



Universidad de San Carlos de Guatemala-USAC-
Instituto Nacional de Administración Pública-INAP-
Maestría en Administración Pública-MAP-

**“Factores que inciden en la Ejecución Presupuestaria del
Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación-MAGA-
período 2008-2010”**

Tesis sometida a consideración del Tribunal Examinador de la Maestría
en Administración Pública, para optar al título en Grado de Maestro

Fredy Marín Laparra Tovar

Guatemala, Diciembre de 2011

El Director de Estudios de Postgrado del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-

C E R T I F I C A:

Primero: Haber tenido a la vista el acta de examen de graduación que copiada literalmente dice: -----

“En la ciudad de Guatemala siendo las nueve horas con treinta y cinco minutos del día jueves quince de diciembre de dos mil once, reunidos en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- los Miembros del Tribunal Lic. Julio Efrain Barrondo Figueroa Secretario, Lic. Nery Roberto Díaz Gómez, Asesor del Trabajo de Investigación; Examinadores Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez, y Lic. Hugo Abel Monterroso Escalante para practicar el examen del estudiante **Fredy Marín Laparra Tovar** sobre la investigación que realizó titulada **“Factores que Inciden en la Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA- Período 2008-2010”**.

PRIMERO: Los Miembros del Tribunal Examinador interrogaron en forma individual al postulante sobre el contenido de su investigación.

SEGUNDO: Que habiendo contestado satisfactoriamente a los cuestionamientos que le fueron planteados al sustentante, fue **aprobado** por **unanimidad** de votos.

TERCERO: El trabajo de investigación del sustentante se aprueba **con correcciones**.

CUARTO: El Tribunal Examinador notificó lo anterior al postulante y declaró concluido el examen.

QUINTO: No habiendo más que hacer constar y siendo las diez horas con treinta y cinco minutos, se da por concluida la presente en el mismo lugar y fecha de su inicio, firmando los que en ella intervinieron”.-----





Y para los usos legales que al interesado **Fredy Marín Laparra Tovar** convengan extendiendo, firmo y sello la presente certificación en dos hojas de papel membretado del Instituto Nacional de Administración Pública, haciendo constar que no existen trámites o recursos pendientes de resolver en la ciudad de Guatemala a los veinticinco días del mes de junio de dos mil doce.

Vo. Bo.


Dr. Luis Alfonzo Beteta Vasquez
Director de Estudios de Postgrado



ÍNDICE TEMÁTICO

<u>TEMA</u>	<u>PÁGINA</u>
INTRODUCCIÓN	03
CAPÍTULO I: PROBLEMATIZACIÓN	05
1.1. Matriz de Investigación	05
1.2. Planteamiento del Problema	05
1.3. Justificación	06
1.4. Delimitación	07
1.5. Marco Metodológico	08
1.5.1. Métodos	08
1.5.2. Técnicas	08
1.5.3. Instrumentos	08
1.5.4. Hipótesis	09
1.5.5. Objetivos	10
Capítulo II: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	11
2.1. Principios de la Presupuestación	11
2.2. Funciones de la Presupuestación	13
2.3. Sistema presupuestario	15
2.4. Política presupuestaria	15
2.5. Presupuesto público	16
2.6. Presupuesto por programas	16
2.7. Presupuesto base cero	17
2.8. Sector público	18
2.9. Fuentes de financiamiento	19
CAPÍTULO III: ANTECEDENTES	20
3.1. Marco Institucional	20
3.2. Marco Legal	20
3.3. Marco Situacional	21
CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	24
4.1. Resultados según el SICOIN	24
4.2. Resultados según personas clave	29

2.1. Plan Anual de Compras	29
2.2. Plan Estratégico Institucional	30
2.3. Procedimientos Administrativos-Financieros	30
2.4. Administradores de Recursos Financieros	31
2.5. Tipos de Fuentes de Financiamiento	31
2.6. Regularización del gasto	32
2.7. Formulación del POA	32
2.8. Requerimientos de Compras	33
2.9. Períodos y Porcentajes de Ejecución Presupuestaria	35
2.10. Otros Factores Internos	36
2.11. Factores Externos	36
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES	37
CAPÍTULO VI: PROPUESTA	39
BIBLIOGRAFÍA	41
ANEXOS	42

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica No. 1: Ejecución presupuestaria mensual y anual 2008	24
Gráfica No. 2: Ejecución presupuestaria mensual y anual 2009	25
Gráfica No. 3: Ejecución presupuestaria mensual y anual 2010	27
Gráfica No. 4: Flujograma de procedimiento para compras	49

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No.1: Encuesta a personas clave	42
Cuadro No. 2: Resumen de las entrevistas	44
Cuadro No. 3: Porcentaje de Ejecución Presupuestaria	48

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de la presente investigación es contribuir a eficientar la ejecución presupuestaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación-MAGA-, en tanto que se trazan como objetivos específicos: establecer los diferentes factores que caracterizan la ejecución presupuestaria mensual y anual; determinar los procedimientos administrativos-financieros para la adquisición de bienes y servicios, para la asignación y disponibilidad de los recursos financieros, y proponer posibles alternativas de solución, para eficientar la ejecución presupuestaria mensual y anual del MAGA.

Con el desarrollo de ésta investigación, con la cual se han identificado tanto los factores internos del Ministerio como los externos, que afectan en gran medida el desenvolvimiento de la ejecución del gasto; haciendo énfasis en los aspectos que corresponden al MAGA, por cuanto son éstos los que se pueden modificar en virtud que esa es la orientación del estudio de investigación; se propone contribuir a superar dicho comportamiento despertando la atención de las autoridades institucionales a fin que puedan implementar las medidas y acciones correctivas que permitan superar dicho desenvolvimiento.

La presente investigación se presenta en ocho capítulos, de los cuales el primero denominado problematización, comprende la matriz de investigación, el planteamiento del problema, la justificación y su delimitación; en el capítulo II el marco teórico conceptual y metodológico, que comprende el marco teórico conceptual, métodos y técnicas, hipótesis y objetivos; en el capítulo III se abordan los antecedentes de la problemática; en el capítulo IV los resultados de la investigación obtenidos tanto de fuentes primarias como de secundarias; en el capítulo V se esbozan las diferentes conclusiones a las que se arriba en este trabajo y; finalmente en el capítulo VI se abordan algunas propuestas relativas a los factores que se considera son los más importantes de la problemática identificada.

Siglas utilizadas

CIPREDA:	Centro de Cooperación Internacional para la Preinversión Agrícola
COPEP	Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria
DTP:	Dirección Técnica del Presupuesto
IICA:	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAP:	Instituto Nacional de Administración Pública
MAGA:	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
MAP	Maestría en Administración Pública
MINFIN:	Ministerio de Finanzas Públicas
OIM	Organización Internacional de Migraciones
PAC	Plan Anual de Compras
PBC	Presupuesto Base Cero
PEI	Plan Estratégico Institucional
PPP	Presupuesto Por Programas
SICOIN:	Sistema de Contabilidad Integrado
UDAF	Unidad de Administración Financiera

CAPÍTULO I: PROBLEMATIZACIÓN

1.1 Matriz de Investigación

Problemática	Hipótesis	Objetivos
La inapropiada ejecución presupuestaria (ejecución del gasto), mensual y anual, afecta el desempeño general del Ministerio; lo cual incide en el incumplimiento de compromisos, metas y objetivos como ente rector del Agro Nacional	El comportamiento deficiente de la ejecución presupuestaria del MAGA, se atribuye a: a) limitada asignación de recursos financieros, b) inoportuna disponibilidad de los mismos, c) deficiente procedimiento administrativo financiero para la adquisición de bienes y servicios, y d) carencia de un plan anual de compras.	<ol style="list-style-type: none">1. Establecer los factores internos que inciden en el comportamiento de la ejecución presupuestaria mensual y anual del MAGA.2. Establecer los factores externos al MAGA que afectan en el comportamiento de la ejecución presupuestaria3. Determinar el procedimiento administrativo-financiero para la adquisición de bienes y servicios.

1.2. Planteamiento del Problema

¿Cuáles son los factores que intervienen o determinan el comportamiento de la ejecución presupuestaria mensual y anual en el MAGA?; ¿En qué magnitud los procedimientos administrativos-financieros internos repercuten en la asignación y disponibilidad de los recursos dinerarios?; ¿Qué factores externos al MAGA afectan en alguna medida el comportamiento de la ejecución presupuestaria mensual y anual del MAGA?; ¿Los entes externos que administran los recursos financieros de algunas Unidades, Programas y Proyectos del MAGA, inciden en la temporalidad para hacer efectivos los desembolsos a éstas?; ¿Afecta para fines de la ejecución financiera el tipo de *fente financiamiento* que se destina para cubrir la asignación presupuestaria institucional?

El MAGA como una institución de la Administración Pública, se encuentra sujeto a la normativa y procedimientos propios del Sector Público, lo cual significa que para la ejecución presupuestaria anual, depende de la asignación de un monto específico en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para poder realizar los objetivos, metas y compromisos propios del Ministerio.

El ejercicio fiscal inicia el uno de enero y concluye el último día de diciembre, por lo que todo lo relativo al gasto público debe estar comprendido dentro de ese período, de tal manera que todas acciones que corresponden a la ejecución presupuestaria de un año fiscal determinado, deben de agotarse totalmente a fin que la institución se mantenga en armonía con la disposiciones legales que regulan el tema.

Mediante la realización del presente estudio se determinan factores que intervienen en la *ejecución presupuestaria propiamente dicha* del MAGA, durante el período comprendido del año 2008 al 2010, período que comprende una sola administración gubernamental, ésta etapa de *ejecución presupuestaria* comprende una vez el presupuesto esté aprobado por el Congreso de la República.

1.3. Justificación

El MAGA durante los últimos ejercicios fiscales (2008-2010), ha evidenciado bajos porcentajes de ejecución presupuestaria en especial durante el primer semestre del año, lo que ha representado que durante el último semestre se hagan esfuerzos institucionales para equilibrar la falta de ejecución financiera; este comportamiento de la ejecución presupuestaria desencadena situaciones desfavorables para el MAGA que amerita su consideración.

Las repercusiones principales de la baja y lenta ejecución presupuestaria del MAGA son principalmente las siguientes: **a)** inconformidad creciente de beneficiarios de programas y proyectos generada por la deficiente ejecución de los mismos; **b)** deficiente ejecución de proyectos de inversión por no contar con los materiales y recursos en forma oportuna; **c)** descontento en el sector laboral por los pagos atrasados por concepto de sueldos y salarios, **d)** incumplimiento a proveedores de bienes y servicios por pagos atrasados.

Al establecer los diferentes factores que determinan o inciden en la baja y lenta ejecución presupuestaria del MAGA, así como determinar las alternativas de tratamiento para cada uno de los factores, se contribuirá enormemente a mejorar la calidad y resultados de la ejecución financiera, por cuanto se podrá cumplir el conjunto de objetivos, metas, productos y compromisos del Ministerio, de acuerdo a lo programado y en el tiempo estipulado.

1.4. Delimitación

El objeto de estudio lo constituyó el conjunto de factores que se considera intervienen en los períodos de ejecución financiera, es decir, aquellos factores que afectan negativamente en la disponibilidad oportuna de los recursos financieros por parte de la Unidades, Programas y Proyectos del MAGA.

La unidad de análisis fue el Departamento de Presupuesto del MAGA, en su interacción con las diferentes Unidades, Programas y Proyectos de ese Ministerio, en su relación con la DTP del MINFIN, así también como en su interacción con los Organismos Internacionales que funcionan como Administradores de recursos financieros.

El estudio se orientó al MAGA en su conjunto, el cual por su estructura y funcionamiento está dividido en Unidades, Programas y Proyectos; para lo cual se consideró un período de tres años comprendiendo los ejercicios fiscales de 2008 al 2010.

1.5. Marco Metodológico

1.5.1. Método:

Para la realización de la investigación se utilizó el método científico, implementado el tipo de estudio Descriptivo, por el método utilizado el de Análisis, y por la naturaleza de sus datos se considera tanto de tipo Cualitativa como Cuantitativa; para la recolección de la información se recurrió tanto a fuentes primarias como secundarias

1.5.2. Técnicas:

Para efectos de la presente investigación se sostuvieron entrevistas con personajes claves, como el Director Administrativo Financiero del MAGA, el Coordinador Administrativo Financiero del Viceministerio del Peten, el Jefe del Departamento de Presupuesto, un Analista del Departamento de Presupuesto y el Jefe del Departamento de Compras y Contrataciones del MAGA, para lo cual se apoyó con el levantado de una boleta; finalmente la información recabada se ordenó para el análisis, interpretación y síntesis de los resultados obtenidos.

1.5.3. Instrumentos:

Para desarrollar las entrevistas a personas clave, se diseñó un instrumento tipo cuestionario que contiene veinte preguntas, de las cuales algunas conducen a respuestas cerradas y otras a respuestas abiertas, que ha significado diversidad de respuestas, dada la temática abordada, desde luego que era necesario recurrir a este tipo de respuestas porque de lo contrario la información proporcionada se quedaría muy limitada, sin aportar o satisfacer el espíritu de la interrogante.

1.5.4. Hipótesis

El comportamiento deficiente de la ejecución presupuestaria mensual y anual del MAGA, se atribuye a la limitada asignación de recursos financieros e inoportuna disponibilidad de los mismos, así como al deficiente procedimiento administrativo-financiero para la adquisición de bienes y servicios y, a la carencia de un plan anual de compras.

- **Variabes Independientes:** Limitada asignación de recursos financieros e inoportuna disponibilidad de los mismos y, deficiente procedimiento administrativo-financiero.
- **Variable Dependiente:** Comportamiento deficiente de la ejecución presupuestaria mensual y anual del MAGA.
- **Variabes Intervinientes:** carencia de un Plan Anual de Compras y de un Plan Estratégico Institucional.

Variabes	Indicadores
1. Independiente	
1.1. Limitada asignación de recursos financieros. 1.2. Inoportuna disponibilidad de los mismos 1.3. Deficiente procedimiento administrativo-financiero	Montos: planificado, asignado y disponible; procedimiento administrativo-financiero
2. Dependiente	
2.1. Comportamiento deficiente de la ejecución presupuestaria mensual y anual del MAGA	% ejecución mensual y anual, monto ejecutado
3. Interviniente	
3.1. Carencia de un Plan Anual de Compras. 3.2. Carencia de un Plan Estratégico Institucional	Plan Anual de Compras y Plan Estratégico Institucional

1.5.5. OBJETIVOS

- Establecer los factores internos que inciden en el comportamiento de la ejecución presupuestaria mensual y anual del MAGA.
- Establecer los factores externos al MAGA, que afectan la ejecución presupuestaria mensual y anual.
- Determinar el procedimiento administrativo-financiero utilizado para la adquisición de bienes y servicios.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El autor guatemalteco Erick Santiago¹, en el tratado sobre Derecho Financiero, indica que “la ejecución del presupuesto supone una actividad desarrollada por la Administración Pública, de realización del gasto público que está guiada fundamentalmente por la idea del control de la Hacienda Pública ya que todos los mecanismos de ordenación y realización de los pagos aparecen proyectados a la tutela de los fondos públicos; en nuestro ordenamiento jurídico no se establece un único procedimiento para la ejecución del gasto, sino una pluralidad de procedimientos”

2.1. Los principios de la presupuestación

Dado que los recursos escasean en relación a la demanda, la prueba económica básica por aplicar es que el rendimiento de cada gasto sea digno de lo que cuesta, en comparación con las opciones sacrificadas, por consiguiente

El análisis presupuestario es básicamente una comparación de los méritos relativos de diversos usos de los fondos.

Es necesario un análisis incremental o sea el análisis de los valores adicionales que se derivarán de un gasto adicional, a causa del fenómeno de la utilidad decreciente; el análisis de los incrementos es necesario y útil tan solo en el margen o cerca de él; éste es el punto de equilibrio en que un gasto adicional con cualquier propósito, produciría un rendimiento igual al gasto.

La comparación de los méritos relativos solo puede hacerse en función de la eficacia relativa para alcanzar un objetivo común imponer el orden nunca pudieron hacer que el mundo estuviera plenamente de acuerdo con sus propias reglas o excluyera todas las incertidumbres.

¹ Santiago, Erick; Derecho Financiero, 2ª Edición, SR Editores, Guatemala 2008, 179 pág.

La tarea de hacer el presupuesto público se ha tornado infinitamente más compleja, complicada y preocupante, la teoría y la práctica actuales del presupuesto han quedado atrás respecto a los requisitos de operación; urge una nueva agenda para colmar la brecha y ofrecer mejores instrumentos para hacer frente a la incertidumbre y la inestabilidad; sus elementos deben evitar todo trasiego de las propuestas tradicionales que no reflejan el medio cambiante del presupuesto público.

Durante mucho tiempo se creyó que se habían enfrentado los principales desafíos del presupuesto público y que lo único que faltaba era cierto retoque a su forma para relacionar insumos y productos, costos y beneficios, recursos y resultados; se creyó que las necesidades públicas eran finitas, e infinitos los recursos públicos, se aceptó como cosa natural la capacidad del gobierno para aumentar los ingresos y administrar grandes gastos.

Actualmente es obvio que los Estados con frecuencia simplemente fomentan nuevas demandas públicas, sin asegurar el uso eficiente de los recursos públicos de que se dispone ni suprimir los resentimientos que causan sus impuestos; ahora hemos de trabajar sobre una suposición distinta, a saber, que los recursos públicos son finitos, e infinitas las necesidades públicas.

“En la medida en que el ambiente se vuelve progresivamente más incierto y tenso, los presupuestos se hacen más complejos, difíciles de controlar y menos predecibles; la incertidumbre del ingreso promueve los presupuestos múltiples y las tácticas disfuncionales de administradores que tratan de protegerse a sí mismos”².

Cuando los programas se tienen que lanzar y mantener sin ninguna garantía de fondos hasta el último momento, los administradores tienen que emprender una acción protectora, buscan nuevas fuentes de ingresos, transfieren recursos entre conceptos de gasto, exageran las estimaciones o recortan partidas esenciales para favorecer otras, sabiendo que después habrá que hacer nuevos recortes.

² Matus, Carlos; Bases Teóricas del Presupuesto por Programas; Editorial AVPP, Venezuela 1978, págs. 30-31.

2.2. Las funciones de la presupuestación

La presupuestación siempre se ha concebido como un proceso para relacionar sistemáticamente el gasto de fondos con el alcance de los objetivos planeados; sin embargo esta orientación no se reflejó explícitamente en los sistemas presupuestarios que hoy existen. El hecho escueto es que la planificación no es la única función a la que debe atender un sistema presupuestario.

La teoría clásica del presupuesto trató de mantener la incertidumbre dentro de ciertos límites mediante la insistencia en los presupuestos anuales, la unidad del presupuesto, asignaciones estrictas y una oportuna auditoría; el proceso de presupuesto en sí mismo significó una medida de estabilidad y de previsibilidad que antes no había existido en las finanzas del Estado.

“Como resultados de todos estos intereses en la presupuestación, hoy existe una impresionante lista de reformas al presupuesto que cubren: 1) la movilización de recursos para uso y empleo públicos; 2) la consolidación y el control de recursos disponibles para impedir filtraciones y supervisar su ubicación en todo momento; 3) la asignación de recursos entre demandas en competencia; 4) el pronto y económico desembolso de fondos públicos; 5) la mejora de la capacidad y eficiencia de la administración financiera; 6) la institucionalización de prácticas honradas, abiertas y minuciosamente supervisadas; 7) el establecimiento de una auditoría independiente y; 8) la evaluación científica de los gastos y proyectos públicos”³.

Los presupuestos también se pueden visualizar de manera un tanto diferente, como reflejo de la política, los presupuestos son elaborados por políticos y burócratas que aplican sus propias estrategias y reaccionan a la forma en que conciben las necesidades y prioridades del público; el proceso sigue ciertas reglas expresadas formalmente en regulaciones, pero lo que es más importante, en prácticas informales, la principal de las cuales ha sido el incrementalismo, que consiste en basar cada presupuesto sobre el del año anterior, con adiciones regulares y limitadas.

³ *Ibíd.*, págs. 35-36.

El incrementalismo describe a la vez los procesos y resultados de las decisiones; si la presupuestación es la política en crudo, su forma refleja las actuales realidades políticas y permite funcionar a procesos políticos, como la negociación de competencia, el acomodo y la determinación de soluciones intermedias.

Un problema importante que sacaba la confianza del público en el gobierno es la dificultad de asegurarse de que el dinero público se gaste en forma debida y eficiente; el auge de los controles al gasto público es una indicación de este malestar, pero estos pueden resultar incapaces de lograr una responsabilidad oficial en el anejo de los recursos públicos.

Es forzoso examinar los presupuestos del gobierno para determinar lo que se ha logrado con gastos dados del ingreso; se necesita descubrir las cantidades totales que se han gastado en varias funciones del gobierno y establecer indicadores de rendimiento; se necesitan ideas más exactas sobre la cantidad de un servicio público que se puede prestar por un gasto determinado; se necesita integrar medidas para asegurar la responsabilidad en el diseño del programa; se deben instituir nuevos incentivos al buen desempeño; al mismo tiempo es necesario reducir la probabilidad del despilfarro o de corrupción examinando los procedimientos de contratación, desembolsos y auditoría.

“Del otro lado del presupuesto, las cuestiones del ingreso no tienen que esta atadas a las del gasto, aunque los análisis presupuestarios se han concentrado en las políticas de gasto y su clasificación, recabar ingresos se ha considerado como el dominio de expertos en finanzas públicas; la administración del presupuesto debe verse como una función unitaria, en que ingreso y gastos figuren en una sola ecuación”⁴.

⁴ Arrieche, Víctor; El Presupuesto en la Administración Pública, 2ª. Edición, Editorial AVPP, Caracas 1980, Pág. 89.

Además al aumentar las presiones sobre los presupuestos hay que tratar de descubrir nuevas fuentes de ingresos y reestructurar los impuestos para que estén en armonía con las metas económicas y sin embargo satisfagan las demandas públicas de mayor igualdad e imparcialidad, se deben hacer más eficientes las actuales fuentes de ingreso.

2.3. Sistema presupuestario (metodología presupuestaria uniforme)

De acuerdo a la Ley Orgánica del Presupuesto, son principios presupuestarios los de la anualidad, unidad, equilibrio, programación y publicidad, en virtud de lo cual, los presupuestos del Gobierno Central y de sus entidades descentralizadas y autónomas, deben: a) corresponder a un ejercicio fiscal, b) contener agrupados y clasificados en un solo instrumento, todos los recursos y los gastos estimados para dicho ejercicio, c) estructurarse en forma tal que exista correspondencia entre los recursos y los gastos y que estos se conformen mediante una programación basada fundamentalmente en los planes de gobierno y, d) hacerse del conocimiento público.

Para la correcta y uniforme formulación, programación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos de cada período fiscal, son de uso obligatorio el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, el Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria, el Manual de Modificaciones Presupuestarias, el Manual de Formulación Presupuestaria, el manual de Ejecución Presupuestaria, los manuales que sobre Programación, Ejecución y Evaluación de la Inversión Pública se emitan y las demás disposiciones que sobre la materia sean aplicables.

2.4. Política Presupuestaria

La política presupuestaria define la asignación de los recursos, fundamentados en los compromisos contraídos por el gobierno de la república, principalmente a través de los acuerdos de paz, del pacto fiscal y la estrategia de la reducción de la pobreza.

2.5. Presupuesto Público

De acuerdo a lo preceptuado en la Ley Orgánica del Presupuesto⁵, “los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos institucionales”.

2.6. Presupuesto por Programas-PPP-

Constituye una forma de reflejar la problemática de la producción de bienes y prestación de servicios que realiza el sector público; es una forma de asignación de los recursos públicos por objetivos; expresa en términos monetarios el proceso de producción de bienes y servicios que se realiza dentro del espacio de una institución, la cual se organiza para satisfacer las necesidades externas a ella, en ésta línea el principio que justifica la existencia de cualquier organización debe ser la satisfacción de necesidades fuera de su espacio institucional

Se basa en un enfoque que destaca el rol productivo del sector público, permitiendo reflejar la problemática de producción de bienes y servicios que realiza el sector público. Entre los conceptos centrales de la técnica destaca las categorías programáticas las cuales constituyen tipos de acciones presupuestarias, que se diferencian entre sí por el tipo de producto que origina cada una de ellas. Estas categorías pueden ser programas, subprogramas, actividades, proyectos y obras

El PPP permite mostrar, además del monto que se gasta, las acciones que se realizan en el sector público y los productos que se obtienen; a partir de la formulación de objetivos-fines, se calculan los insumos-medios necesarios para

⁵ Artículo 8º, Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, Guatemala 2008

alcanzarlos. Aquellos objetivos deben ser concretos, claramente identificables y en alguna forma medibles; una vez identificados es posible determinar las acciones necesarias para alcanzarlos. De esta forma se calculan los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el logro de los objetivos globales.

Otro aporte fundamental que realiza el PPP es intentar determinar cómo, en qué y por qué debe gastarse, además de la mera consideración del monto total del gasto. Asimismo, la definición de responsables para cada etapa del proceso presupuestario, constituye otro notable avance, en la medida que permite identificar quién debe responder y rendir cuentas por el grado de cumplimiento de las metas establecidas y los desvíos producidos, si los hubiere.

2.7. Presupuesto Base Cero-PBC-

“El Presupuesto Base Cero se define como un proceso operativo de planeamiento y presupuestación, que requiere que cada gerente justifique sus demandas presupuestarias desde cero, sin considerar períodos anteriores. De esta forma, debe siempre justificarse las causas por la que se planea gastar una determinada cantidad de dinero. Parte del supuesto de que ningún gasto presupuestario posee un derecho adquirido para subsistir en un siguiente período, sino que debe probarse su necesidad. Quienes tienen la obligación de realizar esta revisión anual son los propios responsables de su ejecución”⁶.

Mediante el PBC es posible, en un contexto de restricción de recursos, fijar prioridades en función de objetivos sobre la base de un cálculo costo-beneficio, de modo tal que sea posible reducir el presupuesto sin afectar las actividades prioritarias, reducir costos sin afectar operaciones, o reasignar recursos a aquellas actividades consideradas más rentables.

“Para resumir los aspectos positivos, resaltemos la filosofía fundamental del PBC en función de sus tres objetivos básicos:

⁶ Óp. Cit. Págs. 92-93

- obliga a replantear en profundidad lo que se está haciendo con el presupuesto en vigencia, y a fundamentarlo con la misma importancia con que se justificaría un requerimiento de mayores recursos;
- provoca que los recortes sean selectivos y no generalizables. Por ello la necesidad de formular paquetes de decisión debidamente priorizados, entre los que se seleccionan aquellos que habrán de ser desactivados. De esta forma, ante una restricción de recursos, o un análisis costo-beneficio negativo, los recortes afectarán determinados programas o actividades -los menos prioritarios- y no a todos. Esto tiene validez también en el sentido opuesto: un incremento del presupuesto debe tener una aplicación clara, identificando productos y resultados esperados, y no diluirse en forma uniforme en un simple aumento general;
- la priorización de programas y actividades requiere la participación de toda la organización, especialmente los jefes o responsables de programas, quienes conocen en profundidad y detalle el curso de las operaciones”⁷.

2.8. Sector Público

Está conformado por el conjunto de unidades de gobierno general y empresas públicas que desarrollan actividades y funciones que son competencia del Estado, o que son asumidos por este.

“Organización política administrativa del Sector Público de Guatemala, da origen a varias instituciones con relativa independencia entre sí, con funciones específicas otorgadas por la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes; esto conlleva a que cada una tenga su propio presupuesto anual de ingresos y egresos, y el conjunto de éstos presupuestos conforman el Presupuesto del Sector Público”⁸.

⁷ Makon, Marcos; El Presupuesto Base Cero; 3ª. Edición, Editorial AVPP, Venezuela 1990, pág. 52

⁸ Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, Guatemala 2005, pág. 219.

2.9. Fuentes de Financiamiento

La clasificación por fuentes de financiamiento presenta los gastos públicos según los agregados genéricos de los recursos que los financian; ésta clasificación puede identificar las fuentes u orígenes de los ingresos que financian los egresos y precisar la orientación específica de cada fuente a efecto de controlar su aplicación.

De acuerdo al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, las fuentes son las siguientes:

- a) Recursos del Tesoro que comprende las siguientes modalidades: ingresos corrientes, disminución de caja y bancos de recursos del tesoro, venta de acciones y participaciones, venta de activos, ingresos por concesión y otros recursos del tesoro.
- b) Recursos del Tesoro con afectación específica que comprende las siguientes modalidades: Ingresos tributarios IVA Paz, Ingresos ordinarios de aporte constitucional y, otros recursos del tesoro con afectación específica,
- c) Recursos Propios de las Instituciones que comprende las siguientes modalidades: ingresos propios, disminución de caja y bancos de ingresos propios y, venta de activos propios.
- d) Crédito Interno que comprende las siguientes modalidades: colaciones internas, préstamos internos y, disminución de caja y bancos de colaciones internas.
- e) Crédito Externo, que comprende las siguientes modalidades: colocaciones externas, préstamos externos, disminución de caja y bancos de colocaciones externas y, disminución de caja y bancos de préstamos externos.
- f) Donaciones Externas con las siguientes modalidades: donaciones externas y disminución de caja y bancos de donaciones externas.
- g) Donaciones Internas con las modalidades siguientes: donaciones internas y disminución de caja y bancos de donaciones internas.

CAPÍTULO III: ANTECEDENTES

1. Marco Institucional

El MAGA ha tenido diversas denominaciones desde su creación el 24 de agosto de 1871, así como también ha pertenecido a diferentes ámbitos de la Administración Pública; el mismo ha tenido diversas transformaciones siendo las más importantes las de 1997 y 2010, con ocasión de la reestructuración del Ministerio

La misión del MAGA “Es la entidad encargada de consensuar y administrar políticas y estrategias que propicien el desarrollo sustentable del sector agropecuario, forestal e hidrobiológico; a través de regulaciones claras y estables, acceso a recursos productivos, promoción de la empresarialidad, organización, competencia y modernización; sobre la base de principios de subsidiaridad, transparencia, eficiencia y eficacia”.

Dentro de las funciones del MAGA están la de formular y ejecutar participativamente la Política de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Hidrobiológicos; proponer y velar por la aplicación de normas claras y estables en materia de actividades agrícolas, pecuarias, fitozoosanitarias y de los recursos hidrobiológicos, desarrollar mecanismo y procedimientos que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población, velando por la calidad de los productos; ampliar y fortalecer los procedimientos de disponibilidad y acceso a la información estratégica a productores, comercializadores y consumidores.

2. Marco Legal

Las leyes que regulan lo relativo a la ejecución presupuestaria son, la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97, la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2008 Decreto Número 70-2007, la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2009 Decreto Número 72-2008, la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2010 Decreto Número 00-2009.

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, el Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria, el Manual de Formulación Presupuestaria, el Manual de Ejecución Presupuestaria, así como un conjunto de normativas que son las que regulan el tema referido.

3. Marco Situacional

Para realizar las acciones que corresponden al MAGA, tanto las de funcionamiento como de inversión, se apoya en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado el cual se prepara anualmente en el mes de mayo, para la discusión y aprobación del Congreso de la República en noviembre de cada año.

Aunque la Ejecución Presupuestaria, comprende varias fases como créditos presupuestados, la autorización del gasto, disposición o compromiso del gasto, reconocimiento y liquidación de la obligación, ordenación de pagos y, pago de obligaciones; para esta investigación lo que comprende es propiamente la ejecución presupuestaria mensual y anual (ejecución del gasto), en porcentajes y montos, que permita analizar y concluir sobre la lenta y baja ejecución presupuestal mensual, principalmente.

El proceso de la *regularización del gasto*⁹ es una situación importante a considerar en este trabajo, por cuanto debe estar satisfecha esta fase para que procedan a realizarse los desembolsos, los cuales tienen una frecuencia mensual, bimensual, trimestral o cuatrimestral, según sea el caso, situación que es de suma importancia para que procedan a realizarse los desembolsos.

⁹ Acuerdo Ministerial No. 66-2007, del 20 de Diciembre de 2007, del Ministerio de Finanzas Públicas.

El MAGA para efectos de la administración de los recursos financieros, además de su propia Unidad Financiera, se auxilia de *organismos externos*¹⁰ para esos fines, los cuales tiene su propia regulación en lo que atañe a los requerimientos y condiciones para cumplir su cometido; de esa cuenta se requiere de un tiempo prudencial para la asignación y disponibilidad de los fondos por parte de las Unidades, Programas y Proyectos que requieren de un administrador externo de los recursos.

Para la asignación de los recursos a las diferentes instituciones por parte de la DTP del MINFIN, están consideradas varias *fuentes de financiamiento*¹¹ entre las principales están: Recursos del Tesoro, Recursos del Tesoro con Afectación Específica, Recursos Propios de las Instituciones, Crédito Interno, Crédito Externo, Donaciones Externas y Donaciones Internas; situación que es determinante para la asignación y disponibilidad de los recursos por parte del MINFIN.

¿Qué tan significativo es que la ejecución financiera mensual sea reducida, si finalmente la anual representa un porcentaje en realidad satisfactorio? Esto debiera conducir a considerar los diferentes comportamientos de la ejecución en forma mensual, por cuanto esto tiene más significancia, al considerar en realidad los principales destinos de los recursos financieros que el MAGA utiliza tanto para funcionamiento como para inversión.

Está claro que la mayor parte de los rubros considerados en gastos de funcionamiento que por su propia naturaleza, debieran ejecutarse periódicamente por lo que es válida una distribución programática anual; sin embargo en el caso de los gastos de inversión tienen una temporalidad mucho más notoria, por lo que la ejecución no puede tener el mismo comportamiento que la ejecución de gastos de funcionamiento.

¹⁰ Ejemplo: CIPREDA, IICA, OIM,

¹¹ Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, Guatemala, Enero 2008

Los gastos de inversión de algunos Programas, Proyectos y Unidades del MAGA van dirigidos especialmente para la ejecución de proyectos productivos o no productivos de diversa índole, que requieren la disponibilidad de los recursos financieros en determinada época, ya sea porque se trata del desarrollo de algún cultivo que tiene solamente una época de crecimiento, alguna obra de infraestructura física, procesos de capacitación, en fin, situaciones que requieren la ejecución en un tiempo oportuno y en una época determinada.

CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

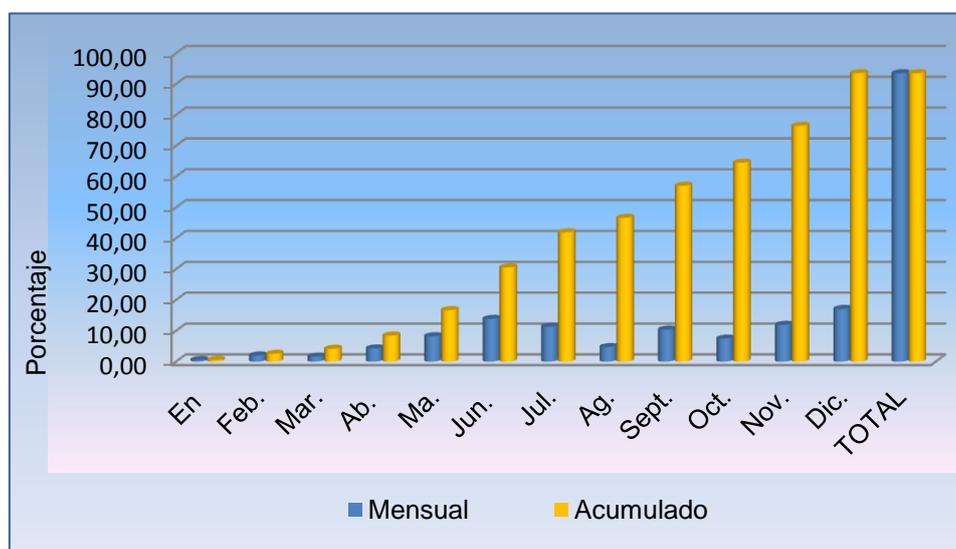
En el presente capítulo se dan a conocer los resultados de la investigación, para la cual se recurrió tanto a fuentes primarias como secundarias, siendo principalmente el SICOIN, fuentes bibliográficas, así como entrevistas a personas claves del MAGA en el tema financiero.

4.1. Resultados según los registros del Sistema de Contabilidad Integrado-SICOIN-

De acuerdo a los datos disponibles en el SICOIN relativos a la ejecución presupuestaria del MAGA durante los períodos 2008, 2009 y 2010, refleja la siguiente información, la cual se refleja de mejor forma en las gráficas subsiguientes:

Gráfica 1

Porcentaje de ejecución presupuestaria mensual y acumulada MAGA 2008



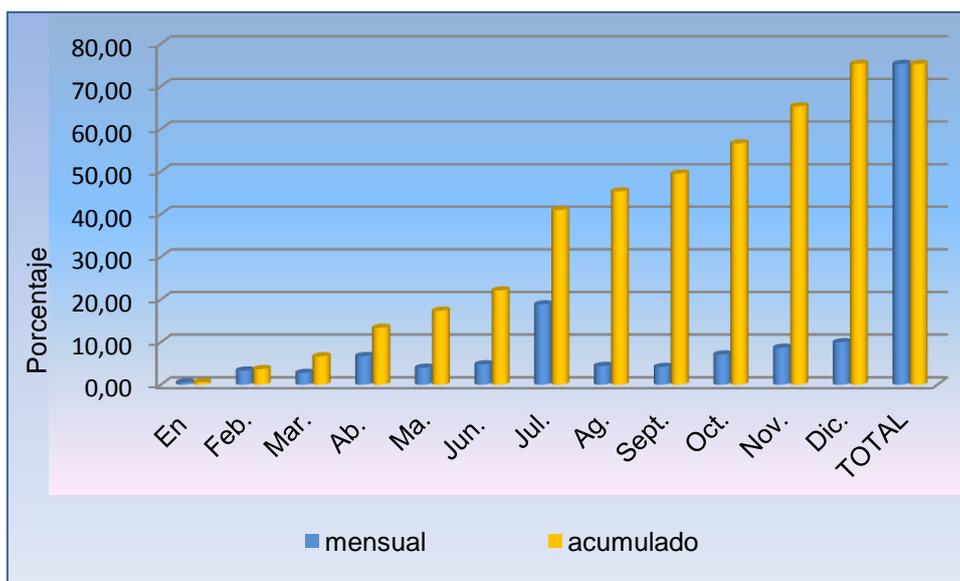
Fuente SICOIN Guatemala 2011

Para el ejercicio fiscal 2008 el monto asignado fue Q.1,230,513,485.00, el monto vigente fue Q.1,185,308,555.00 y el monto ejecutado ascendió a Q.1,149,831,750.09; teniendo para enero un 0.54% de ejecución presupuestaria, para febrero 2.00 %, marzo 1.64 %; dando para el primer trimestre un total del 4.18 %, en comparación con el 25 % que sería un % de ejecución ideal. Para el segundo trimestre la situación se presenta con un 4.28 % para abril, mayo 8.24 % y junio 13.87 %, dando un total para el 2º trimestre de 26.39 %, lo que significa un 30.57 % para el primer semestre. Para el tercer trimestre un 26.46 % y para el último un 36.50% de ejecución presupuestaria, lo que da un 62.96 % para el segundo semestre del año. (Ver gráfica no. 1)

De acuerdo a los datos anteriores da un primer trimestre con el 4.18%, el segundo con un 26.39%, el tercer trimestre un 26.26 % y para el último trimestre un 36.50%; lo anterior evidencia una ejecución presupuestaria totalmente irregular, por cuanto se recarga mayoritariamente para el segundo semestre, pero en especial para el trimestre último con un 39 % del monto total ejecutado.

Grafica 2

Porcentaje de ejecución presupuestaria mensual y acumulada MAGA 2009



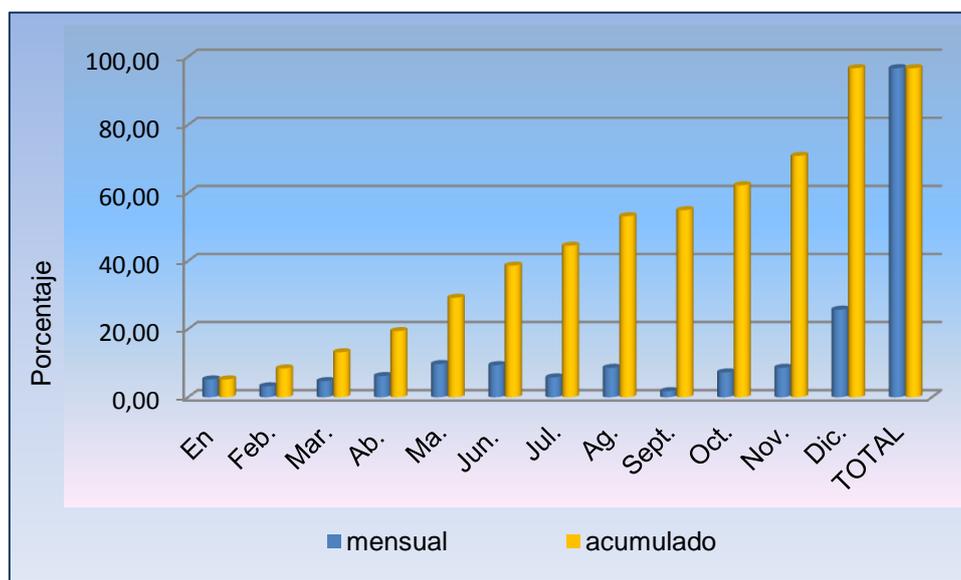
Fuente SICOIN Guatemala 2011

Para el ejercicio fiscal 2009 el monto asignado fue Q.827,582,732.00, el monto vigente fue de Q.664,180,150.00 y el monto ejecutado ascendió a Q.543,647,410.96; para enero presenta un 0.54% de ejecución presupuestaria, para febrero 3.33 %, marzo 2.78 %; dando para el primer trimestre un total del 6.65 %, en comparación con el 25 % que sería un % de ejecución ideal. Para el segundo trimestre la situación se presenta con un 6.72 % para abril, mayo 3.98 % y junio 4.77 %, dando un total para el 2º trimestre de 15.47 %, lo que significa un 22.12 % para el primer semestre. Para el tercer trimestre un 27.42 % y para el último un 25.73 % de ejecución presupuestaria, lo que da un 53.15 % para el segundo semestre del año. (Ver gráfica no. 2)

De acuerdo a los datos anteriores da un primer trimestre con el 6.65 %, el segundo trimestre con un 15.47 %, el tercer trimestre un 27.42 % y para el último trimestre un 25.73 %; lo que significa un 22.12 % de ejecución para el primer semestre y el 53.15 % para el segundo. Lo datos anteriores son elocuentes porque a la mitad del año muestra una ejecución cercana al 20 % del monto total asignado, recargándose mayoritariamente para el segundo semestre, lo cual evidencia una ejecución presupuestaria totalmente irregular.

Gráfica 3

Porcentaje de ejecución presupuestaria mensual y acumulada MAGA 2010



Fuente SICOIN Guatemala 2011

Para el ejercicio fiscal 2010 el monto asignado fue de Q.827,582,732.00, el monto vigente fue de Q.77,546,868.00 y el monto ejecutado ascendió a Q.806,310,348.72; para enero presenta un 5.25 % de ejecución presupuestaria, para febrero 3.23 %, marzo 4.75 %; dando para el primer trimestre un total del 13.23 %, en comparación con el 25 % que sería un % de ejecución ideal. Para el segundo trimestre la situación se presenta con un 6.23 % para abril, mayo 9.78 % y junio 9.44 %, dando un total para el 2º trimestre de 25.45 %, lo que significa un 38.68 % para el primer semestre. Para el tercer trimestre un 16.29 % y para el último un 41.71 % de ejecución presupuestaria, lo que da un 58 % para el segundo semestre del año. (Ver gráfica no. 3)

De acuerdo a los datos anteriores da un primer trimestre con el 13.23 %, el segundo trimestre con un 25.45 %, el tercer trimestre un 16.29 % y para el último trimestre un 41.71 %; lo que significa un 38.68 % de ejecución para el primer semestre y el 58 % para el segundo; lo relevante en este año es que solo diciembre presenta un 25.74 % de ejecución, el equivalente de ejecución en un solo mes de la cuarta parte del monto total asignado para el año. Los datos anteriores son elocuentes porque solo en la última doceava parte del año se ejecuta la cuarta parte del monto aprobado, recargándose mayoritariamente para el último trimestre, lo cual evidencia una ejecución presupuestaria totalmente irregular.

Según los datos presentados de los tres años en referencia, refleja un comportamiento de la ejecución presupuestaria totalmente irregular, cuyo comportamiento es diferente cada año, con la tendencia manifiesta de incrementarse la ejecución durante diciembre del primer y tercer años considerados, a excepción del segundo evaluado que presenta el mes de julio como el de mayor ejecución presupuestaria. Otra particularidad reflejada en los tres años, es la tendencia a la baja ejecución durante el primer trimestre por cuanto no supera el 13.23 % y durante el primer semestre que no supera el 38.68 % de ejecución presupuestaria.

4.2. Resultados según información proporcionada por las personas claves del MAGA

2.1. Plan Anual de Compras-PAC

El total de encuestados respondió que el MAGA no cuenta con un Plan Anual de Compras-PAC-, como consecuencia no se participa en la formulación del plan en referencia. Como no se cuenta con un PAC, el requerimiento para la adquisición de bienes y servicios se atiende durante todo el año de acuerdo a las solicitudes que presenten las instancias correspondientes.

La ausencia de un PAC, obliga al departamento de compras y contrataciones del MAGA, atender los requerimientos de las diferentes dependencias durante todo el año, de acuerdo a las solicitudes presentadas, las cuales se darán sin ningún ordenamiento más que la satisfacción de los diferentes bienes y servicios que son necesarios en el cumplimiento de las tareas del departamento que corresponda.

Como consecuencia que el MAGA no cuenta con ningún plan de compras ni de otra índole para ordenar la adquisición de bienes y servicios, provoca que esta situación se dé desordenadamente, sin uso de ningún criterio técnico, más que para atender las necesidades que resultan del desarrollo de las diferentes acciones.

El PAC es un instrumento de la planificación que contribuye a ordenar desde los requerimientos, hasta el procedimiento para las contrataciones de los bienes y servicios necesarios para la institución, que relacione el presupuesto y que permita la previsión de los recursos financieros durante el año fiscal que corresponda; la utilidad de un PAC, permitirá una distribución racional de los recursos financieros a lo largo del año fiscal, dándole preeminencia a los primeros meses para la adecuada disposición de los recursos requeridos.

2.2. Plan Estratégico Institucional-PEI-

El total de encuestados indicó que el MAGA no cuenta con ningún Plan Estratégico Institucional-PEI- vigente, por lo tanto ninguno de los entrevistados participa en la formulación del mismo. La ausencia de un PEI vigente en el MAGA, no permite hacer las previsiones y proyecciones en cuanto al requerimiento de bienes y servicios se refiere, por lo tanto no permite hacer una distribución temporal con base en la naturaleza de los bienes y servicios que son necesarios para cumplir con las metas y objetivos institucionales.

2.3. Procedimientos Administrativos-Financieros para la asignación y disponibilidad de recursos financieros

El 60 % de los entrevistados coincide en que el MAGA cumple con las etapas del procedimiento para la asignación de recursos financieros indicadas en la Ley Orgánica del Presupuesto, el 40 % restante no contestó. Sobre éste particular la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento (Decreto 101-97), define las etapas y los tiempos para cumplir este procedimiento, de tal forma que al MAGA le corresponde ajustarse a ésta normativa, sin tener incidencia el comportamiento institucional toda vez que ya está definida la formalidad y los períodos de cumplimiento de éste aspecto.

En relación a los procedimientos administrativos para la *disponibilidad de los recursos financieros*, de acuerdo al 80 % de los entrevistados el MAGA se ajusta a las etapas para la disponibilidad de los recursos financieros que contempla la normativa del MINFIN, el 20 % restante no contestó.

Sobre este particular el MAGA se ajusta a las etapas para *disponibilidad de los recursos financieros*, en las cuales figura la solicitud de cuotas financieras al MINFIN en forma cuatrimestral, correspondiendo a la COPEP dicha aprobación que estará en función de la disponibilidad de los recursos y de los requerimientos de otras unidades ejecutoras

2.4. Administradores de Recursos Financieros

La utilización de administradores de recursos financieros externos al MAGA, favorece la ejecución del gasto, de acuerdo al 60 % de los encuestados; por la brevedad de sus procedimientos para la adquisición de bienes y servicios.

El MAGA en determinados períodos ha utilizado administrados financieros externos, para acelerar especialmente la adquisición de bienes y servicios, entre estos están CIPREDA, OIM, IICA, principalmente; lo cual ha permitido cumplir con ese objetivo; sin embargo al MAGA le significa destinar en promedio el 4.5 % por concepto de administración.

Lo fundamental en este respecto será la consideración de los beneficios de la utilización de los administradores de recursos financieros en comparación con el costo que significa recurrir a ésta alternativa; pero la opción de reestructurar las unidades financieras propias, contribuiría a solucionar en parte lo atinente a la ejecución del gasto como tal.

2.5. Tipos de Fuentes de Financiamiento

El tipo de fuente de financiamiento destinado al presupuesto del MAGA, por parte de MINFIN afecta la disponibilidad de los recursos financieros, porque se asignan fuentes sin liquidez, según el 80 % de los encuestados, el 20 % restante no respondió.

De acuerdo al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, identifica las principales fuentes de financiamiento que son: Recursos del Tesoro, Recursos del Tesoro con Afectación Específica, Recursos Propios de las Instituciones, Crédito Interno, Crédito Externo, Donaciones Externas y Donaciones Internas.

Según lo anterior el MINFIN utiliza sus propios criterios, para asignar las fuentes de financiamiento que corresponden al presupuesto en este caso del MAGA, entonces dependiendo del tipo de fuente de financiamiento, en ese mismo grado dependerá la celeridad o tardanza en la disponibilidad de los recursos financieros.

En cuanto a que si el MAGA puede incidir en el tipo de fuente para financiar su presupuesto, el 60 % de los entrevistados indicó que no puede incidir en este respecto ante el MINFIN, en tanto que el 40 % restante no respondió. La DTP del MINFIN, es la que determina el tipo de fuente a asignar para cada presupuesto de cada Ministerio o Unidad Ejecutora, en tal situación el MAGA no puede incidir en la determinación de la fuente para alimentar su propio presupuesto.

2.6. Regularización del Gasto

La regularización del gasto afecta la disponibilidad de recursos financieros, según las respuestas del 80 % de los encuestados y el 20 % no contestó; del total de entrevistados el 40 % indica que afecta de acuerdo a los espacios presupuestarios; el 20 % indicó que si afecta si se regularizan gastos de ejercicios fiscales anteriores y; el 20 % indicó que si afecta ya que si no se regulariza no hay nuevos recursos financieros.

En definitiva la regularización del gasto afecta la disponibilidad de nuevos recursos, por cuanto los desembolsos del período anterior (cuatrimestre) se deben documentar apropiadamente, porque ya habiendo justificado la erogación anterior, entonces ya procede la solicitud de nuevos recursos financieros.

2.7. Formulación del POA y del anteproyecto de presupuesto

La formulación del POA y del anteproyecto de presupuesto del MAGA, no afecta la ejecución del gasto, según el 60 % de los entrevistados, en tanto que el otro 40 % indicó que si lo afecta, si el mismo se formula sin los criterios técnicos. La formulación del POA y del anteproyecto de presupuesto es de vital importancia para el presupuesto institucional, de la calidad de formulación dependerá el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales; para la ejecución propiamente del gasto institucional este proceso no incide significativamente de acuerdo a lo expresado por la mayoría de los entrevistados.

2.8. Requerimientos de Compras

De acuerdo a las respuestas los mayores requerimientos para la adquisición de bienes y servicios, se da durante los períodos del 5º al 7º mes y del 10º al 12º mes; aunque dos encuestados estiman que esto es variable y que se da durante el año.

Las diferentes respuestas evidencian diferentes puntos de vista en cuanto a este cuestionamiento, o de repente mal manejo de la información, por cuanto si existiera coordinación de los diferentes departamentos involucrados en este procedimiento, las respuestas serían similares o con pocas diferencias a este respecto.

De acuerdo a las diferentes respuestas sobre la variación en cuanto a las épocas para requerimientos, se han identificado las siguientes razones: **1)** las unidades tratan de ejecutar sus asignaciones a fin de lograr la máxima ejecución; **2)** falta de organización; **3)** la institución no libera de inmediato los presupuestos y luego a los constantes recortes presupuestarios, lo cual no permite ejecutar un plan anual de compras; **4)** se elabora en forma cuatrimestral, pero casi siempre se debe reprogramar debido a los recortes que realiza la UDAF sin previo aviso; **5)** las diferentes unidades ya tienen resueltos procesos de compra además ya han readecuado su presupuesto, **6)** existe presión por conseguir resultados y; **7)** las dependencias han consolidado su plan de acción.

Las causas a las que se atribuye los diferentes períodos de requerimientos de compras, son tan diversas pero sobresale el hecho que para algunas unidades el fin es gastar para elevar su porcentaje de ejecución aunque no exista la real necesidad de los bienes solicitados, pero a la vez con esa acción de hace provisión para el próximo ejercicio fiscal, a sabiendas que el inicio del siguiente ejercicio fiscal es complejo en cuanto de la disponibilidad de materiales para desarrollar el trabajo.

La falta de organización administrativa y financiera como otra de las causas respondidas, apunta principalmente a que no existe un plan de compras y a que no hay lineamientos claros en este sentido, por lo tanto causa desorganización en el procedimiento para la adquisición de bienes y servicios.

Los recortes presupuestarios como otra de las causas detectadas, obliga necesariamente a más de una reprogramación del presupuesto, lo cual pondría en riesgo el cumplimiento de cualquier buen plan anual de compras, ya que los recortes provienen en primer lugar del MINFIN y por otro lado del mismo MAGA, para atender sus prioridades al interno, o para atender requerimientos del gobierno central.

Otra de las causas detectadas es el hecho que ya realizados los recortes presupuestarios, las unidades ya han estabilizado su presupuesto, lo cual significa que esto no es posible desde el principio del año fiscal, por lo tanto el requerimiento de bienes y servicios se acentúa en la parte final del año, por lo que este hecho incide en elevar los niveles de ejecución presupuestaria a partir del séptimo mes del año.

La presión por parte de las autoridades del MAGA para elevar los porcentajes de ejecución presupuestaria de sus unidades, como causa detectada, es otro elemento a considerar, por cuanto se cierne la amenaza en que los recursos asignados a una unidad determinada, serán transferidos a otra unidad que tenga mejores porcentajes de ejecución; acción que es discrecional de las autoridades de turno y que de momento no hay posibilidades de evitar tal situación. Las causas de las respuestas del inciso anterior, se atribuyen al interés por máxima ejecución, a la presión por los resultados físicos y financieros, a la falta de un PAC y a los constantes recortes presupuestarios.

2.9. Períodos y porcentajes de Ejecución del Gasto Mensual

Los períodos de ejecución del gasto son muy variables (octubre a diciembre, junio a agosto, septiembre a diciembre, junio a diciembre y mayo a julio), de acuerdo a las respuestas de los encuestados, coincidiendo eso sí, las diferentes respuestas, en que se da a partir de mayo a diciembre; las razones esgrimidas son: interés por ejecutar las asignaciones financieras, por falta de organización administrativa-financiera interna, porque en este período se concluyen los procesos de cotizaciones y licitaciones, porque se regularizan los gastos de los administradores de recursos, por la certeza de la disponibilidad de los recursos financieros, y por lo pagos de bono catorce y de aguinaldo.

La diversidad de respuestas es válida y es importante considerar cada una de ellas, sin embargo lo indicado que por falta de organización administrativa-financiera interna, es el elemento clave es este comportamiento; la organización institucional a éste respecto tiene varias aristas y es determinante poder considerarla para mejorar esta situación.

Con respecto al cuestionamiento de la posibilidad de mejorar la ejecución del gasto mensual, el 100 % de los encuestados indica que si se puede mejorar la ejecución del gasto mensual, mediante las siguientes acciones: mejorar la programación de compras, agilizar los eventos de cotización y licitación, implementar un plan anual de compras, eliminar los recortes presupuestarios, programar y agilizar los procedimientos y; mejorar los procesos administrativos de compras.

La totalidad de entrevistados coinciden en que se puede mejorar la ejecución del gasto mensual, pero lo valioso es que se reconoce las deficiencias en el procedimiento administrativo-financiero, en eso se sintetiza las diferentes respuestas en especial en el tema de la adquisición de bienes y servicios.

2.10. Otros factores internos que afectan la ejecución del gasto

Todos los encuestados coinciden en que hay aspectos propios del Ministerio que afecta la ejecución presupuestaria, mismos que pueden ser superados, los cuales se señalan a continuación: 1) carencia de un plan estratégico institucional, 2) carencia de un plan de compras, 3) carencia de un manual de procedimientos administrativos-financieros, 4) inestabilidad laboral por cambios de personal en los diferentes niveles o cese de labores, 5) ausencia de la carrera administrativa, 6) procesos de cotización y licitación lentos, 7) baja asignación presupuestaria institucional, 8) carencia de un plan permanente de capacitación, al personal involucrado en el área administrativa-financiera; 9) burocratización de los procedimientos administrativos-financieros. 10) falta de celeridad en el proceso de regularización del gasto por parte de los administradores de recursos financieros.

De acuerdo a las respuestas de los encuestados, hay diversos aspectos que caracterizan la función administrativa-financiera relativa a la ejecución del presupuesto y que son en definitiva en muy buena parte los responsables del comportamiento de la ejecución presupuestaria del MAGA. Lo valioso es que se logran identificar y que también se consideran como perfectibles, para lo cual se requiere esfuerzo institucional.

2.11. Factores externos que afectan la ejecución del gasto

Según lo indicado por los encuestados los factores externos al MAGA que afectan la ejecución del gasto son: 1) la designación del tipo de fuente de financiamiento para el presupuesto del MAGA, 2) la lentitud para la asignación de los recursos financieros, 3) los recortes presupuestarios por parte del MINFIN, 4) los candados para la ejecución presupuestaria, 5) la disminución gradual del presupuesto anual asignado al MAGA, 6) la asignación de cuotas insuficientes en algunos cuatrimestres por parte de la COPEP, todos los anteriores atribuibles al MINFIN; así como la escasez de recursos financieros y baja captación de los mismos, situación que es competencia de la SAT.

V. CONCLUSIONES

- 5.1.** De acuerdo a los datos presentados de los tres años de referencia, refleja un comportamiento de la ejecución presupuestaria totalmente irregular, cuyo comportamiento es diferente cada año, con la tendencia manifiesta de incrementarse la ejecución durante diciembre del primer y tercer años considerados, a excepción del segundo evaluado que presenta el mes de julio como el de mayor ejecución presupuestaria. Otra particularidad reflejada en los tres años, es la tendencia a la baja ejecución durante el primer trimestre por cuanto no supera el 13.23 % y durante el primer semestre que no supera el 38.68 % de ejecución presupuestaria.
- 5.2.** Conforme a la investigación desarrollada se confirma la misma, concluyendo que los factores identificados como responsables de la deficiente ejecución presupuestaria (ejecución del gasto) como la limitada asignación de recursos financieros y la inoportuna disponibilidad de los mismos, no es competencia directa del MAGA; pero se identifican factores determinantes como la carencia de un Plan Anual de Compras y la falta de un procedimiento administrativo financiero eficiente para la adquisición de bienes y servicios; así como la concurrencia de otros factores colaterales propios de MAGA que contribuyen en el comportamiento de la ejecución del gasto.
- 5.3.** El MAGA no cuenta con un Plan Anual de Compras, por lo que esta situación obliga al departamento de compras y contrataciones a atender los requerimientos de las diferentes dependencias durante todo el año de acuerdo a las solicitudes presentadas, las cuales se dan sin ningún ordenamiento más que la satisfacción de los diferentes bienes y servicios que son necesarios en el cumplimiento de las tareas del

departamento que corresponda; la utilidad de un PAC, permitirá una distribución racional de los recursos financieros a lo largo del año fiscal, dándole preeminencia a los primeros meses para la adecuada disposición de los recursos requeridos.

- 5.4.** La ausencia de un PEI vigente en el MAGA, no permite hacer las previsiones y proyecciones en cuanto al requerimiento de bienes y servicios se refiere, por lo tanto no permite hacer una distribución temporal con base en la naturaleza de los bienes y servicios que son necesarios para cumplir con las metas y objetivos institucionales.

VI. PROPUESTA

Dentro de las propuestas viables para contribuir a mejorar la ejecución del gasto del MAGA se proponen la siguiente:

1. Manual Interno de Procedimientos Administrativos Financieros para la Adquisición de Bienes y Servicios

El establecimiento y determinación de normas, períodos, responsables y sanciones, será determinante para la funcionalidad y efectividad del Manual de Procedimientos Administrativos Financieros, de la siguiente forma:

1.1 Normativa: Es necesario para hacer uso de la normativa actual y/o la implementación de nueva normativa en función de los cambios diversos en la administración pública, desde la perspectiva de la innovación tecnológica, innovación de registros y; desde luego considerando toda la normativa para el manejo de los recursos financieros.

1.2 Períodos: Para la definición de las etapas del procedimiento en referencia, es imprescindible fijar límites máximos de tiempo que permitan establecer una ruta de procedimiento fluida, directa y perentoria.

1.3 Responsables: La identificación clara y precisa del responsable(es) de la acción o tarea, permitirá una mayor compenetración de la persona encargada para cumplir en el tiempo estipulado con la tarea específica, hacia el inmediato superior; esto significará además definir apropiadamente las relaciones de subordinación y coordinación institucionales.

1.4 Sanciones: La aplicación de sanciones por incumplimiento de tareas, para lo cual deberá fundamentarse en el Código de Trabajo y en la Ley de Servicio Civil, así como en la normativa interna vigente, permitirá apremiar para una mejor desempeño en la consecución de funcionalidad y efectividad.

A continuación se presenta una propuesta de las acciones, tiempos y responsables, para el procedimiento de adquisición de bienes y servicios, con lo cual se pretende mejorar este procedimiento de acuerdo a los principios indicados con anterioridad (ver figura no. 4)

Proceso: Adquisición de Bienes y Servicios por Compra Directa

No.	Actividad	Tiempo	Responsable
01	Entrega de solicitud de compra	30 min.	Unidad Requirente
02	Análisis de la solicitud	15 min.	Director Financiero
03	Resultado de análisis: No autoriza la solicitud: Devuelve al requirente. Si la autoriza: firma y envía al Jefe Administrativo.	15 min.	Director Financiero
04	Registra en controles internos y traslada al Jefe del Departamento de Compras	1 hora	Jefe Depto. Administrativo
05	Elabora solicitud de cotización de precios y la entrega al proveedor.	1 hora	Jefe Depto. Compras
06	Elabora y entrega cotización de precios	1 día	Proveedor
07	Se entera y traslada a la Dirección Financiera para autorización	20 min.	Jefe Depto. Compras
08	Analiza y determina sobre la opción más conveniente y la traslada al Jefe del Departamento de Compras	45 min.	Director Financiero
09	Elabora requerimiento de bienes y servicios a comprar y lo entrega y lo entrega al proveedor	30 min.	Jefe Depto. Compras
10	Emite factura y entrega los suministros al Almacén	½ día	Proveedor
11	Verifica suministros contra factura y elabora registro de ingreso y traslada al Jefe del Departamento de Compras	2 horas	Jefe de Almacén
12	Agrega solicitud de compras y cotizaciones a la factura y la constancia de ingreso y las traslada a la Dirección Financiera	45 min	Jefe Depto. Compras
13	Analiza y determina la forma de pago	20 min.	Director Financiero
14	Resultado del análisis: Es en efectivo: traslada al Departamento de Tesorería para el pago Es con Orden de Compra: traslada del Departamento de Presupuesto para su elaboración	15 min.	Director Financiero
15	Elabora Orden de Compra	30 min.	Departamento de Presupuesto
	FIN		

VII. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Manuales, Leyes y Reglamentos:

- Constitución Política de la República de Guatemala, Guatemala 2003
- Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, Decreto No. 57-92; Guatemala 2008.
- Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97; Guatemala 2008
- Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97; Guatemala 2006
- Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 3ª Edición, Guatemala Enero 2005.

7.2. Tratados

- Lynn, Naomi B. & Wildavsky, Aarón; Administración Pública; Fondo de la Cultura Económica; México 1999; 271 págs.
- Collado, Faustino; El Sistema de Compras en la Administración Pública, Editora Buho S.A., República Dominicana 2006; 139 págs.
- Matus Romero, Carlos Tulio; Makon, Marcos & Arrieche, Víctor; Bases Teóricas del Presupuesto por Programas; Editorial AVPP; Caracas, Venezuela 1978; 340 págs.
- Olivieri A., Alicia; Hacia la Mejor Técnica Presupuestaria: ¿presupuesto por programa vs presupuesto base cero?; 2ª edición; Editorial Argentina; Buenos Aires, Argentina; 1998; 39 págs.
- Santiago de León, Erick Gustavo; Derecho Financiero, 2ª. Edición; SR Editores; Guatemala, Junio 2008, págs. 179.
- Shafritz, Jay M. & Hyde Albert C.; Clásicos de la Administración Pública; Fondo de la Cultura Económica, México 2000; 479 págs.

ANEXOS

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
INSTITUTUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Encuesta a Personas Clave

Nombre del Tema: "Factores que inciden en la Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación-MAGA- período 2008-2010"

Objetivo: Establecer los factores que afectan la ejecución presupuestaria, mediante entrevistas con personas involucradas en el tema.

Responsable: Fredy Marín Laparra Tovar. Lugar y fecha _____

Nombre encuestado _____ cargo _____

1. ¿Existe un Plan Anual de Compras? SI ___ NO ___

2. ¿Participa en la formulación del Plan Anual de Compras? SI ___ NO ___

3. Si no existe un PAC, ¿de qué forma atienden los requerimientos de compras?

4. ¿Su departamento cuenta con algún otro plan? SI ___ NO ___ ¿con qué frecuencia?

5. ¿Cuáles son los meses que presentan mayores requerimientos de compra? _____

6. ¿A qué causas las atribuye? _____

7. ¿Conoce el Plan Estratégico Integrado Institucional? SI ___ NO ___

8. ¿Participa en alguna forma en la formulación del Plan Estratégico? SI ___ NO ___

9. ¿Existe un procedimiento administrativo para asignación de recursos? SI ___ NO ___

10. ¿Qué etapas forman parte de ese procedimiento? _____

11. ¿Existe un procedimiento administrativo para la disponibilidad de los recursos?
SI ___ NO ___, Cuáles son esas etapas _____

12. ¿Afecta la regularización del gasto la disponibilidad de recursos? SI ___ NO ___

¿De qué manera? _____

13. ¿La utilización de los administradores de recursos financieros favorece la ejecución del gasto? SI ___ NO ___ ¿por qué? _____

14. ¿Afecta el tipo de fuente de financiamiento la disponibilidad de los recursos?
SI ___ NO ___ ¿de qué manera? _____

15. ¿Cree que el MAGA puede incidir en el tipo de fuente para financiar su presupuesto? SI ___ NO ___ ¿De qué forma? _____

16. ¿En qué meses ocurren los % más altos de la ejecución del gasto? _____

¿A qué atribuye este comportamiento? _____

17. ¿Cree que se puede mejorar los % de ejecución del gasto mensual? SI ___ NO ___

¿De qué forma? _____

18. ¿Considera que la formulación del POA y anteproyecto del presupuesto, afecta la ejecución del gasto? SI ___ NO ___ ¿De qué forma?

19. Enumere los factores externos al MAGA, que considera afectan la ejecución del gasto _____

20. Enumere los factores propios del MAGA, que considera afectan la ejecución del gasto _____

Comentarios finales del encuestado _____

Fuente: Elaboración propia

**FACTORES QUE INCIDEN EN LA EJECUCION PRESUPUESTARIA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERIA Y ALIMENTACION
MAGA PERIODO 2008-2010"
ENTREVISTA A PERSONAS CLAVE**

PREGUNTA		INFORMANTE*				
No.		1	2	3	4	5
1	¿Existe un plan anual de compras?	No	No	No	No	No
2	¿Participa en la formulación del plan anual de compras?	No	No	No	No	No
3	Si no existe un Plan Anual de Compras, ¿de qué forma atienden los requerimientos de compras?	Con respecto a requerimiento	En forma empírica sobre la marcha	Conforme las necesidades	A cargo de la unidad de compras	De acuerdo al requerimiento de las dependencias
4	Su departamento ¿cuenta con algún otro plan?	No	No	Si, Cuatrimestral	No	No
5	¿Cuáles son los meses que presentan mayores requerimientos de compras?	Octubre, noviembre y diciembre	Junio, julio, agosto	Variable	Variable	Mayo, junio, julio
6	¿A qué causas los atribuye?	Interés por máxima ejecución	Falta de organización	Constantes recortes presupuestarios	Presión por los resultados	Consolidación del plan de acción
7	¿Conoce el Plan Estratégico Integrado Institucional?	No	No	No	No	No
8	¿Participa en alguna forma en la formulación del Plan Estratégico?	No	No	No	No	No

9	¿Existe un procedimiento administrativo para asignación de recursos?	Si	Si	Si	Si	Si
10	¿Qué etapas forman parte de ese procedimiento?	Formulación, aprobación, ejecución y evaluación	Se desconoce	Anteproyecto de presupuesto, aprobación, carga de disponibilidad presupuestaria por MINFIN, notificación de asignaciones por UDAF-MAGA, reprogramación de asignaciones, solicitud de cuotas de compromiso devengado, constancia de disponibilidad presupuestaria.	Las que indica la ley orgánica de presupuesto	No contesto
11	¿Existe un procedimiento administrativo para la disponibilidad de los recursos?	Si, se solicitan cuotas financieras al MINFIN	No contesto	Si, solicitud cuotas de compromiso y devengado a la COPEP	Si, según manual de ejecución de presupuesto del MINFIN	Si, según manual de ejecución presupuestaria
12	¿Afecta la regularización del gasto la disponibilidad de recursos?	Si, de acuerdo a los espacios presupuestarios	No	Si, cuando se regularizan gastos de ejercicios fiscales anteriores	Si, según los espacios presupuestarios	Si, si no se regulariza no hay nuevos recursos

13	La utilización de los administradores de recursos financieros ¿favorece la ejecución del gasto?	No contestó	No contestó	Si, por los procesos abreviados de compras	Si, por la utilización de sus propios procedimientos	Si, por otros procesos de compras
14	¿Afecta el tipo de fuente de financiamiento la disponibilidad de los recursos?	Si, porque se asignan fuentes sin liquidez	No contestó	Si, de acuerdo al tipo de fuente	Si, por la disponibilidad de recursos	Si, según el tipo de fuente de financiamiento
15	¿Cree que el MAGA puede incidir en el tipo de fuente para financiar su presupuesto?	No, porque el MINFIN decide el tipo de fuente	No contestó	No, el MINFIN decide la fuente financiera	No, el MINFIN decide	No contestó
16	¿En qué meses ocurren los porcentajes más altos de la ejecución del gasto?	Octubre a diciembre. Interés por ejecutar sus asignaciones	Junio a agosto. Por falta de organización	Septiembre a diciembre. Por concluir cotizaciones y licitaciones.	junio a diciembre. Ya efectuados los procesos de compras	Mayo a julio. Pago de bono 14
17	¿Cree que se puede mejorar los porcentajes de ejecución del gasto mensual?	Si, mejorando la programación de compras	Si, implementando un plan anual de compras	Si, eliminando los recortes presupuestarios	Si, programando y agilizando los procedimientos	Si, mejorando los procesos administrativos
18	¿Considera que la formulación del POA y anteproyecto de presupuesto, afecta la ejecución del gasto?	No, compete al MINFIN	Si	No	No, el Congreso asigna el presupuesto	Si, formulación sin criterios técnicos

19	Enumere los factores externos al MAGA, que considere afectan la ejecución del gasto	Fuentes de financiamiento con poca liquidez	Lentitud del MINFIN para asignar recursos	Recortes presupuestarios y candados impuestos por el MINFIN	Falta de recursos	Baja captación de recursos
20	Enumere los factores propios del MAGA, que considere afectan la ejecución	No hay plan estratégico institucional, No hay PAC, inestabilidad laboral del personal, no hay manual de procedimientos	Inexistencia de un PAC, manual de procedimientos administrativos desactualizado, falta de carrera administrativa	Cotización y licitación lentas	Procesos lentos y falta de presupuesto	Falta de capacitación a personal administrativo financiero

No.	REFERENCIAS:
1	Informante 1: Analista de Presupuesto
2	Informante 2: Jefe Departamento de Compras
3	Informante 3: Coordinador Administrativo Financiero
4	Informante 4: Jefe de Presupuesto
5	Informante 5: Director Administrativo Financiero

Fuente: Elaboración propia

PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA GENERAL, MENSUAL Y ANUAL DEL MAGA, PERÍODO 2008-2010

AÑO/MES	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	TOTAL
2008	0,54	2,00	1,64	4,28	8,24	13,87	11,34	4,73	10,39	7,48	11,94	17,08	93,53
2008	0.54	2.54	4.18	8.46	16.70	30.57	41.91	46.64	57.03	64.51	76.45	93.53	93.53
2009	0,54	3,33	2,78	6,72	3,98	4,77	18,85	4,41	4,16	7,09	8,68	9,96	75,27
2009	0.54	3.87	6.65	13.37	17.35	22.12	40.97	45.38	49.54	56.63	65.31	75.27	75.27
2010	5,25	3,23	4,75	6,23	9,78	9,44	5,84	8,66	1,79	7,31	8,66	25,74	96,68
2010	5.25	8.48	13.23	19.46	29.24	38.68	44.52	53.18	54.97	62.28	70.94	96.68	96.68

Fuente: SICOIN MINFIN 2011

FIGURA No. 4: Flujograma de procedimientos para la adquisición de bienes y servicios

