero convendría aclararlo): se hará por medio de acuerdo gubernativo; (b) Cuando sea dentro de la misma institución: por acuerdo de la máxima autoridad institucional (convendría pedir la opinión del MFP en ciertos casos calificados); y, (c) Cuando las modificaciones impliquen cambio en las fuentes de financiamiento: con opinión del MFP. Convendría añadir que al notificar las “modificaciones” (al Congreso, al MFP y a la CGC) se incluyera una justificación y descripción detallada, la cual sería información de acceso público. Convendría también añadir sanciones por incumplimiento.
- Modificaciones al artículo 33: Ratifica que los fideicomisos públicos se podrán constituir en cualquier banco del pero agrega que deberán cumplir con las normas establecidas en la presente ley y en las leyes especiales. Se estima adecuado explicitar que los fideicomisos públicos están sujetos a ley del presupuesto.
- Adición de artículo 33 “A”: Se establece posibilidad de delegar funciones (obras y provisión de bienes y servicios) a otras entidades el estado, y a terceras personas únicamente para educación primaria y atención primaria en salud. Esta última acotación podría resultar demasiado restrictiva al limitarla a esos dos casos; convendría aclarar que se puede delegar la prestación de servicios, sujeto a que se cumpla con normas establecidas en convenios que se firmen para el efecto, así como a que no existan conflictos de interés.

- Adición de artículo 42 “A”: Se indica que las municipalidades, entidades de gobierno central, descentralizadas, autónomas y unidades ejecutoras están obligadas a usar los sistemas SIAF. Se estima positivo que se establezca tal obligación. Podría convenir especificar que lo anterior incluye a los consejos de Desarrollo, la USAC, la CDAG, etcétera. Además, ampliar la obligación al uso de otros sistemas como el SNIP, Guatecompras, SIGES, etcétera.
- Modificaciones al artículo 65: Se establece que, de darse el supuesto relativo a la no aprobación del proyecto de presupuesto por parte del Congreso, se facultaría al Ministerio de Finanzas Públicas para que, previa opinión de la Junta Monetaria, pueda emitir y colocar títulos valores hasta por el monto aprobado el año anterior. Asimismo, se facultaría al Ministerio de Finanzas Públicas para emitir, negociar y colocar los títulos valores hasta por un monto igual al de los vencimientos de títulos valores que se produzcan durante el ejercicio fiscal para el cual no fue aprobado un nuevo presupuesto. Se estima que esta norma podría contravenir el mandato constitucional de requerir, para toda nueva deuda, la aprobación previa del Congreso.
- Modificaciones al artículo 69: Se faculta al Ministerio de Finanzas para realizar operaciones de gestión de pasivos en el mercado local y en el internacional (recompras, canjes y otras operaciones de ingeniería financiera) a efecto de mitigar los riesgos inherentes al portafolio de deuda. Se estima que el término “operaciones de ingeniería financiera resulta demasiado amplio y ambiguo, por lo que convendría precisarlo.
- Modificaciones al artículo 72: Faculta al Ministerio de Finanzas para emitir y colocar en cada ejercicio fiscal, títulos valores hasta por un monto igual al de los vencimientos del principal de los títulos que se produzcan en cada uno de los referidos ejercicios fiscales, siempre que los respectivos certificados representativos globales de dichos títulos continúen vigentes. Esta norma daría una autorización previa para emitir deuda, lo cual podría ser inconstitucional, pues cada emisión debería incluirse en el respectivo presupuesto anual.
- Adición de artículo 80 “A”: Establece multas para el funcionario que incumpla con las obligaciones que le asigna el artículo 15 de esta. Asimismo sanciona al funcionario que adquiera compromisos o devengue gastos para los cuales no existan saldos disponibles. Se estima positivo incorporar estas sanciones, aunque convendría ampliarlas a toda la ley orgánica, obligando a la Contraloría a imponer las multas respectivas.

Por otra parte, es menester hacer hincapié en algunos temas importantes que no fueron incluidos en la propuesta del Ejecutivo y que ameritan modificarse en la Ley Orgánica del Presupuesto:

- Normas para el registro, control y rendición de cuentas del gasto ejecutado por ONGs y organismos internacionales;
- Normas para la aprobación, registro, control y rendición de cuentas de transferencias realizadas a municipalidades y consejos de desarrollo;
- Obligar a contratistas del Estado a obtener certificación de disponibilidad presupuestaria emitida por el MFP para poder ejecutar un contrato que haya requerido de cotización o licitación, obligación que debe cumplirse en cada ejercicio fiscal en que esté vigente el contrato;
- Incluir explícitamente a los fondos sociales y a los fideicomisos públicos entre las entidades obligadas a cumplir con esta ley;
- Establecer un mecanismo presupuestario que permita ejecución ágil de proyectos financiados con recursos externos para evitar los costos que se generan por el pago de comisiones de

- compromiso para asegurar la disponibilidad oportuna de espacio presupuestario para la ejecución de tales fondos; y,
- Institucionalizar mecanismos similares a un Observatorio del Gasto Público, encargado de emitir recomendaciones para mejorar la calidad del gasto público.

Conclusiones

Un adecuado proceso presupuestario es fundamental para mejorar la eficiencia y la transparencia en el gasto público, así como para combatir los severos problemas de corrupción que afectan la correcta ejecución del presupuesto y debilitan gravemente la institucionalidad pública. La transparencia en el gasto público y la calidad de dicho gasto requieren que existan normas presupuestarias claras y efectivas que minimicen la discrecionalidad y el desperdicio de recursos.

La coyuntura actual, en que se busca introducir reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, proporciona una oportunidad única para mejorar la gestión del gasto público, lo cual implica, por una parte, consolidar los avances logrados e impedir cualquier retroceso o debilitamiento de lo logrado y, por otra, conseguir avances nuevos. Estas reformas deberían lograrse antes de iniciar la discusión del proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado para 2013.

Resultan, pues, urgentes las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, a efecto de que las normas de ejecución presupuestaria anuales sean incorporadas a la ley orgánica, en especial aquellas relacionadas con la transparencia y eficiencia del gasto público y con la administración del financiamiento externo y la deuda pública; así como las que se relacionan con el cumplimiento obligatorio de todas las entidades de utilizar los sistemas electrónicos de gestión de los recursos públicos y las que evitan que se genere deuda flotante.

La Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo –ATAL– reúne a CACIF, CIEN, FUNDESA y Fundación 2020 en una iniciativa que busca brindar apoyo técnico al Organismo Legislativo para el desarrollo, discusión, aprobación y seguimiento de leyes que mejoren el nivel de vida de todos los guatemaltecos.

CONSULTAS: atal.guatemala@gmail.com