

BOLETÍN # 1: PANORAMA GENERAL DEL PRESUPUESTO

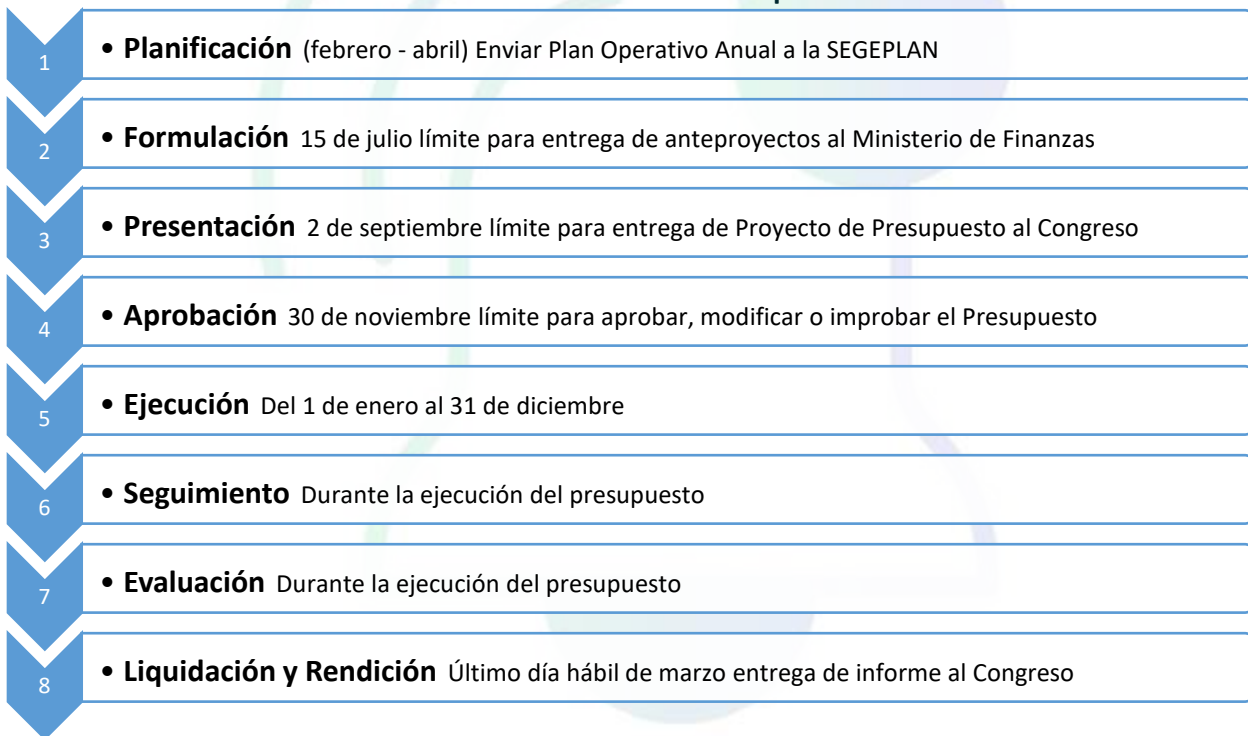
Introducción

En 2020 el CIEN montó el Observatorio COVID-19 con el fin de apoyar y transparentar la respuesta del gobierno ante la pandemia COVID-19. Además, cada año el CIEN ha elaborado un análisis del Proyecto de Presupuesto que presenta el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República. Ahora pretende alertar en el debate público sobre aspectos del presupuesto que trascienden la discusión coyuntural que se da durante las etapas de presentación y aprobación de un presupuesto anual.

¿Cómo debe elaborarse el presupuesto público?

Se debiera seguir el siguiente proceso presupuestario de ocho etapas:

Gráfica 1. Proceso Presupuestario



Fuente: Decreto 13-2013, Artículo 7 Bis de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Hallazgos

1. El debate público se centra casi exclusivamente en los montos de las asignaciones presupuestarias para un ejercicio fiscal en particular. La participación ciudadana se ha ampliado en la parte final de la etapa de formulación desde la adopción, en 2017, del denominado “Presupuesto Abierto” y la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República invita a centros de investigación para escuchar sus análisis y transmite sus audiencias. Sin embargo, el formato para recibir los aportes se centra en el Proyecto de Presupuesto de un ejercicio fiscal en particular.

2. No se están alcanzando todos los resultados establecidos en la Política General de Gobierno. En la práctica existen debilidades en las distintas etapas del proceso presupuestario respecto a un presupuesto por resultados para el desarrollo. En particular se encontró que las etapas de planificación, seguimiento y evaluación son las que tienen más oportunidad de mejora. Se considera que la práctica en Guatemala se parece más a presupuestar de manera incrementalista, que presupuestar para el logro de resultados ya que no se observa que las decisiones de las asignaciones presupuestarias tomen en cuenta de manera sistemática información sobre el desempeño durante el proceso presupuestario.
3. El presupuesto de Guatemala se encuentra entre los más rígidos del mundo. La capacidad de asignar recursos a las necesidades más importantes y verdaderamente practicar una metodología de presupuesto por resultados se ven limitadas cuando una parte importante del presupuesto está predeterminada por el marco legal. Por ejemplo, en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2022, el 85.2% de los ingresos corrientes netos de donaciones están comprometidos con un destino específico.
4. En la última década los ingresos tributarios se han sobre estimado. Persiste la mala práctica de incluir, en la estimación de la recaudación tributaria, un "bolsón" de otros impuestos directos e indirectos. No es de conocimiento público el modelo o los modelos utilizados para hacer las estimaciones de los ingresos tributarios.
5. La inversión pública ha perdido participación en el presupuesto de egresos. Ante la presión de un mayor gasto en funcionamiento impulsado principalmente por el incremento de la masa salarial, se ha utilizado como variable de ajuste a la inversión pública.

Recomendaciones

1. Crear un espacio de discusión con un sólido compromiso político para tratar los temas estructurales y estratégicos que causan las deficiencias que se repiten en cada ejercicio fiscal. El espacio debe contar con un mandato que cuente con un amplio respaldo político (idealmente tanto del Organismo Ejecutivo como el Organismo Legislativo) así como con la participación de expertos de reconocido prestigio en materias fiscales y profesionales. Un punto de partida básico, en el corto plazo, podría ser diseñar una agenda de modernización del sistema presupuestario para mejorar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos. En el mediano plazo, el alcance del trabajo de este espacio podría ser formular propuestas para alcanzar los principales objetivos que señala la literatura de la presupuestación: 1) la disciplina fiscal agregada, 2) la eficiencia de la asignación de los recursos, y 3) la eficacia y eficiencia del gasto público.
2. Fortalecer las etapas más débiles del proceso presupuestario y usar sistemáticamente la información de desempeño en la toma de decisiones presupuestarias. Definitivamente, además de una adecuada planificación, se requiere de un sistema de monitoreo y evaluación que genere información oportuna, relevante y confiable para la toma de decisiones. En particular es fundamental identificar las causas de por qué, en algunas ocasiones, no se logran los resultados planteados a pesar de que se asignan y ejecutan los recursos financieros. Por ejemplo, se podría iniciar con un análisis específico de uno de los resultados en que más rezago tenemos como la prevalencia de baja talla para la edad conocida como

“desnutrición crónica”. Se debe aumentar la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso presupuestario. El reto principal es revisar y actualizar las prácticas de gestión presupuestaria a fin de que se utilice de manera sistemática la información del desempeño en la toma de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario; es decir, se debe lograr un uso activo de la información en la toma de decisiones presupuestarias. Para que esto suceda se debe garantizar que el personal de todas las instituciones cuente con las competencias para una gestión orientada al logro de resultados, y se deben consolidar gradualmente cambios en las prácticas de trabajo para que efectivamente se genere la información del desempeño y la misma sea utilizada por todos los actores relevantes. Esto último implica llevar a cabo procesos de planificación estratégica y de presupuestación interinstitucionales. También es fundamental fortalecer el sistema estadístico nacional.

3. Eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados. En el corto plazo, se sugiere iniciar con reformas en leyes que generan rigidez presupuestaria (por ejemplo, la Ley del IVA). En particular se sugiere 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. Se debe garantizar la vinculación de los planes con los presupuestos. Esto implica la necesidad de garantizar el uso de la evidencia científica en la toma de decisiones a fin de aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público. Un punto de partida relevante podría ser incorporar las denominadas “Revisiones del Gasto” en el proceso presupuestario de Guatemala al igual que lo han hecho varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la última década.

4. Profundizar la discusión en torno a la estimación de los ingresos tributarios. Se sugiere que en futuros ejercicios de presupuesto abierto se discuta en detalle los modelos utilizados para hacer las estimaciones de los ingresos tributarios junto con un análisis de sensibilidad de las variables que fundamentan dichas estimaciones. También se sugiere que se presente públicamente los fundamentos técnicos del monto total que la SAT denomina “reducción de incumplimiento tributario” así como su desagregación en cada impuesto específico en que se estima lograr dicha recaudación. Además, se recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas haga de conocimiento público, en cada ejercicio fiscal, cómo calcula exactamente el monto del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado.

5. Lograr un mejor balance entre el gasto de funcionamiento y la inversión pública. Por los desafíos políticos se podría evaluar la conveniencia de establecer reglas de responsabilidad fiscal para Guatemala. El objetivo sería contar con mayor certidumbre en un horizonte de mediano plazo y gestionar de mejor manera el ciclo económico protegiendo la inversión pública 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 acelerar la recuperación de 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; es decir, que sean socialmente rentables. Para lograr este mejor balance, en el mediano plazo, será necesario incrementar significativamente la recaudación tributaria.