



INFORME DE ASISTENCIA TÉCNICA

GUATEMALA

Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública –
PIMA y PIMA Cambio Climático (C-PIMA)

Noviembre 2023

Preparado por

Jean-Baptiste Gros, Christophe Hémous, Noel Gallardo, Martha Cubillo, Eduardo Aldunate, Jorge Baldrich, Rui Monteiro, Margarita Rosas

Departamentos a cargo del informe:

Departamento de Asuntos Fiscales (FAD)

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades de Guatemala en respuesta a su solicitud de asistencia técnica. A menos que el beneficiario de las actividades de fortalecimiento de las capacidades objeto expresamente divulgar este informe, este documento (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo pueden ser divulgados por el FMI al Director Ejecutivo del FMI por Guatemala, otros directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de las actividades de fortalecimiento de las capacidades, y al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, miembros de Comité de Dirección del FAD JSA Infrastructure Governance Facility II Fund, (véanse [las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica](#)). La publicación o divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de las actividades de fortalecimiento de las capacidades ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de las actividades de fortalecimiento de las capacidades y del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI.

Esta asistencia técnica (AT) fue proporcionada con el apoyo financiero del FAD JSA Infrastructure Governance Facility II Fund.

Índice

ACRÓNIMOS	6
PREFACIO	8
RESUMEN EJECUTIVO	10
I. TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA	20
A. Evolución de la inversión pública y del stock de capital	20
B. Composición de la Inversión Pública	23
II. EFICIENCIA E IMPACTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	25
III. INSTITUCIONES DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	27
A. Visión general de la evaluación	27
B. Planificación de niveles sostenibles de inversión pública	29
C. Asignar las inversiones a los sectores y proyectos adecuados	42
D. Ejecución de la inversión pública. Activos públicos productivos y duraderos	56
IV. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO (C-PIMA)	64
A. Cambio climático e inversión pública en Guatemala	64
B. El marco del PIMA sobre el cambio climático	67
C. Evaluación detallada y Recomendaciones	69
V. TEMAS TRANSVERSALES	77
A. Marco Legal	77
B. Sistemas de información	80
C. Capacidades	82

RECUADROS

1. Guatemala: inversión pública total por función, 2022	23
2. Estructura de la Planeación en Guatemala	31
3. Análisis del de relacionamiento de metas y planes para un gran proyecto de inversión de Guatemala	33
4. Etapas de aprobación Recursos Ley Paz CODEDE	35
5. Reglas de asignación y distribución de transferencias municipales	36
6. Contenido de los estudios de preinversión	38
7. Modelo de integración plan de inversiones y el presupuesto	50
8. Revisión de los estudios de preinversión para grandes proyectos en Irlanda	53
9. Criterios de selección y priorización de proyectos	55
10. Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público: NICSP17	63
11. Boleta AGRIP referente a Cambio Climático	72

12. Marco legal y regulatorio de inversiones públicas _____	77
13. Elementos de normas regulatorias de Planeación y SNIP – Comparativo Internacional _____	78
14. Marco legal referente a cambio climático _____	80

FIGURAS

1.A. Fortaleza institucional y efectividad de la gestión de la inversión pública en Guatemala _____	11
1.B. Fortaleza institucional de las instituciones del módulo C-PIMA en Guatemala _____	13
2. Guatemala: Inversión pública y stock de capital 1999-2019 (nominal, % del PIB) _____	20
3. Guatemala: Inversión 1999-2019 (nominal, % del PIB) _____	20
4. Fuentes de financiación de los gastos públicos de inversión (2016-2022) (miles de millones de Q.) _____	20
5. Guatemala - Centroamérica: Inversión pública (nominal, % del PIB) _____	21
6. Guatemala – EME: Inversión pública (nominal, % del PIB) _____	21
7. Stock de capital público de 2019 comparado con 13 países (Nominal, % del PIB) _____	21
8. Stock de capital público en comparación con regiones (Nominal, % del PIB) _____	21
9. Guatemala: Saldo presupuestario y deuda bruta (% del PIB) _____	22
10. Ratio de los gastos de inversión pública sobre los gastos totales del gobierno central _____	22
11. Guatemala – Gastos de inversión presupuestados y ejecutados del Gobierno central (en millones de Quetzal / % de ejecución) _____	22
12. Composición por nivel de gobierno de la inversión directa del gobierno central 2014-2022 _____	24
13. Guatemala: Medidas de acceso a las infraestructuras (media de los años 90 _____	25
14. Guatemala: Medidas de acceso a las infraestructuras (año más reciente) _____	25
15. Guatemala: Percepción de la calidad de las infraestructuras (2006-2017) _____	25
16. Guatemala: Indicador híbrido de brecha de eficiencia _____	26
17. Guatemala: Índice de Eficiencia de la Inversión Pública, Indicador Híbrido _____	26
18. Fortaleza institucional de la gestión de la inversión pública en Guatemala en comparación con países latinoamericanos (WHD) y economías emergentes (EME) _____	28
19. Efectividad de las prácticas de gestión de la inversión pública en Guatemala en comparación con países latinoamericanos (WHD) y economías emergentes (EME) _____	28
20. Déficit fiscal del gobierno central (% del PIB) y objetivos de déficit promedio para 5 años por MFMP _____	29
21. Endeudamiento (% del PIB) y objetivos de deuda promedio para 5 años por MFMP _____	29
22. Estimación de recursos municipales de inversión 2023 _____	36
23. Diagrama del proceso de análisis de la herramienta AGRIP _____	39
24. Ejecución presupuestaria de los fideicomisos en porcentaje de la ejecución presupuestaria de la ejecución presupuestaria de la administración central _____	46
25. Guatemala: Composición de la vulnerabilidad por sectores _____	64
26. Guatemala: Capacidad de adaptación y exposición _____	65
27. Guatemala: Producción de energía por fuentes (% del total) _____	66
28. Guatemala: Emisiones per cápita de GEI. FMI-Climate Policy Assessment Tool _____	66
29. Marco de evaluación de la gestión de la inversión pública sobre el cambio climático _____	68

TABLAS

1.A. Evaluación resumida de las instituciones de gestión de la inversión pública	15
1.B. Evaluación resumida de las instituciones de gestión de la inversión pública – módulo Cambio Climático (C-PIMA)	16
1.C. Plan de acciones prioritarias para el fortalecimiento de la gestión de inversiones públicas	17
2. Análisis de costos de la PGG y el POM del MCIV	32
3. Diseño de los mercados de la electricidad y de las telecomunicaciones	40
4. Cartera de Proyectos de Alianzas Público-Privadas	41
5. Apropriaciones presupuestarias de inversión física y proyecciones de inversión física para los mismos años (en Millones de Q.)	43
6. Presupuesto 2023: Inversión total e inversión en proyectos (millones de Q.)	44
7. Presupuesto asignado, vigente y devengado de inversión para 2021 y 2022 (en Mill. Q)	48
8. Resumen del registro en el presupuesto de los diferentes gastos de mantenimiento y unidades responsables	52
9. Proyectos que el año 2022 obtuvieron opinión técnica favorable de SEGEPLAN	54
10. Reasignaciones de fondos durante la ejecución presupuestaria (en millones de Q.)	60
11. Programas presupuestarios del MARN relacionados a cambio climático	74
12. Sistema de información para la gestión de inversiones públicas	81

ANEXOS

1. PIMA puntuaciones detalladas	84
2. C-PIMA puntuaciones detalladas	85
3. Cuestionario PIMA	86
4. Cuestionario C-PIMA	90

Acrónimos

AGRIP	Análisis de Gestión del Riesgo en Proyectos de Inversión Pública
ANADIE	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
APP	Asociaciones público-privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
C-PIMA	PIMA Cambio climático
CAPTAC-DR	Centro Regional de Asistencia Técnica del FMI para Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CDP	Constancia de Disponibilidad Presupuestaria
CGC	Contraloría General de Cuentas
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
COVIAL	Unidad Ejecutora de Conservación Vial
DAPF	Dirección de Análisis y Política Fiscal
DCE	Dirección de Contabilidad del Estado
DCP	Dirección de Crédito Público
DGC	Dirección General de Caminos
DIGAE	Dirección General de Adquisiciones del Estado
DTP	Dirección Técnica de Presupuesto
EME	Economías de Mercado Emergentes
EP	Empresa Pública
EPI	Entidades Públicas de Inversión
FAD	Departamento de Finanzas Públicas del FMI
FEPIP	Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública (Guía de)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IMF	International Monetary Fund
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCE	Ley de Contrataciones del Estado
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MCIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
PANCC	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático
PDM-OT	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial
PDV	Plan de Desarrollo Vial
PEI	Plan Estratégico Institucional
PGG	Política General de Gobierno

PIB	Producto Interno Bruto
PIMA	Evaluación de la gestión de la inversión pública
PIP	Programa de Inversión Pública
PND	Prioridades Nacionales de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
POM	Plan Operativo Multianual
Q.	Quetzales
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SIGES	Sistema Informático de Gestión
SINIP	Sistema de Información de Inversión Pública
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TN	Tesorería Nacional
UDAF	Unidad de Administración Financiera
UGAM	Unidades de Gestión Ambiental Municipal
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	United States Dollar

Prefacio

A solicitud del Sr. ministro de Finanzas Públicas de Guatemala un equipo del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del FMI y el Centro Regional de Asistencia Técnica del FMI para Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-DR) ha realizado una evaluación de la gestión de la inversión pública (PIMA por las siglas en inglés) y el módulo de cambio climático (C-PIMA), entre el 30 de mayo y el 19 de junio de 2023. La misión se llevó a cabo de manera híbrida, con una primera fase remota y posteriormente de forma presencial. El equipo fue liderado por Jean-Baptiste Gros (economista principal FAD) y compuesto por Christophe Hemous (economista FAD), Martha Cubillo (consultora residente CAPTAC-DR), Noel Gallardo (responsable de proyecto FAD), Eduardo Aldunate, Jorge Baldrich, Rui Monteiro, y Margarita Rosas (expertos de corto plazo FAD) y se benefició del apoyo a distancia de Letitia Li (asistente de investigación).

Un taller de presentación del PIMA y C-PIMA fue realizado el día 13 de abril con los participantes de la misión y autoridades de forma remota. Asimismo, los resultados preliminares del diagnóstico se compartieron en el marco de un taller presencial los días 13 y 14 de junio. Ana Cristina Calderón por el Banco Interamericano de Desarrollo y Monica Lehnhoff por el Banco Mundial participaron en los talleres y en las reuniones de su interés. Al finalizar la misión, el equipo presentó los resultados preliminares y las recomendaciones al Sr. ministro de Ambiente y Recursos Naturales, Ing. Gerson Barrios (MARN), al Sr. viceministro de Ingresos y Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), Lic. Saul Figueroa, y al Sr. subsecretario de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), Lic. Manuel Alonso Araujo.

La misión sostuvo reuniones con directores del MINFIN, Lic. Marta Ríos, Directora de la Dirección Técnica del Presupuesto, Ing. Werner de Leon, Tesorero nacional, Lic. Clara Luz Hernandez, Directora de Contabilidad del Estado, Lic. Jorge Luis Garcia, Director de la Dirección General de Adquisiciones del Estado, así como con el Lic. William Morales, Sub director de Asistencia a la Administración Financiera Municipal -DAAFIM- y el Lic. Jorge Escobar, Sub director de la Dirección de Transparencia Fiscal. Además, se reunió en SEGEPLAN con el Subsecretario de Inversión para el Desarrollo, Lic. Marco Tulio Leonardo Bailón, y directores de las áreas de Planificación de la Preinversión, Inversión y Seguimiento de la Inversión. En el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) se encontró con el Viceministro de Ambiente, Lic. Miguel Esteban Piedrasanta, el viceministro de Recursos Naturales y Cambio Climático, Lic. Hector Francisco Espinoza y direcciones de Coordinación Nacional, Cambio Climático, Cuencas y Unidad de proyectos, en el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, con la Dirección General de Caminos, Dirección General de Correos y Telégrafos, Dirección General de Protección y Seguridad Vial y Dirección General de Transportes y en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia social, con la unidad de Planificación Estratégica y con el departamento de Adquisiciones y Mantenimiento. Además, se sostuvieron reuniones con entes descentralizados y autónomos y empresas públicas: la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE), la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), la Empresa Portuaria Quetzal (Puerto Quetzal), la Empresa

Portuaria Santo Tomas de Castilla (Puerto Barrios), el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) y la Superintendencia de Comunicaciones (SIT).

El equipo de la misión desea agradecer la excelente organización logística en el despacho ministerial para facilitar las reuniones y la participación activa de los diferentes equipos en las discusiones. Una mención especial va para el Lic. Raimundo Rodas, Sub director de Análisis Económico, de la Dirección de Análisis y Política Fiscal del MINFIN, quien coordinó las convocatorias y entregas de información, además de acompañar a la misión en todas las sesiones realizadas. Por último, la misión agradece la disponibilidad de todas las autoridades y funcionarios que han prestado apoyo a esta misión, aportando documentación y asistiendo a las reuniones.

Resumen Ejecutivo

Guatemala tiene un fuerte potencial de crecimiento económico que podría aprovecharse aumentando la inversión pública. Un análisis publicado como parte del Artículo IV del 2023 por el Fondo Monetario el pasado mayo 2023 sugiere que aumentar el stock de capital público del equivalente de 1 punto de PIB permitiría incrementar el PIB de 0.3% a corto plazo y 0.8% a mediano plazo¹ gracias al efecto multiplicador sobre la inversión directa extranjera.

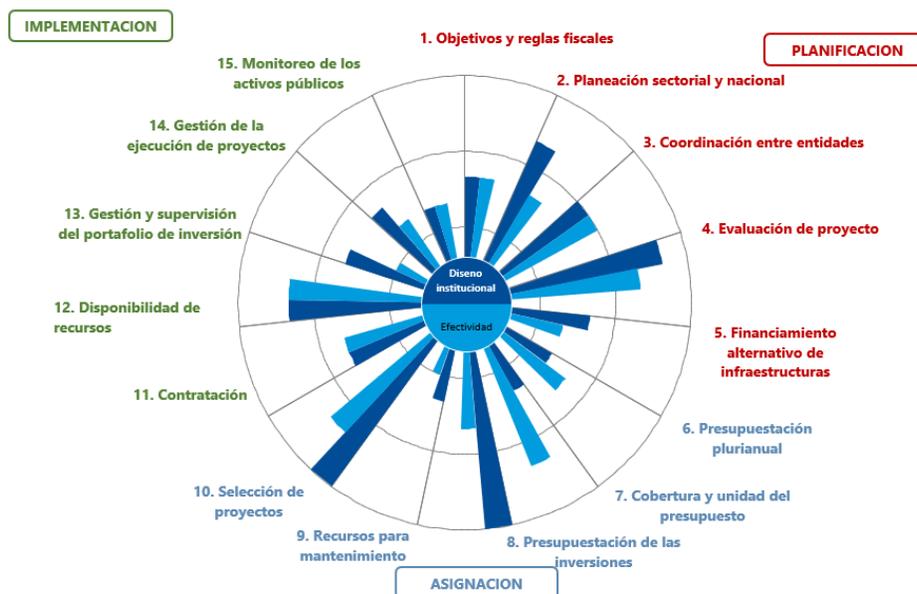
El compromiso fiscal del país no se ha combinado con un esfuerzo para mantener espacio fiscal para la inversión pública. A pesar de no tener reglas fiscales formales, de facto el presupuesto aplica una regla de déficit inferior a 2 por ciento y persigue el objetivo de mantener la deuda debajo de 40 por ciento del PIB. Los recursos dedicados a la inversión pública en relación al PIB en Guatemala, realizados por el gobierno central, han ido disminuyendo en los últimos 15 años manteniéndose en un nivel cercano al 1 por ciento del PIB. Este promedio es 5 a 6 veces inferior al de los países emergentes y del conjunto de los países de América Central. El porcentaje correspondiente a inversión en el total del gasto ejecutado ha sido inferior a 20 por ciento todos los años a partir de 2015.

Por ende, el stock de capital público de Guatemala ha disminuido de manera constante los últimos treinta años si se compara al PIB, afectando el acceso de la población a los servicios básicos. El stock de capital público representaba el equivalente de 40.8 por ciento del PIB en el 2019, cuando el valor de ese indicador era el triple en promedio en los países emergentes. Desde esa fecha, no ha podido aumentar dada la caída relativa en el nivel de la inversión pública del gobierno central. Si el acceso a infraestructura educativa pública ha ido mejorando, ha ido disminuyendo en el sector de la salud. La producción eléctrica por habitante, por su parte, ha mejorado pero eso no ha permitido reducir la brecha con la producción promedio de las economías emergentes.

Dado la escasez de recursos destinados a la inversión pública, es de especial interés asegurar que esos sean gastados y administrados de la manera más eficiente posible. La evaluación PIMA analiza debilidades y puntos fuertes del sistema de gestión de inversión pública bajo dos enfoques: fortaleza institucional y efectividad. Las instituciones de gestión de inversión pública se encuentran mejor en términos de diseño institucional que en efectividad (Figura 1.A.).

¹ Guatemala: Staff Report for the 2023 Article IV consultation, IMF, Mayo 2023.

Figura 1.A. Fortaleza institucional y efectividad de la gestión de la inversión pública en Guatemala



De acuerdo con las puntuaciones PIMA (Cuadro 1.A y Anexo 1 para los detalles), **Guatemala destaca comparando con países de la misma región o de mismo nivel económico por:**

- Una gran estabilidad fiscal que permite tener una visión de mediano plazo de los recursos fiscales para inversión.
- La elaboración de manuales de evaluación (guía de formulación y evaluación de proyectos - FEPIP) y de selección de proyectos detallados que incluyen entre otros un análisis de riesgos de desastres naturales, así como la cobertura del registro de los proyectos de inversión por el sistema de información de inversión pública (SINIP).
- La adopción de normas de financiamiento de proyectos que protegen los recursos presupuestados para inversiones y en especial de los proyectos de arrastre. La propia Constitución define que los fondos asignados a inversiones no pueden utilizarse para otros tipos de gastos.

Sin embargo, el sistema de gestión de las inversiones públicas presenta un cierto número de debilidades que de corregirse permitirían una eficiencia mayor del gasto. Las principales son:

- Una planificación de proyectos de inversión que no considera debidamente las limitaciones financieras mermando su capacidad de definir prioridades al momento de seleccionar los proyectos para su inclusión en el presupuesto.
- La falta de continuidad en los proyectos de inversión existentes y la multiplicación de nuevos proyectos resultando de 1/ falta de claridad sobre el espacio presupuestario disponible para proyectos nuevos 2/ modificaciones constantes al presupuesto aprobado, y 3/ priorizaciones de proyectos que no cumplen con los criterios de selección.
- La insuficiencia de recursos para el mantenimiento y de criterios tanto para determinar su monto como para establecer las agencias a cargo de realizarlo.

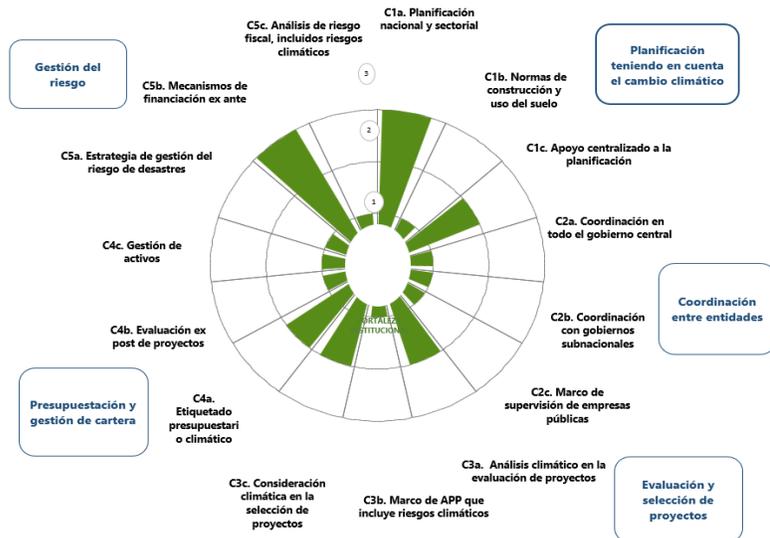
- La baja competitividad en los procesos de contratación y la ausencia de un organismo independiente para examinar los reclamos.
- La ausencia de seguimiento de la vida de los proyectos al nivel central. El seguimiento realizado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) sólo se concentra en datos de ejecución financiera y física del año en curso y no permite tener una visión plurianual del proyecto. La Dirección técnica de Presupuesto (DTP) carece de análisis de evaluación del desempeño y de los costos de los proyectos de inversión.
- La falta de información disponible sobre el costo total de los proyectos de inversión, las modificaciones operadas en los proyectos, sus eventuales sobrecostos, y sus percances.

La adopción de un enfoque de cambio climático en las decisiones de inversión pública se está desarrollando (figura 1.B, tabla 1.B y anexo 2 para las notas detalladas del C-PIMA).

Guatemala es un país altamente vulnerable a una serie de fenómenos naturales como inundaciones (fluviales, urbanas, costeras), terremotos, tsunamis, actividad volcánica, calor extremo y deslizamientos de tierra; la ocurrencia y costo de estos desastres han incrementado de manera muy marcada en los últimos 30 años con los efectos del cambio climático. Sin embargo, el país destaca por haber definido principios y creado normas para una mejor toma en cuenta de los desastres naturales e incluso de los efectos de los cambios climáticos, con la elaboración de estrategias de mitigación y adaptación de la infraestructura, y de una ley de cambio climático a la integración de disposiciones en el FEPIP para la formulación y examen de proyectos. Se creó un clasificador presupuestario temático de cambio climático con el objetivo de identificar los gastos que contribuyen a la implementación de esas estrategias. El avance es más significativo en el campo de desastres naturales en cuanto a examen de proyectos de inversión y adopción de instrumentos financieros ex ante para administrar la exposición de la infraestructura pública a riesgos asociados con el clima.

Sin embargo, la integración de los objetivos de cambio climático en la gestión de la inversión pública debe ser perfeccionada. Estrategias y planes necesitan ser implementados por todos los actores del sector público incluyendo ministerios, entidades descentralizadas, gobiernos subnacionales y empresas públicas. La planificación muy descentralizada de la inversión pública en Guatemala no es complementada por un mecanismo de coordinación de un punto de vista climático. El ente rector de cambio climático, el MARN, no tiene actividades de incentivo, coordinación, o mismo de seguimiento de las inversiones climáticas, y ninguna otra entidad actúa en esta materia. SEGEPLAN tampoco vela por la aplicación de las disposiciones sobre mitigación y adaptación climática de su guía de ordenamiento territorial. Si bien, el MINFIN analiza los riesgos fiscales asociados a desastres naturales, falta desarrollar políticas de adaptación de la infraestructura y activos reales del sector público a los desafíos climáticos. Además, es necesario continuar fomentando la utilización del clasificador presupuestario temático desarrollado para cambio climático.

Figura 1.B. Fortaleza institucional de las instituciones del módulo C-PIMA en Guatemala



Para hacer frente a los desafíos en materia de gestión de la inversión pública, incluyendo la integración de las necesidades resultantes de los efectos del cambio climático, la misión recomienda una serie de acciones (cuadro 1.C) que se pueden agrupar en 7 grandes objetivos:

- Fortalecer la articulación de la planeación y la programación de la inversión;
- Perfeccionar metodologías de formulación de proyectos con análisis de riesgos;
- Incrementar la transparencia del presupuesto de inversión y mantenimiento;
- Fortalecer la presupuestación anual y plurianual para mejorar el ciclo de la inversión pública y la credibilidad del presupuesto;
- Mejorar la competitividad y el acceso a la información sobre la contratación;
- Establecer un modelo diferenciado de monitoreo y seguimiento centralizado de proyectos de inversión;
- Aumentar la interoperabilidad y automatización de los sistemas de información en particular entre el SINIP y los sistemas de gestión financiera.

Entre las acciones recomendadas, algunas son de prioridad elevadas:

- Preparar y aprobar un acuerdo gubernamental del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que integre los procesos de inversión y defina el papel de SEGEPLAN en la programación y el seguimiento.
- Priorizar la finalización de los proyectos en curso de tal manera que la inclusión de nuevos proyectos de inversión no se realice a expensas del financiamiento apropiado de las inversiones en curso de ejecución. Para este objetivo, incluir en el proceso presupuestario una etapa de

calibración de un escenario básico, el que mantiene las políticas y los proyectos en ejecución, que sirva para determinar el espacio presupuestario disponible para incorporar nuevos proyectos.

- Restringir solo a proyectos para la atención de emergencias la incorporación de proyectos en el presupuesto que no cuenten previamente con la opinión técnica favorable de SEGEPLAN.
- Agregar cláusula a la ley orgánica de presupuesto (LOP) centrada en que los proyectos que adicione el Congreso deban estar registrados en el SINIP y, luego, ser incorporados en el presupuesto del año siguiente en función de disponibilidad de espacio fiscal.
- Estimar las líneas de base de gastos corrientes y de capital para estimar el espacio fiscal multianual disponible para nuevos proyectos y nuevas iniciativas de gasto.
- Publicar con el proyecto de presupuesto los costos de los proyectos, incluyendo el gasto realizado en ejercicios pasados, el que se espera realizar en el año corriente y el planeado para ejercicios futuros.
- Preparar y publicar trimestralmente un tablero de seguimiento presentando el avance físico y financiero acumulado, los sobre costos y las dificultades de los proyectos de inversión prioritarios.
- Reforzar el mandato y la capacidad del MARN para que realice una efectiva coordinación de la inversión climática y su seguimiento del punto de vista de cumplimiento de los objetivos climáticos del país.

Tabla 1.A. Evaluación resumida de las instituciones de gestión de la inversión pública

Fase/Institución		Fortaleza Institucional	Efectividad	Reforma prioridad	
A. Planificación	1	Objetivos y reglas fiscales	MEDIO. Las dos metas fiscales se definen en promedio de 5 años. No hay reglas fiscales. El MFMP agrega los gastos corrientes y de capital.	MEDIO. El endeudamiento es inferior a la meta. No hay reglas fiscales y el MFMP no proyecta el gasto de capital desagregado.	Media
	2	Planeación sectorial y nacional	MEDIO. Los planes tienen metas de producto y resultado, pero no incluyen toda las fuentes de inversión y las proyecciones de costos no son realistas.	MEDIO. Algunos proyectos están asociados a metas y se incluyen en el presupuesto, pero los costos proyectados superan en 50% del presupuesto.	Media
	3	Coordinación entre entidades	MEDIO. Hay coordinación formal de planes de inversión con territorios. Las transferencias son transparentes. No existe norma para reportar pasivos contingentes de proyectos.	MEDIO. Los precálculos de las transferencias son confiables. La inversión territorial se registra en el SINIP. No se reportan pasivos contingentes.	Baja
	4	Evaluación de proyecto	ALTO. Todos los proyectos se deben evaluar utilizando la Guía FEPIP la cual incluye un capítulo sobre análisis de riesgos de desastres.	MEDIO. La Guía FEPIP se usa efectivamente en la evaluación de proyectos, pero algunos estudios no incorporan todos los aspectos sugeridos.	Media
	5	Financiamiento alternativo de infraestructuras	MEDIO. Hay un marco favorable para la participación privada en APP y a la competencia en los sectores de telecomunicaciones y electricidad. Podría mejorarse la coordinación con las EP.	BAJO. En la práctica, hay un involucramiento limitado del sector privado, una implementación limitada de la APP y falta de coordinación con las empresas públicas.	Media
B. Asignación	6	Presupuestación plurianual	BAJO. Se proyecta multianualmente gasto de capital pero no desagregado por institución. No hay techos para el gasto de inversión ni se publican los costos de los proyectos.	MEDIO. El error de pronóstico del gasto de capital es menor. Los documentos presupuestarios no incluyen los costos de los principales proyectos.	Media
	7	Cobertura y unidad del presupuesto	BAJO. Se permite el gasto de fideicomisos. No se publica la inversión de APP, Concesiones y EP. Gasto corriente y de capital son integrados.	MEDIO. El gasto de capital de los fideicomisos es insignificante. La DTP revisa más del 75 % de los costos de proyectos del presupuesto.	Baja
	8	Presupuestación de las inversiones	ALTO. Las normas establecen que se publican los costos de los proyectos, se prohíben transferencias de gasto de capital a gasto corriente y se prioriza la ejecución de proyectos en curso.	MEDIO. El presupuesto no informa los costos de proyectos. No hay transferencias de asignaciones de capital a corrientes. No se priorizan proyectos en curso.	Alta
	9	Recursos para mantenimiento	BAJO. No se utilizan metodologías para medir los recursos necesarios para el mantenimiento.	BAJO. Hay una falta de adecuada clasificación y transparencia de los gastos de mantenimiento que dificulta toda evaluación.	Alta
	10	Selección de proyectos	ALTO. Las normas SNIP requieren que SEGEPLAN emita una opinión técnica sobre los proyectos nuevos y estos deben cumplir con criterios publicados y estar registrados en el SNIP para ser candidatos al presupuesto.	MEDIO. El análisis de SEGEPLAN es detallado, pero se incluyen en presupuesto proyectos registrados en el SNIP, pero sin haber cumplido los requisitos establecidos.	Alta
C. Implementación	11	Contratación	MEDIO. Las normas promueven competitividad y establecen mecanismo de reclamaciones sin independencia del ente resolutorio. GuateCompras con buena cobertura. No se emiten informes analíticos.	MEDIO. Muchos grandes proyectos tienen una sola oferta y proyectos de gran costo se contratan fuera del sistema central. No hay rutinas de detección de riesgos o banderas rojas para seguimiento.	Alta
	12	Disponibilidad de recursos	MEDIO. Las instituciones inician ejecución con una certificación presupuestaria, se establece cuota de devengado pero no se garantizan pagos ante limitación de liquidez.	MEDIO. Hay un programa de caja anual que se actualiza frecuentemente. Las facturas se pagan oportunamente cumpliendo con los plazos legales. Recursos externos en CUT.	Baja
	13	Gestión y supervisión del portafolio de inversión	MEDIO. El marco legal rige el seguimiento y la gestión financiera de los proyectos sin requerir evaluaciones ex post.	BAJO. El seguimiento y la gestión financiera por MINFIN y SEGEPLAN no dan una visión plurianual de los proyectos y son ineficientes.	Alta
	14	Gestión de la ejecución de proyectos	MEDIO. Los ministerios sectoriales disponen de las principales herramientas para implementar los proyectos de inversión.	BAJO. pese a la existencia de responsable y cronograma por cada proyecto, faltan un verdadero pilotaje y una auditoría ex post exhaustivo.	Media
	15	Monitoreo de los activos públicos	BAJO. Los activos fijos no se registran regularmente y no se ha emitido política contable que guíe el proceso. Los estados financieros incluyen la cuenta propiedad planta y equipo pero la información es parcial.	BAJO. El registro de activos fijos es limitado, se incluyen datos a los estados financieros, pero sin estandarización de la calidad de la información. No se registra depreciación.	Media

Tabla 1.B. Evaluación resumida de las instituciones de gestión de la inversión pública – módulo Cambio Climático (C-PIMA)

Fase/Institución		Fortaleza Institucional	Prioridad de reforma	
PIMA Cambio Climático	C1	Planificación para el cambio climático	MEDIO. Las estrategias traducen la política climática del gobierno. Hay que revisar PDM-OT y normativas de edificación. Hay guías de riesgo climático para formulación de nuevos proyectos.	Media
	C2	Coordinación entre entidades	BAJO. Falta seguimiento y coordinación de las inversiones climáticas, y el ente rector, MARN, no tiene mandato para coordinación. Coordinación dificultada por la ausencia de supervisión central de empresas públicas.	Alta
	C3	Evaluación y selección de proyectos	MEDIO. Hay análisis climático en la evaluación de proyectos, pero no se publican resultados de evaluación. El Marco de APP y concesiones no considera riesgos climáticos. La selección de proyectos no considera factores climáticos para la priorización.	Media
	C4	Presupuestación y gestión de cartera	BAJO. Hay clasificador presupuestario climático, pero no es utilizado. No hay evaluación ex post abordando factores climáticos. No hay normativa de registro que considere riesgos climáticos.	Media
	C5	Gestión del riesgo	MEDIO. No hay una estrategia de gestión proactiva del riesgo de desastres asociados a los activos públicos. Hay instrumentos financieros ex ante para administrar exposición de infraestructura al riesgo climático. Análisis de riesgo fiscal no aborda infraestructura.	Media

Tabla 1.C. Plan de acciones prioritarias para el fortalecimiento de la gestión de inversiones públicas

Recomendaciones	Acciones	Institución	2023	2024	2025	Responsables	Prioridad
Fortalecer la articulación de la planeación y la programación de la inversión	Preparar y aprobar un Acuerdo Gubernamental del SNIP que integre los procesos de inversión y defina el papel de SEGEPLAN en la programación y el seguimiento de proyectos de inversión pública	2,4,8,8,10				SEGEPLAN, MINFIN	Alta
	Mejorar la articulación entre la planeación y programación con planes que tengan una visión integral de la inversión con todas sus fuentes, estén alineados a través de metas de resultado e incluyan proyectos prioritarios con costos realistas	2			X	MINFIN, SEGEPLAN	Media
	Restringir la posibilidad de incorporar proyectos en el presupuesto que no cuenten previamente con la opinión técnica favorable de SEGEPLAN a los proyectos para la atención de emergencias.	10		X		MINFIN, SEGEPLAN	Alta
	Crear dentro del MINFIN y SEGEPLAN una unidad dedicada al seguimiento activo y efectivo de las EP permitiendo la coordinación entre sus planes de inversión y las prioridades nacionales.	5			X	MINFIN	Media
	Definir procesos de coordinación de los planes de inversiones de las EP con las prioridades nacionales y establecer una unidad responsable de ellos.	2		X		MINFIN	Media
	Preparar y aprobar un marco legal de nivel gubernamental que fortalezca el control y seguimiento de las EP.	5			X	MINFIN	Media
	Desarrollar una estrategia de gestión de riesgos de desastres para fortalecer la resiliencia de la infraestructura a eventos climáticos.	C5		X		CONRED,	Media
	Desarrollar mecanismos de coordinación de la planificación de la inversión pública climática de los gobiernos central y subnacionales, y de su posterior seguimiento.	C2	X	X	X	MARN, MINFIN	Alta
Preparar una estrategia de resiliencia y adaptación de la infraestructura existente definiendo prioridades con base en el Marco de Modernización de Amenazas y Pérdidas creado en 2017 con el modelo MPRES.	C1, C5			X	MARN, CONRED	Media	
Perfeccionar metodologías de formulación de proyectos con análisis de riesgos	Determinar los precios de cuenta de todos los parámetros clave (en particular la tasa social de descuento y el valor del tiempo), publicarlos y actualizarlos regularmente	4		X		SEGEPLAN	Media
	Mejorar el análisis de riesgos distintos a los de desastres (incremento de costos, demanda, etc.) en la guía FEPIP	4		X		SEGEPLAN	Media
	Incorporar en la guía FEPIP instrucciones para la incorporación de los costos y beneficios del abatimiento de emisiones en los casos que corresponda	4		X		SEGEPLAN, MARN	Media
Fortalecer la presupuestación anual y plurianual para mejorar el ciclo de la inversión pública y la credibilidad del presupuesto	Desarrollar un Marco Legal de Responsabilidad Fiscal que incorpore un ancla fiscal con límite a los déficits y al endeudamiento de periodicidad anual	1		X		DAPF	Media
	Integrar el análisis de riesgos fiscales de los proyectos de inversión física de todas las fuentes de inversión dentro de los informes de riesgos fiscales	3			X	MINFIN	Alta
	Fortalecer las capacidades técnicas de la DAPF para la estimación de riesgos fiscales y proyecciones de mediano plazo	T		X		MINFIN	Media
	Distinguir en el MFMP entre gasto corriente y gasto de capital	6		X		DAPF	Alta
	Distribuir en el MFMP el gasto de capital entre las jurisdicciones	6			X	DAPF	Alta
	Fijar techos presupuestarios al gasto de capital por entidades	6		X		DTP	Alta

Recomendaciones	Acciones	Institución	2023	2024	2025	Responsables	Prioridad
	Definir un rol más activo de SEGEPLAN en la asignación de techos de inversión de mediano plazo a nivel de jurisdicción	T				MINFIN, SEGEPLAN	Media
	Estimar las líneas de base de gastos corrientes y de capital para definir el espacio fiscal multianual disponible para nuevos proyectos y nuevas iniciativas de gasto	8			X	DAPF	Alta
	Calcular los fondos necesarios para el mantenimiento de capital y rutinario mediante una metodología basada en los estándares internacionales	9		X		DTP, unidades ejecutoras	Media
Incrementar la transparencia del presupuesto de inversión y mantenimiento	Publicar los estudios de preinversión en el SINIP para incrementar la transparencia de los procesos de evaluación y selección de proyectos	4	X			SEGEPLAN	Media
	Publicar con el proyecto de presupuesto los costos de los proyectos, incluyendo el gasto realizado en ejercicios pasados, el que se espera realizar en el año corriente y el planeado para ejercicios futuros	6, 8		X		SEGEPLAN, DTP	Alta
	Publicar en los documentos presupuestarios los proyectos de inversión a ser ejecutados por los fideicomisos	7		X		DTP	Media
	Modificar la normativa incorporando a las APP, concesiones, empresas públicas y fideicomisos como entidades cuyo financiamiento del gasto de capital sea informado en los documentos presupuestarios	7			X	DTP	Media
	Agregar cláusula a la ley orgánica de presupuesto (LOP) centrada en que los proyectos que adicione el Congreso deban estar registrados en el SINIP y, luego, ser incorporados en el presupuesto del año siguiente en función de disponibilidad de espacio fiscal	8			X	MINFIN, PRESIDENCIA	Alta
	Emitir una política contable de aplicación general para todo el sector público para el reconocimiento, medición y revelación de activos fijos; su depreciación, amortización o agotamiento; reevaluación y reducción al valor recuperable	15		X		DCE	Media
	Crear un sistema de registro y control de activos integrado o interoperando con el sistema contable central (SICOIN)	15		X		DCE	Media
	Mejorar los módulos de datos abiertos de SINIP y GUAATECOMPRAS, con publicaciones periódicas, oportunas y progresivas, que consideren las necesidades de información de clientes internos y externos, incluyendo las áreas de control.	T		X		DIGAE, SEGEPLAN	Media
	Registrar correctamente los gastos de mantenimiento en los renglones dedicados y publicar un informe sobre los diferentes gastos de mantenimiento (rutinario y capital)	9		X		MINFIN, unidades ejecut. (DGC, COVIAL, ...)	Media
	Modificar la LOP para disminuir la ejecución de inversiones públicas por entidades extrapresupuestarias	7			X	DTP	Media
	Dar trazabilidad en SIGES a los pagos realizados desde la emisión de la factura por parte de los proveedores hasta el efectivo pago por parte de la TN	12			X	MINFIN	Media
	Analizar las desviaciones de la programación financiera con los entes ejecutores de proyectos, de modo de aumentar la confiabilidad del programa de caja de la Tesorería Nacional	12			X	DTP/TN	Media
	Emitir un informe mensual de atrasos de pago maduración de facturas y seguimiento a la ejecución de cuotas de compromiso y devengado, que permita identificar desviaciones de los planes de caja	12		X		TN	Media
Mejorar la competencia efectiva y el acceso a la	Identificar las prácticas restrictivas de la competencia efectiva en la contratación de obras públicas, eventuales evidencias de cartelización, y realizar plan de atención a los hallazgos y mejora de la competencia efectiva	11	X			MINFIN/DIGAE	Alta

Recomendaciones	Acciones	Institución	2023	2024	2025	Responsables	Prioridad
información sobre la contratación	Mejorar la competencia efectiva de contratación de grandes proyectos a través publicación del programa consolidado anual de compras de infraestructura	11		X		DIGAE	Media
	Modificar la normativa de contratación pública, para incorporar la independencia del órgano resolutorio de reclamaciones, así como ampliar el periodo para presentar reclamaciones y mayor oportunidad en la respuesta.	11		X		DIGAE	Media
	Mejorar las rutinas de filtros de información y habilitar banderas o alarmas de prevención que sirvan para detectar inconsistencias y evitar actividades irregulares en la contratación.	11		X		DIGAE	Media
	Desarrollar en el sistema Guatecompras un módulo de información para la generación de informes paramétricos (trimestrales) y análisis estadísticos (cuadro de mando integral) que incluya indicadores de rendimiento del sistema, de competencia, capacidades y aprendizaje y banderas de riesgo.	11		X		DIGAE	Media
Establecer un modelo diferenciado de monitoreo y seguimiento centralizado de proyectos de inversión	Definir un criterio para "proyectos de inversión prioritarios" (sujetos a más riguroso seguimiento) y establecer una lista de los proyectos de inversión prioritarios actuales tomando en cuenta notablemente los montos y las prioridades del plan "Guatemala no se detiene"	14	X			SEGEPLAN	Alta
	Preparar y publicar trimestralmente un tablero de seguimiento presentando el avance físico y financiero acumulado, los sobrecostos y las dificultades de los proyectos de inversión prioritarios.	14	X			SEGEPLAN	Alta
	En las normas del SNIP incluir el requisito de nombrar una persona responsable de cada proyecto durante su ejecución y registrar sus datos en el SINIP	14	X			SEGEPLAN	Media
	Registrar todos los ajustes superando el monto inicial de 20% y realizar una nueva evaluación costo/beneficio de los proyectos en ese caso	14	X			SEGEPLAN	Media
	Facilitar el intercambio de informaciones entre el MINFIN y la SEGEPLAN por un lado y los ministerios sectoriales por otro lado para optimizar las decisiones de reasignaciones de fondos y los ajustes sobre el monto de los proyectos	13, 14		X		SEGEPLAN, Jurisdicciones	Alta
	Reforzar el mandato y la capacidad del MARN para que realice una efectiva coordinación de la inversión climática y su seguimiento del punto de vista de cumplimiento de los objetivos climáticos del país.	C2	X	X		MARN, PRESIDENCIA	Alta
	Implementar la evaluación ex post de proyectos con una guía dedicada.	13			X	SEGEPLAN/ Jurisdicciones	Media
	Introducir datos sobre el costo total y el avance físico de los proyectos en los informes de auditoría de la Controlaría general de las cuentas.	14		X		CGC	Media
	Fortalecer la estrategia financiera ante riesgos de desastres incorporando la exposición específica de la infraestructura pública por tipo de activo, localización y nivel de vulnerabilidad con el respectivo plan de mitigación	C5		X		DAPF, MARN	Media
Aumentar la interoperabilidad y automatización de los sistemas	Realizar mejoras en los sistemas de información para orientar su diseño a la digitalización de proceso, limitando la incorporación de texto, y con mayor utilización de catálogos y eventos paramétricos, estableciendo reglas de negocio para asegurar el cumplimiento de normas y no solo la captura de documentos, considerar la implantación de firma digital, para la certificación y autenticación de datos	T		X		MINFIN, SEGEPLAN	Media

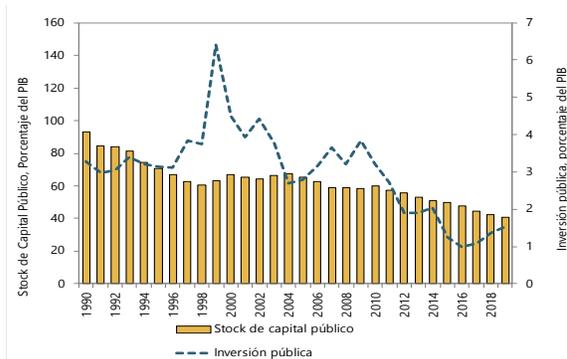
T: transversal, N.A.: no aplica

I. Tendencias de la inversión pública en Guatemala

A. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y DEL STOCK DE CAPITAL

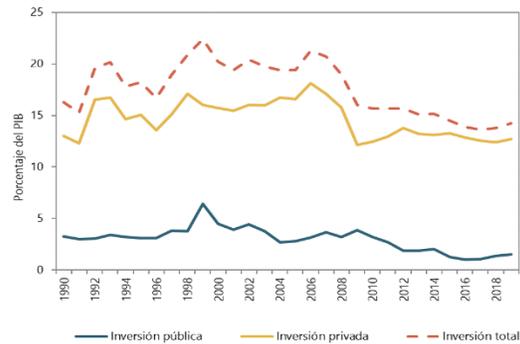
1. **La inversión pública y el stock de capital disminuyeron desde 2009 y han sido internamente financiados en su casi totalidad.** Desde 2009, se ha registrado una disminución gradual del stock de capital. En 1999, la inversión pública alcanzó un máximo histórico del 6.41 por ciento del PIB.² Luego, experimentó fluctuaciones con un mínimo del 2.69 por ciento en 2004 y una ligera recuperación al 3.85 por ciento en 2009, pero desde entonces, se observó una neta tendencia a la baja (figura 2). Esa disminución no ha sido compensada por la inversión privada (figura 3). Cabe notar que 98 por ciento de las inversiones públicas del país se han financiado internamente (figura 4).

Figura 2. Guatemala: Inversión pública y stock de capital 1990-2019 (nominal, % del PIB)



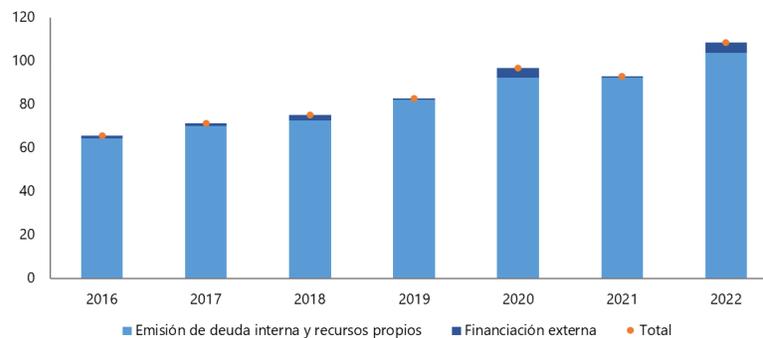
Fuente: Estimaciones del personal IMF.

Figura 3. Guatemala: Inversión 1990-2019 (nominal, % del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal IMF.

Figura 4. Fuentes de financiación de los gastos públicos de inversión (2016-2022) (miles de millones de Q.)

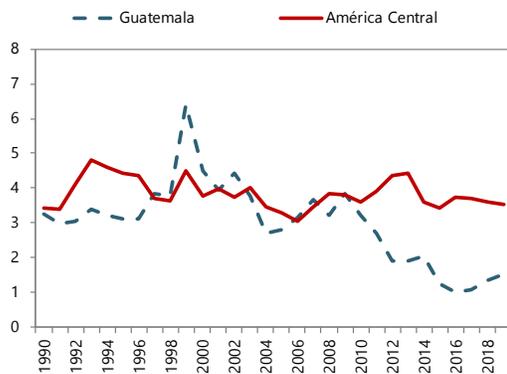


Fuente: Informes de artículo IV 2022 y 2023.

² Inversión del gobierno central y gobiernos locales calculada a partir de los datos de Penn World Tables (PWT) and WEO.

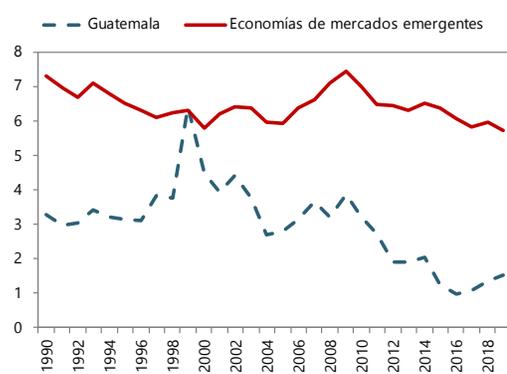
2. En general, Guatemala ha presentado un nivel más bajo de inversión pública que los otros países de Centroamérica y las Economías de Mercado Emergentes (EME). Si bien ha tenido un desempeño similar o mejor que el resto de Centroamérica en algunos años, en términos generales se encuentra muy por debajo de las demás regiones (figuras 5 y 6). Desde 2008 se ha observado una caída constante y más pronunciada de la inversión pública en Guatemala en comparación con el promedio de los países de Centroamérica y EME donde la disminución ha sido menos acentuada. Entre 2000 y 2009, la inversión pública de Guatemala se mantuvo consistentemente por debajo de las EME y cercano a la región de Centroamérica. Durante la década 2010-2019, la inversión disminuyó llegando a un mínimo de 0.99 por ciento en 2016, manteniéndose siempre inferior a las cifras de las EME y de la región centroamericana.

Figura 5. Guatemala - Centroamérica: Inversión pública (nominal, % del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal IMF.

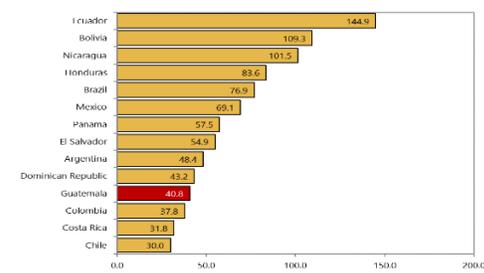
Figura 6. Guatemala – EME: Inversión pública (nominal, % del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal IMF.

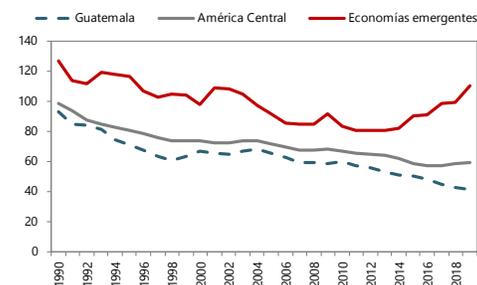
3. Guatemala se clasifica en los países de América Latina con menor stock de capital público respecto al PIB (figura 7). Como consecuencia del bajo nivel de inversión pública, Guatemala ha experimentado una tendencia decreciente del stock de capital público que ha ido disminuyendo de manera constante desde 1990 y se ha mantenido por debajo del promedio de los países de la región y de los EME (figura 8). El repunte que ha experimentado ese indicador en la última década en los EME no se ha podido observar en Guatemala.

Figura 7. Stock de capital público de 2019 comparado con 13 países (Nominal, % del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal IMF.

Figura 8. Stock de capital público en comparación con regiones (Nominal, % del PIB)

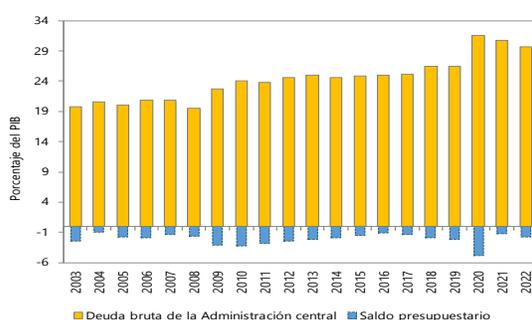


Fuente: Estimaciones del personal IMF.

4. Entre 2010 y 2022, la deuda de la administración central y el déficit se han mantenido casi estables financiando principalmente gastos corrientes en lugar de la inversión pública.

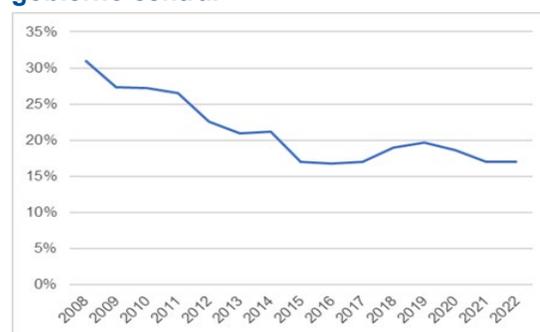
En los últimos tres años la deuda se sitúa cerca de 30 por ciento del PIB y los déficits fiscales han oscilado entre 3 por ciento y 1 por ciento del PIB (figura 9). Guatemala ha tenido un enfoque prudente en materia de gasto público priorizando la estabilidad fiscal. Tomando en cuenta la disminución de la inversión pública durante ese periodo, ese resultado sugiere que la deuda y el déficit han financiado otros tipos de gasto. La caída de la contribución de los gastos de inversión pública en los gastos del gobierno central de más de 25 por ciento en 2010 a 17 por ciento en 2022 pone de realce esa priorización de los gastos corrientes (figura 10).

Figura 9. Guatemala: Saldo presupuestario y deuda bruta (% del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal FMI.

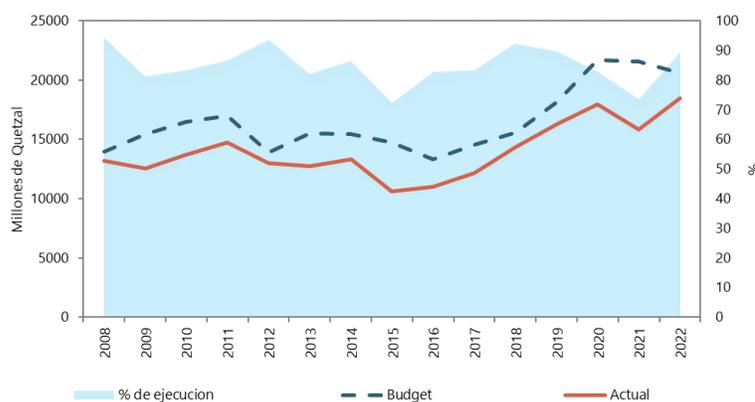
Figura 10. Ratio de los gastos de inversión pública sobre los gastos totales del gobierno central



Fuente: Estimaciones de la misión.

5. El bajo nivel de inversión pública se explica en parte por la subejecución de ese renglón en el presupuesto. En el periodo 2008 – 2022, la tasa de ejecución promedio ha sido de 85.5 por ciento oscilando entre 72 por ciento y 94 por ciento (figura 11). La evolución de esa tasa no presenta una tendencia clara, alcanzando su punto más bajo, 72 por ciento, en 2015 y su punto más alto, 94 por ciento, en 2008. Solamente en los años 2008, 2012 y 2018 la tasa de ejecución estuvo por encima del 90 por ciento.

Figura 11. Guatemala – Gastos de inversión presupuestados y ejecutados del Gobierno central (en millones de Quetzal / % de ejecución)



Fuente: Estimaciones del personal FMI.

B. COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

6. En el periodo de 2016 a 2022, la inversión pública en Guatemala se ha concentrado esencialmente en los ámbitos de infraestructuras económicas y social. En el 2022 el 49 por ciento de la inversión pública total en Guatemala (0.6 por ciento del PIB) ha ido a infraestructura económica, incluyendo transporte. El sector social ha recibido el 26 por ciento (0.3 por ciento del PIB), abarcando áreas como educación y salud. Defensa, seguridad y justicia ha obtenido un 6 por ciento (0.1 por ciento del PIB), mientras que el 19 por ciento restante (0.4 por ciento del PIB) se ha destinado a otros sectores como servicios generales, atención de desastres y medio ambiente (recuadro 1).

Recuadro 1. Guatemala: inversión pública total¹ por función, 2022

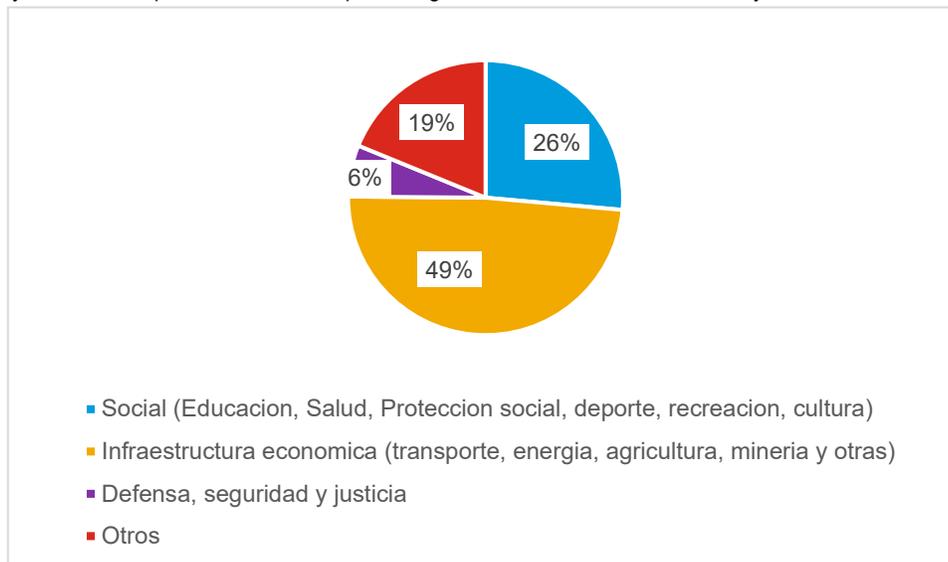
	% del PIB	% de la inversión pública
Infraestructura económica ³	0.6	49
Social ²	0.3	26
Defensa, seguridad y justicia	0.1	6
Otros ⁴	0.2	19

¹ El alcance de la inversión pública total utilizado en este recuadro incluye salud, educación y otros, y no se refiere exclusivamente a inversiones de capital. No incluye a la partida desarrollo comunitario correspondiente a transferencia a los gobiernos locales.

² La infraestructura social comprende la inversión pública en educación, sanidad, vivienda, protección social y ocio y cultura.

³ La infraestructura económica se aproxima a los asuntos económicos e incluye la inversión pública en infraestructuras de transporte, energía e industria entre otros componentes.

⁴ Otros incluye la inversión pública en servicios públicos generales, atención de desastres, y medio ambiente.

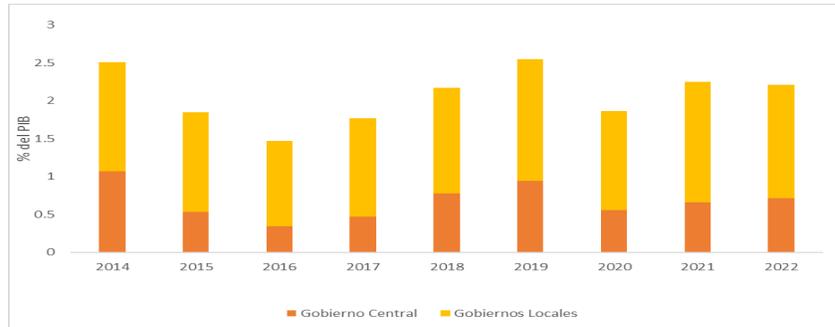


Fuente: Estimaciones de la misión

7. La mayor parte de la inversión directa del gobierno general está realizada a través de los gobiernos locales y, a nivel de gobierno central, por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV). Entre 2014 y 2022, la inversión directa del gobierno general ha oscilado entre 1.5 y 2.5 por ciento del PIB. Los gobiernos locales estuvieron a cargo del 67 por ciento

en promedio de esa inversión (figura 12). A nivel de gobierno central, el MCIV desempeña un papel esencial contribuyendo con cerca del 70 por ciento de la inversión de ese sector.

Figura 12. Composición por nivel de gobierno de la inversión directa del gobierno central 2014-2022

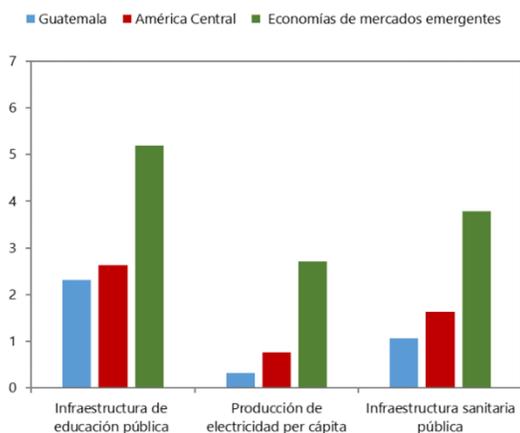


Fuente: Estimaciones del personal FMI.

II. Eficiencia e impacto de la inversión pública

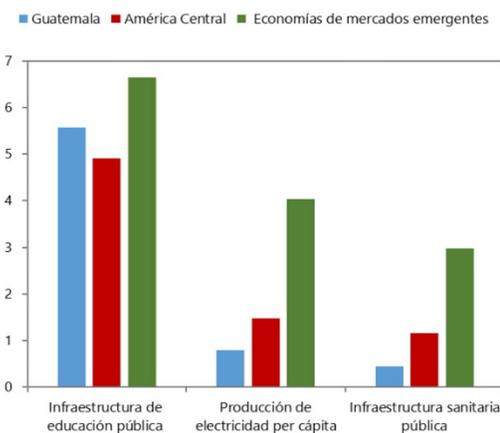
8. En materia de acceso a las infraestructuras, Guatemala sólo ha experimentado un progreso notable en infraestructura educativa pública en los últimos años, resultado que puede ser relacionados con los bajos niveles de gastos de inversión pública observados en el país. De hecho, en comparación con la década del 1990, el acceso a la infraestructura educativa ha aumentado significativamente. Este progreso no se ha replicado en los indicadores del acceso a la electricidad y la infraestructura de salud pública, donde se observan grandes retrocesos. Guatemala se encuentra por debajo del promedio de la región y de los países con similar nivel de desarrollo económico (figuras 13 y 14).

Figura 13. Guatemala: Medidas de acceso a las infraestructuras (media de los años 90)



Fuente: Estimaciones del personal FMI.

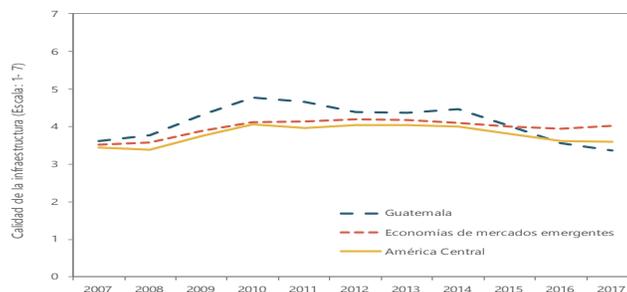
Figura 14. Guatemala: Medidas de acceso a las infraestructuras (año más reciente)



Fuente: Estimaciones del personal FMI.

9. Al mismo tiempo, la percepción de la calidad de la infraestructura (figura 15) ha disminuido y se ubica por debajo de países similares. Desde el principio de los años 2010, se puede notar una disminución de la percepción de la calidad de las infraestructuras en Guatemala. A partir de 2015, esa percepción se sitúa por debajo de los promedios de América Central y de las EME.

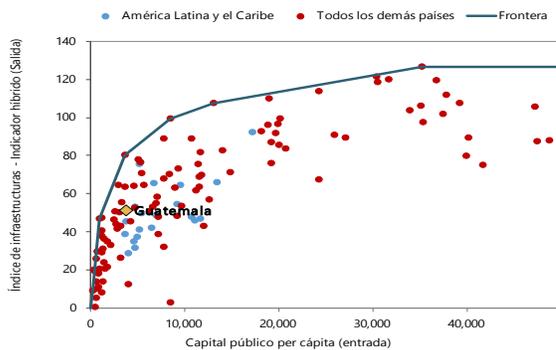
Figura 15. Guatemala: Percepción de la calidad de las infraestructuras (2006-2017)



Fuente: Estimaciones del personal FMI

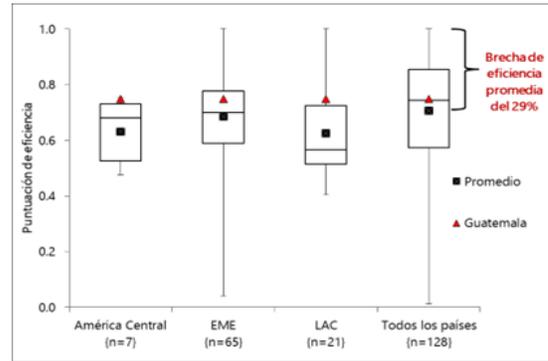
10. Guatemala tiene un margen de mejoramiento significativo de la eficacia de la inversión pública. Según la metodología del FMI para evaluar la eficiencia, la cual compara los indicadores de calidad y las medidas de infraestructura física con el stock de capital público, el puntaje híbrido³ de Guatemala está por debajo de la frontera de eficiencia, lo que indica que existen márgenes de mejora (figura 16). La brecha de eficiencia (figura 17) de la inversión pública de Guatemala se estima en un 25 por ciento. Eso sugiere que, por el mismo gasto, los beneficios podrían ser 25 por ciento más altos. Esta evaluación PIMA identifica debilidades del sistema de gestión de inversión pública que de ser mejoradas pueden reducir esta brecha.

Figura 16. Guatemala: Indicador híbrido de brecha de eficiencia



Fuente: Estimaciones del personal FMI

Figura 17. Guatemala: Índice de Eficiencia de la Inversión Pública, Indicador Híbrido



Fuente: Estimaciones del personal FMI

³ El indicador híbrido combina indicadores físicos y basados en encuestas en un índice sintético de la cobertura y calidad de las redes de infraestructura. PIE-X es el indicador híbrido que combina indicadores de calidad físicos y basados en encuestas y califica a los países en una escala de 0 a 1. Se considera que un país con una puntuación de 1 ha alcanzado la frontera de eficiencia, lo que significa que ha maximizado el acceso y la calidad de su infraestructura, dado su nivel de inversión. La distancia vertical de la puntuación de un país a 1 es denominada brecha de eficiencia de la inversión. Los indicadores están calculados con información del 2017.

III. Instituciones de gestión de la inversión pública

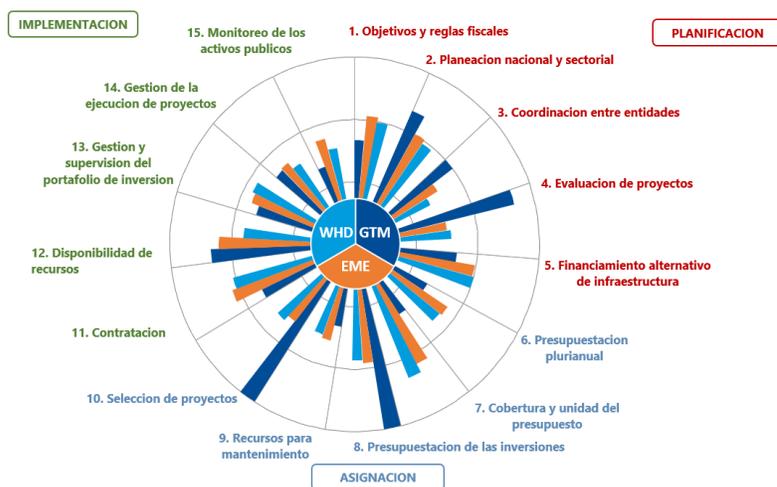
A. VISIÓN GENERAL DE LA EVALUACIÓN

11. Esta sección evalúa la fortaleza institucional y la efectividad de las quince instituciones de gestión de la inversión pública de acuerdo con la metodología PIMA. Las instituciones se dividen en tres fases del ciclo de gestión de la inversión pública: (i) garantizar niveles sostenibles de inversión a través de un proceso sólido de planificación; (ii) asignar recursos a los sectores y proyectos adecuados; y (iii) ejecutar los proyectos de inversión a fin de brindar servicios duraderos y activos productivos. Las siguientes secciones tienen como objetivo evaluar la fortaleza de cada institución, en general con base en las leyes, reglamentos y lineamientos, así como su efectividad, con base en el estudio de las prácticas del país, utilizando el cuestionario PIMA del anexo 3. La evaluación se basa en reuniones con partes interesadas clave, así como en datos y documentos recopilados durante la misión. La evaluación se enfoca en la perspectiva de las reglas y prácticas gubernamentales de gobierno central en términos de planificación, asignación de recursos, seguimiento de proyectos, y en la coordinación con otras entidades, tales como gobiernos subnacionales y empresas públicas.

12. Las instituciones de Gestión de la Inversión Pública en Guatemala presentan fortaleza en diseño institucional pero una efectividad significativamente menor (Figura 1.A y cuadro 1.A.). Esa constatación, común entre la mayoría de los países, es de particular relevancia en materia de presupuestación de las inversiones, selección y gestión y supervisión de proyectos (instituciones 8, 10 y 13). De manera más inusual, la efectividad en materia de presupuestación plurianual y cobertura y unidad del presupuesto es superior a su fortaleza institucional (instituciones 6 y 7).

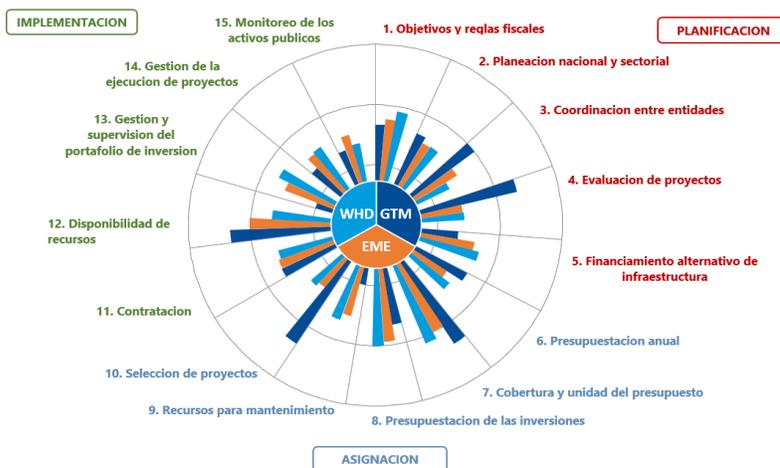
13. Guatemala resalta con un promedio de calificaciones de la fortaleza de las instituciones de gestión de la inversión pública superior al del conjunto de los países EME y al de los países de América del Sur (figura 18). Eso se explica en gran parte por el esfuerzo realizado para establecer normas de evaluación y selección de proyectos (instituciones 4 y 10). También resalta la existencia de normas garantizando que los fondos destinados a la inversión en el presupuesto no se gastan para otros fines, así como de la norma que define la prioridad acordada a los proyectos en curso (institución 8). En cambio, el diseño institucional en materia de presupuesto plurianual, cobertura institucional del presupuesto de inversión, mantenimiento, contratación y registro de los activos presenta oportunidades de mejoras (instituciones 6, 7, 9, 11 y 15).

Figura 18. Fortaleza institucional de la gestión de la inversión pública en Guatemala en comparación con países latinoamericanos (WHD) y economías emergentes (EME)



14. La comparación de Guatemala con economías emergentes y países latinoamericanos en materia de efectividad de las instituciones de gestión de la inversión pública (figura 19) presenta mucha similitud con lo que se pudo observar en materia de fortaleza institucional. Sin embargo, si bien el país sigue presentando ventaja en materia de evaluación y selección de proyectos (instituciones 4 y 10) respecto al promedio de los países de la muestra, la diferencia es mucho menos marcada. Incluso se puede observar que si las normas de presupuestación de las inversiones tenían un buen diseño institucional en Guatemala se revelan menos efectivas que en los países escogidos para la comparación.

Figura 19. Efectividad de las prácticas de gestión de la inversión pública en Guatemala en comparación con países latinoamericanos (WHD) y economías emergentes (EME)



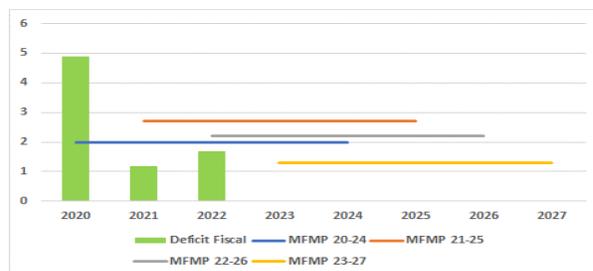
B. PLANIFICACIÓN DE NIVELES SOSTENIBLES DE INVERSIÓN PÚBLICA

1. Objetivos y reglas fiscales (Fortaleza institucional: **Media**; Efectividad: **Media**; Prioridad de reforma: **Media**)

15. Una planificación eficiente de las inversiones requiere que las instituciones garanticen que la inversión pública sea fiscalmente sostenible a lo largo del tiempo. La existencia de objetivos claros que guíen la política fiscal contribuye a garantizar la sostenibilidad de la deuda y a alinear la planificación, la presupuestación y la financiación de la inversión pública. Esta primera institución del PIMA evalúa la existencia de objetivos fiscales a largo plazo para promover la sostenibilidad de la deuda, la existencia de límites a los agregados fiscales para alcanzar los objetivos de sostenibilidad a medio plazo, y la elaboración de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que contenga objetivos y previsiones macro fiscales coherentes con los objetivos y reglas fiscales para alinear la política fiscal y el presupuesto.

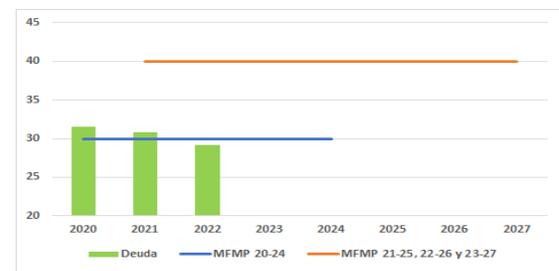
16. Guatemala ha mantenido una política fiscal prudente, aunque sin disponer de una estrategia fiscal explícita en el mediano plazo. El MINFIN posee tanto un objetivo de déficit como un límite al endeudamiento, ambos definidos como promedio para 5 años, incluyendo el año fiscal y los siguientes cuatro años. El límite de deuda se ha mantenido estable en el tiempo salvo al enfrentar la crisis COVID donde hubo una actualización de la meta. Así, por ejemplo, el MFMP 2023 -2027 incluye el objetivo de lograr un déficit fiscal promedio del gobierno central del 1.3 por ciento del PIB, lo cual refleja un compromiso con la prudencia fiscal luego de la pandemia, y un nivel de endeudamiento promedio del 40 por ciento del PIB⁴ (figuras 20 y 21). La experiencia internacional indica que disponer de objetivos fiscales ayuda a robustecer las finanzas públicas y ganar credibilidad.⁵ Esto es particularmente relevante dada la necesidad en Guatemala de crear espacio fiscal para políticas tendentes a cerrar la brecha de infraestructura y atraer inversiones.⁶

Figura 20. Déficit fiscal del gobierno central (% del PIB) y objetivos de déficit promedio para 5 años por MFMP



Fuente: Estimaciones de la misión.

Figura 21. Endeudamiento (% del PIB) y objetivos de deuda promedio para 5 años por MFMP



Fuente: Estimaciones de la misión.

⁴ Ver la sección 5.6 del Capítulo II denominada “Metas de la política fiscal para el período 2023 -2027”.

⁵ Ver al respecto “Fiscal rules. Anchoring expectations for sustainable public finances”, International Monetary Fund, FAD, December 2009.

⁶ IMF Country Report No 22/164, June 2022 pp.7 y 10.

17. No hay reglas fiscales permanentes que sirvan de guía a la política fiscal. Si bien Guatemala ha mantenido una política fiscal prudente, y observa un objetivo implícito de déficit fiscal del 2 por ciento del PIB,⁷ no dispone de reglas explícitas que limiten la discrecionalidad fiscal para evitar el surgimiento de déficits fiscales altos e impedir que surjan sesgos procíclicos.⁸

18. Desde el año 2019 el MINFIN publica el MFMP que incluye los objetivos, lineamientos y metas de la política fiscal que sirven de base en la formulación presupuestaria, aunque no identifica el gasto de capital. En las proyecciones del gasto, el MFMP presenta en un mismo agregado la suma de los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión. Al hacerlo, no es factible identificar el gasto de capital ni diferenciar entre gasto en proyectos nuevos y proyectos de arrastre. El documento que presenta el MFMP se encuentra integrado al cronograma de publicaciones de la DAPF.⁹

19. Garantizar que las inversiones públicas sean sostenibles en el tiempo supone la adopción de medidas a corto y mediano plazo. A corto plazo, el MFMP debería diferenciar el gasto de funcionamiento del gasto de capital para dar una visión de mediano plazo de los recursos disponibles para inversión. Una vez definida una senda de evolución de la deuda pública consistente con los objetivos de desarrollo sostenible de mediano plazo, el MFMP podrá determinar el monto de los compromisos multianuales con el cual se puede comprometer el Estado y ser discutido en el Congreso.

2. Planeación Sectorial y Nacional (Fortaleza institucional: Media; Efectividad: Media; Prioridad de reforma: Media)

20. La inversión pública debe guiarse por estrategias nacionales y sectoriales que establezcan prioridades e incluyan los proyectos estratégicos con costos y metas realistas para cada sector. Esta institución examina en primer lugar si el gobierno prepara y publica estrategias y planes de inversión pública nacionales y sectoriales de inversión que abarquen los proyectos de inversión pública, independientemente de su fuente de financiación. Hace énfasis, además, en la importancia de proyectar los costos de los planes teniendo en cuenta la restricción fiscal y evaluar si se plantean metas de producto y resultado que orienten las decisiones de inversión pública. En términos de efectividad, esa institución evalúa la consistencia entre los planes y la programación anual de la inversión pública.

21. Existen planes nacionales articulados con planes operativos sectoriales quinquenales preparados por todos los sectores, que además incluyen proyectos de inversión, que no siempre se incluyen en el presupuesto. Un alto porcentaje de los proyectos de los mayores sectores de inversión pública incluidos en los planes, no son priorizados para su inclusión en el presupuesto. Cada año, los sectores preparan Planes Operativos Multianuales (POM), los cuales deben estar alineados con el Plan K'atun, las Prioridades Nacionales de Desarrollo (PND) y la

⁷ Ver “Guatemala. Staff Report for the 2023 Article IV Consultation”, 24 de mayo, 2023.

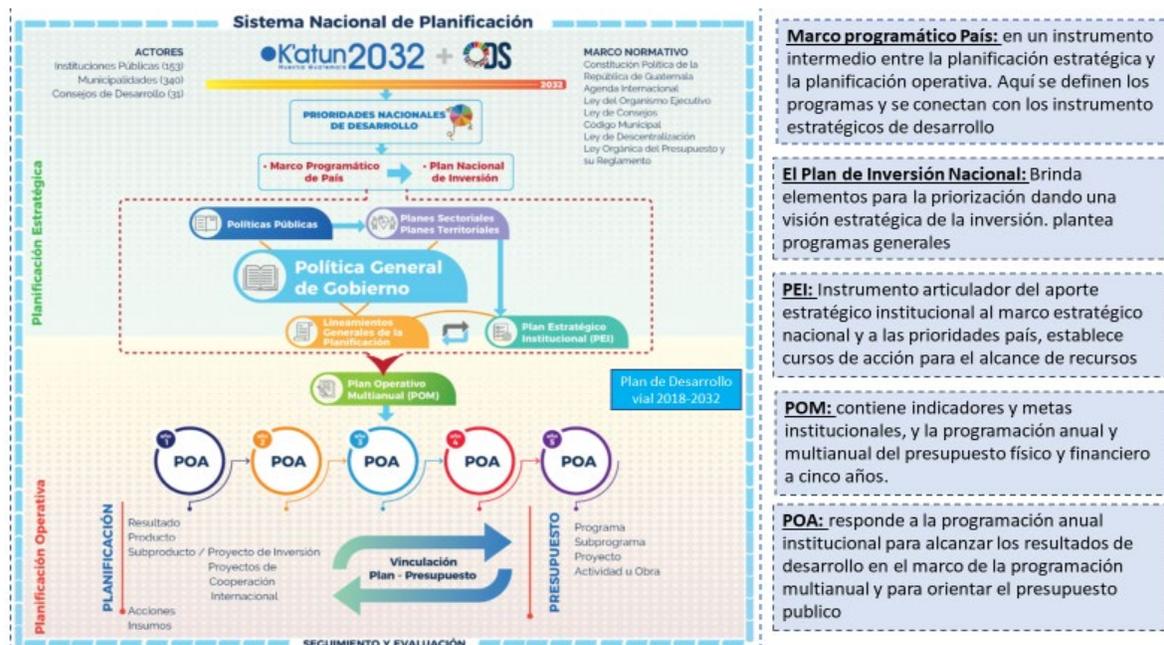
⁸ Ver “How to notes. Fiscal policy. How to select fiscal rules. A premier”, Fiscal Affairs Department, IMF, 2018.

⁹ Así, por ejemplo, el MFMP 2024-2028 está previsto que se publique el 4 de septiembre del 2023.

<https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/cronograma2023.pdf>

Política General de Gobierno (PGG) (recuadro 2).¹⁰ Los POM incluyen indicadores y metas institucionales y una programación anual y multianual del presupuesto físico y financiero nacional a cinco años. El POM del MCIV¹¹ incluye los proyectos del sector con sus respectivas estimaciones de gasto por año. A junio del 2023 sólo 44 por ciento de los 18 proyectos con solicitudes superiores a Q50 millones en 2021 habían contado con asignación efectiva¹² basada en un diagnóstico de necesidades de movilidad y un análisis de escenarios. El Plan de Desarrollo Vial (PDV) incluye un listado de proyectos organizados en 22 programas para las fuentes del presupuesto y alianzas público-privadas (APP). De los más de mil proyectos priorizados en el plan, solo el 10 por ciento cuenta con recursos asignados en el presupuesto, entre 2018 y 2023.

Recuadro 2. Estructura de la Planeación en Guatemala



Fuente: Adaptado por la misión con base en el Marco Normativo, Conceptual y Metodológico del Sistema de Planeación de Guatemala, SEGEPLAN 2022.

22. Las proyecciones de costos de los planes nacionales, POM y PDV no son realistas y sólo la PGG tiene costos agregados. SEGEPLAN realizó un ejercicio de consolidación de los costos de la PGG 2020-2024 a nivel de estrategia y a través del informe de rendición de cuentas del segundo cuatrimestre.¹³ Los costos estimados de la actual PGG representan 1.1 veces lo programado entre 2020 y 2023 en el presupuesto de funcionamiento e inversión -sin deuda y Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro- (tabla 2). En cuanto al POM 2019-2023 del MCIV, sus

¹⁰ En el marco de la PGG 2020-2024 representante del gobierno firmaron además con el sector privado el convenio de cooperación "Guatemala no se detiene" con el fin de atraer capital extranjero para aumentar la inversión privada en 52 proyectos prioritarios de infraestructura. No se identificó ninguna relación explícita entre este plan y los ejercicios de planeación y priorización de la inversión pública.

¹¹ El MCIV concentra el 70 por ciento de la inversión física para el 2023.

¹² Dentro del presupuesto del MCIV, las inversiones viales representan 82 por ciento del presupuesto para 2023.

¹³ <https://cpcc.gob.gt/wp-content/uploads/2021/10/1.-Informe-Ejecutivo-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2do-Cuatrimstre-SEG.pdf>

proyecciones equivalen a 1.8 veces el presupuesto de inversión asignado en ese periodo. El PDV 2018-2032 estima inversiones anuales de Q4,385 millones, equivalente a 2.3 veces el presupuesto de inversión del MCIV destinado a carreteras en el 2023.

Tabla 2. Análisis de costos de la PGG y el POM del MCIV

Millones de Quetzales

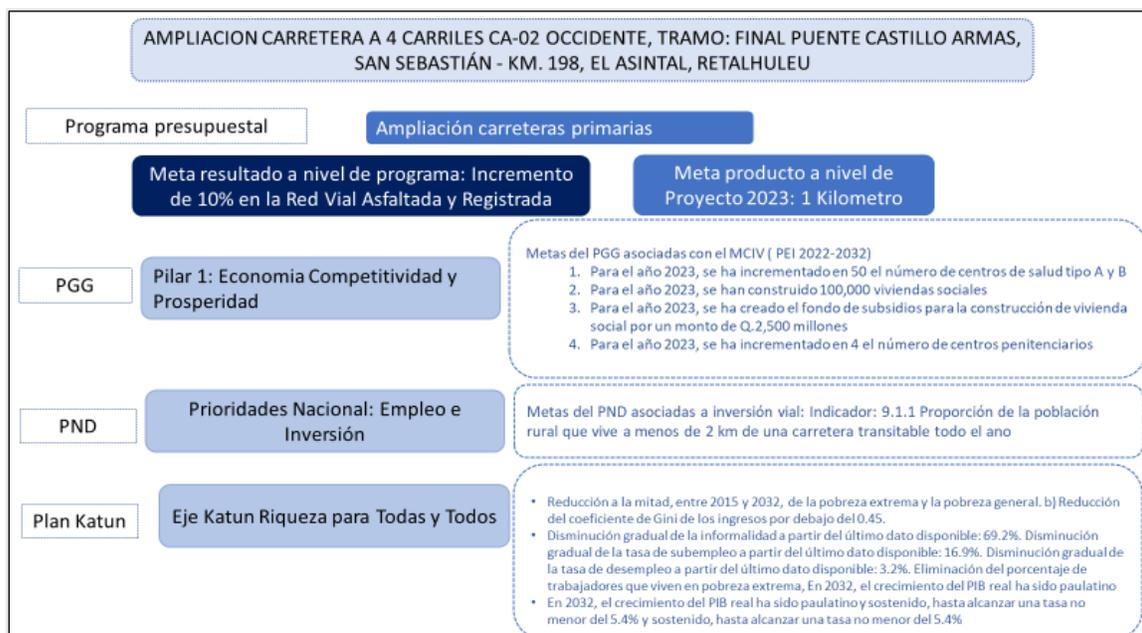
Año	Política General de Gobierno 2020-2023 (1)	Proyecto de Presupuesto* (2)	(3) = (1) / (2)	Proyectos de Inversión POM MCIV 2019-2023 (4)	MCIV PIP Asignado Inversión (5)	(6) = (4) / (5)
2019				8,901.6	4,379.1	2.0
2020	26,556	46,792	0.6	7,421.4	3,718.1	2.0
2021	66,906	55,631	1.2	4,797.9	3,977.1	1.2
2022	76,048	58,000	1.3	2,304.8	3,001.4	0.8
2023	81,817	59,048	1.4	1,461.8	2,970.2	0.5
TOTAL	251,327	219,471	1.1	24,887.4	13,666.8	1.8

* sin deuda y obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
Fuente: Misión con base documentos oficiales

23. Si bien hay una conexión de los proyectos de inversión con metas de producto y resultados, la vinculación a las metas de la planeación sectorial, estratégica y nacional no es directa (ver ejemplo en recuadro 3). El sistema de presupuestación por programas y resultados cubre todo el presupuesto nacional. Cada proyecto tiene una clasificación programática, y los programas a su vez tienen metas de producto y/o resultado. Las clasificaciones programáticas están conectadas con los ejes del Plan K'atun y los pilares de la PGG y del PND, pero en algunos casos la conexión es general e indirecta, lo cual previene que se evalúe la efectividad y el impacto de la inversión pública.¹⁴ En el caso particular de infraestructura, todas las intervenciones están asociadas a la prioridad nacional "empleo e inversión". En términos de metas, el MCIV se encuentra vinculado a cuatro metas de la PGG, entre las cuales no incluyen ningún resultado asociado al sector transporte en términos de movilidad, seguridad o impacto económico, entre otros.

¹⁴ El análisis de grandes proyectos con recursos asignados en el 2023 muestra que todos los proyectos viales tienen objetivos de producto en términos de kilómetros de carretera construidos o intervenidos. La meta de resultado de avances en incrementos en las vías pavimentadas del país es igualmente un indicador de producto y no de resultado. Por ejemplo, indicadores de resultado serían reducción de tiempo de movilidad, seguridad vial, desarrollo económico o impulso al turismo.

Recuadro 3. Análisis del de relacionamiento de metas y planes para un gran proyecto de inversión de Guatemala



Fuente: Elaborado por la Misión con base en los distintos planes y los documentos del presupuesto 2023.

24. Mejorar la articulación entre la planeación y programación requiere de planes de inversión sectoriales y/o nacionales que estén alineados a través de metas de resultado e incluyan proyectos estratégicos con costos realistas. Un adecuado costeo de los objetivos y metas del PND y de la PGG, que incluya todas las fuentes de financiación de los proyectos permitiría definir metas de producto y de resultado alcanzables y financiables. Durante la programación del presupuesto, los planes de inversión potencian el rol de SEGEPLAN y MINFIN para asignar techos institucionales mejor alineados con el cumplimiento de los planes. Es necesario que se mejoren los planes sectoriales para inversiones en infraestructura vial, educativa, salud, y agua con horizontes de más de cuatro años y articulados a las metas de resultados definidas en los planes de mediano y largo plazo como el PND, la PGG o el Plan K’atun. Estos planes de inversión de capital, así como los POM, deben, además, tener en cuenta las brechas de infraestructura por sector, su capacidad de absorción y la restricción fiscal de mediano plazo. En particular, el PDV debe mejorar la articulación entre los avances físicos de las obras, y los resultados esperados a nivel país en términos de seguridad vial, tiempo de desplazamiento, personas con acceso a vías pavimentadas, crecimiento económico y turismo.

3. Coordinación Entre Entidades (Fortaleza institucional: **Media**; Efectividad: **Media**; Prioridad de reforma: **Baja**)

25. Los distintos niveles de gobierno, en el marco de su autonomía, deben coordinar sus planes y decisiones de inversión para garantizar la consistencia y complementariedad de los proyectos, así como la predictibilidad de los recursos y la cuantificación de los riesgos. Esta institución evalúa en primer lugar el nivel de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Analiza si existen mecanismos formales de coordinación y si es posible evaluar las

inversiones de manera integral. En segundo lugar, la institución evalúa si el gobierno central utiliza un sistema basado en reglas transparentes para realizar transferencias de capital a los gobiernos subnacionales de manera oportuna. También analiza si existe un marco institucional que obligue la consolidación de datos, el reporte de información y la divulgación de la exposición del gobierno central a riesgos fiscales relacionados con los proyectos de inversión llevados a cabo por otras entidades públicas de nivel nacional o subnacional (gobiernos subnacionales, Empresas Públicas - EP-, concesiones y APP).

26. La mayor parte de los proyectos y planes de inversión municipal y nacional se pueden consultar en un sistema integrado, pero solo un tercio de los mismos se coordina mediante un mecanismo formal de discusión. Un tercio de los recursos de inversión municipal se coordina con el nivel nacional bajo el mecanismo formal de los CODEDE y cerca de dos tercios del total de los recursos municipales de inversión corresponde a proyectos registrados, previo a su ejecución, en el Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP), los cuales no son discutidos formalmente. Las municipalidades del país reciben, entre otros, 2.5 puntos del Impuesto al Valor Agregado (IVA) cuya tasa es del 12 por ciento. Un punto y medio porcentuales va directo para las municipalidades y un punto porcentual para los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE).¹⁵ Para estos recursos existe un mecanismo formal y ordenado¹⁶ de priorización de inversiones que permite una articulación y coordinación de inversiones entre los 5 niveles de gobierno.¹⁷ Inicia con la identificación y priorización de proyectos en una propuesta de inversión que nace del nivel comunitario (recuadro 4) y termina con la inclusión de los mismos en el presupuesto general. De manera complementaria, los municipios, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), deben registrar los proyectos en el SINIP. Un análisis de sus registros muestra que en el 2023 existen proyectos con recursos asignados en el orden del Q 6,970 millones, equivalente al 60 por ciento del total de recursos destinados a inversión por las municipalidades para el 2023.¹⁸

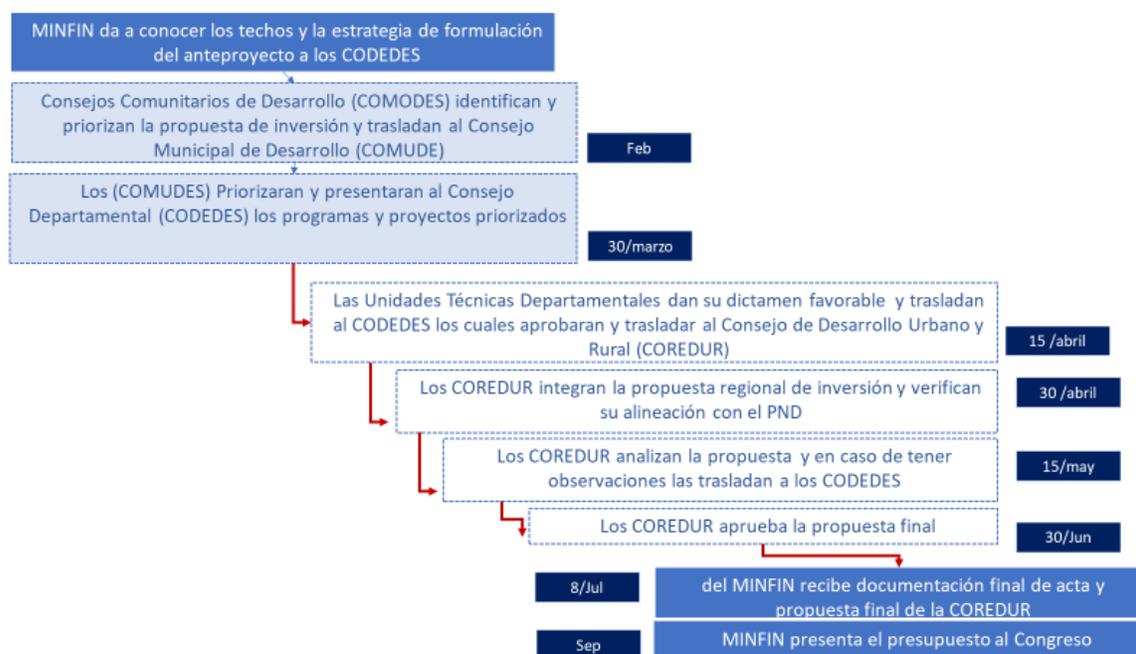
¹⁵ Para el 2023 los recursos asignados a los CODEDE ascienden a Q 3,392 millones, lo cual representa el 29 por ciento de los recursos totales que son transferidos para inversión.

¹⁶ Decreto de 11 de 2002.

¹⁷ Estos son el nivel nacional, el regional, el departamental, el municipal y el comunitario.

¹⁸ SEGEPLAN da los lineamientos y acompaña la preparación de los PEI, POM y POA a nivel de CODEDE y municipal y los departamentos realizan la revisión técnica de los proyectos. En el portal SIPLAN GT (sistema de planes institucionales) es posible consultar los PEI, POM y POA y en el portal SINIP se pueden consultar los proyectos.

Recuadro 3. Etapas de aprobación Recursos Ley Paz CODEDE

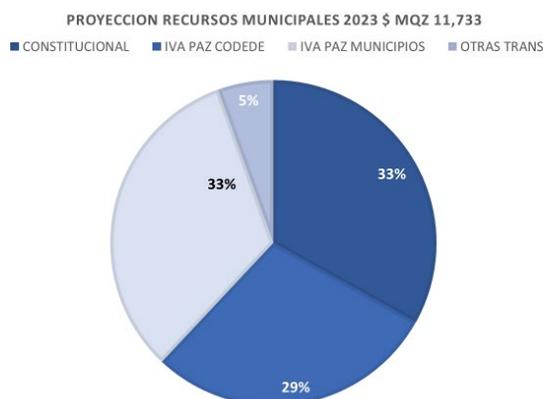


Fuente: Misión con base en documentos del MINFIN¹⁹

27. Las transferencias de recursos de capital a los gobiernos subnacionales tienen reglas claras y transparentes, pero, con excepción de los recursos del IVA Paz, su disponibilidad no se comunica con suficiente antelación. Existen cinco tipos de transferencias municipales: Ingresos IVA Paz CODEDE, IVA Paz Municipal, Aporte Constitucional, Impuesto a la Distribución de Derivados del Petróleo e Impuesto a la Circulación de Vehículos. El porcentaje asignado a los municipios está establecido por ley (figura 22) y para todos se aplican las reglas del aporte constitucional establecido en Decreto 12-2002 (recuadro 5). Para los recursos de Ley IVA-Paz CODEDE se entrega una distribución indicativa en febrero del año anterior y una definitiva antes del 30 de junio. Para los recursos de aporte constitucional se realizan precálculos en el mes de septiembre, los cuales se usan para la distribución de recursos del presupuesto. La asignación definitiva de los recursos constitucionales se comunica una vez iniciada la vigencia fiscal. Para los años 2022 y 2023 la distribución total del precáculo no tiene cambio frente al cálculo definitivo. Solo algunos municipios presentan variaciones de menos del 1 por ciento entre los montos comunicados en septiembre y en los montos definitivos asignados durante los primeros cinco días de la vigencia.

¹⁹ https://www.minfin.gob.gt/images/ejes_presupuesto_abierto/2020/3proceso_codede.pdf

Figura 22. Estimación de recursos municipales de inversión 2023



Fuente: Cálculos de la misión basados en información presupuestal y documentos del MINFIN. Se asume que los recursos de las municipalidades cubren principalmente gasto corriente.

Recuadro 4. Reglas de asignación y distribución de transferencias municipales

Tipo de Fuente	Regla de Asignación	Distribucion Funcionamiento V.s Inversion	Regla de Distribución
Ingresos Tributarios Iva Paz (Fuente 21)	Artículo 10 del Decreto Número 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado. Se destinará 1.5% para las municipalidades del país del 12.0% de tarifa del IVA	25% Funcionamiento 75% Inversion	De acuerdo con el Artículo 119 del Decreto Número 12-2012
Ingresos Ordinarios de Aporte Constitucional (Fuente 22)	Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala: aporte a las municipalidades del país equivalente al 10.0% del presupuesto de ingresos ordinarios	90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. 10% podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento	30.0% distribuido proporcionalmente a la población total de cada municipio • 35.0% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades • 25.0% distribuido proporcionalmente a los ingresos propios per cápita de cada municipio • 10.0% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.
Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Derivados (Fuente 29)	El Artículo 23 del Decreto Número 38-92 y Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo: del impuesto que grava la gasolina superior (Q4.70), se destinarán Q0.10 por galón a la Municipalidad de Guatemala, mientras que para el resto de Municipalidades se destinarán Q0.20 por galón.	100% Inversion	
Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos	Decreto Número 70-94: Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, a las municipalidades se les destina el 50.0% del impuesto a los vehículos terrestres, el 20.0% de los vehículos marítimos y el 30.0% de los vehículos aéreos	90% Inversion 10% Sueldos	

Fuente: Misión con base en análisis de leyes y decretos sobre transferencia e información del MINFIN.

28. El gobierno Nacional no tiene un mapa claro de los riesgos que pueden representar ciertos proyectos de inversión del país en el evento que surjan graves problemas, y se requiera de su intervención. No hay un requerimiento legal para el reporte sistemático de los pasivos contingentes de proyectos de inversión de las municipalidades, Empresas Públicas (EP), concesiones y APP. Las distintas instituciones no están obligadas a reportar o mantener información sobre los pasivos contingente de los proyectos de inversión. El MINFIN por su parte no solicita información o prepara análisis de los pasivos contingentes derivados de los proyectos de inversión.

29. Desarrollar un análisis comprensivo de los riesgos fiscales derivados de proyectos de inversión independiente de la fuente de financiamiento es necesario para mejorar la gestión de riesgos. Se requiere la introducción de una legislación que ordene a las EP, gobiernos subnacionales e inversiones con participación privada (APP o concesiones) a remitir al MINFIN la estimación de los pasivos contingentes de los proyectos. El análisis de riesgos del MINFIN se fortalecería si dentro del capítulo de riesgos fiscales de la documentación presupuestal se incluyeran las estimaciones de los pasivos contingentes por sector, entidad y proyecto de inversión. Esta consolidación permitirá al MINFIN correr distintos escenarios de riesgo (crecimiento, inflación, términos de intercambio, tasas de cambio) y especificar los riesgos fiscales asociados a garantías, fallos legales y operación de fondos fiduciarios, inversiones de las EP, concesiones y APP y a los gobiernos subnacionales.

4. Evaluación de proyectos (Fortaleza institucional: Alta; Efectividad: Media; Prioridad de reforma: Media)

30. Las evaluaciones analizan los beneficios y costos de los proyectos y su contribución al logro de los objetivos establecidos en los planes nacionales o sectoriales. Para ser útiles, las evaluaciones deben realizarse antes de que los proyectos se incluyan en el presupuesto, idealmente incluso antes de que se incluyan en los planes de desarrollo. Además de brindar información (indicadores) útiles para decidir el valor del proyecto para el país, sientan las bases para la planificación de la ejecución, contribuyendo así a una implementación eficaz y eficiente. La primera dimensión de esta institución examina si los proyectos son evaluados sistemáticamente. La segunda estudia la existencia y el uso de una metodología estándar para la formulación y evaluación de proyectos. Y la tercera dimensión se aboca a la consideración del riesgo en las evaluaciones de proyectos.

31. Todos los proyectos, sin importar su tamaño, son sistemáticamente sujetos a análisis técnico, económico y financiero. Para ello Guatemala cuenta con las Normas del SNIP²⁰ y la guía de Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública (FEPIP).²¹ Las normas del SNIP definen cuatro rangos de costo de los proyectos y establecen el nivel de detalle del estudio requerido para obtener una opinión técnica por parte de SEGEPLAN. Los niveles de estudio son dos tipos de perfil con distintas exigencias, estudio de prefactibilidad y estudio de factibilidad. Las Entidades Públicas de Inversión (EPI) realizan los estudios y los registran en el sistema de información del SNIP (SINIP), pero estos no se publican. El recuadro 6 presenta los principales aspectos que deben incluir los estudios de preinversión según las normas del SNIP. Una revisión de evaluaciones de proyectos mostró que no todas abordan todos los aspectos que requiere la guía FEPIP.

²⁰ Las normas se actualizan y publican anualmente por SEGEPLAN. Ver:

[https://sistemas.segeplan.gob.gt/quest/SNPPKG\\$PL_DOCUMENTOS.DOC_NORMAS_SNIP](https://sistemas.segeplan.gob.gt/quest/SNPPKG$PL_DOCUMENTOS.DOC_NORMAS_SNIP)

²¹ Disponible en: [https://sistemas.segeplan.gob.gt/quest/SNPPKG\\$PL_DOCUMENTOS.DOC_MANUAL_FORMULACION](https://sistemas.segeplan.gob.gt/quest/SNPPKG$PL_DOCUMENTOS.DOC_MANUAL_FORMULACION)

Recuadro 5. Contenido de los estudios de preinversión

1. Diagnóstico de la situación actual
2. Identificación del proyecto incluyendo un análisis de alternativas
3. Estudio de mercado
4. Análisis técnico
5. Estudio de aspectos administrativos
6. Análisis legal
7. Estudio, análisis y evaluación financiera
8. Análisis de los beneficios sociales y económicos que se obtendrán con la ejecución del proyecto
9. Estudio ambiental de acuerdo con lo establecido por el MARN, incluyendo las medidas de mitigación en el estudio técnico.
10. Análisis de riesgo con la herramienta AGRIP, integrando lo que corresponda en el estudio técnico (incluye análisis de cambio climático).

Fuente: Nomas SNIP 2023

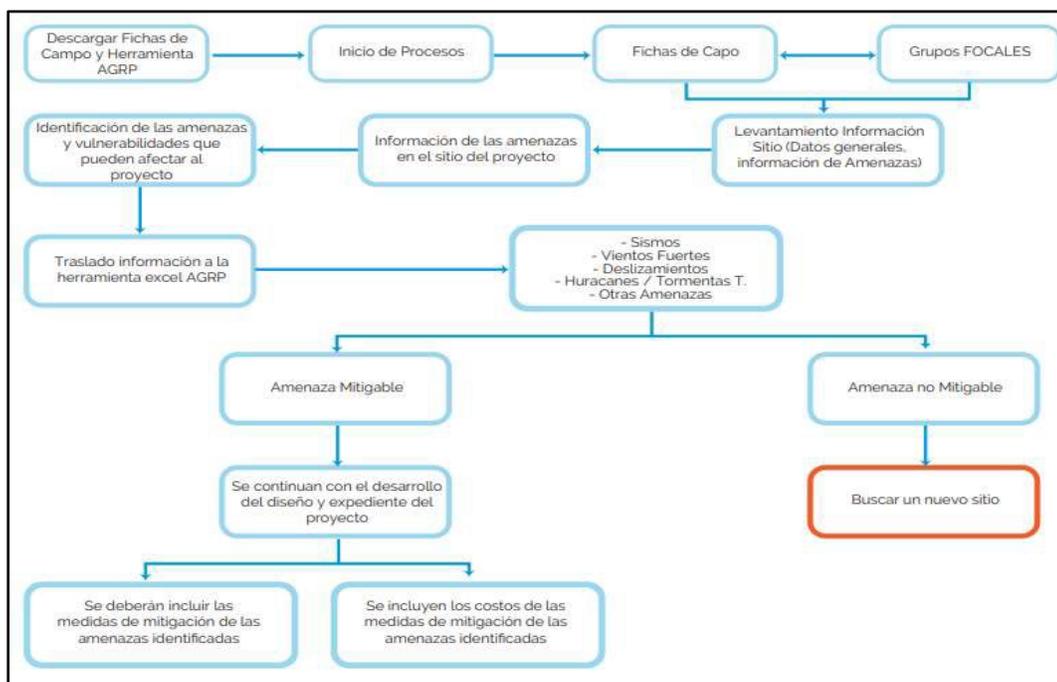
32. La guía FEPIP es la metodología estándar para la evaluación de proyectos y se utiliza efectivamente para todas las tipologías de proyecto y niveles de estudio. Esta cubre todos los aspectos relevantes en la formulación y evaluación económica y social de un proyecto de acuerdo a buenas prácticas internacionales. No existen metodologías específicas por sector, salvo el uso del HDM-4²² para proyectos de carreteras. Se han calculado algunas Relaciones de Precio de Cuenta (RPC) para ser utilizadas en evaluaciones económicas, pero no se han determinado aun precios sociales clave como la tasa social de descuento y el valor del tiempo.²³ SEGEPLAN brinda apoyo para la aplicación de la guía FEPIP a las EPI a través de capacitaciones y asistencia técnica.

33. La metodología FEPIP incluye un capítulo sobre análisis de riesgo, otro sobre análisis de sensibilidad, y se complementa con la herramienta AGRIP. La AGRIP incluye formularios (boletas) para el análisis de riesgos por: eventos volcánicos, deslizamientos o derrumbes, inundaciones, huracanes, cambio climático y otro tipo de amenazas (figura 23). La AGRIP es complementada por una aplicación en Excel que registra la información y presenta los resultados agregados del análisis de riesgos, ayudando a verificar si el proyecto está bien ubicado y adaptado a los riesgos de desastres naturales. Según las normas SNIP y la guía FEPIP, todos los proyectos deben incluir medidas de mitigación de riesgos de desastres naturales y estas se deben costear e incluir en la evaluación. El impacto de otro tipo de riesgos, tales como variación en los costos o la demanda, se captura a través del análisis de sensibilidad. Una revisión de estudios de factibilidad muestra que ello se realiza en la práctica en la mayoría de los estudios, pero no en todos.

²² HDM-4 es un software que respalda las decisiones de evaluaciones técnicas y económicas de proyectos, de inversión en carreteras. En particular, el software ayuda a determinar eficientemente la estrategia de mejora y mantenimiento.

²³ La guía FEPIP explica el uso de la TSD, pero el valor de esta no se incluye en la guía y la misión no recibió ningún documento que señalara su valor e indicara como fue calculada.

Figura 23. Diagrama del proceso de análisis de la herramienta AGRIP



Fuente: Presentación AGRIP 2023

34. Las buenas prácticas internacionales indican que los estudios de preinversión deben ser públicos,²⁴ lo que no ocurre en Guatemala. Asimismo, es buena práctica que los estudios de preinversión incluyan riesgos de desastres, pero también se requiere un buen análisis de los riesgos que puede enfrentar la implementación del proyecto por otras causas. En este aspecto la metodología FEPIP puede ser mejorada. Además, para facilitar y estandarizar las evaluaciones sociales se requiere que los precios de cuenta de todos los parámetros clave sean publicados y actualizados regularmente.

5. Financiamiento alternativo de infraestructuras (Fortaleza institucional: Media; Efectividad: Baja; Prioridad de reforma: Media)

35. Esta institución evalúa las modalidades de la participación del sector privado, concesiones, APP y empresas públicas en las infraestructuras. El sector privado ofrece recursos adicionales para financiar proyectos, pero las autoridades deben implementar mecanismos de supervisión y de gestión de los riesgos fiscales con el objetivo de mitigarlos. En ese marco, la primera dimensión evalúa si existe un marco regulador sólido que promueva la competencia en los diferentes sectores relacionados con las infraestructuras. La segunda dimensión pone de realce el marco político y jurídico para las concesiones y APP. La tercera dimensión examina los mecanismos de supervisión de las empresas públicas y el nivel de coordinación de sus inversiones con las prioridades nacionales.

²⁴ Véase por ejemplo www.infrastructureaustralia.gov.au

36. Existe competencia efectiva en los subsectores de telecomunicaciones y de electricidad, abiertos a la iniciativa privada. El marco legal incentiva la participación privada únicamente en dos subsectores de infraestructura, y se cuenta con algunos reguladores técnicos. En Guatemala, no existe una ley general de competencia. Son las leyes sectoriales las que rigen el funcionamiento de los diferentes sectores de infraestructura (tabla 3). En la mayoría de los sectores (agua,²⁵ portuario, carreteras o aeropuertos), las empresas públicas u operadores²⁶ de los ministerios operan directamente con poco o inexistente involucramiento del sector privado. Sin embargo, existen mecanismos que facilitan la participación del sector privado en ciertos subsectores de transporte. Los puertos pueden otorgar a empresas privadas las operaciones de los contenedores a través de concesiones. Asimismo, se pueden entregar concesiones para las autopistas.²⁷ En el sector de las telecomunicaciones, dos empresas privadas se comparten el mercado de telecomunicaciones móviles y existe una competencia efectiva entre múltiples empresas de servicio de internet. En el sector de la electricidad, el marco legal favorece la competencia en los subsectores sobre todo en la generación de electricidad,²⁸ bajo la supervisión de un regulador. En la práctica, las empresas públicas (la principal siendo el INDE²⁹) y privadas compiten a través licitaciones para lograr contratos de largo y corto plazo con los distribuidores.

Tabla 3. Diseño de los mercados de la electricidad y de las telecomunicaciones

Sector	Ley sectorial	Entidad de regulación técnica	Principales competidores y cuotas de mercado ³⁰
Electricidad	Ley General de Electricidad (decreto 93-96 y acuerdos gubernativos 68-2007 y 69-2007)	Comisión Nacional de Energía Eléctrica	Más de 60 empresas operan en el subsector de la generación incluyendo INDE (~15%), Jaguar (~15%) Renace (~7%), San José (~57%), Caribe (~5%), Oraaluz (~53%), Caribe (~5%), Renace (~5%) y Biomass (~5%), entre otras
Telecomunicaciones	Ley General de Telecomunicaciones (Decreto 94 – 96 reformado según Decretos 115-97 y 3-23)	Superintendencia de las Telecomunicación (organismo del MCIV)	En los servicios móviles: Tigo y Claro. En el servicio de la internet: más de cien empresas.

Fuente: Misión con base en datos del estudio “Estructura y poder de mercado en los sectores de la generación de electricidad y telefonía celular” (G. Diaz, 2021).

37. Aunque existe un marco legal e institucional para las APP y las concesiones, la experiencia del país en la materia es limitada. Solo hay un contrato de APP firmado, y ninguna concesión. Con el objetivo de incentivar las APP, la Ley de Alianzas para el Desarrollo de

²⁵ Aunque existen opciones para la participación de las empresas privadas en el sector del agua, en la práctica, son empresas públicas municipales las que lo proveen.

²⁶ Se encuentran notablemente la empresa pública - FEGUA - para los ferrocarriles y varias empresas públicas encargadas de los puertos. Otras infraestructuras como el Aeropuerto Internacional de la Aurora son administradas directamente por una entidad gubernamental (la Dirección General de Aeronáutica Civil en el caso del aeropuerto).

²⁷ Como fue el caso concesión de autopista Palín-Escuintla.

²⁸ El subsector de la distribución solo cuenta con dos empresas privadas y más de diez empresas municipalidades.

²⁹ El INDE está encargado de la red de electricidad y de la generación de una parte de la electricidad del país.

³⁰ Datos por el sector de la generación de la electricidad.

Infraestructura Económica, aprobada en 2010, ha establecido las principales reglas de licitación, contratación, supervisión y funcionamiento de las APP.³¹ Existe una entidad descentralizada – la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE) – que apoya técnicamente³² a las entidades estatales que quieren contratar una APP. También cuenta con una dirección de fiscalización que controla al cumplimiento de los niveles de servicio. Sin embargo, no hay una estrategia de implementación. La ANADIE publica en su sitio web informaciones sobre las APP, notablemente una presentación detallada de la cartera que contiene siete proyectos en fase de estudio, con un valor total de inversión estimado a 1.8 por ciento del PIB (tabla 4). Cinco de ellos están en fase de estructuración y otro en fase de precalificación de licitación. Sólo el proyecto de la autopista de peaje Escuintla Puerto Quetzal fue aprobado por el Congreso, al final del año 2021.³³

Tabla 4. Cartera de Proyectos de Alianzas Público-Privadas

Proyecto	Categoría	Institución contratante	Estatus	Duración del contrato	Inversión estimada (MM de dólares)	Probable estructura financiera
Modernización, Eficiencia y Seguridad del Aeropuerto Internacional La Aurora Ciudad de Guatemala	Puertos y aeropuertos	Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda	Estudios previos	20 años	158	Aportes de capital del socio privado: 30% Apalancamiento bancario: 70%
Interconexión Vial y Transporte Urbano de Pasajeros del Eje Norte-Sur de la Ciudad de Guatemala/Metro Riel	Transporte	FEGUA y Municipalidad de Guatemala	Estudios previos	30 años	770	Aportes de capital del socio privado Participación estatal
Sistema de Transporte Público Masivo del Eje Oriente-Occidente del Área Metropolitana de Guatemala	Transporte	Municipalidad de Guatemala	Estudios previos	Por determinar	Por determinar	Por determinar
Centro Administrativo del Estado en la Ciudad de Guatemala	Edificación Pública	Ministerio de Finanzas Públicas	Precalificación de licitantes	23 años	240	Participación estatal
Construcción, Ampliación y Mejoramiento del Libramiento a la Ciudad de Guatemala	Infraestructura Vial	Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda	Estudios previos	28 años	310	Aportes de capital del socio privado Apalancamiento bancario Participación estatal
Puerto Seco Intermodal Tecún Umán II	Puertos y aeropuertos	Ministerio de Economía	Estudios previos	23 años	40	Aportes de capital del socio privado
Autopista Escuintla – Puerto Quetzal	Infraestructura Vial	Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda	Preconstrucción	25 años	125	Aportes de capital del socio privado

Fuente: *Fortalecimiento de la supervisión de los riesgos fiscales* (IMF TA misión, abril 2023).

38. El gobierno dispone de información sobre los proyectos de inversión de las EP, pero hace falta un proceso para coordinarlos con las prioridades nacionales. Existen ocho empresas nacionales no financieras y dieciséis empresas municipales. Estas entidades desempeñan un papel significativo en el ámbito de la inversión pública ya que las EP³⁴ ejecutan cerca de un cuarto del total de los proyectos de inversión del sector público. El 90 por ciento de la inversión total de las empresas públicas es realizado por la empresa portuaria nacional Santo Tomas de Castilla, la empresa portuaria Quetzal y el INDE. Según el artículo 47 de la Ley Orgánica de Presupuesto-LOP, las empresas con capital estatal mayoritario deben transmitir al MINFIN los montos y destinos de su inversión. Por su lado, la Dirección de la Contabilidad del Estado (DCE) recibe, cada año, los

³¹ El artículo 37 prevé que el ministerio de finanzas públicas elabore un estudio sobre las implicaciones del proyecto sobre las finanzas públicas (estimación del impacto presupuestario y financiero, así como las obligaciones que contraerá el Estado en virtud del contrato).

³² Al recibir un proyecto, notablemente realiza un estudio de prefactibilidad para determinar si puede ser una APP, organiza la priorización entre los diferentes proyectos y lleva a cabo un proceso de precalificación con empresas públicas.

³³ El proyecto no prevé garantías del Estado.

³⁴ El 90 por ciento de la inversión total de las empresas públicas es realizado por la empresa portuaria nacional Santo Tomas de Castilla, la empresa portuaria Quetzal y el INDE.

estados financieros de todas las EP (nacionales y municipales). Las autoridades presentan anualmente una evaluación de la rentabilidad, de las obligaciones financieras y de la liquidez financiera de las EP en el informe sobre los riesgos fiscales. Ese informe centralizado no incluye una revisión de los planes de inversión de las EP. Sin embargo, aunque los directorios de las EP cuentan con representantes del Estado y de ministerios (quienes pueden ser directamente los ministros o personas nombradas por el presidente), falta un proceso o una unidad dedicada que asegure la coordinación de los planes de inversión de las EP con las prioridades nacionales y con las inversiones de nivel central.

39. El fortalecimiento del financiamiento alternativo de infraestructuras públicas necesita un seguimiento más activo del estado de las EP y un involucramiento más fuerte de las empresas privadas. La coordinación de las inversiones de las EP con las prioridades nacionales podría ser mejorada. Eso requiere la definición de los objetivos del Estado en su calidad de accionista, el seguimiento activo y efectivo de las EP por una unidad dedicada y la publicación de un informe anual presentando notablemente los proyectos de inversión de las EP y sus resultados. Mayor competencia en los subsectores de infraestructuras y el recurso a los APP (solamente cuando el análisis costo beneficio demuestra su oportunidad) permitirían aumentar el nivel de inversión privada en infraestructura en Guatemala. Se requiere investigar³⁵ las razones de la escasa presencia de APP y concesiones en Guatemala y la incorporación de los cambios necesarios, estudiando por ejemplo las experiencias de países más exitosos en esta área, como Chile, Colombia o México.

C. ASIGNAR LAS INVERSIONES A LOS SECTORES Y PROYECTOS ADECUADOS

6. Presupuestación plurianual (Fortaleza institucional: **Baja**; Efectividad: **Media**; Prioridad de reforma: **Media**)

40. Esta institución pretende evaluar la transparencia y la previsibilidad de la inversión de los ministerios, programas y proyectos a medio plazo. Los grandes proyectos de inversión pública tardan más de un año en ejecutarse y el gasto no se reparte uniformemente a lo largo de la fase de construcción. Esto complica la elaboración de los presupuestos de capital. La primera dimensión examina si se publican estimaciones globales plurianuales de los recursos disponibles para el gasto en inversión pública. La segunda dimensión examina la existencia de límites plurianuales por ministerio o sector. Dado que la mayoría de los grandes proyectos son propuestos por los ministerios sectoriales, los proyectos pueden priorizarse con mayor eficacia si la restricción de financiamiento plurianual se lleva a su nivel. La tercera dimensión determina si se publica el costo total de construcción de los grandes proyectos y el gasto necesario para cada año dentro de ese total.

³⁵ En particular, sería útil ver si la aprobación de las APP por el Parlamento o si la falta de recursos suficientes de ANADIE constituyen obstáculos para el uso de las APP. También es posible que las autoridades sepan poco sobre la herramienta APP y sus casos de uso.

41. El presupuesto incluye el presupuesto del ejercicio fiscal del siguiente año y el presupuesto multianual.³⁶ Presenta una proyección del gasto de capital agregado para el año presupuestario y los siguientes cuatro años, sin distribuir este gasto por ministerios ni por sectores.³⁷ El gasto de capital proyectado abarca a la inversión física y a las transferencias de capital hacia las municipalidades y los CODEDE. El presupuesto multianual proyecta el gasto de inversión de la administración central agregada de los siguientes 4 años mediante clasificaciones por tipo y subgrupo de gasto. Las proyecciones de gasto se basan en el MFMP y se enmarcan en una restricción presupuestaria determinada por la proyección de ingresos y política de financiamiento de mediano plazo. Sin embargo, las proyecciones multianuales de gastos de capital son un producto relativamente reciente que se inició con el presupuesto del año 2021 y multianual 2022 – 2025.³⁸ Los presupuestos anteriores solo proyectaban los gastos de inversión a nivel agregado y por *tipo de gasto* por lo que las proyecciones incluían en un total tanto a la inversión física como a las transferencias de capital y a la inversión financiera, lo que imposibilitaba identificar la inversión de las entidades presupuestarias. Consecuentemente, y dado que el presupuesto del año 2021 no fue aprobado, solo es posible comparar las proyecciones del gasto de capital que se hicieron para el año 2023 en el presupuesto del 2022 con las apropiaciones de gastos de capital efectivamente incorporadas en el presupuesto 2023 (tabla 5).

Tabla 5. Apropiaciones presupuestarias de inversión física y proyecciones de inversión física para los mismos años (en Millones de Q.)

Proyecciones	2022	2023
Presupuesto 2021	no disponible (1)	no disponible (1)
Presupuesto 2022		4,416
Apropiación del gasto de capital aprobada	4,388	4,371
Apropiación presupuesto 2023 / Proyección realizada en presupuesto 2022		-1.02%

(1) El presupuesto 2021 no fue aprobado y rigió el presupuesto del año anterior.

Fuente: DTP del MINFIN

42. El proceso presupuestario incluye la comunicación de techos institucionales de gasto agregado sin identificar techos específicos para el gasto de capital. Los techos institucionales son establecidos en el proceso de formulación presupuestaria por la DTP. Luego, la Presidencia emite un documento que describe las políticas y lineamientos que las instituciones de la administración central y las entidades descentralizadas deben observar para la formulación del anteproyecto de presupuesto.³⁹ La DTP complementa estas instrucciones emitiendo formularios y metodologías que guían la formulación de los presupuestos institucionales. En cada institución, las UDAF se encargan de analizar la consistencia de la programación presentada en el presupuesto con los techos establecidos.⁴⁰ Un aspecto para destacar es la proyección a cinco años que el

³⁶ El presupuesto multianual es elaborado por el MINFIN tal como lo establece el art.8 de la LOP.

³⁷ Para el ejercicio fiscal 2022, el presupuesto multianual se presentó como anexo 6 del documento “Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2022 y multianual 2022 – 2026”. Ver: <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre22/Inicio.htm>

³⁸ Si bien no fue aprobado por el Congreso, fue objeto de publicación por parte del MINFIN en función del presupuesto del año anterior.

³⁹ Manual de Formulación Presupuestaria, Capítulo 1. Ministerio de Finanzas, enero 2005.

⁴⁰ Manual de Formulación Presupuestaria, Capítulo 5. Ministerio de Finanzas, enero 2005.

presupuesto multianual realiza de los principales programas presupuestarios de los diferentes ministerios.⁴¹

43. Las estimaciones de los costos de construcción de los principales proyectos no son publicadas. El proyecto de presupuesto sólo incorpora los costos a ser devengados en el año fiscal pese a que la LOP establece que se deben incluir los costos de los proyectos multianuales. El presupuesto incluye la inversión total desagregada en inversión física, transferencias de capital e inversión financiera. Asimismo, los documentos presupuestarios incluyen un capítulo referido al programa de inversión física que contiene tanto las obras a ser ejecutadas por los ministerios como los proyectos de inversión a ser ejecutados por los CODEDE. El programa de inversión se presenta bajo clasificaciones por departamento, obra, municipio, entidad, unidad ejecutora, código SNIP y fuente de financiamiento. Sin embargo, las unidades monetarias se refieren a los montos apropiados por la ley de presupuesto y no hay referencia a los costos totales de los proyectos incluidos.⁴² Por su parte, el PIP que publica la SEGEPLAN incluye el universo de proyectos nuevos y de arrastre abarcando, además de las entidades presupuestarias, a las empresas públicas y los CODEDE. Incluye tanto los proyectos con opinión técnica favorable de SEGEPLAN como los pendientes de aprobación, pero presenta los montos programados de los mismos y no incluye las estimaciones del costo total de los proyectos. Los proyectos presentados en el PIP 2023 ascienden a 14,398 Mill de Q mientras que los proyectos de inversión del presupuesto del mismo año totalizan 3,352 Mill de Q para las entidades presupuestarias y 3,392 Mill de Q de los Consejos de Desarrollo (tabla 6).⁴³ El portal web del MINFIN incluye una página para el listado de obras de los programas de inversión aprobados, pero la información no ha sido objeto de actualizaciones en los últimos años.⁴⁴ La LOP, en su artículo 15, establece que cuando existan gastos de inversión cuya ejecución trascienda un ejercicio fiscal, el presupuesto debe informar el monto ejecutado en años anteriores y los montos que se prevé ejecutar en años futuros. Esta información, sin embargo, no aparece en los documentos presupuestarios.

Tabla 6. Presupuesto 2023: Inversión total e inversión en proyectos (millones de Q.)

	Inversión total	Inversión en proyectos
Total	20,316	6,744
Inversión física	4,371	
Obras de los ministerios del estado	3,352	3,352
Equipamiento	1,018	
Transferencias de capital	15,924	
de las cuales: Proyectos de CODEDE	3,392	3,392
Inversión financiera	20	

Fuente: Presupuesto 2023

⁴¹ Ver, "Presupuesto Multianual 2023 – 2027", pp. 15-18.

⁴² Lo mismo sucede con la inversión en equipamiento la cual se clasifica por institución.

⁴³ Ver Presupuesto 2023. Es relevante comentar que en el presupuesto 2023 la inversión física ascendió a 4,371 Mill de Q de los cuales 3,352 Mill son proyectos a ser ejecutados por las entidades.

⁴⁴ <https://www.minfin.gob.gt/index.php/presupuestos-aprobados/programas-de-inversion-aprobados>

44. El MFMP debe mejorarse mediante la distinción entre gastos de funcionamiento y gastos de capital y esto podría realizarse en el corto plazo. Las proyecciones del gasto de capital en el presupuesto multianual deberían incluir una desagregación por ministerios o sectores. El proceso presupuestario debería incluir la comunicación de techos de inversión agregada y de techos institucionales para que las instituciones cumplan con las restricciones de financiamiento que provee el MFMP. Los costos de los proyectos, que incluyen el gasto realizado en ejercicios pasados, el que se espera realizar en el año corriente y el planeado para ejercicios futuros, deberían ser publicados en los documentos presupuestarios.

7. Cobertura y unidad del presupuesto (Fortaleza institucional: Baja; Efectividad: Media; Prioridad de reforma: Baja)

45. Esta institución evalúa en qué medida el gasto de capital y el gasto recurrente relacionado se consideran en el proceso presupuestario. Todas las propuestas de gasto de capital deben evaluarse conjuntamente como parte de la documentación presupuestaria, independientemente del tipo de entidad o de la fuente de financiación, para asignar fondos de la manera más eficiente. En primer lugar, se examina el nivel del gasto de capital que se canaliza a través de entidades extrapresupuestarias y cómo se informa. En segundo lugar, se analiza cómo se presenta la información del gasto de capital realizado a través de EP, de APP y de financiamiento externo. En tercer lugar, se evalúa si los presupuestos de gasto de capital y de gasto recurrente se elaboran y presentan conjuntamente en el presupuesto para garantizar su coordinación.

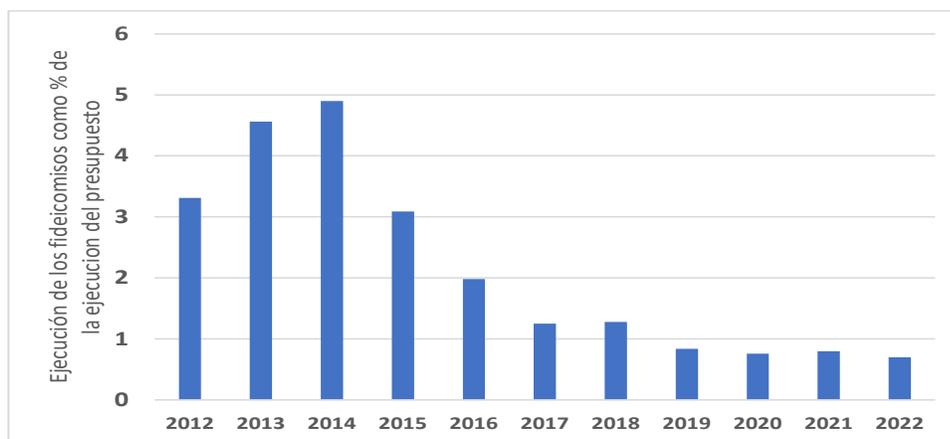
46. El marco regulatorio y normativo permite que los fideicomisos realicen gastos de capital pero no requiere de incluir estos gastos en los documentos presupuestarios, sin embargo el gasto de capital de los fideicomisos en el 2022 fue inferior al 1 por ciento del gasto de capital de la administración central. El gasto de capital de los fideicomisos es insignificante y su importancia relativa ha venido reduciéndose.⁴⁵ Los gastos de capital de los fideicomisos no se publican en los documentos presupuestarios. El número de fideicomisos vigentes de la administración central decrece a lo largo del tiempo habiéndose reducido de 36 en el año 2015 a 19 en marzo del 2023. Consecuentemente, la ejecución presupuestaria de los fideicomisos medida como porcentaje de la ejecución presupuestaria de la administración central se redujo de un 4.9 por ciento en 2014 a un 0.7 por ciento en 2022⁴⁶ (figura 24) aunque el gasto de estas entidades se orienta mayoritariamente a subsidios y no a inversión. Para constituir un fideicomiso público el MINFIN, a través de opiniones técnicas de la Dirección de Fideicomisos y de la DTP, debe emitir un dictamen.⁴⁷

⁴⁵ El gasto de capital realizado por los fideicomisos en el año 2022 equivalió al 0.03 por ciento del gasto de capital de la administración central.

⁴⁶ "Informe Mensual de los Fideicomisos Públicos Vigentes", n° 12 del 2022, a diciembre del 2022. Ministerio de Finanzas Públicas. Los niveles de inversión de la administración central y de los fideicomisos en el año 2022 fueron 4,610 Mill de Q y 537 Mill de Q, respectivamente. Por su parte, la ejecución presupuestaria de la administración central y de los fideicomisos en el 2022 ascendió a 108,593 Mill. de Q y 760 Mill. de Q, respectivamente.

⁴⁷ El dictamen debe ser redactado por la Asesoría Jurídica del Ministerio. Ver <https://www.minfin.gob.gt/images/subsitios/fideicomisos/archivos/constitucion.pdf>

Figura 24. Ejecución presupuestaria de los fideicomisos en porcentaje de la ejecución presupuestaria de la administración central



Fuente: Informe mensual de los fideicomisos públicos vigentes. Marzo 2023.

47. La LOP determina que los egresos presupuestarios deben identificar su fuente de financiamiento. Consecuentemente, el gasto de capital con financiamiento externo puede identificarse a nivel de proyecto en el Programa de Inversión que acompaña al presupuesto.⁴⁸ Las inversiones realizadas por EP, concesiones y APP no se incluyen ni son objeto de comentarios en los documentos presupuestarios. El presupuesto presenta un capítulo denominado “Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera” que identifica el financiamiento con fuente externa para la inversión clasificada por tipo de obra, departamento, municipio, entidad y unidad ejecutora.

48. El presupuesto corriente y el de capital se presentan bajo una clasificación programática y funcional y son coordinados, pero esa coordinación no se realiza para los proyectos de inversión que agrega el Congreso al presupuesto al momento de votarlo y, por lo tanto, una parte relevante del gasto de capital carece de coordinación.⁴⁹ El MINFIN es el encargado de formular el presupuesto en coordinación con SEGEPLAN.⁵⁰ El MINFIN consolida el presupuesto general del sector público luego de que cada una de las instituciones le presentan sus anteproyectos de presupuesto institucionales.⁵¹ Para alinear presupuesto y planificación, SEGEPLAN y MINFIN en forma coordinada proveen a las entidades los lineamientos que compatibilizan el plan con el presupuesto.⁵² Un aspecto central de esta coordinación consiste en que antes del 28 de febrero de cada año SEGEPLAN presenta un informe que evalúa la política general del gobierno y, sobre esta base, MINFIN propone a las entidades los lineamientos para la

⁴⁸ La LOP establece que las entidades presupuestarias deben presupuestar la totalidad de sus gastos e identificar las respectivas fuentes de financiamiento en función del clasificador de ingresos presupuestarios (LOP art. 10 y 12)

⁴⁹ El Congreso agregó al proyecto de presupuesto 2023, proyectos por 499 Mill de Q, (un 7,4 por ciento del total de los 6.744 Millones de proyectos incluidos en el Presupuesto).

⁵⁰ Ley Orgánica del Presupuesto, art. 9, inciso b.

⁵¹ Ley Orgánica del Presupuesto, art. 21.

⁵² Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto, art. 16.

preparación del presupuesto del año fiscal siguiente.⁵³ El gasto corriente y el gasto de capital, sin embargo, no se encuentran totalmente interrelacionados. Esto sucede particularmente con los numerosos proyectos de inversión que son agregados al presupuesto por el Congreso al momento de votarse el presupuesto, práctica que impide que la DTP los analice en la etapa de preparación presupuestaria.⁵⁴

49. Se recomienda enmarcar en el proceso presupuestario los proyectos de inversión que agrega el Congreso y publicar en los documentos presupuestarios los proyectos de inversión a ser ejecutados por los fideicomisos, APP y EP y, en el mediano plazo, se aconseja modificar la normativa para que las entidades extrapresupuestarias no puedan realizar inversión pública. Asimismo, se recomienda que la normativa incorpore a las APP, a las concesiones y a las EP como entidades cuyo financiamiento al gasto de capital sea informado en los documentos presupuestarios. Es de gran relevancia avanzar en restringir la práctica de que el Congreso incorpore proyectos cuya programación presupuestaria no ha sido realizada para, de ese modo, asegurar que la ejecución del gasto corriente y de capital sea parsimoniosa y complementaria. La incorporación de proyectos que realiza el Congreso se produce no solamente al momento de ser recibido el presupuesto por el Congreso sino, también, durante el año fiscal. En el año 2022, por ejemplo, mientras que el presupuesto votado incluía un gasto de inversión de 4.388 Mill. de Q, en el mes de marzo el Congreso emitió el Decreto 21 por el cual se agregaron proyectos de inversión por 3.191 Mill. De Q. Se debería avanzar en una reforma a la LOP por la cual los proyectos que agregue el Congreso al votarse el presupuesto deban ingresar a SEGEPLAN para su evaluación en caso de no haber sido evaluados y, además, no ser incluidos en el presupuesto que se está votando sino ser incorporados al proyecto de ley del presupuesto del próximo año. De esta manera, tales proyectos contarán con adecuado financiamiento el año siguiente dado que el proyecto de ley de presupuesto que presenta el MINFIN posee todos sus ingresos financiando gastos y no hay lugar para incluir erogaciones adicionales.

8. Presupuestación de las inversiones (Fortaleza institucional: Alta; Efectividad: Media; Prioridad de reforma: Alta)

50. Esta institución se centra en la protección en el presupuesto del financiamiento para proyectos de ejecución plurianual, a fin de asegurar que los recursos estén disponibles cuando se necesiten durante la construcción. Es posible que no se disponga de fondos para completar un proyecto a tiempo, lo que puede ocurrir porque las necesidades totales de financiación no se estimaron bien cuando se aprobó el proyecto por primera vez, o por la aprobación de nuevos proyectos que provoquen reducciones en la financiación de proyectos en curso. Además, pueden surgir presiones para desviar la autorización presupuestaria desde gasto de capital a corriente, limitando la financiación de algunos proyectos. Para evitar esta situación son necesarias normas estrictas, incluida la aprobación del poder legislativo. La primera dimensión de la institución analiza si

⁵³ Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto, art. 23 y Capítulo 1 del “Manual de formulación presupuestaria”, enero 2005, MINFIN.

⁵⁴ Para el presupuesto 2023 el Congreso adicionó proyectos de inversión por 499 Millones de Q, lo que representa un 11 por ciento de los proyectos de inversión del proyecto de ley de presupuesto enviado por la Presidencia. (ver artículos 122, 123 y 125 del presupuesto 2023).

los compromisos de inversión que implican los proyectos se encuentran en los documentos presupuestarios. La segunda dimensión se focaliza en si los gastos de capital apropiados en el presupuesto pueden ser disminuidos. Finalmente, la tercera dimensión se pregunta si los proyectos en curso son efectivamente priorizados.

51. La normativa requiere que los documentos presupuestarios informen sobre los costos totales de los proyectos. La LOP establece que, para los proyectos de inversión cuya ejecución exceda un ejercicio fiscal, el presupuesto debe incluir información sobre los montos ejecutados en el pasado y los que se espera ejecutar en el futuro.⁵⁵ Sin embargo, esta información no se publica en los documentos presupuestarios. Tal como se comentó para la institución 6, el presupuesto incluye los proyectos de inversión, pero solo el monto que se espera sea devengado en el año fiscal y no su costo total.

52. La Constitución Política de la República de Guatemala establece que no se pueden transferir fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o al pago de la deuda pública. Consecuentemente, los montos apropiados globales a inversión no pueden ser disminuidos durante la ejecución y este mandato es efectivamente cumplido como puede advertirse en la tabla 7. El MINFIN debe autorizar transferencias entre partidas de inversión cuando las mismas involucren a transferencias entre programas.

Tabla 7. Presupuesto asignado, vigente y devengado de inversión para 2021 y 2022 (en Mill. Q)

Objeto del Gasto	2021			2022		
	Asignado	Vigente	Deven-gado	Asignado	Vigente	Deven-gado
Tierras y terrenos	153	34	7	0	36	9
Maquinaria y equipo de producción	2	3	0	22	18	18
Mobiliario y equipo de oficina	50	56	33	33	45	30
Mobiliario y equipo médico y de laboratorio	217	215	133	148	232	174
Equipo educacional, cultural y recreativo	27	85	56	59	82	70
Equipo de transporte	172	217	86	443	237	209
Equipo para comunicaciones	20	40	14	52	24	17
Maquinaria y equipo para la construcción	21	12	12	13	38	37
Equipo de cómputo	89	188	81	147	324	295
Otras maquinarias y equipos	179	419	197	506	415	364
Construcción de bienes nacionales de uso común	2,936	3,106	2,850	2,031	3,140	2,578
Construcción de bienes nacionales de uso no común	652	454	158	631	952	701
Activos intangibles	5	5	2	3	0	0
Equipo militar y de seguridad	269	15	14	294	7	6
Construcciones militares	0	14	14	0	6	6
Otros	0	0	0	1	1	0
Total	4,791	4,861	3,655	4,386	5,557	4,514

Fuente: MINFIN / DTP.

53. La Constitución establece que al contratarse obras multianuales los presupuestos futuros deben provisionar los fondos suficientes para la finalización de estas⁵⁶ y la LOP establece una pauta similar.⁵⁷ En la práctica, sin embargo, un alto porcentaje de proyectos en

⁵⁵ LOP, artículo 15.

⁵⁶ Constitución de la República, art 2F38, literal h.

⁵⁷ LOP, Capítulo 1.

curso no reciben suficiente financiamiento. La LOP, en su artículo 29 bis, proporciona lineamientos adicionales tendientes a asegurar la disponibilidad de financiamiento para los proyectos en curso al establecer que previamente a contratar construcciones, equipos de transporte y equipos informáticos, las UDAF deben emitir una CDP. Para el caso de obras multianuales, la CDP del año fiscal debe emitirse por el monto del crédito presupuestario para ese año mientras que para los años siguientes se emitirá para cada ejercicio fiscal indicando los montos ejecutados en los años previos. La disponibilidad de CDP permite a las entidades de línea respaldar y justificar la distribución de recursos que le son otorgados por el Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria, de manera de asegurar la disponibilidad de cuota financiera para ejecutar las obras. En este sentido, disponer de los CDP es un requisito para que las entidades ejecuten las cuotas financieras de compromiso. Pese a estos resguardos normativos, autoridades del MCIV explicaron a la Misión que entre un 30 y un 40 por ciento de los proyectos de arrastre no reciben un financiamiento suficiente.

54. Se recomienda avanzar en una mejor integración del plan de inversiones con el presupuesto estimando líneas de base corriente y de capital que sirvan para determinar el espacio fiscal disponible. Para ello se requiere que, en una labor conjunta entre la DTP y la DAPF, se avance en definir y proyectar las líneas de base de los gastos corrientes y de capital para proyectar multianualmente el espacio fiscal disponible para incorporar nuevos proyectos de inversión (ejemplo en recuadro 7). Este enfoque ayudaría en la tarea de proveer un financiamiento a los proyectos en curso acorde a los cronogramas de obras, y brindaría un marco de referencia sólido donde SEGEPLAN pueda disponer de una perspectiva multianual del financiamiento esperado para los nuevos proyectos de inversión.

Recuadro 6. Modelo de integración plan de inversiones y el presupuesto

Paso 1: Proyección de los ingresos presupuestarios. La proyección de ingresos multianual, generalmente realizada por las unidades macro fiscales, como es el caso de la DTP en Guatemala, constituye el primer paso. En esta labor colaboran las direcciones de tributación, como la SAT, y en algunos países el banco central participa y/o revisa las proyecciones.

Paso 2: Determinación de la restricción presupuestaria (techo agregado). El techo global de gasto agregado resulta, para cada año de la proyección multianual, de sumar a la proyección de ingresos el objetivo de balance fiscal presupuestario (se suma el déficit presupuestario esperado o se resta el superávit esperado).

Paso 3: Análisis, cuantificación y proyección de la línea de base de gastos corrientes. Este paso consiste en analizar dónde y en qué bienes y servicios cada uno de los ministerios y entidades están actualmente realizando sus gastos, cuantificarlos, agregarlos para la totalidad de los ministerios y proyectarlos para el año fiscal y los 4 años subsiguientes *bajo el criterio de que no se realizan cambios en la política de gasto*. Esta proyección se denomina la línea de base del gasto corriente y depende crucialmente en la calidad de la información que proveen los programas presupuestarios.

Paso 4: Análisis, cuantificación y proyección de la línea de base de gastos de capital. Este paso es similar al anterior pero restringido al gasto de capital. Constituye una etapa central del proceso de integración del plan de inversiones al presupuesto plurianual y posee dos requisitos de relevancia. Primero, que en la programación del presupuesto plurianual las entidades de línea incluyan, para cada año, una apropiación financiera a los proyectos que refleje de manera insesgada el cronograma técnico de ejecución de las obras. Segundo, que al finalizar el año en el que se prepara el presupuesto todo gasto de capital comprometido y no devengado sea afectado a créditos presupuestarios del año siguiente.

Paso 5: Determinación del espacio fiscal. El espacio fiscal surge de restar las líneas de base corriente y de capital a la restricción presupuestaria agregada.

Paso 6: Distribución del espacio fiscal entre nuevos gastos corrientes y nuevos proyectos. Esta etapa requiere la asignación del espacio fiscal disponible a *nuevas iniciativas de políticas de gasto corriente* y a la incorporación al presupuesto de *nuevos proyectos de inversión*. Para seleccionar qué proyectos nuevos se incorporarán al presupuesto los países siguen dos metodologías. La primera consiste en que los ministerios elijen los proyectos de un listado de proyectos que se han evaluado económicamente y son elegibles para su ejecución. La segunda metodología implica que la secretaría o ministerio de planificación ranquea los proyectos en función a su rentabilidad y de este ranqueo surge el criterio de priorización.

Paso 7: Emisión de circular presupuestaria comunicando los techos para gasto corriente y para gasto de capital. Esta etapa es la que permite arribar al sendero de convergencia entre la restricción presupuestaria disponible y condicional al objetivo fiscal (de arriba abajo) y los requerimientos de las entidades para financiar los programas públicos (de abajo hacia arriba).

	2024	2025	2026	2027	2028	
Proceso Presupuestario año fiscal 2024 (programación en 2023)						
(1)	Proyección de ingresos presupuestarios	100	108	115	124	131
(2)	Objetivo de política fiscal (déficit)	3	3	4	4	5
(1) + (2) = (3)	Restricción presupuestaria agregada	103	111	119	128	136
(4)	Línea de base gasto corriente	70	74	79	85	92
(5)	Línea de base gasto de capital	20	18	15	11	8
(4) + (5) = (6)	Línea de base agregada	90	92	94	96	100
(3) - (6) = (7)	Espacio fiscal	13	19	25	32	36
(8)	Nuevos gastos corrientes	10	10	11	12	14
(9)	Nuevos proyectos de inversión	3	9	14	20	22
(10)	Techo presupuestario gastos corrientes	80	84	90	97	106
(11)	Techo presupuestario gastos de capital	23	27	29	31	30
(10) + (11) = (12)	Techo agregado	103	111	119	128	136



Fuente: Misión.

9. Recursos para mantenimiento (Fortaleza institucional: **Baja**; Efectividad: **Baja**; Prioridad de reforma: **Alta**)

55. Esta institución se centra en la forma en que el gobierno evalúa las necesidades de mantenimiento de los principales activos de infraestructura cuando prepara el presupuesto. Para que las infraestructuras puedan ofrecer servicios duraderos, es necesario mantenerlas adecuadamente. Eso requiere la asignación de fondos suficientes al mantenimiento y que las necesidades de financiación se midan mediante metodologías. Las dos primeras dimensiones evalúan la existencia de metodologías o guías para el mantenimiento ordinario o rutinario (clasificado como gasto corriente) y para el mantenimiento de capital (el mejoramiento mayor de activos fijos o sea renovaciones, reconstrucciones y ampliaciones). Por su lado, la tercera dimensión se centra en la disponibilidad de información en el presupuesto sobre la cuantía de los fondos asignados al mantenimiento.

56. No existe una metodología estándar que permite una valuación de los recursos necesarios para el mantenimiento rutinario de los principales activos públicos. Los ministerios sectoriales señalan que no disponen de metodologías, guías o manuales de mantenimiento rutinario. La guía FEPIP solamente prevé que los estudios de preinversión deben determinar los costos de mantenimiento y presenta ejemplos de cronograma de flujos de gastos de mantenimiento. El MINFIN indica que no siguen los costos de mantenimiento de cada proyecto.⁵⁸ La ausencia de transparencia sobre los diferentes gastos de mantenimiento (cf. infra) y de las prácticas relativas a la depreciación de los activos del Estado dificultan toda cuantificación precisa. Sin embargo, una estimativa de la misión muestra que los gastos totales de mantenimiento (incluyendo ordinario y de capital) son insuficientes para mantener el valor de la infraestructura vial.⁵⁹

57. Aunque no existen metodologías sobre el mantenimiento de capital, el gobierno ha fortalecido recientemente la financiación del mantenimiento de infraestructuras estratégicas. El mejoramiento de las infraestructuras, notablemente de los edificios escolares y de los transportes, es una prioridad en el plan de desarrollo K'atun.⁶⁰ En ese marco, el gobierno dispone de un plan de recuperación de la red vial del país y una ley para fortalecer el mantenimiento y construcción de infraestructura estratégica aprobada en marzo 2022. Al menos cuatro de los doce mayores proyectos vigentes de inversión pública conciernen al mejoramiento de infraestructuras de transporte y un 60 por ciento del gasto de la Dirección General de Caminos del MCIV (DGC) es para reconstrucción de carreteras. La DGC y COVIAL están en proceso de implementar el uso de la herramienta HDM-4 para evaluar nuevos proyectos de inversión y los costos de mantenimiento de la red vial.⁶¹ Sin embargo, los ministerios sectoriales no disponen de metodologías estándares sobre los gastos

⁵⁸ Las autoridades subrayan que han abandonado el seguimiento de esos gastos desde hace más de diez años.

⁵⁹ Los gastos totales de mantenimiento (aproximados por la suma de los gastos de inversión para el mejoramiento y reposición y de mantenimiento registrados por el MCIV) por km de la red vial son un tercio del promedio de una muestra representativa de países (sacado del guía PIMA).

⁶⁰ El plan de desarrollo K'atun pone de realce los objetivos de elaboración y financiamiento del mantenimiento para de los centros educativos con un presupuesto dedicado, así como el mantenimiento de la red vial.

⁶¹ Un documento de la DGC se refiere a "estudios" para justificar un costo por km de mantenimiento de un camino.

necesarios para el mejoramiento de edificaciones o de las infraestructuras de agua, salud y educación.

58. La forma de clasificar el gasto de mantenimiento suele ser errónea y afecta la medición de resultados fiscales y la transparencia. Los gastos de mantenimiento ordinario se identifican dentro del presupuesto a un nivel detallado entre los renglones 161 y 176. En algunas entidades, los gastos de mantenimiento de capital son consolidados en varios renglones dedicados a actividades bajo el título de “mejoramiento” o “reposición”. En la práctica, COVIAL⁶² realiza proyectos de mantenimiento ordinario y también de capital registrándolos ambos únicamente entre los renglones 161 hasta 176 mientras que la DGC realiza proyectos de mantenimiento de capital y ordinario registrándoles únicamente en renglones dedicados a la inversión pública (tabla 8). No existe un informe consolidando de los gastos de mantenimiento ordinario por un lado y de capital por otro lado. Por lo tanto, no existe una visión transparente y consolidada de los montos de gastos de mantenimiento ordinario y de capital, lo que impide decisiones de afectación de recursos basadas en datos confiables.

Tabla 8. Resumen del registro en el presupuesto de los diferentes gastos de mantenimiento y unidades responsables

Tipo de mantenimiento	Renglones dedicados según el manual de clasificaciones presupuestarias	Renglones usados en práctica	Principales unidades ejecutoras del mantenimiento
Corriente/ ordinario	161 hasta 176 (gastos de funcionamiento)	161 hasta 176 (gastos de funcionamiento) Otros renglones	DGC Covial
De capital (mejoramiento, reposición)	Dentro de renglones 331 y 332 (gastos de capital para construcciones)	161 hasta 176 (gastos de funcionamiento) 331 y 332 (gastos de capital para construcciones)	Unidad de Construcción de Edificios del Estado Fondo Social de Solidaridad

Fuente: Misión

59. Frente a los desafíos que existen en materia de calidad de la red vial, contar con metodologías estándares para el mantenimiento ordinario y de capital, y la presentación transparente de esos gastos en el presupuesto es prioridad alta. Con el apoyo de asesores especializados, los ministerios sectoriales deberían establecer metodologías estándares cuantificando el gasto necesario de mantenimiento ordinario y de capital según los estándares internacionales. Por ejemplo, HDM-4 puede ser utilizado para ese propósito en el sector vial. También, los diferentes tipos de gastos de mantenimiento deberían ser identificados con más transparencia dentro del presupuesto, permitiendo el reporte y seguimiento del mantenimiento.

⁶² Aunque el marco legal prevé que Covial está encargado únicamente del mantenimiento ordinario de vías de menos de 20 km de longitud.

10. Selección de Proyectos (Fortaleza institucional: Alta; Efectividad: Media; Prioridad de reforma: Alta)

60. Para aumentar la eficacia y eficiencia de la inversión pública se debe disponer de una cartera de proyectos debidamente evaluados y preparados para ser ejecutados, de la cual se seleccionen aquellos que se incluirán en el presupuesto. Además, deben existir procedimientos definidos para seleccionar aquellos que harán una mayor contribución a los objetivos definidos en un plan de desarrollo. Otra condición importante es que los proyectos que se encuentren en cartera hayan sido debidamente evaluados y las evaluaciones analizadas en detalle para brindar datos e indicadores confiables para la aplicación del método de selección (ejemplo en el recuadro 8). También es deseable que el procedimiento de selección esté centralizado, al menos para los grandes proyectos, para evitar la existencia de vías de selección paralelas. Todos los aspectos anteriores se analizan en esta institución.

Recuadro 7. Revisión de los estudios de preinversión para grandes proyectos en Irlanda

En Irlanda, las reglas para evaluación de proyectos de inversión distinguen tres clases de proyectos, por su dimensión. La evaluación de los más grandes (con un umbral que varía en el tiempo) está sujeta a revisión por el Departamento de Gasto Público y Reforma (DPER), con aportes de expertos externos según sea necesario. DPER cuenta con un equipo interno de evaluación, que forma parte del Servicio de Economía y Evaluación (IGEES), una red de 200 economistas de varios departamentos que proporciona apoyo central para la aplicación de metodologías de evaluación en todo el gobierno.

Las cuestiones a que DPER responde en su revisión de los estudios de preinversión son:

- ¿Se cumplieron los requisitos del Código de Gasto Público y las directrices sectoriales?
- ¿Se obtuvieron todas las aprobaciones necesarias en puntos clave de decisión?
- ¿Se eligió la metodología de evaluación adecuada?
- ¿Qué tan preciso fue el análisis financiero y el perfil de los costos del proyecto?
- ¿Qué tan precisos fueron los supuestos del proyecto según lo establecido en el caso de negocio?
- ¿Hubo suficiente identificación de opciones viables para lograr el objetivo?
- ¿Se hicieron evidentes otras opciones potenciales a medida que se desarrollaba el proyecto?
- ¿Qué tan efectivo fue el análisis de escenarios para anticipar posibles cambios en las condiciones del proyecto?

La evaluación incluye un análisis de los riesgos de condiciones adversas y de la incertidumbre potencial asociada con cada opción. Se analiza el realismo de las hipótesis y se requiere, como parte del proceso de evaluación, que se tomen medidas para gestionar el riesgo y la incertidumbre.

Fuente: Department of Public Spending and Reform (2019) *Public Spending Code: A Guide to Evaluating, Planning and Managing Public Investment*.

61. Las evaluaciones de proyectos son analizadas en detalle por SEGEPLAN que emite una opinión técnica fundamentada sobre estas.⁶³ Un análisis realizado por la misión a opiniones técnicas desfavorables emitidas por SEGEPLAN demostró que la revisión es detallada y exigente, enfocada sobre todo en la conformidad de los documentos transmitidos con lo establecido en las normas del SNIP y en la guía FEPIP. La efectividad de esta revisión queda demostrada por el bajo

⁶³ Las opiniones técnicas pueden ser: Aprobado, Pendiente, Rechazado y No aplica evaluación. Ver Normas SNIP sección 5.

porcentaje de proyectos que obtuvieron una opinión favorable en el primer ingreso el año 2022 (tabla 9). Sin embargo, algunos proyectos son incluidos en el presupuesto sin haber obtenido aun una opinión técnica previa favorable de SEGEPLAN, en especial por parte del Congreso durante la discusión del presupuesto lo cual debilita el proceso. Además, en el caso de COVIAL hay gastos de mantenimiento de capital que se clasifican como funcionamiento,⁶⁴ por lo que no aplican las normas SNIP y no se evalúan dichos proyectos, pero estos representan un pequeño porcentaje de la inversión total.⁶⁵

Tabla 9. Proyectos que el año 2022 obtuvieron opinión técnica favorable de SEGEPLAN

ENTIDADES	Opinión favorable en primer ingreso al SNIP		Opinión favorable tras dos o más ingresos al SNIP	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Administración Central	4	1.67%	235	98.33%
Consejos de Desarrollo	455	15.19%	2,541	84.81%
Empresas Públicas Nacionales		-	186	100.00%
Entidades Autónomas no Empresariales		-	2	100.00%
Entidades Descentralizadas no Empresariales		-	10	100.00%
Órganos de Control Jurídico Administrativos		-	9	100.00%
Total general	459	13.34%	2,983	86.66%

Fuente: SINIP SEGEPLAN

62. Los criterios que debe cumplir un proyecto para ser seleccionado están publicados en las normas del SNIP y se verifican en la revisión que hace SEGEPLAN, registrando el resultado en el SINIP. La elección de cuales proyectos se incluirán en el proyecto de presupuesto de una EPI es de su responsabilidad, pero siempre cumpliendo con los requisitos establecidos. El documento "Criterios de Priorización de Proyectos para el Programa de Inversión Pública Ejercicio Fiscal 2023 y Presupuesto Multianual 2023-2027" define los criterios y el procedimiento⁶⁶ a seguir para priorizar los proyectos, pero no hay constancia de su utilización. El recuadro 9 presenta los criterios que deben cumplir los proyectos para recibir una opinión técnica favorable de SEGEPLAN y ser candidatos a financiamiento, así como los criterios para la priorización de los proyectos según la Guía. Sin embargo, las EPI consideran sus propias prioridades al seleccionar cuales proyectos registrados en el SINIP incluirán en el proyecto de presupuesto. Además, la efectividad del proceso de selección de proyectos se ve afectada por la inclusión en el presupuesto de proyectos registrados en el SNIP pero que aún no cuentan con una opinión técnica favorable de SEGEPLAN. Sin embargo, dichos proyectos, no pueden ser ejecutados hasta haber completado los requisitos establecidos en las normas del SNIP y haber obtenido la opinión técnica favorable.

⁶⁴ Ver Institución 9.

⁶⁵ No se dispone del detalle de cuantos proyectos de COVIAL corresponden a gastos de capital, pero en el presupuesto 2023 el presupuesto total de COVIAL, incluido funcionamiento, representa solo un 6,8 por ciento del presupuesto total de inversión en Guatemala, de lo cual se deduce que la importancia de este problema es menor.

⁶⁶ La metodología propuesta se basa en la aplicación ponderaciones a cada uno de los componentes y subcomponentes de una Matriz de Priorización.

Recuadro 8. Criterios de selección y priorización de proyectos

Documentación necesaria y criterios a cumplir para obtener una opinión técnica favorable de SEGEPLAN	Criterios de priorización a ser utilizados
<ol style="list-style-type: none"> 1. Oficio solicitud de opinión técnica 2. Solicitud de financiamiento 3. Documento de proyecto 4. Aval del ente sectorial 5. Certificación de la propiedad del terreno 6. Resolución ambiental 7. Resolución de CONAP (Consejo Nacional de Áreas Protegidas) 8. Análisis AGRIP 9. Atención de personas con discapacidad 10. Dictamen del Ministerio de Cultura 11. Certificado de calidad del agua 12. Cumplimiento de criterios técnicos <ol style="list-style-type: none"> a. Demuestra su vinculación con los lineamientos de planificación vigente, Política General de Gobierno y Prioridades Nacionales de Desarrollo, además, indica cómo el proyecto contribuye al logro del resultado al que se encuentra asociado (línea base). b. Demuestra, que el proyecto, está registrado en la planificación estratégica y operativa. c. Toda la información digital registrada en el sistema; debe corresponder al nombre del proyecto propuesto. d. La propuesta de inversión corresponde al sector de la EPI y/o tiene el aval del ente rector. e. Se identifica el problema a resolver, la demanda insatisfecha y la población a beneficiar. f. Demuestra su viabilidad legal y técnica, conforme a los requisitos normativos, según la tipología del proyecto. g. Cumple con las prioridades definidas por el CONADUR para los proyectos del aporte de los Consejos de Desarrollo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación técnica por SEGEPLAN 2. Vinculación con las PGG, Prioridades Nacionales de Desarrollo y RED 3. Enfoque de brechas territoriales 4. Vinculación con planes de desarrollo 5. Relación con políticas públicas y otros instrumentos, y 6. Prevención de desastres naturales

Fuente: Normas SNIP 2023 y Guía de Criterios de Priorización de Proyectos para el Programa de Inversión Pública

63. Todos los proyectos propuestos por entidades del nivel central y subnacional son registrados en el SINIP independientemente de la modalidad de financiamiento y su costo.

Algunas instituciones no tienen suficientes proyectos debidamente preparados para efectuar una priorización, financiando todos aquellos que cumplan con los requisitos de selección y tengan la opinión favorable de SEGEPLAN. En cambio, otros sectores cuentan con una amplia cartera de proyectos listos para ejecución que supera la disponibilidad de recursos, permitiendo programas a mediano plazo.

64. Es buena práctica que los criterios de selección y priorización de proyectos estén claramente establecidos y sean de conocimiento público, así como el proceso seguido en la selección de los proyectos y su priorización.

Ello aporta a la transparencia del proceso. Sin embargo, el hecho de que en Guatemala se incorporen en el presupuesto proyectos que, estando registrados en el SNIP, no cuentan con la opinión técnica favorable de SEGEPLAN desvirtúa el proceso de selección y afecta su transparencia. Es importante que esta práctica se elimine o que al menos se limite a proyectos de emergencia debidamente calificados como tales por las autoridades competentes.

D. EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA. ACTIVOS PÚBLICOS PRODUCTIVOS Y DURADEROS

11. Contratación pública (Fortaleza institucional: **Media**; Efectividad: **Media**; Prioridad de reforma: **Alta**)

65. Esta institución trata de la necesidad de prácticas de contratación adecuadas que promuevan el uso eficiente los recursos públicos y mejoren la eficacia de la ejecución del presupuesto de capital. Evalúa en primer lugar la competencia, apertura y transparencia del proceso de licitación. Determina luego si el sistema de contrataciones garantiza la supervisión adecuada y la existencia de una base de datos de contratación y elaboración de informes estándar. Finalmente, analiza los mecanismos de reclamación del proceso de contratación y si su examen se realiza por entidades independientes con el fin de mejorar la fiabilidad y credibilidad del sistema de contratación pública. La institución abarca toda la contratación pública de la Administración central, incluida la contratación de concesiones y APP.

66. El marco normativo de contrataciones es amplio en su cobertura, y promueve la licitación abierta competitiva y transparente, sin embargo, el número de ofertas en licitaciones de obra pública es bajo. El marco legal de compras y contrataciones está definido en la Ley de Contrataciones del Estado (LCE), y su reglamento.⁶⁷ La mayor parte de los procesos de licitación asociados a la inversión pública son formalmente competitivos, sin embargo, el número de ofertas en cada licitación es muy limitado. Entre enero 2022 y abril 2023, de una muestra de 13 proyectos licitados por el MCIV por montos superiores a 200 millones de quetzales, nueve recibieron solo una oferta, dos recibieron dos ofertas y solo uno ha recibido cuatro ofertas.⁶⁸ La administración no ha identificado las razones de la escasa competencia en la licitación de los grandes proyectos, pero han confirmado que las reglas utilizadas incluyen la eliminación automática de las licitaciones anormalmente bajas, sin verificación de su factibilidad, lo que facilita cartelización. Solo en el sector eléctrico, donde se utilizan subastas, sin eliminación de licitantes, se ha identificado competencia efectiva para grandes proyectos.

67. El proceso de contratación se realiza en la plataforma informática Guatecompras, una base de datos muy completa, pero no dispone de reportes analíticos que permitan conocer el grado de eficiencia y apoyen la transparencia. El sistema es administrado por la Dirección General de Adquisiciones del Estado (DIGAE), dependencia que pertenece al Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado del MINFIN. La plataforma recoge el proceso de gestión de la contratación y tiene una serie de información estadística disponible para usuarios, que no es exportable ni presenta análisis que facilite la comprensión. La búsqueda de información o uso

⁶⁷ La LCE establece que la misma debe ser aplicada por el estado, entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, municipalidades y empresas públicas municipales o estatales. Haciendo excepción solo en caso de donaciones recibidas por el estado, sus dependencias, instituciones y municipalidades, cualquiera que sea su origen, las cuales se rigen por los convenios entre partes. Establece además que en caso de convenios o tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala sea parte, la norma se aplica en forma complementaria, siempre que no contradiga los mismos.

⁶⁸ Datos extraídos de Guatecompras usando como filtro: Buscar adjudicaciones con contratos de infraestructura con recursos públicos-entidad contratante -Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

de filtros requiere de conocimiento previo sobre su estructura, por lo que no está orientada al control ciudadano. Por ejemplo, no es posible encontrar información sobre proyectos de inversión pública si de previo no se conoce los códigos NOG⁶⁹ o SNIP, aunado a que en algunos casos los proyectos no se identifican por el SNIP. Una característica positiva es que se vincula al sistema de gestión financiera (SIGES) alimentando los procesos de presupuesto y contabilidad.

68. La LCE prevé el mecanismo de presentación de inconformidades, pero el sistema de contratación no requiere un organismo independiente que reciba, analice y resuelva las reclamaciones. La legislación no establece la existencia de un órgano independiente a la entidad que participó del proceso objeto de reclamación, para atender la solicitud. Cada entidad contratante resuelve los recursos de revisión por la vía administrativa. Una vez agotada esa vía, el reclamante puede proceder a la impugnación en la vía judicial. Durante los últimos tres años el porcentaje de reclamaciones aceptadas en fase administrativa varió entre el 23 por ciento y el 25 por ciento. Las reclamaciones funcionan oportunamente, son publicadas en el sistema Guatecompras y se resuelven e implementan por el ente contratante sin que medie una opinión independiente.

69. El sistema de contratación debe impulsar la competencia abierta, real, efectiva y transparente. En el corto plazo, se necesita un análisis y un informe sobre las causas de la muy baja competencia en las grandes obras públicas, con propuestas de corrección. Puede ser el producto de múltiples factores, entre los cuales la discriminación normativa, la colusión de parte de los oferentes (ofertas de resguardo, supresión de ofertas, rotación de oferentes, acuerdos de asignación de mercado), accesos restringidos a los portales de información, carteles de licitación confusos y/ o con elevados requerimientos para el mercado de ofertas, carteles con poca información (déficit o carencia de visión de innovación por parte del contratante) y colusión de funcionarios públicos. La emisión periódica de informes analíticos, con recomendaciones sobre la eficiencia y transparencia del sistema es una reforma de prioridad alta. Guatecompras debe habilitar la generación de información periódica, con indicadores que faciliten el análisis de las contrataciones y que permitan realizar seguimiento y recomendaciones sobre la efectividad del sistema y mejoras. Por otra parte, mejorar las rutinas de filtros de información y habilitar banderas o alarmas de prevención servirán para detectar inconsistencias y evitar actividades irregulares en la contratación. En una próxima revisión a la normativa de contratación pública, podría incorporarse la independencia para el órgano resolutorio de reclamaciones, así como mayor oportunidad en la respuesta.⁷⁰

12. Disponibilidad de recursos (Fortaleza institucional: **Media; Efectividad: **Media**; Prioridad de reforma: **Baja**)**

70. Esta institución evalúa los sistemas, procesos y herramientas existentes para garantizar la disponibilidad de efectivo cuando sea necesario para efectuar los pagos de las inversiones públicas. La primera dimensión evalúa el proceso de previsión del flujo de efectivo. La segunda dimensión revisa la existencia de arreglos de gestión de efectivo para garantizar los pagos puntuales. Por último, en la tercera dimensión se analiza si los flujos de financiamiento externo están integrados con la estructura de cuentas bancarias del gobierno que está bajo la supervisión del

⁶⁹ Número de Operación Guatecompras.

⁷⁰ A través de la Entidad Red Ciudadana y con el apoyo de USAID se está trabajando en la implementación del estándar de open contracting partnership en Fase I y Fase II. También se está trabajando en la implementación de banderas.

tesoro o el Ministerio de Hacienda. El gasto de capital debe comprometerse de acuerdo con previsiones fiables de tesorería, y el efectivo debe estar disponible cuando sea necesario para cumplir las obligaciones contractuales de pago. Si los pagos se retrasan, se producen atrasos en la ejecución de los proyectos. Una acumulación sistemática de atrasos podría afectar gravemente a la reputación financiera del gobierno y a los costes de los proyectos de capital, así como al suministro de bienes y servicios.

71. Las unidades ejecutoras pueden iniciar la contratación administrativa apoyadas en una certificación de disponibilidad presupuestaria (CDP), y los planes de caja incorporan las solicitudes de desembolso de las unidades ejecutoras, sin embargo, el pago efectivo está sujeto a la disponibilidad de recursos. La normativa obliga a la emisión de certificaciones de disponibilidad presupuestaria y financiera para que inicie la contratación administrativa. Para proyectos de ejecución multianual, el CDP se emite por el contenido anual del presupuesto aprobado. Las entidades ejecutoras de proyectos remiten a la DTP sus propuestas de ejecución física y financiera. La definición de cuotas de ejecución y pago la realiza el Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria (COPEP),⁷¹ cuyas resoluciones son formalmente establecidas en un acta de sesión. Las decisiones se toman con base en la posición de caja y se establecen cuotas de compromiso cuatrimestralmente, con periodicidad mensual para cuotas de devengado y pagado. Ello da certeza de la ejecución, pero condicionada a la disponibilidad de efectivo cuando se solicite el pago. En caso de requerirse las entidades ejecutoras de proyectos de infraestructura pueden solicitar a la DTP, la liberación de una cuota superior al monto asignado para el siguiente cuatrimestre.

72. El plazo de pago de facturas y del efectivo depósito electrónico de pago está establecido vía normativa, sin embargo, no existe un seguimiento sistemático que permita identificar atrasos de pagos. La normativa de contratación administrativa establece 30 días para el pago, una vez aceptado el bien o servicio, y la Tesorería Nacional (TN), como norma de calidad,⁷² ha establecido un máximo de 78 horas para el depósito bancario a la cuenta del beneficiario final, una vez ordenado el mismo en el SIGES, por el ente correspondiente. Como norma de calidad la TN monitorea a través del SICOIN un indicador de liquidez que refleja el tiempo de respuesta de pago.⁷³ Por otra parte, la LOP establece que los devengados no pagados al cierre del periodo fiscal, pueden pagarse en el siguiente año con cargo a las disponibilidades presupuestarias de cada ente, dando así continuidad a la gestión y seguridad jurídica a los acreedores. No obstante, no se tiene información sobre los retrasos de pago que se están produciendo desde el recibo de la factura por parte del ente contratante, su inclusión al sistema SIGES y el ordenamiento de pago, información que permitiría medir la eficiencia del sistema y detectar conductas irregulares.

73. El financiamiento externo para proyectos de inversión está plenamente incorporado a la Cuenta Única del Tesoro (CUT). La estructura de la CUT incluye los recursos provenientes de fuentes de financiamiento externo, clasificándolos en cuentas registrales individuales por unidad ejecutora y fuente de financiamiento. Los depósitos monetarios que respaldan estos registros se

⁷¹ órgano colegiado conformado por el Viceministerio de Administración Financiera, la DTP, DCP, DAPF, DCE y TN (acuerdo ministerial 66-2014),

⁷² Proceso Gestión de Caja. Certificación por ISO 9001:2015 a partir del año de 2018.

⁷³ El promedio para el mes de abril 2023 fue de 1.27 días.

encuentran en el Banco de Guatemala (BANGUAT) en cuentas separadas de los recursos nacionales o recursos del tesoro. Se mantienen en la moneda original de desembolso (dólares, quetzales y euros) y los desembolsos se procesan sin retrasos. La TN ha indicado que los pagos de proyectos de infraestructura financiados externamente, no se condicionan por la liquidez global del tesoro, motivo por el que los recursos de desembolsos externos se mantienen en cuentas separadas, en el BANGUAT. Los fondos provenientes de donaciones se incorporan a la CUT, solo si los convenios con los organismos donantes lo permiten, de lo contrario se depositan en cuentas monetarias en la banca comercial a nombre de la entidad beneficiaria.

74. Disponer de información oportuna y clara sobre el avance de la gestión de pago desde la recepción de facturas hasta el efectivo depósito bancario en las cuentas del acreedor permite medir la disponibilidad efectiva de recursos financieros. El SIGES, debe permitir dar trazabilidad a los pagos realizados desde la emisión de la factura por parte de los proveedores hasta el efectivo pago por parte de la TN. La identificación de demoras en el pago y las razones de estas, permitirán transparentar procesos y fortalecer la programación de cuotas de devengado y caja. Las numerosas modificaciones presupuestarias evidencian dificultades de ejecución presupuestaria y probablemente falta de precisión en las estimaciones de necesidades financieras. Analizar las desviaciones de la programación financiera con los entes ejecutores de proyectos podría identificar la necesidad de reforzar buenas prácticas de programación financiera. Entre más precisas las estimaciones de necesidades de recursos financieros de los proyectos, más confiable será el programa de caja de la TN.

13. Gestión y supervisión de la cartera de inversión (Fortaleza institucional: **Media; Efectividad: **Baja**; Prioridad de reforma: **Alta**)**

75. Esta institución está dedicada a analizar la gestión y el seguimiento adecuado de la cartera de inversiones. La primera dimensión evalúa si se realiza un seguimiento centralizado de los grandes proyectos con respeto a las metas financieras y físicas. La segunda dimensión examina si existen normas y reglas para reasignar fondos entre proyectos. La tercera dimensión se centra en la existencia de evaluaciones ex post de los principales proyectos que se utilizarán para ajustar las políticas y procedimientos de formulación, evaluación y ejecución de los proyectos.

76. La SEGEPLAN realiza un seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión pública, pero sin un enfoque específico sobre los proyectos más grandes ni un análisis de su avance acumulado. El marco legal⁷⁴ prevé que la SEGEPLAN realice un adecuado seguimiento con el objetivo de medir la eficiencia en el uso del gasto público incluyendo el dedicado a la inversión pública. La SEGEPLAN entrega al Parlamento un informe cada trimestre sobre el cumplimiento de las metas y produce un informe mensual dedicado al seguimiento de las inversiones públicas, agregando datos de los proyectos en el SNIP. Esos informes muestran la ejecución financiera y física de la inversión pública a nivel agregado por sectores, departamentos y entidades.⁷⁵ Al nivel de proyecto, se puede ver en el SNIP la etapa del ciclo⁷⁶ en que se sitúa un proyecto. Sin embargo, el

⁷⁴ Ley Orgánica de Presupuesto y sus reglamentos.

⁷⁵ Administración central, entidades descentralizadas, autónomas y organismos de control, gobiernos locales.

⁷⁶ Registro, en ejecución, terminado.

seguimiento de la ejecución financiera y física⁷⁷ se realiza solamente con respeto a la presupuestación anual. Al seguimiento de la SEGEPLAN le falta una visión plurianual de la ejecución acumulada de la inversión pública y un diagnóstico formal sobre la ejecución física y financiera acumulada, explicando los retrasos y los sobregastos. Además, no hay un enfoque específico sobre los proyectos más grandes, ni se identifican como tal.

77. El marco legal establece normas y procesos para la reasignación de fondos entre proyectos de inversión. El artículo 32 de la LOP rige las transferencias y modificaciones presupuestarias incluyendo la reasignación de fondos entre proyectos de inversión y obras durante la ejecución del presupuesto. El proceso de reasignación requiere la aprobación de la DTP para las transferencias entre diferentes instituciones y, dentro de una institución, para las transferencias que afectan proyectos de inversión de diferentes programas. Cuando se trata de transferencias entre obras dentro de un mismo proyecto de inversión o subprograma, se requiere únicamente la aprobación del ministerio sectorial. Todas las transferencias deben ser notificadas al Congreso y a la Contraloría General de Cuentas. Los ministerios sectoriales pueden pedir hasta cuatro transferencias al mes,⁷⁸ pero no existen techos sobre el monto autorizado de las transferencias. En la práctica, los montos de las transferencias son importantes (tabla 10) y el MINFIN aprueba la mayoría de las transferencias, comprobando solamente si cumplen con las condiciones del marco legal, sin analizar su fundamento económico. Resalta que no se puede establecer vínculo entre traslados y velocidad de implementación de proyectos.

Tabla 10. Reasignaciones de fondos durante la ejecución presupuestaria (en millones de Q.)

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Presu- puesto inicial	Durante año										
Construcción carretera norte tramo agua caliente Sanarate	0	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Construcción carretera norte tramo Sanarate - el rancho	330	177	330	280	234	168	234	169	234	158	0	31
construcción carretera franja transversal del norte	150	80	150	49	92	35	92	67	92	3	108	45
Ampliación carretera a cuatro carriles tramo CA2 Tecun Uman	0	0	0	0	0	21	0	0	0	0	0	0
Construcción carretera de Chimaltenango	190	183	190	225	38	107	38	16	38	0	0	0
Ampliación carretera CA2 oriente Escuintla - Pedro de Alvarado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0	0

Fuente: Misión según datos del MINFIN

78. No existen evaluaciones ex post de los proyectos que podrían mejorar la gestión de la inversión pública. La guía FEPIP menciona el potencial uso de evaluaciones ex-post con el objetivo de medir el cumplimiento de los resultados y de analizar la pertinencia, eficacia e impacto del proyecto, pero no se realizan. Por un lado, la Dirección de Análisis y Seguimiento de la SEGEPLAN

⁷⁷ Hay referencias a las metas físicas anuales, pero no es claro si son las del contrato inicial u otras revisados durante la implementación del proyecto.

⁷⁸ Por las transferencias que realicen dentro del ministerio (artículo 9 de la ley del presupuesto general por 2023).

se centra en visitas de campo a los proyectos que se hayan terminado. Por el otro, los ministerios sectoriales no realizan evaluaciones ex-post y sus unidades de auditoría interna se dedican al monitoreo de la ejecución de los POA y del cumplimiento de las normas atinentes a los proyectos, sin evaluar los costos y resultados de estos.

79. El mejoramiento del seguimiento financiero y físico de los grandes proyectos al nivel plurianual es una prioridad alta. SEGEPLAN debería establecer una lista de los grandes proyectos o proyectos de inversión prioritarios del país según varios criterios, entre otros los montos y las prioridades del convenio “Guatemala no se detiene”. SEGEPLAN debería publicar cada trimestre un tablero de seguimiento presentando el avance físico y financiero acumulado, no solamente del año en curso, de al menos los grandes proyectos de inversión pública del país. Ese tablero permitiría una mayor transparencia sobre el avance (y los retrasos) de los proyectos y respaldaría las decisiones de transferencias presupuestarias aprobadas por la DTP. Más allá del monitoreo de las tasas de ejecución, hace falta dar seguimiento a la vida de los proyectos. También, como lo prevé la guía FEPIP, la implementación de un proceso de evaluación ex post con un enfoque de gestión por resultados debería ser una prioridad de la dirección de análisis y seguimiento de SEGEPLAN.

14. Gestión de la ejecución de proyectos (Fortaleza institucional: **Media; Efectividad: **Baja**; Prioridad de reforma: **Media**)**

80. Esta institución evalúa la gestión y control adecuado de los proyectos por los ministerios u organismos durante su ejecución. En primer lugar, se examina que elaboren una programación de la ejecución antes que inicie. En segundo lugar, analiza si se siguen normas o guías para realizar ajustes si es necesario. Finalmente, se analiza la realización y publicación de auditorías externas ex post de los grandes proyectos.

81. El marco institucional requiere que los planes de ejecución se preparen antes de la aprobación de un proyecto, pero no exige la identificación de responsables individuales para cada proyecto, aunque en la práctica se asignan. La guía FEPIP y las normas SNIP establecen que las entidades ejecutoras deben presentar cronogramas detallados de la ejecución financiera y física de un proyecto antes de ser aprobado por SEGEPLAN. Además, la guía FEPIP menciona que se debe identificar claramente la entidad responsable de la administración del proyecto. Sin embargo, no obliga a nombrar por cada proyecto una persona responsable de administrar y supervisar la ejecución. En la práctica, los ministerios sectoriales nombran un responsable del seguimiento diario para cada proyecto, aunque su nombre no esté sistemáticamente incluido en la boleta registrada en el SNIP.

82. Aunque existen normas para ajustar el costo de los proyectos, con límites y con autorización de SEGEPLAN, en práctica los ajustes aumentan fuertemente los costos iniciales sin que se realice una nueva evaluación. La ley de contrataciones del Estado y las normas del SNIP establecen que para ajustar el costo de un proyecto que conlleve una modificación presupuestaria, las unidades ejecutoras requieren la emisión de una nueva opinión técnica de SEGEPLAN. Dependiendo del monto de la modificación (menos de 20 por ciento o entre 20 por ciento y 40 por ciento), se deben registrar varios documentos que justifican las modificaciones. En práctica, los ministerios sectoriales usan con gran frecuencia las opciones de ajuste, hasta diez veces durante un año por proyecto, y por montos significativos. Notablemente, sobre una muestra de

5 proyectos del fondo social de solidaridad, se registra ajustes de un monto promedio de 20 por ciento con respecto al costo inicial. Esos ajustes usualmente se deben a modificaciones de los proyectos o pagos atrasados. De ese modo, los ajustes sucesivos cuestionan la credibilidad de los montos inicialmente registrados. Cuando la norma lo requiere, SEGEPLAN emite una nueva opinión técnica. Pero la SEGEPLAN no registra los sobrecostos que producen los ajustes y sobre todo no realiza una nueva evaluación costo/beneficio del proyecto.

83. La Contraloría General de Cuentas (CGC) tiene en su mandato la auditoría ex post de los gastos incluyendo los relacionados con los proyectos de inversión pública, pero sus reportes no se centran en los gastos totales de los proyectos. Con aplicación del marco legal, la CGC realiza auditorías ex post de los gastos incluyendo los de inversión pública. Esos informes permiten medir el cumplimiento de los requerimientos legales y financieros (notablemente relacionados con licitaciones o estudios de factibilidad) y proveen elementos sobre la realización física de los proyectos. Sin embargo, los informes de la CGC no analizan sistemáticamente el costo total de los proyectos comparándolos con los datos del contrato inicial. Además, no se encuentra evidencia de debates por el Parlamento de los informes, ni modificaciones de la práctica directamente relacionadas a los hallazgos de la CGC.

84. El marco institucional debería exigir que se designe una persona responsable de cada proyecto y los ajustes del costo de los proyectos deberían ser más controlados por SEGEPLAN. En la guía FEPIP, se podría incluir el requisito de nombrar una persona responsable de cada proyecto. Tomando en cuenta la frecuencia de los cambios y los ajustes de los montos de los proyectos, SEGEPLAN debería registrar para los mayores proyectos en un tablero todos los ajustes superiores a 10 por ciento, y realizar una nueva evaluación costo/beneficio de los proyectos cuando los ajustes representan, por ejemplo, más de un 20 por ciento del valor inicial del proyecto. Además, la CGC podría introducir elementos de análisis sobre el costo total de los proyectos.

15. Monitoreo de los activos públicos (Fortaleza institucional: Baja; Efectividad: Baja; Prioridad de reforma: Media)

85. Esta institución revisa el seguimiento de los activos fijos públicos, si se registran adecuadamente, si se actualizan con regularidad y si se informa de su valor y depreciación en los estados financieros anuales. La supervisión de los activos públicos y las evaluaciones del estado de los activos promueven los planes de mantenimiento. Los registros de activos fijos proporcionan información sobre los activos físicos que se puede utilizar tanto a efectos de planificación como para determinar la financiación del mantenimiento. La revaluación y la depreciación deben actualizarse periódicamente sobre la base de metodologías definidas.

86. No existe un requisito legal o reglamentario para el registro sistemático de los activos fijos no financieros. El MINFIN ha definido que la Dirección de Bienes del Estado es responsable de mantener un registro consolidado, moderno, seguro y eficiente del patrimonio del Estado. Sin embargo, no ha emitido una política contable, o reglamentaria para el registro de los activos fijos no financieros. El registro se realiza de manera descentralizada por las entidades públicas y la frecuencia es particular de cada ente. Al respecto la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) ha indicado que está en proceso la implementación de Normas Internacionales de Contabilidad para el

Sector Público (NICSP), que contemplan política para el reconocimiento y registro de propiedad planta y equipo.

87. Si bien no hay evidencia de la exhaustividad de los registros contables de los activos fijos, los estados financieros emitidos por la contabilidad del estado incluyen los saldos de la cuenta propiedad, planta y equipo. Los estados financieros revelan el activo fijo, y las construcciones en proceso. La DCE ha indicado que se realizan algunos registros ad hoc. Por ejemplo, la DGC ha realizado un inventario de rutas, por tipo de construcción y kilometraje, pero no se registra contablemente su valor. El registro de bienes del Estado es parcial y el mismo alimenta los registros patrimoniales, pero no es sistémico y no sigue estándares contables y de frecuencia con la que se actualiza inventario y revalorizan o dan de baja activos.

88. La ausencia de políticas contables para el registro, inclusión y revelación de los activos fijos en los estados financieros se traduce por la falta de registro de la disminución de valor de estos. Las NICSP dan una clara orientación para solventar la necesidad de reconocer, registrar y valorar los activos fijos. El recuadro 10 resume la NICSP17, base para una emisión de política contable, si se requiere una convergencia o su aplicación pura, la adopción, que defina el registro sistemático de los activos no financieros.

Recuadro 9. Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público: NICSP17

Objetivo: establecer reglas para el reconocimiento inicial y la contabilidad posterior (determinación del valor en libros y los cargos por depreciación y las pérdidas por deterioro) para propiedad, planta y equipo (PPE) para que los usuarios de los estados financieros puedan discernir la información sobre la inversión de la entidad en su PPE y los cambios en dicha inversión.

Los elementos de PPE tienen que ser reconocidos como activos si, y solo si, es probable que los beneficios económicos futuros o el potencial de servicio asociado con el elemento fluirá para la entidad, y el costo o el valor razonable del elemento puede ser medido confiablemente.

La NICSP 17 permite la selección del modelo de contabilidad para toda una clase de propiedad, planta y equipo: – Modelo del costo: El activo es llevado al costo, menos depreciación acumulada y pérdidas por deterioro. – Modelo de revaluación: El activo es llevado a la cantidad revaluada, la cual es el valor razonable a la fecha de la revaluación, menos la subsiguiente depreciación.

Fuente: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications

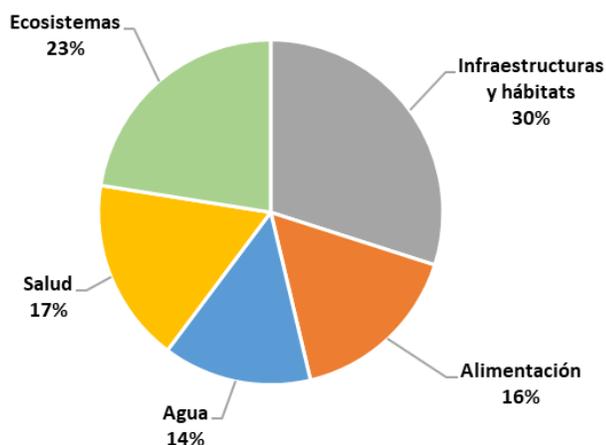
89. La emisión de política contable de aplicación general para todo el sector público para el reconocimiento, medición y revelación de activos fijos; su depreciación, amortización o agotamiento; reevaluación y reducción al valor recuperable es una reforma de prioridad media. Implementar normas de calidad de la información contable, y especialmente sobre registros de los activos fijos, aumentará enormemente la transparencia de la situación patrimonial. La información sobre activos está subvalorada y en el marco de sus esfuerzos por aplicar las NICSP, el Estado podría a corto plazo aplicar los criterios de la NICSP 17. Es ideal que el registro y control de activos esté integrado o interoperando con el sistema contable central (SICOIN). De esta forma las actualizaciones de stocks se reflejarán en forma automática en el sistema contable. En los casos en los que la integración no sea posible, pueden realizarse procedimientos de control de stocks y actualizaciones fuera de línea, que promuevan la consistencia entre el registro de activos y los datos revelados en estados financieros.

IV. Evaluación de la gestión de la inversión pública en materia de cambio climático (C-PIMA)

A. CAMBIO CLIMÁTICO E INVERSIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA

90. Guatemala es un país altamente vulnerable a una serie de amenazas como lluvias extremas, sequías, ciclones tropicales, olas de calor, heladas, inundaciones (fluviales, urbanas, costeras), incendios forestales, terremotos, tsunamis, actividad volcánica y deslizamientos de tierra. El índice del Informe de Riesgo para 2023 sitúa a Guatemala en el puesto 35 de 191 países con una clase de riesgo que se caracteriza como alto.⁷⁹ Se prevé que estas amenazas planteen mayores riesgos en el futuro a medida que aumente la volatilidad del clima. El calor extremo y la tendencia al aumento de la temperatura, junto con el alto riesgo de escasez de agua, hacen que el país sea muy vulnerable. Además de estas exposiciones Guatemala ocupa el puesto 135 de 189 países en el Índice de Desarrollo Humano (datos de 2021), lo que hace que las vulnerabilidades al clima puedan tener un mayor efecto en la población y puedan limitar sus condiciones de vida.⁸⁰ Si bien se ha observado un aumento de las precipitaciones anuales de 122 mm, ha sido esporádico y geográficamente disperso, por lo que no ha paliado el aumento de las temperaturas⁸¹ y sus efectos. El índice de vulnerabilidad de la Universidad de Notre Dame (ND-GAIN 2020) y los estudios del FMI sobre resiliencia climática⁸² muestran que las estructuras energéticas, de transporte y zonas urbanas son principalmente afectadas (figura 25).

Figura 25. Guatemala: Composición de la vulnerabilidad por sectores



Fuente: Estimaciones del personal IMF.

⁷⁹ Informe del riesgo 2023 es un índice que mide el riesgo de catástrofes y crisis humanitarias y la influencia de las condiciones de su ocurrencia en el desarrollo sostenible. <https://es.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>

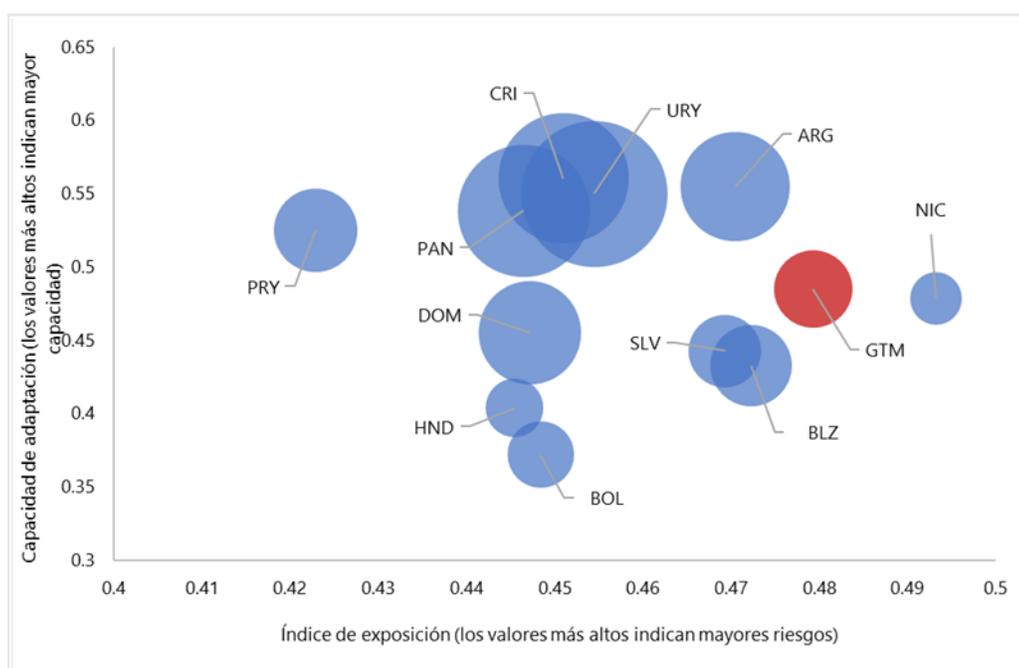
⁸⁰ Human Development Index 2021, Guatemala. <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/GTM>

⁸¹ Se registra un aumento de 0.8 °C en los últimos 20 años. Guatemala Nationally Determined Contributions 2021. <file:///C:/Users/wb465905/OneDrive%20-%20WBG/Desktop/PIMA/NDC20Guatemala%25202021.pdf>

⁸² Ver <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/resilience-building#Fiscal%20Resilience>.

91. Se prevé que a finales de siglo la temperatura aumente entre 1°C y 4°C, mientras que las precipitaciones anuales disminuirán entre 500 mm y 1100 mm en todo el país.⁸³ En los últimos años, Guatemala ha sufrido desastres provocados por fenómenos naturales como inundaciones, sequías, terremotos, incendios forestales y deslizamientos de tierras que han tenido graves consecuencias en cuanto a pérdida de vidas, medios de subsistencia y potencial económico. Se estima que alrededor del 75 por ciento de la población vive en áreas expuestas a inundaciones, sequías y deslizamientos de tierra, lo que ha resultado en pérdidas económicas debido a eventos hidrometeorológicos de alrededor de USD 1,320 millones en la última década (2010-2019).⁸⁴ Además, la escasa adaptación de las infraestructuras y otros activos fijos de Guatemala, traducida por ejemplo en frecuentes interrupciones de carreteras por derrumbes de tierras, inundaciones o agujeros, hace al país aún más vulnerable a los efectos del cambio climático (figura 26). La situación del cambio climático en Guatemala exige una acción inmediata, dado que el país se encuentra en el puesto 144 a nivel mundial en términos de preparación para enfrentar problemas climáticos.⁸⁵

Figura 26. Guatemala: Capacidad de adaptación y exposición



Fuente: Estimaciones del personal IMF.

92. En los últimos 30 años, Guatemala ha experimentado un aumento en los desastres provocados por fenómenos naturales con costos elevados en términos de pérdidas económicas. De 1992 a 2022, Guatemala experimentó 97 desastres provocado por fenómenos naturales en comparación con 22 en los 30 años anteriores, 1 los treinta anteriores y 4 de 1899 a

⁸³ Guatemala Nationally Determined Contributions 2021. <file:///C:/Users/wb465905/OneDrive%20-%20WBG/Desktop/PIMA/NDC20Guatemala%25202021.pdf>

⁸⁴ Ibid

⁸⁵ Notre Dame Global Adaptation Initiative, 2020, Guatemala. <https://gain-new.crc.nd.edu/country/guatemala>

1929. Las pérdidas de 1992 a 2022 se valoraron en 4,225 millones de dólares, contra 605 millones de dólares de 1961 a 1991 ajustados por la inflación.⁸⁶

93. Según USAID, la actual degradación de los recursos naturales debida a factores como la sobreexplotación, la deforestación y las prácticas agrícolas de "tala y quema" está provocando un mayor empobrecimiento de estos recursos.⁸⁷ La contribución de Guatemala a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) es insignificante (figura 28).⁸⁸ Con la tendencia creciente de importación de energía es probable que las emisiones de GEI tenderán a crecer.

Figura 27. Guatemala: Producción de energía por fuentes (% del total)

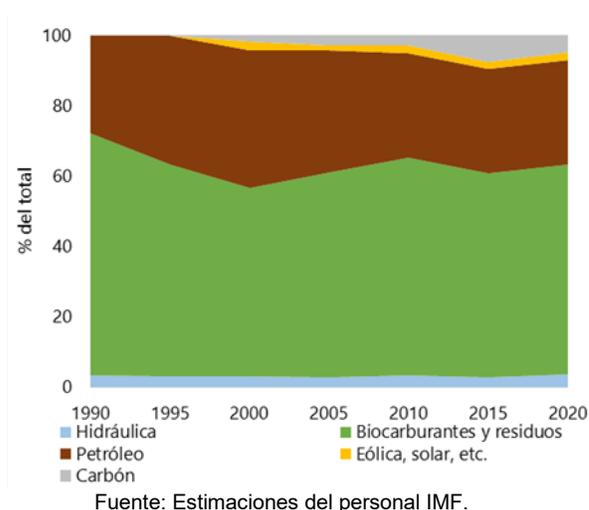
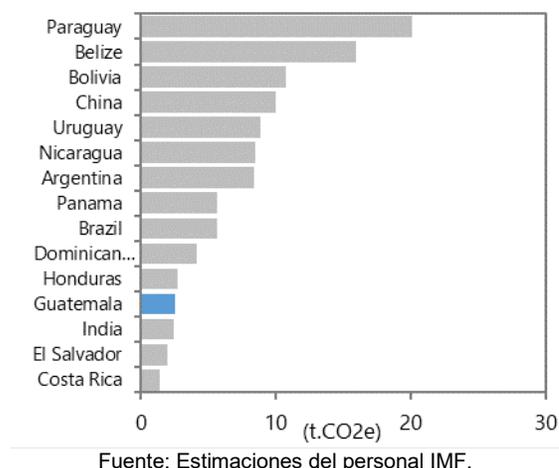


Figura 28. Guatemala: Emisiones per cápita de GEI. FMI-Climate Policy Assessment Tool



94. El gobierno ha hecho grandes avances desde la NDC de 2015 y cuenta con un marco integral mejor informado para abordar la reducción de las emisiones de GEI. Para acompañar estas ambiciones, se han fortalecido los arreglos institucionales, el marco regulatorio, las políticas y las metodologías, validadas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Los objetivos de desarrollo de Guatemala están alineados con el plan de desarrollo K'atun y la Estrategia Nacional de Desarrollo con Bajas Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Los esfuerzos de mitigación presentados en las NDC, actualizadas en 2021, se centran en el uso del suelo, la silvicultura, la energía, la agricultura, los procesos industriales y los residuos. Mientras que los esfuerzos de adaptación se centrarán en las zonas marinas costeras, la agricultura, la ganadería y seguridad alimentaria, los recursos forestales, los ecosistemas y las áreas protegidas, la gestión de los recursos hídricos, la salud humana y las infraestructuras. El Gobierno ha emprendido un amplio proceso de consulta, así como un análisis de los costos y las lagunas financieras, para trazar una

⁸⁶ International disasters database. Guatemala. <https://public.emdat.be/data>

⁸⁷ USAID Climate Country Profile, 2022. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-03/2022-USAID-Guatemala-Climate-Change-Country-Profile.pdf>

⁸⁸ International Energy Agency, Guatemala. <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/energy-statistics-data-browser?country=GUATEMALA&fuel=Energy%20supply&indicator=TESbySource>

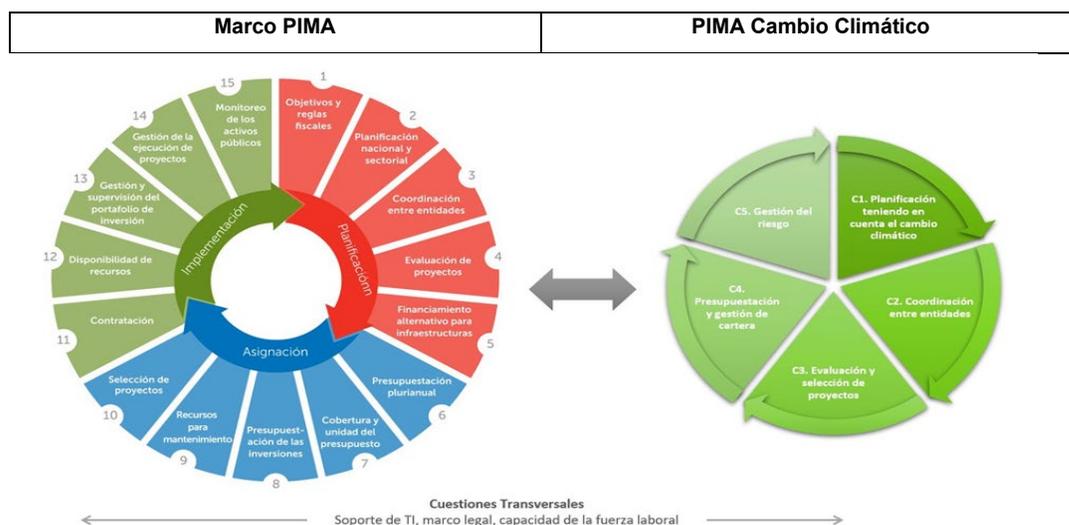
hoja de ruta sobre cómo hacer realidad estos esfuerzos y los objetivos de la NDC de reducción del 11.2 por ciento de las emisiones previstas para 2030 con recursos propios y con el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional, hasta un 22.6 por ciento de sus emisiones totales con respecto al escenario tendencial estimado para ese año.

95. La inversión pública, ya incluida en los retos climáticos del gobierno, desempeñará un papel clave en la descarbonización de las infraestructuras del país y en la mitigación de los efectos del cambio climático. La Actualización de la NDC de Guatemala 2021, presentada ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) refiere que, para adaptación de la infraestructura, “no hay metas definidas sino una hoja de ruta” (p.12). Así mismo, se presenta como un logro la preparación de una propuesta de lineamientos para actualización de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial, con la inclusión de un eje de adaptación al cambio climático y resiliencia. En materia de mitigación, hay una medida de largo plazo (ENE-1), “Priorizar energía limpia para la generación de energía eléctrica”, que la NDC reconoce que entre 2021-2030 no generará reducciones de emisiones reportables. Otra medida (ENE-3) requiere que “80 por ciento de la generación eléctrica proviene de energías limpias para 2030”. El Plan Nacional de Energía 2017-2032, publicado en 2016, que se asume como de carácter indicativo, presenta un conjunto de medidas de aprovechamiento sostenible de los recursos renovables y de eficiencia y ahorro energético, para el cumplimiento de los retos de mitigación del país. La Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones para Guatemala, desarrollada en 2018 con el apoyo de USAID, presenta opciones de mitigación por sector y sus análisis económicos.

B. EL MARCO DEL PIMA SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

96. La Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública en materia de Cambio Climático (C-PIMA) evalúa cinco prácticas clave de gestión de la inversión pública desde la perspectiva del cambio climático y es una ampliación del marco PIMA existente. Existe un gran parecido entre las instituciones C-PIMA y las instituciones PIMA correspondientes, aunque algunas de las instituciones C-PIMA combinan dimensiones de diferentes instituciones PIMA, y la institución 5 en C-PIMA (gestión de riesgos) no tiene equivalente en PIMA. La figura 29 describe los principales elementos de C-PIMA e ilustra la relación entre PIMA y el módulo C-PIMA.

Figura 29: Marco de evaluación de la gestión de la inversión pública sobre el cambio climático



Fuente: Guía C-PIMA

97. El C-PIMA abarca las siguientes cuestiones específicas (el cuestionario detallado del C-PIMA figura en el Anexo 4:

- **C1. Planificación teniendo en cuenta el cambio climático:** Alinear los planes nacionales y sectoriales y las carteras de inversión asociadas con los objetivos climáticos es esencial para transformar las infraestructuras del sector público hacia la resiliencia climática y la sostenibilidad. La fase de planificación es especialmente relevante para incorporar el clima a las regulaciones sobre el uso del suelo y a los códigos de edificación.
- **C2. Coordinación entre entidades:** La inversión pública puede implicar a varios niveles de gobierno, empresas públicas y APP. Integrar consideraciones verdes en la gestión de la inversión pública significa, por tanto, coordinar todos los niveles y entidades del sector público, así como las iniciativas conjuntas con el sector privado.
- **C3. Evaluación y selección de proyectos:** Se trata de una fase crucial en el proceso de toma de decisiones sobre grandes proyectos de infraestructura. Determina qué proyectos se llevan a cabo y garantiza que se dé prioridad a las inversiones más eficaces y eficientes. Es esencial que en esta fase se incluyan análisis relacionados con el clima sobre los impactos de las inversiones en materia de mitigación y adaptación.
- **C.4 Presupuestación y gestión de cartera:** La inversión verde y los fondos para el mantenimiento de la infraestructura pública deben presupuestarse y ser objeto de información a través del presupuesto anual y otros instrumentos fiscales como el marco de gasto a medio plazo y los estados financieros del gobierno. La gestión de activos, así como las auditorías y revisiones a posteriori también deberían tener en cuenta los objetivos climáticos.
- **C5. Gestión del riesgo:** El cambio climático conlleva riesgos que podrán tener repercusiones sobre las infraestructuras públicas y el presupuesto. Es importante que las estrategias de gestión de catástrofes naturales y los análisis de riesgos fiscales incorporen tales riesgos, y

que las estrategias de mitigación de riesgos también tengan en cuenta las consideraciones climáticas.

C. EVALUACIÓN DETALLADA Y RECOMENDACIONES

C1. Planificación con conciencia climática (Fortaleza institucional: **Media**; Prioridad de reforma: **Media**)

98. La primera institución del C-PIMA evalúa si la inversión pública se planifica desde la perspectiva del cambio climático. El objetivo de esta institución es evaluar en qué medida la planificación de la inversión pública tiene en cuenta la necesidad de adaptación al cambio climático y su mitigación. La primera dimensión de esta institución pregunta si las estrategias y planes de inversión pública son coherentes con los objetivos climáticos del gobierno y con los resultados esperados. La segunda dimensión estudia si las normativas del gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales exigen que la planificación espacial y urbana y los códigos de construcción tengan en cuenta los riesgos climáticos. La tercera dimensión evalúa la existencia de apoyo centralizado para la planificación de la inversión pública teniendo en cuenta el cambio climático.

99. Los objetivos y metas climáticas del gobierno están considerados en las estrategias para la infraestructura, aunque no configuran ninguno de los ejes prioritarios del gobierno. Estos ejes, basados en el Plan K'atun de 2014 que aborda el cambio climático y sus impactos, incorporan objetivos climáticos, que han sido desarrollados en años recientes. Respondiendo a un reto en la NDC de lograr una reducción del 11.2 por ciento de las emisiones de GEI previstas para 2030, el Plan Nacional de Energía 2017-2032 presenta una estrategia basada en el aprovechamiento sostenible de los recursos renovables y en la eficiencia energética. El Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC), aprobado en 2016, incluye objetivos cuantificados referentes a infraestructura estratégica afectada por eventos climáticos extremos, particularmente la red vial. La CONRED está definiendo, en un plan de reducción de riesgos de desastres, objetivos que incluirán adaptación de la infraestructura. Los Planes de Adaptación al Cambio Climático, preparados en 2022 por el MARN y la SEGEPLAN para cada uno de los 22 departamentos, no incluyen adaptación de la infraestructura, solo objetivos de recuperación de infraestructura vital dañada por eventos climáticos.

100. Las normativas sobre edificación no abordan los riesgos climáticos y no existe ninguna obligación legal de hacerlo, pero SEGEPLAN ha incluido mitigación y adaptación climática en su guía de ordenamiento territorial. El PANCC incluye como objetivo para las municipalidades “actualizar y aplicar estándares y regulaciones de construcción y mantenimiento para infraestructura social-vital y estratégica”, pero no hay evidencia de que los reglamentos de construcción hayan sido actualizados (y muchas municipalidades aún no han adoptado reglamentos de construcción). La Norma de Reducción de Desastres publicada en 2021 por CONRED no tiene aún un enfoque climático. La “Guía para la implementación del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial” (PDM-OT), presentada por SEGEPLAN en 2021, refiere a la necesidad de considerar mitigación y adaptación en la elaboración de los PDM-OT, y el MARN está proveyendo capacitación a los municipios sobre cambio climático, pero la mayoría de los municipios no ha aún revisado sus PDM-OT de acuerdo a esta guía.

101. Se ha preparado una Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones para Guatemala, pero no hay guías sobre planes de adaptación. En 2018, con apoyo de USAID y después de consultas a la sociedad civil, se ha publicado un documento, Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones, pero la autoridad de cambio climático, el MARN, no tiene guías ni presta apoyo a la planificación de la inversión desde un punto de vista climático. No hay guías para el desarrollo de estrategias o planes de adaptación. SEGEPLAN ha publicado guías y proporciona capacitación sobre la preparación de proyectos de inversión pública más resilientes al cambio climático, pero no sobre planificación de la adaptación. Algunos departamentos ministeriales, como la DGC, han definido Especificaciones Técnicas Ambientales con enfoque climático, pero también con enfoque en proyectos y no en planes.

102. Siendo Guatemala un país de muy elevada vulnerabilidad a eventos climáticos, es necesario el desarrollo de una estrategia proactiva de adaptación de la infraestructura. Las actuales estrategias de reducción de riesgo de desastres están enfocadas en la mejoría de la resiliencia de la nueva infraestructura, sin aprovechar mapas de vulnerabilidad para identificar prioridades de intervención en la infraestructura construida (por ejemplo, reforzando taludes bajo riesgo de derrumbes de tierras, o añadiendo redundancia a la red de transmisión eléctrica). Igualmente, a nivel municipal hay que adaptar códigos de construcción y planes de ordenamiento territorial a los desafíos creados por los riesgos climáticos.

C2 Coordinación entre entidades (Fortaleza institucional: Baja; Prioridad de reforma: Alta)

103. Esta institución se centra en la coordinación de la toma de decisiones sobre inversiones públicas relacionadas con el clima en todo el sector público. Hace hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque integral del cambio climático. Además del gobierno general, las empresas públicas desempeñan un papel clave en la realización de inversiones relacionadas con el clima. Las tres dimensiones preguntan, a su vez, si las decisiones sobre inversión pública relacionada con el clima están coordinadas en el gobierno central, los gobiernos subnacionales y las empresas públicas.

104. La planificación muy descentralizada de la inversión pública en Guatemala no es complementada por un mecanismo de coordinación de un punto de vista climático. El ente rector de cambio climático, el MARN, no tiene actividades de incentivo, coordinación, o mismo de seguimiento de las inversiones climáticas, y ninguna otra entidad actúa en esta materia. Las iniciativas existentes en términos de cooperación técnica climática, como el apoyo de DGC a municipalidades, son voluntarias.

105. No se comparte información ni hay coordinación de la inversión pública climática de los gobiernos central y subnacionales. El gobierno central, por vía del MARN, realiza capacitación de los gobiernos subnacionales en adaptación y mitigación climática en general (sin enfoque particular en inversión pública), pero no hay coordinación de las planificaciones central y subnacionales de un punto de vista climático. Las Unidades de Gestión Ambiental Municipal (UGAM) tienen responsabilidades en la temática de adaptación al cambio climático, pero la Guía publicada en 2010, ya con enfoque en mitigación y adaptación al cambio climático, no aborda la infraestructura ni la inversión pública.

106. El marco normativo y de supervisión de las empresas públicas no garantiza que sus inversiones relacionadas con el cambio climático sean coherentes con las políticas nacionales sobre esta temática. En un marco de supervisión muy descentralizado, el ente rector de cambio climático no asume responsabilidades de coordinación con las empresas. Sin embargo, la aprobación y obtención de las licencias ambientales de acuerdo a la categoría ambiental de los proyectos de inversión de las EP por el MARN implica una verificación de su compatibilidad con los retos ambientales del gobierno, qué significa que las acciones son verificadas, pero no la inacción. En los ministerios de tutela, no hay evidencia de coordinación con las empresas públicas en materia climática, o de seguimiento de sus inversiones desde un punto de vista climático.

107. Se verifica la necesidad de coordinación de la inversión pública desde un punto de vista climático, integrando gobierno central, municipalidades, comunidades, empresas públicas, APP y concesiones, maximizando el impacto climático. El MARN tiene en eso un papel central en el apoyo a la planificación de la inversión climática, seguimiento de su ejecución y monitoreo de resultados. La Guía para las UGAM debería ser actualizada, introduciendo un abordaje climático de la inversión pública municipal.

C3 Evaluación y selección de proyectos (Fortaleza institucional: **Media; Prioridad de reforma: **Media**)**

108. Esta institución evalúa si la evaluación y selección de proyectos incluyen análisis y criterios relacionados con el clima. Es necesario garantizar que se dé prioridad a las inversiones más eficaces y eficientes para solucionar un problema o atender un déficit, teniendo en cuenta al mismo tiempo las consideraciones relativas al cambio climático. La primera dimensión de esta institución se refiere a si la evaluación ex-ante de los grandes proyectos de infraestructura requiere análisis relacionado con el clima de acuerdo con una metodología estándar. La segunda dimensión pregunta si el marco de las asociaciones público-privadas (APP) y concesiones incluye elementos relacionados con el clima. La tercera dimensión evalúa si los elementos relacionados con el clima se incluyen en los criterios de selección de los proyectos de inversión pública.

109. La formulación y evaluación de proyectos de infraestructura se basa en los criterios establecidos en la Ley de Cambio Climático, las Normas del SNIP y la Guía FEPIP. La Ley de Cambio Climático requiere que en la prestación de servicios y producción de bienes se consideren la variabilidad y el cambio climático, y establece que se deben adoptar nuevas prácticas que permitan una producción tal que no se vea afectada por los efectos del cambio climático. Por su parte las normas del SNIP incluyen una sección sobre análisis de riesgo y adaptación al cambio climático, complementada por un anexo más detallado sobre análisis y gestión del riesgo y adaptación al cambio climático en proyectos de inversión pública. A su vez, la Guía FEPIP requiere que en todos los aspectos de la formulación del proyecto se consideren impactos del cambio climático y medidas de mitigación, así como resiliencia en el diseño. Indica además que todas estas medidas deben ser costeadas e incluidas en la evaluación del proyecto. Por último, la herramienta AGRIP incluye una boleta (recuadro 11) específica para aspectos de cambio climático que debe ser completada al analizar la localización de un proyecto durante un estudio de preinversión.

Recuadro 10. Boleta AGRIP referente a Cambio Climático

GOBIERNO DE GUATEMALA SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA CAMBIO CLIMÁTICO

DIRECCIÓN DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO AGRIP

CARACTERÍSTICAS

TIPO DE EVENTO:				
FECHA DEL ÚLTIMO EVENTO:			DURACIÓN DEL EVENTO:	
SE HAN PRESENTADO LLUVIAS TORRENCIALES?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>	DURACIÓN DEL EVENTO:	Hrs.
¿HA HABIDO INUNDACIONES COMO CONSECUENCIA DE ESAS LLUVIAS?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>		
PRECIPITACIÓN	MÍNIMA:	MÁXIMA:	MEDIA:	
TEMPERATURA	MÍNIMA:	MÁXIMA:	MEDIA:	
DAÑOS CAUSADOS A LA INFRAESTRUCTURA	NO SIGNIFICATIVOS	LEVES	SEVEROS	COLAPSO DE ALGUNAS
PÉRDIDAS	SIN IMPORTANCIA	BAJA CONSIDERACIÓN	ELEVADAS	GRAN MAGNITUD
INTERRUPCIÓN DE SERVICIOS	SIN INTERRUPCIÓN DE SERVICIOS	MOMENTÁNEA	PARCIAL	PERIODOS LARGOS
CUANDO HA SUCEDIDO UN EVENTO DE HURACÁN, CUÁL HA SIDO EL DAÑO:				BAJO: MEDIO: ALTO: MUY ALTO:

Fuente: Guía AGRIP

110. El marco para las APP y las concesiones no considera el cambio climático para la asignación de riesgos o la gestión de contratos. El Decreto Número 16-2010, Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, no incluye ninguna referencia al cambio climático. Solo se ha firmado un contrato de APP,⁸⁹ y no existe ningún otro tipo de contrato a largo plazo aprobado a la fecha relacionado con la infraestructura pública. Por lo tanto, existe la oportunidad de incorporar aspectos de cambio climático en el marco legal antes de que se firme cualquier nuevo contrato a largo plazo, por ejemplo para alguno de los proyectos en estudio listados en la tabla 4.

111. Los elementos relacionados con el clima son parte de los criterios utilizados para la selección de proyectos. En el Artículo 10 de la Ley de Cambio Climático se establece que “SEGEPLAN y MINFIN deben dar prioridad a la asignación de recursos económicos a las entidades del gobierno que formulen sus planes, programas y proyectos según lo establecido en este artículo”, es decir incluyendo aspectos de cambio climático. Asimismo, para recibir una opinión técnica favorable por parte de SEGEPLAN los proyectos de inversión pública deben cumplir con lo establecido en las normas SNIP y la guía FEPIP en cuanto a cambio climático.

112. Una prioridad para todos los países es administrar su inversión pública de manera eficiente y efectiva considerando los desafíos relacionados con la mitigación y adaptación al cambio climático. Se han dado los primeros pasos en la dirección correcta al incorporar cambio

⁸⁹ Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla – Puerto Quetzal con Cobro de Peaje.

climático en las normas del SNIP y la Guía FEPIP. Pero para ser útiles como criterios de selección de proyectos, la calidad de los datos proporcionados debe ser adecuada y la forma de introducir la mitigación y la adaptación en el proceso de selección de proyectos debe definirse en lineamientos establecidos que, idealmente, deberían ser públicos. Asimismo, es necesario que la evaluación de los proyectos, incluyendo aquellos que sean candidatos a APP, incorpore los costos y beneficios del abatimiento de emisiones en los casos que corresponda.

C4 Presupuestación y gestión de cartera (Fortaleza institucional: Baja; Prioridad de reforma: Media)

113. El objetivo de esta institución es evaluar cómo se gestiona la cartera gubernamental de proyectos de inversión pública relacionados con el clima, desde la presupuestación hasta la gestión de activos de los proyectos finalizados. La exposición a los riesgos climáticos, así como los objetivos de mitigación del cambio climático, crean la necesidad de prácticas específicas de presupuestación, revisión y mantenimiento de activos para reducir los riesgos y monitorear el rendimiento de los activos y los servicios. Las tres dimensiones de esta institución abarcan: si los proyectos previstos relacionados con el clima se presentan en el presupuesto y los documentos relacionados y con qué nivel de detalle; si se realizan revisiones ex post de los proyectos para examinar sus resultados con respecto a la adaptación al cambio climático y su mitigación; y si las políticas y prácticas de gestión de activos del gobierno abordan los riesgos relacionados con el clima.

114. Se ha avanzado en el diseño de un clasificador presupuestario temático de cambio climático. El objetivo del clasificador temático es reflejar las políticas para reducir la vulnerabilidad, mejorar las capacidades de adaptación y de mitigación de los efectos del cambio climático producto de las emisiones de gases. En el año 2020 el MARN, ente rector del clasificador, publicó una guía para la implementación del clasificador con el fin de que las entidades de línea identifiquen y vinculen las estructuras programáticas y presupuestarias.⁹⁰ Sin embargo, este clasificador no ha sido adoptado por los ministerios y por ende no ha sido utilizado para clasificar proyectos de inversión durante el proceso presupuestario. Se identifican en el presupuesto 2023 diversos gastos ambientales (ver programas del MARN en la tabla 11), pero no se visualizan proyectos de inversión relacionados a cambio climático, a pesar de que ellos existen — por ejemplo proyectos viales con fuertes componentes de adaptación a desafíos climáticos. Hay también proyectos de mitigación de GEI implementados por empresas públicas y por eso no incluidos en el presupuesto.

⁹⁰ <https://www.undp.org/es/guatemala/publicaciones/guia-para-la-implementacion-del-clasificador-tematico-de-mitigacion-y-adaptacion-al-cambio-climatico-2020>

Tabla 11. Programas presupuestarios del MARN relacionados a cambio climático

Programa	Meta para el año 2023	Ejecución a abril 2023
11. Gestión ambiental con énfasis en cambio climático	capacitar 14843 personas	se capacitaron a 2608 personas
	realizar 656 informes	se han realizado 134 informes
	beneficiar a 3279 personas con acciones de adaptación	no se han ejecutado acciones
12. Conservación y protección de recursos naturales y ambiente	realizar 477 eventos de control sobre contaminación	se han realizado 73 eventos
	realizar 30 informes de asesoría	se han realizado 5 informes
	asesorar a 5 entidades sobre manejo de residuos	no se han asesorado entidades
13. Sensibilidad socioambiental y participación ciudadana	capacitar 70909 personas en responsabilidad socioambiental	se han capacitado 19084 personas
	capacitar en temas socioambientales a 2835 personas	se han capacitado 750 personas

Fuente: Presupuesto 2023 y "MARN, Informe rendición de cuentas, primer cuatrimestre 2023".

115. La normativa y las guías metodológicas no prevén evaluaciones ex post ni auditorías para analizar los resultados de las inversiones públicas para la adaptación al cambio climático ni para la mitigación de sus efectos. Los ministerios sectoriales no conducen evaluaciones ex post de los proyectos y las auditorías de la CGC no tienen un enfoque climático. Además, las capacidades del MARN son muy limitadas y no permiten a corto plazo la realización de evaluaciones ex post de los proyectos desde un enfoque de mitigación o adaptación.

116. No se ha emitido normativa de registro o mantenimiento de activos que considere riesgos relacionados con el cambio climático. La ausencia de normativa limita la información relacionada con los factores climáticos (como exposición al riesgo, vulnerabilidad y daños pasados) que puedan tener impacto en el valor de los activos y que van a generar costos adicionales por reparaciones o por mantenimientos preventivos. No se está realizando la depreciación programada del valor de los activos, y aún menos depreciación acelerada de activos afectados por factores climáticos. Cabe indicar que SEGEPLAN ha evaluado daños y pérdidas relacionadas con desastres naturales, evaluaciones que podrían ser usadas para planificar proyectos de adaptación al cambio climático y emitir normativa contable que considere los riesgos por cambios climáticos.

117. Se debe introducir un enfoque climático en los procesos de presupuestación y de gestión de la cartera de proyectos. Las autoridades podrían usar para los gastos de inversión el clasificador que han desarrollado. Por otro lado, la evaluación ex post de los proyectos desde un enfoque de adaptación o de mitigación requiere que, en primer lugar, las evaluaciones ex post se implementen. La evaluación de los daños de los desastres naturales sobre los activos fijos sería muy útil para orientar las inversiones públicas de adaptación en cuanto se tenga, en primer lugar, el registro de los activos fijos con valuaciones de las depreciaciones.

C5 Manejo del Riesgo (Fortaleza institucional: **Media; Prioridad de reforma: **Media**)**

118. Esta institución evalúa la forma en que el gobierno identifica y gestiona su exposición a los riesgos fiscales relacionados con los activos públicos amenazados por desastres asociados al cambio climático. Los riesgos climáticos y de catástrofes son cada vez más importantes y se prevé que sean fuentes crónicas de riesgos fiscales desde una perspectiva macrofiscal, tanto por el lado de la mitigación como de la adaptación al cambio climático. La primera dimensión evalúa si el gobierno publica una estrategia nacional de gestión de los riesgos de

mitigación que incorpore la exposición de riesgos que enfrenta la infraestructura pública y sus redes. La segunda dimensión evalúa si el gobierno dispone de mecanismos de financiación para hacer frente a los costes de los daños relacionados con el clima en las infraestructuras públicas. La tercera dimensión pregunta si el gobierno lleva a cabo análisis de riesgos fiscales que tengan en cuenta los riesgos relacionados con el clima para los activos de infraestructuras públicas.

119. Existen una estrategia de reducción del riesgo de desastres vinculados al cambio climático y una estrategia financiera de carácter general pero no incluyen los riesgos específicos asociados a los activos públicos. La normatividad actual de gestión de riesgo⁹¹ no tiene un enfoque de gestión financiera del riesgo y no exige tener una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres. La estrategia nacional de reducción de riesgos asociados al cambio climático (2016) del CONRED identifica de manera general distintas consideraciones de riesgo por sector, pero no se analizan riesgos específicos asociados a los activos públicos. A pesar de incluir acciones para generar información del riesgo climático sobre el territorio y mapas de vulnerabilidad, no se toman en cuenta los activos públicos de manera específica. En 2017, el Banco Mundial ha aplicado su metodología MPRES⁹² para análisis de riesgos de las redes de activos de infraestructura pública, pero no se han desarrollado los respectivos planes de mitigación. La *Estrategia financiera ante el riesgo de desastres* (2018), preparada por MINFIN, tiene como objetivo fortalecer la resiliencia económica y fiscal del país a nivel general. Plantea seis estrategias, entre ellas la de incrementar el conocimiento del riesgo, estimación, evaluación del riesgo económico y fiscal ante el riesgo de desastres. Sin embargo, aún no se cuenta con un análisis de los efectos económicos de los desastres sobre la infraestructura pública. A pesar de la ausencia de análisis de costos, se están adoptando criterios de adaptación para las nuevas infraestructuras, pero no para las existentes.

120. Guatemala dispone de instrumentos financieros ex ante para administrar la exposición de la infraestructura pública a riesgos asociados con el clima. La estrategia del gobierno incluye tanto instrumentos de retención de riesgos consistentes en préstamos contingentes a la materialización de un desastre climático como instrumentos de transferencia de riesgos asociados a seguros ante la ocurrencia de lluvias y terremotos.⁹³ El MINFIN se encuentra gestionando ante el Banco Mundial un préstamo contingente para emergencias causadas por desastres naturales hasta por 190 millones de USD que se espera sea aprobado en el año 2024.⁹⁴ Guatemala dispone, además, de una apropiación presupuestaria de Q.110 millones, denominada Fondo Emergente, que se activa ante la ocurrencia de un desastre natural y previa autorización del Congreso de la República. Asimismo, se ha renovado en junio del 2022 el seguro paramétrico contra exceso de lluvias asociado al Mecanismo de Seguros Contra Riesgos de Catástrofes del Caribe (CCRIF).⁹⁵

121. El presupuesto incorpora un capítulo sobre riesgos fiscales incluyendo los riesgos relacionados al clima, pero no analiza las consecuencias de materializaciones de choques

⁹¹ Decreto Legislativo 109-96 y Acuerdo Gubernativo 49-2012.

⁹² Banco Mundial (2017) *Resiliencia de las Finanzas Públicas ante el Riesgo de Desastres: Guatemala*, septiembre.

⁹³ "Estrategia financiera ante el riesgo de desastres", Ministerio de finanzas, 2018, pp. 22.

⁹⁴ Ver capítulo 8 de "Informe de riesgos fiscales 2023 – 2027", Dirección de Análisis y Política Fiscal, septiembre 2022.

⁹⁵ Vigencia para el año 2022/23 y cobertura máxima de 7 millones de USD. El mecanismo de seguro paramétrico del CCRIF permite recibir un pronto pago para ayudar a financiar la respuesta inicial de desastres y mantener las funciones básicas del gobierno después de un evento catastrófico. cf. <https://www.ccrif.org/es>

climáticos y macroeconómicos sobre la infraestructura y activos reales del sector público.

Las autoridades de la DAPF informaron que este es un elemento para desarrollar en el futuro y destacaron que hasta ahora se concentraron en elaborar y perfeccionar análisis de riesgos de choques macroeconómicos sobre los flujos fiscales y pasivos financieros quedando pendiente la inclusión de activos reales. El capítulo del presupuesto mencionado se centra en los efectos de caída en recaudación fiscal por disminución en la actividad económica y aumento en el gasto público resultante de la atención de las emergencias. CONRED dispone de mapas que identifican las amenazas por deslizamientos e inundaciones, y en 2017 el Banco Mundial ha estimado los costos fiscales de daños en infraestructuras asociados a escenarios de desastre.⁹⁶

122. La adopción de una estrategia de gestión de riesgos que incorpore la exposición de la infraestructura pública ante los riesgos asociados a las catástrofes y cambios del clima es de prioridad media. Guatemala necesita una adecuada estrategia de gestión de riesgos de desastres para fortalecer su resiliencia. Se espera que el cambio climático incremente la variabilidad y la incidencia de eventos climáticos extremos tales como sequías, inundaciones y precipitaciones intensas, que sumados a la vulnerabilidad existente en el país puede convertirse en alto riesgo. La estrategia debe incluir al menos tres tipos de riesgos: i) riesgos de mayores costes de capital de las infraestructuras públicas con bajas emisiones de GEI; ii) riesgos de transición, que son riesgos para el valor de los activos de infraestructuras públicas derivados de los cambios en la tecnología, los mercados y la política gubernamental en el contexto de los compromisos climáticos mundiales y nacionales; y iii) riesgos climáticos y de catástrofes en las infraestructuras públicas que deben evaluarse y supervisarse sistemáticamente, para facilitar su mitigación adecuada y eficaz.

⁹⁶ <https://conred.gob.gt/amenaza-por-deslizamientos-e-inundaciones/> y Banco Mundial (2017) *Resiliencia de las Finanzas Públicas ante el Riesgo de Desastres: Guatemala*, septiembre.

V. Temas Transversales

A. MARCO LEGAL

123. El marco legal cubre un porcentaje importante del ciclo de inversión pública, pero hay una cobertura limitada y fraccionada de procesos como responsabilidad fiscal, pasivos contingentes, control de EP, planeación, de formulación y seguimiento de proyectos. Existe un marco legal sólido que cubre la programación y ejecución del presupuesto, la contratación, las transferencias y coordinación con los municipios, la contraloría de cuentas y las APP (recuadro 12). No existe una ley de responsabilidad fiscal, incluyendo el control de pasivos contingentes de proyectos de capital, a pesar de los intentos del gobierno por lograr su aprobación. Hay además una ausencia de un marco integral de planeación, programación y seguimiento de proyectos que de alguna manera se subsana mediante diferentes artículos fraccionados en diferentes normas como la LOP, la Ley de Organismo Ejecutivo (decreto 114/97) y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (decreto 11/2002). El seguimiento de proyectos se regula en la ley anual de presupuesto. Por último, no hay una ley orgánica que regule el papel del Estado en la gestión y supervisión de las EP, lo cual limita tener una visión integral de la gestión de las empresas y sus proyectos de inversión.

Recuadro 11. Marco legal y regulatorio de inversiones públicas

- Constitución Política de la República de Guatemala, 1985
- Ley Orgánica de Presupuesto (LOP) Decreto No. 101-97
 - o Reglamento Ley Orgánica de Presupuesto - Acuerdo Gubernativo No. 540-2013
 - o Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2023
 - o Manual de Contabilidad Integrada Gubernamental, 2003
 - o Manual de Modificaciones Presupuestarias para las Entidades de Administración Central, 2005
 - o Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria para las Entidades de Administración Central, enero 2005
 - o Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el sector público de Guatemala, 2008
- Proyectos:
 - o Guía de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, 2022
- Ley del Organismo Ejecutivo – Decreto 114-97
- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas – Decreto Numero 31 de 2002
 - o Reglamento Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas - Acuerdo Gubernativo No. 96 -2019
- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural – Decreto 11 de 2002
 - o Reglamento de la Ley Consejos de Desarrollo Urbana y Rural – Acuerdo Gubernativo 461-2002
- Transferencias Municipales
 - o Código Municipal – Decreto 12-2002
 - o Ley de Impuestos sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos – Decreto 70 -94
 - o Ley del Impuesto al Valor Agregado – Decreto 27-92
- Ley de Contrataciones del Estado – Decreto Numero 57-92
 - o Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado - Acuerdo Gubernativo No. 122-2016
- Ley de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica - Decreto 16 de 2010
 - o Reglamento de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica- No 360-2011
- Regulación Sectorial
 - o Ley General de Electricidad - Decreto 93-96
 - o Ley General de Telecomunicaciones - Decreto 94 – 96
- Leyes de creación de Empresas:

Fuente: Misión

124. Complementar e integrar el marco legal del manejo fiscal y de planeación y programación de inversiones públicas para gobierno central y EP es de prioridad media. A pesar de los buenos resultados fiscales, el país se beneficiaría de tener un marco legal de responsabilidad fiscal incluyendo en su cobertura las municipalidades. Una institucionalidad clara a este nivel podría incrementar el impacto de la inversión pública en la economía a través de reglas de gasto contra cíclicas. Un acuerdo gubernamental sobre el SNIP podría darle un marco legal más comprensivo, eficaz e integral a la planeación, presupuestación y seguimientos de proyectos de inversión. En la actualidad los manuales y la ley anual tienen un alto impacto, lo cual puede generar inestabilidad en el sistema de inversiones públicas. En el recuadro 13, se observa ejemplos de países que cuentan con un marco legal específico para el SNIP. Por último, un acuerdo gubernamental para ordenar el control estratégico de las EP permitiría, bajo el marco legal de creación de cada EP, abordar aspectos tales como la revelación patrimonial, la rendición de cuentas, la supervisión del desempeño, el enfoque de transparencia y los mecanismos de control y gobernanza.

Recuadro 12. Elementos de normas regulatorias de Planeación y SNIP – Comparativo Internacional

Ley – País	Componentes
Ley 24.354 de 1994, Sistema Nacional de Inversiones – Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Define los actores del sistema - Ciclo de vida de los proyectos (pre- inversión, inversiones y control ex post) - Funciones del órgano rector de las inversiones publicas - Define el papel de los actores del sistema para los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none"> o Formulación proyectos o Selección de los proyectos o Preparación Plan de Inversiones - Proyección plurianual
Ley de 2010, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) – Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación del desarrollo - Política Pública - Sistema nacional descentralizado de planificación participativa - Consejo Nacional de Planificación - Información para la Planificación - Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos y políticas del sistema - Planes de desarrollo y ordenamiento territorial - De la inversión pública y sus instrumentos <ul style="list-style-type: none"> o Definición de Inversión Publica o Viabilidad de programas y proyectos o Temporalidad de los planes de inversiones (anuales y cuatrienales) o Responsables de formular planes de inversión o Priorización de programas y proyectos o Banco de Proyectos - Sistema nacional de finanzas públicas
Decreto 37.735,2013: Reglamento General del Sistema de Planificación – Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Ámbito de Aplicación - Objetivos y Principios del Sistema Nacional de Planificación - Funciones e Instrumentos de planificación por órgano - Subsistemas <ul style="list-style-type: none"> o Subsistema de Planificación del Desarrollo o Subsistema de Gestión Pública o Subsistema de Inversión Pública <ul style="list-style-type: none"> ▪ Funciones e instrumentos

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Órganos y responsabilidades ▪ Proyectos de inversión ▪ Presupuestaciones y fuentes ○ Subsistema de planificación regional ○ Subsistema de seguimiento y evaluación ○ Subsistema de cooperación internacional
<p>Decreto 2844 de 2010: “Por el cual se reglamentan normas orgánicas de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo - Sistema Unificado de Inversión Pública.” - Colombia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Campo de aplicación - Ciclo de Proyectos de Inversión - Banco de Proyectos (evaluación y registro proyectos de inversión) - Programación presupuestal proyectos de inversión - Ejecución de los proyectos de inversión pública - Seguimiento a los proyectos de inversión pública - Evaluación posterior proyectos de inversión

Fuente: Misión

125. Existe un marco legal del cambio climático integral y comprensivo para la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación y la reducción de desastres, pero no de regulación de agua. La Ley Marco de Cambio Climático crea el Consejo Nacional de Cambio Climático que tiene como función, entre otros, el seguimiento a las acciones climáticas, y define la creación de planes estratégicos por sector. La misma ley, define al MARN como secretaría del consejo con el apoyo de SEGEPLAN (artículo 8). Empodera a los consejos de desarrollo urbano social y a SEGEPLAN para verificar la introducción de la variable climática en las políticas, planes y proyectos de inversión pública a nivel sectorial, público y territorial y usar estos criterios para priorizarlos en la asignación de recursos (artículo 10). Para el caso particular de infraestructura define la obligatoriedad en la adopción de estándares de diseño y construcción de obra física que tomen en cuenta el cambio climático y crea un fondo nacional. De manera complementaria existe la Ley de la coordinadora nacional para la reducción de desastres de origen natural o provocado, que define los mecanismos operativos para la prevención y mitigación del riesgo. Por último, el marco legal incluye leyes específicas de incentivos a energía renovable y movilidad eléctrica, así como políticas y estrategias, detalladas a continuación, que contribuyen a operacionalizar los objetivos de las leyes (recuadro 14). Se identifica una ausencia de marco normativo que regule la provisión de infraestructura de manejo de agua y enfrente problemas como las aguas residuales y la contaminación de ríos, entre otros.

Recuadro 13. Marco legal referente a cambio climático

- Constitución Política de la República de Guatemala, 1985
- Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases efecto invernadero- Decreto No. 7-2013
 - Política Nacional de Cambio Climático = Acuerdo Gubernativo No. 329-2009
 - Guía para la creación y/o fortalecimiento de la Unidad de Gestión Ambiental Municipal para adaptación y mitigación del cambio climático (UGAM), 2010
 - Plan de Acción Nacional Climático - en cumplimiento Decreto 7-2013
 - Resiliencia de las Finanzas Públicas ante el Riesgo de Desastres, 2017
 - Estrategia Financiera ante el riesgo de Desastres, abril 2018
 - Diseño del Marco de Referencia para la Implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental, 2019
 - Guía para Clasificadores Temáticos, 2021, MINFIN
- Ley de la Coordinadora nacional para la reducción de desastres de origen natural o provocado – Decreto 109-96
 - Reglamento de la ley de la coordinadora nacional para la reducción de desastres de origen natural o provocado – Acuerdo Gubernativo 49-2012
 - Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala – Acuerdo 06-2009
 - Guía metodológica para la elaboración del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial en Guatemala, 2018
- Ley del Organismo Ejecutivo - Decreto 114-97. K.
- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86
- Ley de Áreas Protegidas. Decreto 4-89.
- Ley Forestal. Decreto 101-96.
- Ley de Incentivos de Energías Renovables, Decreto 52-2003
- Ley de Incentivos para el Desarrollo de proyectos de energía renovable – Decreto 52-2003
- Ley de Incentivos para la Movilidad eléctrica – Decreto 40-2022
- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente Decreto 68-86

Fuente: Misión

126. El marco legal podría fortalecerse mediante el empoderamiento del papel articulador del MARN y SEGEPLAN, la inclusión de regulación del sector agua y el fortalecimiento de la visión financiera de los riesgos climáticos. Un acuerdo gubernativo del SNIP podría desarrollar un conjunto de incentivos a la coordinación y el seguimiento de las inversiones con criterios de cambio climático para las entidades nacionales y territoriales, desarrollando así el artículo 10 de la ley marco. Es necesario además desarrollar un marco normativo alrededor de las inversiones de agua que permita involucrar los conceptos de cambio climático en las decisiones de regulación e inversión. Por último, el peso de los riesgos fiscales asociados a los riesgos climáticos de un país con el nivel de vulnerabilidad de Guatemala hace necesario complementar el marco legal con una estrategia financiera de riesgos de desastres con enfoque en los activos públicos. Esa estrategia identificaría los canales de transmisión de los riesgos de adaptación y mitigación que enfrenten los activos públicos y los costos para el país en el mediano y largo plazo.

B. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

127. La inversión pública es gestionada en la fase de planificación en el SINIP, plataforma utilizada por la SEGEPLAN, que se integra mediante interconexión con los sistemas Guatecompras, SIGES y SICOIN para completar el ciclo de contratación, ejecución y registro patrimonial. Los sistemas operan de manera independiente, y recopilan y almacenan la información de manera descentralizada. El SINIP captura y acopia toda la información requerida por el SNIP, para análisis, priorización y seguimiento de proyectos. Integra la funcionalidad de

georreferenciación, a través del uso de la plataforma Google Maps, donde a partir de parámetros de búsqueda se pueden localizar proyectos por año de ejecución, departamento, municipio e institución.

128. En el sistema Guatecompras se realiza la fase de contratación y este sistema interopera en línea con el sistema SIGES, intercambiando actualizaciones sobre los cambios en la contratación y el avance en la ejecución presupuestaria de los proyectos. La ejecución presupuestaria y financiera de los proyectos se realiza en el SIGES, que mediante diferentes módulos cubre una amplia gama de funciones: preparación y ejecución del presupuesto y gestión de tesorería, incluida la cuenta única del tesoro. Este sistema interopera con SICOIN, el cual registra en línea los movimientos financieros de los proyectos identificándolos por contrato. Retorna información a los sistemas SIGES, Guatecompras y SNIP. Los Municipios no son parte del SIGES, pero realizan su gestión en el Sistema Integrado de Administración Financiera -SIAF- vigente para Gobiernos Locales (SICOIN-GL), integrando información de ejecución presupuestaria al SICOIN-GL. Otros sistemas secundarios se incluyen en la tabla 12.

Tabla 12. Sistema de información para la gestión de inversiones públicas

INSTITUCION/ DIMENSION	SISTEMA	ADMINISTRADOR
PLANEACION		
1-Objetivos y reglas Fiscales	SIGES-SIAF	MINFIN
2-Planificación Nacional y sectorial	SNIP/ SIAF vigente para Gobiernos Locales /SINPET	MINFIN/-SEGEPLAN
3-Coordinación entre entidades	SINPET	SEGEPLAN
4- Evaluación de Proyectos	SNIP	SEGEPLAN
5- Financiamiento alternativo de Infraestructura	SNIP- SIGEPRO	SEGEPLAN -DCP
ASIGNACION		
6- Presupuestación plurianual	SIGES (SIAF)	MINFIN
7- Cobertura y unidad de Presupuesto	SIGES (SIAF)	MINFIN
8- Presupuestación de inversiones	SIGES (SIAF)/ SIGEPRO	MINFIN/-SEGEPLAN
9- Recursos para Mantenimiento	SIGES	MINFIN
10-Selección de proyectos	SNIP	SEGEPLAN
IMPLEMENTACION		
11- Contratación	Guatecompras	DIGAE
12- Disponibilidad de recursos	SICOIN	DCE
13- Gestión y supervisión de cartera	SNIP	SEGEPLAN
13- Gestión de ejecución de proyectos	SIGES	MINFIN
15- Monitoreo de activos públicos	SICOIN	DCE

Fuente: Misión

129. El SINIP interopera parcialmente con los sistemas de gestión financiera, pero su diseño tiene debilidades importantes en la transferencia de datos, captura de información y conciliación de estos. Persisten capturas de datos que no reflejan la condición real de un proyecto, y obedecen solo a un llenado de campos de un formulario digital, siendo que algunas listas de chequeo no aplican a los proyectos, pero se marcan como atendidas por una ausencia de parametrización adecuada. Los sistemas no están habilitados para generar informes periódicos y

analíticos que permitan evaluar la efectividad de los procesos y dar trazabilidad a un proyecto desde su formulación hasta su ejecución y cierre. Los procesos de control concurrente y auditoría no se apoyan en inteligencia TI, lo que limita el análisis y la oportunidad de los resultados.

130. La plataforma de información de CONRED es la única herramienta dedicada a atender el tema de desastres naturales, pero no está desarrollada para gestionar el proceso de coordinación y atención de desastres. Ofrece información sobre acciones realizadas por la institución en relación a la atención de riesgos por desastres y sobre la vinculación de esas acciones a políticas, procesos, planes y proyectos que desarrollen los organismos del Estado en los diferentes niveles territoriales, pero su acceso es limitado para el público. Por otra parte, las actividades en los sistemas de gestión con orientación a cambio climático son menores. La DTP ha indicado que el clasificador presupuestario (etiquetado) de cambio climático está operativo en SICOIN, pero no implementado, se requiere que la DTP en su rol de rector del sistema de presupuesto del Sector público coordine con SEGEPLAN y MARN para su implementación.

131. Realizar mejoras en los sistemas de información para orientar a la automatización de procesos, con estructuras que faciliten la interoperabilidad (códigos estandarizados, catálogos, intercambio de datos) es una reforma fundamental. Si bien los cambios tecnológicos no son fáciles o rápidos de adoptar, es necesario tener en perspectiva que junto a la evolución de la normativa de inversiones, y ante la demanda de respuestas rápidas para enfrentar los eventos causados por el cambio climático, la digitalización de procesos y la innovación tecnológica son reformas necesarias y que debe realizarse en forma paralela al cambio de normativa. Los sistemas de información que acompañan el ciclo de gestión de inversiones deben dar trazabilidad al proceso en todas las etapas. Debe mejorarse la accesibilidad y exhaustividad de la información, orientar los esfuerzos hacia la automatización de procesos y controles y mejorar la estructura e integridad de datos. Debe fortalecerse la visión de servicio a través de la parametrización y generación de informes analíticos. Por último, la transparencia es transversal y solo puede ser tan buena como la calidad de los datos disponibles, la publicación oportuna y la divulgación progresiva.⁹⁷

C. CAPACIDADES

132. Los procesos de planeación, formulación y programación de la inversión cuentan con equipos sólidos en SEGEPLAN y MINFIN, mientras los procesos de proyecciones fiscales y seguimiento a proyectos tienen recursos más limitados. Se identificó un nivel limitado de recursos internos de la DAFP del MINFIN y de las unidades de seguimiento de SEGEPLAN. La DAFP cuenta con un equipo pequeño de personas dedicadas a labores técnicas (9) y que requiere frecuentes apoyos externos para desarrollar modelos avanzados de pronósticos. Por su parte, SEGEPLAN cuenta con un equipo asignado a formulación y opinión técnica que es 4 veces más grande que el asignado al seguimiento de proyectos (36 y 9 respectivamente). En términos de formulación para el 2023, el PIP incluye 286 nuevos proyectos, lo cual equivale a que cada técnico

⁹⁷ La divulgación progresiva permite que los usuarios o los clientes conozcan solo la información que necesitan saber para alcanzar el objetivo que actualmente intentan lograr. En algunas bases de datos abiertas se ha detectado que de forma intencional se omite o se sobrecarga de información no útil, que obstaculiza el proceso de control ciudadano y de usuarios internos.

en promedio analice 8 de ellos. A pesar de la integración de los sistemas de información entre MINFIN y SEGEPLAN se evidencia un nivel bajo de interacción y coordinación a nivel de equipos.

133. Fortalecer las capacidades y los equipos responsables de la programación de la inversión pública de mediano plazo y el seguimiento a proyectos puede mejorar la gestión de las inversiones públicas. Por el carácter multianual de la inversión, una buena planeación, formulación, priorización y ejecución de proyectos requiere de visión de mediano plazo sobre la disponibilidad de recursos. Para lograr lo anterior, es necesario:

- fortalecer el equipo de la DAPF incrementando el número de técnicos asignados a las proyecciones fiscales y al análisis de riesgos.
- incrementar la capacidad de articulación de la DTP con SEGEPLAN para así realizar proyecciones de mediano plazo a nivel de inversión y funcionamiento que permitan mejorar la planeación y programación de los proyectos. Esa visión, permitiría que SEGEPLAN y los sectores planeen con escenarios realistas de recursos, prioricen la formulación de proyectos y que las EPI contraten la ejecución de proyectos optimizando costos y horizontes de ejecución. Así, un rol más activo de SEGEPLAN en la asignación de techos multianuales puede mejorar la articulación del ciclo de las inversiones públicas.
- fortalecer los equipos de seguimiento de SEGEPLAN para mejorar la programación de la inversión y producir informes efectivos sobre el avance de los proyectos que incidan en las decisiones de asignación de recursos.

134. Las capacidades para poder verificar la introducción de la variable climática en las políticas, planes y proyectos de inversión pública a nivel sectorial, público y territorial deben ser reforzadas. Existe un instrumento de análisis de riesgos de cambio climático dentro del SINIP, el AGRIP. En conjunto con el MARN, SEGEPLAN ha definido el clasificador temático de cambio climático, pero no lo han aplicado de manera efectiva. Es necesario avanzar en la aplicación del clasificador de cambio climático a nivel nacional y territorial y fortalecer los equipos del MARN para soportar su papel como secretaría del Consejo Nacional de Cambio Climático y como responsable de dar lineamientos para la aplicación general de los criterios de cambio climático en las políticas y planes, y los proyectos de inversión pública a nivel nacional y territorial.

ANEXO 1. PIMA puntuaciones detalladas

El siguiente código de colores se utiliza para presentar las puntuaciones:

Puntuación	Bajo	Medio	Alto
	1	2	3
Color			

A. Planificación		
	Fuerza Institucional	Efectividad
1.a.	2	3
1.b.	1	1
1.c.	2	1
2.a.	2	2
2.b.	2	1
2.c.	3	2
3.a.	3	2
3.b.	2	3
3.c.	1	1
4.a.	2	2
4.b.	3	3
4.c.	3	2
5.a.	2	2
5.b.	2	1
5.c.	1	1

B. Asignación		
	Fuerza Institucional	Efectividad
6.a.	2	3
6.b.	1	1
6.c.	1	1
7.a.	1	3
7.b.	1	1
7.c.	2	3
8.a.	3	1
8.b.	3	3
8.c.	3	1
9.a.	1	1
9.b.	1	1
9.c.	2	1
10.a.	3	3
10.b.	3	2
10.c.	3	2

C. Implementación		
	Fuerza Institucional	Efectividad
11.a.	2	1
11.b.	2	2
11.c.	1	2
12.a.	2	2
12.b.	2	2
12.c.	3	3
13.a.	2	1
13.b.	2	1
13.c.	1	1
14.a.	2	2
14.b.	2	1
14.c.	1	1
15.a.	1	1
15.b.	2	2
15.c.	1	1

ANEXO 2. C-PIMA puntuaciones detalladas

El siguiente código de colores se utiliza para presentar las puntuaciones:

Puntuación	Bajo	Medio	Alto
	1	2	3
Color			

C1. Planificación teniendo en cuenta el cambio climático	
C1.a.	Planificación nacional y sectorial
C1.b.	Normas de construcción y uso del suelo
C1.c.	Apoyo centralizado a la planificación
C2. Coordinación entre entidades	
C2.a.	Coordinación en todo el gobierno central
C2.b.	Coordinación con gobiernos subnacionales
C2.c.	Marco de supervisión de empresas públicas
C3. Evaluación y selección de proyectos	
C3.a.	Análisis climático en la evaluación de proyectos
C3.b.	Marco de APP que incluye riesgos climáticos
C3.c.	Consideración climática en la selección de proyectos
C4. Presupuestación y gestión de cartera	
C4.a.	Etiquetado presupuestario climático
C4.b.	Evaluación ex post de proyectos
C4.c.	Gestión de activos
C5. Gestión del riesgo	
C5.a.	Estrategia de gestión del riesgo de desastres
C5.b.	Mecanismos de financiación ex ante
C5.c.	Análisis de riesgo fiscal, incluidos los riesgos climáticos

ANEXO 3. Cuestionario PIMA

A efectos de la evaluación de la gestión de la inversión pública en la Sección III, se evaluaron dos aspectos para cada institución:

- **Fortaleza institucional:** La fortaleza institucional evalúa el diseño de los procesos, leyes, sistemas y herramientas de gestión implementados desde el punto de vista del diseño. Se basa en el cuestionario presentado en el Documento del Directorio del FMI de 2018 “Evaluación de la gestión de la inversión pública: revisión y actualización”. Este cuestionario consta de 15 instituciones cada una con tres indicadores. Para cada indicador se establecen tres posibles puntajes (bajo, medio y alto). La puntuación de los tres indicadores por institución se agrega utilizando un promedio simple. Se utiliza el siguiente código de colores y se asignaron puntajes para la institución de acuerdo con los siguientes principios

	Alta	Media	Baja
Fortaleza institucional			

- **Efectividad:** La efectividad evalúa cómo se implementa la institución en la práctica y si logró los resultados previstos. Se evalúa cualitativamente, con base en evidencia (p. ej., numérica, revisiones y evaluación de organizaciones (internacionales), informes de auditoría). Se utiliza el siguiente código de colores:

	Alta	Media	Baja
Efectividad de la institución			

A. Planificación de niveles sostenibles de inversión pública					
1. Objetivos y reglas fiscales: ¿existen instituciones fiscales que respalden la sostenibilidad fiscal y faciliten la planificación a medio plazo de la inversión pública?					
	1.a.	¿Está el gobierno sujeto a algún objetivo o límite para asegurar la sostenibilidad de la deuda?	No se establecen objetivos ni límites para asegurar la sostenibilidad de la deuda.	Hay por lo menos un objetivo o límite para asegurar la sostenibilidad de la deuda del gobierno central.	Hay por lo menos un objetivo o límite para asegurar la sostenibilidad de la deuda del gobierno general.
	1.b.	¿La política fiscal se rige por una o más reglas fiscales permanentes?	No hay reglas fiscales permanentes.	Hay por lo menos una regla fiscal permanente aplicable al gobierno central.	Hay por lo menos una regla fiscal permanente aplicable al gobierno central, y por lo menos una regla similar aplicable a otro de los componentes principales del gobierno general, como el gobierno subnacional (GSN).
	1.c.	¿Existe un marco fiscal de mediano plazo (MFMP) para alinear la preparación del presupuesto a la política fiscal?	No existe un MFMP elaborado con anterioridad a la preparación del presupuesto.	Existe un MFMP elaborado antes de la preparación del presupuesto, pero se limita a agregados fiscales, como gasto, ingreso, déficit o endeudamiento total.	Existe un MFMP elaborado antes de la preparación del presupuesto, que incluye agregados fiscales y permite distinguir entre el gasto recurrente y el gasto de capital, y entre los proyectos en curso y los nuevos.
2. Planificación nacional y sectorial: ¿las decisiones de asignación presupuestaria para inversiones se basan en estrategias sectoriales e intersectoriales?					
	2.a.	¿Publica el gobierno estrategias a nivel nacional y sectorial para la inversión pública?	Se elaboran estrategias o planes de inversión pública nacional o sectoriales que abarcan solo algunos de los proyectos incluidos en el presupuesto.	Se publican estrategias o planes de inversión pública nacional o sectoriales que abarcan los proyectos financiados a través del presupuesto.	Se publican estrategias o planes de inversión pública tanto nacional como sectoriales, y abarcan todos los proyectos financiados a través del presupuesto, independientemente de su fuente de financiamiento (por ej. financiamiento de donantes, empresas públicas o mediante Asociación Público-Privada (APP)).
	2.b.	¿Se calculan los costos de las estrategias o planes de inversión pública nacional y sectoriales?	Las estrategias o los planes de inversión del gobierno no incluyen información sobre los costos de la inversión pública planeada.	Las estrategias de inversión del gobierno incluyen estimaciones generales de los costos agregados de los planes de inversión pública nacional y sectoriales.	Las estrategias de inversión del gobierno incluyen el cálculo de los costos individuales de los proyectos de inversión más grandes, bajo una restricción financiera global.
	2.c.	¿Las estrategias sectoriales incluyen objetivos cuantificables con respecto al producto final y los resultados de los proyectos de inversión?	Las estrategias sectoriales no incluyen objetivos cuantificables con respecto al producto final o los resultados.	Las estrategias sectoriales incluyen objetivos cuantificables con respecto al producto final (por ej., kilómetros de carreteras construidas).	Las estrategias sectoriales incluyen objetivos cuantificables tanto para el producto final como para los resultados (por ej., reducción de la congestión de tráfico).
3. Coordinación entre entidades: ¿existe una coordinación efectiva entre los planes de inversión del gobierno central y las otras entidades gubernamentales?					
	3.a.	¿Se coordina el gasto de capital del gobierno central con el subnacional?	Los planes de gasto de capital de los gobiernos subnacionales no son presentados ni discutidos con gobierno central.	Los planes de gasto de capital de gran envergadura de los gobiernos subnacionales se publican junto con las inversiones del gobierno central, pero no se lleva a cabo discusiones formales sobre las prioridades de inversión entre el gobierno subnacional y central.	Los planes de gasto de capital de gran envergadura de los gobiernos subnacionales se publican junto con las inversiones del gobierno central, y se realizan discusiones formales entre el gobierno subnacional y central con relación a las prioridades de inversión.
	3.b.	¿Tiene el gobierno un sistema transparente basado en reglas para realizar transferencias de capital a los gobiernos subnacionales y para proporcionar información oportuna sobre dichas transferencias?	El gobierno no cuenta con un sistema transparente basado en reglas para efectuar transferencias de capital a gobiernos subnacionales.	El gobierno emplea un sistema transparente basado en reglas para realizar transferencias de capital a los gobiernos subnacionales, pero estos últimos son notificados acerca de las transferencias previstas con una antelación inferior a seis meses al inicio de cada ejercicio fiscal.	El gobierno emplea un sistema transparente basado en reglas para realizar transferencias de capital a los gobiernos subnacionales, y estos últimos son notificados sobre las transferencias previstas con una antelación de al menos seis meses al inicio de cada ejercicio fiscal.
	3.c.	¿Se informa al gobierno central sobre los pasivos contingentes derivados de proyectos de capital de los gobiernos subnacionales, las empresas públicas y las APP?	No se informa al gobierno central sobre los pasivos contingentes derivados de grandes proyectos de los gobiernos subnacionales, las empresas públicas y las APP.	Se informa al gobierno central sobre los pasivos contingentes derivados de grandes proyectos de los gobiernos subnacionales, las empresas públicas y APP, pero en general no se presentan en la documentación presupuestaria del gobierno central.	Se informa al gobierno central sobre los pasivos contingentes derivados de grandes proyectos de los gobiernos subnacionales, las empresas públicas y APP, y se presentan íntegramente en la documentación presupuestaria del gobierno central.
4. Evaluación de proyectos: ¿las propuestas de proyectos se someten a una evaluación sistemática?					
	4.a.	¿Están los grandes proyectos de capital sujetos a un análisis técnico, económico y financiero riguroso?	Los grandes proyectos de capital no están sistemáticamente sujetos a un análisis técnico, económico y financiero riguroso.	Los grandes proyectos están sistemáticamente sujetos a un análisis técnico, económico y financiero riguroso.	Los grandes proyectos están sistemáticamente sujetos a un análisis técnico, económico y financiero riguroso, y algunos resultados de este análisis se publican o se someten a una revisión externa independiente.
	4.b.	¿Existe alguna metodología estándar y apoyo central para la evaluación de proyectos?	No hay una metodología estándar ni apoyo central para la evaluación de proyectos.	Existe o una metodología estándar o apoyo central para la evaluación de proyectos.	Existe tanto una metodología estándar como apoyo central para la evaluación de proyectos.
	4.c.	¿Se tienen en cuenta los riesgos al realizar la evaluación de los proyectos?	La evaluación de un proyecto no incluye una evaluación sistemática de los riesgos.	La evaluación de proyectos incluye una evaluación de riesgos que abarca un conjunto de riesgos potenciales.	La evaluación de proyectos incluye una evaluación de riesgos que abarca un conjunto de riesgos potenciales, y se elaboran planes para mitigar estos riesgos.
5. Financiamiento alternativo de infraestructuras: ¿existe un clima favorable para que el sector privado, las APP y las empresas públicas financien infraestructuras?					
	5.a.	¿El marco regulatorio favorece la competencia en mercados de acceso irrestricto (contestables) de infraestructura económica (por ej. electricidad, agua, telecomunicaciones y transporte)?	La provisión de infraestructura económica está restringida a los monopolios, o hay pocos entes reguladores de infraestructura económica establecidos.	Algunos mercados de infraestructura económica están sujetos a la competencia, y hay unos pocos entes reguladores de infraestructura económica establecidos.	Los principales mercados de infraestructura económica están sujetos a la competencia, y existen entes reguladores de infraestructura económica independientes y consolidados.
	5.b.	¿Ha publicado el gobierno alguna estrategia/política para las APP, y un marco de leyes/reglamentaciones que proporcione orientación para preparar, seleccionar y gestionar proyectos de APP?	No se ha publicado una estrategia/política con respecto a las APP y el marco de leyes/reglamentaciones es deficiente.	Se ha publicado una estrategia/política con respecto a las APP, pero el marco de leyes/reglamentaciones es deficiente.	Se ha publicado una estrategia/política con respecto a las APP y existe un sólido marco de leyes/reglamentaciones que brinda orientación para preparar, seleccionar y gestionar proyectos de APP.
	5.c.	¿El gobierno supervisa los planes de inversión de las empresas públicas y monitorea sus resultados financieros?	El gobierno no revisa sistemáticamente los planes de inversión de las empresas públicas.	El gobierno revisa los planes de inversión de las empresas públicas, pero no publica un informe consolidado sobre estos planes o los resultados financieros de las empresas públicas.	El gobierno revisa y publica un informe consolidado sobre los planes de inversión y los resultados financieros de las empresas públicas.

B. Garantizando que la inversión pública es asignada a los sectores y los proyectos adecuados				
6. Presupuestación plurianual: ¿el gobierno elabora proyecciones a medio plazo para el gasto de capital con base en los costos totales?				
6.a.	¿Se proyecta el gasto de capital de cada ministerio o sector a lo largo de un horizonte de varios años?	No se publican proyecciones para el gasto de capital más allá del año del presupuesto.	Se publican proyecciones de gasto total de capital para un horizonte de tres a cinco años.	Se publican proyecciones para el gasto de capital desglosadas por ministerio o sector para un horizonte de tres a cinco años.
6.b.	¿Existen topes plurianuales al gasto de capital por ministerio, sector o programa?	No existen topes plurianuales al gasto de capital por ministerio, sector o programa.	Existen topes plurianuales indicativos al gasto de capital por ministerio, sector o programa.	Existen topes plurianuales vinculantes al gasto de capital por ministerio, sector o programa.
6.c.	¿Se publican proyecciones del costo total de construcción de los grandes proyectos de capital?	No se publican las proyecciones del costo total de construcción de los grandes proyectos de capital.	Se publican las proyecciones del costo total de construcción de los grandes proyectos de capital.	Se publican proyecciones del costo total de construcción de los grandes proyectos de capital, junto con un desglose anual de este costo a lo largo de un horizonte de tres a cinco años.
7. Cobertura y unidad del presupuesto: ¿en qué medida el gasto de capital, y el gasto recurrente conexo, se canalizan durante el proceso presupuestario?				
7.a.	¿El gasto de capital se canaliza mayormente a través del presupuesto?	Un monto significativo del gasto de capital se canaliza a través de entidades extrapresupuestarias, sin autorización legislativa ni publicación en la documentación presupuestaria.	Un monto significativo del gasto de capital se canaliza a través de entidades extrapresupuestarias, pero con autorización legislativa y publicación en la documentación presupuestaria.	Las entidades extrapresupuestarias canalizan un nivel muy bajo o nulo de gasto de capital.
7.b.	¿Se presentan en la documentación presupuestaria todos los proyectos de capital, independientemente de la fuente de financiamiento?	No se presenta la totalidad de los proyectos de capital en la documentación presupuestaria, incluyendo los proyectos de APP, aquellos con financiamiento externo y los proyectos de las empresas públicas.	La mayoría de los proyectos de capital están incluidos en la documentación presupuestaria, pero no se presentan proyectos de APP, o aquellos con financiamiento externo o los proyectos de las empresas públicas.	Todos los proyectos de capital, independientemente de sus fuentes de financiamiento, se incluyen en la documentación presupuestaria.
7.c.	¿Los presupuestos de gasto de capital y de gasto recurrente se elaboran y presentan conjuntamente en el presupuesto?	Los presupuestos de gasto de capital y gasto recurrente son preparados por distintos ministerios y/o presentados en documentos presupuestarios separados.	Los presupuestos de gasto de capital y gasto recurrente son preparados por un solo ministerio y se presentan conjuntamente en la documentación presupuestaria, pero sin aplicar una clasificación funcional o por programas.	Los presupuestos de gasto de capital y de gasto recurrente son preparados por un solo ministerio y se presentan conjuntamente en la documentación presupuestaria, utilizando una clasificación funcional o por programas.
8. Presupuestación de las inversiones: ¿se protegen los proyectos de inversión durante la ejecución del presupuesto?				
8.a.	¿Los gastos totales del proyecto son asignados por el legislativo en el momento en que comienza el proyecto?	Los gastos se asignan anualmente, pero la información sobre el costo total del proyecto no se incluye en la documentación presupuestaria.	Los gastos se asignan anualmente y la información sobre el costo total del proyecto se incluye en la documentación presupuestaria.	Los gastos se asignan anualmente y la información sobre el costo total del proyecto y los compromisos plurianuales se incluye en la documentación presupuestaria.
8.b.	¿Se impide realizar transferencias de asignaciones (traslados de una cuenta a otra) de gasto de capital a gasto corriente durante el año?	No se establecen límites a las transferencias desde la cuenta de gasto de capital a la cuenta de gasto corriente.	El ministerio de finanzas puede aprobar transferencias desde la cuenta de gasto de capital a la cuenta de gasto corriente.	Las transferencias de asignaciones de la cuenta de gasto de capital a la cuenta de gasto corriente requieren aprobación del legislativo.
8.c.	¿Se prioriza la finalización de los proyectos en curso sobre la iniciación de nuevos proyectos?	No hay mecanismos establecidos para proteger el financiamiento de los proyectos en curso.	Existe un mecanismo en el presupuesto anual que protege el financiamiento de los proyectos en curso.	Existe un mecanismo que protege el financiamiento de los proyectos en curso en el presupuesto anual y en el mediano plazo.
9. Recursos para mantenimiento: ¿Hay financiamiento adecuado para mantenimiento y mejoras mayores?				
9.a.	¿Hay una metodología estándar para estimar las necesidades de mantenimiento ordinario (gasto corriente) de activos fijos y su financiación presupuestaria?	No hay una metodología estándar para determinar las necesidades de mantenimiento ordinario.	Hay una metodología estándar para determinar las necesidades de mantenimiento ordinario y su costo.	Hay una metodología estándar para determinar las necesidades de mantenimiento ordinario y su costo, y generalmente hay partidas presupuestarias con montos adecuados para este fin.
9.b.	¿Hay una metodología estándar para determinar mejoras mayores de activos fijos existentes (e.g. renovaciones, reconstrucciones, ampliaciones), y se incluyen en los planes de inversión nacionales y sectoriales?	No hay una metodología estándar para determinar mejoras mayores de activos fijos existentes, y no se incluyen en los planes nacionales o sectoriales.	Hay una metodología estándar para determinar mejoras mayores de activos fijos existentes, pero no se incluyen en los planes nacionales o sectoriales.	Hay una metodología estándar para determinar mejoras mayores de activos fijos existentes y se incluyen en los planes nacionales o sectoriales.
9.c.	¿Es posible identificar en el presupuesto el gasto relacionado con mantenimiento y mejoras mayores de activos fijos existentes?	El mantenimiento ordinario y las mejoras mayores de activos fijos existentes no se identifican sistemáticamente en el presupuesto.	El mantenimiento ordinario y las mejoras mayores de activos fijos existentes se identifican sistemáticamente en el presupuesto.	El mantenimiento ordinario y las mejoras mayores de activos fijos existentes se identifican sistemáticamente en el presupuesto y se informa al respecto.
10. Selección de proyectos: ¿existen instituciones y procedimientos establecidos para orientar la selección de proyectos?				
10.a.	¿El gobierno realiza una revisión centralizada de las evaluaciones de los grandes proyectos, antes de decidir la inclusión de estos proyectos en el presupuesto?	Los grandes proyectos (incluidos los financiados por donantes o mediante APP) no son revisados por un ministerio central antes de incluirlos en el presupuesto.	Los grandes proyectos (incluidos los financiados por donantes o mediante APP) son revisados por un ministerio central antes de incluirlos en el presupuesto.	Todos los grandes proyectos (incluidos los financiados por donantes o mediante APP) son revisados rigurosamente por un ministerio central, con contribución de una entidad independiente o de expertos independientes, antes de incluirlos en el presupuesto.
10.b.	¿El gobierno publica y se adhiere a criterios estándar, y establece un proceso requerido para la selección de proyectos?	No se publican los criterios, ni se establece un proceso requerido específico para la selección de proyectos.	Los criterios para la selección de proyectos se publican, pero es posible seleccionar proyectos sin que sigan el procedimiento requerido.	Los criterios para la selección de proyectos se publican y, en general, los proyectos se seleccionan siguiendo el procedimiento requerido.
10.c.	¿El gobierno mantiene una cartera de proyectos de inversión evaluados para ser incluidos en el presupuesto anual?	El gobierno no mantiene una cartera de proyectos de inversión ya evaluados.	El gobierno mantiene una cartera de proyectos de inversión evaluados, pero pueden seleccionarse otros proyectos de inversión por fuera de ésta para incluirse en el presupuesto anual.	El gobierno mantiene una amplia cartera de proyectos de inversión evaluados, que se utiliza para seleccionar proyectos e incluirlos en el presupuesto anual y en el mediano plazo.

C. Generación de activos públicos productivos y duraderos				
11. Contratación				
11.a.	¿El proceso de contratación para los grandes proyectos de capital es abierto y transparente?	Son pocos los grandes proyectos que se licitan mediante procesos competitivos, y el público tiene acceso limitado a la información sobre contrataciones.	Son bastantes los grandes proyectos que se licitan mediante un proceso competitivo, pero el público tiene acceso limitado a la información sobre contrataciones.	La mayoría de los grandes proyectos se licitan mediante un proceso competitivo y el público tiene acceso a información completa, confiable y oportuna sobre contrataciones.
11.b.	¿Se ha establecido un sistema para garantizar una supervisión adecuada de las contrataciones?	No existe una base de datos sobre contrataciones, o la información es incompleta, o no está disponible oportunamente para las principales etapas del proceso de contratación.	Hay una base de datos de contratación con información razonablemente completa pero no se elaboran informes analíticos estándar a partir de ésta.	Hay una base de datos sobre contrataciones con información razonablemente completa y se elaboran informes analíticos estándar como parte del sistema formal de supervisión.
11.c.	¿Se lleva a cabo el proceso de examen de reclamaciones de contratación de un modo justo y rápido?	Las reclamaciones sobre contratación no son examinadas por un órgano independiente.	Las reclamaciones sobre contratación son examinadas por un órgano independiente, pero las recomendaciones de este órgano no se presentan oportunamente, ni se publican, ni se aplican rigurosamente.	Las reclamaciones sobre contratación son examinadas por un órgano independiente cuyas recomendaciones se presentan oportunamente, se publican y aplican rigurosamente.
12. Disponibilidad de recursos: ¿los recursos para el gasto de capital están disponibles oportunamente?				
12.a.	¿Pueden los ministerios/agencias planificar y comprometer por anticipado gasto para proyectos de capital con base en previsiones confiables de flujo de caja?	Las previsiones de flujo de caja no se preparan ni se actualizan periódicamente, y no se fijan topes a los compromisos de los ministerios/agencias oportunamente.	Las previsiones de flujo de caja se preparan o actualizan trimestralmente, y se fijan topes a los compromisos de los ministerios/agencias con al menos un trimestre de anticipación.	Las previsiones de flujo de caja se preparan o actualizan mensualmente, y se fijan topes a los compromisos de los ministerios/agencias para todo el ejercicio fiscal.
12.b.	¿Los recursos para los proyectos se desembolsan oportunamente?	Frecuentemente, el desembolso de recursos para los proyectos está sujeto a un razonamiento de caja.	En algunos casos, los recursos para los proyectos se desembolsan con demoras.	Normalmente, los recursos para los proyectos se desembolsan de manera oportuna, de acuerdo con la asignación presupuestaria.
12.c.	¿El financiamiento externo (de donantes) para proyectos de capital está plenamente integrado en la estructura principal de cuentas bancarias del gobierno?	El financiamiento externo se mantiene, mayoritariamente, en cuentas de bancos comerciales, fuera del banco central.	El financiamiento externo se mantiene en cuentas en el banco central, pero no forma parte de la estructura principal de las cuentas bancarias del gobierno.	El financiamiento externo está plenamente integrado en la estructura principal de cuentas bancarias del gobierno.
13. Gestión y supervisión del portafolio de inversión: ¿Se realiza una supervisión adecuada de la ejecución de la totalidad del portafolio de inversiones públicas?				
13.a.	¿Los grandes proyectos de capital son supervisados durante su ejecución?	La mayoría de los grandes proyectos de capital no son supervisados durante su ejecución.	Para la mayoría de los grandes proyectos, los costos anuales, así como su avance físico, se supervisan durante la ejecución del proyecto.	Para todos los grandes proyectos, el costo total del proyecto, así como su avance físico, se supervisa durante su ejecución centralizadamente.
13.b.	¿Durante la ejecución, se pueden reasignar fondos entre proyectos de inversión?	Durante la ejecución, no se puede reasignar fondos entre proyectos.	Durante la ejecución, se puede reasignar fondos entre proyectos, pero no se emplean procedimientos de supervisión sistemática ni transparentes.	Durante la ejecución, se pueden reasignar fondos entre proyectos, y se aplican procedimientos de supervisión sistemática y transparentes.
13.c.	¿Ajusta el gobierno los procedimientos y políticas de ejecución de proyectos de acuerdo con evaluaciones ex post sistemáticas de los proyectos cuya fase de construcción haya finalizado?	Evaluaciones ex-post de los grandes proyectos no son requeridas sistemáticamente, ni se realizan con frecuencia.	En algunas ocasiones se llevan a cabo evaluaciones ex-post de los grandes proyectos, centradas en los costos, el producto final y los resultados de los proyectos.	Regularmente se llevan a cabo evaluaciones ex-post de los grandes proyectos centradas en los costos, el producto final y los resultados; dichas evaluaciones son realizadas por una entidad independiente o expertos independientes, y se utilizan para ajustar los procedimientos y políticas de ejecución de proyectos.
14. Gestión de la ejecución de proyectos: ¿los proyectos de capital se gestionan y controlan adecuadamente durante la etapa de ejecución?				
14.a.	¿Cuentan los ministerios/agencias con planes eficaces de gestión de proyectos?	Los ministerios/agencias no identifican de manera sistemática a los responsables de alto rango de los grandes proyectos de inversión y no se elaboran planes de ejecución antes de aprobarse el presupuesto.	Los ministerios/agencias identifican de manera sistemática a los responsables de alto rango de los grandes proyectos de inversión, pero no se elaboran planes de ejecución antes de aprobarse el presupuesto.	Los ministerios/agencias identifican de manera sistemática a los responsables de alto rango de los grandes proyectos de inversión y se elaboran planes de ejecución antes de aprobarse el presupuesto.
14.b.	¿Ha publicado el gobierno normas, procedimientos y guías para hacer ajustes en los proyectos que se apliquen de forma sistemática a todos los grandes proyectos?	No existen normas y procedimientos estandarizados para efectuar ajustes en los proyectos.	Para los grandes proyectos, existen normas y procedimientos estandarizados para realizar ajustes en los proyectos, pero no incluyen, de ser necesario, una revisión fundamental de la justificación, costos y resultados esperados de un proyecto.	Para todos los proyectos, existen normas y procedimientos estandarizados para realizar ajustes en los proyectos y, de ser necesario, incluyen una revisión fundamental de la justificación, los costos y los resultados esperados del proyecto.
14.c.	¿Se llevan a cabo auditorías ex-post rutinarias para los proyectos de capital?	En general, los grandes proyectos de capital no son objeto de una auditoría externa ex-post.	Algunos grandes proyectos de gasto de capital son sometidos a una auditoría externa ex-post, cuya información es publicada por el auditor externo.	La mayoría de los grandes proyectos se someten a una auditoría externa ex-post, cuya información es publicada y examinada regularmente por el legislativo.
15. Monitoreo de los activos públicos: ¿el valor de los activos se contabiliza y reporta correctamente en los estados financieros?				
15.a.	¿Se actualizan regularmente los registros de los activos sobre la base de inspecciones sobre la existencia, valor y condiciones de los activos públicos?	Los registros de activos no son completos ni se actualizan regularmente.	Los registros de activos o bien son completos o bien se actualizan regularmente a intervalos razonables.	Los registros de activos son completos y se actualizan regularmente a intervalos razonables.
15.b.	¿Los valores de los activos no financieros se registran en las cuentas financieras del gobierno?	Las cuentas financieras del gobierno no incluyen el valor de los activos no financieros.	Las cuentas financieras del gobierno incluyen el valor de algunos activos no financieros, que se revalúan de manera irregular.	Las cuentas financieras del gobierno incluyen el valor de la mayoría de los activos no financieros, que son revaluados regularmente.
15.c.	¿Se registra la depreciación de los activos fijos en los estados de operaciones del gobierno?	La depreciación de los activos fijos no se registra en el estado de operaciones.	La depreciación de los activos fijos se registra en el estado de operaciones con base en estimaciones estadísticas.	La depreciación de los activos fijos se registra en gastos operativos de acuerdo con supuestos específicos para cada activo.

ANEXO 4. Cuestionario C-PIMA

C1. Planificación para el cambio climático ¿Se planifica la inversión pública teniendo en cuenta el cambio climático?				
	PREGUNTA	NO SE CUMPLE	SE CUMPLE PARCIALMENTE	SE CUMPLE TOTALMENTE
C.1.a	¿Son las estrategias y los planes de inversión pública en los ámbitos sectorial y nacional congruentes con las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) u otras estrategias globales de cambio climático sobre mitigación y adaptación?	Las estrategias y los planes de inversión pública en los ámbitos nacional y sectorial no son congruentes con las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) u otras estrategias globales de cambio climático	Las estrategias y los planes de inversión pública en el ámbito nacional son congruentes con las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) u otras estrategias globales de cambio climático para algunos sectores.	Las estrategias y los planes de inversión pública en el ámbito nacional y sectorial son congruentes con las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) u otras estrategias globales de cambio climático para la mayoría de los sectores.
C.1.b	¿La normativa del gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales sobre planificación de espacios y urbana y sobre construcción da respuesta a riesgos relacionados con cambio climático e impactos en inversión pública?	La normativa del gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales sobre planificación de espacios y urbana y sobre construcción no da respuesta a riesgos relacionados con cambio climático e impactos en inversión pública.	La normativa del gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales sobre planificación de espacios y urbana o sobre construcción (mediante códigos de edificación) da respuesta a riesgos relacionados con cambio climático e impactos en inversión pública	La normativa del gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales sobre planificación de espacios y urbana y sobre construcción (mediante códigos de edificación) da respuesta a riesgos relacionados con cambio climático e impactos en inversión pública.
C.1.c	¿Existe una guía/ apoyo centralizado para entidades del gobierno sobre la preparación y costeo de estrategias de inversión pública relacionadas con el cambio climático?	No existe una guía/ apoyo centralizado para entidades del gobierno sobre la preparación y costeo de estrategias de inversión pública relacionadas con el cambio climático.	Existe una guía/apoyo centralizado para entidades del gobierno sobre la preparación de estrategias de inversión pública relacionadas con el cambio climático.	Existe una guía/apoyo centralizado para entidades del gobierno sobre la preparación y costeo de estrategias de inversión pública relacionadas con el cambio climático.
C2. Coordinación entre entidades: ¿Existe una coordinación efectiva de la toma de decisiones en cuanto a inversiones públicas relacionadas con el cambio climático en todo el sector público?				
C.2.a	¿Se coordina la toma de decisiones sobre inversión pública en todo el gobierno central teniendo en cuenta el cambio climático?	Las decisiones sobre inversión pública no se coordinan en todo el gobierno central teniendo en cuenta el cambio climático.	Las decisiones sobre inversión pública se coordinan en el gobierno central presupuestario teniendo en cuenta el cambio climático.	Las decisiones sobre inversión pública se coordinan en todo el gobierno central, incluidos proyectos con financiación externa, APP y entidades extrapresupuestarias, teniendo en cuenta el cambio climático.
C.2.b	¿Se coordinan la planificación y la ejecución del gasto de capital de los GSN con el gobierno central teniendo en cuenta el cambio climático?	La planificación y la ejecución del gasto de capital de los GSN no se coordinan con el gobierno central teniendo en cuenta el cambio climático.	El gobierno central imparte directrices para una planificación y ejecución del gasto de capital que tenga en cuenta el cambio climático y la información sobre los principales proyectos de los GSN relacionados con el cambio climático se comparte con el gobierno central y se publica junto con los datos de proyectos del gobierno central.	El gobierno central imparte directrices para una planificación y ejecución del gasto de capital que tenga en cuenta el cambio climático y la información sobre los principales proyectos de los GSN relacionados con el cambio climático se comparte con el gobierno central y se publica junto con los datos de proyectos del gobierno central, y hay negociaciones formales entre el gobierno central y los GSN sobre la planificación y ejecución de inversiones relacionadas con el cambio climático.
C.2.c	¿Garantiza el marco normativo y de supervisión de las empresas públicas que sus inversiones relacionadas con el cambio climático sean coherentes con las políticas y directrices nacionales sobre cambio climático?	El marco normativo y de supervisión de las empresas públicas no promueve la coherencia entre las inversiones relacionadas con el cambio climático y las políticas y directrices nacionales sobre el cambio climático.	El marco normativo y de supervisión de las empresas públicas promueve la coherencia entre sus inversiones relacionadas con el cambio climático y las políticas y directrices nacionales sobre el cambio climático.	El marco normativo y de supervisión de las empresas públicas exige que sus inversiones relacionadas con el cambio climático sean coherentes con las políticas y directrices nacionales sobre el cambio climático.
C3. ¿Incluye el proceso de evaluación y selección de proyectos criterios y análisis relacionados con el cambio climático?				
C.3.a	¿Exige la evaluación de grandes proyectos de infraestructura que el análisis relacionado con el cambio climático se realice conforme a una metodología estándar con apoyo del gobierno central?	La evaluación de grandes proyectos de infraestructura no exige que el análisis relacionado con el cambio climático se realice conforme a una metodología estándar.	La evaluación de grandes proyectos de infraestructura exige que el análisis relacionado con el cambio climático se realice conforme a una metodología estándar.	La evaluación de grandes proyectos de infraestructura exige que el análisis relacionado con el cambio climático se realice conforme a una metodología estándar, y un resumen de las evaluaciones se publica o se sujeta a revisión externa independiente.
C.3.b	¿El marco para la gestión de contratos de inversión pública de largo plazo, tales como APP, da respuesta explícita a los desafíos relacionados con el cambio climático?	El marco referido no incluye consideraciones explícitas sobre cambio climático para la asignación de riesgos o gestión de contratos.	El marco referido incluye consideraciones explícitas sobre cambio climático con respecto a cómo se asignan riesgos entre las partes en los contratos de infraestructura.	El marco referido incluye consideraciones explícitas sobre cambio climático con respecto a cómo se asignan riesgos entre las partes en los contratos de infraestructura, y los gestores de contratos en los departamentos y entidades públicas están obligados a dar respuesta a los desafíos relacionados con el cambio climático.
C.3.c	¿Se incluyen elementos relacionados con el cambio climático entre los criterios que utiliza el gobierno para la selección de proyectos de infraestructura?	O bien no hay criterios explícitos de selección o los criterios que utiliza el gobierno para la selección de proyectos para financiamiento no incluyen elementos relacionados con el cambio climático.	Los criterios que utiliza el gobierno para la selección de todos los proyectos importantes financiados con fondos de partidas presupuestarias incluyen elementos relacionados con el cambio climático, y los criterios se publican.	Los criterios que utiliza el gobierno para la selección de todos los proyectos importantes, incluso los proyectos con financiación externa, proyectos financiados por entidades extrapresupuestarias y APP, incluyen elementos relacionados con el cambio climático y estos criterios se publican.

C.4 Presupuestación y gestión de cartera: ¿Existe una gestión y supervisión activas del gasto en inversiones relacionadas con el cambio climático?				
C.4.a.	¿Se identifican los gastos de inversión pública planeados relacionados con el cambio climático, las fuentes de financiamiento, los productos y los resultados en el presupuesto y los documentos relacionados, y se los supervisa e informa?	El presupuesto y los documentos relacionados no identifican el gasto planeado en inversión pública relacionada con el cambio climático.	El presupuesto y los documentos relacionados identifican algunos gastos planeados en inversión pública relacionada con el cambio climático, incluidos los gastos de inversión con financiación externa, de entidades extrapresupuestarias y APP.	El presupuesto y los documentos relacionados identifican la mayoría de los gastos planeados en inversión pública relacionada con el cambio climático, fuentes de financiamiento y productos y resultados, incluidos los gastos de inversión con financiación externa, de entidades extrapresupuestarias y APP, y el gasto en estos proyectos se supervisa e informa.
C.4.b.	¿Se realizan evaluaciones ex post o auditorías sobre los resultados de las inversiones públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos?	No se realizan evaluaciones ex post o auditorías sobre los resultados de las inversiones públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.	Se realizan evaluaciones ex post o auditorías de una selección de las principales inversiones públicas sobre resultados de las medidas de adaptación al cambio climático o de mitigación de sus efectos.	Se realizan y publican las evaluaciones ex post o auditorías de una selección de las principales inversiones públicas sobre los resultados de las medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.
C.4.c.	¿Las políticas y prácticas sobre gestión de activos del gobierno, incluido el mantenimiento de los activos tienen en cuenta los riesgos relacionados con el cambio climático?	Ni las políticas y prácticas de gestión de activos del gobierno ni las metodologías para estimar las necesidades de mantenimiento de activos de infraestructura expuestos al cambio climático tienen en cuenta los riesgos relacionados con el cambio climático.	Las metodologías preparadas por el gobierno para estimar las necesidades de mantenimiento de algunos activos de infraestructura con exposición al cambio climático tienen en cuenta los riesgos relacionados con el cambio climático.	Las metodologías preparadas por el gobierno para estimar las necesidades de mantenimiento y los costos asociados de la mayoría de los activos de infraestructura con exposición al cambio climático tienen en cuenta los riesgos relacionados con el cambio climático, y los registros de activos del Estado incluyen información de los activos relacionada con cambio climático.
C5. Gestión del riesgo: ¿Se incorporan los riesgos fiscales relacionados con el cambio climático y la infraestructura en los presupuestos y análisis de riesgos fiscales y se gestionan conforme a un plan?				
C5.a.	¿Publica el gobierno una estrategia nacional de gestión del riesgo de desastres que incorpore el impacto potencial del cambio climático en los activos y redes de infraestructura pública?	O bien no se publica una estrategia nacional de gestión del riesgo de desastres o la estrategia no identifica los riesgos principales asociados al cambio climático que afectan a los activos y redes de infraestructura pública.	El gobierno publica una estrategia nacional de gestión del riesgo de desastres que identifica los principales riesgos asociados al cambio climático que afectan a los activos y redes de infraestructura pública, en términos de peligros, exposición y vulnerabilidad.	El gobierno publica una estrategia nacional de gestión del riesgo de desastres que identifica y analiza los principales riesgos asociados al cambio climático que afectan a los activos y redes de infraestructura pública, en términos de peligros, exposición y vulnerabilidad, e incluye los planes del gobierno para mitigar y responder a estos riesgos.
C5.b.	¿Ha implementado el gobierno mecanismos de financiamiento ex ante para gestionar la exposición del stock de infraestructura pública a los riesgos asociados con el clima?	El gobierno no ha implementado mecanismos de financiamiento ex ante, para gestionar la exposición del stock de infraestructura pública a los riesgos asociados con el clima.	El presupuesto incluye una partida anual para contingencias o existen otros mecanismos de financiación que están disponibles para hacer frente a los costos de daños en la infraestructura pública causados por desastres.	El presupuesto incluye una partida anual para contingencias y existen otros mecanismos de financiación que están disponibles para hacer frente a los costos de daños en la infraestructura pública causados por desastres.
C5.c.	¿Realiza y publica el gobierno un análisis de riesgo fiscal que incorpore los riesgos asociados con el cambio climático para los activos de infraestructura pública?	El gobierno no realiza un análisis de riesgo fiscal que incorpore los riesgos asociados con el cambio climático para los activos de infraestructura pública.	El gobierno realiza y publica un análisis de riesgo fiscal que incorpora una evaluación cualitativa de los riesgos asociados con el cambio climático para los activos de infraestructura pública a mediano plazo.	El gobierno realiza y publica un análisis de riesgo fiscal que incorpora una evaluación cuantitativa de los riesgos asociados con el cambio climático para los activos de infraestructura pública a mediano plazo y políticas para mitigar estos riesgos y una evaluación cualitativa de los riesgos que puedan surgir a largo plazo.