



## Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado

### Marco legal para la auditoria social

#### Auditoria social

**Auditoria social:** Es un proceso de control sobre la administración pública mediante la participación activa de la ciudadanía en la vigilancia y fiscalización del uso de los recursos nacionales en la realización de los planes y programas destinados a proveer servicios y obras en beneficio de la población. La participación ciudadana debe iniciarse desde la definición de las políticas que implementarán las dependencias de gobierno, la formulación de programas de acuerdo a objetivos y metas bien definidas, y la asignación presupuestaria correspondiente.

La auditoria social controla los bienes, obligaciones y acciones de las dependencias de gobierno y se puede realizar a cualquier ente estatal, desde los niveles más altos hasta programas específicos; esto aplica a los Poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dentro de éstos a las distintas instancias que los conforman, a entidades autónomas y semiautónomas, descentralizadas, a las gobernaciones, alcaldías. Además se puede realizar sobre la actuación de organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación o universidades, ya sea porque ejecuten fondos públicos o bien por la responsabilidad social que conlleva su intervención pública.

Una manera efectiva de realizarla es dando seguimiento a los presupuestos públicos en todas sus etapas, desde su formulación, hasta la rendición de cuentas, puesto que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado refleja los recursos asignados

por la Nación a los entes públicos para realizar la gestión que les ha sido encomendada.

Para la elaboración de un Plan General de Auditoria a la Gestión Financiera de las diferentes instituciones pueden seguirse las siguientes fases:

Definición del Plan General de la auditoria.

Identificación de los aspectos más relevantes a monitorear.

Definición los indicadores para la verificación de los resultados, los que son tanto de carácter económico financieros, como de gestión que permitan determinar la eficiencia y transparencia en la gestión.

Elaboración de los informes necesarios

La metodología para la realización de una auditoria social de seguimiento a los presupuestos del Estado, debe definirse teniendo en cuenta los indicadores de evaluación que permiten observar el comportamiento comparando la estructura de las asignaciones presupuestarias, que es donde se concreta la política de Estado, y observando sus resultados.

La auditoria social no sustituye a los órganos de control del Estado, ni las funciones de fiscalización que les compete a las instituciones estatales correspondientes, u organismos como el Congreso de la República, puesto que tienen objetivos y metodologías propios aunque no sean excluyentes. En tanto que la auditoria social le preocupa no solamente si existe la documentación que respalda el gasto, sino que también el logro de objetivos y metas cuando se revisan los planes y programas. No está demás dejar

sentado que los mismos órganos de control del estado pueden ser sujetos de la auditoria social.

### **Obligación constitucional del Estado de rendir cuentas a la Nación:**

*Artículos constitucionales relacionados con el presupuesto que respaldan la auditoria social: El gobierno está obligado a informar al público de su actuación. Incurrir en responsabilidad penal los funcionarios que mediante una u otra excusa niegan el acceso a la información sobre presupuestos y su ejecución:*

**“Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos.** Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.”

**“Artículo 183. Funciones del Presidente de la República.** Son funciones del Presidente de la República: w) Someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del Ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.”

**“Artículo 237. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.** (...) El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las Bibliotecas de las Universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y

autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta. (...)”

Todas las entidades públicas deben rendir cuentas al Congreso de la República:

**“Artículo 241. Rendición de cuentas del Estado.** El Organismo Ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. El Ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación. En caso de improbación, el Congreso de la República deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se certificará lo conducente al Ministerio Público.”

### **¿Cómo define la Ley el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado?**

“Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales”. *Ley Orgánica del Presupuesto, Título II, Capítulo I, Artículo 8.*

## ¿En qué leyes se fundamenta el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado?<sup>1</sup>

El fundamento de toda la legislación guatemalteca está en la Constitución Política de la República, la cual es desarrollada en otras leyes que rigen el funcionamiento de los diferentes organismos y entidades, como: Ley Orgánica del Organismo Legislativo; Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo; Ley Orgánica del Organismo Judicial.

La Ley Orgánica del Presupuesto, de carácter específico, se ajusta a las anteriores y se complementa con otras, como: Ley de Servicio Civil; Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas; Ley de Probidad y Responsabilidad; Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Además, existen Reglamentos para la aplicación de cada una de estas leyes.

“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 y que se describen en esta ley y su reglamento”.  
*Ley Orgánica del Presupuesto, Art. 7.*

## ¿Cuáles son las etapas del presupuesto?

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, éste se realiza en sucesivas etapas: a) Formulación, b) Discusión y Aprobación, c) Ejecución, d) Control y Evaluación y, e) Liquidación.

### **A. FORMULACIÓN:**

La formulación implica la realización de los siguientes pasos:

Definición de la política presupuestaria para el año correspondiente.

Formulación del presupuesto exploratorio y plurianual.

Aprobación de la política presupuestaria por el presidente de la República en Consejo de Ministros.

Estimación del Presupuesto de Ingresos.

Asignación de los techos financieros a los organismos ejecutores.

Elaboración de los proyectos de presupuesto de egresos de cada organismo.

Elaboración del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

En esta etapa presupuestaria se incluye: las políticas presupuestarias, la presentación de anteproyectos, así como la presentación del proyecto del presupuesto por parte del ejecutivo al legislativo.

“La Secretaría de Planificación y Programación –SEGEPLAN– 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 –MFP–, en coordinación con SEGEPLAN 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.” *Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Capítulo IV, Artículo 15.*

Los anteproyectos de presupuesto deben presentarse al MFP, a más tardar el 15 de junio de cada año. (*Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Capítulo IV, Artículo 16*).

### **Instituciones que participan en la formulación del proyecto de presupuesto**

**Dirección Técnica del Presupuesto:** Coordina y asiste a las instituciones en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto y de integrar el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

**Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN:** Responsable de coordinar el proceso de programación de la inversión pública, a fin de mejorar la capacidad del Estado de atender las necesidades sociales. Administración del Sistema Nacional de Inversión Pública.

**Unidades ejecutoras:** Responsables de elaborar los anteproyectos de los presupuestos de las instituciones (para ello deben involucrar a las Unidades de Administración Financiera, Unidades productoras, y autoridades responsables de programas y proyectos).

**Consejos de Desarrollo Urbano y Rural:** Coordinan las acciones que permitan determinar las necesidades de la población a través de procesos participativos. Tienen a su cargo también definir y dar prioridad a las propuestas de inversión que se incluirán en el presupuesto del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario y otras instancias gubernamentales. Plantea los requerimientos de inversión a las Unidades Ejecutoras.

**Dirección de Crédito Público:** Tiene a su cargo la programación, control y seguimiento de los recursos financieros provenientes de fuentes externas (crédito, cooperación internacional). Informa sobre los compromisos de pago derivados de la deuda pública.

**Banco de Guatemala, BANGUAT:** Estima variables macroeconómicas para la definición del escenario correspondiente.

**Gabinete Económico y Consejo de Ministros:** Análisis y validación del Proyecto de Presupuesto previo a que el Presidente de la República lo remita al Congreso para su conocimiento y aprobación.

La única vía de participación de la sociedad civil en la formulación de los Presupuestos es a través de los Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales.

Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, son: g) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

h) Proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo.

i) Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.

j) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo. *Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural. Capítulo 1. Naturaleza, principios y objetivo. Artículo 6.*

A pesar de que en el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental, SIAF-SAG, se publican las ejecuciones presupuestarias de los Ministerios de Estado, la información presentada tiene cierta limitante, por ejemplo, que los datos publicados corresponden a los grandes totales de las instituciones y no se publican los gastos de una forma detallada. Si bien, son publicados a través del MFP, los Presupuestos Aprobados de los diversos Ministerios, sus ejecuciones no se publican con ese mismo detalle.

**Requisitos que deberá llenar el Proyecto de Presupuesto de ingresos y egresos del Estado**

Exposición de motivos; Las clasificaciones siguientes: Económica de los ingresos; Económica del gasto; Institucional por objeto del gasto; Institucional por finalidad y función; Institucional Regional; Regional y finalidad; y Cuenta de ahorro inversión y financiamiento.

**B. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN:**

El Congreso de la República, es la entidad que tiene la potestad de aprobar, modificar o improbar el presupuesto. Es necesario reconocer el papel fundamental que juegan los diputados como representantes del pueblo, en la aprobación de este instrumento económico, que constituye un reflejo de la política de Estado.

“El Congreso aprobará, modificará o improbará el presupuesto a más tardar 30 días antes de que entre en vigencia, para lo cual el ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con 120 días de anticipación a la fecha en la que iniciará el ejercicio fiscal.” *Constitución Política de la República, Artículo 171, Inciso b.*

“Si en el término establecido en la Constitución Política, el Congreso de la República no hubiere aprobado el presupuesto general de Ingresos y Egresos del Estado para el próximo ejercicio fiscal, e iniciare el año fiscal siguiente, registrá de nuevo el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso”. *Ley Orgánica del Presupuesto, Sección II, Artículo 24.*

**C. EJECUCIÓN:**

En esta etapa se toma en cuenta el límite de los egresos y su destino, la distribución analítica, las medidas de ajuste presupuestario, los autorizadores de egresos, la programación de la ejecución, los ingresos propios, las modificaciones

presupuestarias y fideicomisos. Así también, la aprobación de cuotas de gasto y la utilización de ingresos propios. De acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto, lo anterior está regulado en el Reglamento de la Ley y en el Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria y Financiera. II. El proceso de programación y reprogramación de la ejecución del presupuesto de gastos 1. Cuyas normas específicas señalan:

1. Programación periódica de la ejecución del presupuesto.

*Los organismos y entidades que dependan financieramente total o parcialmente del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, deberán programar la ejecución física y financiera del Presupuesto. En este sentido, efectuarán una programación inicial indicativa para la totalidad del año y una programación antes del inicio de cada trimestre, utilizando para ello los formularios e instructivos del presente Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria y Financiera para las Instituciones del Gobierno Central.*

2. Presentación de la programación anual y trimestral.

*La programación inicial indicativa a la que se refiere el artículo anterior, deberá presentarse al Ministerio de Finanzas antes del 15 de diciembre de cada año. Por su parte, la programación trimestral deberá remitirse al Ministerio de Finanzas antes del día 20 del mes anterior al inicio de cada trimestre.*

3. Aprobación de la programación trimestral.

*La Dirección Técnica del Presupuesto y la Tesorería Nacional comunicarán a cada organismo las cuotas de compromisos y devengados y las de pagos, respectivamente, para el trimestre siguiente, antes del día 27 del último mes del trimestre que termina.*

**D. EVALUACIÓN:**

La identificación de esta etapa en la Ley Orgánica del Presupuesto y su respectivo reglamento, es esencial para la auditoria social.

“La evaluación presupuestaria comprenderá la medición de los

resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, así como el análisis de las variables observadas con la determinación de las causas y la recomendación de medidas correctivas”. *Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 34.*

“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 técnica que al efecto emita la Dirección Técnica del Presupuesto -DTP-.*
- 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 por la operación y los datos que suministren dichos centros;*
- c) *Presentar a la DTP, dentro de los primeros 15 días hábiles de los meses de mayo, septiembre y enero, un informe de 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 institución proporcione; y*

En lo que se refiere al presupuesto de inversión, deberán presentara la DTP y a SEGEPLAN, en los primeros 10 días de cada mes, el informe correspondiente al mes inmediato anterior, indicando el avance físico y financieros de los proyectos. *Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 22.*

## **E. LIQUIDACIÓN:**

“El control de los presupuestos del sector público corresponde al Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas, con excepción de las Municipalidades y la Universidad de San Carlos de Guatemala. La fiscalización de los presupuestos del sector público sin excepción, será ejercida por la Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según sea el caso”. *Ley Orgánica del Presupuesto, Sección V, Artículo 17.*

“Las cuentas del presupuesto se cerrarán al 31 de diciembre de cada año. Posterior a ésta 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 mismos. Con posterioridad al 31 de diciembre, no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierre en esa fecha”. *Ley Orgánica del Presupuesto, Sección V, Artículo 36.*

“Las Unidades de Administración Financiera, previa evaluación y procedencia del compromiso adquirido, serán responsables de imputar a los créditos del nuevo presupuesto los gastos comprometidos y no devengados al cierre del ejercicio anterior. La Dirección de Contabilidad del Estado establecerá los plazos y procedimientos para cumplir con esta disposición”. *Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Capítulo VII, Artículo 23.*

Acompaña a este resumen un esquema de las etapas presupuestarias y las instituciones que se involucran, así como las fechas aproximadas en las que se realizan. Esto constituye una guía para orientar a la sociedad en el seguimiento y monitoreo del proceso presupuestario.

Sitios en Internet que presentan información acerca de los Presupuestos del Estado de Guatemala

1. Sistema de Administración Financiera: [www.siafsag.gob.gt](http://www.siafsag.gob.gt)
2. Asociación Guatemalteca i p: [www.agip.org.gt](http://www.agip.org.gt)
3. Banco de Guatemala: [www.banquat.gob.gt](http://www.banquat.gob.gt)
4. Ministerio de Finanzas Públicas: [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt)