

BOLETÍN # 2: GASTO DE FUNCIONAMIENTO

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. Sin embargo, en el contexto de la aprobación de un presupuesto anual el debate público se centra en dicha coyuntura y no se atienden los aspectos estructurales que demandan reformas más profundas en la gestión pública. Por lo tanto, se consideró oportuno no sólo monitorear la ejecución presupuestaria de los programas COVID-19 sino que también de los planes del Gobierno para reactivar la economía y determinar en qué medida se avanza o no en la Política General de Gobierno. En síntesis, se 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.

Para el efecto, el CIEN elaborará y presentará cuatro documentos para informar al guatemalteco sobre el tema presupuestario con énfasis en qué se gastan sus impuestos. El primero puede encontrarse en la página web [Alerta Presupuesto – CIEN – Centro de Investigaciones Económicas Nacionales](#). Este segundo informe presenta una mirada al Presupuesto de Egresos con énfasis en el gasto clasificado como de funcionamiento.

Hallazgos

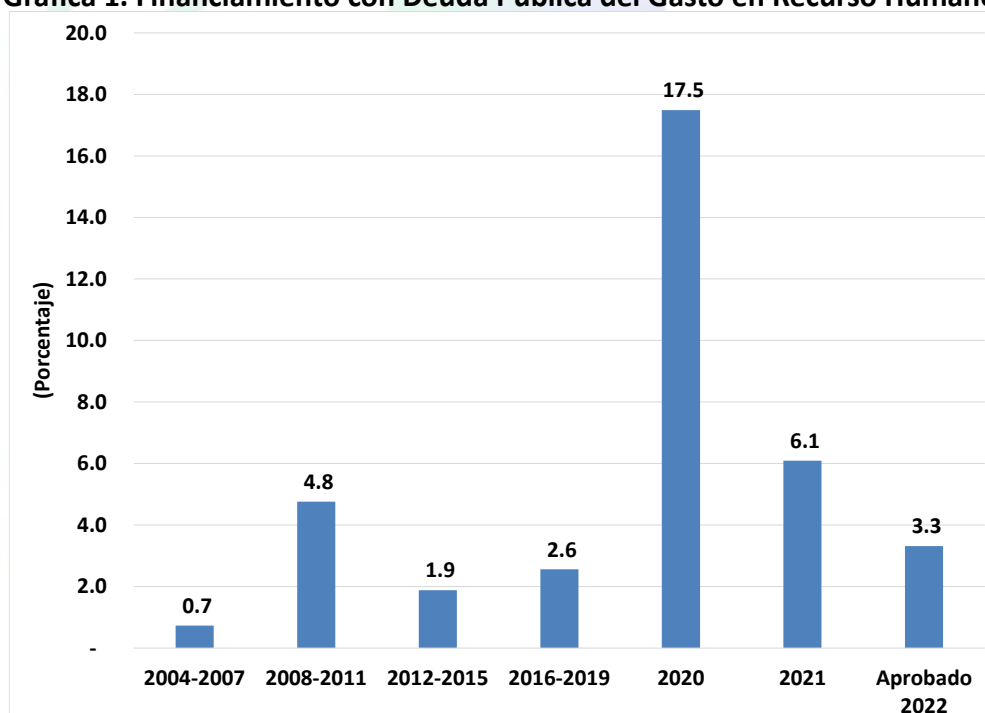
1. El presupuesto de egresos ha mostrado poca variación en las últimas dos décadas y Guatemala destaca por su bajo gasto público. El coeficiente de variación del presupuesto de egresos como porcentaje del PIB en el período 2001-2021 fue 0.053. Desde una perspectiva comparativa Guatemala destaca por su bajo gasto público equivalente a menos de la mitad del promedio de América Latina y el Caribe (31.2% del PIB) y menos de una tercera parte del promedio de los países de la OCDE (40.3% del PIB).
2. El ordenamiento de prioridades, desde el 2010, del presupuesto de egresos según las finalidades no muestra grandes variaciones. Al comparar el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2022 con el período 2016-2019, previo a la pandemia del COVID-19, se observa que las primeras tres prioridades siguen siendo las mismas y es en la cuarta prioridad que hay un cambio. Por otro lado, al comparar con el período 2012-2015 se encuentra que las primeras dos prioridades coinciden, pero a partir de la tercera habría un cambio al pasar de asuntos económicos a orden público y seguridad ciudadana.
3. La mayor parte del presupuesto de egresos ha correspondido al gasto de funcionamiento y el mismo ha mostrado una tendencia al alza por el crecimiento del gasto en recurso humano. Entre el período 2004-2007 y 2021 el gasto de funcionamiento pasó de una participación de 52.4% del presupuesto de egresos a un 67.1%; y pasó de representar el 7.6% del PIB en el período 2004-2007 a un 9.4% del PIB en 2021. Al analizar qué ha impulsado el incremento del gasto de funcionamiento se encuentra que la categoría que más se incrementó fue la correspondiente al recurso humano (1.28 % del PIB entre 2004-2007 y 2021).

4. Los empleados del sector público de Guatemala han tenido, en promedio, una prima salarial respecto a los trabajadores formales del sector privado. Durante el período 2000-2018 los empleados del sector público de Guatemala han tenido, en promedio, una prima salarial de alrededor de 12% (la prima salarial osciló entre 8% y 14%) respecto a los trabajadores formales del sector privado. Por lo tanto, Guatemala ocupó el puesto 27 de 72 países en cuanto a la mayor prima salarial del sector público al comparar con los trabajadores formales del sector privado. A partir de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2019, se pudo concluir que los maestros del sector público en Guatemala estaban sobre pagados en 54.3% respecto a los trabajadores formales del sector privado y en un 46.0% respecto al resto de trabajadores del sector público. Además, el resto de servidores públicos tendrían una prima de 8.3% respecto a los trabajadores formales del sector privado.

5. Guatemala no ha cumplido en un sentido estricto con la regla de oro que se estableció legalmente en 1997 de no financiar el gasto de funcionamiento con crédito público. Se observa una tendencia a utilizar

cada vez más el endeudamiento público para financiar el gasto de funcionamiento que pasó de un 1.6% en el período 2004-2007 a un 12.3% en 2021. Incluso se ha llegado a utilizar deuda pública para financiar el gasto del recurso humano asociado con pago de remuneraciones, del subgrupo 18, y de las Clases Pasivas Civiles del Estado como se observa en Gráfica 1.

Gráfica 1. Financiamiento con Deuda Pública del Gasto en Recurso Humano



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central.

Recomendaciones

1. Establecer el monto del presupuesto de egresos aplicando una política presupuestaria descendente. La presupuestación descendente se refiere a la práctica en la que los objetivos fiscales se determinan partiendo del resultado del proceso presupuestario, determinándose las políticas y prioridades presupuestarias anuales y plurianuales de conformidad con estos niveles generales. Para que esta recomendación pueda implementarse de manera adecuada se requiere la flexibilización del presupuesto público de Guatemala.
2. Alinear estrechamente el presupuesto de egresos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno. Para que esto sea factible será necesario eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias

con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados. Se debe llevar a la práctica una planificación y presupuestación efectiva con un marco de gasto a mediano plazo que trascienda al ciclo anual tradicional. Concretamente se sugiere seguir la recomendación de la OCDE en cuanto a que dicho marco (i) tenga fuerza real a la hora de fijar límites para las principales categorías de gasto de cada año del horizonte a medio plazo; (ii) esté plenamente en línea con las limitaciones del presupuesto descendente acordadas por el gobierno; (iii) se base en previsiones realistas de los gastos iniciales (es decir, utilice las políticas existentes), incluido un esquema claro de las principales hipótesis utilizadas; (iv) muestre correspondencia con los objetivos de gasto y los resultados de los planes estratégicos nacionales; y (v) incluya suficiente flexibilidad e incentivos institucionales para asegurar que se respetan los límites de gasto.

3. Contener el crecimiento de la participación del gasto de funcionamiento. En el corto plazo se sugiere que la negociación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo no sea llevada a cabo con opacidad por las autoridades nominadoras y más bien que se haga con la aplicación de altos estándares de transparencia entre los sindicatos de trabajadores y el Estado de Guatemala representado por el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la Oficina Nacional del Servicio Civil, a partir de un estudio técnico de la disponibilidad presupuestaria para dicho fin. En el mediano plazo es necesaria una reforma del servicio civil de Guatemala para garantizar contar con el recurso humano adecuado para afrontar los desafíos de la gestión pública y que pueda ejercer una carrera pública basada en su desempeño. Se sugiere incluir en las separatas de riesgos fiscales que elabora el Ministerio de Finanzas Públicas una sección para los pactos colectivos de condiciones de trabajo y del régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado.

4. Implementar reformas estructurales a las remuneraciones de los empleados del sector público a partir de estudios técnicos. A partir de un diagnóstico profundo y actual de la gestión de los procesos salariales se pueden evaluar alternativas de reformas estructurales que se han aplicado en contextos de salarios excesivos en el sector público. El objetivo debe ser lograr niveles salariales basados en la productividad. Algunos ejemplos de opciones de reformas que han aplicado algunos países son: a) adoptar una escala salarial unificada para ayudar a garantizar que los niveles salariales sean competitivos, equitativos y transparentes; b) reforzar la gestión de los recursos humanos, incluso mediante la realización de un censo dinámico de empleados públicos, puede ayudar a identificar áreas de ineficiencia, exceso de personal o la existencia de "trabajadores fantasmas"; y c) la reestructuración del sector público mediante la reducción de personal, la fusión de funciones y organizaciones, la subcontratación y la privatización pueden contribuir a fijar niveles de empleo más eficientes, pero deben basarse en una revisión funcional previa y, por tanto, su aplicación requiere tiempo. Se sugiere que el gobierno presente en formato de datos abiertos información actualizada y detallada sobre el número de empleados y sus remuneraciones para poder responder a preguntas sencillas como ¿la evolución de la masa salarial refleja cambios en el empleo o en la remuneración?

5. Aplicar de manera rigurosa la regla de oro de no financiar el gasto de funcionamiento con crédito público. En el corto plazo se recomienda que en los presupuestos de ingresos y egresos anuales que se aprueben a partir del ejercicio fiscal 2023 no se incluya una excepción al último párrafo del artículo 61 del Decreto 101-97 correspondiente a la "Ley Orgánica del Presupuesto". En el mediano plazo se recomienda eliminar el uso de Bonos del Tesoro para financiar el Aporte Económico del Adulto Mayor.