

DesarrollApps

Una propuesta para el desarrollo de Guatemala



Presupuesto 2016: Prioridades y Desafíos DesarrollApps

#DesarrollAppsGt
www.desarrollappsgt.org





Presupuesto 2016: Prioridades y Desafíos

Introducción

El presupuesto es la herramienta para materializar las políticas públicas y lograr los resultados que necesita el país (mejor educación, mejor salud, mayor inversión, entre otros) Sin embargo, la próxima administración se verá con un problema de recursos (en realidad todas las administraciones deben de hacer el mejor uso de los recursos limitados) y por lo tanto, deberá tener muy claras sus prioridades con el fin de utilizar de la mejor forma los recursos que se tienen.

Este documento tiene como objeto aportar a la discusión del proceso de aprobación del presupuesto, a fin que para el 2016 se tenga un presupuesto acorde a la realidad macroeconómica del país pero que sea suficiente para que el gobierno pueda tener resultados importantes en su primer año de gobierno.

Los supuestos que se tomaron en cuenta fueron los siguientes:

a) Por el lado del ingresos:

1. Se debe contar con un nuevo diseño de la SAT para promover su eficiencia y transparencia.
2. No existirá una reforma tributaria en 2016, tal y como lo han prometido ambos candidatos.
3. Si bien se contrata deuda, está debe estar orientada a proyectos que sean rentables.

b) Por el lado de los gastos:

1. Se adapta el presupuesto a los temas estratégicos para el desarrollo del país (Agenda de Desarrollo).
2. Se busca orientarse en base a resultados. Los programas de asistencia se han ejecutado durante 8 años y éstos no han tenido los resultados esperados: misma desnutrición crónica y cobertura educativa, los programas son clientelares.
3. La cobertura y calidad de salud y educación son malos a pesar que se gasta más, pero en incrementos salariales masivos debido a los últimos pactos colectivos. Se debe evaluar su renegociación.
4. No se evalúa la obra que ejecutan los Consejos de Desarrollo, ni sus resultados. Tampoco existe coordinación con las políticas sectoriales.

c) Por el lado de la mejora en la ejecución:

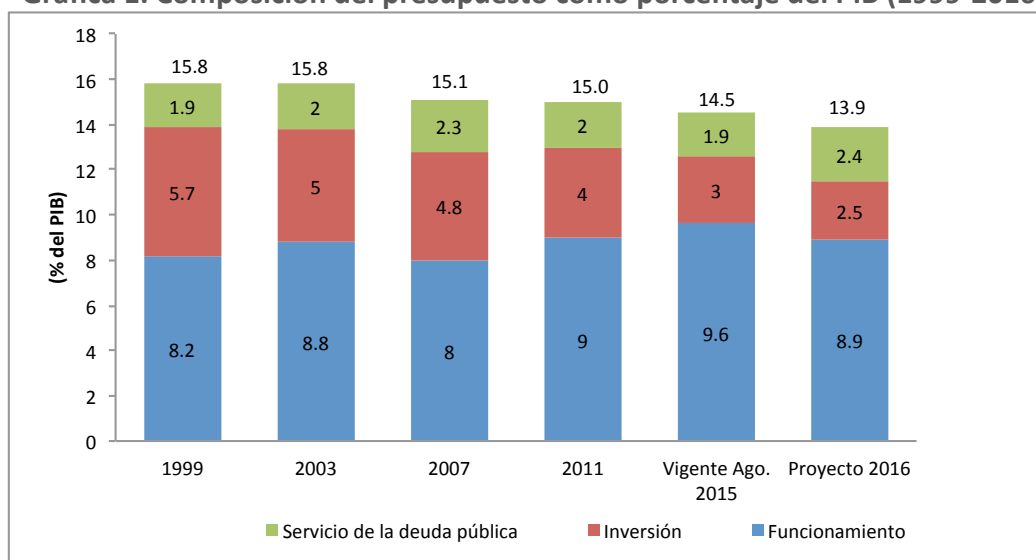
1. Se requieren datos e información, así como mediciones para rendir cuentas por lo que en 2015 se debe realizar un censo y encuestas de victimización.
2. Se debe elaborar un censo de empleados públicos.

El documento se divide en cuatro secciones. La primera sección incluye datos generales del presupuesto que permiten dar un contexto a la discusión. La segunda sección incluye un análisis de los ingresos esperados para el año 2016. La tercera sección muestra el análisis sectorial de educación y salud (por ser dos de las entidades sociales con mayor presupuesto), el presupuesto del Ministerio de Gobernación, el del Ministerio de Desarrollo y el Ministerio de Comunicaciones. La última sección presenta las principales conclusiones y recomendaciones.

I. Presupuesto 2016

El proyecto de presupuesto 2016 asciende a Q72,430 millones, lo que implica un aumento de 2.6% en comparación con el presupuesto aprobado del año anterior. El gasto en funcionamiento representa 64% del total, de inversión 18% y servicio de la deuda 17%. En el Gráfico 1 se puede observar la variación de la composición del presupuesto como porcentaje del Producto Interno Bruto –PIB- en el período 1990-2016.

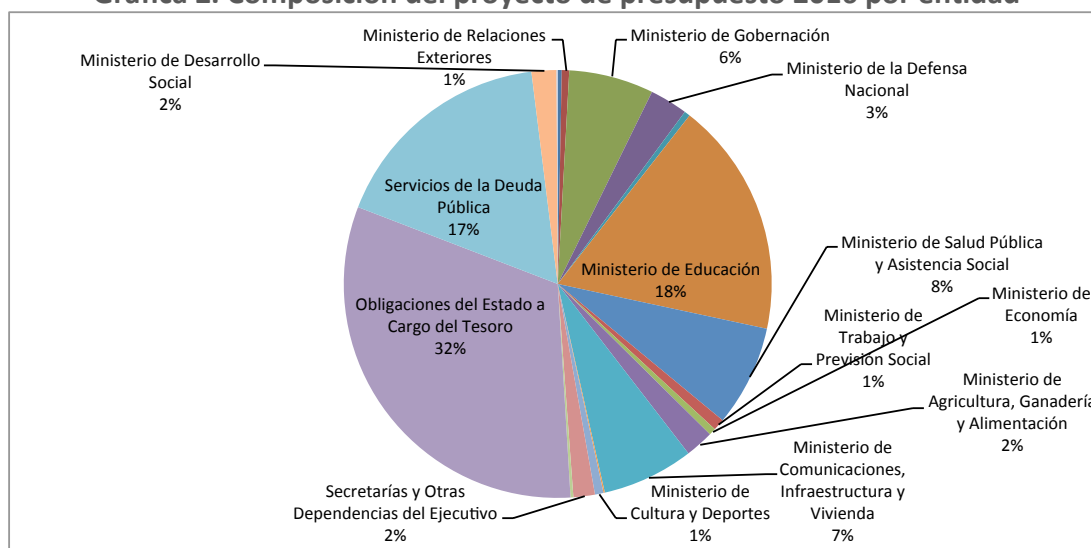
Gráfica 1. Composición del presupuesto como porcentaje del PIB (1999-2016)



Fuente: elaboración propia.

Dentro del presupuesto de la Administración Central, es el Ministerio de Educación el que más peso tiene dentro del proyecto de presupuesto para el año 2016, seguidos por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Gobernación (ver Gráfico 2), composición que se asemeja a los presupuestos de años anteriores.

Gráfica 2. Composición del proyecto de presupuesto 2016 por entidad



Fuente: elaboración propia.

II. Presupuesto de Ingresos

Mucho se ha discutido acerca de la sobre estimación de las metas de recaudación tributaria durante el actual período de gobierno. Discusión que ha dejado de lado el análisis de la recaudación en un horizonte más amplio de tiempo. Si bien las metas de recaudación utilizadas para el análisis presupuestario han sido sobre estimadas de manera consistente en los años recientes, la recaudación observada sigue mostrando un comportamiento altamente inercial, solamente perturbado por reformas las distintas reformas tributarias a lo largo del tiempo. En general, más allá de los cambios en la estructura de la recaudación inducidos por estas reformas tributarias, la recaudación sigue muy de cerca lo que sucede con los distintos comportamientos del Producto Interno Bruto.

En promedio, la mayor parte de los elementos de la recaudación nominal crecen en función de la tasa de crecimiento del PIB y de la inflación observada, salvo por el caso de los derechos arancelarios y el IVA sobre las importaciones, los cuales fluctúan en función del precio medio de las importaciones y el tipo de cambio. En tal sentido, dadas las perspectivas económicas mundiales de crecimiento económico, tasas de interés y precios de los principales productos de importación y exportación, no se esperan cambios dramáticos en 2016 respecto de los tres años anteriores. Razón por la cual sería bastante probable que los distintos componentes de la recaudación tributaria mantengan durante 2016 la tendencia que han observado en los años recientes.

Si bien el caso de *La Línea* amerita un estudio detallada del impacto de la defraudación tributaria y el contrabando sobre la recaudación de derechos arancelarios e IVA sobre importaciones, al no existir información detallada acerca de la gravedad del problema, resulta muy complicado establecer el impacto específico de la misma sobre la recaudación, así como el impacto que podría tener una eventual reestructuración interna de la SAT. De esa cuenta, asumiendo que durante el 2016 no suceda nada significativo con la capacidad de fiscalización de la SAT o una reestructuración administrativa, y a manera de cálculo rápido, sin entrar en grandes sofisticaciones técnicas para determinar el comportamiento individual de la recaudación de cada impuesto, se esperaría que la recaudación nominal crezca, como mínimo, en 2016 entre 5% y 6% (en función de una tasa esperada de inflación entre 2% y 2.5% y un crecimiento real de la economía entre 3% y 3.5%).

De esa cuenta, partiendo de una recaudación estimada de Q 50.4 millardos en 2014, se esperaría que por puro efecto de la inflación (2% aproximadamente en 2015) y crecimiento económico (3.5% aproximadamente en 2015) la recaudación para el año 2015 debería alcanzar los Q 53 millardos. Según estimaciones recientes de la SAT, la recaudación esperada para finales de 2015 se espera alcance unos Q50.4 millardos, una brecha estimada alrededor de los Q2 millardos. Partiendo de esta estimación, se esperaría que la recaudación tributaria alcance unos Q 54 millardos

para el 2016, de acuerdo a los factores explicados en el párrafo anterior. Estimación que coincide, a grandes rasgos, con la estimación de ingresos consignada en el presupuesto. Meta que no parece difícil de lograr en la medida que la administración tributaria no se siga debilitando y se logre una reorganización interna efectiva.

El proyecto de presupuesto consigna un déficit fiscal de un 1.9% del PIB que, si bien podría ser financiado con emisión de bonos internos o colocación de deuda externa, no tiene plena justificación en base a la calidad y eficiencia actual del gasto público. De esa cuenta, se recomienda reducir el déficit fiscal proyectado a menos del 1.5% del PIB para el 2017; 1% para el 2018; 0.5% para el 2019, y; 0% para el 2020. Recorte que, primordialmente debe provenir de una reducción en gastos de funcionamiento, despilfarro, corrupción e ineficiencia en la ejecución del gasto.

Según el proyecto de presupuesto 2016, se estima que los ingresos tributarios equivaldrían a Q54,556, lo que representa 75.3% de los ingresos. El total de endeudamiento (en bonos como en préstamos) equivale a Q14,106 millones, lo que representa 19.5% del total. En la Tabla 5 se muestran las modificaciones sugeridas. Se decidió aplicar la disminución de los gastos a una disminución de deuda por medio de colocaciones de bonos del tesoro.

Tabla 5: Total de modificaciones sugeridas al proyecto de presupuesto de ingresos para el año 2016 en millones de Q

	Ingresos Propuestos	Modificaciones
Ingresos tributarios	Q54,556	Q54,556
Total Ingresos corrientes	Q57,941	Q57,941
Otros activos financieros	Q383	Q383
Endeudamiento público externo	Q3,046	Q3,046
Colocaciones de bonos del tesoro	Q11,060	Q9,158
Total Deuda	Q14,106	Q12,204
Total Presupuesto	Q72,430	Q70,528

Fuente: elaboración propia.

III. Análisis sectorial de la propuesta de presupuesto del gasto

A. Educación

Los desafíos educativos más importantes, los cuales se reportan en los estudios y análisis más recientes son: a) Insuficiente cobertura en la preprimaria y en el ciclo básico del nivel medio; b) Elevado porcentaje de fracaso escolar, debido a la alta repitencia y abandono escolar; c) Deficiencias importantes en el aprendizaje de los estudiantes, que se constatan por los resultados logrados por los alumnos en las

pruebas nacionales, que se realizan a estudiantes de la primaria, así como a los de básicos y graduandos del diversificado. En las últimas pruebas realizadas a los estudiantes de sexto grado el 46% alcanza el nivel esperado en matemática al concluir la primaria y el 36% logra el nivel en lectura. En cuanto a los graduandos, solamente el 27% alcanza el nivel esperado en lectura al graduarse, mientras solamente 8.5% de los estudiantes que realizan la prueba tiene el nivel esperado en el área de matemática.

Esto refleja que el sistema educativo no está cumpliendo con su objetivo de formar a los niños y jóvenes guatemaltecos con las competencias para la vida y el mundo laboral que requieren para ser ciudadanos exitosos y personas que alcanzan su máximo desarrollo humano. Uno de los elementos clave en el proceso educativo es la preparación del docente. Según las pruebas diagnósticas a los docentes que optan a una plaza, el sistema a lo largo de los años había generado un sistema de formación de docentes con graves deficiencias y un proceso de selección que no ha llevado a contratar a los más capacitados.

Para lograr una mejorar en la cobertura y la calidad de la educación, los tres temas más relevantes recomendados por CIEN en la Agenda de desarrollo son:

- 1) Ampliar la cobertura de preprimaria
- 2) Mejorar la eficiencia interna
- 3) Crear una estrategia y su ejecución de ampliación de cobertura de secundaria

En el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el año 2016 presentado al Congreso de la República se solicitan Q. 12,887.6 millones para el Ministerio de Educación -MINEDUC- (17.8% del presupuesto total y la mayor asignación que se realiza a los distintos ministerios). La educación debe ser una de las prioridades de la próxima administración. Sin embargo, dada la escasez de recursos para el próximo año se sugiere una disminución de Q519.4 del presupuesto del Mineduc, lo que equivaldría a un presupuesto total de Q12,368.20, que aún es superior al presupuesto que obtuvo en 2015 (Q11,066.03 millones). Debe mencionarse que el ahorro provino de una readecuación de los contratos 021 para mejorar su despliegue y garantizar que se contraten a los mejores docentes. Las modificaciones sugeridas se muestran en la Tabla 1:

Tabla 1: Modificaciones sugeridas al presupuesto para el año 2016 del MINEDUC

Rubro	Presupuesto Solicitado	Presupuesto Sugerido	Cambio	Justificación
Puestos 021 (fuente 11)	Q709,000,000	Q109,000,000	Q600,000,000	Se debe hacer un estudio sobre las necesidades de cada plaza 021 para detectar las requeridas y tener procedimientos que garanticen que se contratan a los mejores y no a los referidos.

Profesionalización docente (fuente 11)	Q0.00	Q45,600,000	(Q45,600,000)	En el proyecto de presupuesto no se le asignó recursos para la profesionalización. Sin embargo, se considera que por ser una intervención de calidad debe contar con presupuesto.
Fortalecimiento de idioma inglés en el aula -según CNB	Q0.00	Q5,000,000	(Q5,000,000)	Se sugiere iniciar con proyecto para la enseñanza de inglés.
Tecnología para centros educativos	Q0.00	Q30,000,000	(Q30,000,000)	Se sugiere la implementación de un programa para dotar de tecnología en los centros educativos.
Saldo			Q519,400,000	

Fuente: elaboración propia.

B. Seguridad

Las encuestas de percepción muestran que la mayoría de los guatemaltecos percibe que la inseguridad ciudadana es el problema más grave que enfrenta el país. En el año 2014, el 17% de los guatemaltecos reportaron haber sido víctimas de un hecho delictivo, siendo en el 86% de casos víctimas de robo. Sin embargo, otros delitos como homicidios y extorsión siguen siendo los de mayor impacto por el daño que causan. Actualmente se reportan 13 homicidios diarios y alrededor de 14 denuncias de extorsión, sin contar los delitos que no se denuncian.

Aún así, las estrategias para la provisión del servicio público de seguridad ciudadana no han priorizado acciones que incidan en una reducción de los hechos delictivos. No fue sino hasta el año 2014 en que se publicó una Política de Prevención de la Violencia y el Delito, pero aún no se han priorizado intervenciones específicas para poblaciones vulnerables. En la Policía Nacional Civil –PNC- aún es un reto la profesionalización de sus integrantes y la gestión institucional.

El Sistema Penitenciario opera al triple de su capacidad instalada, lo que ha derivado en la pérdida del control interno. Algunos internos continúan delinquir desde las cárceles y no se están implementando programas efectivos de rehabilitación.

Para lograr la seguridad ciudadana, los tres temas más relevantes son:

1. Implementar programas específicos de prevención de la violencia
2. Fortalecer los procesos de profesionalización y gestión de la PNC
3. Recuperar el control de las cárceles.

En el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del estado para el año 2016 presentado al Congreso de la República se solicitan Q4,637.9 millones para el Ministerio de Gobernación –MINGOB- (6.4% del presupuesto total). De este monto, se destinan Q143.3 millones a inversión (3.1% del presupuesto del MINGOB).

Según las estimaciones, el presupuesto del MINGOB se puede reducir en Q458 millones, sin embargo se considera necesario que se hagan inversiones en el sistema penitenciario las cuales no estaban programadas en la propuesta, por lo que el monto total del presupuesto del MINGOB no sufre mayores modificaciones, pero si se hacen modificaciones a lo interno para poder financiar la expansión de la infraestructura del sistema penitenciario. Lo anterior se puede observar en la Tabla 2.

Tabla 2: Modificaciones sugeridas al proyecto de presupuesto para el año 2016 del MINGOB

Rubro	Presupuesto Solicitado	Presupuesto Sugerido	Cambio	Justificación
Reforma Policial	Q62,968,000	Q22,968,000	Q40,000,000	Algunas de las actividades que ejecuta reforma policial no son prioritarias, y en todo caso debe enfocarse en ser un ente asesor y no un ejecutor.
Formación y especialización	Q121,791,200	Q37,400,000	Q84,391,200	Se cerrará la academia en el primer año y se debe diseñar criterios técnicos y científicos para formar nuevos agentes y formación de personal docente
Infraestructura Penitenciaria	Q74,927,600	Q533,000,000	(Q458,072,400)	La ampliación de la infraestructura del sistema penitenciario debe ser una prioridad
Servicios de Educación y Seguridad Vial	Q195,434,000	Q115,465,500	Q79,968,500	Se posterga por un año la inversión en la señalización debido a que se le da prioridad en 2016 al sistema penitenciario y se sugiere a las municipalidades asumir ese rol.
Combate a la Narcoactividad	Q147,000,000	Q12,000,000	Q135,000,000	Q135 millones para planes estratégicos para la coordinación interinstitucional. No existe claridad de que resultado se quiere alcanzar.
Servicios de Migración y Extranjería	Q246,832,000	Q166,723,626	Q80,108,374	No es prioritario la inversión en Q80 millones adicionales para certificar carencia de arraigos
Servicios de Divulgación Oficial	Q89,418,000	Q50,000,000	Q39,418,000	No está claro el objeto del incremento en el rubro de impresiones, y no es prioridad
Saldo			Q813,674	

Fuente: elaboración propia.

C. Salud

Existe un acuerdo generalizado en que los recursos humanos en salud son insuficientes, sufren de distribución inadecuada y carecen de competencias

adecuadas; esta es una limitante importante para la ampliación de servicios de salud de calidad. En la medición de 2013 se alcanzó el 50% de la meta de lograr una razón de densidad de recursos humanos de 25 profesionales por 10,000 habitantes.

La gestión de la cadena de abastecimiento de medicamentos y suministros ha sido ineficiente e ineficaz dando como resultado desabastecimientos recurrentes.

La falta de protección financiera (seguros médicos, públicos o privados) puede llevar a muchos hogares a gastar una proporción catastrófica de su ingreso en salud, llevándolos o manteniéndolos en pobreza. En otros casos las personas deciden postergar o no tratarse por no contar con los fondos necesarios y por lo tanto sufren de mala salud.

Para lograr más salud y mejor calidad de vida, los tres temas más relevantes son:

- 1) Los recursos humanos del sistema de salud
- 2) Los medicamentos y suministros para atender el perfil epidemiológico de la población
- 3) El gasto de bolsillo asociado a los episodios de enfermedades.

Según el Anteproyecto de presupuesto 2016 se requerirían Q.9,376.7 millones para llevar a cabo el Plan Operativo Anual 2016. En el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del estado para el ejercicio fiscal 2016 presentado al Congreso de la República se solicitan Q.5,529.7 millones para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS.

Esto implicaría una brecha de Q.3,846.7 millones. Sin embargo, en esta brecha se incluyen Q.1,048.3 millones asociados a pagos del pacto colectivo. Se sugiere renegociar el pacto colectivo para poder dar un respiro a la escasez de recursos (ver Recuadro 1). Se podría, derivado de la negociación, lograrse un ahorro de Q500 millones.

Recuadro 1. Análisis de la viabilidad legal de poder renegociar pactos colectivos

El artículo 49 del Código de Trabajo establece que un Pacto colectivo de condiciones de trabajo es el que se celebra entre un sindicato de trabajadores y un empleador, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse. Disposición que toma su base en la Constitución Política, que enlista aquellos derechos laborales mínimos e irrenunciables, los que pueden ser superados a través de la contratación individual o negociación colectiva.

De esa cuenta el Código de Trabajo indica que la negociación de un pacto colectivo inicia con la presentación por parte de un sindicato a la parte empleadora de un proyecto de pacto (negociación directa) para que se discuta dentro de treinta días. De llegar a un acuerdo, las partes remiten el pacto al Ministerio de Trabajo y Previsión Social para su aprobación (homologación), cuya vigencia no deberá ser menor de un año ni mayor de tres, pudiendo prorrogarse a su vencimiento de forma automática.

En caso no haber acuerdo en suscribir el pacto, cualquiera de las partes puede recurrir a los tribunales de trabajo para resolverlo, lo que eventualmente puede llevar a una declaratoria de huelga justa, basada en el incumplimiento o negativa injustificada del patrono de cumplir o celebrar el pacto colectivo, cuando esté en sus posibilidades hacerlo. O bien, declarar la ilegalidad de la huelga y facultar al empleador a dar por terminados los contratos de trabajo de los laborantes que estuvieren holgando.

De forma concreta la Ley de Servicio Civil (Decreto 1748) establece que los derechos que contempla son mínimos, irrenunciables y susceptibles de ser mejorados conforme las necesidades y posibilidades del Estado. Por ello manda a elaborar un plan anual de salarios para los empleados y funcionarios, que contenga una escala por cada clase de puestos, las remuneraciones mínimas, intermedias y máximas. Para lo que la Ley de Salarios de la Administración Pública (Decreto 11-73) prescribe que todo ello es para garantizar el principio constitucional de igual salario a igual trabajo.

Según el Plan Anual de Salarios y Normas para el ejercicio fiscal 2015 (Acuerdo Gubernativo 494-2014), previo a la negociación colectiva, para la aprobación de beneficios de carácter salarial y económico, las autoridades nominadoras están obligadas a solicitar al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Oficina Nacional de Servicio Civil, dictamen en el que se valide que cuentan con los recursos para garantizar la sostenibilidad del financiamiento necesario, que la negociación es técnicamente aceptable en gestión de recursos humanos y que no contraviene las disposiciones y estructura de salarios prevalecientes. Por lo que las autoridades nominadoras, bajo su responsabilidad, velarán porque no se contravengan las disposiciones y estructura de salarios prevaleciente ni modificaciones de la clasificación de puestos, selección de personal u otras acciones que por Ley sean competencia exclusiva de la Oficina Nacional de Servicio Civil o del Ministerio de Finanzas Públicas. Para lo que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social únicamente homologará los Pactos Colectivos que cumplan con todas las disposiciones.

En consecuencia, los efectos que se derivan del incumplimiento por parte de una autoridad nominadora al negociar indebidamente un pacto colectivo, van en razón de responsabilidad por adquirir compromisos sin saldos disponibles de créditos presupuestarios (Ley Orgánica del Presupuesto), alterar la estructura salarial de los empleados y funcionarios públicos, la clasificación de puestos y la selección de personal (Ley del Servicio Civil), hasta conceder privilegios especiales a personeros de sindicatos (Código de Trabajo), entre otros. Omisión o negligencia, que atendiendo el artículo 56 del Código de Trabajo se faculta a que cualquier pacto colectivo en vigor pueda ser revisado por el Organismo Ejecutivo, si las partes de común acuerdo así lo solicitan por escrito ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. O bien conforme el artículo 20 de la misma ley, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social puede autorizar la alteración de los contratos laborales, cuando la situación económica este afectando severamente las finanzas del empleador, en este caso el Estado, ello por supuesto sin descuidar las condiciones mínimas que establece las disposiciones laborales vigentes. Ello sin perjuicio de poder perseguirse una declaratoria de nulidad de ciertos pasajes de un pacto colectivo, por haberse celebrado en contravención a la ley.

Fuente: elaboración propia.

D. Programas Sociales

A pesar que han pasado 8 años de existencia de los programas sociales, no han existido mejoras en los índices de educación y salud. El presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social –MIDES- es de Q1,359,826,478, lo que equivale a 1.9% del total del proyecto de presupuesto 2016.

Los programas sociales deben de estar orientados a apoyar a la población que vive en vulnerabilidad, por lo cual una adecuada focalización es la clave. Por lo tanto, se sugiere como elemento básico re enfocar los programas de bolsa de alimentos, comedores y transferencias condicionadas exclusivamente a la población que vive en pobreza. Las modificaciones se presentan en la Tabla 3:

Tabla 3: Modificaciones sugeridas al proyecto de presupuesto para el año 2016 del MIDES

Rubro	Presupuesto Solicitado	Presupuesto Sugerido	Cambio	Justificación
Bolsas de alimentos	Q150,629,036	Q 50,000,000	Q 100,629,036	Se focaliza a las familias que viven en extrema pobreza (de 825,555 familias a 274,000)
Transferencias condicionadas para salud	Q 333,746,556	Q 164,400,077	Q 169,346,479	Se focaliza a las familias que viven en extrema pobreza (de 556,244 familias a 274,000)
Transferencias condicionadas para educación	Q 326,490,975	Q 164,399,887	Q 162,091,088	Se focaliza a las familias que viven en extrema pobreza (de 544,152 familias a 274,000)
Comedores	Q 42,840,100	0	Q 42,840,100	Se debe evaluar el éxito de este programa y destinar los recursos para combatir la desnutrición crónica
Saldo			Q474,906,703.45	

E. Otros

Existen otras instituciones que se analizaron con la finalidad de hacer más eficientes los recursos. Entre ellas se encuentran las Secretarías y el Ministerio de Comunicaciones. En los últimos años la Presidencia de la República y su Vicepresidencia se ha rodeado de una serie de programas y comisiones que no necesariamente apoyan la labor presidencial. Según la Ley del Organismo Ejecutivo las Secretarías de la Presidencia son dependencias de apoyo a las funciones del Presidente de la República. No podrán ejercer funciones de ejecución de programas, proyectos ni otras funciones a cargo de Ministerios u otras instituciones de Gobierno, con excepción de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, quien sí podrá, por encargo del Presidente, realizar tales funciones.

En los últimos años se han añadido una serie de programas, secretarías y comisiones relacionados con niñez, juventud, mujer, multiculturalidad, drogas y asuntos relacionados con los derechos humanos y la paz. Adicionalmente tiene a su cargo la administración de los lagos, el tema de corrupción y las drogas.

En el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del estado para el año 2016 presentado al Congreso de la República se solicitan Q1,173.4 millones para las Secretarías de la Presidencia (1.6% del presupuesto total). De este monto, se destinan Q37.2 millones a inversión (3.2% del presupuesto de las Secretarías).

El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda –MICIVI- tiene a su cargo el mantenimiento de los medios de comunicación (carreteras y caminos) y transporte, el espectro radioeléctrico y del espacio aéreo, la meteorología y la política de vivienda, por lo que no es el único ente encargado de la infraestructura para el desarrollo. A él le acompañan los diferentes puertos del país (Puerto Quetzal, Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios) los pasos fronterizos, la infraestructura energética, entre otros. Sin embargo, a pesar que no es el único actor, es uno muy importante por su peso dentro del presupuesto por lo que este informe se circunscribe al presupuesto del MICIVI.

En el proyecto de presupuesto se solicitan Q5,013.2 millones para el MICIVI, lo cual refleja un aumento del 3% respecto del año anterior. De este monto, se destinarían Q3,046.8 millones a inversión (60.8% del presupuesto solicitado). Según las estimaciones, se pueden podría ahorrar Q407.3 millones derivados de las Secretarías y el MICIVI. El total del ahorro de todas las instituciones analizadas se presenta en la Tabla 4.

Tabla 4: Total de modificaciones sugeridas a la proyecto de presupuesto para el año 2016

Institución	Total Modificaciones
MINGOB	Q813,674
MINEDUC	Q519,400,000
MIDES	Q474,906,703
Salud	Q500,000,000
Otros	Q407,282,000
Total	Q1,902,402,377

Fuente: elaboración propia

IV.Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

1. Un presupuesto debe reflejar las prioridades de un gobierno, en especial del Organismo Ejecutivo. Si se cuenta con un nuevo equipo de gobierno para el año 2016, parte de sus promesas -por las cuales fue electo- debieran de poder convertirse en proyectos o programas e iniciar su práctica a partir del primer año del periodo de cuatro años.
2. Los ingresos tributarios han venido a la alza, sin embargo debido a desafíos administrativos y parte a la defraudación aduanera, estos se han estancado. Durante los últimos tres años (2012 a 2014) no se lograron las metas establecidas por los funcionarios de la SAT.
3. CIEN estima que el déficit se debe reducir en los próximos cuatro años de forma paulatina, iniciando en 2016.
4. Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto bastante rígido, existe apenas una flexibilidad de un 10 a 15% para realizar nuevos programas. Sin embargo, puede notarse que en los últimos años la prioridad en el gasto público ha sido el rubro de funcionamiento el cual ha aumentado de 7.8% como porcentaje del PIB en el 2008 a 9.6% en el presupuesto vigente del año 2015. En gran parte ha sido a costa de la inversión que ha bajado de 4.5% a 3% en los mismos años y del aumento de la deuda de 2.1% a 2.4%.
5. Parte del aumento del funcionamiento se ha destinado a los compromisos adquiridos en pactos colectivos, especialmente los de salud y educación. Estos pactos comprometieron recursos por varios años, sin tomar en cuenta las leyes ni las disposiciones de recursos.
6. El nivel de endeudamiento del país es bajo si se compara con otros países, sin embargo, el gasto no ha sido efectivo. Por ejemplo se mantienen similares índices de desnutrición crónica, así como estancada la cobertura de la educación preprimaria y mucha ineficiencia interna en la educación primaria. Así mismo la obra pública que realizan las municipalidades, Consejos de Desarrollo y fondos sociales no necesariamente son compatibles con las políticas sectoriales y las prioridades del país, como por ejemplo acceso a agua potable o el primer nivel de atención de salud.
7. Es recomendable para el siguiente año revisar algunas asignaciones presupuestarias que no agreguen valor al desarrollo. Existen varios programas sociales como los de transferencias condicionadas, la bolsa solidaria y los fertilizantes que no han sido evaluados en relación a su impacto en la mejora de los indicadores de pobreza, por ejemplo.
8. Planificar y evaluar es clave para lograr éxito en los programas de gobierno, sin embargo no se ha realizado un Censo de Población ni otras mediciones de manera sistémica, lo que no permite realizar evaluaciones de impacto de distintas políticas públicas como de programas y proyectos.

9. Pareciera que los recursos recaudados no son suficientes, pero por otro lado se encuentra que existe desperdicio de muchos recursos por problemas de planificación, costeos y gestión.
10. Se han planteado cuatro reformas importantes: La ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Contrataciones del Estado, Ley de Servicio Civil y de la Carrera Judicial. Estas debieran realizarse pensando en una mejor gestión de los recursos del Estado y aumentar el control, pero no buscando bloquear o complicar los procesos.
11. Es imperante que no solo se analice la calidad del gasto en el Organismo Ejecutivo, sino también en instituciones como el Congreso de la República, el Organismo Judicial, las municipalidades, los Consejos de Desarrollo y las entidades autónomas.

Recomendaciones

1. Se recomienda que el Congreso espere la celebración de las elecciones del 25 de octubre y luego trabaje el presupuesto para el año 2016 con el ganador y aprobar el mismo tomando en cuenta sus propuestas prioritarias. Esto no impide que la Comisión de Finanzas inicie una serie de reuniones y análisis para mejorar el proyecto de presupuesto.
2. Definitivamente es imperante llevar a cabo reformas tanto administrativas como legales en la SAT. En este sentido sería muy positivo que el Gobierno de transición haga una propuesta al respecto y que sean realizados los cambios en los próximos tres meses.
3. Si se toman medidas administrativas en distintas instituciones, se pueden lograr ahorros. Existe mucho desperdicio, en especial en contrataciones de personal que por un lado no es idóneo y por el otro innecesario.
4. Con el fin de mejorar el funcionamiento se recomienda realizar un estudio y un censo de todos los empleados públicos, que contenga descripción del puesto, asignaciones y resultados. Esto permitirá conocer la realidad de los recursos humanos y cómo hacerlos más eficientes. Si se llevan a cabo nuevos contratos el año entrante debe de hacerse basado en mérito y no por la afinidad política o sindical. Además debiera de contratarse estrictamente los necesarios para operar.
5. Respecto a los pactos colectivos, se recomienda en el caso de los que ya vencieron en la nueva negociación apegarse a la ley y no comprometer recursos más allá de un periodo ya que se estaría cometiendo un ilícito. De igual manera no se puede alterar por medio de un pacto colectivo una disposición de orden constitucional como es la aplicación de Servicio Civil del Estado con sus trabajadores. De ninguna manera se pueden otorgar privilegios a los líderes sindicales que no considere la ley. En caso de los pactos que no han vencido su periodo, se deberá determinar su viabilidad económica y legalidad; en el primer caso se podrán tomar medidas de orden económico y en el segundo caso perseguir la nulidad de las disposiciones que vulneren la ley.

6. Debiera establecerse una verdadera gestión por resultados, basada en metas. Debiera premiarse aquellos ministerios, programas o instituciones que logren metas previamente establecidas. Así mismo la obra pública debiera pasar por un proceso de evaluación y estar atada a las políticas sectoriales de los ministerios, en especial de salud, educación y seguridad.
7. Evaluar los distintos programas asistenciales que existen en el país, especialmente los del Ministerio de Desarrollo Social. Esto implica analizar su diseño, frecuencia e impacto. Si se concluye que alguno de los mismos es exitoso es importante cumplir con los compromisos de pagos y tener estrategias de egreso de los beneficiarios.
8. Presupuestar una serie de instrumentos para planificar, monitorear y evaluar programas y políticas. Es imperante contar con un Censo actualizado, encuestas de victimización de forma regular y otros previamente establecidos en un cronograma aprobado para el Instituto Nacional de Estadística.
9. Se recomienda iniciar un proceso de análisis de costos en los cuatro ministerios más grandes con el fin de establecer brechas de oportunidad para ahorrar recursos, cambiar prácticas y procedimientos y mejorar la eficiencia interna. Los ahorros se debieran invertir en las mismas instituciones pero basados en planes estratégicos, con metas y objetivos claros. Luego se puede utilizar esta práctica en otras instituciones del Estado logrando efectividad, transparencia y rendición de cuentas.
10. Importante que las reformas a La ley Electoral y de Partidos Políticos, la Ley de Contrataciones del Estado, Ley de Servicio Civil y de la Carrera Judicial se realicen de forma estrictamente técnica, basada en evidencias de estudios de campo y que realmente se hagan los cambios donde sea necesario y evidentes. Igual importante que se respeten las normas y no se encuentren formas de burlar la ley.
11. Se requiere la modernización de la administración pública. Esto implica reformas en varias entidades no sólo del Organismo Ejecutivo, sino también en instituciones como el Congreso de la República, el Organismo Judicial, las municipalidades, los Consejos de Desarrollo y las entidades autónomas. Se requiere de procesos, controles e incentivos para mejorar el desempeño del Estado.

Recomendaciones puntuales basado en la Agenda de Desarrollo presentada por CIEN.

1. Priorizar la inversión en capital humano: **salud y educación**, priorizando los primeros niveles de atención (educación preprimaria, eficiencia interna de la primaria, salud primaria y nutrición).
2. Fortalecer la Policía Nacional Civil: lejos de ampliar el número de policías se deberá capacitarlos, dotarlos de equipo y fortalecer las áreas sustantivas de investigación criminal e inteligencia.

3. Invertir en el Sistema Penitenciario: deberá invertirse en ampliación de los espacios del sistema penitenciario y en recuperar el control interno.
4. Evaluar los programas de asistencia social: aunque se ha demostrado en otros países estos programas funcionan, en ocho años no ha habido evidencia en Guatemala, por lo que se recomienda un estudio y decisiones drásticas al respecto.
5. Empatar obras de infraestructura con programas sectoriales: es de suma importancia que exista coordinación entre los Consejos de Desarrollo, la municipalidades y los ministerios.
6. Llevar a cabo alianzas público privadas en inversiones e infraestructura: debe ampliarse los proyectos de electrificación rural y buscar participación del sector privado en otras áreas de forma competitiva.
7. Lograr condiciones para la generar empleos: se requiere de políticas claras y una visión única del modelo económico a seguir para los próximos años. Inversión en recursos humanos, seguridad ciudadana y buena infraestructura y logística generará más inversiones y se crearán más fuentes de empleo.

