



¡Marcando el rumbo!

RESUMEN EJECUTIVO DEL ANÁLISIS DEL PROYECTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO: EJERCICIO FISCAL 2019

Principales hallazgos

1. El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2019 asciende a Q.89,775.1 millones. Respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2018, implicaría un aumento, en términos nominales, de Q.12,785.6 millones (crecimiento de 16.6%). El 89.9% del incremento se concentra en cinco instituciones: 28.0% en Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro; 21.4% en el Ministerio de Educación; 19.4% en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; 13.6% para los servicios de la deuda pública; y 7.5% en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Por otro lado, al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto per cápita ha sido similar desde 1999 hasta el 2014 y se ha mantenido a un menor nivel de 2015 hasta el aprobado en 2018, pero habría un incremento significativo si se aprueba el Proyecto propuesto para el ejercicio fiscal 2019. La inversión perdió alrededor de 15 puntos porcentuales en relación con el gasto corriente al comparar el período 1996-1999 con el 2016-2017. Respecto a la composición del gasto de la administración del gobierno actual sería la inversión la que ganaría mayor participación pero aunque se apruebe lo solicitado para inversión en 2019 implicaría que se siguen priorizando los gastos de funcionamiento; es decir, se tiene un sesgo contra el gasto de inversión.
2. Los principales incrementos respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2018 corresponderían a los siguientes renglones: Intereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,869.0 millones), Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.1,572.8 millones), Otras prestaciones (Q.1,317.6 millones), Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (Q.1,198.4 millones), Transferencias a las municipalidades (Q.904.6 millones), Amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala (Q.833.3 millones), Transferencias a la administración central (Q.718.4 millones), Intereses de la deuda externa a largo plazo (Q.578.6 millones), Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Q.477.3 millones), Servicios médico-sanitarios (Q.469.7 millones), Otras remuneraciones de personal temporal (Q.459.4 millones), Personal permanente (Q.411.0 millones), Aporte del estado a la Contraloría General de Cuentas (Q.376.3 millones), Construcciones de bienes nacionales de uso no común (Q.347.3 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.321.9 millones), Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.289.0 millones), Derechos escalafonarios (Q.256.4 millones), Transferencias al Organismo Judicial (Q.281.8 millones), Transferencias a la

USAC (Q.245.5 millones), Aguinaldo (Q.231.7 millones), Transferencias a personas individuales y unidades familiares (Q.204.4 millones), Comisiones a receptores fiscales y recaudadores (Q.182.2 millones), Otros estudios y/o servicios (Q.179.8 millones), Equipo militar y de seguridad (Q.136.4 millones), Jubilaciones y/o retiros (Q.135.6 millones), Devoluciones (Q.100.0 millones), y Sentencias judiciales (Q.98.1 millones).

3. Nuevamente se argumenta que se está aplicando la “Metodología de Gestión por Resultados” pero se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. Se observa que las instituciones que entregan servicios sociales tienden a enfocarse en indicadores de cobertura sin dar énfasis a la calidad del servicio. Por otro lado, la producción y metas de cada institución permiten cuantificar los bienes y servicios que brindan las entidades así como establecer su costo promedio que, en algunas ocasiones, registra cambios significativos respecto al costo promedio del proyecto de presupuesto anterior pero sin presentar alguna explicación sobre la causa del cambio. Finalmente, la información sobre resultados logrados en los distintos programas y proyectos así como a través de transferencias a distintas instituciones es prácticamente nula.
4. Los supuestos macroeconómicos correspondientes al escenario medio del Banco de Guatemala se realizaron con datos observados a abril del año en curso por lo que hace falta actualizar los supuestos de respaldo con la nueva información disponible. Esto porque al hacer una revisión del período 2012-2017 se encontró que, en promedio, las variaciones entre lo proyectado y lo observado fue de +2.6% para el PIB real, -7.3% para el PIB nominal, -72.2% para las importaciones, y -86.4% para las exportaciones.
5. En el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2019 los Q.65,210.5 millones (equivalentes a 10.2% del PIB). Sin embargo, la situación económica y política actual junto con la debilidad institucional de la SAT según el Informe de Evaluación del Desempeño TADAT (Herramienta de Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria) no hacen creíble el logro de la carga tributaria proyectada y persiste la práctica de incluir un "bolsón" de otros impuestos directos e indirectos que para el 2019 ascienden a Q.1,100.0 millones. Por lo tanto, se considera que un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2019 sería de alrededor de Q.63,000.0 millones para no depender de lo que pueda lograrse por la vía de la reducción del incumplimiento tributario y del desempeño económico del escenario medio del Banco de Guatemala.
6. Debido a disposiciones legales los ingresos corrientes tienen un porcentaje significativo de rigidez (entre 77% y 89%). Un dato fundamental y que sirve de base para establecer

los montos mínimos que deben asignarse a distintas instituciones del sector público corresponde al denominado “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado”. Aunque no es un dato explícito puede deducirse que en el Proyecto de Presupuesto 2019 asciende a Q.32,427.9 millones; es decir, el equivalente al 49.7% de los ingresos tributarios presupuestados. Sin embargo, no hay claridad sobre cómo se calculó y si cumple con la última resolución de la Corte de Constitucionalidad (Expediente 5298-2013). Algunas leyes han contribuido a incrementar la rigidez presupuestaria. Por ejemplo, la Ley de Alimentación Escolar (Decreto 16-2017) establece que a partir del año 2019 se deberá cumplir con asignar un rubro específico concerniente en un mínimo de cuatro Quetzales diarios (Q.4.00) por beneficiario. Sin embargo, las asignaciones propuestas en el proyecto de presupuesto implicarían que los estudiantes de preprimaria recibirían el equivalente a Q.4.99 diarios mientras que los de primaria recibirían el equivalente a Q3.75 diarios. Por lo tanto, faltaría una asignación de Q.93.6 millones para los estudiantes de primaria para cumplir con el mínimo que establece la ley.

7. En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (43.1% en términos reales en el período 2007-2017) que los ingresos corrientes (14.9% en términos reales en el período 2007-2017). La masa salarial, en promedio, desde la gestión del ex-Presidente Berger ha tenido una tendencia creciente en cada período; y la distribución de la masa salarial se ha concentrado en tres ministerios (Educación, Salud y Gobernación) que cada vez han acumulado una mayor participación al pasar de un 65.5% en el período 2004-2007 a un 73.6% en el período 2016-2017.
8. Para el ejercicio fiscal 2019, el financiamiento del déficit estimado por el Ministerio de Finanzas Públicas de Q.16,361.8 millones sería a través de tres fuentes: 1) Q.12,632.5 millones de financiamiento interno neto que corresponden a una colocación de bonos por Q.14,207.6 millones y una amortización de Q.1,575.1 millones (Q.1,479.3 millones corresponden a la amortización de las deficiencias netas del Banco de Guatemala); 2) Q.2,774.4 millones de variación de caja y bancos; y 3) Q.954.9 millones de financiamiento externo neto que corresponde a desembolsos por Q.3,764.1 millones (Q.248.1 millones de gobiernos extranjeros y Q.3,516.0 millones de organismos e instituciones regionales e internacionales) y amortizaciones por Q.2,809.2 millones.
9. El 89.3% de los egresos según el Proyecto de presupuesto 2019 se asignaría en seis “instituciones”: 1) Obligaciones del estado a cargo del Tesoro: 33.0%; 2) Ministerio de Educación: 18.6%; 3) Servicio de la Deuda Pública: 15.4%; 4) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: 8.7%; 5) Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: 7.3%; y 6) el Ministerio de Gobernación: 6.3%).

10. Las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar en base a desempeño. Específicamente, no se presenta información sobre la producción de los aportes obligados legalmente y acordados mediante convenios, y mucho menos cómo contribuyen al logro de resultados estratégicos o institucionales. Por lo tanto, hay una contradicción entre promover un presupuesto basado en resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público. Además, estas asignaciones tienen un alto costo de oportunidad.

Recomendaciones

1. Elevar la profundidad del debate público en torno al tema presupuestario. En el plazo inmediato es conveniente hacer ajustes al Proyecto de Presupuesto 2019 que resulten de debates informados con un sólido respaldo técnico y que trasciendan un análisis centrado únicamente en la dimensión financiera. Como marco de orientación se recomienda retomar los principios y compromisos del Pacto Fiscal, y dada la coyuntura actual es recomendable que cada entidad explicita todos los costos asociados a su recurso humano y presente fichas técnicas de sus programas presupuestarios dando a conocer su diseño técnico, y mostrando su desempeño histórico y el esperado a futuro. Es crucial incrementar la eficiencia (técnica y asignativa) del gasto público. Se sugiere llevar a cabo un análisis detallado de las compras públicas para identificar oportunidades de comprar más pero pagando menos y manteniendo un estándar de calidad; otro análisis de los recursos humanos verificando si existen brechas en su cantidad y/o en sus salarios (se debe evitar que su productividad sea menor que su costo para los contribuyentes); y otro análisis sobre filtraciones de beneficiarios de los programas de transferencias. Los recursos que se ahorren de las ineficiencias técnicas pueden orientarse mejorar la eficiencia asignativa mediante la asignación a gastos con mayores tasas de retorno como por ejemplo: las inversiones en la primera infancia. La estimación de la ineficiencia técnica de las pérdidas en que incurre el gasto ineficiente en adquisiciones, salarios y subsidios y transferencias para el caso de Guatemala era de 2.7% del PIB según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).
2. Continuar con la tendencia de buscar el principio del balance fiscal que se acordó con el Pacto Fiscal. Para ello se sugiere establecer el techo presupuestario a partir de fijar un déficit fiscal cercano al 1.5% del PIB e iniciar la búsqueda de lograr un ahorro en cuenta corriente de 3% del PIB, pero tomando en cuenta únicamente los ingresos tributarios que

cuentan con un fundamento técnico en su estimación. Por lo tanto, se recomienda eliminar la práctica de incluir montos significativos de recursos en las categorías de “otros impuestos”. Particularmente se recomienda revisar y actualizar las proyecciones macroeconómicas del Banco de Guatemala, explicitar los supuestos, y utilizar el escenario más probable para sustentar el Proyecto de Presupuesto. Además, es conveniente identificar las causas de las discrepancias entre las proyecciones pasadas y los resultados efectivamente observados.

3. Utilizar el endeudamiento público para financiar desequilibrios transitorios entre los gastos e ingresos totales, y no para financiar el gasto corriente o el servicio de la deuda pública. Además, el nuevo financiamiento debe buscar mitigar los distintos riesgos de la cartera actual de la deuda pública. Por transparencia se sugiere explicitar la situación de las deudas con los proveedores e identificar los recursos de contraparte asociados a los préstamos externos.
4. Garantizar que todos los programas y proyectos sustantivos que se incluyen en el Proyecto de presupuesto producen bienes y servicios que generan valor público; es decir, hacer bien las cosas correctas y no hacer bien cosas equivocadas. Esto implica eliminar todo el gasto que no ha demostrado ser efectivo o que sea innecesario para el logro de los resultados de cada institución en el ejercicio fiscal 2019 a fin de avanzar en la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público. También implica llevar a cabo procesos de planificación estratégica y de presupuestación interinstitucionales. En definitiva se deben buscar intervenciones costo-efectivas basadas en evidencia que permitan lograr mejores resultados con los mismos recursos. Es fundamental que el gasto social enfatice la calidad en lugar de casi exclusivamente la cobertura.
5. Eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados; es decir, cambiar el énfasis del control centrado en los insumos hacia una flexibilización presupuestaria y de gestión que se centra en la responsabilidad por los resultados. En este contexto se sugiere implementar un nuevo sistema de financiamiento sostenible del Régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado, y regular la negociación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo para que se incentive una carrera administrativa basada en el desempeño. Por lo tanto, se debe eliminar la negociación de pactos colectivos por institución que impliquen decisiones sobre remuneraciones. Además, se sugiere mejorar las bases de datos de todo el recurso humano y transparentar la

información completa correspondiente a sus remuneraciones. A mediano plazo se debe llevar a cabo una reforma del servicio civil.

6. Implementar un sistema público de rendición de cuentas periódico centrado en el desempeño y que provea información relevante para la gestión pública. Esta práctica debe aplicarse a todos los recursos públicos incluyendo las donaciones a ONGs y las asignaciones de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. Es importante que pueda darse seguimiento a indicadores de procesos, de productos, y de resultados que forman parte de las distintas etapas de la cadena de la generación de valor público.
7. Avanzar hacia la consolidación del presupuesto del sector público como un todo para reflejar de mejor manera la situación financiera y para conocer el uso de los recursos correspondientes a las transferencias que hace el Gobierno central. Se deben establecer incentivos para que los gobiernos locales gasten mejor y no tengan una dependencia tan marcada de las transferencias del Gobierno central; es decir, se debe reducir gradualmente el desequilibrio fiscal vertical. Por lo tanto, en un presupuesto nacional consolidado se debe buscar también una mayor complementariedad del gasto del Gobierno central con el de los gobiernos locales y por supuesto una mayor rendición de cuentas.
8. Discutir sobre la conveniencia de establecer reglas de responsabilidad fiscal para Guatemala a fin de contar con mayor certidumbre en un horizonte de mediano plazo y gestionar de mejor manera el ciclo económico protegiendo el gasto de inversión en los malos tiempos del ciclo y promoviendo políticas fiscales contra cíclicas (ahorrar en los buenos tiempos para gastar más en los malos). Se recomienda recuperar gradualmente la participación de la inversión pública en el presupuesto de egresos pero en proyectos que previamente cuenten con los estudios que garanticen su calidad y eficiencia.