



Desafíos en la Gestión del Gasto Público

La gestión del gasto público en Guatemala está marcada por restricciones legales y operativas que afectan negativamente la eficiencia y efectividad de su manejo. La alta complejidad operativa de la gestión pública resulta muy difícil de caracterizar, comprender y administrar para los funcionarios a cargo del manejo del presupuesto.

En la etapa de formulación presupuestaria destaca la excesiva rigidez del presupuesto. Para el año 2015 el Presupuesto General de Ingresos y Egresos tiene comprometido un 99% de los ingresos tributarios. Los aportes constitucionales y asignaciones de gasto específicas, mediante leyes ordinarias, limitan la capacidad de implementar planes y políticas. A esto se suma el costo financiero de los pactos colectivos de condiciones de trabajo con los trabajadores del sector público, los cuales, durante el 2014, representaron el 9% del presupuesto ejecutado, el 44% del monto total de gastos pagados por concepto de remuneraciones a personal y el 12% de los ingresos tributarios.

En la etapa de ejecución del gasto resaltan problemas relacionados con el manejo discrecional de los fondos, que anulan cualquier tipo de planificación previa. Según el Banco Mundial, en el año 2012 se realizaron aproximadamente 10,378 modificaciones intra-institucionales (redistribución de fondos dentro de una misma institución); 285 traspasos entre instituciones; y 48 ampliaciones presupuestarias. A esto se suma la politización en la administración del sistema de asignación de cuotas financieras a las instituciones. En teoría, la Comisión para la Ejecución Presupuestaria (COPEP) es una herramienta administrativa que facilita el control en la ejecución del presupuesto, pero que, en la práctica, se han convertido en una herramienta de control político.

Por si fuera poco, los procesos de adquisición, contratación y ejecución de contratos son excesivamente lentos; un proceso de licitación requiere, en promedio, 7 meses para ejecutarse, mientras que una contratación directa de bienes requiere de 16 días en promedio. Lo cual explica la creciente tendencia de usar la compra directa como método de adquisición y las declaratorias de emergencia para hacer compras en estado de excepción. Además de esto, existe un marcado desorden en el registro contable en las diversas fases del gasto. A lo que se agrega que la práctica de suscribir contratos con valores más altos de los que pueden pagar, lo que implica que no toda deuda por pagar

se traslade ordenadamente al siguiente ejercicio fiscal en el proceso de formulación, de donde surge la deuda flotante. Según el Banco Mundial, en el 2011 el MICIVI adquirió compromisos financieros por más de 5 veces su presupuesto operativo, el equivalente de un 30% del Presupuesto Total de la Nación.

El uso de fideicomisos y ONG's para la ejecución del gasto público son otra fuente de desorden, opacidad y corrupción en la gestión de gasto. Por ejemplo, a finales de 2012 existían aproximadamente 5,000 convenios con ONGs, de los cuales la CGC solamente auditaba alrededor de 45 de manera regular.

En la etapa de seguimiento y evaluación destacan los insuficientes e inadecuados mecanismos de monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestaria. La fiscalización y auditorías de los órganos de control tienen un énfasis transaccional, enfocado en el cumplimiento de la norma más que en el logro de resultados concretos y de la eficiencia y eficacia del gasto público.

Recomendaciones

1. **Disminuir gradualmente los gastos con destinos específicos** estipulados en leyes ordinarias, así como evitar la aprobación de nuevos impuestos que contengan ese tipo asignaciones.
2. **Prohibir** a los funcionarios públicos encargados de negociar pactos colectivos con los trabajadores del Estado la concesión de nuevos incrementos salariales o **la concesión de beneficios a cargo del presupuesto público.**
3. **Implementar controles, verificaciones y vinculaciones en los sistemas financieros del Estado** y en los otros sistemas de ejecución oficiales (SNIP y GUATECOMPRAS), para ordenar el registro de las transacciones, mejorar la integridad y confiabilidad de la información y mejorar la calidad de los estados financieros del Estado.
4. **Continuar con la implementación definitiva de la Gestión por Resultados**, mejorando la capacidad para establecer resultados con indicadores claros, medibles y específicos y para diseñar estrategias de intervención específicas y focalizadas vinculadas al resultado que se desea generar.
5. **Diseñar e implementar sistemas de gestión institucional orientados a la reducción del gasto** por medio de la detección y eliminación de gastos superfluos, participación en mercados más competitivos de insumos, negociación de mejores precios, implementación de mejores prácticas en la adquisición de insumos.
6. Institucionalizar metodologías de **auditoría gubernamental que permitan un efectivo control de la calidad del gasto público** y del manejo honesto de los fondos públicos.
7. **Implementar un sistema de indicadores de desempeño y de gestión del gasto público** que permitan evaluar la eficiencia y eficacia del gasto. Las asignaciones presupuestarias deben realizarse tomando en cuenta el desempeño de estos indicadores, en cada programa de gobierno.