

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Ciencias Económicas
Licenciatura en Contaduría Pública y Auditoría



**Análisis de la vinculación Plan-Presupuesto en una secretaría de gobierno
central ubicada en el Departamento de Guatemala.**

(Tesis de Licenciatura)

Darío Roboham Ríos Méndez.

Guatemala, marzo de 2018

**Análisis de la vinculación Plan-Presupuesto en una secretaría de gobierno
central ubicada en el Departamento de Guatemala.**

(Tesis de Licenciatura)

Darío Roboham Ríos Méndez

Lcdo. Víctor Hugo Estrada Santizo, (Asesor)

Lcda. Antonieta de Alfaro (Revisora de estilo)

Guatemala, marzo de 2018

Autoridades de la Universidad Panamericana

M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Rector

Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrectora Académica

M. A. César Augusto Custodio Cobar

Vicerrector Administrativo

EMBA. Adolfo Noguera Bosque

Secretario General

Autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas

M. A. Ronaldo Girón

Decano

M Sc. Samuel Aron Zabala Vásquez

Coordinador

Guatemala, septiembre de 2017

Señores

Facultad de Ciencias Económicas

Presente

Por este medio doy fe que soy autor de la tesis titulada “Análisis de la vinculación Plan-Presupuesto en una secretaría de gobierno central ubicada en el Departamento de Guatemala”, y confirmo que respeté los derechos de autor de las fuentes consultadas y consigné las citas correspondientes.

Acepto la responsabilidad como autor del contenido de la presente tesis de licenciatura y para efectos legales soy el único responsable del contenido del presente trabajo.

Atentamente,



Darío Roboham Ríos Méndez

Licenciatura en Contaduría Pública y Auditoría

Carné 201702271

REF.:C.C.E.E.LIC.CPA.A06-PS.003.2018

**LA DECANATURA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
GUATEMALA, 28 DE FEBRERO DE 2018**

DICTAMEN

Tutor: Licenciado Victor Hugo Estrada Santizo
Revisor: Licenciada Antonieta De Alfaro
Carrera: ACCA En Contaduría Pública y Auditoria

Tesis titulada: "Análisis de la vinculación Plan Presupuesto en una secretaría de gobierno central ubicada en el Departamento de Guatemala."

Presentada por: Darío Roboham Ríos Méndez.

Decanatura autoriza la impresión, como requisito previo a la graduación profesional.

En el grado de: Licenciado.


Vo.Bo. M.A. Ronaldo Giron
Decano
Facultad de Ciencias Económicas



Guatemala, 27 de septiembre de 2017

Señores
Facultad Ciencias Económicas
Universidad Panamericana
Presente

Estimados Señores:

En relación a la asesoría de la Tesis titulada “**Análisis de la vinculación Plan-Presupuesto en una secretaría de gobierno central ubicada en el Departamento de Guatemala**” realizada por Darío Roboham Ríos Méndez, carné 201702271, estudiante de la Licenciatura en Contaduría Pública y Auditoría, he procedido a la asesoría de la misma, observando que cumple con los requerimientos establecidos en la reglamentación de Universidad Panamericana.

De acuerdo con lo anterior, extiendo por este medio dictamen de aprobado.

Al ofrecerme para cualquier aclaración adicional, me suscribo de ustedes.



Licenciado Víctor Hugo Estrada Santizo
Colegiado Activo No. 6,546

Guatemala 9 de noviembre de 2017

Señores

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Panamericana

Presente

Estimados señores

En relación a la Asesoría de Tesis titulada **“Análisis de la vinculación Plan-Presupuesto en una secretaría de gobierno central ubicada en el Departamento de Guatemala”**, realizada por Darío Roboham Ríos Méndez, identificado con el carnet 201702271 estudiante de la Licenciatura en Contaduría Pública y Auditoría, he procedido a la revisión de estilo de la misma, observando que cumple con los requerimientos establecidos en la Reglamentación de la Universidad Panamericana.

De acuerdo con lo anterior extiendo por este medio el respectivo dictamen de aprobado.

Al ofrecerme para cualquier aclaración adicional, me suscribo de ustedes


Lcda. Antonieta de Alfaro
Colegiada 12975

Dedicatoria

- A Dios** Por darme la sabiduría y la fortaleza necesarias para poder lograr las metas en esta etapa de mi vida.
- A mi familia** Por apoyarme incondicionalmente desde el inicio de mis estudios, y estar a mi lado para poder lograr esta meta tan importante.
- A mis compañeros** Por ser parte de la fortaleza con sus consejos y su valioso apoyo a lo largo de este proceso.
- A mis tutores** Porque cada uno fue parte esencial en este sueño llevado a la realidad.
- A Upana** Por permitirme lograr esta meta con éxito.

Contenido

Resumen	i
Introducción	ii
Capítulo 1. Marco contextual	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Planteamiento del problema	3
1.3 Pregunta de investigación	3
1.4 Justificación	4
1.5 Objetivos	5
1.5.1 Objetivo general	5
1.5.2 Objetivos específicos	5
1.6 Alcances y límites	6
Capítulo 2. Marco teórico	7
2.1 Plan	7
2.2 Planificación	7
2.3 Presupuesto	10
2.4 Ingresos	22
2.5 Sobre la vinculación plan-presupuesto	24
Capítulo 3. Marco metodológico	26
3.1 Tipo de investigación	26
3.2 Sujetos de la investigación	26
3.3 Instrumentos de recopilación de datos	27
3.4 Muestreo	28

Capítulo 4. Resultados de la investigación	29
4.1 Resultados del cuestionario 1	29
4.2 Resultados del cuestionario 2	30
Capítulo 5. Discusión y análisis de resultados	34
Conclusiones	38
Referencias bibliográficas	42
Anexos	43

Resumen

En el presente informe de investigación se describen los resultados del “Análisis de la vinculación Plan-Presupuesto en una secretaría de gobierno central ubicada en el Departamento de Guatemala”, los cuales se respaldan en la definición de los conceptos y principios presupuestarios básicos; en las etapas y elementos necesarios para la ejecución presupuestaria de una Secretaría de Gobierno central del departamento de Guatemala; y en la normativa vigente aplicable, representada con datos técnicos y financieros que permiten un mejor análisis de interpretación y consideración de su correcta aplicación.

El documento también da a conocer las características y datos relacionados con la elaboración del plan y del presupuesto, para identificar porqué y para qué de su elaboración, así como el grado de importancia que tiene la vinculación entre ambos. Es importante destacar que si el grado de efectividad de la vinculación entre plan-presupuesto es alto, se genera un impacto positivo en la ejecución de la secretaría de gobierno, además de evidenciar que el control interno de dicha entidad pública es efectivo.

Introducción

El presupuesto es una herramienta que todo sujeto o entidad, ya sea esta pública o privada, puede utilizar para dirigir el rumbo que pretende darle a la misma. Establece una herramienta que le permite a una entidad pública, cumplir con la generación de bienes y servicios que van enfocados a satisfacer las necesidades de la población; la relación que debe existir entre los objetivos y los recursos es la que le da sentido al presupuesto debido a que, si estos no tienen relación el uno con el otro, el presupuesto pasaría a ser solo un listado de compras que una institución de gobierno pretenda realizar en un ejercicio fiscal.

Por lo antes descrito, el objetivo de la investigación fue determinar la incidencia de que exista una correcta vinculación entre el Plan y el Presupuesto, de una Secretaría del Gobierno Central ubicada en el Departamento de Guatemala.

La investigación se apoyó en las técnicas y fases del proceso presupuestario, con el fin de evidenciar los beneficios de cumplir a cabalidad con lo establecido para la ejecución del mismo. Además de cambiar la percepción del presupuesto como un trámite legal para transformarlo en una herramienta que facilita que la ejecución presupuestaria de una entidad, se realice con efectividad, al mismo tiempo que contribuye al monitoreo y cumplimiento de las metas y objetivos que la misma se haya planteado cumplir, durante la ejecución de un período.

La metodología utilizada para la recolección de los datos permitió ir de lo singular a lo particular; de lo general a lo específico por lo que no fue difícil resaltar los puntos importantes que serán de beneficio para futuras consultas. La información recopilada se distribuye como sigue:

- a. Capítulo 1: incluye los antecedentes de la planificación y el presupuesto, así como la normativa que rige a uno y otro proceso. Así también, describe el problema, la justificación y objetivos de la investigación, y los alcances y límites que enfrentó el investigador durante el periodo de la investigación.

- b. Capítulo 2: describe el marco teórico, técnico y científico que ampara al informe, y que se utilizan en el tema de la vinculación plan-presupuesto.

- c. Capítulo 3: enuncia el marco metodológico de la investigación, es decir, el tipo de investigación; los sujetos que aportaron de manera directa o indirecta los datos recolectados; los instrumentos diseñados para recabar la información y el diseño metodológico utilizado para alcanzar los resultados contenidos en este informe.

- d. Capítulo 4: presenta los resultados obtenidos a través de los instrumentos diseñados para los sujetos del estudio. Además, se hace el análisis y discusión correspondientes, con el fin de poner en evidencia las conclusiones finales de la investigación.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones a las cuales se llegó con la información producto de la investigación de campo e investigación teórica. Así como la lista de referencias bibliográficas que apoyan el marco teórico y los anexos que tratan de dar al lector información adicional y complementaria del cuerpo del trabajo.

Capítulo 1

Marco contextual

1.1 Antecedentes

Así como lo establece la guía conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala (2013), la planificación es el instrumento que el gobierno utiliza para definir el rumbo o destino del país, y para que se considere factible debe responder a tres preguntas, ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar?.

La primera pregunta se puede responder con un análisis de la situación social y económica del país, apoyándose en el uso de información estadística confiable. La respuesta de la segunda interrogante, está relacionada con los objetivos del gobierno vigente, y la tercera respuesta requiere el análisis de las distintas opciones para elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes.

Sin embargo, para los efectos de esta investigación, se ahondará en la importancia de la tercera pregunta la cual se enfoca en la planificación, y da respuesta a ¿cómo podemos llegar? En general la planificación ha de ser operativa, y debe de incluir el diseño de productos y procesos, y el cálculo de los insumos que se necesitarán para concretar los objetivos propuestos en el ejercicio estratégico. Además, es necesario asignar los recursos económicos que se requieran para ejecutar tales propuestas.

Según Garnier (2000), en las discusiones que se dan sobre la asignación de los recursos públicos, con frecuencia se tiende a ver el presupuesto como un instrumento técnico, mediante el cual los gobiernos optimizan la asignación de los recursos públicos, para que estos sean destinados efectivamente a la satisfacción de preferencias y necesidades de la sociedad. Conforme a esta óptica, la tarea consistiría en tener la capacidad de descubrir esas preferencias y reflejarlas fielmente mediante la asignación eficiente de los recursos públicos.

En Guatemala también se puede observar esta misma tendencia, debido a que las normativas para la planificación del presupuesto tienen que cumplirse a cabalidad para que el plan sea aprobado; dentro de los requisitos que las normativas incluyen se pueden mencionar: el cumplimiento de los planes de gobierno, los cuales van enfocados hacia el desarrollo de la sociedad; los mandatos legales de la institución; y las estrategias establecidas para el cumplimiento de los objetivos, mismos que tienen como beneficiario final a la población.

Como lo indica Paredes (2006), el presupuesto establece una herramienta que le permite a una entidad pública, cumplir con la generación de bienes y servicios que van enfocados a satisfacer las necesidades de la población, de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía. En este contexto, el presupuesto público tiene dos elementos fundamentales: uno que va relacionado con los objetivos y los resultados esperados y, el otro, con la programación y asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de dichos objetivos.

La relación entre estos dos elementos (objetivo versus recursos), es la que le da sentido al presupuesto debido a que, si estos no tienen relación el uno con el otro, el presupuesto pasaría a ser un listado de compras que una institución de gobierno pretende realizar en un ejercicio fiscal. Partiendo de esta premisa es importante recordar que, los objetivos son los que están incluidos en el plan, y los recursos son los que se programan en el presupuesto, razón por la que también se le da el nombre de vinculación plan-presupuesto.

El presupuesto es una herramienta que todo sujeto o entidad, ya sea esta pública o privada, puede utilizar para dirigir el rumbo que pretende darle a la misma. Está compuesta por distintos elementos dentro de los cuales pueden mencionarse el plan operativo anual, el multianual, el plan estratégico, la programación presupuestaria, entre otros. Asimismo, enmarca distintos procesos o etapas, tales como la formulación, discusión y aprobación, ejecución, y la evaluación y seguimiento del mismo.

Para que un presupuesto tenga un alto grado de efectividad, todas sus etapas y elementos deben de estar concatenados y tener correspondencia el uno con el otro; es decir, la ejecución presupuestaria debe tener relación con lo que se formuló en el plan; la evaluación y el seguimiento también debe

enfocarse a los objetivos y resultados que fueron planificados inicialmente; la programación presupuestaria debe responder a los objetivos planteados, etc.

Autores como Gonzalo Martner, Fabricio Paredes, Leonardo Garnier, entre otros, así como la normativa que rige el presupuesto de Guatemala, mencionan y explican sobre la vinculación que ha de existir entre los objetivos y actividades que son planteadas en el plan, y la asignación de recursos financieros a cada una de las actividades e insumos que sean necesarios para el cumplimiento de dichos objetivos.

1.2 Planteamiento del problema

A pesar de toda la teoría existente, en la práctica se puede observar que algunos entes, no obstante que durante la formulación realizan el proceso de asignar los recursos financieros a las actividades e insumos que se han planificado, en muchas ocasiones este financiamiento (con relación a montos y cantidad de insumos) se encuentra alejado de la realidad, lo cual repercute al momento de encontrarse en la etapa de ejecución presupuestaria, debido a que esta última termina por tener un bajo grado de relación con respecto a la planificación.

Por lo anterior, esta investigación está encaminada a identificar cuáles son las ventajas de que exista una vinculación plan-presupuesto no solo durante la fase de formulación, sino también durante el proceso de ejecución presupuestaria; así como en determinar las desventajas más significativas de que dicha vinculación no exista. Para ello se trabajó en una secretaría del gobierno central, ubicada en el departamento de Guatemala.

1.3 Pregunta de investigación

¿Cuál es la incidencia de que exista una correcta vinculación entre Plan-Presupuesto, en una Secretaría del Gobierno Central, ubicada en el Departamento de Guatemala?

1.4 Justificación

Las instituciones públicas basan su gestión en los planes de gobierno y en el presupuesto que les es aprobado cada año; esta aprobación depende de lo que las mismas instituciones solicitan en sus planes institucionales y, al presupuesto que solicitan para que mencionados planes se lleven a cabo. Es por esta razón que los planes y la formulación presupuestaria son fundamentales para la fase de ejecución presupuestaria, debido a que esta última se basa en las anteriores.

En teoría, la ejecución presupuestaria debería coincidir con las actividades contenidas en el plan; el fenómeno visto, o inconsistencia que más se puede observar (y que es lo que ha motivado la selección del tema de esta investigación), es que al momento de estar desarrollando la etapa de ejecución presupuestaria, la mayoría de las actividades que se ejecutan en el ejercicio fiscal, así como la adquisición de insumos durante el mismo, no coinciden con lo que se presupuestó al momento de la etapa de formulación, lo cual ocasiona que los planes no se cumplan, o que se estén modificando constantemente, por ende, el presupuesto autorizado también se mantiene en constante modificación para que se puedan erogar los gastos. Es importante mencionar que en ocasiones las metas y objetivos planificados también deben ser modificados, en consecuencia de las modificaciones al presupuesto asignado inicial.

La vinculación plan-presupuesto, debe estar lo más apegada posible a la realidad, esto conllevará a que el proceso de ejecución presupuestaria sea más factible, más transparente y más sistematizado, al mismo tiempo que será más efectivo. Asimismo, permitirá realizar un seguimiento oportuno a las metas y objetivos que fueron definidos en el plan, debido a que estas no estarán siendo replanteadas sobre la marcha.

Son muchas las ventajas que se pueden obtener de que en la etapa de ejecución presupuestaria se utilice la vinculación plan-presupuesto que se propuso para la formulación del presupuesto, entre las cuales se pueden mencionar: a) Se pueden realizar proyecciones y cronogramas de las compras y contrataciones, tomando como base el plan y, teniendo la certeza de que este último no sufrirá modificaciones relevantes cuando se esté ejecutando. b) Se reducirán los inconvenientes o atrasos que pueda ocasionar, el hecho de que una actividad no esté presupuestada. c) Se reduce el número

de modificaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal, que si bien es cierto no contraviene a los procedimientos de la institución, nos dice mucho con relación a si existe o no, una buena planificación. d) Al poder comprobar que la ejecución tiene correlación con la planificación, se incrementa la transparencia del gasto.

La investigación sobre la existencia de una vinculación efectiva plan-presupuesto, se justifica en virtud de la necesidad de evaluar y analizar el grado de ejecución que se alcanza de lo planificado, dado que las instituciones públicas y el gobierno como tal, proponen en sus planes (institucionales y de gobierno), lo que pretenden realizar durante su gestión. En consecuencia, es importante analizar la conexión metodológica e institucional de estos dos procesos (planificación y ejecución presupuestaria), considerando que el resultado de ambos, refleja el aporte con el que una institución pública contribuye al desarrollo del país.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo general

Determinar la incidencia de que exista una correcta vinculación entre el plan y el presupuesto, en una Secretaría de Gobierno Central, ubicada en el departamento de Guatemala.

1.5.2 Objetivos específicos

- a. Analizar el grado de congruencia y compatibilidad entre la planificación y el presupuesto (planificado vs. ejecutado), de la institución sujeta al estudio.
- b. Identificar las causas más frecuentes que impiden una efectiva vinculación entre el plan y el presupuesto, para que una vez identificadas, sea factible subsanar esas debilidades.

- c. Emitir una opinión académica sobre el impacto que puede provocar el alto grado de efectividad en la vinculación plan-presupuesto, no solo durante la fase de formulación, sino también durante la fase de ejecución presupuestaria.

1.6 Alcances y límites

La investigación fue enfocada en la ejecución presupuestaria de una Secretaría de Gobierno Central, ubicada en el departamento de Guatemala; para lo cual se tomaron como base los ejercicios fiscales 2015 y 2016, porque ambos fueron aprobados en el Presupuesto General de la Nación.

El investigador se enfocó exclusivamente al estudio y análisis de la ejecución y planificación financiera, sin adentrar en el nivel de respuesta que brinda a las necesidades de la población a través de los diferentes tipos de planificación

Los resultados de la investigación serán utilizados únicamente para evidenciar y alcanzar los objetivos generales y específicos anteriormente descritos, sin menospreciar la ardua labor que realiza la institución.

No se realizará el análisis del porcentaje de ejecución de 2016, porque se considera que para ese año hubo ampliaciones al presupuesto de la Secretaría, factor que dificultaría realizar una comparación real entre el monto planificado y el monto ejecutado final, puesto que este último será mayor al aprobado en el presupuesto inicial.

Capítulo 2

Marco teórico

2.1 Plan

Como lo indica la Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el Sector Público de Guatemala (2013), es el documento de gestión operativa que refleja los detalles de los productos y servicios que la institución tiene programado realizar durante un año y que facilita el seguimiento de los procesos requeridos para la producción de bienes y servicios, los cuales se concatenan con el presupuesto en las categorías presupuestarias. Es la herramienta concreta de gestión operativa de la planificación estratégica y multianual que explicita los resultados estratégicos de la institución en un plan de acción institucional de corto plazo.

2.2 Planificación

La idea central de la planificación es la de racionalidad. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir "racionalmente" qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse.

De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos. Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adoptado, se transforma en actividad; se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias (Martner, 1978).

2.2.1 Principios de la planificación

Como lo indica Garnier (2000), los principios de la planificación son los siguientes:

- a) Principio de racionalidad. La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos.
- b) Previsión. La programación es previsión del futuro. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia delante. En función de este principio, se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican.
- c) Universalidad. En virtud de este principio, la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo, y prever las consecuencias que producirá su aplicación.
- d) Unidad. Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí y formen un todo orgánico y compatible.

Este principio está estrechamente ligado al concepto de coordinación, como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y de dar como consecuencia, un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no deliberadamente ajustadas.

- e) Continuidad. La programación no tiene fin en el tiempo; en efecto, mientras subsistan las empresas, el Estado y las familias, se deberán hacer cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá.

- f) Inherencia. La programación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración. El Estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del Estado, como la administración de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas.

2.2.2 Proceso de planificación

Algunas de las fases planteadas por Paredes (2006), para el proceso de planificación presupuestaria son las siguientes:

- a. Formulación

Consiste en efectuar un diagnóstico en el ente económico (pasada y actual) con la finalidad de pronosticar y fijar objetivos, Paredes (2006).

La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que permanecerá comprendida dentro de la órbita del programa. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas.

La prognosis tiene por objetivo visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. El programador, conforme a las líneas generales establecidas en la política sobre la materia, formula metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula, aplicando coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas (Martner, 1978).

- b. Discusión y aprobación

Una vez formulado el plan de acción, queda por parte de los órganos superiores dentro de cada organización, estudiar los planes de acuerdo a las necesidades y recursos que posean, para de esta manera opinar y aprobar las metas a desarrollarse en el futuro, Paredes (2006).

c. Evaluación

Juicio crítico que mide el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, para introducir ajustes a la coyuntura. La evaluación presupuestaria es el conjunto de procesos de análisis para determinar sobre una base continua en el tiempo, los avances físicos y financieros obtenidos a un momento dado, así como su incidencia en el logro de los objetivos institucionales. (Paredes, 2006).

d. Reformulación

Implica una selección adecuada y oportuna de medidas correctivas, en base a los resultados obtenidos de la evaluación. (Paredes, 2006).

2.3 Presupuesto

Todos tenemos nociones de qué es el presupuesto, pues es una palabra que usamos con frecuencia, por ejemplo cuando deseamos hacer una compra y decimos “se sale de mi presupuesto” estamos haciendo alusión a la idea que el presupuesto es el máximo que podemos gastar de acuerdo a los ingresos con que contamos.

El presupuesto público maneja los mismos conceptos, y se dice que: El presupuesto es el límite de gastos que una entidad puede realizar durante un año, de acuerdo a los ingresos que espera recibir, y debe ser la expresión financiera de los programas y proyectos que ejecutará para alcanzar los objetivos del plan de gobierno, Paredes (2006).

Es importante mencionar que el presupuesto no es:

- a. Una copia de los gastos del año anterior, con algún monto adicional para cubrir el incremento de los precios. Cada año es distinto y las entidades están obligadas a revisar sus planes y los objetivos planteados para el año que está por empezar, a fin de brindar los bienes y servicios que de acuerdo a la ley deben proveer a la población.

- b. Invariable. Cuando sea necesario el presupuesto puede cambiarse, siempre que se consideren las consecuencias del cambio. Así, por ejemplo si se ha presupuestado una compra de cinco vehículos, pero durante el proceso de ejecución se establece que lo necesario con mayor urgencia es la adquisición de equipo de cómputo, entonces se pueden comprar menos vehículos y adquirir el equipo.

Es muy importante tomar en cuenta que, cada incremento en cualquiera de los rubros de un presupuesto, requiere del débito de otro rubro y, que a pesar de que el presupuesto puede ser flexible, no podría ser modificado en su totalidad; los ajustes tendrían que ser justificables de acuerdo a imprevistos que no generen cambios sustanciales en la planificación, a menos que exista un mandato legal para el efecto.

- c. Sólo un trámite legal. El presupuesto no forma parte de una propuesta financiera que luego queda en el olvido. Es una herramienta que se debe consultar en el trabajo diario, comprobar mensualmente, controlar constantemente y evaluar. (Ministerio de Finanzas Públicas 1992)

2.3.1 Importancia del presupuesto

El presupuesto es una herramienta esencial para cualquier persona, empresa o entidad pública. Un ente sin un presupuesto, es como un barco sin timón. El Ministerio de finanzas públicas, en su publicación “aprendiendo aspectos básicos sobre el presupuesto”, indica lo siguiente:

En el sector público, la elaboración del presupuesto permite estimar los recursos con que contaremos y distribuirlos de acuerdo a las prioridades del gobierno entre las distintas instituciones. Indica el límite de gasto de cada entidad, para realizar las actividades requeridas para alcanzar sus planes y objetivos a través de sus programas y proyectos.

El presupuesto constituye una buena base para la transparencia en el uso de los recursos públicos, pues permite conocer de manera ordenada el destino del gasto realizado por las entidades públicas, y de esa forma permite evaluar los resultados de la gestión pública.

2.3.2 Tipos de presupuesto

Según Guerrero & Valdés (s.f.) los tipos de presupuesto son:

a. Análisis costo beneficio

Un sistema muy frecuente de presupuestar es a través del análisis costo beneficio. Cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios (sociales, económicos, políticos, etc.) y un conjunto de costos necesarios para financiarlo.

Generalmente, las agencias subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, pero en cualquier caso se puede obtener una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una jerarquización. El problema aquí puede ser el de la visión o composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto,

b. Presupuesto base cero

Es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales. Esta técnica busca analizar demandas presupuestales sin el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento. En este sistema los programas y actividades se organizan y presupuestan en un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones, y análisis de todas las operaciones propuestas.

Los programas y actividades son analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades. El objetivo es determinar el nivel en el cual cada actividad o programa debe llevarse a cabo. El supuesto fundamental de este sistema es que es posible asignar recursos presupuestales a través de un sistema de jerarquización de programas y alternativas.

En este modelo se encuentran sobre todo problemas de tipo técnico: los criterios para una evaluación que permita ser verdaderamente comparativa, así como la objetividad para realizar la jerarquización del conjunto de los programas. Con el presupuesto de base cero,

una agencia (generalmente central) tendría que evaluar si el programa se justifica, si justifican sus objetivos y misiones originales, y si no hay un programa alternativo que pudiera alcanzar esos objetivos en condiciones más eficientes y con mayores beneficios.

c. Presupuesto incremental

Supone incrementos más o menos justificados al nivel de financiamiento del año anterior. Supone que el programa en cuestión debe mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Las agencias hacen sus estimaciones presupuestales (tomando en cuenta la inflación, las necesidades nuevas, etc.) y mandan hacia arriba sus solicitudes.

Esta técnica supone el cálculo presupuestal tomando como base el presupuesto del año anterior, y a partir de este se estima un incremento porcentual para el año siguiente. Dentro de este esquema se destinan asignaciones inerciales cada período fiscal, donde la posibilidad de incorporar nuevos programas es prácticamente nula.

d. Presupuesto tradicional

El presupuesto tradicional o presupuesto por objetos específicos de gasto surgió a finales del siglo XIX y principios del XX y estaba enfocado al control efectivo de las cuentas, objetos específicos de gasto presupuestales y, en menor medida a la eficiencia.

Uno de los rasgos principales del presupuesto tradicional es que se especificaban los techos de las partidas en el proceso de asignación presupuestaria y aseguraba que las agencias no gastaran por encima de lo asignado. Este presupuesto no brindaba información acerca del objeto del gasto, o sobre la eficiencia y efectividad de los programas, más bien se enfocaba a un control fuerte antes del gasto, más que en los resultados que ejercían las instituciones del sector público.

e. Presupuesto por desempeño

Se basa en períodos de largo plazo donde se evalúa el desempeño de cada dependencia del gobierno y los recursos se destinan a partir de la relación entre las actividades que cada

agencia realiza y los costos para producirlas. El criterio principal en la asignación y evaluación de recursos es la eficiencia con que cada dependencia ejerce el gasto, dejando de lado la evaluación sobre los resultados del gasto público.

f. Presupuesto por programas

Surgió a principios de los años sesenta y se enfocaba en la planeación de los recursos públicos y vinculaba el costo de los programas con sus resultados, estableciendo objetivos generales y específicos y los pasos para conseguir tales objetivos. Esta técnica estaba orientada no solo a las acciones inmediatas del gobierno, sino también a las metas de largo plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo.

g. Presupuesto por resultados

Por otro lado, la planificación debe ser operativa y responder a la pregunta ¿cómo podemos llegar? mediante el diseño de los productos y los procesos, y el cálculo de los insumos que se necesitarán para concretar los objetivos propuestos en el ejercicio estratégico.

Además, se requiere disponer y asignar los recursos económicos necesarios para llevar a cabo tales propuestas, y coordinar la acción de las instituciones y las entidades involucradas. Este proceso conlleva el uso de metodologías que aseguren que la planificación operativa se basa en razonamientos lógicos y que aprovechen el conocimiento de los actores.

El uso de la metodología del modelo lógico o de la cadena de resultados, permite ordenar adecuadamente las relaciones causa-efecto que deben existir entre un objetivo estratégico, el programa que se llevará a cabo para lograrlo, los productos que las instituciones deberán desarrollar para ponerlo en marcha y los procesos e insumos que se requerirán. (Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el Sector Público de Guatemala, 2013).

2.3.3 El proceso presupuestario del Gobierno Central

El Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (1992), en su publicación “Aprendiendo aspectos básicos del presupuesto”, divide el proceso presupuestario en las siguientes etapas:

a. Formulación

El proceso de formulación se puede dividir en Programación que es la etapa en que, de acuerdo a la información proporcionada por los diferentes participantes en el proceso, se determinan los ingresos que se estima alcanzar y las prioridades del Gobierno, se definen los techos presupuestarios, los que con el aval del Gabinete Económico y de la Presidencia se trasladan a las instituciones y estas en función de sus objetivos y prioridades asignan recursos a los diferentes programas y proyectos, conformando así el anteproyecto de presupuesto, el cual es analizado posteriormente por la Dirección Técnica del Presupuesto y presentado al Congreso de la República.

b. Discusión y aprobación

En la comisión de finanzas se realizan las primeras discusiones del proyecto de presupuesto y posteriormente se somete a discusión en el pleno del Congreso de la República. En caso de no ser aprobado el proyecto de presupuesto, sigue vigente el presupuesto del año anterior.

c. Ejecución presupuestaria

En función de la programación de cuotas de compromiso y devengado, las entidades públicas proceden a realizar los procesos de compras registrando en el sistema aquellos contratos que se establezcan y luego se registrarán los montos financieros que representan los bienes y servicios recibidos, posteriormente se cancela a los proveedores.

d. Evaluación

En el Ministerio de Finanzas se realiza cuatrimestralmente según el avance de la dotación de bienes y servicios a la población y relacionándolo con el avance financiero de la ejecución presupuestaria.

e. Control

Se refiere al control interno y al control externo. El control interno se realiza en cada entidad y está a cargo de las oficinas de Auditoría Interna y el control externo está normado en la Ley de la Contraloría General de Cuentas.

2.3.4 Clasificaciones presupuestarias

El Manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, establece los siguientes tipos de clasificación presupuestal:

a. Clasificación Institucional

El clasificador institucional organiza al Sector Público en: Gobierno General y Empresas Públicas. Esta sectorización de las instituciones y unidades gubernamentales del Sector Público se basa, no sólo en los aspectos jurídicos de su constitución, sino también en los aspectos económicos, presupuestarios y de relevancia estadística, que las hacen partícipes o copartícipes en la implementación de las políticas de Estado.

La clasificación institucional es el reflejo de lo que el sistema presupuestario y la contabilidad fiscal definen como Sector Público, para efectos de control presupuestario y patrimonial del Estado y la generación de estadísticas fiscales.

b. Clasificación geográfica

Esta clasificación ordena, agrupa y presenta las transacciones económico financieras que realizan las instituciones del Sector Público, en las distintas regiones del territorio nacional, toma como unidad básica la división política de la República de Guatemala.

La clasificación geográfica permite identificar hacia donde se destinan los bienes y servicios que se producen, así como el origen de los insumos o recursos reales que se utilizan, permite además ubicar geográficamente la unidad responsable de la ejecución de los programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras, que integran su presupuesto.

c. Clasificación por finalidad, función y división

La clasificación por finalidad, función y división del Sector Público (o simplemente clasificación funcional), es una clasificación detallada de los objetivos socioeconómicos que persiguen las instituciones públicas por medio de distintos tipos de erogaciones que realizan.

La clasificación funcional permite realizar comparaciones internacionales respecto al alcance de las funciones económicas y sociales que desempeña el Sector Público en cada país. De la misma manera que esta clasificación neutraliza los efectos de los cambios en la organización dentro del Sector Público, también neutraliza los efectos de las diferencias en la organización entre los países.

En un país por ejemplo, todas las funciones relacionadas con el abastecimiento de agua pueden estar a cargo de un solo organismo gubernamental, mientras que en otros pueden estar distribuidas entre departamentos encargados del medio ambiente, la vivienda y el desarrollo industrial.

d. Clasificación por tipo de gasto

Con esta clasificación el destino del gasto se agrupa en los diferentes programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras que ejecutan las instituciones, entidades y dependencias del sector público, de acuerdo con los bienes y servicios a producir y prestar, respectivamente, con el propósito de identificar si estos tienen por finalidad apoyar la gestión administrativa de las dependencias del sector público, (en las empresas públicas, la realización de acciones u operaciones de tipo empresarial), incrementar la calidad del recurso humano, la ejecución de proyectos y obras públicas, la inversión financiera y las transacciones del servicio y pago de la deuda pública.

e. Clasificación por fuentes de financiamiento

Esta clasificación permite identificar las fuentes u orígenes de los ingresos que financian los egresos y precisar la orientación específica de cada fuente, a efectos de controlar su aplicación.

f. Clasificación de recursos por rubros

En la clasificación de los recursos por rubros se ordenan los que provienen de fuentes tradicionales, como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público, como la venta de activos, de títulos y de acciones y de rentas de la propiedad; y, de los que provienen del financiamiento, como el crédito público y la disminución de activos.

g. Clasificación por objeto del gasto

La clasificación por objeto del gasto constituye una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

h. Clasificación económica del gasto

Esta clasificación ordena los gastos según la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y repercusiones que generan las acciones fiscales. En este sentido, el gasto se subdivide en corrientes, de capital o como aplicaciones financieras.

2.3.5 Fases de la ejecución presupuestaria

Cada vez que se paga la cuota mensual de una casa, la comida, el transporte y se realizan los gastos necesarios para lograr un objetivo o alcanzar una meta como cambiar un vehículo o ampliar nuestra casa, se está ejecutando el presupuesto.

La etapa de ejecución del presupuesto público debe entenderse como la realización de avances en el logro de las metas y objetivos de las instituciones, por medio de la producción de los bienes y servicios que las entidades brindan a la población, a través de la combinación de insumos (recurso humano, compra de medicamentos, útiles escolares, entre otros).

Generalmente cuando se piensa en la ejecución del presupuesto se circunscribe a pensar en esas compras de insumos (ejecución financiera) y se olvida de lo más importante que son los bienes o servicios que se están brindando. Es decir, la ejecución del presupuesto no se refiere únicamente a la parte financiera, las entidades públicas están obligadas a realizar registros de los bienes y servicios que están entregando a la población, a esto se le llama ejecución física del presupuesto, que permite determinar los bienes y servicios generados con los recursos financieros gastados.

El Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (1992), en su publicación “Aprendiendo aspectos básicos del presupuesto”, describe las siguientes fases de la ejecución presupuestaria:

a. Programación de la ejecución presupuestaria

El ejercicio de programación de la ejecución presupuestaria que realizan las entidades públicas es similar a la que se realiza en la vida cotidiana, cuando se decide en qué momento se ha de realizar una compra, un viaje, etc., casi siempre se efectúa la compra es cuando se cuenta con los recursos necesarios para financiarla.

La programación de la ejecución presupuestaria es un ejercicio que se realiza cada cuatro meses en el que participan las entidades públicas, que presentan ante la Ministerio de Finanzas Públicas sus requerimientos de gasto para ese período. En el Ministerio de Finanzas se calculan los ingresos provenientes de impuestos, préstamos, donaciones y otros con que se contará durante el período. Una vez estimada la disponibilidad de recursos se aprueban los montos máximos que las entidades podrán ejecutar del presupuesto durante el cuatrimestre. Estas autorizaciones máximas de ejecución se conocen con el nombre de “cuotas” y pueden ser de compromiso y de devengado.

b. El compromiso

Es el momento del gasto en que una autoridad en una institución firma un contrato y “compromete” el presupuesto de la institución, dejando reservada una parte del presupuesto para que en el momento de recibir o devengar el bien o servicio haya disponibilidad presupuestaria.

c. El devengado

Es el momento del gasto en que se recibe el bien o servicio y es de acuerdo a la ley de presupuesto, el momento en que el presupuesto es afectado (o ejecutado) es en este momento cuando un proveedor puede exigir el pago.

d. El pago

Es el momento del gasto en que se desvanece una deuda, mediante un depósito a cuenta del vendedor de los bienes o servicios adquiridos.

Es en la ejecución presupuestaria, en la que se debe prestar alta importancia a la concordancia que existirá entre el plan y el presupuesto; pues cada solicitud para la adquisición de bienes y servicios que se incluya en la programación de la ejecución presupuestaria, debe estar incluida en el plan.

2.3.6 Modificaciones presupuestarias

El Manual de modificaciones presupuestarias para las entidades de la Administración Central, emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas (2013), describe cada uno de los tipos de modificaciones presupuestarias que existen para el sector público en Guatemala, de la siguiente manera:

- a. Entre renglones de gasto de una misma actividad, por ejemplo, en la actividad de docencia puede disminuirse el renglón de energía eléctrica y aumentar el renglón de personal permanente.

- b. Entre actividades de un mismo programa, por ejemplo, en el programa de Educación Primaria puede disminuirse de la actividad de Supervisión, el renglón de personal permanente, e incrementar la actividad de Docencia en el renglón de personal permanente. En este caso se observa que hay un cambio en el total de las actividades porque Supervisión disminuye y Docencia aumenta. Aunque el renglón afectado sea el mismo, no obstante, en términos prácticos se sacrifica el sueldo de un supervisor, cambiándolo por el sueldo de un maestro.
- c. Entre subprogramas de un mismo programa, para el caso del programa de Educación diversificada podría disminuirse del subprograma de Formación de Maestros, la actividad de Docencia, el renglón de Energía Eléctrica y aumentar el subprograma de Formación de Peritos la actividad de Capacitación de Docentes en el renglón de Alimentos para personas.
- d. Entre proyectos de un mismo programa o diferente programa, en caso que existan dos programas (que llamaremos 1 y 2) y cada uno tiene un proyecto (que llamaremos proyecto 1). Puede darse el caso que el programa 1 necesite aumentar el presupuesto de una de las obras de su proyecto 1 y para lograr ese incremento debe disminuir el presupuesto del programa 2, disminuyéndolo en una de las actividades de su proyecto 1.
- e. Entre programas, cuando se disminuye el programa de Educación Primaria en el la actividad de Docencia y el renglón de personal permanente y se aumenta el programa de Educación Diversificada, en el subprograma de Formación de Secretarias, en el renglón de equipo de oficina.
- f. Entre fuentes de financiamiento, estas pueden ocurrir cuando por alguna razón no se van a recibir los recursos de la fuente de financiamiento con que se aprobó el presupuesto, por ejemplo del programa de educación primaria y en la actividad de supervisión y se tenía presupuestado financiar la compra del vehículo con un préstamo que por alguna razón no se recibió, pero debido a la importancia del vehículo para el desarrollo de la actividad, se decide comprarlo con recursos provenientes de los impuestos.

- g. Entre entidades, también se le llama transferencia interinstitucional, es el caso en que se disminuye un programa del Ministerio de Educación, por ejemplo: Educación primaria en la actividad de docencia y renglón de personal permanente, para aumentar el presupuesto del Ministerio de Salud en el programa de Salud Preventiva, en la actividad de vacunación y en el renglón de medicamentos.
- h. Ampliando el presupuesto, este es el caso de un aumento en los ingresos totales y en los gastos totales aprobados inicialmente por el Congreso de la República, para el caso de los Ministerios y las Secretarías de Gobierno Central, a este tipo de modificación se le llama ampliación presupuestaria. Un ejemplo sería incluir un nuevo préstamo en el presupuesto, por ejemplo, un préstamo para la construcción de un puente, lo que incrementaría los ingresos por préstamos y aumentaría el presupuesto del Ministerio de Comunicaciones para el programa de construcción de la red vial.

Cada tipo de modificación presupuestaria de las antes descritas debe ser aprobada por la instancia que indica la Ley Orgánica del Presupuesto, dependiendo si es un ministerio o secretaría o bien una entidad descentralizada, autónoma o una Municipalidad.

2.4 Ingresos

El presupuesto de ingresos de una entidad, se refiere a los ingresos que esta espera percibir durante un determinado periodo (regularmente un año), así como al financiamiento proveniente de préstamos y donaciones. Para una entidad del Gobierno, los ingresos son los recursos que capta el mismo sector público para realizar sus actividades.

Cabe recordar que la Superintendencia de Administración Tributaria se encarga de estimar los ingresos provenientes de impuestos, y el Ministerio de Finanzas Públicas estima los provenientes de préstamos externos y donaciones que se tendrán durante un año.

Los ingresos pueden clasificarse de la manera siguiente:

a. Ingresos propios

Algunas instituciones, adicional a su presupuesto de egresos, también manejan un presupuesto de ingresos; estas instituciones, son aquellas que generan ingresos propios, que constituyen recursos que se sustentan con bases legales y provienen de la venta de bienes o servicios de los entes. Los ingresos de operación de los entes con fines empresariales, así como todos aquellos provenientes de la venta de activos, cobro de tasas, derechos, financiamiento que se origina como variaciones de los distintos tipos de activos financieros y saldos de caja de ingresos propios de las instituciones de la Administración Central y los disponibles de años anteriores. Se incluye además, la disminución de caja y bancos que las Entidades Descentralizadas y Autónomas destinan para financiar sus gastos.

b. Ingresos corrientes y tributarios

En el caso de las instituciones que no tienen ingresos propios, sus presupuestos son financiados con recursos originados en la recaudación tributaria, de saldos disponibles de años anteriores, de recursos no tributarios, los provenientes de la venta de acciones y participaciones, de activos y otros ingresos que tengan como objeto financiar gastos sin asignación predeterminada en el ordenamiento legal vigente.

Asimismo, hay instituciones que financian sus presupuestos con recursos que, en virtud de un mandato legal, están orientados a financiar determinados gastos, de instituciones y entes específicos.

c. Recursos externos

Los recursos externos son aquellos negociados y otorgados por organismos de cooperación externa reembolsable y no reembolsable; esta clase de ingresos coadyuvan a la implementación, desarrollo y continuidad de programas y proyectos prioritarios que promueven el desarrollo socioeconómico del país, traducéndose en la mejora de vida del ciudadano.

Bajo este contexto, la utilización de estos recursos brinda el apoyo necesario para el impulso del financiamiento de las intervenciones interinstitucionales a través de los años.

Respecto al crédito externo, cada préstamo tiene la característica que se encuentra orientado a un objetivo determinado, de conformidad con el contrato suscrito con el gobierno u organismo financiador y decreto del Congreso de la República de Guatemala que lo aprueba; por consiguiente, los recursos no pueden ser destinados a otros fines.

La Secretaría objeto de estudio carece de ingresos propios, su presupuesto de gastos es financiado con ingresos corrientes y tributarios. Además, tiene una asignación específica, lo que no debe interpretarse como el techo presupuestario de la institución. Cabe destacar que para 2015 y 2016, parte del presupuesto de este ente fue financiado con recursos externos.

2.5 Sobre la vinculación plan-presupuesto

Tomando en consideración los conceptos que se han mencionado sobre cada una de las etapas y fases del proceso presupuestario, es importante mencionar que no tendría sentido cumplir una fase, si esta no está concatenada con todas las demás. En este sentido, cada una de las actividades que se formulen en el plan, deben quedar presupuestadas (costeo), con el fin de que cuando necesiten ejecutar (después de aprobado el presupuesto), se pueda financiar el pago de las mismas.

También, cada vez que dentro de una entidad exista un requerimiento para la compra de un insumo o la adquisición de un servicio, es indispensable tener el cuidado de observar que dicho insumo o servicio, esté incluido en el plan. De hecho, toda la fase de ejecución presupuestaria de una entidad ha de estar basada en el plan. Si un requerimiento o actividad no está incluida, implica realizar una modificación al presupuesto para poderla ejecutarla, claro que eso no representa una dificultad si el movimiento o el monto a modificar no es sustancial; pero si por el contrario, es muy elevado en relación al total del presupuesto aprobado, o si la sumatoria de todos los movimientos presupuestarios durante un ejercicio es significativo en relación a lo planificado, esto significa que

las metas y los objetivos de la entidad, también sufren modificaciones; de lo contrario el presupuesto no tendría una concordancia comprobable con el plan, dado que cada incremento en cualquiera de los rubros, requiere del débito de otro rubro, lo cual significa desfinanciar en cierta proporción, alguna actividad, meta u objetivo.

Cabe recordar que el plan, es el documento que refleja a detalle los productos y servicios que una institución tiene programado ejecutar durante un año; bajo este principio, la etapa de ejecución presupuestaria no debería de presentar complicaciones, sino por el contrario, si todo está incluido en el plan, la ejecución presupuestaria se realizará con total efectividad, y no solo eso, las metas y objetivos se cumplirían a cabalidad.

Es importante mencionar que el plan y el presupuesto no solo son un par de requisitos legales, son herramientas que se han de consultar en el trabajo diario, comprobar mensualmente, controlar constantemente y por supuesto deben ser evaluados. Y al ser evaluados no se refiere solo a verificar el porcentaje de ejecución, sino que también el grado de vinculación que exista entre ambos. Si el grado de vinculación entre estos es elevado, automáticamente se podrá deducir que los objetivos y metas planificadas, se lograron cumplir.

Capítulo 3

Marco metodológico

3.1 Tipo de investigación

La investigación es cualitativa descriptiva, porque incluye las características del proceso presupuestario, y describe la relación que existe entre el plan y el presupuesto de una institución pública, con el fin de explicar la incidencia de una correcta vinculación en una Secretaría de Gobierno Central, ubicada en el Departamento de Guatemala.;

Es importante resaltar que el informe sí incluye análisis cuantitativo sobre la ejecución presupuestaria de la entidad que se menciona, pero solo con fines de emitir una opinión académica sobre el impacto que puede provocar el alto grado de efectividad en la vinculación plan-presupuesto, tanto durante la fase de formulación, como durante la fase de ejecución presupuestaria.

3.2 Sujetos de la investigación

Los sujetos que conforman la muestra estuvo conformada por:

- a. Seis asistentes administrativas de las direcciones de la Secretaría: porque son las personas que están involucradas en el proceso de solicitud de insumos para cada una de las direcciones. Se convierten en el punto de inicio del proceso de ejecución presupuestaria.

- b. Encargada de compras de la Secretaría: por ser la persona a quien se le trasladan los requerimientos para que realice el proceso de compra, el cual implica la solicitud del bien; la cotización; la adjudicación de la compra de acuerdo a criterios técnicos de selección; la recepción de los bienes; y las gestiones administrativas y en los sistemas contables, para tramitar la solicitud del pago al proveedor.

3.3 Instrumentos de recopilación de datos

Para la recopilación de la información necesaria para el logro de los objetivos de la investigación se diseñaron los instrumentos siguientes:

3.3.1 Cuestionario estructurado

El cuestionario es un instrumento de investigación que se compone de una serie de interrogantes previamente formuladas y estandarizadas, y de las respectivas alternativas de respuesta. Para efectos de esta investigación, se utilizaron dos cuestionarios de este tipo, los cuales serán identificados como cuestionario estructurado 1 y 2:

- a. Cuestionario estructurado 1: se utilizó con las asistentes administrativas de las direcciones seleccionadas de la Secretaría. Incluyó preguntas relacionadas con los aspectos que influyen en la elaboración del plan, presupuestación y ejecución por dirección, (vea Anexo 1).
- b. Cuestionario estructurado 2: se aplicó a la Encargada de compras de la Secretaría, para recolectar información del área de compras, pero enfocada en la fase de planificación y ejecución presupuestaria; principalmente en los aspectos de control y orden en la ejecución presupuestaria del plan, (vea Anexo 2).

3.3.2 Guía de revisión documental

Se utilizó para dar un orden y cumplir con datos de interés del investigador. Se diseñó con el propósito de efectuar un análisis de las presupuesto asignado para 2015 y 2016; así como de las respectivas modificaciones presupuestarias, presupuesto vigente y presupuesto ejecutado, (vea Anexo 3). La información permitió cumplir los objetivos específicos uno y tres de la investigación.

3.4 Muestreo

La población de la investigación estuvo conformada por el personal que labora en una Secretaría que cuenta con siete (7) direcciones, y cada una de estas tiene asignada una asistente administrativa. Por lo tanto, la muestra se eligió por conveniencia (muestreo no probabilístico), es decir, siguiendo los criterios que el investigador identificó para el logro de sus objetivos.

Por lo antes descrito se eligió una muestra de seis direcciones, con las respectivas asistentes, considerando que es en cada una de estas en donde se inicia el proceso de ejecución presupuestaria. Además, en una gestión presupuestaria ideal, es en cada una de las direcciones en donde debería de realizarse el monitoreo de la ejecución del plan, no solo con relación al cumplimiento de la ejecución física (metas), sino que también a la ejecución financiera (costos).

Como ya se ha mencionado, las asistentes de las direcciones son parte fundamental en el proceso de ejecución presupuestaria, pues son quienes elaboran toda solicitud de servicios o insumos para el funcionamiento de la dirección a la que pertenecen; por esta razón, y para obtener información de primera mano, es que también formaron parte fundamental de la muestra.

Capítulo 4

Resultados de la investigación

4.1 Resultados del Cuestionario 1

Durante la etapa de ejecución presupuestaria, la mayoría de direcciones que forman parte de la Secretaría, no se guían por el plan que elaboran en la formulación presupuestaria, lo cual representa una de las principales causas de que no exista una eficiente vinculación entre el plan y el presupuesto. Simultáneamente esta situación ocasiona que se incremente de manera considerable el número de modificaciones que han de realizarse al presupuesto para que este pueda ser ejecutado. Tal situación pudo corroborarse a través de las respuestas del personal encuestado, siendo los resultados los que a continuación se detallan.

a. Las direcciones no se empoderan de su plan

Si bien es cierto que cada dirección planifica sus gastos durante la formulación presupuestaria, luego de ello no les es notificado si el plan fue aprobado, o cual es la versión final del mismo; lo cual hace que las direcciones se desliguen de este y que no le presten la importancia debida.

Durante la ejecución presupuestaria no se enteran si el plan sufre modificaciones, y tampoco saben en qué momento solicitar una compra, pues realizan sus solicitudes cuando se las requieren y no con base en lo planificado en la formulación; por estas mismas razones, las direcciones se despreocupan en saber cuál es el porcentaje de insumos y servicios que han ejecutado, con respecto a lo planificado.

b. El plan, no se toma como base primordial para la ejecución

Cada una de las direcciones elabora su plan para la formulación presupuestaria, sin embargo, en la fase de ejecución presupuestaria, los requerimientos para la adquisición de insumos y servicios se realizan con base en las necesidades que surgen sobre la marcha. Si bien es cierto que siempre existirán imprevistos, la ejecución no puede basar un alto porcentaje de ella en imprevistos, sino

por el contrario, ha de basarse en el plan. Si durante la fase de ejecución presupuestaria la entidad cambia su perspectiva y empieza a basarla en imprevistos, el presupuesto tendrá que ser modificado constantemente, por consiguiente, no existirá vinculación entre el plan y el presupuesto, y se corre el riesgo de que los objetivos aprobados en el plan, no se cumplan a cabalidad.

c. Quien formula el plan, es distinto a quien lo ejecuta

Durante la fase de formulación presupuestaria, la persona que plantea la propuesta de insumos y servicios que cada dirección adquirirá en el siguiente ejercicio fiscal, es distinta a la persona que solicita la adquisición de los mismos, durante la fase de ejecución presupuestaria. Tal situación ocasiona que los insumos y servicios que se compran durante el ejercicio que se ejecuta, sean distintos a los propuestos en el plan, porque el criterio de quien planifica es distinto al de quien ejecuta. En consecuencia, se incrementa aún más, las probabilidades de que no exista vinculación entre el plan y el presupuesto.

4.2 Resultados del Cuestionario 2

Las direcciones de la Secretaría manejan su plan de manera incorrecta, dado que la administración de estos planes no es la idónea por parte de cada una de las Direcciones que los elaboran (quienes también lo ejecutan). Según el análisis realizado a los reportes extraídos de los sistemas contables de la entidad, da la impresión de que el Despacho Superior le resta importancia a este tema.

Al final del ejercicio la entidad verifica que las metas y objetivos se cumplan, sin embargo, estos últimos sufren modificaciones que no se reflejan en el plan, pero sí en la ejecución del presupuesto, pues todo movimiento presupuestario queda plasmado en los sistemas contables. Esta situación refleja desvinculación entre plan-presupuesto, pues lo ejecutado no coincide con lo planificado.

A continuación se describen los resultados producto de la encuesta aplicada a las asistentes administrativas de las direcciones y, a la Encargada de compras de la Secretaría, así como el análisis realizado en la revisión documental del presupuesto de la entidad, para 2015 y 2016, su presupuesto

vigente, las respectivas modificaciones y porcentaje de ejecución. Las gráficas pueden visualizarse en el Anexo 4.

a. Personal responsable de la elaboración del plan en cada dirección

El 83% de las personas aseguró que el plan para la adquisición de insumos de cada dirección es elaborado por las asistentes de estas unidades; el 17% restante indicó, que es el director de la dirección quien realiza este plan.

b. Personal responsable de la asignación de precios en el plan de la dirección

El 50% de la muestra expresó que son las asistentes quienes asignan los precios de los insumos que incluyen en el plan de la dirección; mientras que el 33% indicó que personal ajeno a la dirección es responsable de esta labor; el 17% restante aseguró que es el director quien asigna los precios. Este resultado pone de manifiesto que el criterio para la asignación de precios de los servicios e insumos que requieren las direcciones, varía conforme al criterio de la persona que proyecte la adquisición. Además, evidencia que existirá variación de precios si dos direcciones distintas solicitan el mismo insumo, pues como se ha mencionado, el criterio de una persona y otra será distinto.

c. Personal responsable de decidir los servicios o insumos que se requieren para la ejecución presupuestaria

El 83% de las personas afirmó que es el director de la unidad quien decide qué servicios e insumos requerir durante la fase de ejecución presupuestaria; el otro 17% de la muestra respondió que es el personal ajeno a la dirección quien toma esta decisión.

d. Las direcciones con copia de su plan para la adquisición de servicios e insumos

El 67% de las personas encuestadas respondió que en su dirección no tienen copia del respectivo plan para la adquisición de servicios e insumos. Mientras que el 33% aseguró que sí cuentan con copia de este documento. Este resultado representa una de las principales causas por las cuales las direcciones no se empoderan de su plan, ni le prestan la atención debida.

e. Momento en el cual se requiere la adquisición de algún servicio o insumo

El 83% de la muestra expresó que requieren algún servicio o insumo cuando es necesario; y el 17% restante indicó que dependen de la unidad de compras para hacer un requerimiento. Estos resultados ponen de manifiesto que las direcciones no se basan en el plan que formularon, sino que solicitan los servicios e insumos conforme a las necesidades y requerimientos que hacen sus colaboradores durante la fase de ejecución presupuestaria.

f. Seguimiento del avance y cumplimiento de las compras planificadas, por dirección

El 67% de las personas encuestadas afirmó que no se verifica el avance y cumplimiento de las compras incluidas en el plan de la dirección a la que representan. Mientras que el 33% aseguró que sí verifican el avance del plan, de manera semestral. Este indicador refleja que las direcciones no se empoderan de su plan, ni se basan en este para la fase de ejecución presupuestaria.

g. La unidad de compras tiene copia de los planes de adquisición de insumos de cada dirección

El 87% de los encuestados indicó que no se les notifica si la unidad de compras se queda con copia del plan de adquisición de insumos por cada dirección. El 17% restante respondió que la unidad de compras sí tiene copia de su plan. Cabe destacar que se preguntó directamente a la Unidad de Compras si tiene copia de los planes por dirección, a lo cual indicaron que tienen el plan de adquisiciones general de la institución; sin embargo, cuando reciben un requerimiento para la adquisición de un servicio o insumo, no verifican que estos últimos se encuentren aprobados en el plan de adquisiciones.

h. Las direcciones incluyen el pago de salarios en su plan operativo

En esta pregunta, el 100% de las personas que respondieron el cuestionario indicaron que no incluyen el pago de salarios en su plan operativo; sin embargo, todo objetivo y meta, para poderse ejecutar, además de necesitar insumos también requiere de personal, por lo que cada dirección tendría que presupuestarlo.

i. Modificaciones al plan de adquisiciones de servicios e insumos por dirección

El 50% de los encuestados indicó que durante la ejecución presupuestaria, no se realizan modificaciones al plan de adquisición de servicios e insumos. Mientras que el 50% restante aseguró que ellos no verifican si se realizan modificaciones a su plan. Sin embargo, los reportes generados de los sistemas contables oficiales, reflejan que el presupuesto sí sufrió modificaciones durante la ejecución presupuestaria, lo que evidencia que las direcciones no están empoderadas de su Plan de adquisiciones.

j. Ejecución presupuestaria de 2015

Según información extraída del Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-, para 2015 la Secretaría, sujeta al estudio, tenía un presupuesto aprobado, al inicio del año, de Q85,191,335.00, del cual ejecutó Q50,980,532.23, que representa un 60% del presupuesto inicial aprobado.

k. Porcentaje de modificaciones presupuestarias realizadas al presupuesto del año 2015

Según información extraída del Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-, para 2015 la Secretaría, tenía un presupuesto asignado inicial de Q85,191,335.00 monto dentro del cual se realizaron modificaciones presupuestarias por un monto de Q37,649,806.13. Dichas modificaciones representan un 44% del presupuesto aprobado al inicio del año.

l. Porcentaje de modificaciones presupuestarias realizadas al presupuesto de 2016

Según información extraída del Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-, para 2016 la Secretaría tenía un presupuesto asignado inicial de Q21,807,039.00, dentro del cual se realizaron modificaciones presupuestarias por un monto de Q6,997,531.00. Estas modificaciones representan un 32% del presupuesto aprobado al inicio del año.

Capítulo 5

Discusión y análisis de resultados

5.1 Discusión de resultados

La discusión de resultados es la base para la presentación de las conclusiones y recomendaciones sobre el problema y la pregunta de investigación planteadas en el Capítulo 1 del presente informe. Por lo tanto, en esta sección se confrontará el análisis de la teoría de cada una de las fases del proceso presupuestario, contra los datos recolectados a través de las respuestas y opiniones expresadas por el personal de la Secretaría.

Los resultados evidencian que durante la etapa de formulación del plan de la Dirección, quien elabora el plan de adquisiciones de servicios e insumos, es la asistente de esta unidad. Esta acción no representaría ningún inconveniente durante la fase de ejecución presupuestaria, si las mismas asistentes decidieran qué insumos adquirir y en qué momento adquirirlos (con base al plan). Sin embargo, durante la ejecución, quien toma las decisiones para la adquisición de servicios e insumos, es el director. Caber resaltar que el criterio entre una y otra persona es distinto, independientemente del puesto que ocupe; es más, con relación a la toma de decisiones existirá diferencia entre la potestad que tenga un asistente y un director. Estas diferencias podrían minimizarse, si la base para la ejecución presupuestaria fuera el plan, y para que este último sea más certero con relación a las necesidades de cada dirección, es el director quien tendría que elaborar un gran porcentaje del mismo.

En la formulación del plan para la asignación de precios a los insumos y servicios, un porcentaje lo asigna la asistente de la dirección, otro porcentaje el director y otro ultimo lo asigna personal ajeno a la dirección; en este último grupo se incluyen el área de compras y el área de presupuesto de la entidad, pues para poder enviar el presupuesto para su aprobación, se deben asignar precios a todos los insumos, o bien excluirlos del plan, lo que no es una opción muy favorable. Por ende, lo ideal sería que la entidad tuviera un catálogo de insumos, con un listado unificado y actualizado de

los precios los mismos, o que la unidad de compras asigne los precios, pues por su experiencia en el área tendría que contar con el historial de precios de los insumos que adquiere regularmente la entidad. En consecuencia, se lograría un precio estándar por lo que, al momento de ingresar el plan a los sistemas, no se correría el riesgo de omitir algún insumo por falta del precio; además, se evitaría que los presupuestos se alejen de los precios actuales del mercado.

Un alto porcentaje de las direcciones de la entidad carecen de una copia de su respectivo plan para la adquisición de servicios e insumos lo cual representa una de las principales causas (y quizás la más importante), de que la entidad no guíe su ejecución con base al mismo. En otras palabras, cada dirección ha de estar empoderada de su plan para guiar su correcta ejecución, solo de esta manera es posible según la teoría de la planificación responder ¿dónde se encuentra? ¿Hacia dónde va? y ¿cómo podrá llegar?

Si las direcciones no guían su ejecución, con base al plan elaborado en la fase de formulación, cuando se encuentren en la fase de ejecución presupuestaria requerirán insumos cada vez que sea necesario y no bajo la guía de un cronograma, tal y como lo muestra la Figura 5 (Anexo 4). Esta acción no solo evidencia que la ejecución se trabaja como un ensayo o se planifica sobre la marcha, sino también que, en la fase de formulación presupuestaria el plan únicamente se elabora para cumplir con el requisito legal, y luego de cumplir con este, el plan ya no se toma como base para la ejecución presupuestaria.

En este punto es importante recordar que el plan representa una herramienta que puede ser de gran utilidad para que la ejecución presupuestaria sea más factible; pues si una entidad basa su ejecución en el plan, puede realizar proyecciones de las compras a realizar, conforme al cronograma, y si la compra de un insumo no está contemplada en el plan, con anticipación, podría realizar las gestiones necesarias que aseguren su adquisición.

Según la teoría la razón de ser de cualquier entidad o institución es el cumplimiento de sus objetivos mediante la ejecución del plan. Sin embargo, la ausencia de empoderamiento del plan, por parte de las direcciones estudiadas, repercute en la falta de seguimiento de la ejecución de las acciones

planificadas. Y si la ejecución presupuestaria no se basa en el plan, la institución no posee certeza de los objetivos que cumple.

Un control importante que debe existir en toda entidad, durante la fase de ejecución presupuestaria, es la verificación de que toda compra se encuentre prevista en el plan, caso contrario evidencia que la ejecución presupuestaria no se basa en este. En consecuencia, puede representar inconvenientes tales como falta de disponibilidad presupuestaria para erogar el gasto, lo cual retrasará el proceso de compra, hasta que se realicen las gestiones necesarias para ajustar el presupuesto, y evitar así transgredir lo establecido en la ley.

Durante la formulación presupuestaria, también es importante el rubro correspondiente al pago de salarios, para lo cual cada dirección debiera hacer la respectiva proyección porque son los únicos que saben qué actividades están proyectando realizar para el siguiente año, y qué objetivos pretenden cumplir con las actividades propuestas. La proyección del pago de salarios no debe estar aislada de cada persona que formula su plan, ya que si durante la ejecución solicitan la contratación de personal que no haya sido incluido en la proyección de salarios, se verá obligado a reducir el tiempo de la contratación, además de desfinanciar otra actividad o compra, para poder financiar el pago de la contratación solicitada.

Es importante recordar que para poder asignar presupuesto a un servicio o insumo nuevo (que no estaba contemplado en el plan aprobado), es necesario reducir o desfinanciar el presupuesto de otra actividad o insumo que sí estaba contemplados. Esto quiere decir, que todo movimiento presupuestario involucra el incremento de un monto en algún rubro de gasto, pero también el débito de ese mismo monto en otro rubro, lo que significa que se estará dejando de ejecutar la adquisición de otro servicio o insumo que sí estaba aprobado en el plan.

Lo antes expuesto trae repercusiones en el porcentaje de ejecución presupuestaria de la entidad, no solo en la ejecución a nivel general de la institución, sino que también en el porcentaje de vinculación que existe entre el plan versus presupuesto. Por ejemplo, para 2015 en una secretaría de gobierno central solo fue ejecutado el 60% del presupuesto aprobado, lo cual genera indicios

de que los objetivos planificados también se ejecutaron en ese porcentaje, quedando pendiente un 40% de estos, ya sea en su conjunto o por separado.

Por último y no por ello menos importante, cabe mencionar que durante la fase de ejecución presupuestaria, la adquisición de servicios e insumos no contemplados en el plan, eleva el porcentaje de modificaciones presupuestarias que se tengan que hacer al presupuesto. Tal y como se puede observar en las figuras 11 y 12 (vea Anexo 4), para el año 2015, el presupuesto de una secretaría de gobierno central sufrió modificaciones en un 44% del total de su presupuesto, y para 2016 en un 32%, lo cual significa que para el primer año casi el 50% de los servicios e insumos planificados, dejaron de ejecutarse para poder ejecutar otros que no estaban incluidos en el plan. Mientras que para el segundo año la tercera parte del presupuesto tuvo que sufrir modificaciones por la misma razón, para adquirir bienes y servicios que no estaban incluidos en el plan. Ambas acciones denotan que no existe planificación, o bien, esta se realiza únicamente para cumplir con un requisito legal.

Conclusiones

1. La vinculación de la planificación y el presupuesto representa una herramienta muy útil para la factibilidad de la ejecución presupuestaria; sin embargo, en una secretaría de gobierno central se pudo verificar que el grado de congruencia y compatibilidad entre el plan versus el presupuesto, es muy deficiente, considerando que para un ejercicio fiscal, aproximadamente el 50% del presupuesto tuvo que ser modificado, y para el otro ejercicio fiscal una tercera parte del presupuesto también sufrió modificaciones.
2. Las principales causas que impiden la vinculación plan-presupuesto en una secretaría de gobierno central son las siguientes:
 - Quien formula el plan, es distinto a quien tiene la potestad de toma de decisiones durante la ejecución presupuestaria.
 - Las direcciones no se empoderan de su plan, por lo que no existe evaluación ni seguimiento por parte de los mismos.
 - La entidad no basa su ejecución en el plan porque no es considerado como una guía para la ejecución, sino al contrario, planifican sobre la marcha de la ejecución presupuestaria.
3. El alto grado de efectividad de la vinculación plan-presupuesto, en una secretaría de gobierno central, genera impacto positivo en la ejecución de la misma y evidencia que el control interno de la entidad es efectivo.
4. Si se considera que el plan responde al cómo se lograrán los objetivos, y se convierte en la guía de la ejecución presupuestaria, se tendrá la certeza de que la institución va encaminada a cumplir los objetivos planificados, lo que es positivo no solo para la entidad sino también para la población, debido a que el porcentaje de modificaciones al presupuesto se reducirá considerablemente.

5. Al reducir el porcentaje de modificaciones al presupuesto, paralelamente se genera transparencia por parte de las instituciones del gobierno, y a la vez, transmite confianza a la población, pues tendrán la certeza de que sus impuestos se administran de manera correcta.

Recomendaciones

Basados en la información obtenida en los instrumentos técnicos que se utilizaron, se recomienda la implementación de las siguientes soluciones.

1. Dentro de la institución, la formulación del plan de adquisiciones y servicios, lo debería de realizar una persona que ocupe un puesto a nivel de director, y no un operador, debido a que al encontrarse en la fase de ejecución presupuestaria, quien tiene la potestad de toma de decisiones sobre qué servicios e insumos adquirir, y en qué momento adquirirlos, es el director. Además, el criterio para la formulación y ejecución, debe ser el mismo, para evitar la variación entre lo planificado y lo presupuestado.
2. Cada dirección de la Secretaría debe empoderarse de su plan para darle seguimiento a su ejecución conforme al cronograma, por lo tanto, tiene que contar con la respectiva copia de la versión final del mismo. Además, es necesario que se delegue a una persona para que mensualmente revise el plan e identifique qué servicios e insumos de los que se planificaron no se han adquirido y proceder como corresponda.
3. La unidad de compras de la secretaría debe tener copia del plan de adquisiciones, el cual incluye sin excepción, el plan de cada dirección que integra la entidad.
4. Previo a solicitar la adquisición de un servicio o insumo, la dirección solicitante debe revisar que el bien o servicio esté incluido en el plan; por su parte, la unidad de compras también verificar que la solicitud incluya lo establecido en el plan. Este tipo de control asegurará que todas las unidades de la Secretaría utilicen el plan y el presupuesto como las herramientas que son, una guía para la ejecución presupuestaria.

5. Desarrollar un plan de comunicación sobre el proceso de formulación y ejecución presupuestaria dentro de la secretaría, y mostrar a cada uno de los colaboradores los riesgos y dificultades que provocan la desvinculación entre el plan y el presupuesto, enfatizando en el más perjudicial, que se refiere al incumplimiento del logro de los objetivos de la institución.

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República de Guatemala, (1997). *Decreto Número 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto*. Guatemala.
- Garnier, L., (2000). *Función de coordinación de planes y políticas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES CEPAL*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Guerrero & Valdés, (s/f). *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*. México.:CIDE.
- Martner G., (1978). *Planificación y presupuesto por programas*. 10ª edición. México: Siglo Veintiuno.
- Ministerio de Finanzas Públicas, (2013). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el Sector Público de Guatemala*. Guatemala: Taller Nacional de Grabados en Acero.
- Ministerio de Finanzas Públicas, (2013). *Manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*. 5ª. Edición. Guatemala: Taller Nacional de Grabados en Acero.
- Ministerio de Finanzas Públicas, (2005). *Manual de modificaciones presupuestarias para las Entidades de la Administración Central*. 2ª. Edición. Guatemala: Taller Nacional de Grabados en Acero.
- Ministerio de Finanzas Públicas, (s.f.). *Aprendiendo aspectos básicos sobre el presupuesto*. Guatemala: Taller Nacional de Grabados en Acero.
- Paredes, F., (2006). *El Presupuesto público, aspectos teóricos y prácticos, publicaciones vicerrectorado académico*. Venezuela: Publicaciones vicerrectorado académico.

Anexos

Anexo 1

Cuestionario para Asistentes de Dirección



Universidad Panamericana
Programa ACCA – Auditoría
Cuestionario, vinculación plan presupuesto, en una
Secretaría de Gobierno central, ciudad de Guatemala.

Información general: Cuestionario dirigido a: Asistentes de dirección.
Marque con una “x” la alternativa que considere más adecuada a su caso.

Dirección a la que pertenece: _____

No.	Pregunta	Alternativas de respuesta
1	Durante el proceso de formulación del POA para el siguiente año, ¿quién elabora el plan para la adquisición de insumos de la dirección a la que usted pertenece?	<input type="checkbox"/> El Director <input type="checkbox"/> Asistente de la dirección <input type="checkbox"/> Personal ajeno a la dirección
2	¿Quién asigna los precios a los insumos que incluyen en la formulación del plan de su dirección?	<input type="checkbox"/> El Director <input type="checkbox"/> Asistente de la dirección <input type="checkbox"/> Personal ajeno a la dirección
3	Durante la ejecución del ejercicio fiscal, ¿quién decide qué servicios o insumos requerir para la dirección a la usted que pertenece?	<input type="checkbox"/> El Director <input type="checkbox"/> Asistente de la dirección <input type="checkbox"/> Personal ajeno a la dirección
4	En su dirección, ¿tienen copia de su respectivo plan para la adquisición de servicios e insumos?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> No se nos notifica la versión final
5	¿En qué momento requieren la adquisición de servicios e insumos para su dirección?	<input type="checkbox"/> Con base en el cronograma del plan <input type="checkbox"/> Cuando es necesario <input type="checkbox"/> Se depende de la unidad de compras
6	¿Con qué frecuencia verifican el avance y cumplimiento de las compras que planificaron en su plan?	<input type="checkbox"/> Mensual <input type="checkbox"/> Semestral <input type="checkbox"/> Nunca
7	La unidad de compras ¿tiene copia del plan de adquisición de insumos de la dirección a la que usted pertenece?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> No se nos notifica si ellos se quedan con copia
8	El pago de salarios, ¿es incluido en el plan operativo de su dirección?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
9	Durante la ejecución, ¿realizan modificaciones al plan de adquisición de servicios e insumos de la dirección?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> No lo verificamos nosotros
10	De ser afirmativa la respuesta anterior, ¿quién realiza esta modificación?	<input type="checkbox"/> Director <input type="checkbox"/> Asistente de la dirección <input type="checkbox"/> Personal ajeno a la dirección
11	¿Qué aspectos mejoraría en la planeación y ejecución de la adquisición de insumos y servicios de su dirección?	

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

Cuestionario para Encargada de compras



Universidad Panamericana
Programa ACCA – Auditoría
Cuestionario, vinculación plan presupuesto, en una
Secretaría de Gobierno central, ciudad de Guatemala.

Información general: Cuestionario dirigido a: Encargada de compras.
Marque con una “x” la alternativa que considere más adecuada a su caso.
Área a la que pertenece: _____

No.	Pregunta	Alternativas de respuesta
1	¿Quién elabora el plan de adquisición de servicios e insumos para la institución?	<input type="checkbox"/> Dirección administrativa <input type="checkbox"/> Dirección de planificación <input type="checkbox"/> Otra:
2	¿En qué se basan para la elaboración del plan de adquisición de servicios e insumos del siguiente año?	<input type="checkbox"/> En el plan del año anterior <input type="checkbox"/> Se elabora un plan totalmente nuevo <input type="checkbox"/> Se consolidan los planes por dirección
3	¿El área de compras tiene copia del plan que se elabora para la adquisición de insumos del ejercicio?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
4	Cada vez que una dirección traslada un requerimiento de servicios o insumos, ¿el área de compras revisa que dichos requerimientos se encuentran aprobados en el plan de adquisiciones?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No,
5	¿Qué sucede si un servicio o insumo no se encuentra aprobado en el plan de adquisiciones de la institución?	<input type="checkbox"/> Se compra de igual forma <input type="checkbox"/> Se reprograma el plan <input type="checkbox"/> No se compra
6	¿En qué momento se hacen las modificaciones al plan de adquisición de insumos de la institución?	<input type="checkbox"/> Se compra el insumo, después se reprograma el plan <input type="checkbox"/> Se reprograma el plan, después se compra el insumo <input type="checkbox"/> Nunca se reprograma <input type="checkbox"/> Otra:
7	En caso de reprogramaciones al plan de adquisición de insumos, ¿quién gestiona esta reprogramación?	<input type="checkbox"/> La dirección que necesita los nuevos insumos <input type="checkbox"/> La dirección administrativa <input type="checkbox"/> Otra:
8	¿Las modificaciones al plan de adquisiciones de insumos, se realizan por la unidad de compras y dirección administrativa, en conjunto con la dirección que necesita el nuevo insumo?	<input type="checkbox"/> Sí, las reprogramaciones son conocidas por todos los involucrados <input type="checkbox"/> No, solo una dirección gestiona la reprogramación al plan <input type="checkbox"/> Otra:
9	¿Qué criterios se utilizan para que se considere necesaria, una reprogramación al plan de adquisición de servicios e insumos?	<input type="checkbox"/> Todo requerimiento que no esté en el plan, amerita una reprogramación, independientemente del monto. <input type="checkbox"/> Solo requerimientos con montos significativos. Especifique el monto: <input type="checkbox"/> Otro:
10	La unidad de compras o la dirección administrativa ¿revisa qué servicios o insumos del plan ya se han adquirido?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
11	De ser afirmativa la respuesta anterior, ¿con qué periodicidad revisan el plan?	<input type="checkbox"/> Cada mes <input type="checkbox"/> Cada seis meses <input type="checkbox"/> Otro:

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3

Guía para el análisis de la ejecución y las modificaciones al presupuesto

Variable	Definición	Fuente
Años 2015 y 2016	Considerando que, para esos ejercicios fiscales, el presupuesto de la nación sí fue aprobado por el Congreso de la República.	Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN- (Sistema oficial del sector público de Guatemala).
Presupuesto asignado	Montos que son aprobados y cargados a los sistemas oficiales del país, distribuidos en sus diferentes rubros y renglones de gasto.	La información será extraída del Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN- (Sistema oficial del sector público de Guatemala).
Modificaciones presupuestarias	Este apartado incluye todas las modificaciones que se hacen al presupuesto de una institución durante determinando ejercicio o período. La información puede ser filtrada por fuente de financiamiento, grupo o renglón de gasto.	Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN- (Sistema oficial del sector público de Guatemala). También puede ser verificada en la página de acceso a la información pública de la entidad, aunque la fuente primaria de esta última es el SICOIN.
Presupuesto vigente	Monto final con el cual queda un rubro de gasto, o un renglón específico. El monto que se menciona resulta de la diferencia entre el presupuesto asignado, y las modificaciones presupuestarias.	Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN- (Sistema oficial del sector público de Guatemala).
Devengado	Monto ejecutado del presupuesto de una entidad, durante un periodo específico, o un ejercicio fiscal.	Sistemas oficiales del sector público de Guatemala, como el Sistema de Gestión -SIGES- y el SICOIN.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4

Resultados de la encuesta

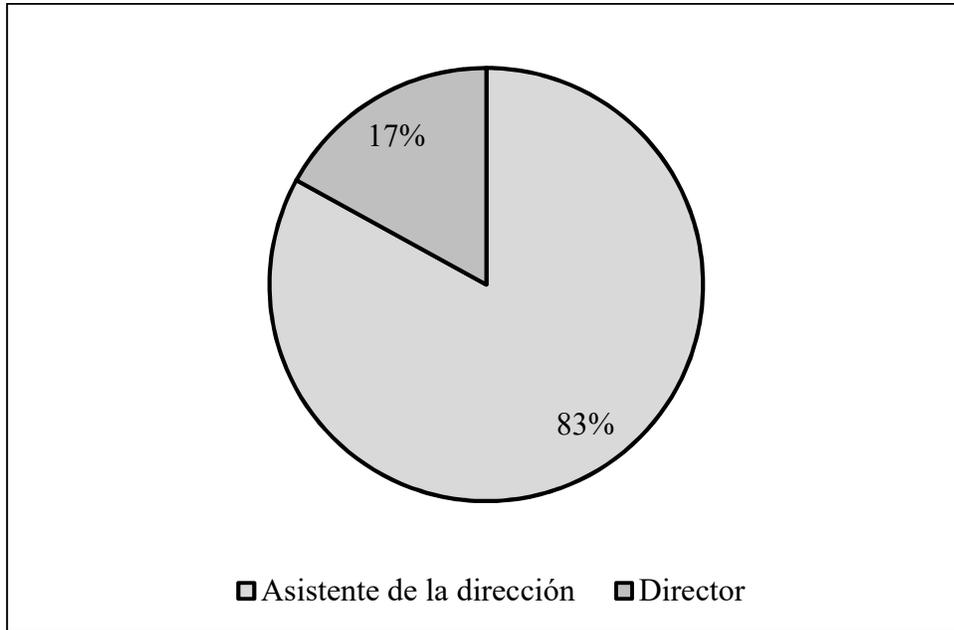


Figura 1. Personal responsable de la elaboración del plan en cada dirección.

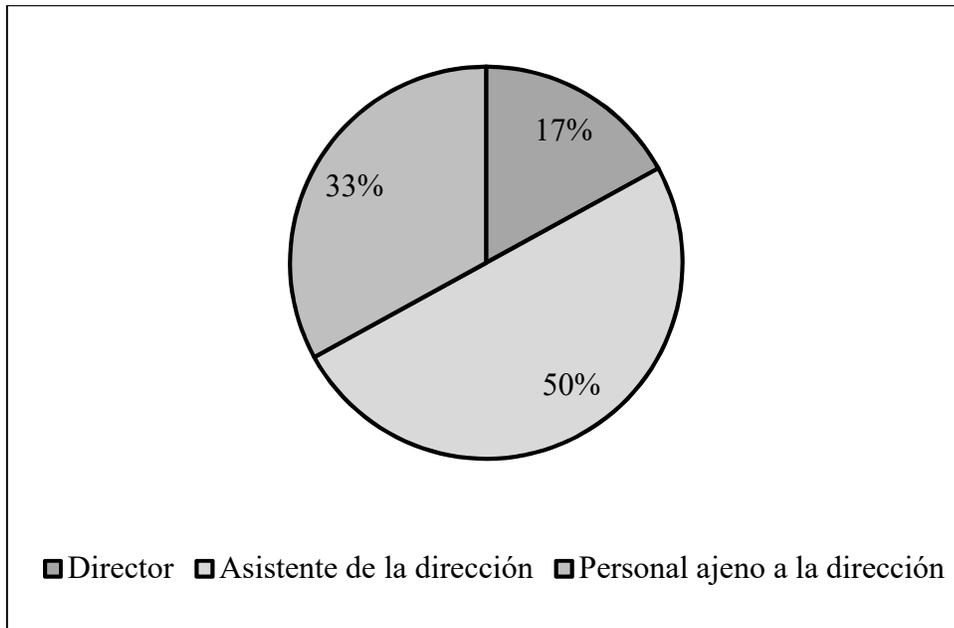


Figura 2. Personal responsable de la asignación de precios en el plan.



Figura 3. Personal que decide los servicios o insumos durante la ejecución presupuestaria

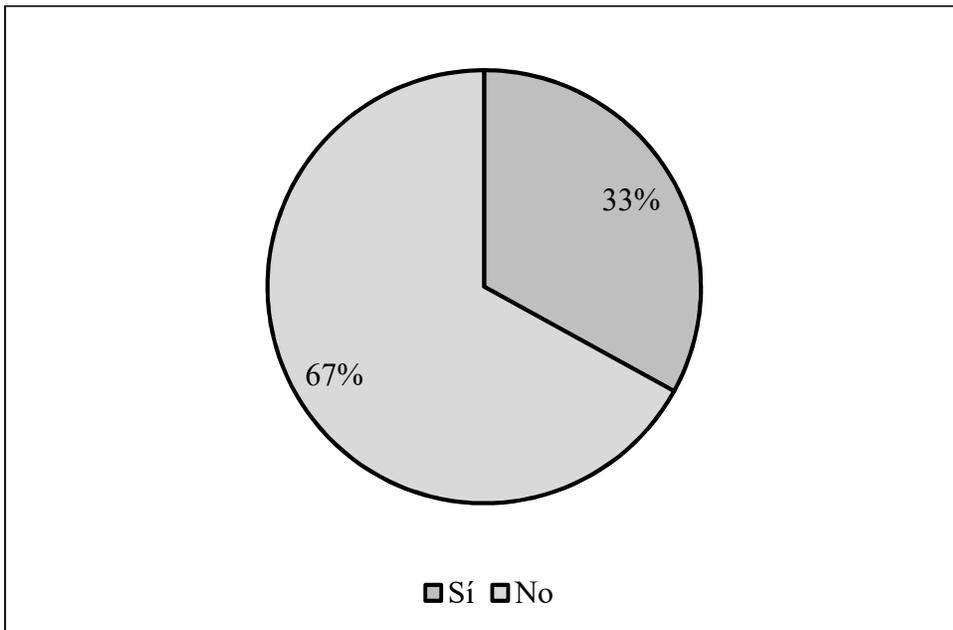


Figura 4. Las direcciones cuentan con copia de su plan para la adquisición de servicios e insumos

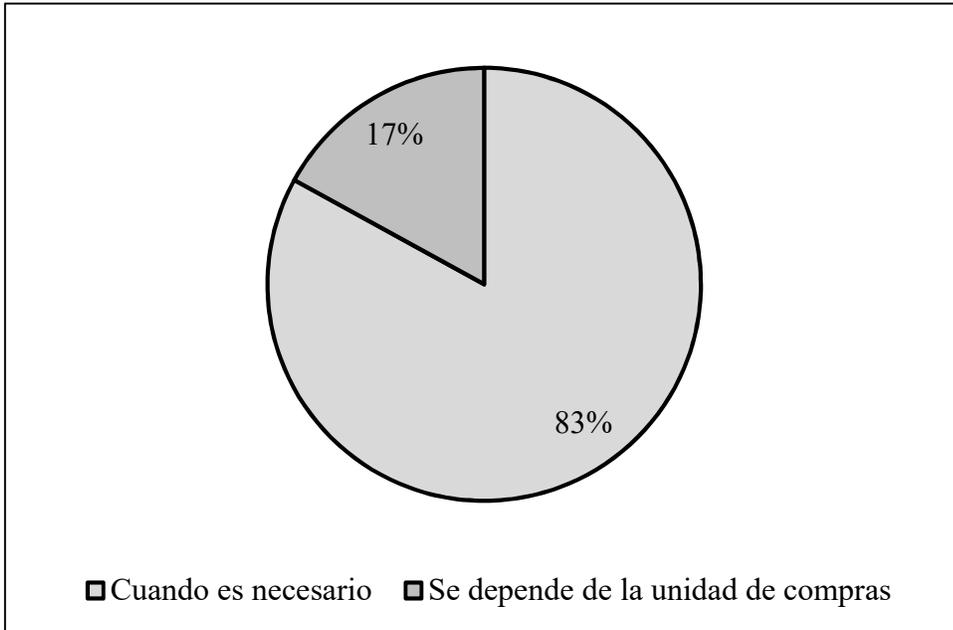


Figura 5. Momento en que se requiere la adquisición de servicios e insumos.

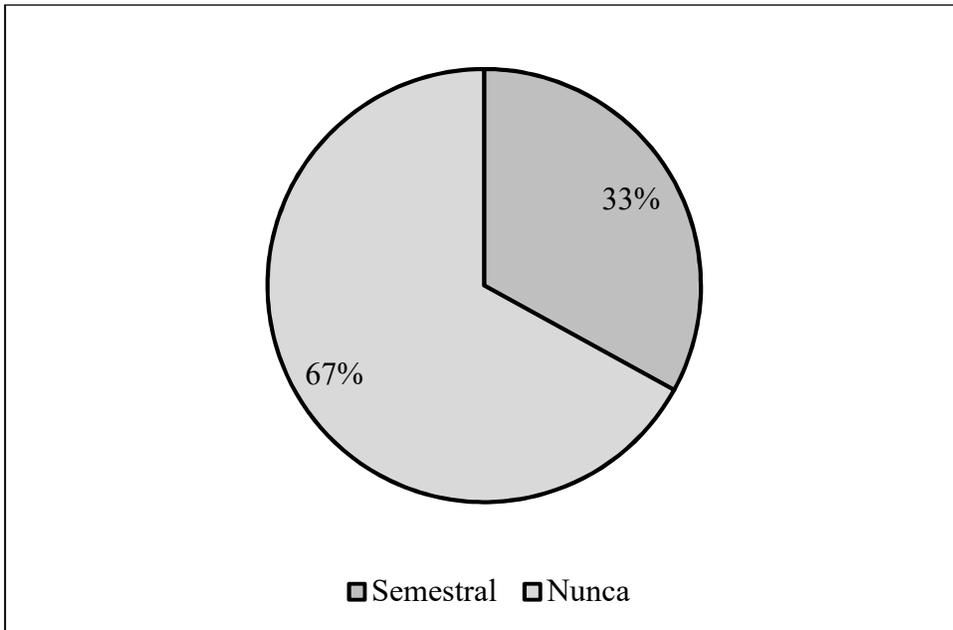


Figura 6. Seguimiento del avance y cumplimiento de las compras planificadas por cada dirección.

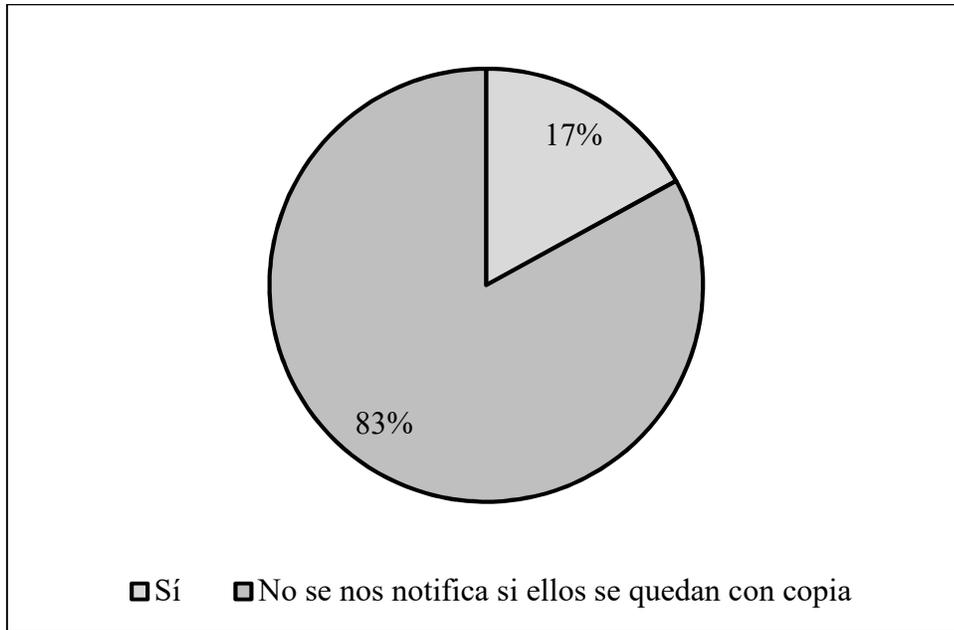


Figura 7. La unidad de compras tiene copia de los planes de adquisición de cada dirección

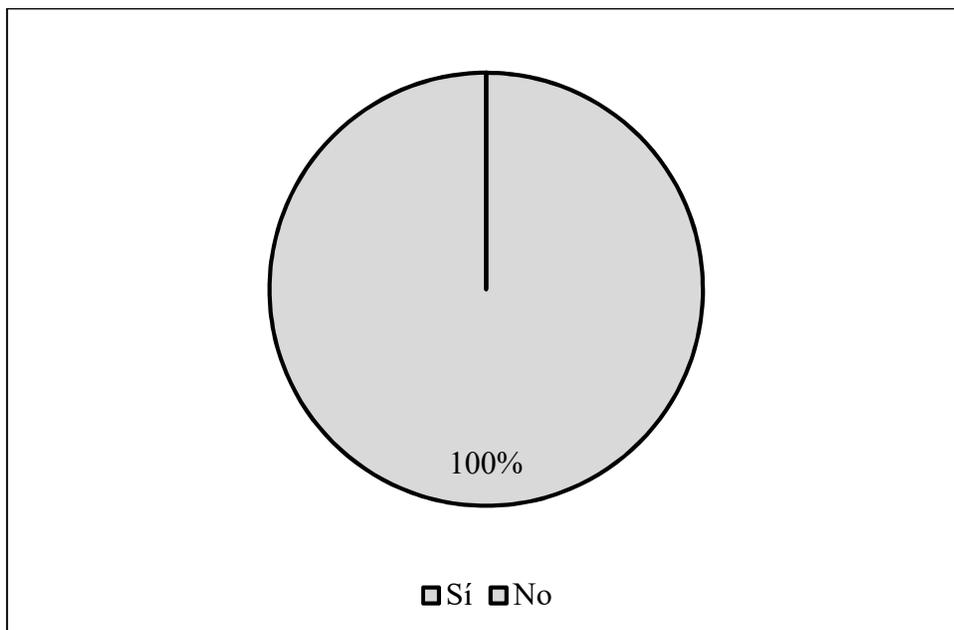


Figura 8. Las direcciones incluyen el pago de salarios en su plan operativo



Figura 9. Modificaciones al plan de adquisiciones de servicios e insumos por dirección.

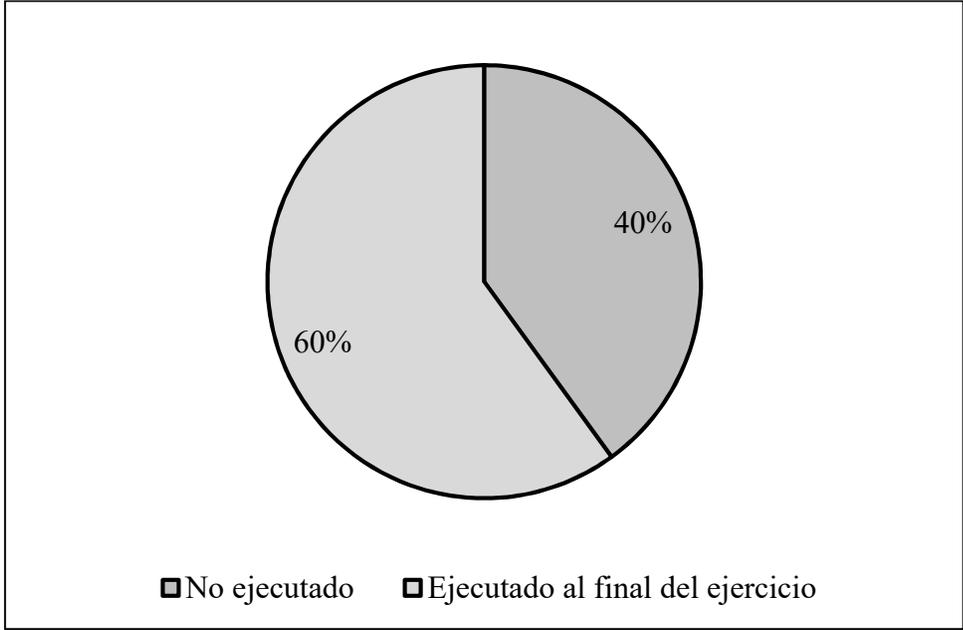


Figura 10. Ejecución presupuestaria de 2015.

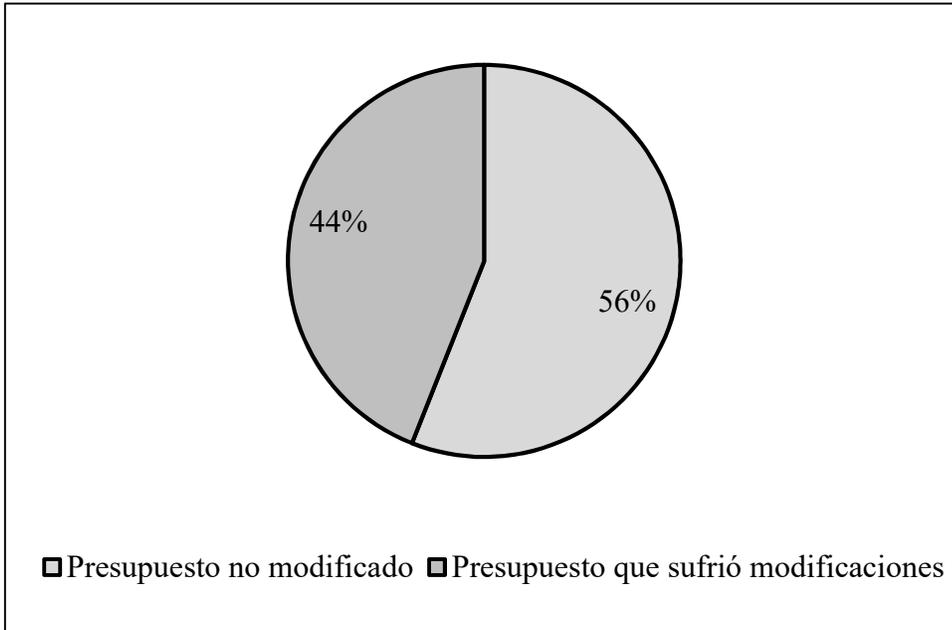


Figura 11. Porcentaje de modificaciones presupuestarias realizadas al Presupuesto 2015.

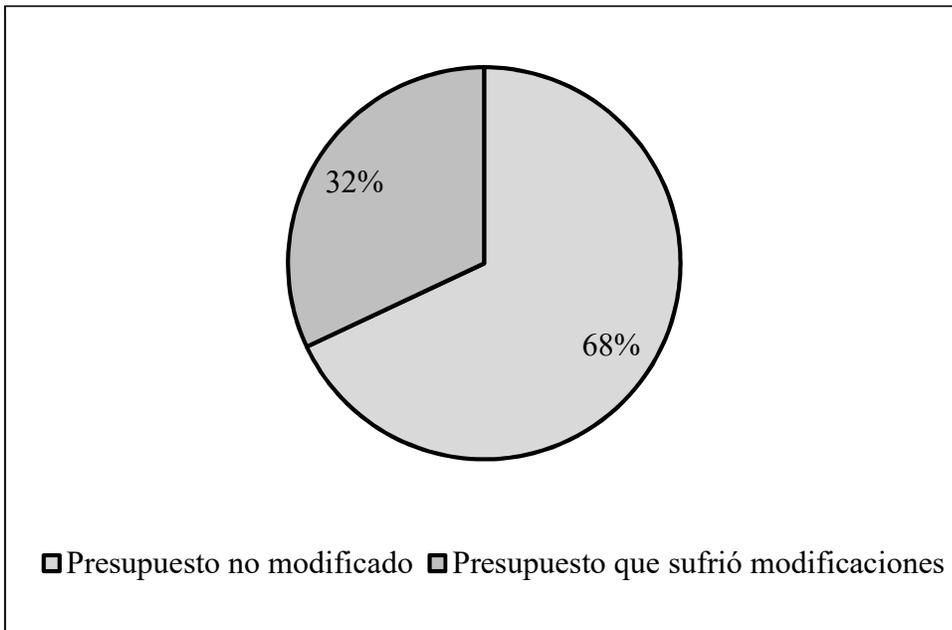


Figura 12. Porcentaje de modificaciones presupuestarias realizadas al Presupuesto 2016