

En los cuatro años de existencia de la Alianza por un Congreso Eficiente¹, se han abordado varios temas que pueden llevar a tener un Congreso más eficiente, así como a mejorar su impacto hacia el ciudadano. Para tratar esos temas, se han desarrollado varios boletines y a continuación se presenta el tercero, con relación al Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.

Necesidad de un presupuesto responsable, basado en el balance y la eficiencia

Desde el 2 de septiembre pasado, el Congreso de la República tiene en sus manos el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación para el año 2021. La Comisión de Finanzas Públicas y Moneda celebró audiencias en las que participaron unas 100 instituciones, que defendieron las asignaciones obtenidas e incluso solicitaron montos mayores. La propuesta contenida en la iniciativa de ley 5832 asciende a Q 99,700 millones, de los cuales sólo 20.7% estaría destinado a inversión, mientras que un 63.1% iría a funcionamiento y el resto a otros gastos como pago de deuda. El Legislativo tiene hasta el 30 de noviembre para aprobar o improbar el Presupuesto.

Instancias técnicas han indicado que la estructura programática es muy similar a la de ejercicios anteriores; en ella, una parte aún parcial de las asignaciones logran alguna alineación con la Política General de Gobierno 2020-2024. Sin embargo, algunas acciones estratégicas que se plantean en la política, no se encuentran claramente establecidas en el Proyecto de Presupuesto. De manera que persiste el desafío de planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. Si bien el uso del escenario bajo del Banco de Guatemala para respaldar las estimaciones macroeconómicas se considera razonable, hay riesgo de impactos negativos en caso de nuevas olas de COVID-19 si se llegaran a imponer nuevas restricciones en la actividad productiva.

La respuesta presupuestaria dada a la pandemia en 2020 ha mostrado incapacidad en la ejecución de los programas, al mismo tiempo ha tenido un impacto muy grande en el nivel de deuda pública que afectará a los próximos ejercicios fiscales. Por si fuera poco, la información disponible no permite realizar una evaluación de las políticas orientadas a la reactivación económica, pero sí permite concluir que su integración a la propuesta se centra en un conjunto de proyectos que pretenden aumentar la participación de la inversión pública para impactar en el crecimiento económico. Sin embargo, no hay estudios de rentabilidad social que puedan garantizar que los proyectos sean prioritarios para el país. El presupuesto propuesto para 2021 está muy por encima del nivel promedio de los últimos años y tomando en consideración el crecimiento de la población el monto per cápita tendría un incremento significativo.

¹ La Alianza por un Congreso Eficiente está integrada por Guatevisible, Fíjate Bien y el CIEN; organizaciones que monitorean el desempeño legislativo para generar información medible, objetiva y de utilidad para el ciudadano a fin de contribuir con la eficiencia y eficacia del Congreso.

Si se aprueba el Proyecto de Presupuesto del ejercicio fiscal 2021, ganarían participación el presupuesto de inversión y de servicios de la deuda pública. Sin embargo, el gasto de funcionamiento seguiría siendo el de mayor participación. Incluso, se financiarían Q.8,354.4 millones de gastos de funcionamiento con colocaciones internas y préstamos externos, es decir con deuda.

Dentro de esto, el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado se ha convertido en una carga significativa en la asignación financiera del presupuesto, así como la masa salarial que ha seguido creciendo. Esta última 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 73.4% en el período 2016-2019. Finalmente, en el Proyecto de Presupuesto, la región Metropolitana seguiría siendo la primera prioridad y las regiones Suroriente y Norte incrementarían su participación; mientras que el resto de las regiones reducirían su participación con mayor énfasis en la de Suroccidente. Persiste el sesgo en favor del departamento de Guatemala en cuanto a la asignación presupuestaria per cápita.

Recomendaciones

1. Retomar los principios y compromisos del Pacto Fiscal, aumentando la eficiencia del gasto público; revisando las compras para identificar oportunidades de obtener más, pagando menos y manteniendo calidad; analizando los recursos humanos, verificando brechas en cantidad y/o salarios; y haciendo otro análisis sobre filtraciones de beneficiarios en los programas de transferencias. En pocas palabras, hacer bien las cosas correctas, dejando de hacer las equivocadas.
2. No se debe utilizar el endeudamiento público para financiar el gasto de funcionamiento, debe buscarse el balance fiscal. Además, debe buscarse la flexibilidad, eliminando gradualmente las asignaciones con destino específico. Para esto, hay que tomar en cuenta un nuevo sistema de financiamiento sostenible del Régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado, y regular fuera de la ley anual la negociación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo para que se incentive una carrera administrativa basada en el desempeño.
3. Por último es necesario implementar un sistema de rendición de cuentas centrado en el desempeño, que provea información relevante para la gestión, mientras se busca una mayor complementariedad del gasto del Gobierno central con el de los gobiernos locales. Discutir sobre la conveniencia de establecer reglas de responsabilidad fiscal para de alguna forma ahorrar en los buenos tiempos para gastar más en los malos. Dejando atrás la práctica de hacer excepciones a otras legislaciones en la Ley anual del presupuesto.

Todo lo anterior, de manera que pueda generarse un Presupuesto responsable, que se base en la eficiencia en el gasto público y en un balance fiscal que genere certeza y confianza a la ciudadanía.