

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
Facultad de Ciencias Económicas  
Licenciatura en Administración de Empresas



**Programación y Ejecución Presupuestaria de una Institución  
Gubernamental del Ejercicio Fiscal 2013**

(Práctica Empresarial Dirigida -PED-)

Evelyn Balbina Cardona Solares

Guatemala, julio de 2014

**Programación y Ejecución Presupuestaria de una Institución  
Gubernamental del Ejercicio Fiscal 2013**

(Práctica Empresarial Dirigida -PED-)

Evelyn Balbina Cardona Solares

Lic. José Francisco Prado Chávez (**Asesor**)

Licda. Evelyn Paola Arroyo Marroquin (**Revisora**)

Guatemala, julio de 2014

## **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. César Augusto Custodio Cobar**  
Decano

**M.A. Ronaldo Antonio Girón**  
Vice Decano

**M.Sc. Ana Rosa Arroyo**  
Coordinadora Académica

**Tribunal que práctico el examen general de la  
Práctica Empresarial Dirigida - PED -**

**M.Sc. Berta Beatriz Aldana Archila**  
Examinadora

**Licda. María Eugenia Sandoval M. de Paz**  
Examinadora

**Licda. Olga Alicia Torres Palencia**  
Examinador

**Lic. José Francisco Prado Chávez**  
Asesor

**Licda. Evelyn Paola Arroyo Marroquín**  
Revisor



**UNIVERSIDAD  
PANAMERICANA**

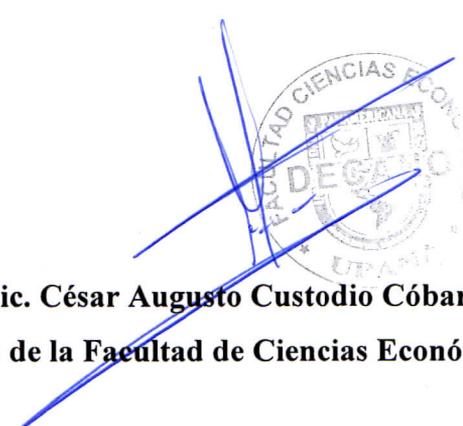
*"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"*

**REF.:C.C.E.E.0037-2014-ACA-**

**LA DECANATURA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS.**

**GUATEMALA, 21 JULIO DEL 2014**

**De acuerdo al dictamen rendido por licenciado José Francisco Prado Chávez, tutor y licenciada Evelyn Paola Arroyo Marroquin, revisor de la Práctica Empresarial Dirigida, proyecto –PED- titulada “PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE UNA INSTITUCIÓN GUBERNAMENTAL DEL EJERCICIO FISCAL 2013”. Presentada por la estudiante Evelyn Balbina Cardona Solares, y la aprobación del Examen Técnico Profesional, según consta en el Acta No. 01118 de fecha 05 de julio del 2,014; AUTORIZA LA IMPRESIÓN, previo a conferirle el título de Administradora de Empresas, en el grado académico de Licenciada.**

  
**Lic. César Augusto Custodio Cobar**  
**Decano de la Facultad de Ciencias Económicas.**

**Guatemala, 26 de Abril del año 2,014**

**Licenciado  
César Custodio  
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas  
Ciudad**

**Licenciado Custodio**

He procedido a revisar el trabajo de Tesis del Plan ACA, Licenciatura en Administración de Empresas y Mercadeo, Práctica Empresarial Dirigida –PED– titulado: **“Programación y Ejecución Presupuestaria de una Institución Gubernamental del Ejercicio Fiscal 2013”**, elaborado por la estudiante: **Evelyn Balbina Cardona Solares**.

En mi calidad de Asesor de dicho trabajo, me permito informarle que el mismo se realizó conforme a los reglamentos internos de esta Universidad y que, en mi opinión cumple con los requerimientos académicos establecidos por la Universidad Panamericana, por tal razón, apruebo el trabajo con una nota final de: **Noventa (90) puntos**, y emito sobre el mismo: **DICTAMEN FAVORABLE**.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la oportunidad para suscribirme.

Atentamente,



**Lic. J. Francisco Prado Ch.  
Colegiado No. 273**

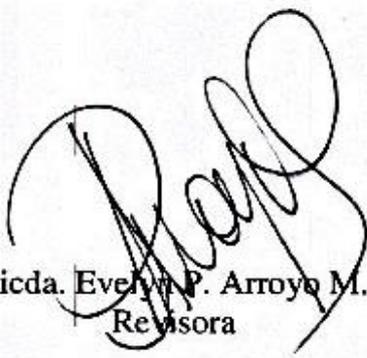
Guatemala, 26 de mayo de 2014

Señores  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Panamericana  
Ciudad.

Estimados señores

En virtud de que la Práctica Empresarial Dirigida –PED- con el tema **“Programación y Ejecución Presupuestaria de una Institución Gubernamental del Ejercicio Fiscal 2013”**, presentado por el estudiante: **EVELYN BALBINA CARDONA SOLARES**, previo a optar al grado Académico de **“LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS”** cumple con los requisitos técnicos y de contenido establecidos por la Universidad Panamericana, se extiende el presente dictamen favorable para que continúe con el proceso correspondiente.

Atentamente,



Licda. Evelyn P. Arroyo M.  
Revisora



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

## REGISTRO Y CONTROL ACADÉMICO

REF.: UPANA: RYCA: 1031.2014

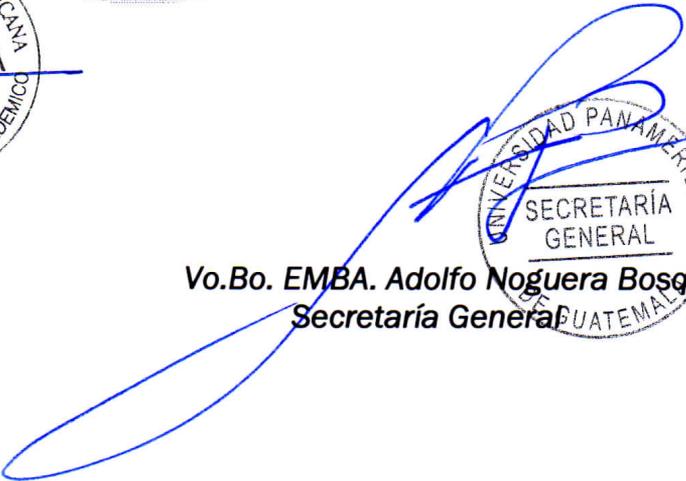
El infrascrito Secretario General EMBA. Adolfo Noguera Bosque y la Directora de Registro y Control Académico M.Sc. Vicky Sicajol, hacen constar que la estudiante Evelyn Balbina Cardona Solares con número de carné 201304809, aprobó con 86 puntos el Examen Técnico Profesional, del Programa de Actualización y Cierre Académico -ACA- de la Licenciatura en Administración de Empresas, en la Facultad de Ciencias Económicas, el día cinco de julio del año dos mil catorce.

Para los usos que la interesada estime convenientes se extiende la presente en hoja membretada a los veintiún días del mes de julio del año dos mil catorce.

Atentamente,

  
M.Sc. Vicky Sicajol  
Directora  
Registro y Control Académico



  
Vo.Bo. EMBA. Adolfo Noguera Bosque  
Secretaría General



Claudia Pineda  
cc. Archivo.

## **Agradecimientos**

### **A Dios**

Ser supremo que cada día nos alienta a seguir adelante y al que le estoy eternamente agradecida por la fortaleza, gracias por mis papas y mis hijos.

### **A mis padres**

Gracias, por la paciencia, el apoyo incondicional, por impulsarme a seguir siempre adelante y enseñarme que siempre hay que levantarse no importa la circunstancia, por no dejarme sola todos estos años, que ya sea en el cielo o en la tierra siempre estaremos juntos.

### **A mis hijos**

Porque son y serán el motor que me ha dado fuerza para luchar en la vida, este logro es también de ustedes, son el mejor regalo que Dios me dio.

### **A mis hermanos**

Gracias por el apoyo incondicional, y por estar siempre allí.

### **A toda mi familia**

Por sus consejos, muy agradecida.

### **A mis amigos**

Gracias por creer en mí y apoyarme en todo momento, realmente sin ustedes no hubiera podido lograr culminar esta tarea pendiente, mil gracias.

## Contenido

<b>Resumen</b>	<b>i</b>
<b>Introducción</b>	<b>ii</b>
<b>Capítulo 1</b>	
1.1 Datos Generales	1
1.2 Funciones	1
1.3 Estructura organizacional	2
1.4 Estudios Previos	3
1.5 Situación Actual	4
1.5.1 Misión	4
1.5.2 Visión	5
1.5.3 Competencias	5
1.6 Análisis FODA	5
<b>Capítulo 2</b>	
2.1 Marco Teórico	10
2.2 Presupuesto	10
2.3 El proceso presupuestario	10
2.3.1 Formulación Presupuestaria	12
2.3.1.1 Concepto	12
2.3.1.2 Disposiciones legales	13
2.3.1.3 Categorías Programáticas	14
2.3.2 Ejecución presupuestaria	17
2.3.2.1 Concepto	17
2.3.2.2 Disposiciones legales	18
2.3.2.3 Modificaciones Presupuestarias	21
2.3.3 Evaluación	24
2.3.3.1 Concepto	24
2.3.3.2 Disposiciones legales	24

2.3.4	Liquidación	26
2.3.4.1	Concepto	26
2.3.4.2	Disposiciones legales	26
<b>Capítulo 3</b>		
3.1	Planteamiento del Problema	28
3.2	Objetivos de la Investigación	28
3.2.1	Objetivo general	28
3.2.2	Objetivos específicos	29
3.3	Alcances y límites de la investigación	29
3.4	Metodología Aplicada a la Práctica	29
3.4.1	Sujetos	29
3.4.2	Instrumento	30
3.4.3	Procedimiento	30
<b>Capítulo 4</b>		
4.1	La planificación, programación y ejecución presupuestaria	32
4.2	La planificación y programación presupuestaria	32
4.3	La ejecución presupuestaria	33
<b>Capítulo 5</b>		
5.1	Análisis de Resultados	38
5.2	Resultados de la Encuesta	38
<b>Capítulo 6</b>		
6.1	Análisis e interpretación de resultados	52
Conclusiones		54
<b>Capítulo 7</b>		
7.1	Justificación	56
7.2	Cobertura	56
7.3	Beneficios	56
7.4	Beneficiarios	57
7.5	Objetivos	57

7.6	Fundamentación Teórica	57
7.7	Cursos de Acción	59
7.8	Operativización de los cursos de acción	62
7.9	Presupuesto	66
	<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>70</b>
	<b>Anexos</b>	<b>72</b>
	Anexo No. 1	73
	Anexo No. 2	76
	Anexo No. 3	77

## Contenido de Ilustraciones

<b>Ilustración No. 1</b>	
Figura 1: Estructura Organizacional	2
<b>Ilustración No. 2</b>	
Tabla 1: Análisis FODA	6
<b>Ilustración No. 3</b>	
Figura 2: Proceso presupuestario	11
<b>Ilustración No. 4</b>	
Figura 3: Tipos de modificaciones presupuestarias	22
<b>Ilustración No. 5</b>	
Gráfica 1: Ejecución por Tipo de Gasto	33
<b>Ilustración No. 6</b>	
Gráfica 2: Gastos de Funcionamiento	34
<b>Ilustración No. 7</b>	
Gráfica 3: Inversión	35
<b>Ilustración No. 8</b>	
Gráfica 4: Fuentes de Financiamiento	36
<b>Ilustración No. 9</b>	
Gráfica No. 5. Apreciación sobre las políticas sectoriales e institucionales	38
<b>Ilustración No. 10</b>	
Gráfica No. 6: Orientación adecuada de las acciones institucionales	39
<b>Ilustración No. 11</b>	
Gráfica No. 7: Dualidad de funciones dentro de la Institución	40
<b>Ilustración No. 12</b>	
Gráfica No. 8: Propósito de las modificaciones presupuestarias	41

<b>Ilustración No. 13</b>	
Gráfica No. 9: Distorsión de la programación presupuestaria vía modificaciones presupuestarias	42
<b>Ilustración No. 14</b>	
Gráfica No. 10: Efectos de la no aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos	43
<b>Ilustración No. 15</b>	
Gráfica No. 11: Origen de las modificaciones presupuestarias	44
<b>Ilustración No. 16</b>	
Gráfica No. 12: Causas de la baja ejecución	45
<b>Ilustración No. 17</b>	
Gráfica No.13: Aplicación de las políticas y procedimientos presupuestarios	46
<b>Ilustración No. 18</b>	
Gráfica No. 14. Dificultades para ejecutar la asignación presupuestaria	47
<b>Ilustración No. 19</b>	
Gráfica No. 15. Consistencia entre la planificación y el presupuesto asignado	48
<b>Ilustración No. 20</b>	
Gráfica No. 16. Desempeño de la actual evaluación de la ejecución presupuestaria	49
<b>Ilustración No. 21</b>	
Gráfica No. 17. Utilización de los resultados de la evaluación por las Autoridades Institucionales	50
<b>Ilustración No. 22</b>	
Gráfica No. 18. Recomendaciones para mejorar la ejecución presupuestaria	51
<b>Ilustración No. 23</b>	
Figura 4: Rigidez presupuestaria	59

**Ilustración No. 24**

Tabla 2: Análisis Situación Actual y Propuesta

64

**Ilustración No. 25**

Tabla 3: Presupuesto Estimado

66

## **Resumen**

La presente investigación trata sobre el análisis de la programación y ejecución presupuestaria de una Institución Gubernamental de la Administración Central, que le corresponde la ejecución de la obra pública, así como elaborar las estrategias de servicios de infraestructura, para integrar al país al desarrollo social y económico.

Para el logro de los resultados de la investigación, el estudio realizado contempla la evaluación de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la Institución, el análisis de la documentación de programación y ejecución presupuestaria del año 2013 y la realización de una encuesta a personal experto sobre el tema.

Derivado de la investigación realizada, se concluyó que no existen políticas sectoriales definidas para el sector de infraestructura y además se pudo determinar que los procedimientos utilizados en la planificación y programación presupuestaria, las continuas modificaciones presupuestarias y el desconocimiento de los procesos y los tiempos, repercuten en la ejecución de la Institución y distorsionan el cumplimiento de los objetivos y proyectos programados, lo cual incide en la limitación de los servicios que se entregan a la población. Ante tal situación, se considera que con una propuesta de carácter integrador, se mejorará la ejecución y consecuentemente el cumplimiento de metas y resultados a cargo de la Institución.

## **Introducción**

La planificación presupuestaria constituye una herramienta relevante en la Administración Pública, ya que permite establecer las actividades y los insumos necesarios para alcanzar los objetivos y los resultados de los programas y proyectos a ejecutar a corto, mediano y largo plazo, guiando las decisiones de las autoridades del Ejecutivo.

En el capítulo uno, se hace referencia a los aspectos generales de la Institución, lo cual abarca la situación actual, análisis FODA, y su estructura organizacional.

Los capítulos dos y tres contienen el marco teórico base de la investigación, el planteamiento del problema, objetivos, alcances y límites, la metodología a utilizar, donde se definen los sujetos de la investigación y el tipo de instrumento utilizado para desarrollar el estudio.

En el capítulo cuatro, se describe el análisis realizado sobre el tema principal, es decir, la programación y ejecución presupuestaria de la Institución del año 2013.

En los capítulos cinco y seis, se presentan los resultados de la encuesta realizada, así como la interpretación de los datos obtenidos y las conclusiones derivadas.

Por último, en el capítulo siete, se describen los elementos que conforman la propuesta de mejora a la situación establecida en la presente investigación, con los cursos de acción, su mecanismo operativo y una estimación de recursos para su implementación.

# Capítulo 1

## 1.1 Datos Generales

La Institución Gubernamental objeto de la investigación, fue reestructurada en el año 1999, con el propósito de ejecutar la obra pública, especialmente la relacionada con la dotación de infraestructura vial y de apoyo social a las comunidades.

## 1.2 Funciones

La Institución se encuentra facultada para:

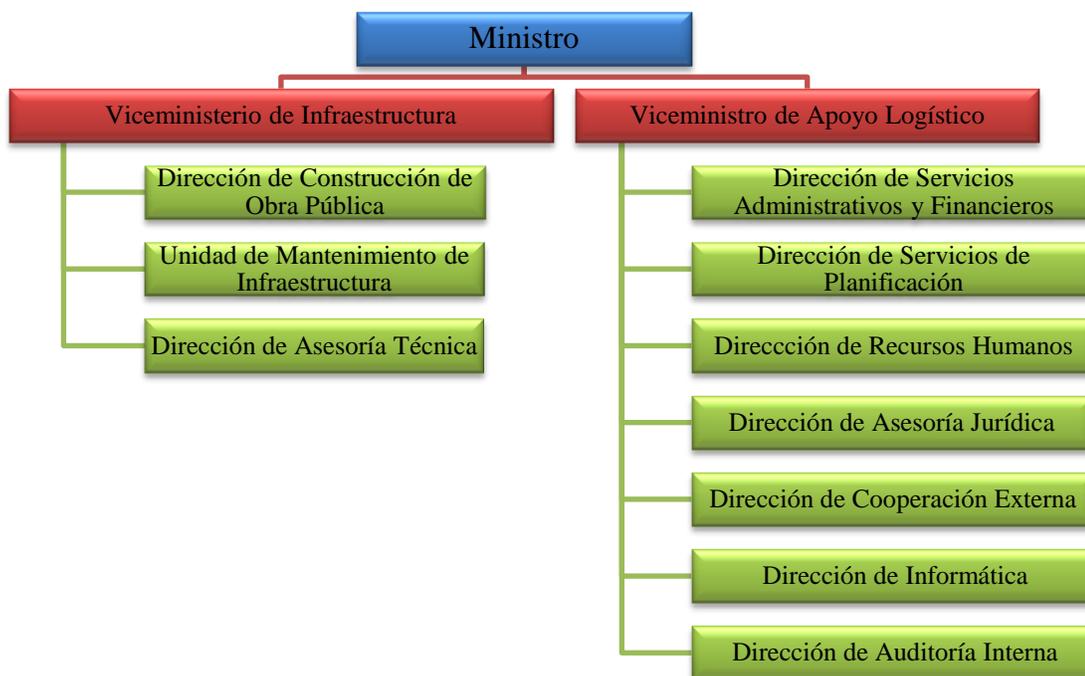
- Administrar en forma descentralizada y subsidiaria o contratar la provisión de los servicios de diseño, construcción, rehabilitación, mantenimiento y supervisión de las obras de infraestructura a su cargo.
- Proponer al Organismo Ejecutivo las normas técnicas relativas a las obras públicas.
- Crear y participar en la administración, contratación de los mecanismos financieros para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las obras públicas.
- Proponer para su aprobación y ejecutar los instrumentos normativos de los sistemas de infraestructura.

### 1.3 Estructura organizacional

La estructura organizacional de la Institución se presenta a continuación:

#### Ilustración No. 1

Figura 1: Estructura Organizacional



**Fuente:** Elaboración propia.

## 1.4 Estudios Previos

Con el propósito de contar con elementos de apoyo para el análisis del tema de investigación, se consultaron otras tesis relacionadas.

Según Ruíz Guevara (2011), autor de la Tesis Principales Efectos Socioeconómicos de la baja asignación dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación a los Ministerios de Educación y Salud y su ineficiente ejecución presupuestaria durante el período 1997-2006, expone que “la asignación para educación y salud dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación fue bajo y la ejecución fue deficiente en cuanto a la distribución de recursos. El Gobierno no asignó ni ejecutó suficientes recursos en servicios de educación y salud dadas las necesidades insatisfechas de la población, el gasto de la Administración Central en promedio para educación fue de 2.4% como proporción del Producto Interno Bruto, en tanto para salud y asistencia social fue de 1.0%. Asimismo, el presupuesto asignado generalmente sufrió reducciones por recortes o transferencias por lo que el gasto ejecutado fue aún menor”.

“La deficiencia en ejecución del presupuesto de los Ministerios de Educación y Salud Pública y Asistencia Social radica principalmente en la forma en que éste es distribuido. El Ministerio de Educación destinó en promedio para los años en estudio 68.2% del presupuesto ejecutado a servicios personales y el de Salud Pública y Asistencia Social 48.3%, pero muy pocos recursos a inversión y rubros esenciales para la mejora de servicios educativos y de salud estatal.”

Según Martínez López, (2007) autora de la Tesis Titulada Reforma de la Estructura Programática Presupuestaria en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, existe una inequidad e ineficiencia del gasto público en salud, ya que si bien es cierto los recursos financieros asignados al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, son insuficientes para realizar todas las

acciones a nivel preventivo y curativo que requiere la población en general, por lo que requiere una asignación de recursos en función de programas prioritarios, y que posea una Estructura Programática Presupuestaria que refleje las necesidades de dicho Ministerio.

Adicionalmente, Aguilar López (2013), autor de la Tesis La Planificación Presupuestaria y su incidencia en la ejecución de los proyectos de la Asociación Pro-Agua del Pueblo, indica que los procedimientos utilizados en la planificación presupuestaria de los proyectos no son adecuados, al no contar con formatos específicos para cada departamento, donde estén en forma detallada los elementos necesarios que deben incluirse para una adecuada planificación presupuestaria. Además que es de suma importancia contar con una guía o manual para cada departamento organizacional ya que al no tener una guía al momento de formular una propuesta se corre el riesgo que lo planificado a la hora de ser ejecutado tenga grandes variaciones teniendo como consecuencia, que no se logren los objetivos planteados por falta de recursos económicos.

## 1.5 Situación Actual

Como parte de su planificación estratégica, la Institución definió su misión y visión, las cuales se describen a continuación:

### 1.5.1 Misión

Somos un ente rector que direcciona, reglamenta y ejecuta en el ámbito nacional, las políticas y estrategias públicas del sector de infraestructura, como soporte del crecimiento de la economía nacional, contribuyendo a mejorar la competitividad a través del ejercicio de una administración y control eficientes.

### 1.5.2 Visión

Ser la entidad rectora de los servicios de la infraestructura pública, ejerciendo un acompañamiento efectivo, para integrar al país al desarrollo social y económico.

### 1.5.3 Competencias

Le corresponde la formulación de políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable a los sistemas de infraestructura del Estado.

Asimismo, ejecuta la obra pública en materia de infraestructura vial, educativa; así como de infraestructura urbanística y de desarrollo.

## 1.6 Análisis FODA

Este análisis representa el examen de la interacción de las características particulares de la entidad y el entorno que desarrolla. Destacando por tanto las fortalezas y debilidades como factores internos y las oportunidades y amenazas como factores externos que generan un impacto en el desarrollo de las actividades institucionales.

## Ilustración No. 2

Tabla 1: Análisis FODA

	Positivas	Negativas
Factores Externos no Controlables	Oportunidades (+)	Amenazas (-)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación existente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recorte presupuestario</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo de altas autoridades y del Organismo Legislativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carreteras en mal estado</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo financiero internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandas crecientes de la población de infraestructura</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reclamos de la ciudadanía por la mala prestación de los servicios</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandas judiciales</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desastres naturales</li> </ul>
Factores Internos Controlables	Fortalezas (+)	Debilidades (-)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencia del personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mala distribución de recursos asignados</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal capacitado en áreas técnicas y presupuesto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento de procedimientos administrativos y financieros</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconcentración institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de un Sistema de Ejecución Presupuestaria por medio de Programas Prioritarios del Ejercicio Fiscal 2013</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia operativa de respuesta a los Desastres Naturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deuda de Arrastre</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta rotación de personal</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal sindicalizado</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constantes modificaciones presupuestarias</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, año 2013.

## **1. Oportunidades:**

**Legislación existente:** Existen leyes, manuales y procedimientos ya establecidos para la formulación y ejecución presupuestaria.

**Apoyo del Ejecutivo:** La Institución tiene el apoyo político y financiero de las altas autoridades de los Organismos Ejecutivo y Legislativo para la asignación de recursos, lo cual se ha evidenciado en los incrementos anuales a su Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

**Apoyo financiero internacional:** Organismos financieros internacionales apoyan los proyectos principalmente de infraestructura vial que ejecuta la Institución.

## **2. Amenazas:**

**Recorte presupuestario:** Los cambios en la recaudación tributaria conllevan ajustes presupuestarios a las Entidades de la Administración Central, lo que provoca que los recursos sean escasos para la ejecución de obra gris.

**Carreteras en mal estado:** El deterioro normal de las carreteras y los desastres naturales, contribuyen a aumentar la presión sobre los escasos recursos asignados.

**Demandas crecientes de la población de infraestructura:** Continuamente la población solicita la construcción, ampliación, rehabilitación, pavimentación de carreteras primarias, secundarias o terciarias; así como la construcción y reparación de edificios educativos.

**Reclamos de la ciudadanía por la mala prestación de los servicios:** Reclamos constantes de la población por mala infraestructura de desarrollo y urbanística.

**Demanda judiciales:** Por la falta de pago en obras de infraestructura vial.

**Desastres naturales y la época lluviosa:** Los desastres naturales y la época lluviosa hacen estragos en la obra construida.

### **3. Fortalezas:**

**Experiencia del personal:** La mayoría del personal cuenta con más de 5 años de experiencia, en aspectos técnicos y en el tema presupuestario.

**Personal capacitado:** El personal recibe todos los años capacitación sobre las áreas técnicas de los servicios prestados y sobre el proceso presupuestario y los procedimientos a seguir en cada uno de ellos.

**Desconcentración institucional:** Todas las unidades ejecutoras de la Institución pueden ejecutar sus presupuestos asignados.

**Estrategia operativa de respuesta a los Desastres Naturales:** En el momento de un desastre, se cuenta con el apoyo de empresas privadas para atender desastres, especialmente en el área de descombramientos y habilitación de carreteras.

### **4. Debilidades:**

**Mala distribución de recursos asignados:** No existe una planificación ordenada sobre los trabajos anuales a realizar y su priorización entre las distintas unidades ejecutoras.

**Desconocimiento de procedimientos administrativos y financieros:** No obstante existen manuales de procedimientos, el personal no los toma en cuenta en la planificación de los recursos presupuestarios.

**Falta de un Sistema de Ejecución Presupuestaria por medio de Programas Prioritarios:** No existe una priorización de programas de la Entidad, no obstante lo multifacético de la Institución.

**Deuda de arrastre:** El compromiso de pago de los trabajos ya efectuados y que no han sido cancelados, imposibilita programar obras nuevas de infraestructura.

**Alta rotación de personal:** Lo cual se da porque existen mejores retribuciones en otras Dependencias de Gobierno.

**Personal sindicalizado:** La institución cuenta con ocho sindicatos, lo que impide el adecuado desarrollo de las funciones asignadas.

**Constantes modificaciones presupuestarias:** Continuas modificaciones presupuestarias que desvirtúan la programación inicial de los recursos.

## Capítulo 2

### 2.1 Marco Teórico

La investigación requiere identificar aquellos elementos teóricos que han de servir para conceptualizar los temas claves que giran en torno de la problemática planteada, realizar el análisis y fundamentar los juicios de valor que se emitan.

La perspectiva teórica menciona dos etapas para el desarrollo del análisis de la literatura: 1. Revisión analítica de la literatura correspondiente y 2. La construcción del marco teórico, lo que puede implicar la adopción de una teoría. La revisión de la literatura consiste en detectar, consultar, y obtener la bibliografía y otros materiales útiles para los propósitos del estudio, de los cuales se extrae y recopila información relevante y necesaria para el problema de investigación. Sampieri, Collado y Lucio, (2010).

### 2.2 Presupuesto

El presupuesto es un instrumento por medio del cual se determinan y proyectan las fuentes de recursos, que permitirán financiar las autorizaciones máximas de gastos o egresos, para un período anual, con el propósito de ejecutar los distintos programas de gobierno y alcanzar sus objetivos y metas, todo ello orientado a satisfacer las necesidades básicas de la población.

### 2.3 El proceso presupuestario

Comprende las distintas etapas a través de las cuales se elabora, aprueba, ejecuta y evalúa la producción de bienes y servicios de una institución, en función de los recursos disponibles y las políticas anuales y multianuales.

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

De conformidad con el Manual de Formulación Presupuestaria, 1a. edición, (2005), el proceso presupuestario constituye en la práctica el tratamiento por separado de cada una de las etapas del presupuesto, las cuales son las siguientes:

- ✓ Formulación
- ✓ Ejecución
- ✓ Evaluación
- ✓ Liquidación

### Ilustración No. 3

Figura 2: Proceso presupuestario



Fuente: Elaboración propia.

## 2.3.1 Formulación Presupuestaria

### 2.3.1.1 Concepto

En esta etapa le corresponde al ente rector del presupuesto dictar las normas técnicas para la formulación de los anteproyectos y proyectos de presupuesto de los Organismos del Estado.

Conforme el Manual de Formulación Presupuestaria, 1a. edición, (2005), “la etapa de formulación está conformada por:

- ✓ Programación
- ✓ Preparación y presentación”

En esta etapa las instituciones solicitan sus asignaciones de recursos humanos, materiales y equipo, que permitan alcanzar sus objetivos propuestos con base a los lineamientos y normas presupuestarias, tomando en cuenta el techo presupuestario o nivel de gasto máximo asignado, el cual se estima tomando en cuenta, entre otros, el comportamiento del Producto Interno Bruto, la participación del gasto público en el PIB, la carga tributaria, el nivel y capacidad de endeudamiento, la programación de los ingresos públicos y la programación del gasto.

El ente rector efectúa el análisis y ajustes técnicos, según la política y normas dictadas y elabora el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para su discusión y aprobación por parte del Organismo Legislativo.

### 2.3.1.2 Disposiciones legales

El marco legal que sustenta la formulación presupuestaria es el siguiente:

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Capítulo IV, Régimen Financiero, Artículo 237, establece que “El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y los gastos por realizar. La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática”.

En la misma disposición legal, el Artículo 238, indica: “La Ley Orgánica del Presupuesto regulará la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme la Constitución se somete su discusión y aprobación”.

Los Artículos 21 y 23 del Decreto número 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto, indican que “con el objeto de integrar el presupuesto consolidado del sector público, los Organismos del Estado y sus Entidades Descentralizadas y Autónomas, deberán presentar al Ministerio de Finanzas Públicas....sus anteproyectos de presupuesto, adjuntando sus respectivos planes operativos”, y a su vez “El Organismo Ejecutivo presentará el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado al Congreso de la República a más tardar el dos de septiembre del año anterior al que registrá.....”.

El Artículo 15 del Acuerdo Gubernativo número 240-98, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece que “la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia a más tardar el 28 de febrero de cada año, presentará el informe de evaluación de la ejecución de la política general del Gobierno. Con base a esta evaluación, el Ministerio de Finanzas Públicas en coordinación con dicha Secretaría, propondrá las políticas presupuestarias y los lineamientos

generales para la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal que corresponda”.

### 2.3.1.3 Categorías Programáticas

Son los niveles de presupuestación de las acciones sustantivas de una Institución, las cuales responden a su red de producción.

Permite jerarquizar y delimitar el ámbito de las acciones presupuestarias para expresar el grado de flexibilidad y responsabilidad en la asignación y uso de los recursos para la obtención de productos y/o servicios.

De conformidad con lo que indica el Diccionario de Economía, Administración, Finanzas y Marketing, las categorías programáticas son elementos de programación presupuestaria a través de los cuales se expresan en forma desagregada y jerarquizada las acciones y metas que el Sector Público pretende llevar a cabo en el desarrollo de sus funciones.

A través de las categorías programáticas, programa, subprograma, proyecto, actividad y obra, se expresa la producción final y se determinan las unidades ejecutoras responsables del uso de los recursos y de la generación de los productos o servicios en términos de metas, unidades de medida, costos de producción e indicadores de gestión.

Conforme el Manual de Formulación Presupuestaria, 1a. edición, (2005), a continuación, se describe cada una de ellas:

#### ✓ “**Programa**”

Es la categoría programática cuya producción es terminal de la red de acciones presupuestarias de una institución, la cual tiene las siguientes características:

- ❖ Es la categoría programática de mayor nivel en el ámbito de la producción terminal.
- ❖ Expresa la contribución a una política, ya que refleja un propósito esencial en la red de acciones presupuestarias que ejecuta una institución a través de la producción terminal.
- ❖ Al ser su producción terminal conforman los nudos finales de la red de categorías programáticas de la institución.
- ❖ Se conforman por la agregación de categorías programáticas de menor nivel, que coadyuvan al logro de su producción.

#### ✓ **Subprograma**

Es la categoría programática cuyas relaciones de condicionamiento son exclusivas con un programa. Cada subprograma, por sí sólo, resulta en producción terminal.

Las características de un subprograma son las siguientes:

- ❖ La producción terminal de cada subprograma es sumable en unidades físicas sin pérdida del significado de la unidad de medición de la producción originada por el programa del cual forman parte.
- ❖ Los insumos de todos los subprogramas son sumables en términos financieros.
- ❖ Para que exista un subprograma el centro de gestión productivo es divisible en centros menores de gestión productiva, los cuales por separado deben dar origen a una producción terminal que es parcial en relación al programa.

✓ **Proyecto**

Es la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un medio de producción durable, el cuál contiene las siguientes características:

- ❖ Su producto se considera como formación bruta de capital del Sector Público.
- ❖ Está conformado por un conjunto de actividades (dirección, planificación, estudios, inspección, fiscalización, etc.) y obras complementarias que conforman la unidad productiva.
- ❖ Expresa la contribución a una política, ya que refleja un propósito esencial en la red de acciones presupuestarias que ejecuta una institución a través de la producción terminal.
- ❖ Cuando el proyecto se refiere a la producción, ampliación o mejora de un bien de capital, la satisfacción de la necesidad que se plantea en la formulación, sólo se materializa en el momento en el que finaliza su construcción, reparación o mejora respectiva.

✓ **Actividad:**

Es una categoría programática cuya producción condiciona a uno o varios productos.

Su producción puede ser un insumo para otro producto, en el caso de la tecnología institucional de producción por procesos.

La actividad es la acción presupuestaria de mínimo nivel, e indivisible a los propósitos de la asignación formal de recursos.

En función de su relación de condicionamiento con los programas, las actividades pueden ser específicas, centrales y comunes.

Las primeras se dan cuando la condición es exclusiva de una producción terminal y forma parte integral del programa, subprograma o proyecto que lo expresa. En el caso de un proyecto sus actividades específicas se refieren a las acciones de dirección, planificación, control e inspección de obras.

Las segundas condicionan a la producción terminal de una institución y no es parte integrante de ningún programa o subprograma. Las relaciones de condicionamiento son plurideccionales hacia todas las acciones presupuestarias y generalmente van relacionadas con acciones de dirección y apoyo a toda la gestión productiva.

Las actividades comunes, condicionan a dos o más programas, pero no a todos los programas.

✓ **Obra:**

Es la categoría programática que por sí misma no puede satisfacer la necesidad para la cual se ejecuta el proyecto, aunque forme parte de él.” (págs. 3-6).

## 2.3.2 Ejecución presupuestaria

### 2.3.2.1 Concepto

Consiste en un conjunto de acciones destinadas a la utilización del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto de cada Institución con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad y calidad determinados.

El período de esta etapa es del 01 de enero al 31 de diciembre de cada año, y se lleva a cabo en los Sistemas de Contabilidad Integrada (SICOIN), y de Gestión (SIGES), apoyándose en el caso del Presupuesto de Inversión Física en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

#### 2.3.2.2 Disposiciones legales

El Decreto número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones, y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo número 1056-92, define los procedimientos para la ejecución presupuestaria. La Ley Orgánica del Presupuesto, establece una Sección para la Ejecución del Presupuesto, de la siguiente manera:

**“Artículo 25. Ejecución del Presupuesto de Ingresos.** La Ejecución del presupuesto de ingresos se regirá por las leyes y reglamentos que determinan su creación y administración, así como por las normas y procedimientos establecidos por el órgano rector del sistema presupuestario”.

**“Artículo 26. Límite de los egresos y su destino.** Los créditos contenidos en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aprobados por el Congreso de la República, constituyen el límite máximo de las asignaciones presupuestarias.

No se podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de estos créditos para una finalidad distinta a la prevista.”

**“Artículo 27. Distribución analítica.** Aprobado el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado por el Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo pondrá en vigencia, mediante acuerdo gubernativo, la distribución analítica del presupuesto, que consistirá en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizados, de los créditos y realizaciones contenidos en el mismo”.

**“Artículo 28. Medidas de ajuste presupuestario.** Cuando el comportamiento de los ingresos corrientes muestre una tendencia significativamente inferior a las estimaciones contenidas en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. El Ministerio de Finanzas Públicas deberá realizar los ajustes pertinentes en el presupuesto, incluyendo el recorte e inmovilización de créditos o el cambio de fuentes de financiamiento de asignaciones presupuestarias”.

**“Artículo 29. Autorizadores de Egresos.** Los Ministros y los Secretarios de Estado, los Presidentes de los Organismos Legislativo y Judicial, así como la autoridad no colegiada que ocupe el nivel jerárquico superior de las entidades descentralizadas y autónomas y de otras instituciones, serán autorizadores de egresos, en cuanto a sus respectivos presupuestos. Dichas facultades, de autorización de egresos, podrán delegarse a otro servidor público de la misma institución o al responsable de la ejecución del gasto”.

**“Artículo 30. Programación de la ejecución.** De acuerdo con las normas técnicas y periodicidad que para efectos de la programación de la ejecución establezca el Ministerio de Finanzas Públicas, las entidades y organismos que financieramente dependan total o parcialmente del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, propondrán a dicho Ministerio la programación de la ejecución física y financiera de sus presupuestos. Este fijará las cuotas de compromisos, devengados y pagos considerando el flujo estacional de los ingresos, la capacidad real de ejecución y el flujo de fondos requeridos para el logro oportuno y eficiente de las metas de los programas y proyectos”.

**“Artículo 31. Ingresos propios.** La utilización de los ingresos que perciban las diferentes instituciones, producto de su gestión, se ejecutará de acuerdo a la percepción real de los mismos.

**“Artículo 33. Fideicomisos.** Los recursos financieros que el Estado asigne con obligación de reembolso a sus entidades descentralizadas y autónomas para que los inviertan en la realización de proyectos específicos de beneficio social y que produzcan renta que retorne el capital invertido, podrán darse en fideicomiso. Asimismo, los Fondos Sociales podrán ejecutar sus

proyectos bajo dicha figura. Los fideicomisos se constituirán en cualquier Banco del sistema nacional.

**“Artículo 32. Modificaciones presupuestarias.** Las transferencias y modificaciones presupuestarias que resulten necesarias durante la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, se realizarán de la siguiente manera:

1. Por medio de Acuerdo Gubernativo refrendado por los titulares de las instituciones afectadas, cuando el traslado sea de una institución a otra, previo dictamen favorable del Ministerio de Finanzas Públicas.
2. Por medio de Acuerdo emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas, siempre y cuando las transferencias ocurran dentro de una misma institución, en los casos siguientes:
  - a) Cuando las transferencias impliquen la creación, incremento o disminución de asignaciones de los renglones del grupo 0 “Servicios Personales” y renglones 911 “Emergencias y Calamidades Públicas” y 914 “Gastos no Previstos”;
  - b) Modificaciones en las fuentes de financiamiento y,
  - c) Cuando se transfieran asignaciones de un programa o categoría equivalente a otro o entre proyectos de inversión de un mismo o diferente programa y/o subprograma.
3. Por resolución Ministerial del Ministerio interesado; resolución de la Secretaría General de la Presidencia de la República cuando se trate del presupuesto de la Presidencia de la República y, resolución de la máxima autoridad de cada dependencia y Secretaría, cuando corresponda al presupuesto de las Secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo en los casos siguientes:
  - a) Cuando las transferencias de asignaciones ocurran entre subprogramas de un mismo programa o entre actividades específicas de un mismo programa o subprograma,

- b) Cuando las transferencias de asignaciones ocurran entre grupos no controlados del programa o categoría equivalente, subprograma o proyecto y,
- c) Cuando las transferencias ocurran entre renglones no controlados del mismo grupo de gasto del programa o categoría equivalente, subprograma o proyecto”.

El Acuerdo Gubernativo número 240-98 del Ministerio de Finanzas Públicas en su Artículo 21, indica “Modificaciones Presupuestarias” las solicitudes de transferencias presupuestarias a que se refieren los numerales 1 y 2 del Artículo 32 de la Ley, deberán ser presentadas al Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, acompañadas de la respectiva justificación y de acuerdo a las normas y procedimientos contenidos en el Manual de Modificaciones Presupuestarias y otras disposiciones que emanen de dicho Ministerio”.

### 2.3.2.3 Modificaciones Presupuestarias

Las modificaciones presupuestarias consisten en variaciones positivas y negativas en los créditos presupuestarios, asignados a nivel Institucional, por programas, subprogramas, proyectos, actividades, obras y renglones de gasto en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para determinado ejercicio fiscal, los cuales de conformidad con lo que indica el Manual de Modificaciones Presupuestarias para las Entidades de la Administración Central. 2da. Edición (2005), pueden ser consecuencia de:

- a) “Subestimaciones o sobreestimaciones de los créditos asignados originalmente en el Presupuesto.
- b) Incorporación de nuevos programas, subprogramas, proyectos o actividades.
- c) Reajustes de gasto, efectuados con el propósito de lograr un uso más racional de los mismos, o para dar respuesta a situaciones de tipo coyuntural no previstas.

- d) Alteración en las metas o volúmenes de trabajo en los programas que desarrolla la institución o dependencia.”

Entre los tipos de modificaciones presupuestarias se encuentran las siguientes:

#### **Ilustración No. 4**

Figura 3: Tipos de modificaciones presupuestarias



Las ampliaciones, consisten en aumentos a los créditos presupuestarios para atender requerimientos no previstos o que resultan insuficientes, siempre que se disponga de las fuentes de financiamiento para atender la erogación correspondiente.

Este tipo de modificación presupuestaria conlleva la aprobación de un Decreto de ampliación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, por parte del Congreso de la República.

Las disminuciones, son rebajas a los créditos presupuestarios que se asignaron a la estructura programática debido a cambios en las expectativas de los ingresos que se estima resultarán insuficientes, por lo que no se dispondrá de las fuentes de financiamiento para atender las erogaciones programadas.

De igual manera que las ampliaciones, el Congreso de la República mediante Decreto, autoriza la disminución de dichos recursos.

Las transferencias consiste en una reasignación de créditos presupuestarios entre Instituciones que no incrementan el total de los gastos previstos en el Presupuesto General del Estado en el lapso de un año, sin embargo por ningún motivo podrán trasladarse asignaciones de inversión a funcionamiento, conforme lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por último, las modificaciones presupuestarias, son cambios entre fuentes de financiamiento de los gastos, que pueden o no modificar la composición de los mismos en el ámbito de la estructura programática o del objeto del gasto.

Toda solicitud de modificación presupuestaria se registra en el sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) generando un “Comprobante de Modificación Presupuestaria”, Forma C02.

La solicitud de modificación se justifica mediante una exposición de los motivos que la originan, grado de afectación de las metas, objetivos, bases de cálculo, y otra información que aporte elementos de juicio para la toma de decisiones correspondiente.

Cuando la modificación presupuestaria afecta las metas programadas se efectúa una reprogramación de metas y se justifica la misma a partir de la incidencia en el logro de las políticas institucionales.

### 2.3.3 Evaluación

#### 2.3.3.1 Concepto

La evaluación de la ejecución presupuestaria está orientada a revisar, medir, corregir y mejorar las acciones que realizaron las Instituciones en el período de un año, para determinar si alcanzaron las metas propuestas y el uso adecuado de los recursos asignados en sus presupuestos de egresos respectivos y disponer de las medidas correctivas en caso de ser necesario.

#### 2.3.3.2 Disposiciones legales

De conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto, en su Artículo 34 “La evaluación presupuestaria comprenderá básicamente la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de las causas y la recomendación de medidas correctivas”.

En el Artículo 35, se indica “que sin perjuicio de la evaluación permanente interna que debe realizar cada Organismo del Estado, y los entes comprendidos....., el Ministerio de Finanzas Públicas evaluará la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y de los presupuestos de las entidades, con excepción de las municipalidades del país, de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Escuela Nacional Central de Agricultura, tanto en forma periódica, durante la ejecución, como al cierre del ejercicio, para lo cual considerará la situación económica y de las finanzas públicas.

Tratándose de los proyectos de inversión, la evaluación se coordinará con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República”.

Según el Acuerdo Gubernativo número 240-98, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, en el Artículo 22, establece que “las unidades de administración financiera de cada entidad centralizarán la información sobre la ejecución de sus respectivos presupuestos; para ello deberán:

- a) Determinar en colaboración con las unidades responsables de la ejecución de cada una de las categorías programáticas, las unidades de medida para cuantificar la producción terminal e intermedia, respetando las normas técnicas que para el efecto emita la Dirección Técnica del Presupuesto.
- b) Apoyar la creación y operación de centros de medición en las unidades responsables de la ejecución de las categorías programáticas que se juzguen relevantes y cuya producción sea de un volumen o especificidad que haga conveniente su medición. La máxima autoridad de cada una de las unidades seleccionadas será responsable de la operación y los datos que suministren dichos centros.
- c) Presentar a la Dirección Técnica del Presupuesto dentro de los primeros 15 días hábiles de los meses de mayo, septiembre y enero, un informe del cuatrimestre inmediato anterior a dichas fechas, sobre el avance de los programas, subprogramas y proyectos, así como sobre la asistencia financiera y los ingresos percibidos en forma analítica y debidamente codificados en los formularios y conforme instructivos que dicha Dirección proporcione.
- d) En cuanto al presupuesto de inversión, deberán presentar a la Dirección Técnica del Presupuesto y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia en los primeros 10 días de cada mes, el informe correspondiente al mes inmediato anterior, indicando el avance físico y financiero de los proyectos”.

La información que se registra para el seguimiento y evaluación, se obtiene de las unidades ejecutoras a través del módulo de seguimiento físico que está contenido en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) de forma trimestral y anual.

## 2.3.4 Liquidación

### 2.3.4.1 Concepto

Es la etapa del proceso presupuestario que comprende la recopilación, consolidación y análisis de la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos del Estado y sus efectos en las cuentas contables y patrimoniales.

El documento generado en esta etapa, contiene, entre otros, la siguiente información: a) Balance General del Estado; b) Estado Condensado de Caja; c) Estado de la Deuda Pública; d) Exposición general sobre el resultado de la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos; y e) Clasificaciones presupuestarias de gastos efectuados, por institución, por categoría de gastos, por programas, por sectores económicos.

### 2.3.4.2 Disposiciones legales

La Ley Orgánica del Presupuesto en su Sección V, norma lo relativo a esta etapa, así:

“Artículo 36. Cierre Presupuestario. Las cuentas del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado se cerrarán el treinta y uno de diciembre de cada año. Posterior a esta fecha, los ingresos que se recauden se considerarán parte del nuevo ejercicio, independientemente de la fecha en que se hubiese originado la obligación de pago o liquidación de los insumos.

Con posterioridad al treinta y uno de diciembre no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha”.

“Artículo 37. Egresos devengados y no pagados. Los gastos comprometidos y no devengados al treinta y uno de diciembre, previo análisis de su situación, podrán trasladarse al ejercicio siguiente imputándose a los créditos disponibles de cada unidad ejecutora.

Los gastos devengados y no pagados al treinta y uno de diciembre de cada año se cancelarán durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades de fondos existentes a esa fecha de cada unidad ejecutora”.

“Artículo 38. Saldos de efectivo. Los saldos de efectivo que permanecieren en las cajas de las dependencias del Estado al treinta y uno de diciembre de cada año y que no correspondieran a obligaciones pendientes de pago a esa fecha, deben ser reintegrados a la Tesorería Nacional”.

## Capítulo 3

### 3.1 Planteamiento del Problema

Durante los últimos años, se ha visto que no obstante los montos presupuestarios asignados dentro del Presupuesto de Egresos del Estado, el nivel promedio de ejecución presupuestaria de la Institución ha sido del 83%, lo cual ha representado en algunos casos, millones de quetzales no ejecutados, destinados principalmente a infraestructura.

Tomando en cuenta la importancia que representa la construcción, ampliación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, se considera relevante establecer las causas por las cuales dicha Institución presenta limitaciones en la ejecución presupuestaria, lo cual deriva en efectos negativos para los usuarios de sus servicios y la población en general.

Por tal razón se plantea la siguiente interrogante: **¿Cuál es la situación de la programación y ejecución presupuestaria de la Institución Gubernamental objeto del análisis en el año 2013?.**

### 3.2 Objetivos de la Investigación

#### 3.2.1 Objetivo general

Analizar la situación de la programación y ejecución presupuestaria de una Institución Gubernamental en el año 2013.

### 3.2.2 Objetivos específicos

- 1) Analizar las políticas y procedimientos existentes para la programación y ejecución presupuestaria.
- 2) Determinar las causas más comunes que influyen en una deficiente ejecución presupuestaria.
- 3) Establecer los mecanismos para mejorar la ejecución y cumplimiento de metas y resultados.

### 3.3 Alcances y límites de la investigación

La investigación se concentrará en el análisis de la programación y ejecución presupuestaria del año 2013.

### 3.4 Metodología Aplicada a la Práctica

El estudio utilizó el modelo de investigación descriptiva, el cual, de acuerdo a Hernández Sampieri, Roberto Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar (2010) busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población.

#### 3.4.1 Sujetos

Para el desarrollo de la investigación se considera relevante el análisis de las opiniones de siete expertos presupuestarios, recabadas mediante la realización de una encuesta.

Adicionalmente, se tomó en cuenta el análisis de los siguientes documentos:

- Plan operativo institucional
- Anteproyecto de presupuesto
- Normas y manuales de procedimientos
- Leyes específicas de presupuesto
- Reportes de la Ejecución presupuestaria del año 2013.

### 3.4.2 Instrumento

Para efectos del estudio se diseñó y realizó una encuesta la cual consta de catorce preguntas, dirigida a expertos presupuestarios, la cual se presenta en el Anexo No. 3.

Dicha encuesta, se diseñó tomando en cuenta el planteamiento del problema de investigación, así como el objetivo general y objetivos específicos. De igual manera, se consideró importante la obtención de información expertiz que no fue posible generarla de la investigación documental.

### 3.4.3 Procedimiento

El primer paso de la presente investigación de práctica empresarial dirigida, fue seleccionar el tema y la Entidad objeto de estudio. Para ello, se consideró importante analizar el presupuesto de una Institución Gubernamental, que no obstante los servicios que presta, desde hace años atraviesa por una serie de problemas de ejecución presupuestaria.

Para identificar las principales características de la Institución, se incluye su misión, visión, estructura organizacional y su análisis situacional.

La investigación preliminar efectuada a través del análisis FODA, sirvió de base para la definición del planteamiento del problema, y las variables de investigación, con lo cual se inició un proceso de recopilación de información en diferentes fuentes bibliográficas que permitieron dar forma al anteproyecto de investigación.

Definidas las variables de investigación, que están relacionadas con la programación y ejecución presupuestaria del año 2013, se definieron los objetivos generales y específicos, mismos que se alcanzarán con la aplicación de la metodología planteada; se procedió a fundamentar el Marco teórico, se determinaron los límites y alcances del proyecto, y con ello se realizó la selección de los sujetos de la investigación.

Posteriormente, se procedió a diseñar el instrumento de recolección de datos para alcanzar los objetivos planteados, y una vez efectuadas las encuestas, se procesó y analizó dicha información.

Los resultados presentados en los capítulos 4, 5 y 6 muestran y dan respuesta a la forma en que se desarrolla la programación y ejecución presupuestaria de la institución.

Finalmente se presentan las conclusiones que responden a los objetivos planteados en el proceso de investigación y su correspondiente propuesta de mejora.

## Capítulo 4

### 4.1 La planificación, programación y ejecución presupuestaria

### 4.2 La planificación y programación presupuestaria

Conforme la normativa del ente regulador de planificación del Estado, la Institución elaboró su Plan Operativo Anual correspondiente al año 2013, definiendo y programando sus acciones y metas para el desarrollo de la infraestructura pública.

El límite de gasto definido a la Institución para el ejercicio fiscal 2013, ascendió al monto de Q. 5,457.7 millones. En la etapa de aprobación, dicho presupuesto fue modificado a la cifra de Q. 5,884.7 millones.

Adicionalmente a las actividades de apoyo, el presupuesto se programó en el Programa Desarrollo de la Infraestructura, destinado a mejorar y fortalecer la infraestructura productiva del país por medio de la ejecución de diversos proyectos carreteros que persiguen ampliar, modernizar y mantener las vías de comunicación de la República de Guatemala.

Para el logro de este proceso se previó la planificación, diseño, construcción, pavimentación, rehabilitación, mantenimiento, recapeo y supervisión de carreteras tales como: vías primarias, carreteras turísticas y de acceso, caminos rurales, y carreteras principales, desarrollando además, puentes y obras conexas.

Asimismo, se coordinó con otras Instituciones del Estado para la ejecución de proyectos que contribuyeron principalmente a mejorar la capacidad instalada de la infraestructura física educativa.

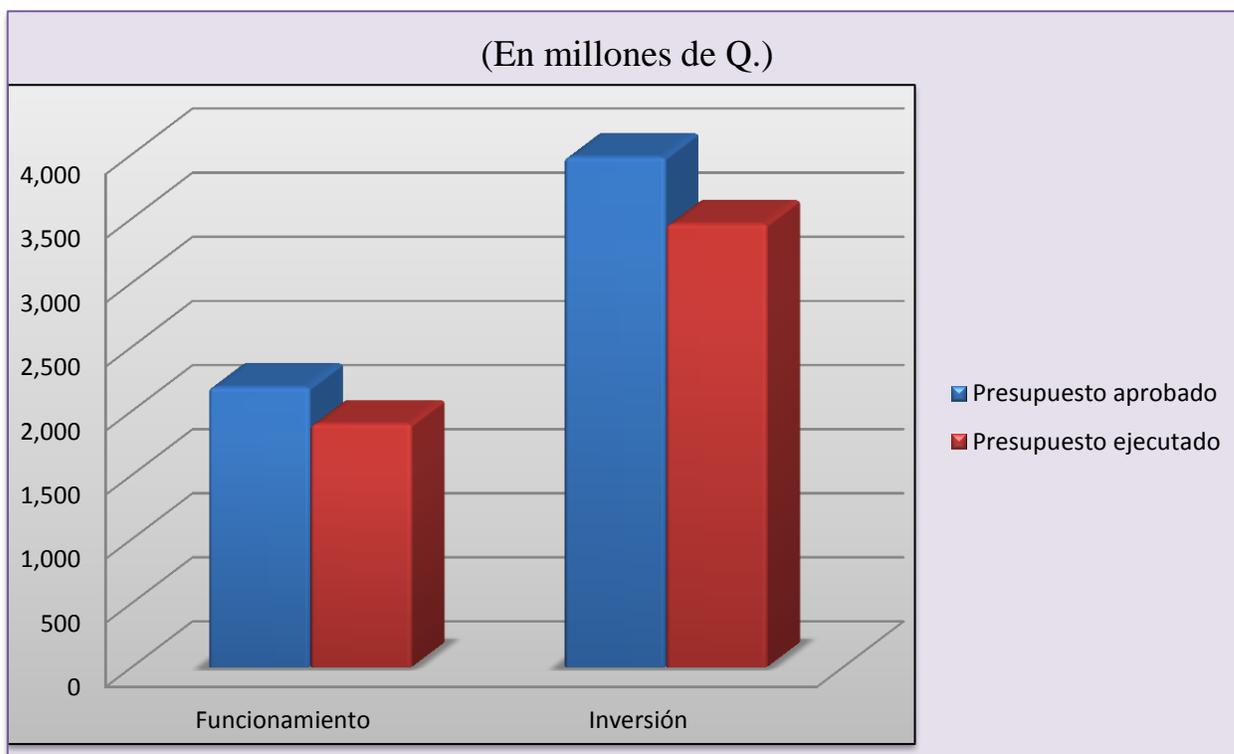
Además, se programó obras relacionadas con la infraestructura urbanística y de desarrollo, tales como construcción y mejoramiento de muros de contención, de urbanizaciones y viviendas, de sistema de agua potable y de perforación de pozos y apoyo a la reconstrucción de viviendas afectadas por los desastres naturales.

#### 4.3 La ejecución presupuestaria

De conformidad con los datos de ejecución presupuestaria para el año 2013, la Institución ejecutó el monto de Q. 5,357.2 millones, equivalente a un 86.9% del Presupuesto aprobado, de los cuales Q. 1,899.4 correspondió al Presupuesto de Funcionamiento y Q. 3,457.8 al Presupuesto de Inversión, quedando un saldo por ejecutar de Q. 807.2 millones.

### Ilustración No. 5

Gráfica 1: Ejecución por Tipo de Gasto

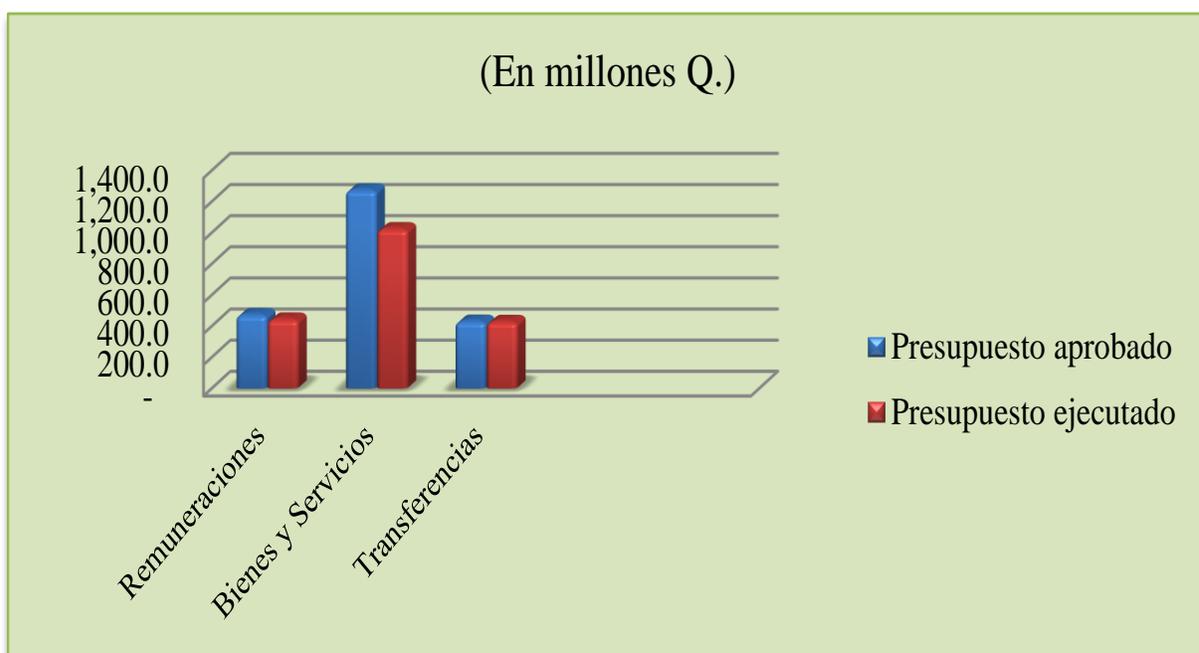


Fuente: Información de ejecución presupuestaria año 2013.

Los recursos ejecutados en el Presupuesto de Funcionamiento, se destinaron principalmente para pago de personal que labora en la Institución, pago de servicios de agua, luz, teléfono, compra de materiales, contratos de mantenimiento vial y la reparación de edificios educativos.

### Ilustración No. 6

Gráfica 2: Gastos de Funcionamiento

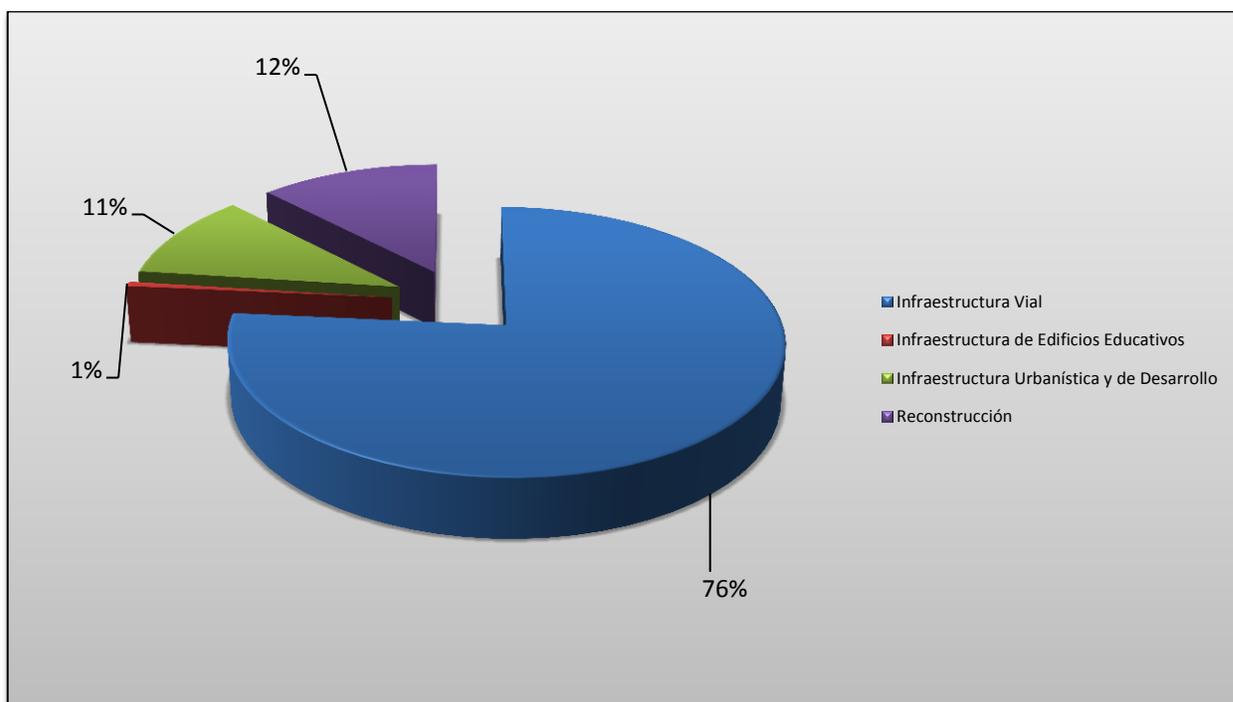


Fuente: Información de ejecución presupuestaria año 2013.

En el Presupuesto de Inversión, se destaca la ejecución de obras de construcción, ampliación, rehabilitación y pavimentación de carreteras primarias, secundarias y terciarias, puentes y distribuidores de tránsito, así como obras de arrastre derivadas de la reconstrucción. Asimismo, la ejecución de proyectos de construcción y ampliación de infraestructura urbanística y de desarrollo, tal y como se puede visualizar en la gráfica siguiente:

### Ilustración No. 7

Gráfica 3: Inversión

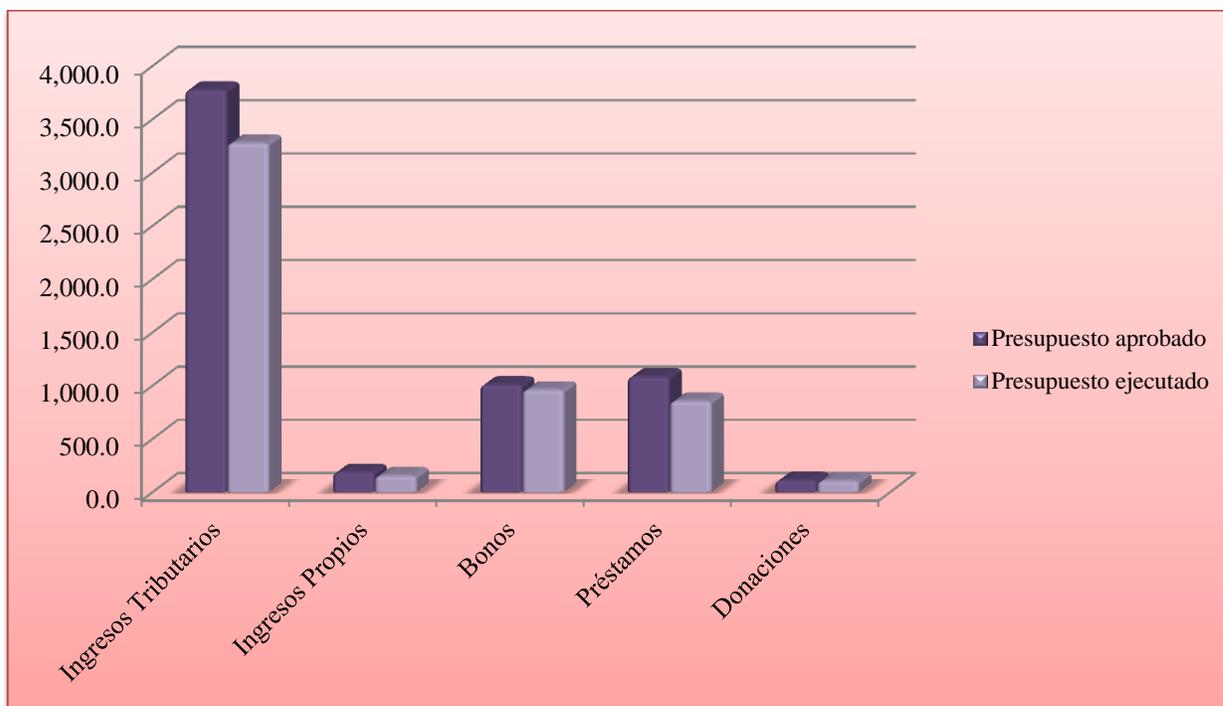


Fuente: Información de ejecución presupuestaria año 2013.

La ejecución estuvo financiada con ingresos tributarios por un monto de Q. 3,277.3 millones, colocación de bonos en el exterior Q. 961.7, préstamos externos Q. 855.5 millones, ingresos propios y sus respectivos saldos de caja en Q. 155.3 millones y por último recursos de donaciones externas por la cantidad de Q. 107.4 millones.

### Ilustración No. 8

Gráfica 4: Fuentes de Financiamiento



Fuente: Información de ejecución presupuestaria año 2013.

Conforme registros del seguimiento físico, las principales metas de ejecución realizadas fueron 2,947 kilómetros de mantenimiento de carreteras no pavimentadas y 6,421 kilómetros de mantenimiento de la red vial pavimentada, así como 134 kilómetros de construcción, rehabilitación y pavimentación de carreteras primarias, dentro del Programa Desarrollo de la Infraestructura.

## Capítulo 5

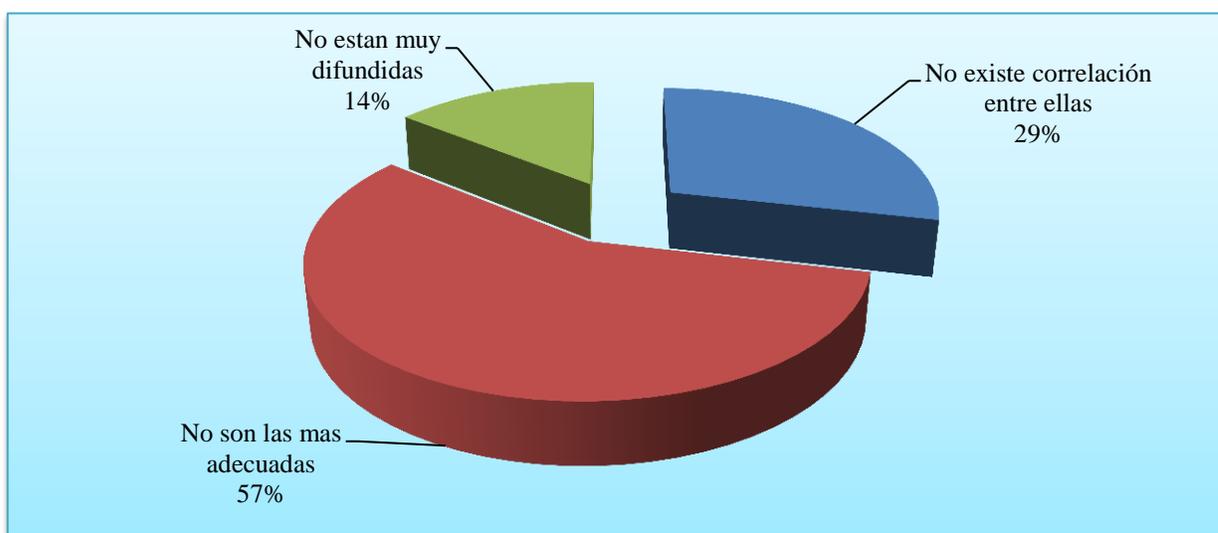
### 5.1 Análisis de Resultados

Con el propósito de respaldar la investigación sobre la ejecución del presupuesto de la Institución y siendo congruentes con la metodología propuesta para la investigación, se procedió a realizar entrevistas con expertos presupuestarios, con boletas estructuradas obteniendo los resultados que se indican a continuación.

### 5.2 Resultados de la Encuesta

#### Ilustración No. 9

Gráfica No. 5. Apreciación sobre las políticas sectoriales e institucionales



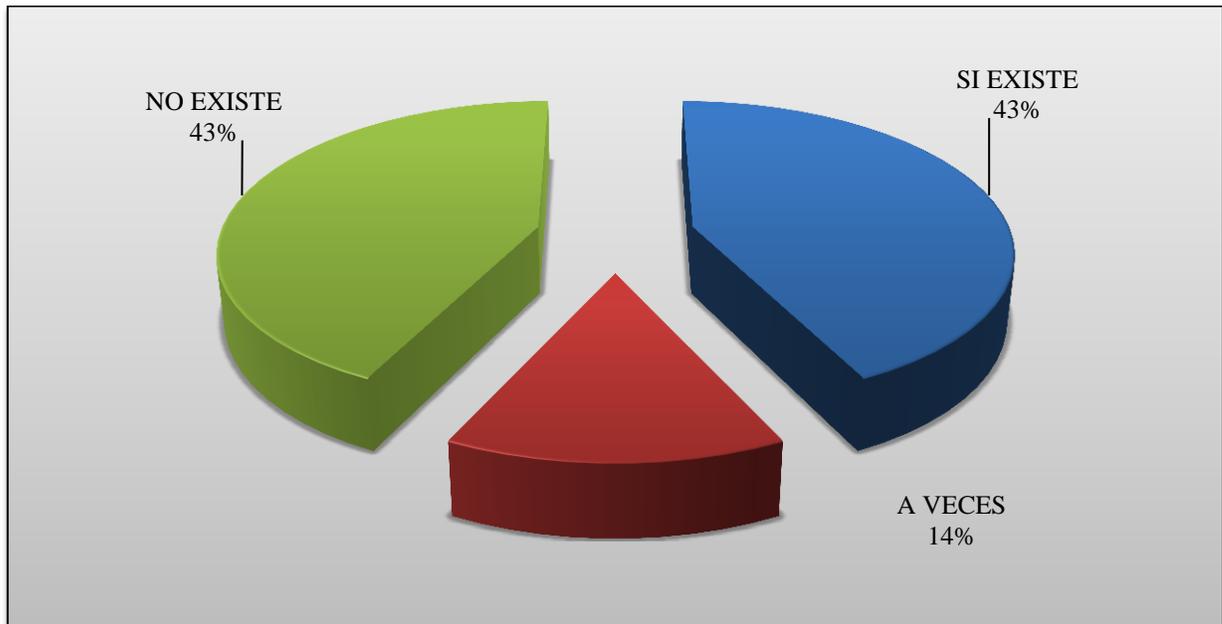
n= 7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

De las siete personas entrevistadas, todos indicaron que sí conocían las políticas sectoriales e institucionales relacionadas con la Institución, sin embargo el 57%, opino que el problema es que no son adecuadas, el 29% indicaron que el hecho que existan no necesariamente implica que haya correlación entre ellas, debido principalmente a la ausencia de voluntad del ente rector de ejercer su papel coordinador sectorial y en su lugar limitar su accionar a la ejecución de acciones de carácter político y emergente, y el restante 14% dijeron que no están muy difundidas.

## Ilustración No. 10

Gráfica No. 6: Orientación adecuada de las acciones institucionales



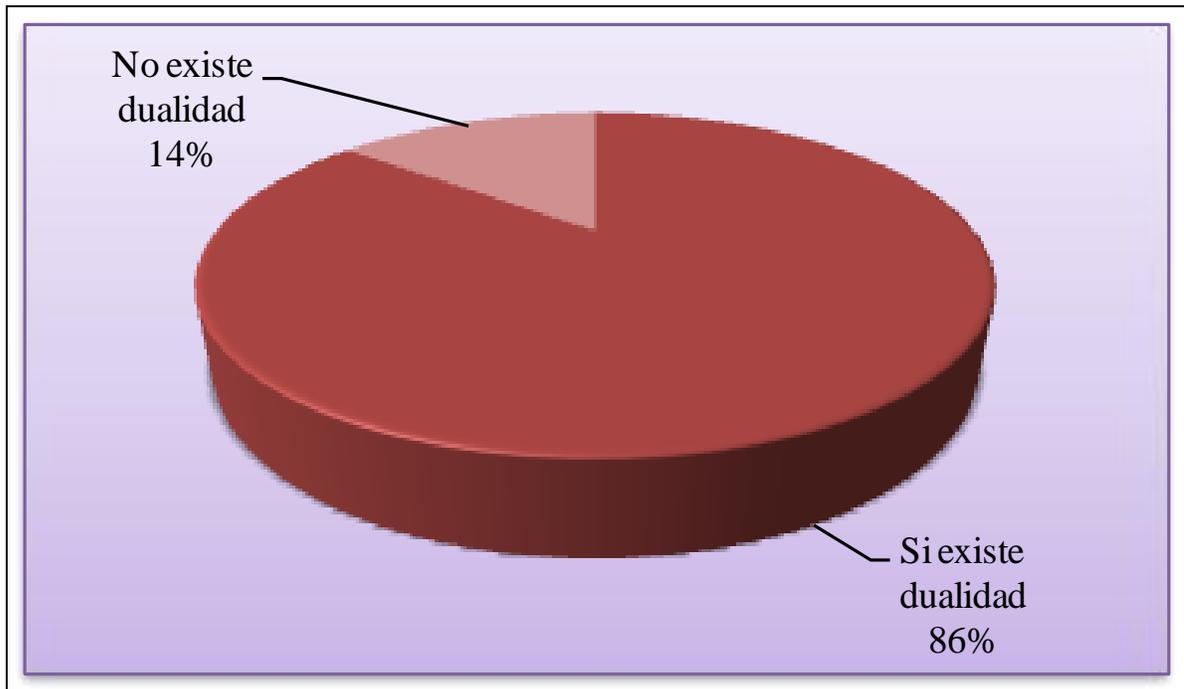
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

Según información recabada, el 43% de las personas entrevistadas dijeron que las políticas permiten la orientación adecuada de las acciones institucionales, ya que en cierta manera orientan el trabajo institucional y que en teoría la relación lógica que existe entre las políticas sectoriales e institucionales posibilita la orientación idónea de las acciones involucradas. Al no existir esa correlación, se vuelven acciones aisladas que responden a otros fines distintos a las estrategias integrales de desarrollo.

## Ilustración No. 11

Gráfica No. 7: Dualidad de funciones dentro de la Institución



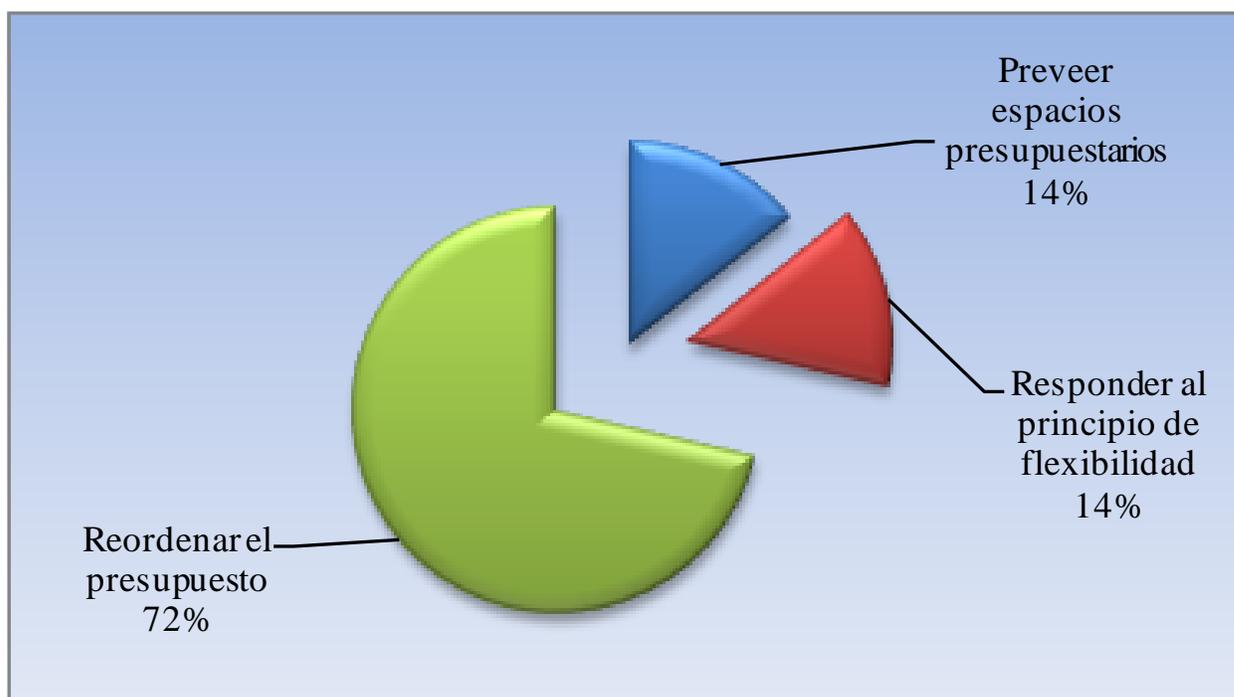
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

Según se puede observar, el 86% de los entrevistados señaló que existe dualidad de funciones, entre varias Dependencias de la Institución, así como con otras Instituciones del Sector Público. El 14% de las personas entrevistadas indican que no existe dualidad entre ninguna institución del sector público.

## Ilustración No. 12

Gráfica No. 8: Propósito de las modificaciones presupuestarias



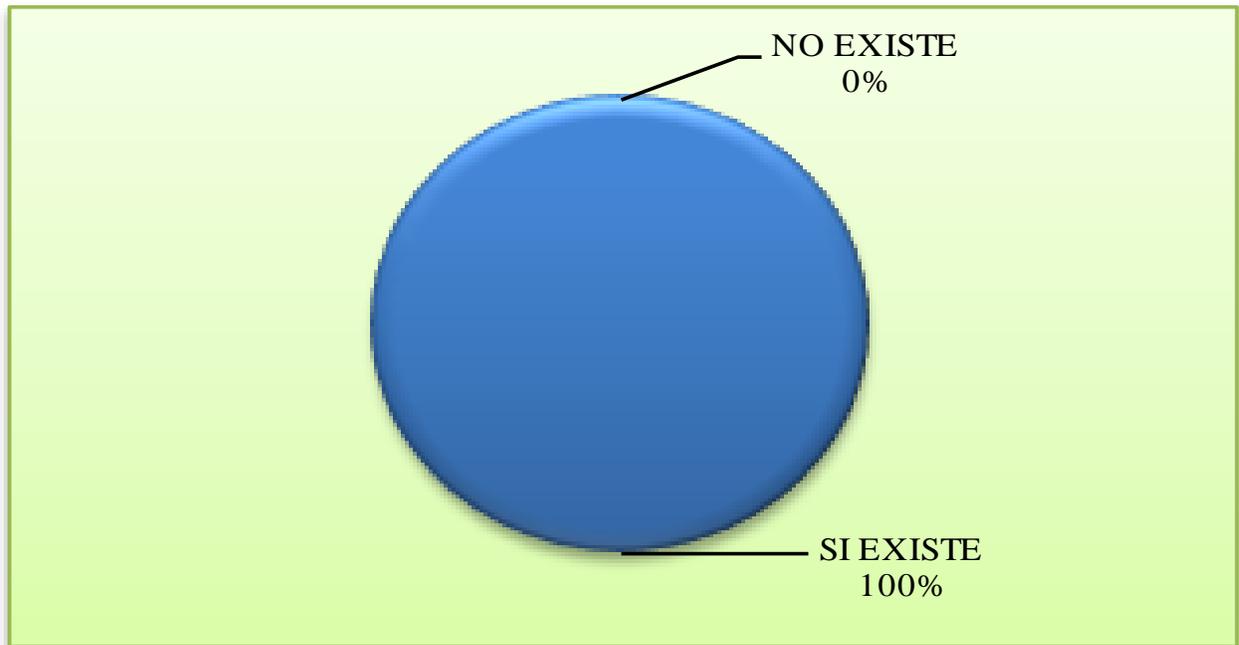
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

El 72% de los entrevistados manifestaron que el propósito de las modificaciones es reordenar el presupuesto de la institución, para formalizar los ajustes en las asignaciones en función de los cambios en la planificación y las vicisitudes de la ejecución, el restante 28% indican que las modificaciones responden al principio de flexibilidad y a la previsión de espacios presupuestarios.

### Ilustración No. 13

Gráfica No. 9: Distorsión de la programación presupuestaria vía modificaciones presupuestarias



n=7

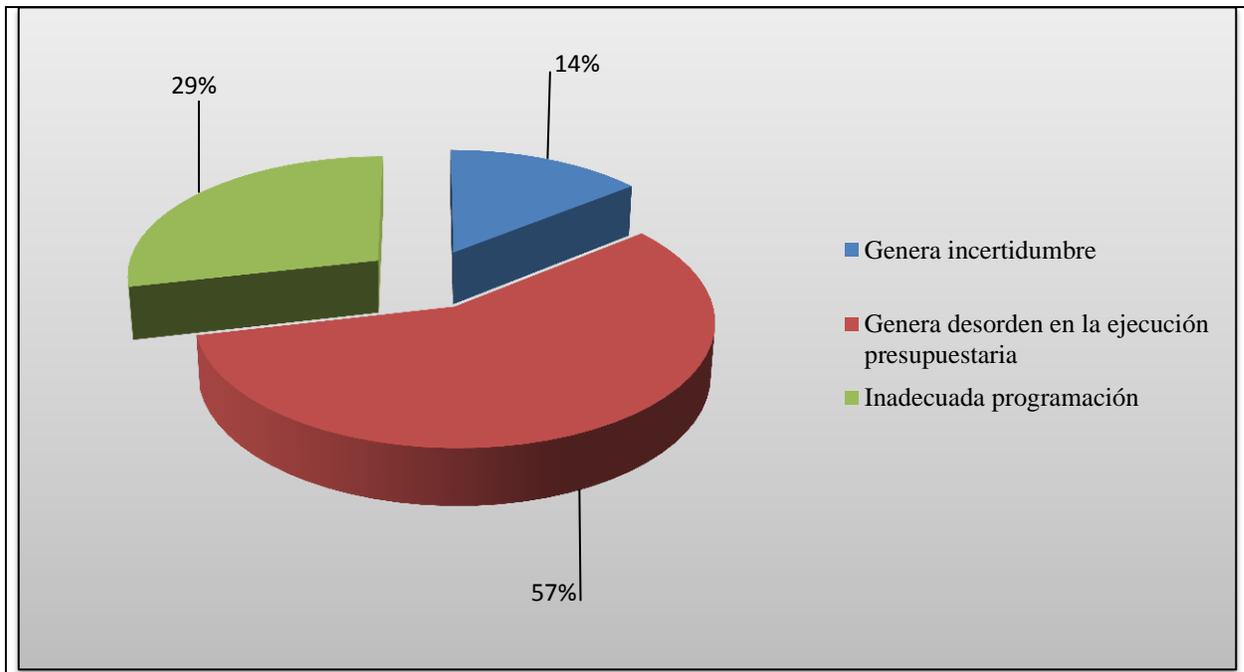
Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

El 100% de los entrevistados, señalaron que efectivamente las modificaciones presupuestarias si distorsionan la programación presupuestaria, ya que si bien las mismas permiten ajustar las asignaciones aprobadas, por su proliferación indiscriminada, distorsionan la programación presupuestaria y la racionalidad en la ejecución de los recursos del Estado.

Se logró determinar que en el transcurso del año, se efectuaron 86 modificaciones presupuestarias entre programas y proyectos de la Institución, 6 con otras Instituciones de la Administración Central, y 261 entre renglones con aprobación a nivel interno.

## Ilustración No. 14

Gráfica No. 10: Efectos de la no aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos



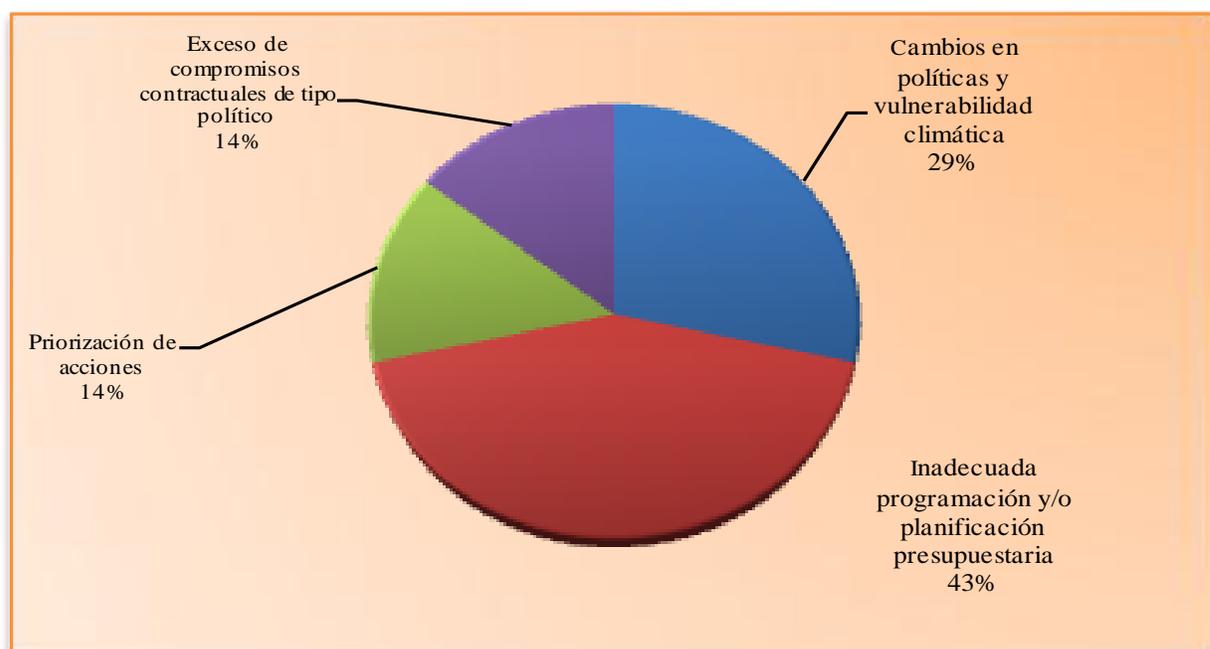
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

El 57% de las personas entrevistadas indicaron que la no aprobación del Presupuesto genera desorden en la ejecución presupuestaria, porque anula el esfuerzo técnico de planificación, motiva el desorden de la ejecución y el incumplimiento de los resultados y metas estratégicos. El 29% señalaron que genera una inadecuada programación, ya que las Instituciones tienen que realizar diversas modificaciones y ajustes presupuestarios en función de nuevas fuentes de financiamiento, para dotar de créditos presupuestarios a obras de arrastre de años anteriores, más las planificadas para el ejercicio fiscal por programar. El 14% indicó que genera incertidumbre.

## Ilustración No. 15

Gráfica No. 11: Origen de las modificaciones presupuestarias



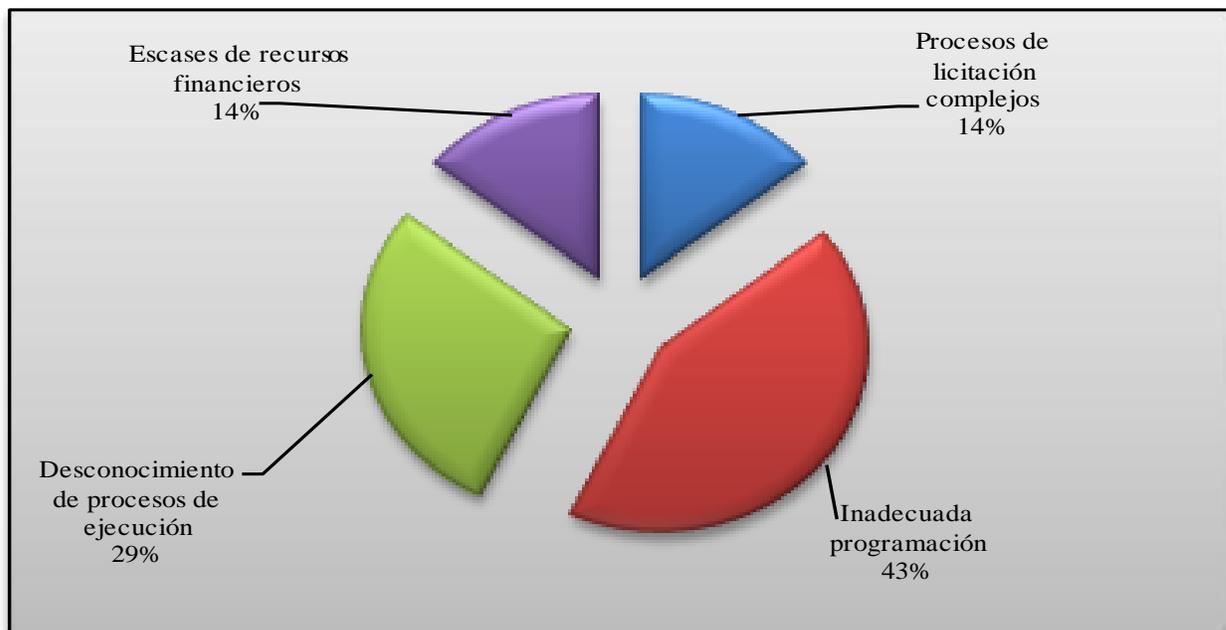
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

El 43% de las personas encuestadas señaló que el origen de las modificaciones presupuestarias es la inadecuada programación y/o planificación presupuestaria, y las presiones políticas para la ejecución de las obras viales y dotación de subsidios, lo cual ha conducido a malas prácticas de ejecución como la mal llamada deuda flotante, que presiona sobre las asignaciones aprobadas y obliga a las continuas modificaciones presupuestarias. El 29% indica que son los cambios en las políticas y la vulnerabilidad climática del país, que daña la infraestructura vial, como las causas de las modificaciones en el presupuesto. El 28% restante, consideran que se debe a la priorización de acciones y exceso de compromisos contractuales de tipo político.

## Ilustración No. 16

Gráfica No. 12: Causas de la baja ejecución



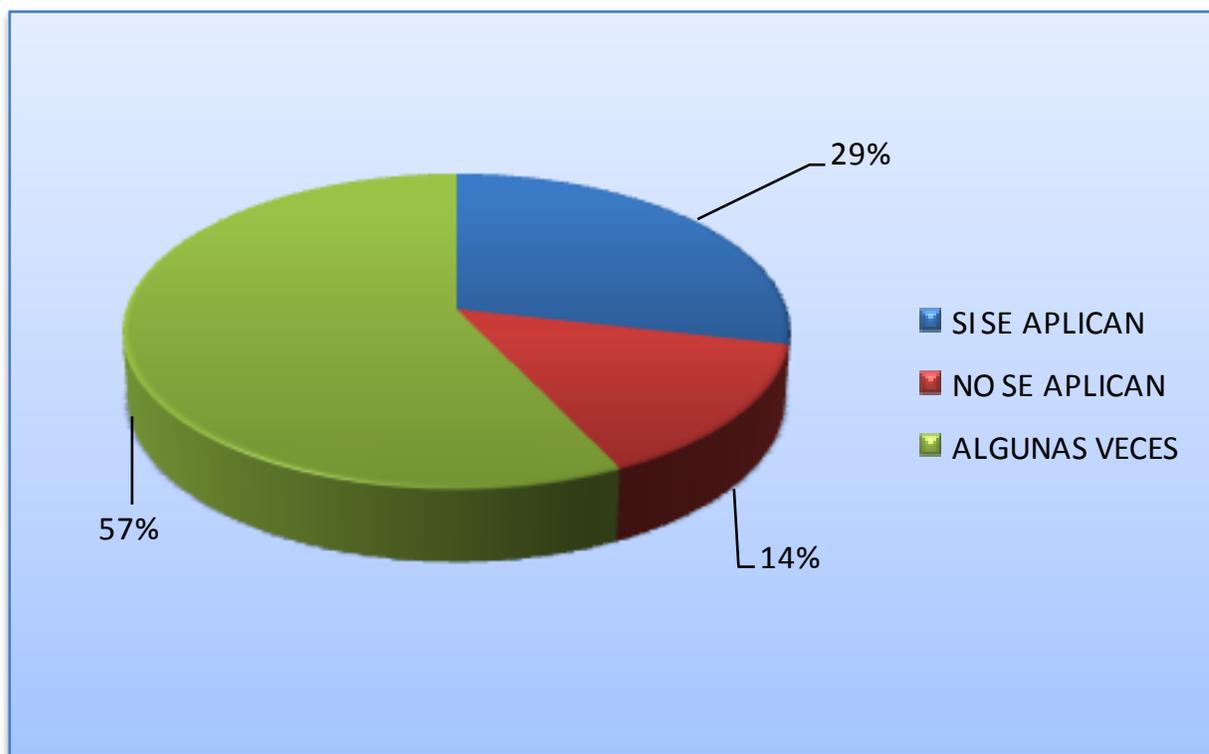
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

El 43% de las personas mencionaron que se debe a una inadecuada programación de insumos; el 29%, debido al desconocimiento de procesos de ejecución por parte de las personas que programan los mismos. El 28% restante, indicó que se debe a la falta de recursos financieros por la baja recaudación tributaria, así como la complejidad de los procesos de licitación principalmente al ejecutar obras.

## Ilustración No. 17

Gráfica No.13: Aplicación de las políticas y procedimientos presupuestarios



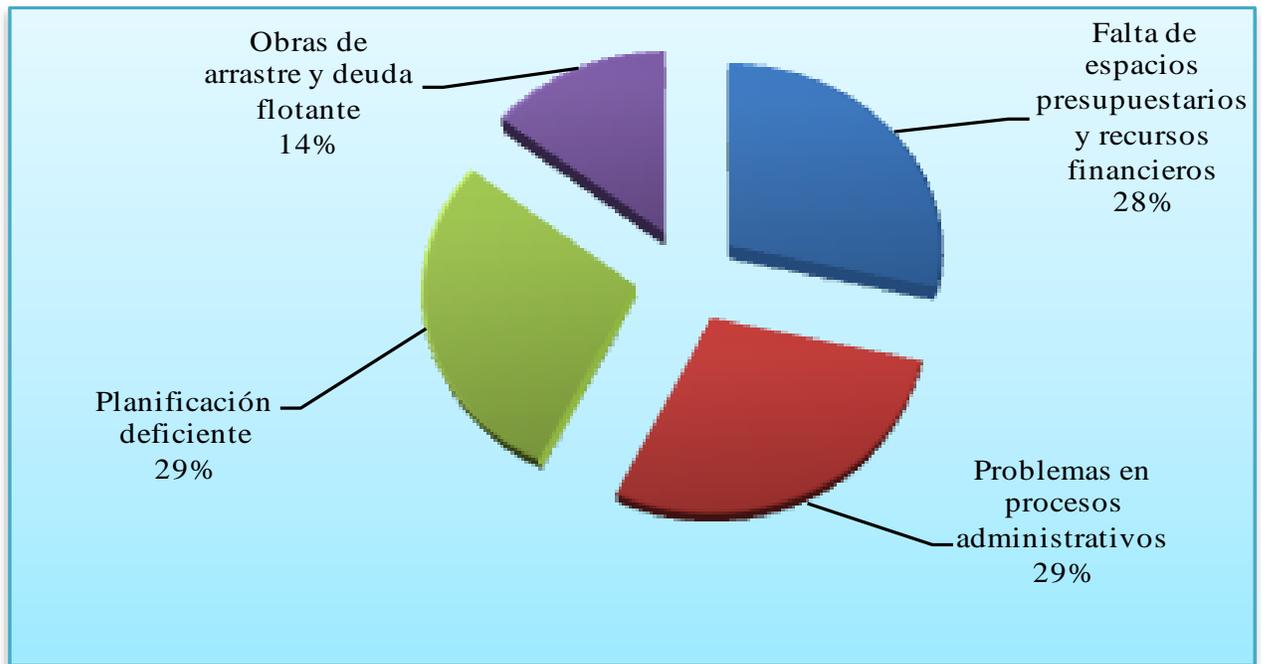
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

De las personas entrevistadas el 57% indicaron que el personal de las dependencias aplica correctamente las políticas y procedimientos presupuestarios. El 29% considera que a veces, ya que se realiza dependiendo de los requerimientos del ente fiscalizador, y el 14% señaló que no los aplica.

## Ilustración No. 18

Gráfica No. 14. Dificultades para ejecutar la asignación presupuestaria



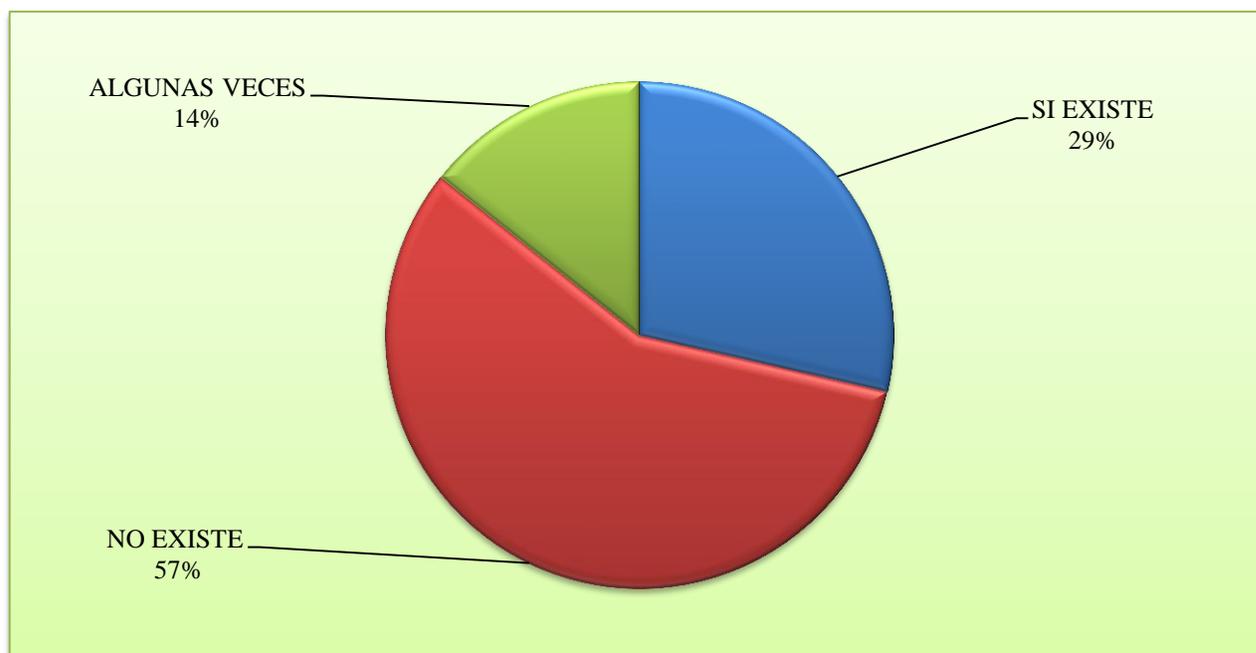
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

De las personas entrevistadas el 29% mencionaron que los principales problemas para ejecutar la asignación presupuestaria asignada se debe a problemas en procesos administrativos; el otro 29% es como consecuencia de una planificación deficiente, no cumplir a cabalidad con las normas y procedimientos presupuestarios, las normativas anuales restrictivas, y la mala programación presupuestaria. El 28% señaló que se debió a la falta de espacios presupuestarios y recursos financieros para el financiamiento de los techos presupuestarios. El 14% lo atribuyen a las obras de arrastre y compromisos contraídos sin recursos presupuestarios.

## Ilustración No. 19

Gráfica No. 15. Consistencia entre la planificación y el presupuesto asignado



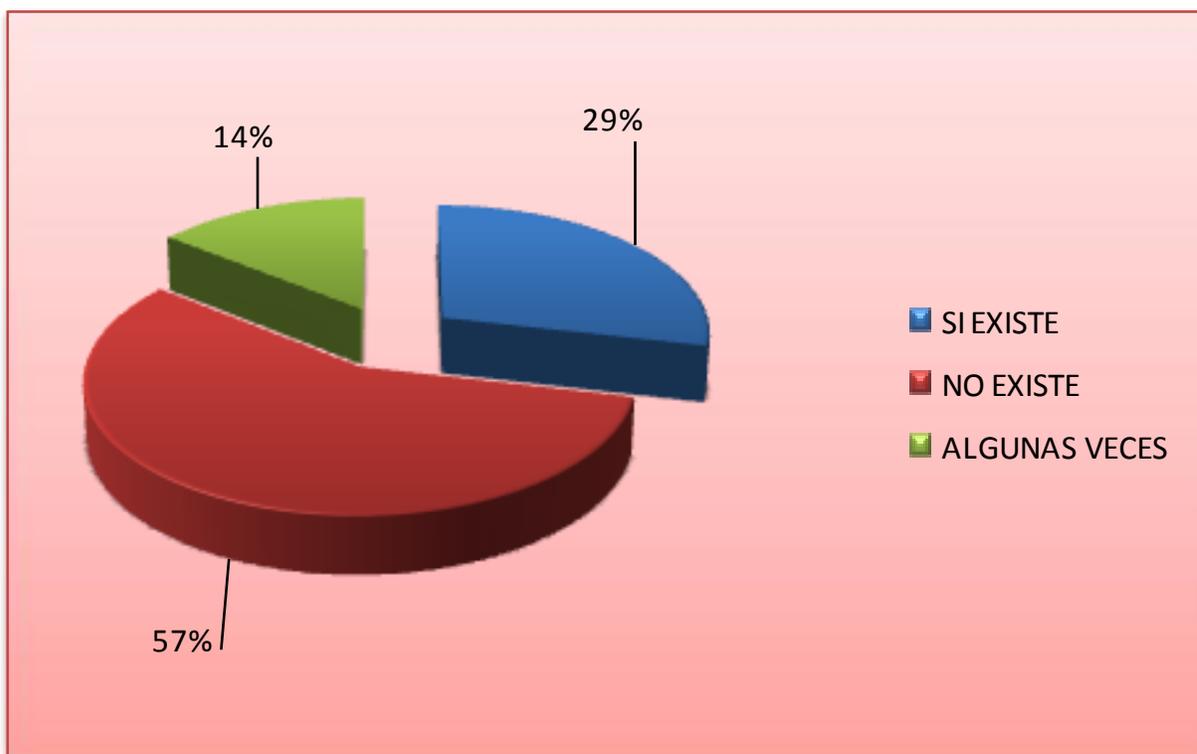
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

De las personas entrevistadas el 57% indicaron que la planificación y programación de las actividades que desarrolla la Institución no son consistentes con las metas de realización y el presupuesto asignado, ya que no se cumple con lo que se programa. El 29% indicó que si tienen relación, ya que se planifica, se fijan metas y se asignan recursos. El restante 14% indicó que a veces, ya que la falta de una adecuada planificación imposibilita la correspondencia entre el Plan Operativo y el Presupuesto, lo que deriva a realizar continuamente reprogramaciones y modificaciones presupuestarias en detrimento de los resultados esperados y damnificando a la población necesitada de tales servicios públicos.

## Ilustración No. 20

Gráfica No. 16. Desempeño de la actual evaluación de la ejecución presupuestaria



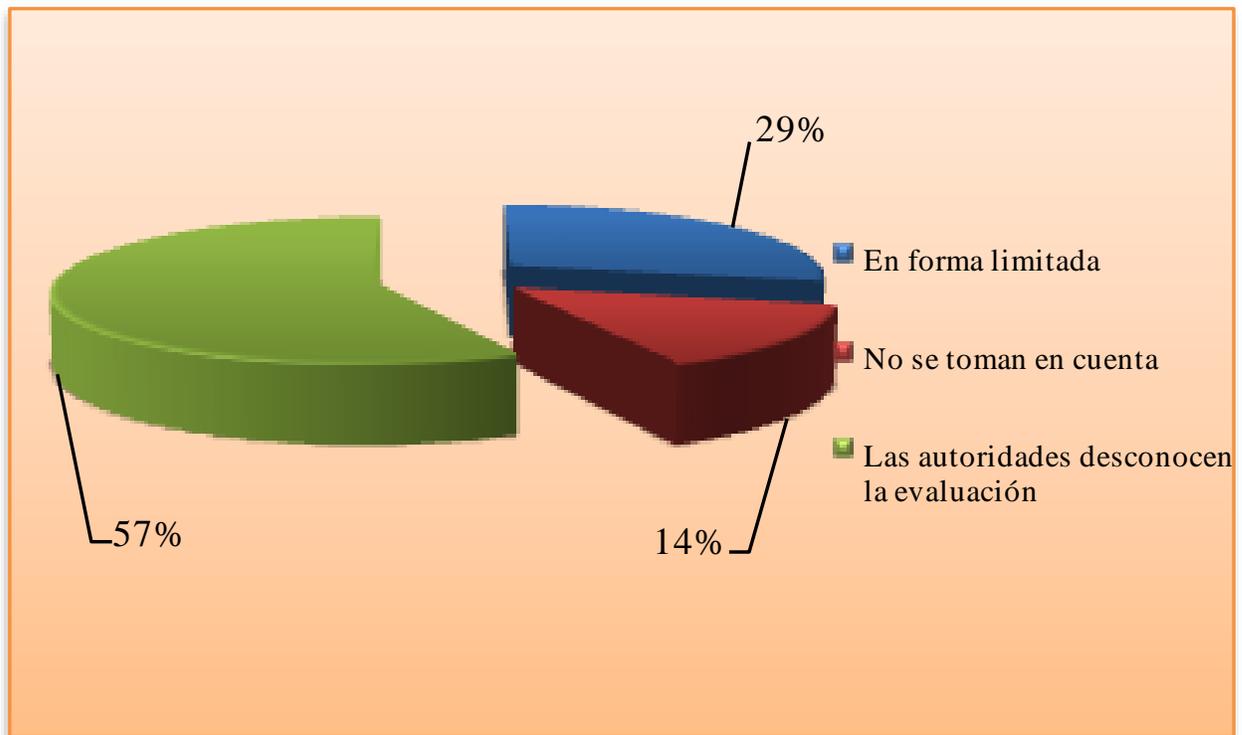
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

El 57% indicó que la evaluación de la ejecución presupuestaria no existe, el 29% señaló que sí existe, pero no permite identificar la problemática de ejecución, además como en los casos que se pueda identificar, las autoridades no aceptan las sugerencias planteadas, y por lo tanto no se realizan las medidas correctivas pertinentes. El 14% mencionó que la evaluación se da algunas veces.

## Ilustración No. 21

Gráfica No. 17. Utilización de los resultados de la evaluación por las Autoridades Institucionales



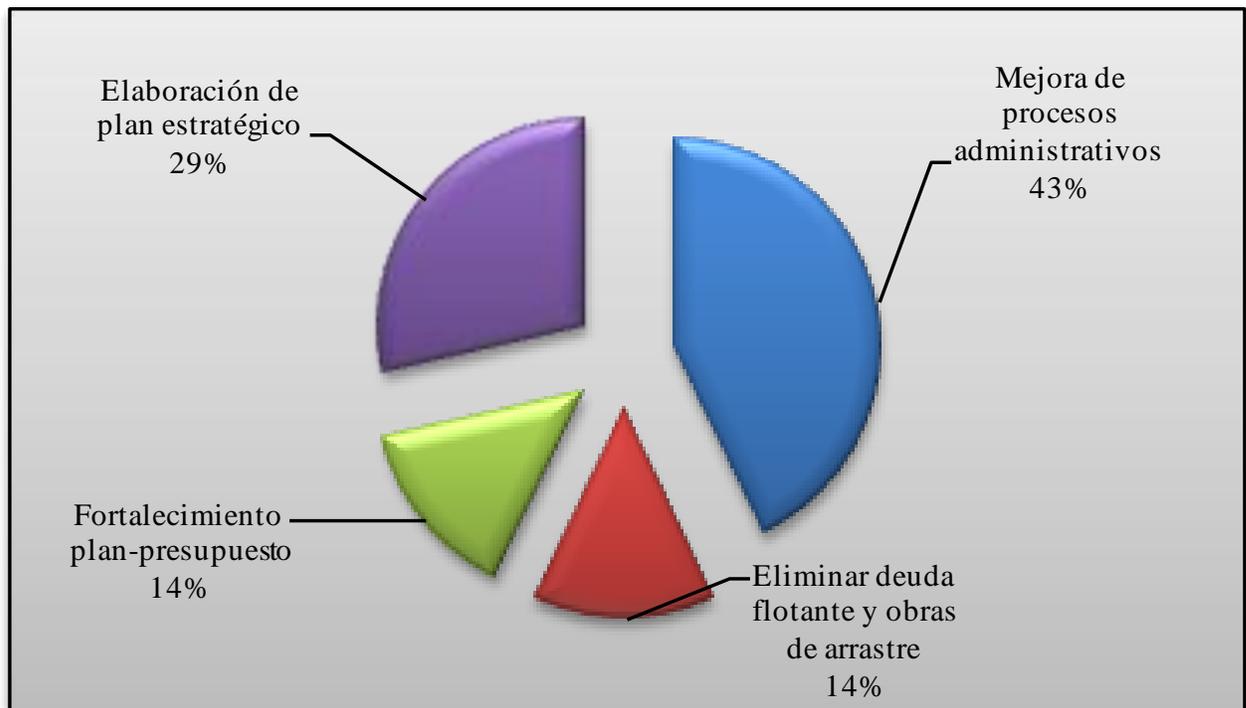
n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

El 57% indicó que las autoridades de la Institución desconocen la evaluación que se realiza y que a pesar de las limitaciones de la evaluación, aún las pocas recomendaciones que puedan proponerse no son tomadas en cuenta para corregir los cursos de acción, salvo que contribuyan al logro de propósitos institucionales muy específicos o requerimientos de prioridad gubernamental. El 29% mencionó que la utilización es en forma muy limitada, y el 14% indicaron que no se toma en cuenta la evaluación que se realiza.

## Ilustración No. 22

Gráfica No. 18. Recomendaciones para mejorar la ejecución presupuestaria



n=7

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada, marzo 2014

Para mejorar la ejecución presupuestaria de la Institución, el 43% indica que esta debe realizarse a través de mejorar los procesos administrativos, el 29% considera la elaboración del plan estratégico, y el 28% restante indica que se debe eliminar la deuda flotante y obras de arrastre y el fortalecimiento plan-presupuesto.

## Capítulo 6

### 6.1 Análisis e interpretación de resultados

Según Hernández Sampieri, et. al. (2010), la revisión de la literatura y su comparación con los resultados es una fuente para revelar diferentes niveles en el desarrollo de un tema determinado, tales como la existencia de una o varias teorías ya desarrolladas, que estén soportadas por evidencia empírica y que se apliquen consecuentemente al problema de investigación; así mismo, puede haber piezas o trozos de teoría que sugieren variables potencialmente importantes que pueden ser aplicadas al problema de investigación. En coherencia con esa definición se procedió a comparar los resultados obtenidos del trabajo de campo con las fuentes bibliográficas incluidas en el marco teórico.

De acuerdo a la teoría analizada, la ejecución presupuestaria “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”.

De conformidad con el análisis realizado, se pudo determinar, que la Institución ejecutó el 86.9%, del presupuesto vigente, destinado principalmente a modernizar la red vial del país, la reconstrucción de carreteras y la reparación y reposición de edificios educativos.

Es importante indicar que aunque el 13.1% restante, pareciera un bajo porcentaje, este equivale al monto de Q. 807.2 millones no ejecutados, en detrimento de la infraestructura económica y social.

Cabe mencionar, que se determinó que del porcentaje de 86.9% indicado, la Institución ejecutó el 41% de su presupuesto en los meses noviembre y diciembre, tendencia observada según datos, desde el año 2004 al 2013. Lo anterior, refleja que el resto del año, la Institución no realiza adecuadamente los procedimientos establecidos, por lo que la ejecución presenta una tendencia casi lineal.

La investigación reveló que la Institución elaboró 353 modificaciones presupuestarias, en donde se modificaron las asignaciones de la mayoría de las unidades ejecutoras que la conforman. Esta elevada cantidad de modificaciones, distorsionó la programación inicial de insumos y las metas de los programas que la Institución desarrolla.

Con lo anterior se deduce, que tal y como lo arrojó las entrevistas efectuadas, la falta de una adecuada vinculación entre el Plan y el Presupuesto, origina el número elevado de modificaciones presupuestarias, en detrimento del cumplimiento de las metas programadas y de los resultados esperados por la Institución.

## Conclusiones

1. La investigación reveló que no existen políticas sectoriales bien definidas para el sector de infraestructura pública.
2. Los procedimientos utilizados en la planificación y programación no son los adecuados, al no programar los insumos necesarios para cada una de las actividades y proyectos con base a la producción real de los mismos.
3. Se estableció que la programación de recursos para el año 2013, fue variada significativamente, a través de innumerables modificaciones presupuestarias lo que originó distorsión entre los objetivos y proyectos programados.
4. La Institución ejecutó en el año 2013, el 86.9% de las asignaciones programadas, principalmente en los últimos dos meses del año, dejando de ejecutar la cantidad de Q. 807.2 millones, limitando los servicios que se entregan a la población.
5. Las causas del bajo porcentaje de ejecución radica principalmente en desconocimiento de procesos y los tiempos que estos conllevan para la adquisición de bienes y servicios y contratación de obras.
6. Se concluye que con una propuesta de carácter integrador se mejorará la ejecución y cumplimiento de metas y resultados a cargo de la Institución.

## **Propuesta**

# **Buenas prácticas para mejorar la Programación y Ejecución Presupuestaria de una Institución Gubernamental**

## **Capítulo 7**

### **7.1 Justificación**

La cantidad de recursos del presupuesto del Estado programados en una Entidad Gubernamental, así como la creciente demanda de los servicios que presta a la población, requiere el establecimiento de medidas correctivas que reviertan las tendencias de ejecución de años pasados y sustituyan las malas prácticas desarrolladas durante varios años, por buenos principios de presupuestación y ejecución de los fondos públicos, especialmente la racionalidad económica y la transparencia.

### **7.2 Cobertura**

Si bien es cierto, la propuesta de mejora se dirige a una Entidad Gubernamental, el carácter integrador de sus elementos, trasciende en su orientación a todas las Instituciones Públicas coordinadas por la rectoría sectorial de dicha Institución, para el logro de los resultados estratégicos bajo su competencia y fuera de ella.

### **7.3 Beneficios**

Fortalecer la vinculación Plan-Presupuesto, especialmente al logro de los resultados estratégicos en materia de infraestructura económica y social.

## 7.4 Beneficiarios

- a) Las comunidades del interior del país, al acceder a la infraestructura social y de apoyo a la producción.
- b) Los usuarios de los servicios de la Entidad Gubernamental al disponer de los mismos en forma oportuna y de mejor calidad.
- c) El sector privado, al contar con infraestructura económica adecuada y servicios ágiles para mejorar su competitividad.

## 7.5 Objetivos

Reorientar el marco de acción de la Institución hacia la ejecución de programas y proyectos prioritarios, que contribuyan al desarrollo sostenible del país.

## 7.6 Fundamentación Teórica

La fundamentación de la propuesta se basa en tres aspectos importantes:

- a) La limitación de ingresos fiscales. Los ingresos fiscales son los que percibe el Estado y que financian en un alto porcentaje el presupuesto nacional, y provienen principalmente, de los impuestos que se cobran a la población.

Además de los impuestos, los gobiernos reciben ingresos no tributarios, derivados de rentas especiales, derechos de registro; ventas o alquiler de la propiedad pública; y utilidades de las empresas públicas.

En la mayoría de economías latinas, los ingresos fiscales que se perciben no son suficientes para cubrir los gastos programados por el gobierno en los presupuestos anuales, no obstante la reforma tributaria efectuada, esta no ha dado los frutos esperados, por lo cual la recaudación tributaria es insuficiente para cubrir los servicios que el Estado debe proporcionar a la población.

- b) La rigidez presupuestaria, se origina principalmente de condicionamientos legales, como es el caso de la Constitución Política de la República de Guatemala y leyes ordinarias, que inflexibiliza aproximadamente un 49% del presupuesto general de ingresos y egresos; de compromisos de gasto constituidos por el pago de sueldos y salarios de los empleados del sector público en un 25%; así como de los recursos destinados al sistema de pensionados del Estado en un 8%, y el pago de servicios de la deuda pública en un 5%. Lo anterior conlleva que únicamente el 13% de los presupuestos anuales, se puede destinar a los programas y proyectos que ejecuta las Instituciones de la Administración Central.

## Ilustración No. 23

Figura 4: Rigidez presupuestaria



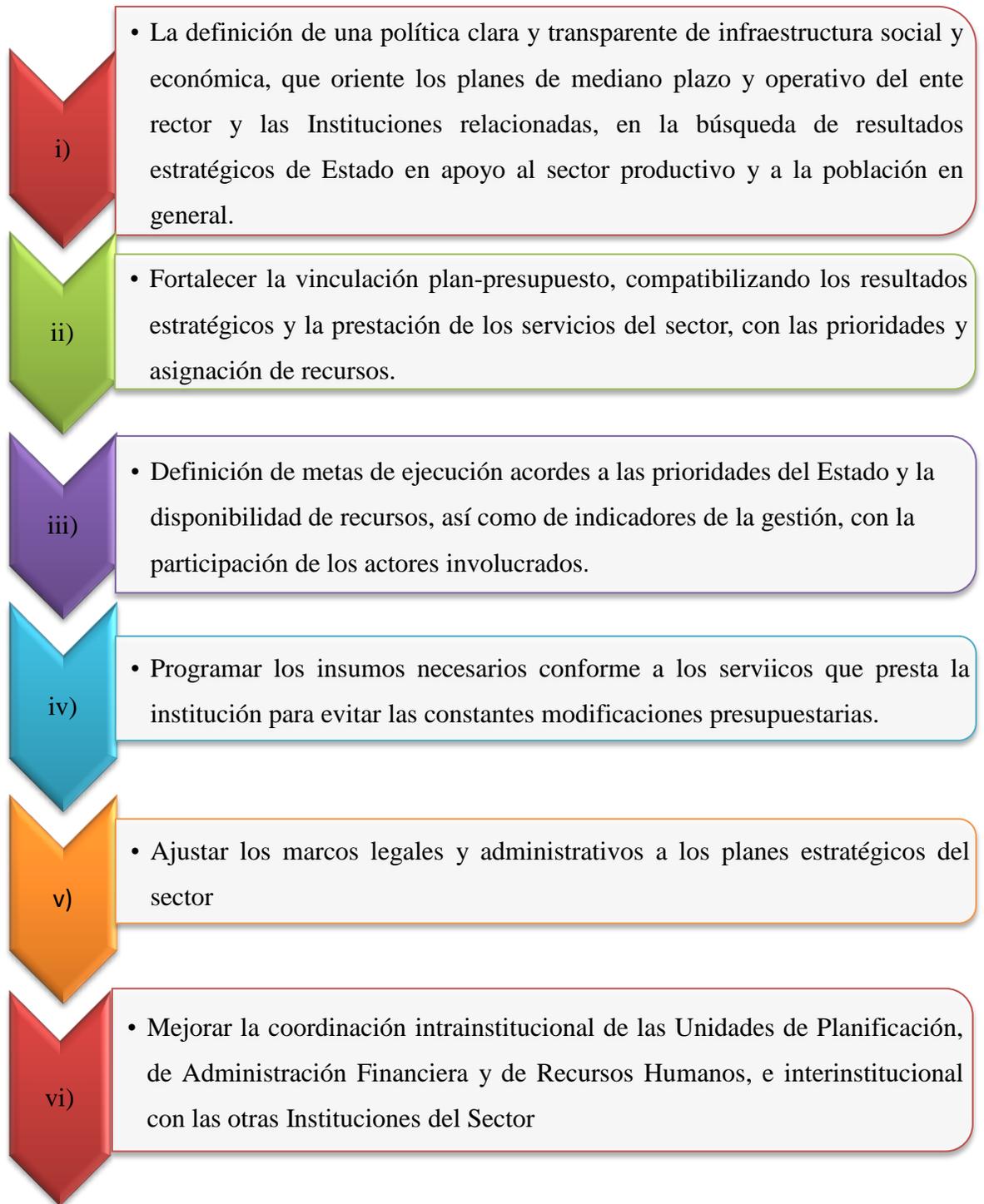
- c) Las crecientes demandas de la población por más y mejores servicios del Estado para superar sus diferentes niveles de pobreza y desigualdad, principalmente en el tema de infraestructura vial y educativa.

Los aspectos enunciados, obligan a la definición de mecanismos que efficienten los escasos y rígidos ingresos fiscales. En este contexto, se plantea rediseñar los actuales mecanismos de intervención de las Instituciones Públicas en el contexto de una lógica de Estado más eficiente, integradora y transparente en la utilización de los recursos públicos, hacia la atención de las necesidades más prioritarias de la población y al mismo tiempo, mejorar la competitividad del país.

### 7.7 Cursos de Acción

En este orden de ideas, se han definido los siguientes cursos de acción para mejorar la gestión y desempeño de una Entidad Gubernamental, como rector en materia de infraestructura pública.

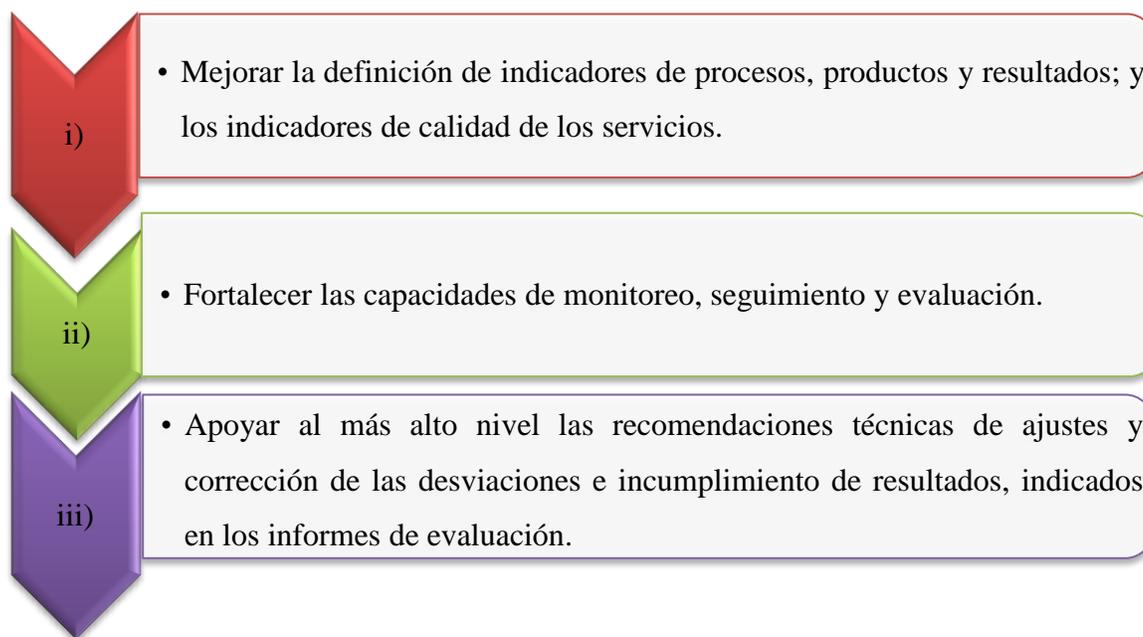
a) Planificación y Programación presupuestaria:



b) Ejecución Presupuestaria:



c) Evaluación Presupuestaria:



## 7.8 Operativización de los cursos de acción

La propuesta presentada requiere en primer lugar, del establecimiento de un ambiente político e institucional favorable a su implementación. Es de señalar, que desde el año 2012, el Organismo Ejecutivo ha asumido el compromiso de orientar la gestión pública hacia el cumplimiento de resultados estratégicos, lo cual ha contado con cierto apoyo político del Organismo Legislativo y del sector privado.

En este contexto, sería viable la definición de una Política de Infraestructura Económica y Social, que sustente el establecimiento de resultados, objetivos y metas del sector, para el mediano y corto plazo. En función de ello, la Entidad rediseñaría su estructura organizativa, programas, proyectos, procesos productivos, metas e indicadores, para alinearlos en función de las nuevas directrices.

Con base en lo anterior, y como parte del proceso de formulación presupuestaria, se priorizaría la asignación de los insumos necesarios a cada producto o servicio de la Institución, considerando los montos límites o techos presupuestarios, la programación de las metas y el alcance de los resultados.

La existencia de un Política fortalecida en materia de infraestructura, obligará al cambio de estrategia de gestión de dicha Cartera, redefiniendo sus procedimientos internos para hacerlos ágiles y eficientes para la ejecución de las distintas competencias asignadas y los compromisos asumidos.

Por otro lado, la necesidad de medir los efectos de las intervenciones de la Institución, conlleva el establecimiento del instrumental estadístico, de monitoreo y evaluación adecuados, que permitan el procesamiento y análisis de la información bajo el nuevo enfoque metodológico, que permita la toma de decisiones, especialmente las de tipo correctivo a las desviaciones que se susciten en la ejecución.

A continuación se incluye un cuadro comparativo de la situación propuesta con relación a los elementos que se considera, son los principales factores de la problemática objeto de la presente investigación:

## Ilustración No. 24

Tabla 2: Análisis Situación Actual y Propuesta

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN PROPUESTA
No existe una Política Sectorial de Infraestructura Social y Económica	La definición de una política clara y transparente de infraestructura social y económica, orientará los planes de mediano plazo y operativo del ente rector y las Instituciones relacionadas, en la búsqueda de resultados estratégicos de Estado en esta materia, con el apoyo de todas las Instituciones involucradas y la sociedad civil.
Debilidad en la vinculación Plan- Presupuesto	Compatibilizar los resultados estratégicos y la prestación de los servicios del sector, con las prioridades y asignación de recursos.
No existe plena compatibilidad entre la programación física y la programación financiera	Compatibilizar la programación de la ejecución con la programación financiera (Plan de Compras, Contrataciones, Logísticas, etc.).
No existen procedimientos ágiles para la ejecución presupuestaria	<p>Eficientar el cumplimiento de los procedimientos legales y administrativos mediante la capacitación y actualización permanente del recurso humano.</p> <p>Mejorar el cumplimiento de los plazos y procesos internos y la coordinación de las</p>

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN PROPUESTA
	instancias de apoyo con las unidades ejecutoras de los programas estratégicos, a través de enlaces multifuncionales de seguimiento y actualización de acciones, designados por las Autoridades de la Institución.
El liderazgo es institucional y con debilidades gerenciales	Fortalecer las capacidades gerenciales y de liderazgo en función de resultados, racionalidad y transparencia, a través de capacitaciones a los directores y subdirectores de las unidades ejecutoras que conforman la Institución.
Se ejecutan acciones extrapresupuestarias sin respaldo técnico y legal	Evitar continuar con las malas prácticas de ejecución que derivan en generación de compromisos sin respaldo presupuestario, mejorando los mecanismos de transparencia y cumplimiento de la ley.
Debilidad en el seguimiento y evaluación de las acciones institucionales	<p>Mejorar la definición de indicadores de procesos, productos y resultados; y los indicadores de calidad de los servicios.</p> <p>Fortalecer las capacidades de monitoreo, seguimiento y evaluación, a través de eventos de capacitación y talleres específicos.</p>

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN PROPUESTA
	Apoyar al más alto nivel la elaboración de informes de evaluación y las recomendaciones técnicas de ajustes y corrección de las desviaciones e incumplimiento de resultados.

## 7.9 Presupuesto

No obstante que los cursos de acción de la propuesta, no representan en todos los casos, acciones tangibles que puedan presupuestarse directamente, se efectuó una estimación del presupuesto que la propuesta podría conllevar, considerando los elementos más relevantes.

### Ilustración No. 25

Tabla 3: Presupuesto Estimado

ACCIÓN	ACTIVIDAD PREVISTA	PRESUPUESTO ESTIMADO (Q.)
Planificación y programación presupuestaria	<b>Total</b>	Q. <b><u>2,285,000</u></b>
		Q. <u>535,000</u>
	a. Contratación de Asesorías específicas para la definición de la Política e Indicadores de Gestión	Q. 75,000
	b. Reuniones Técnicas	Q. 12,000
	c. Reuniones Ejecutivas	Q. 6,000
	d. Capacitaciones	Q. 390,000
	e. Servicios, materiales diversos e imprevistos	Q. 42,000
f. Equipo de Cómputo	Q. 10,000	

<b>ACCIÓN</b>	<b>ACTIVIDAD PREVISTA</b>	<b>PRESUPUESTO ESTIMADO (Q.)</b>
Ejecución Presupuestaria		Q. <u>905,000</u>
	a. Contratación de Asesorías específicas para el rediseño de procedimientos internos y modificaciones legales	Q. 435,000
	b. Reuniones Técnicas	Q. 12,000
	c. Reuniones Ejecutivas	Q. 6,000
	d. Capacitaciones	Q. 390,000
	e. Servicios, materiales diversos e imprevistos	Q. 52,000
	f. Equipo de cómputo	Q. 10,000
Evaluación Presupuestaria		Q. <u>845,000</u>
	a. Contratación de Asesorías específicas	Q. 270,000
	b. Contratación de personal técnico de apoyo para elaboración de líneas base	Q. 270,000
	c. Reuniones técnicas de seguimiento	Q. 12,000
	d. Reuniones Ejecutivas de medidas correctivas	Q. 3,000
	e. Capacitaciones	Q. 230,000
	f. Servicios, materiales diversos e Imprevistos	Q. 40,000
	g. Equipo de cómputo	Q. 20,000

### **DETALLE DEL PRESUPUESTO POR ACCIÓN**

#### **Planificación y Programación Presupuestaria:**

- |  |            |                   |
|--|------------|-------------------|
| 1. Un abogado especialista en temas legislativos   | Q. 75,000  | para tres meses   |
| 2. Dos capacitadores                               | Q. 180,000 | para seis meses   |
| 3. Seis eventos de capacitación                    | Q. 210,000 |                   |
| 4. Gastos reuniones técnicas (Q.500 por reunión)   | Q. 12,000  | para 24 reuniones |
| 5. Gastos reuniones ejecutivas (Q.500 por reunión) | Q. 6,000   | para 12 reuniones |

6.	Dos computadoras	Q.	10,000
7.	Suministros (papelería, combustibles, etc.)	Q.	35,000
8.	Imprevistos	Q.	<u>7,000</u>
	<b>TOTAL</b>		<b><u>535,000</u></b>

#### **Ejecución Presupuestaria:**

1.	Un Consultor en Gestión de Calidad	Q.	180,000	para seis meses
2.	Un Ingeniero en Informática	Q.	180,000	para seis meses
3.	Un abogado especialista en contrataciones	Q.	75,000	para seis meses
4.	Dos capacitadores	Q.	180,000	para seis meses
5.	Seis eventos de capacitación	Q.	210,000	
6.	Gastos reuniones técnicas (Q.500 por reunión)	Q.	12,000	para 24 reuniones
7.	Gastos reuniones ejecutivas (Q.500 por reunión)	Q.	6,000	para 12 reuniones
8.	Dos computadoras	Q.	10,000	
9.	Suministros (papelería, combustibles, etc.)	Q.	45,000	
10.	Imprevistos	Q.	<u>7,000</u>	
	<b>TOTAL</b>		<b><u>905,000</u></b>	

#### **Evaluación Presupuestaria:**

1.	Un Evaluador especialista institucional	Q.	180,000	para seis meses
2.	Un Ingeniero en Informática	Q.	90,000	para seis meses
3.	Tres técnicos estadísticos	Q.	270,000	para seis meses
4.	Un capacitador	Q.	90,000	para seis meses
5.	Cuatro eventos de capacitación	Q.	140,000	
6.	Gastos reuniones técnicas (Q.500 por reunión)	Q.	12,000	para 24 reuniones
7.	Gastos reuniones ejecutivas (Q.500 por reunión)	Q.	3,000	para 6 reuniones
8.	Cuatro computadoras	Q.	20,000	
9.	Suministros (papelería, combustibles, etc.)	Q.	35,000	
10.	Imprevistos	Q.	<u>5,000</u>	
	<b>TOTAL</b>		<b><u>845,000</u></b>	

Si bien es cierto el presupuesto de implementación de la propuesta pareciera ser elevado, los beneficios resultantes justifican la erogación de tales gastos, los cuales se estima serán financiados con recursos provenientes de la cooperación financiera internacional no

reembolsable, especialmente de las Agencias de Cooperación Multilateral que orientan financiamiento a las mejoras de la gestión pública para los resultados del desarrollo.

Es importante indicar, que en los tres componentes mencionados, se utilizará la capacidad instalada de la Institución, lo que implica que los Coordinadores de las Unidades de Planificación y de Administración Financiera serán los responsables de llevar a cabo los componentes indicados.

## Referencias bibliográficas

1. Congreso de la República. (1997). *Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo*. Decreto número 114-97. Tercera Edición. Guatemala: Autor.
2. Congreso de la República. (1997). *Ley Orgánica del Presupuesto*. Decreto número 101-97. Guatemala: Autor.
3. Presidencia de la República. (1998). *Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto*. Acuerdo Gubernativo número 240-98. Guatemala: Autor.
4. Ministerio de Finanzas Públicas. (2005). *Manual de Formulación Presupuestaria*. Primera Edición. Guatemala: Autor.
5. Ministerio de Finanzas Públicas. (2005). *Manual de Modificaciones Presupuestarias para las Entidades de la Administración Central*. (2ª. ed.). Guatemala: Autor.
6. Ministerio de Finanzas Públicas. (2006). *Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria para las Entidades de la Administración Central*. (3ª. ed.). Guatemala: Autor.
7. Ministerio de Finanzas Públicas. (2013). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*. Quinta Edición. Guatemala: Autor.
8. Universidad Panamericana (2013). *Manual de Estilo para elaborar opciones de egreso*. Guatemala: Autor.

9. Universidad Panamericana (2014). *Guía para la realización de la Práctica Empresarial Dirigida -PED-*. Facultad de Ciencias Económicas. Guatemala: Autor.
10. Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill. Quinta Edición.
11. Del Cid Cruz, V. (2013). *Situación Presupuestaria y Financiera de Municipalidad del Municipio de Parramos Departamento de Chimaltenango frente a la Cobertura de Servicios Básicos 2005-2009*. Tesis, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Administración de Empresas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
12. Martínez López, L. (2007). *Reforma de la Estructura Programática Presupuestaria en el Ministerio de Salud y Asistencia Social*. Tesis, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Administración de Empresas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
13. Ruíz Guevara, M. (2011). *Principales efectos socioeconómicos de la baja asignación dentro del presupuesto general de ingresos y egresos de la nación a los Ministerios de Educación y Salud y su ineficiente ejecución presupuestaria, durante el período 1997-2006*. Tesis, Facultad de Ciencias, Económicas, Escuela de Administración de Empresas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
14. Sac Pérez, F. (2013). *La planificación presupuestaria y su incidencia en la ejecución de los Proyectos de la Asociación Pro-Agua del Pueblo*. Tesis, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Contaduría Pública y Auditoría, Universidad Panamericana.

# **Anexos**



## Anexo No. 1

### Medición de Variables

Problemática	Variable de Estudio de la Tesis	Indicadores de la variable de estudio	Pregunta de investigación	Objetivo General	Objetivos específicos	Preguntas	Sujetos de investigación
✓ Inadecuada programación presupuestaria y financiera	Programación y Ejecución Presupuestaria	Normativa presupuestaria	Cuál es la situación actual de la programación y ejecución presupuestaria de una Entidad Gubernamental?	Evaluar la situación actual de la programación y ejecución presupuestaria de una Entidad Gubernamental en el año 2013	1. Establecer la normativa presupuestaria utilizados para la programación y ejecución presupuestaria	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuáles son las Políticas Institucionales?</li> <li>2. ¿Existen manuales internos de programación y ejecución presupuestaria?</li> <li>3. ¿Existe personal calificado para su implementación?</li> <li>4. ¿El personal conoce la normativa de formulación y ejecución presupuestaria?</li> </ol>	Normativa presupuestaria
✓ Limitación de presupuesto		Renglones presupuestarios			Determinar la utilización adecuada de los renglones presupuestarios o obstáculos para la eficiente ejecución presupuestaria	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Fueron programados adecuadamente los renglones presupuestarios en el año 2013?</li> <li>2. ¿Fue utilizado correctamente el Manual de Clasificaciones Presupuestarias?</li> <li>3. ¿Fueron programados renglones para personal y bienes y servicios?</li> </ol>	Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2013

<b>Problemática</b>	<b>Variable de Estudio de la Tesis</b>	<b>Indicadores de la variable de estudio</b>	<b>Pregunta de investigación</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Preguntas</b>	<b>Sujetos de investigación</b>
✓ Limitación de recursos financieros		Ejecución presupuestaria 2013			Establecer los requerimientos necesarios para la adecuada programación y ejecución	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 ¿Existen los mecanismos definidos para la ejecución presupuestaria?</li> <li>2 ¿El personal administrativo-financiero conoce los mecanismos establecidos?</li> <li>3 ¿Se da cumplimiento a los mecanismos establecidos?</li> <li>4 ¿En quien recae el cumplimiento de los mecanismos idóneos?</li> </ol>	<p>Sistema de Ejecución</p> <p>Programa Operativo Anual</p>
✓ Incumplimiento de requisitos y condiciones previas para la programación y ejecución		Cambios presupuestarios y aprobaciones			Evaluar la normativa de cambios presupuestarios y sus aprobaciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Existe control sobre los movimientos presupuestarios?</li> <li>2. ¿Quiénes son las instituciones establecidas para aprobar dichos movimientos?</li> </ol>	Decreto del Congreso de la República y Ley Orgánica del Presupuesto
✓ Decisiones políticas que distorsionan la programación técnica		Proceso presupuestario			Determinar los mecanismos idóneos para mejorar la ejecución y cumplimiento de metas y resultados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Se tiene conocimiento del sistema presupuestario?</li> <li>2. ¿Se siguen a cabalidad todas sus fases?</li> </ol>	Nomenclatura presupuestaria

<b>Problemática</b>	<b>Variable de Estudio de la Tesis</b>	<b>Indicadores de la variable de estudio</b>	<b>Pregunta de investigación</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Preguntas</b>	<b>Sujetos de investigación</b>
✓ Procedimientos internos engorrosos		Ingresos			Evaluar si los recursos programados cubren las necesidades de la Entidad Gubernamental objeto de estudio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Como se realiza la proyección de ingresos?</li> <li>2. ¿Como se realiza la distribución del ingreso nacional?</li> </ol>	Proyecciones del Banco de Guatemala y el Ministerio de Finanzas Públicas
✓ Mecanismos inadecuados de supervisión, control, seguimiento y evaluación de cumplimiento de metas y resultados							

Fuente: Elaboración propia



## Anexo No. 2

### Instrumentos

Objetivos Específicos	Sujetos	Universo	Muestra	Instrumentos	# Instrumentos
Analizar las políticas y procedimientos existentes para la programación y ejecución presupuestaria.	1. Expertos presupuestarios	7	7	1. Encuesta	1
Determinar las causas más comunes que influyen en una deficiente ejecución presupuestaria.	1. Expertos presupuestarios	7	7	1. Encuesta	1
Establecer los mecanismos para mejorar la ejecución y cumplimiento de metas y resultados.	1. Expertos presupuestarios	7	7	1. Encuesta	1

Fuente: Elaboración propia.



## Anexo No. 3

**Universidad Panamericana de Guatemala**  
**Investigación: Programación y Ejecución Presupuestaria de una Institución**  
**Gubernamental del Ejercicio Fiscal 2013**  
**Entrevistador:**

### ENCUESTA

**Objetivo:** Evaluar la programación y ejecución de una Institución Gubernamental en el año 2013.

Puesto que ocupa el entrevistado:

---

Fecha de realización de la encuesta:

---

1. ¿Conoce usted las políticas sectoriales e institucionales del sector de infraestructura?

---

---

---

---

---

2. ¿Considera usted, que las mismas permiten la orientación adecuada de las acciones institucionales?

---

---

---

---

---

3. ¿Considera usted, que existe dualidad de funciones entre algunas Unidades Ejecutoras que conforman la Institución?

---

---

---

---

---

4. ¿Sabe usted cuál es el propósito de las modificaciones presupuestarias?

---

---

---

---

---

5. ¿Considera que las continuas modificaciones presupuestarias distorsionan la programación presupuestaria? ¿En qué magnitud?

---

---

---

---

---

6. ¿Considera usted, que la no aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos, contribuye al desorden presupuestario?, ¿Porqué?

---

---

---

---

---

7. ¿Qué cree usted que originan las modificaciones presupuestarias, en su Dependencia?

---

---

---

---

---

8. ¿Desde su punto de vista, cuáles considera que son las causas de la baja ejecución de la Institución?

---

---

---

---

---

9. ¿Cree usted que el personal de las unidades de administración financiera y planificación aplican correctamente las políticas y procedimientos presupuestarios?

---

---

---

---

---

10. ¿Cuáles son las principales dificultades para ejecutar la asignación presupuestaria aprobada al programa que usted dirige?

---

---

---

---

---

11. ¿La planificación y programación de las actividades que desarrolla la Institución son consistentes con las metas de realización y el presupuesto asignado?

---

---

---

---

---

12. ¿Considera que la actual evaluación de la ejecución presupuestaria permite identificar la problemática de ejecución, las áreas de mejora y realizar las medidas correctivas?

---

---

---

---

---

13. ¿Los resultados de la evaluación se toman en cuenta por las Autoridades Institucionales?

---

---

---

---

---

14. ¿Qué recomendaciones daría para mejorar la ejecución presupuestaria de la Institución?

---

---

---

---

---

**¡Muchas gracias!**