

¿Cuáles son los principales retos?



En los últimos veinte años la composición del presupuesto ha reflejado un mayor crecimiento del gasto respecto de los ingresos tributarios. Específicamente, se ha priorizado el gasto de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión. Esto mismo se debe a un crecimiento del gasto en la masa salarial, concentrada en tres ministerios: Educación, Gobernación y Salud. Esta dinámica ha provocado la necesidad permanente de contratar deuda para financiar el déficit fiscal, contraviniendo el compromiso adquirido en el Pacto Fiscal de utilizar la deuda para financiar desequilibrios transitorios entre ingresos y gastos.

El gasto de funcionamiento no se puede considerar en sí mismo negativo, a menos que existan factores que afecten su calidad, eficiencia y efectividad. Uno de esos factores es la débil vinculación entre la planificación y el presupuesto, que no provee respuestas a la pregunta de qué se quiere lograr con el presupuesto. En el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2019, el Gobierno estableció 14 resultados estratégicos y 54 resultados institucionales, que representan solamente el 34% del total del gasto proyectado. Es decir que la planificación oficial no puede explicar el 66% restante del gasto. Una explicación de este fenómeno es el alto grado de componentes no flexibles del presupuesto que impiden asignar los recursos a las prioridades estratégicas. En 2019 las rigideces alcanzan el 85.8% del total del presupuesto.

Otra causa de la débil vinculación plan-presupuesto es la inercia del funcionamiento institucional que tradicionalmente orienta el gasto a ejecutar actividades -independientemente de los logros- y a producir una rendición financiera orientada a justificar el cumplimiento de la norma. En ausencia de o debido a la deficiente planificación, la evaluación del desempeño es incompleta o inexistente. Los reportes que generan las entidades están vinculados principalmente a información obtenida del SICOIN, donde no realizan análisis comparativos entre lo planificado y la ejecución de los productos, ni el avance en los indicadores de resultados esperados.

El desconocimiento de la cantidad de personas que trabajan para el Estado y sus funciones afecta negativamente la calidad del gasto de funcionamiento. El sistema oficial GUATENOMINAS da cuenta del personal permanente, temporal y por contrato (contabilizados en el Grupo 0 y Subgrupos 01, 02, 03, 07 y 08), pero no incluye al personal con contratos de servicios técnicos y profesionales contabilizados en el subgrupo 18. Además, solamente 44 entidades del gobierno central utilizan GUATENOMINAS, mientras que 61 entidades, es decir el 58% no utilizan este sistema. Si bien la información del personal contratado se publica de oficio en largas listas, las entidades no realizan conciliaciones ni auditorías entre los expedientes individuales y los datos del sistema para controlar la calidad de la información, mejorar la asignación del recurso humano en los procesos productivos y evaluar su desempeño. En ausencia de un sistema de gestión de personal y evaluación del desempeño, los incrementos salariales se logran principalmente por medio de presiones políticas.

El alto nivel de injerencia política en el presupuesto debilita aún más la vinculación con un plan. El nivel de modificaciones que realiza el Legislativo en las asignaciones del gasto afecta aproximadamente el 4.9% del monto total del presupuesto, uno de los más altos de la región. No se toma en cuenta el avance en el logro de resultados ni evaluación de desempeño de los programas y proyectos para hacer ajustes en el Proyecto de Presupuesto y en las normas que acompañan la ejecución anual, en función al cumplimiento de metas.





¿Cuáles son los principales desafíos que debe superar el presupuesto público?

La sobre estimación de los ingresos debido a deficiencias técnicas en las proyecciones del comportamiento de las variables macroeconómicas y prácticas poco transparentes en la proyección de la cuenta de “otros ingresos tributarios”. Estas sobre estimaciones inflan el nivel del gasto sin fuente de financiamiento certera y afectan el déficit fiscal.

Persiste la mala calidad de planificación estratégica y operativa. Resalta la falta de modelos conceptuales sobre los retos que se deben resolver. No hay indicadores de medición de avance y hay poca articulación entre los elementos del modelo lógico de las estrategias que planifican las instituciones: resultados, productos (bienes y servicios que se entregan a la población), subproductos, metas físicas e insumos. A ello se suma la poca vinculación del plan con la estructura presupuestaria institucional. Persiste también una alta cantidad de componentes rígidos del gasto.

Es notoria la ausencia de un sistema de seguimiento basado en un grupo priorizado y reducido de indicadores que permitan medir el avance de las prioridades gubernamentales. Algunos indicadores de Resultados Estratégicos vigentes no se pueden medir, pues no se dispone de la información; otros presentan metas que ya han sido alcanzadas; otros no establecen magnitudes de cambio que se deban medir; o bien, algunos ya fueron alcanzados y se siguen incluyendo en el presupuesto.

Persisten múltiples obstáculos en la fase de ejecución del gasto: cuellos de botella en procesos de adquisiciones; deficiencias en coordinación interinstitucional para intervenciones estratégicas; alta cantidad de modificaciones presupuestarias; dificultad en el control de calidad de las construcciones de infraestructura; retrasos en plazos de ejecución de obras (prórrogas contractuales); constantes incrementos en montos de los contratos; desorden en el registro contable del gasto y en el manejo de las fuentes de financiamiento; y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que genera incertidumbre debido a que no hay una interpretación consensuada de las normas del régimen de compras públicas. Esto termina produciendo altas ineficiencias, desperdicio y mal uso de fondos públicos y desatención de los servicios que prestan las entidades públicas.

Mala estimación del gasto en el mediano plazo. La planificación multianual presenta inconsistencias en la programación de metas físicas; las proyecciones de avance físico y sus costos se hacen sobre datos históricos y no sobre necesidades de planes estratégicos; no se proyectan costes de capital y recurrentes de los proyectos de inversión. Esto afecta la consistencia de la demanda de presupuesto multianual, no permite establecer posibles déficits de financiamiento y limita la discusión sobre la efectiva y eficiente asignación de recursos en el mediano plazo.



Los informes de rendición de cuentas son una mera formalidad y no tienen ningún impacto en las asignaciones futuras de presupuesto. Son colecciones de datos y largas tablas extraídas principalmente del SICOIN, con información financiera, sin avance en metas planificadas; no son informes inteligentes que permitan tomar decisiones sobre la marcha para corregir la ejecución presupuestaria; y ninguna entidad pública elabora informes sobre los recursos humanos asignados a cada unidad, programa y resultado esperado, de forma comparativa con años anteriores.



www.cien.org.gt
#DesarrolloGT



Gestión Pública

 [cien.guatemala](https://www.facebook.com/cien.guatemala)
 [@CIENgt](https://twitter.com/CIENgt)



RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

Corto plazo:

1. Fortalecer la calidad de los planes en las fases de diagnóstico y priorización de retos a resolver; elaborar modelos conceptuales basados en evidencia científica; diseñar resultados alineados al reto; definir intervenciones apropiadas para resolver el tipo de obstáculos que se está atendiendo; definir indicadores pertinentes y un plan de metas de avance anual.
2. Hacer recortes cuidadosamente planificados para resolver temas de ineficiencia; publicar la nómina de personal del sector público que incluya datos de la persona, su perfil profesional, funciones y responsabilidades, sueldo y complementos, y datos de contacto oficiales.
3. Incorporar proceso formal de revisión y ajuste de las proyecciones del comportamiento de variables macroeconómicas más próximo a la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso, que permita ajustar las estimaciones a escenarios macroeconómicos más realistas. Además, se recomienda desagregar y transparentar las cuentas presupuestarias de “otros ingresos” para conocer el detalle exacto de la proyección de ingresos tributarios.

Mediano plazo:

1. Mejorar la eficiencia del gasto público. Implementar totalmente el presupuesto por resultados (PpR) con el fin de vincular todo el gasto de personal y servicios profesionales y técnicos con el logro de resultados estratégicos e institucionales, identificar plazas no necesarias, duplicidades, y plazas fantasmas. De la mano con esta recomendación se pueden re-negociar los pactos colectivos de modo que respondan a criterios de desempeño.
2. Implementar un sistema de rendición de cuentas centrado en el desempeño y el logro de resultados, basado en un sistema de seguimiento dentro de un grupo priorizado y reducido de indicadores que permitan medir el avance de las prioridades gubernamentales, que funcione de manera periódica a lo largo de cada ejercicio fiscal, y que provea información relevante para la toma de decisiones de asignaciones presupuestarias.
3. Eliminación gradual del gasto no flexible en materia de recurso humano y servicios de personal, iniciando por aquellos gastos no flexibles que pueda corregir el Organismo Ejecutivo, asociados principalmente registro de la nómina y del personal permanente de las entidades públicas.

Largo plazo:

1. Eliminación del gasto no flexible en el marco normativo vigente y cambiar énfasis de las asignaciones presupuestarias al logro de resultados, integrando el presupuesto como un todo que considera el accionar de todas las entidades públicas; y acompañar esto por mayor responsabilidad en el logro de resultados de desarrollo.
2. Implementación del Presupuesto Multianual en el marco normativo vigente. Si bien este es un cambio difícil de implementar, se debe revisar e identificar toda la normativa que condicione principalmente las aprobaciones multianuales con el fin de reducir la injerencia política y dar sostenibilidad a las intervenciones. Este giro en el sistema presupuestario debe estar acompañado con un enfoque fuerte hacia el logro de resultados.
3. Retomar los principios del pacto fiscal. En cuanto al endeudamiento público, principalmente en lo referido a: (1) el propósito de su uso es para financiar diferencias transitorias entre ingresos y gastos en el proyecto de presupuesto; y (2) utilizar el crédito público para financiar gastos de inversión y evitar financiar gastos de funcionamiento.



www.cien.org.gt
#DesarrolloGT



Gestión Pública

 [cien.guatemala](https://www.facebook.com/cien.guatemala)

 [@CIENgt](https://twitter.com/CIENgt)