

BOLETÍN # 3: GASTO DE INVERSIÓN

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 Panorama General y el segundo Gasto de Funcionamiento pueden encontrarse en la página web [Alerta Presupuesto – CIEN – Centro de Investigaciones Económicas Nacionales](#). Este tercer informe presenta una mirada al Presupuesto de Egresos con énfasis en el gasto clasificado como de inversión.

Hallazgos

1. La SEGEPLAN ha dado avances importantes, principalmente durante la administración actual, en torno a la normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública. La publicación de un Marco Conceptual del SNIP actualizado, de la Política de Preinversión 2022-2032 y de la Guía de Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública muestran la intención de la SEGEPLAN de que exista una alineación entre los planes y el presupuesto, y particularmente pretende brindar las orientaciones para que se concreten las inversiones públicas más convenientes para la sociedad. Ahora, el desafío es que todos estos avances en normativa e instrumentos sean llevados a la práctica por las entidades públicas de inversión.
2. El gasto en inversión pública fue utilizado como variable de ajuste fiscal luego de la crisis financiera internacional del 2009. El presupuesto público de Guatemala adoptó una tendencia de ajuste del balance presupuestario luego de la crisis financiera internacional de 2009. La reducción del gasto total se logró fundamentalmente por una reducción del gasto de inversión que pasó de representar el equivalente al 4.1% del PIB durante el período de la crisis financiera internacional a representar el 2.5% del PIB en el período 2016-2019 previo a la pandemia del COVID-19. El gasto en inversión física es el que se sacrificó luego de la crisis financiera internacional ya que se redujo en 1.27 puntos porcentuales del PIB entre 2008-2011 y 2021, y pasó de representar un 44.7% del gasto en inversión pública en el período 2008-2011 a un 23.3% en 2021.
3. El gasto en inversión pública de Guatemala es insuficiente. Desde una perspectiva comparativa de los últimos 15 años, con el promedio de América Latina, Guatemala destaca por mostrar una tendencia

contraria. Al comparar los períodos 2002-2006 y 2012-2016, se observa que la inversión pública de América Latina creció en 1.1 puntos porcentuales (de 2.8% a 3.9% del PIB); mientras que en Guatemala se redujo en 1.7 puntos porcentuales, (de 4.5% a 2.8% del PIB). Además, el gasto en inversión pública de Guatemala en el período 2012-2016 se encontraba muy por debajo de los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (2.8% vs. 6.1% del PIB). Según Brichetti et al. (2019): Guatemala debiera invertir US\$.48,199 millones en los sectores de agua y saneamiento (37.4%), energía (19.1%), transporte (19.9%), y telecomunicaciones (23.6%) para expandir y mantener la infraestructura necesaria para cumplir con los ODS. Por su parte Perez y Soto (2019) encuentran que el costo adicional en infraestructura de carreteras, y en agua y saneamiento debiera ser 3.2% y 0.6% del PIB en 2030, respectivamente.

4. La mayor parte de las obras de infraestructura física son de baja cuantía (principalmente en el caso de los Gobiernos Locales y de los CODEDE) y la ejecución financiera del gasto en inversión pública ha tendido a la baja. Al igual que con el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2022 se encontró que los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural tienen una mayor cantidad de obras que los ministerios, pero con un menor monto total de inversión en obras. Dentro del presupuesto de las transferencias a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, en 2022, se aprobaron Q.2,758,192,000 para 2,109 obras a cargo de los CODEDE. El 72.5% del monto aprobado corresponde a 930 obras (44.1% de las obras) de entre más de Q.900 mil y menos de Q.10 millones. Otro 25.5% del monto aprobado corresponde a 1,175 obras (55.7% de las obras) de hasta Q.900 mil. En el caso de los ministerios el 58.6% de las obras corresponden a inversiones de hasta Q.10 millones. En el caso de los Gobiernos Locales, en 2021, el 92.3% de las obras corresponden a inversiones de hasta Q.900 mil. Se observa una tendencia a la baja en el porcentaje de ejecución del gasto en inversión física en el período analizado y que la ejecución respecto al presupuesto vigente para el gasto en inversión financiera siempre ha estado por debajo del promedio de los egresos (excepto en 2020 que fue un año atípico por la pandemia del COVID-19).

Recomendaciones

1. Fortalecer las competencias de todos los involucrados en la inversión pública. Se recomienda iniciar con la identificación de las principales brechas que dificultan el proceso de inversión correspondiente a los distintos actores involucrados a fin de desarrollar una secuencia adecuada de apoyo. Se debe potenciar el conocimiento (con énfasis en la nueva normativa e instrumentos desarrollados recientemente por la SEGEPLAN) y las relaciones (estableciendo mecanismos de coordinación entre los distintos actores). Aprovechando los avances tecnológicos se sugiere adoptar nuevas herramientas informáticas o plataformas conjuntas de gobierno electrónico para reducir las diferencias de capacidad entre instituciones o localidades y facilitar el aprendizaje entre pares. Idealmente se debe promover un acompañamiento durante el desempeño profesional de los servidores públicos responsables de la inversión pública.
2. Analizar opciones de política que den como resultado un comportamiento contra cíclico del gasto en inversión pública. La eficacia de la inversión para estimular el crecimiento (particularmente cuando el stock inicial de capital público es bajo) y la especial amenaza que supone la austeridad a este respecto son principios económicos de probada eficacia. Por lo tanto, se debe decidir si el establecimiento de

reglas fiscales y/o cambios en las reglas del juego que determinan los incentivos y el comportamiento de los tomadores de decisiones son necesarios para el país. En particular se debe decidir si para el caso de Guatemala son convenientes reglas fiscales de composición (o doble condición) del gasto público para salvaguardar la inversión pública de los recortes presupuestarios limitando la expansión del gasto público total y del gasto de funcionamiento durante las épocas de bonanza.

3. Revertir el sesgo en contra del gasto en inversión pública junto con mejorar su eficiencia. El punto de partida debiera ser contar con un plan nacional de infraestructura integral que oriente estratégicamente el gasto en inversión pública. Se sugiere flexibilizar gradualmente el presupuesto para liberar recursos que puedan utilizarse en el gasto de inversión pública y simultáneamente avanzar en lograr un incremento de la recaudación tributaria. También se recomienda llevar a cabo un proceso de autoevaluación aplicando estándares internacionales de inversión pública efectiva como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) a fin de diagnosticar, y evaluar las fortalezas y las debilidades del sistema de nacional de inversión pública de Guatemala. Se debe mejorar las instituciones y procesos para desarrollar una práctica de evaluación de proyectos. Se debe seguir la recomendación de la OCDE de costear con precisión los planes inversión pública, reflejarlos en las estrategias de presupuestos y los procesos de asignación, adaptándolas a un marco presupuestario a mediano plazo y considerando debidamente los costos de operación y mantenimiento a largo plazo.

4. Mejorar la coordinación del gasto en inversión pública en todos los niveles del gobierno y políticas sectoriales, y perseguir resultados durante el ciclo de los proyectos de inversión. Es fundamental evitar que los responsables de diferentes sectores y niveles de gobierno trabajen en silos ya que genera una atomización de proyectos que no siguen una orientación estratégica. La coordinación también es necesaria para superar la duplicidad de esfuerzos y la potencialmente confusa asignación de responsabilidades en un amplio espectro de áreas políticas. Una asignación poco clara de responsabilidades plantea una serie de problemas que constituyen importantes obstáculos para garantizar la eficiencia global de las inversiones públicas. Concretamente se sugiere seguir las siguientes recomendaciones de la OCDE: 1) Invertir usando una estrategia integral adaptada a diferentes lugares; 2) Adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno; y 3) Coordinar horizontalmente entre los gobiernos subnacionales para poder invertir a una escala pertinente. El punto de partida para perseguir los resultados es una buena fase de planeación (selección de proyectos, evaluaciones de proyectos basadas en datos sólidos, medir diferentes tipos de riesgos, etc). Se deben explorar alternativas de inversión y evaluar costos operativos y de mantenimiento a largo plazo de la inversión pública. Se deben identificar impactos sociales, ambientales y económicos y garantizar el valor económico de las inversiones. La consulta a los grupos de interés en diferentes niveles del gobierno es de gran importancia para construir consenso y garantizar transparencia respecto de cómo el proyecto cubre las necesidades de los ciudadanos directamente afectados y la sociedad en general. Enfocarse en resultados incluye, pero no está limitado a, estrategias de inversión con objetivos de políticas bien definidos; presupuesto de desempeño, procedimientos de licitación bien diseñados y monitoreo del desempeño en adquisiciones; evaluaciones de proyecto técnicamente sólidas, sistemas de monitoreo de inversiones efectivos y una evaluación ex post de alta calidad.