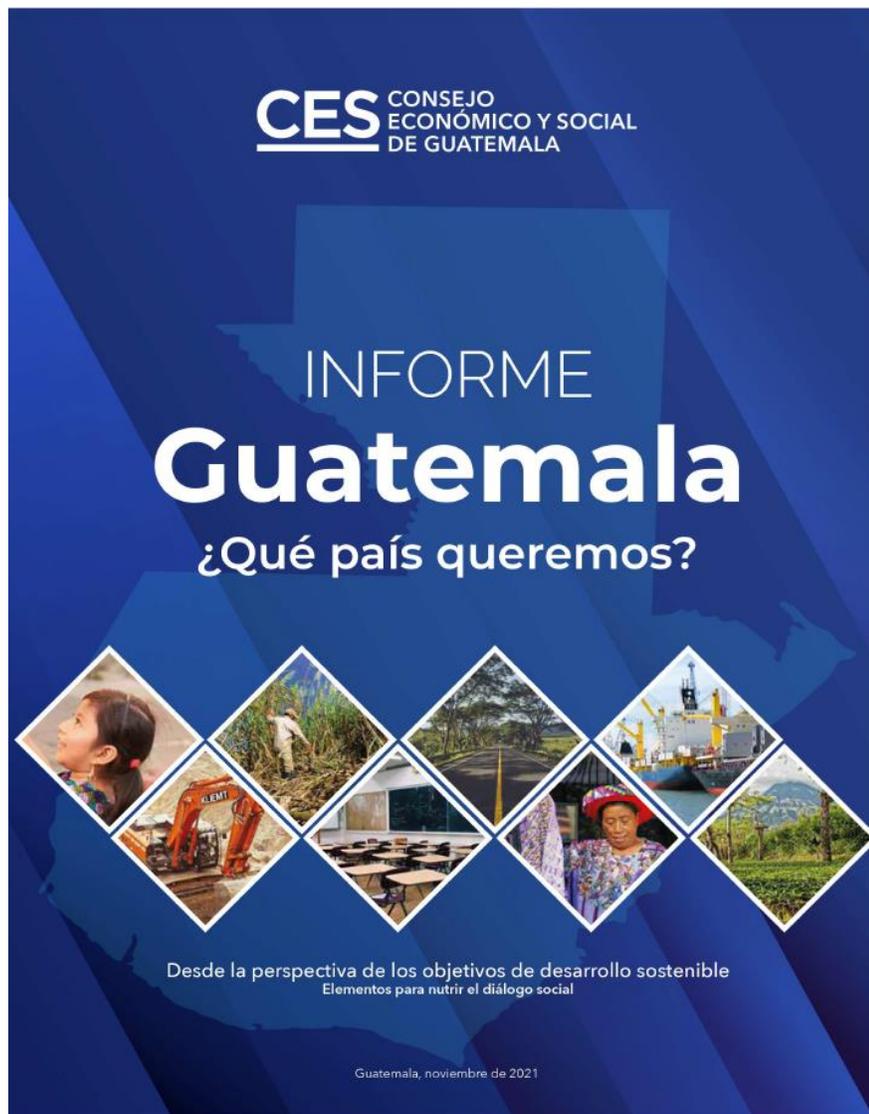


EL PRESUPUESTO PÚBLICO MULTIANUAL:

Herramienta para Implementar Políticas Públicas de Largo Plazo

Guatemala, 23 de Octubre de 2024

¿A dónde queremos llegar?



- Los ODS ofrecen un marco de actuación informado y centrado en prioridades ampliamente aceptadas y trazan el país que queremos
- Las brechas entre la realidad imperante y las metas son amplias
- Es necesario pensar en el *¿cómo?* Ya se ha hablado suficientemente del *¿qué?*
- Diseño de políticas públicas de largo plazo inspiradas en el bien común en lugar de foco en asuntos coyunturales
- Para atender casusas estructurales el CES reitera la necesidad de:
 - Diseñar e implementar un sistema nacional de información
 - Modernizar y fortalecer la Oficina Nacional de Servicio Civil, y crear una carrera de servicio civil de mandos medios
 - Hacer de la transparencia en adquisiciones y contrataciones un eje constante, innegociable y básico
 - Fortalecer las finanzas e inversión públicas
- Para superar las brechas es necesario una **reforma funcional del Estado**, que solamente se logrará a través del **diálogo social** entre los distintos actores del país

Punto de partida complejo ...

Actualmente algunos gobiernos como el de Guatemala afrontan, como mínimo, un triple desafío:

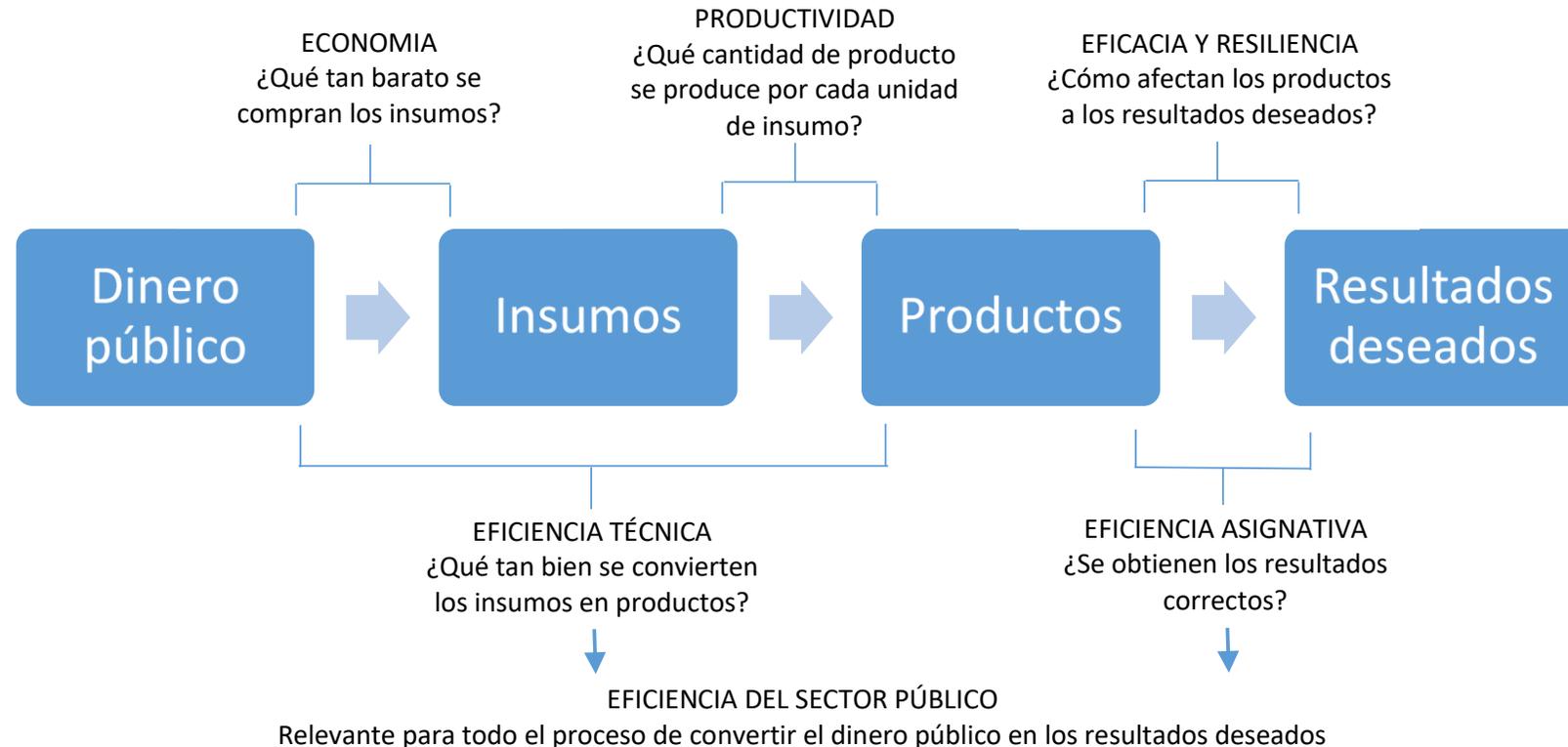
1. La necesidad de intervenir en nuevas y más complejas problemáticas sociales, económicas y políticas (cambio de entornos).
2. La búsqueda por dar respuesta a una ciudadanía que exige a los gobiernos un mejor desempeño.
3. La pérdida de confianza de los ciudadanos en las administraciones gubernamentales dando como resultado que no están dispuestos a pagar más impuestos.

¿Por qué es importante el presupuesto público?

El presupuesto público debiera ser una herramienta para transformar los impuestos en bienes y servicios para los ciudadanos con el fin de alcanzar los resultados planteados como sociedad.

EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Un modelo simplificado de cómo el dinero público se convierte en insumos, productos y resultados



Estudios internacionales encuentran que Guatemala tiene la posibilidad de lograr una mayor eficiencia técnica del gasto público en educación, salud e infraestructura.

Por otro lado, el gasto público de Guatemala no cuenta con la suficiente posibilidad de mejorar la eficiencia asignativa debido a las rigideces presupuestarias.

¿En qué consiste el proceso presupuestario?



Fuente: Curso PFMx del Fondo Monetario Internacional.

El proceso presupuestario no es sólo un ejercicio técnico abstracto.

Es un proceso político con consecuencias reales para los ciudadanos.

Es la forma en que los gobiernos ponen recursos detrás de la agenda política y las políticas, y las traducen en realidad.

Implica hacer concesiones y asignar recursos limitados entre actores que compiten entre sí, incluidos los ministerios responsables del gasto, el poder legislativo, los ciudadanos y los grupos de interés.

¿Cuáles son los principios tradicionales de la preparación del presupuesto?

- Exhaustividad -Todos los ingresos y gastos
- Universalidad -El total de ingresos cubre el total de gastos
- Unidad -Presupuesto y proceso presupuestario únicos
- Anualidad -Todas las asignaciones tienen una fecha clara de finalización
- Especificidad -El objetivo de cada asignación está claramente establecido

Desafíos para implementar estos principios tradicionales

Exhaustividad y universalidad



- Gastos excluidos
- Consignación de ingresos para fines determinados
- Compensación

Unidad presupuestaria



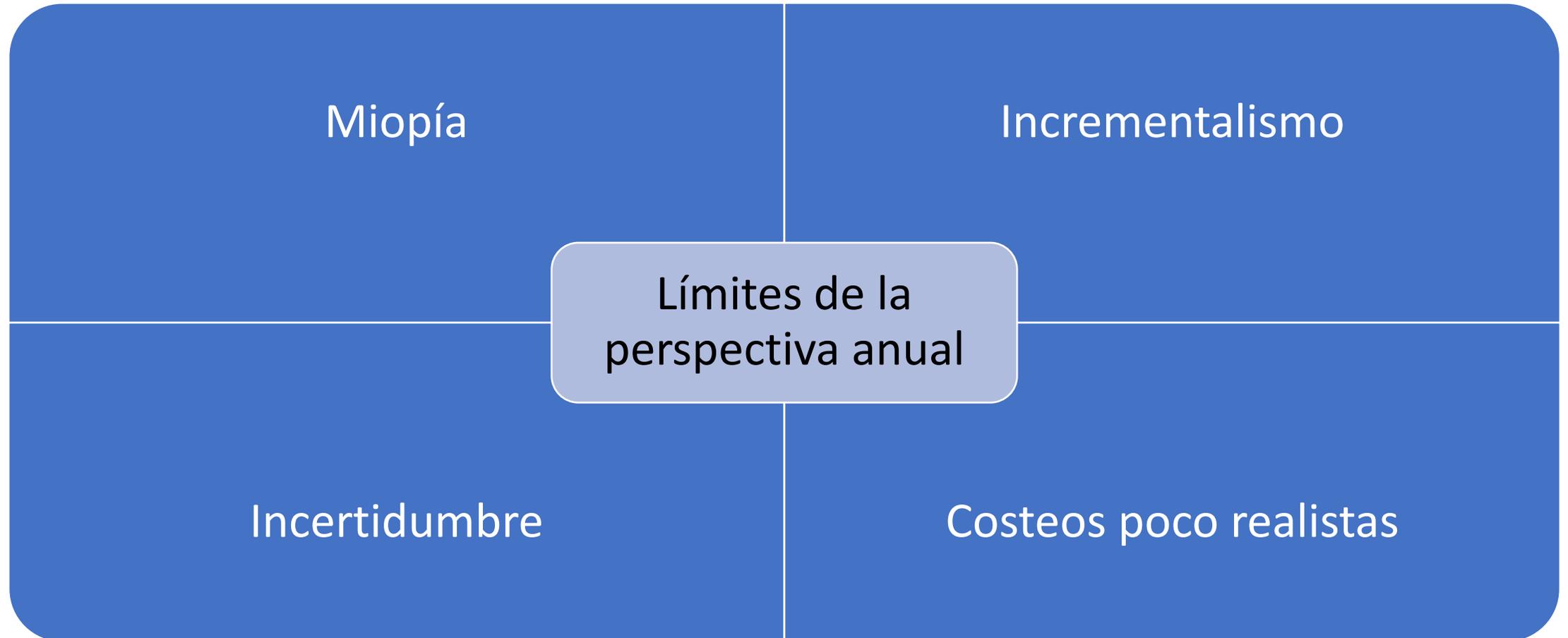
- Presupuestos separados para gastos corrientes y de capital

Anualidad

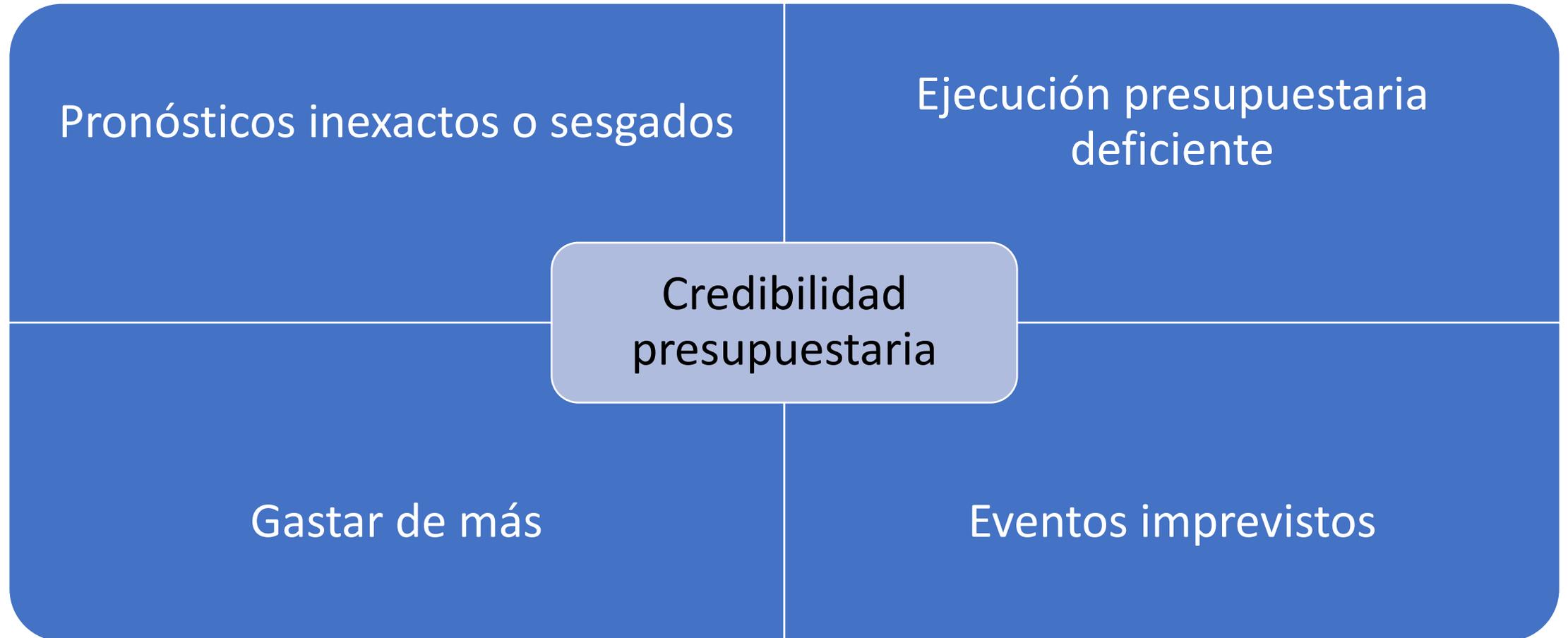


- Las asignaciones no utilizadas se cancelan
- Gastos de fin de año: “lo usas o lo pierdes”
- Compromiso multianual

Perspectiva anual para elaborar el presupuesto público



Credibilidad del presupuesto público



Principios para elaborar el presupuesto público

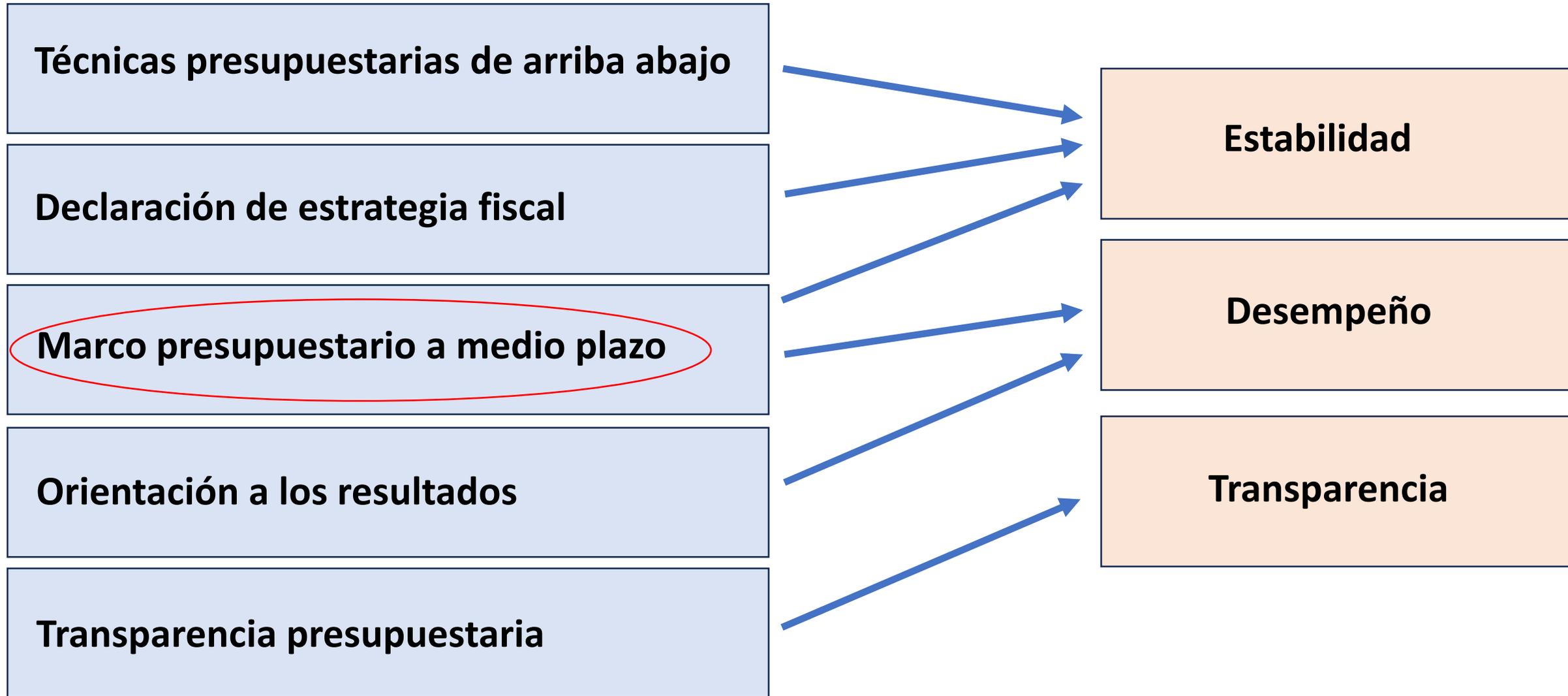
Principios Tradicionales

- Exhaustividad
- Universalidad
- Unidad
- Anualidad
- Especificidad

Principios Modernos

- Estabilidad
- Transparencia
- Desempeño

Reformas presupuestarias y principios modernos

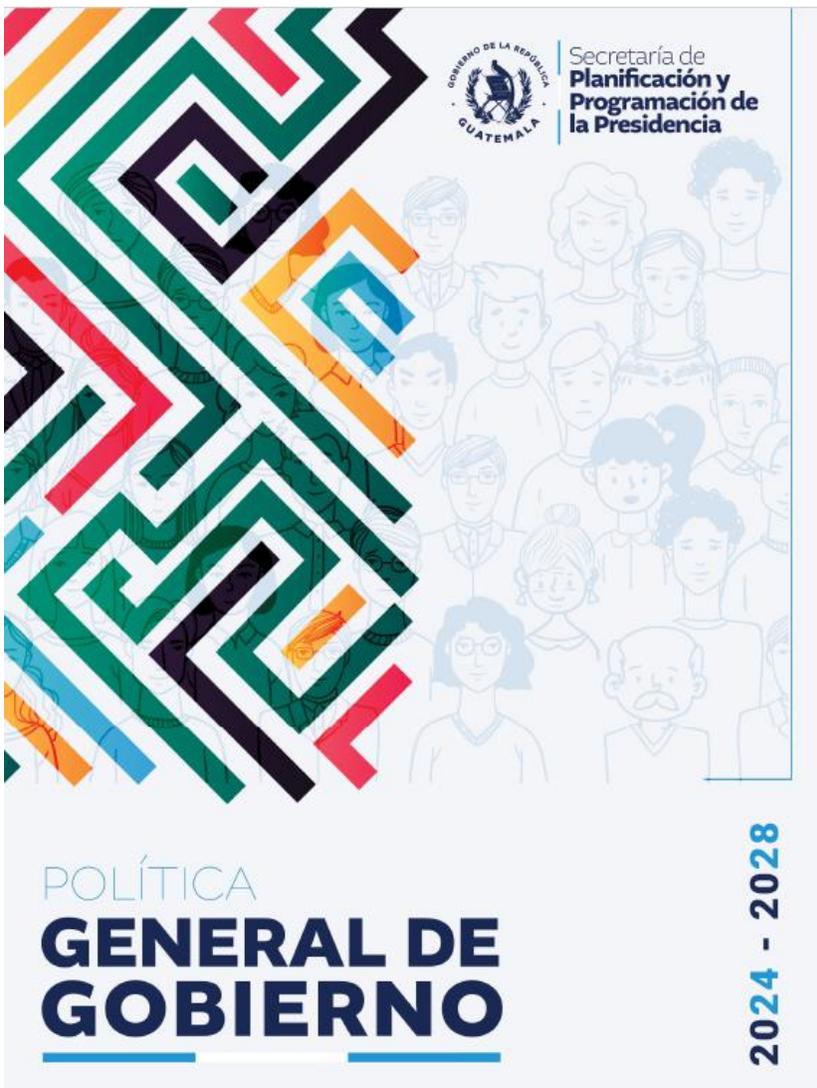


Evolución del proceso presupuestario

Características	Tradicional	Moderno
Marco temporal	Anual	Mediano plazo
Proceso presupuestario	De abajo a arriba	De arriba a abajo
Marco macrofiscal	Ninguno	Exhaustividad
Cobertura presupuestaria	Estrecha	Amplia
Techos de gasto	Ninguno	Vinculante/indicativa
Negociaciones presupuestarias	Incremental	Orientación estratégica y de política
Estructura presupuestaria	Partida individual e insumo	Programas y productos

¿A dónde queremos ir en el mediano plazo en Guatemala?

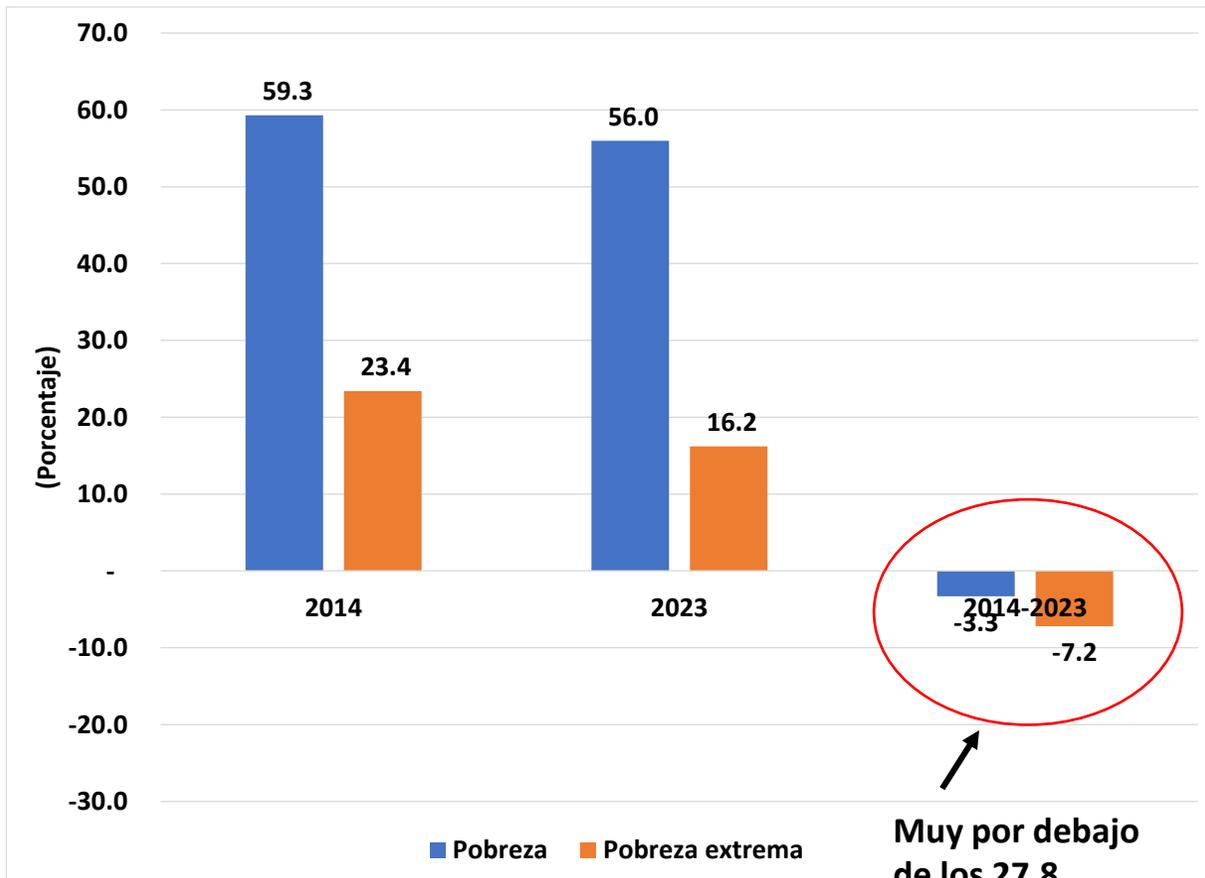
El país que aspiramos y el Estado que necesitamos



¿Qué resultados se proponen en el mediano plazo?

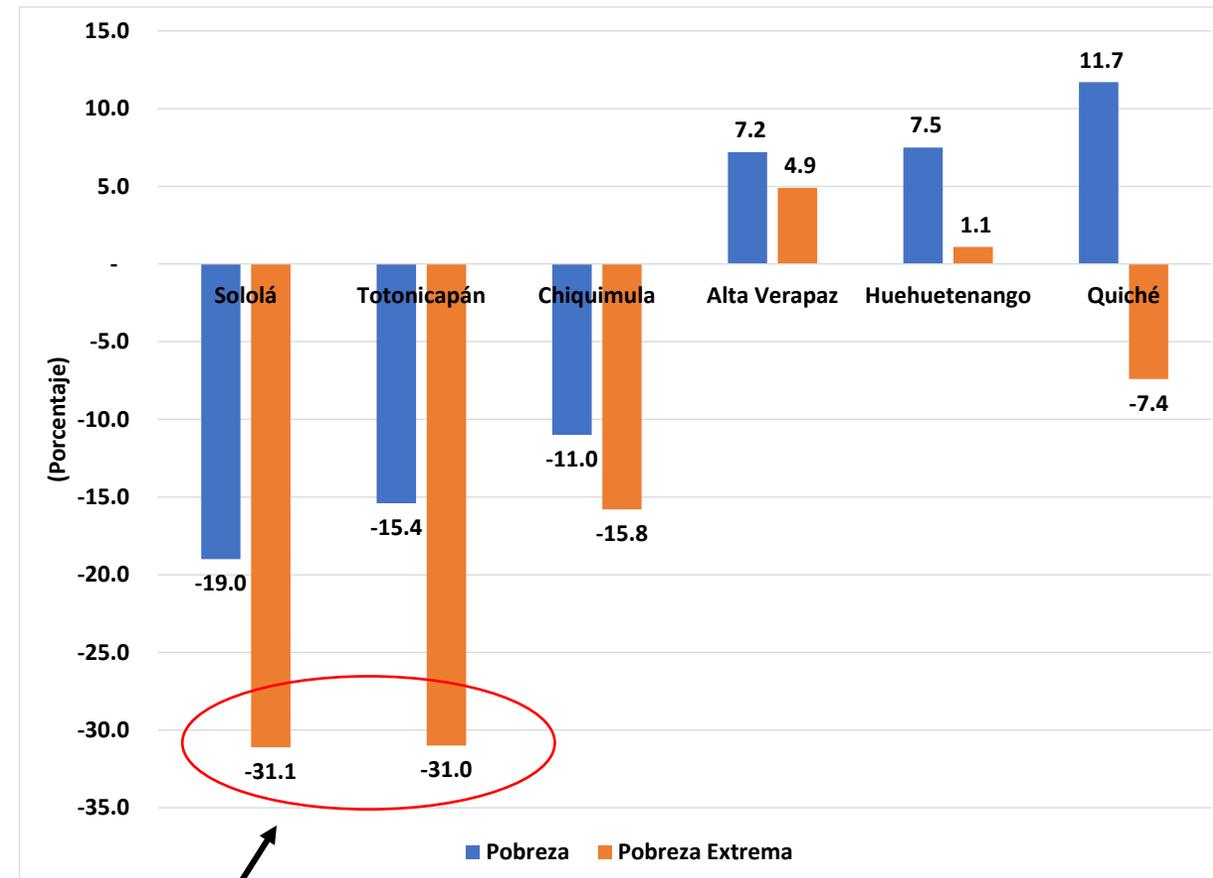
- Se proponen **90 resultados** (16 estratégicos y 74 institucionales) con una asignación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2025 equivalentes al 38.2% del presupuesto total de egresos
- 14 de los 16 resultados estratégicos se mantienen con cambios en los datos de base y de sus metas
- => Se eliminaron:
 - Para el 2024, se ha **disminuido la pobreza y pobreza extrema** con énfasis en los departamentos priorizados, en 27.8 puntos porcentuales (Departamentos priorizados: Alta Verapaz, Sololá, Totonicapán, Huehuetenango, Quiché, Chiquimula)
 - Para el 2024, se ha **incrementado** en 10.8 puntos porcentuales el **acceso a agua potable domiciliar** en los hogares guatemaltecos (De 76.3% en 2014 a 87.1% en 2024)
- => Se agregaron:
 - Para el 2029, se ha **incrementado** en 5.0 por ciento la **defensa de la soberanía e integridad territorial** frente a las diferentes amenazas para mejorar la defensa y la seguridad en la región fronteriza. (De 111,190 en 2019 a 116,750 operaciones terrestres en 2029)
 - Para el 2029, se ha **incrementado** en 12 puntos la **tasa de atención a las denuncias por violencia contra la mujer**. (De 144.6 en 2023 a 156.6 en 2029 por cada cien mil mujeres)

¿Cuál fue el desempeño en pobreza y pobreza extrema?



Muy por debajo de los 27.8 puntos porcentuales

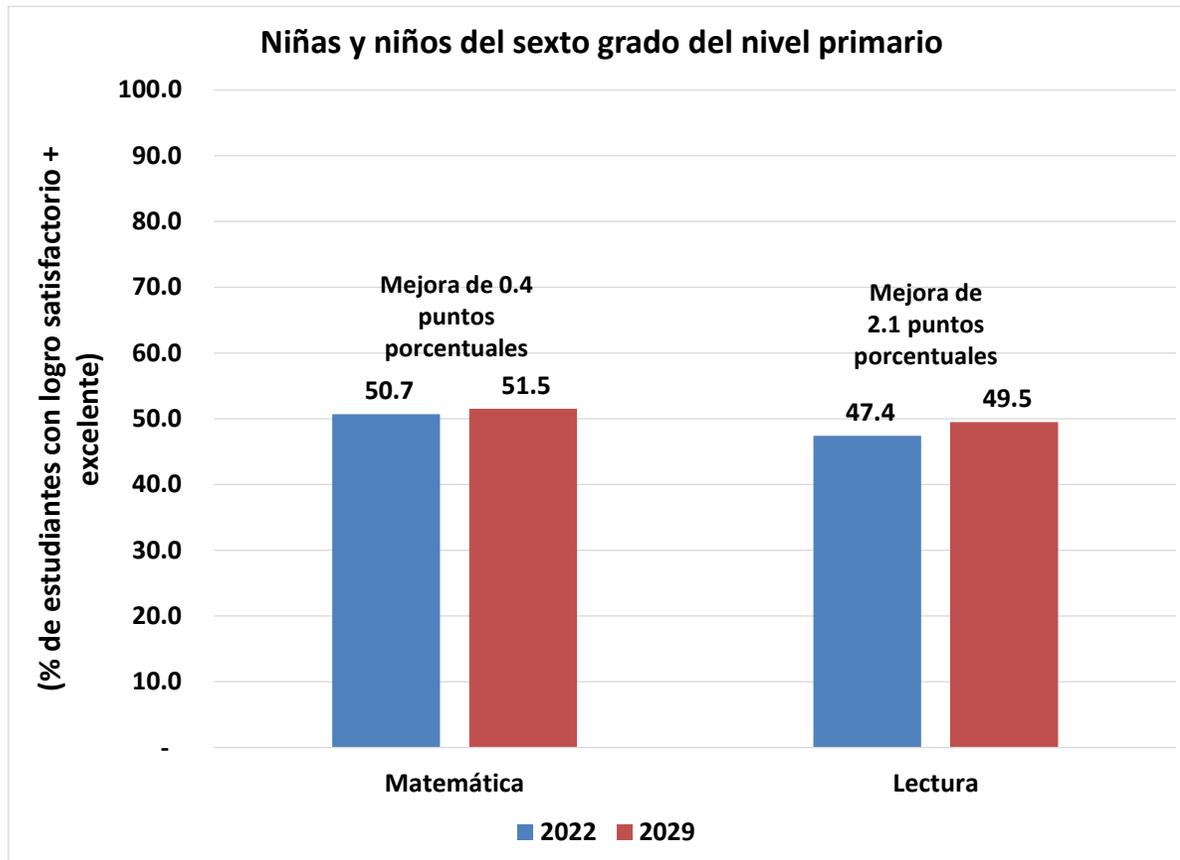
Fuente: Elaboración propia de ENCOVI 2014 y 2023.



Se superó la meta de los 27.8 puntos porcentuales sólo en dos departamentos para pobreza extrema

¿Qué resultados se proponen en el mediano plazo?

- El resultado estratégico con mayor asignación en 2025 es de **Q.12,991.3 millones** (equivalente al 57.1% del monto asignado a los RE)



¿Es un resultado lo suficientemente ambicioso?

Si logramos ser “exitosos”, ¿Cómo estarán nuestros estudiantes para afrontar los desafíos del siglo XXI?

¿Qué establece la LOP?

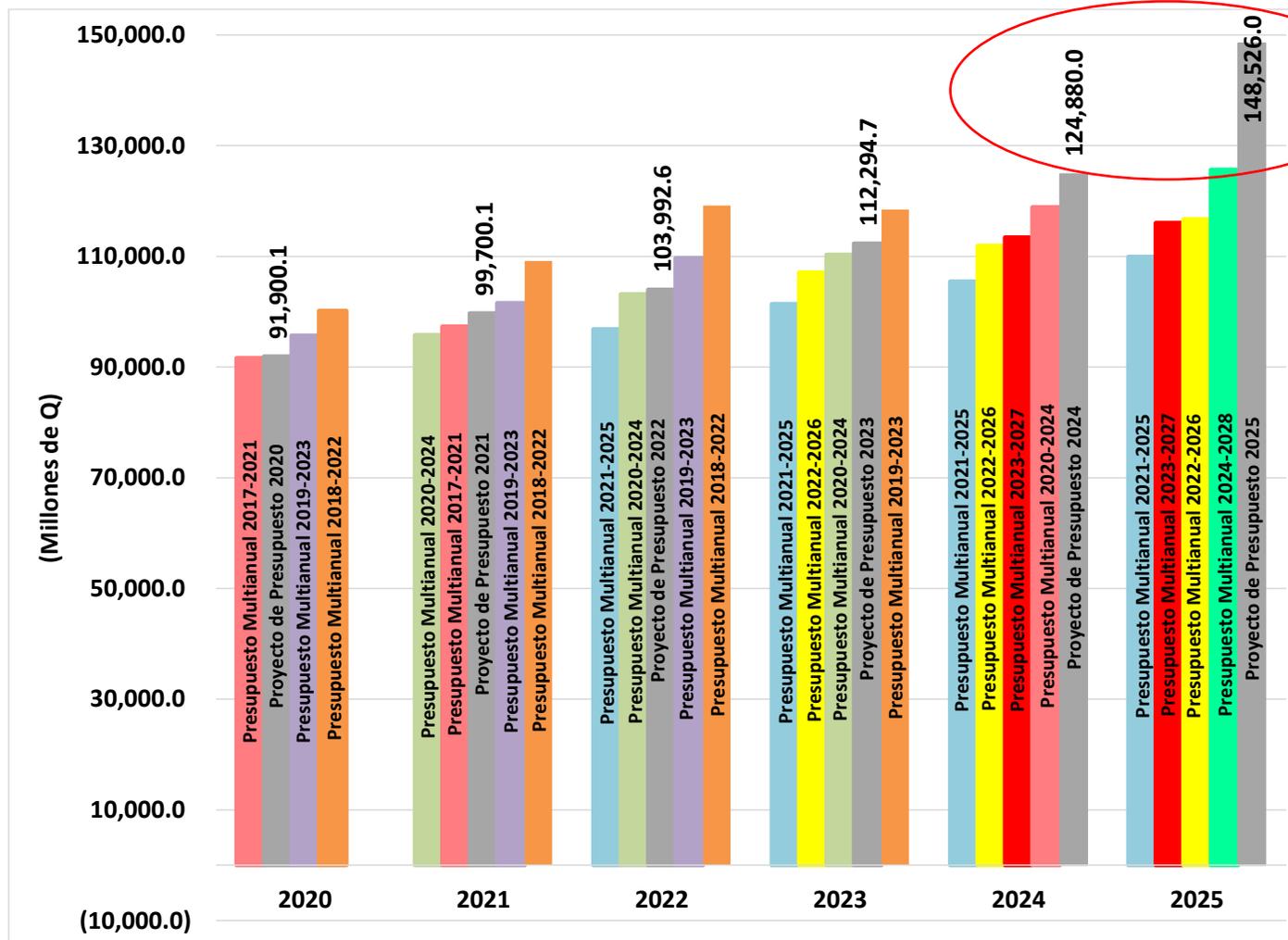
Artículo 8. Vinculación plan-presupuesto. Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales.

El Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, consolidará los presupuestos institucionales y elaborará el presupuesto anual, multianual y las cuentas agregadas del sector público, éstos deberán estar en concordancia con los indicadores de desempeño, impacto, calidad del gasto y los planes operativos anuales entregados por las instituciones públicas a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia enviará a la Junta Directiva del Congreso de la República durante el primer trimestre de cada año, un informe de evaluación y análisis sobre la ejecución y resultados del presupuesto del ejercicio fiscal anterior haciendo énfasis en los criterios de calidad del gasto y el impacto de las políticas públicas, sus metas e indicadores. Dicha información se considerará información pública de oficio de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública.

¿Para qué sirven los presupuestos multianuales en Guatemala?

Estimación del monto del techo en los presupuestos multianuales 2020-2025



En los últimos dos años ni siquiera son indicativos

¿Para qué sirven los presupuestos multianuales en Guatemala?

Cronograma de publicaciones programado para 2024

Publicaciones a cargo de la Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF)

Publicación de cifras estadísticas en el portal del Minfin

12 publicaciones en el año

Informe de Regalías e Hidrocarburos

12 publicaciones en el año

Informe mensual de las Finanzas Públicas

11 publicaciones al año

Informe anual 2023

1 Informe

Informe de Riesgos Fiscales macroeconómicos*

1 Informe

*Se entrega a la Dirección Técnica del Presupuesto quien lo adjunta al Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2025.

Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025-2029

1 Informe

Año 2024																											
Enero							Febrero							Marzo							Abril						
L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D
1	2	3	4	5	6	7				1	2	3	4				1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14	5	6	7	8	9	10	11	4	5	6	7	8	9	10	8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21	12	13	14	15	16	17	18	11	12	13	14	15	16	17	15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28	19	20	21	22	23	24	25	18	19	20	21	22	23	24	22	23	24	25	26	27	28
29	30	31					26	27	28	29				25	26	27	28	29	30	31	29	30					
Mayo							Junio							Julio							Agosto						
L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D
		1	2	3	4	5					1	2	3	1	2	3	4	5	6	7				1	2	3	4
6	7	8	9	10	11	12	3	4	5	6	7	8	9	8	9	10	11	12	13	14	5	6	7	8	9	10	11
13	14	15	16	17	18	19	10	11	12	13	14	15	16	15	16	17	18	19	20	21	12	13	14	15	16	17	18
20	21	22	23	24	25	26	17	18	19	20	21	22	23	22	23	24	25	26	27	28	19	20	21	22	23	24	25
27	28	29	30	31			24	25	26	27	28	29	30	29	30	31				26	27	28	29	30	31		
Septiembre							Octubre							Noviembre							Diciembre						
L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D
						1		1	2	3	4	5	6					1	2	3							1
2	3	4	5	6	7	8	7	8	9	10	11	12	13	4	5	6	7	8	9	10	2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15	14	15	16	17	18	19	20	11	12	13	14	15	16	17	9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22	21	22	23	24	25	26	27	18	19	20	21	22	23	24	16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29	28	29	30	31				25	26	27	28	29	30	23	24	25	26	27	28	29	
30																				30	31						

Portal del MINFIN al 22/10/2024

○ Marco Fiscal de Mediano Plazo

- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2024
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2025
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2026
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2027
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2028



Nuevo

¿Para qué sirven los presupuestos multianuales en Guatemala?

Marco Fiscal de Mediano Plazo
2024-2028

Ministerio de Finanzas Públicas

Dirección de Análisis y Política Fiscal
2023

PRESUPUESTO MULTIANUAL
2025-2029

Tabla 30. Proyección para techos presupuestarios 2024-2028*
Porcentajes del PIB

Descripción	2024	2025	2026	2027	2028
Ingresos Totales	12.3	12.4	12.5	12.5	12.6
Ingresos Corrientes	12.3	12.4	12.4	12.5	12.6
Ingresos Tributarios	11.7	11.8	11.9	12.0	12.1
No tributarios	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos Totales	14.0	13.6	13.2	12.8	12.6
Gasto Corriente	11.3	11.1	10.8	10.4	10.2
Intereses de la deuda pública	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6
Gasto de Capital	2.7	2.5	2.4	2.4	2.3
Balance Presupuestal	-1.7	-1.3	-0.8	-0.3	0.1

- Alcanzar una carga tributaria de al menos 12.1% para 2028, sin incluir una reforma tributaria que podría elevar aún más este indicador
- Promover que el gasto total se sitúe en promedio en no menos del 14.2% del PIB en el período indicado.
- Asegurar que el gasto social (educación, salud y vivienda) sea igual o mayor al 5% del PIB.
- Alcanzar un nivel de gasto de capital promedio no menor al 2.6% del PIB.
- **Lograr que el déficit fiscal en promedio se ubique en 1.8% del PIB.**
- Lograr un nivel de deuda pública que no supere el 28.5% del PIB en 2028, y con la aplicación de choques combinados conforme al análisis de sostenibilidad de deuda no debería superar 33.5% en dicho año.
- Honrar con prioridad los compromisos de pago asociados a la deuda pública.

Presupuesto Multiannual 2025-2029

Detalle	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Indicadores como Porcentaje del PIB						
Presupuesto Total	13.4	15.8	15.9	16.1	16.2	16.4
Ingresos Corrientes	10.4	12.3	12.7	13.0	13.2	13.5
Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	9.9	11.7	12.2	12.4	12.7	12.9
Gastos Totales	12.8	15.5	15.6	15.8	15.9	16.2
Intereses de la Deuda Pública	1.3	1.7	1.8	2.2	2.4	2.7
Déficit Presupuestario	-2.4	-3.1	-2.8	-2.8	-2.7	-2.7

¿A qué se asemeja el caso de Guatemala?

- A países que siguen procesos presupuestarios tradicionales que han tendido a ser de “abajo a arriba”, incrementales y con un horizonte anual
- Este sistema ha dado lugar a un proceso con alta influencia de los ministerios responsables del gasto, con aumentos automáticos cada año sin tener en cuenta las prioridades políticas ni los límites presupuestarios globales
- Antes incluso de que comience el proceso presupuestario, la mayor parte del gasto ya está determinado, lo que deja normalmente en cualquier ejercicio presupuestario entre un 10% y un 20% para nuevos gastos sin reasignación de recursos

¿Es suficiente una presupuestación anual?

- El presupuesto anual sigue siendo el vehículo más concreto de la política fiscal
 - Sin embargo, a la luz de los objetivos modernos de la política fiscal: 1) responsabilidad y flexibilidad fiscal, y 2) eficiencia del gasto y crecimiento inclusivo; un marco temporal anual puede ser demasiado restrictivo
 - Para ser fiscalmente responsables es necesario saber si una decisión tomada en el pasado u hoy será sostenible en el futuro
 - Para lograr la eficiencia del gasto y el crecimiento inclusivo, el Gobierno necesita una visión multianual de la asignación presupuestaria
- 

¿Por qué es importante una perspectiva de mediano plazo?

- En primer lugar, porque los gobiernos tienen que anticipar y considerar las consecuencias futuras de las políticas nuevas y actuales, así como el impacto de acontecimientos inesperados
- Y en segundo lugar, porque una perspectiva a medio plazo permite una asignación más estratégica de los recursos y una planificación más eficiente a lo largo del tiempo
- En síntesis, es beneficioso tanto esbozar qué impacto tendrán las decisiones de hoy en el transcurso de los próximos tres a cinco años (a medio plazo), como demostrar si estas decisiones son fiscalmente sostenibles y acordes con los objetivos fiscales del gobierno

¿Por qué es importante una perspectiva de mediano plazo?

- Reforma a la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado (Decreto 18-2024):
Artículo 1. Se reforma la literal c) del artículo 25 del Decreto Número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, la cual queda así: “c) Las pensiones que otorga la presente ley, no serán menores al salario mínimo no agrícola vigente en el año dos mil veinticuatro (2024), ni mayores de siete mil quetzales (Q.7,000.00) mensuales.
- Fue aprobada por el Congreso de la República el 10 de septiembre de 2024 y publicada el 30 de septiembre de 2024 por lo que no se incluyó su impacto financiero en Proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2025

¿Por qué es importante una perspectiva de mediano plazo?

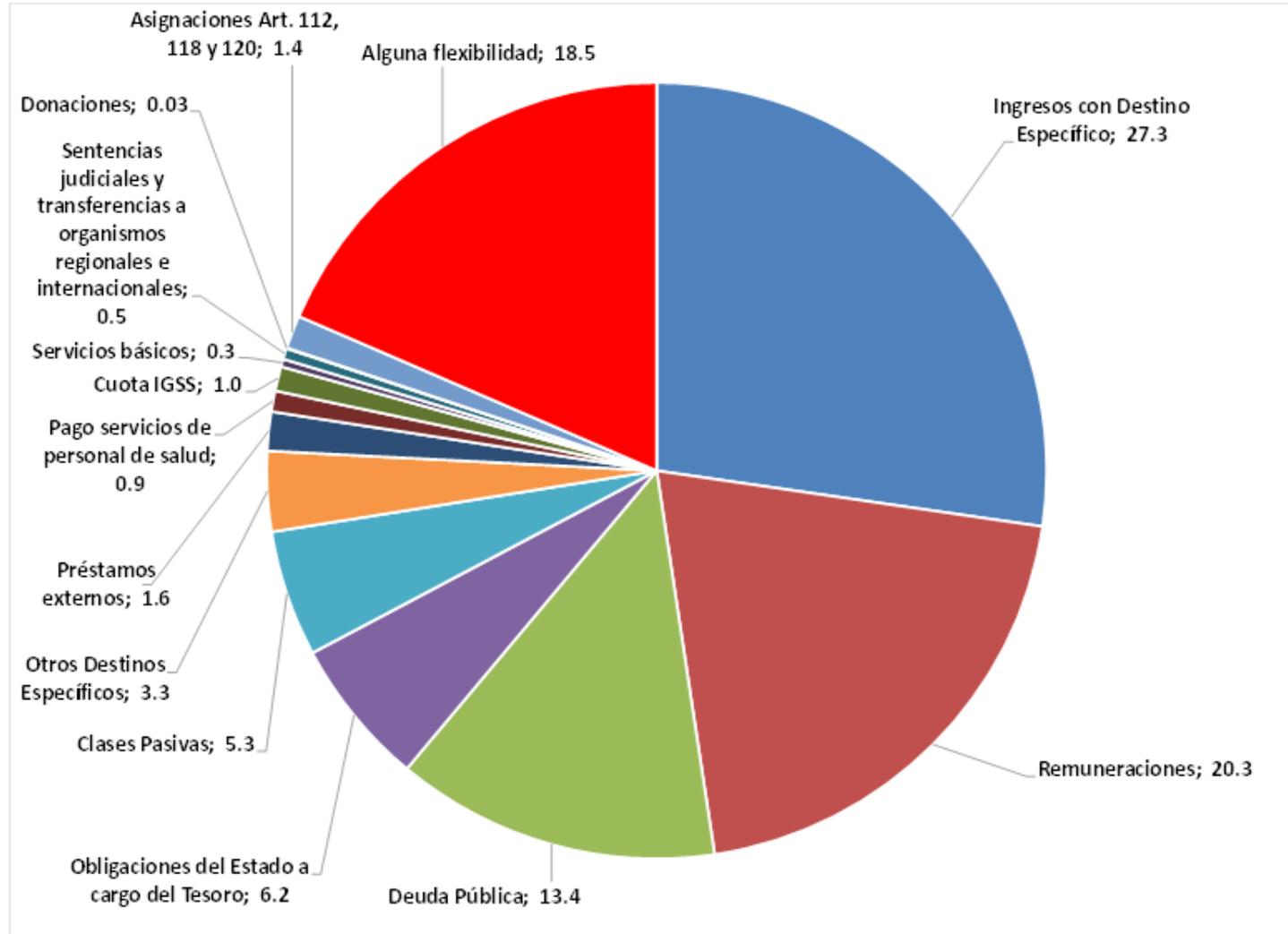
Artículo 117. Asignación para cubrir desfinanciamientos del Régimen de Clases Pasivas y Civiles del Estado. Se autoriza ampliar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal vigente, hasta por el monto que sea necesario para cubrir desfinanciamientos identificados en las jubilaciones y pensiones del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado. Dicha ampliación será financiada con recursos de las fuentes de financiamiento que se ubiquen en función a la disponibilidad financiera.

Se faculta al Organismo Ejecutivo para que, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, proponga y gestione para su aprobación por medio de Acuerdo Gubernativo, la ampliación y distribución en detalle de los recursos mencionados asignando las partidas específicas para su aprobación.

¿Por qué es importante una perspectiva de mediano plazo?

- *Los pagos de pensiones que sobrepasen el límite de jubilación actual podría inducir a un aumento de las personas jubiladas que cumplan actualmente con las condiciones necesarias, pero que no lo hacen porque la pensión máxima actual la consideran baja, por lo que, estos incrementos tendrían un efecto en el aumento en los beneficios pagados promedio y un efecto por el incremento de jubilados que causarán presiones en el gasto de las prestaciones a la seguridad social y a su financiamiento respectivo (MINFIN)*
- Un mayor monto de jubilación puede ser políticamente muy popular y completamente asequible hoy para el gobierno **¿Seguirá siendo asequible en el futuro?**

¿Por qué es importante una perspectiva de mediano plazo?

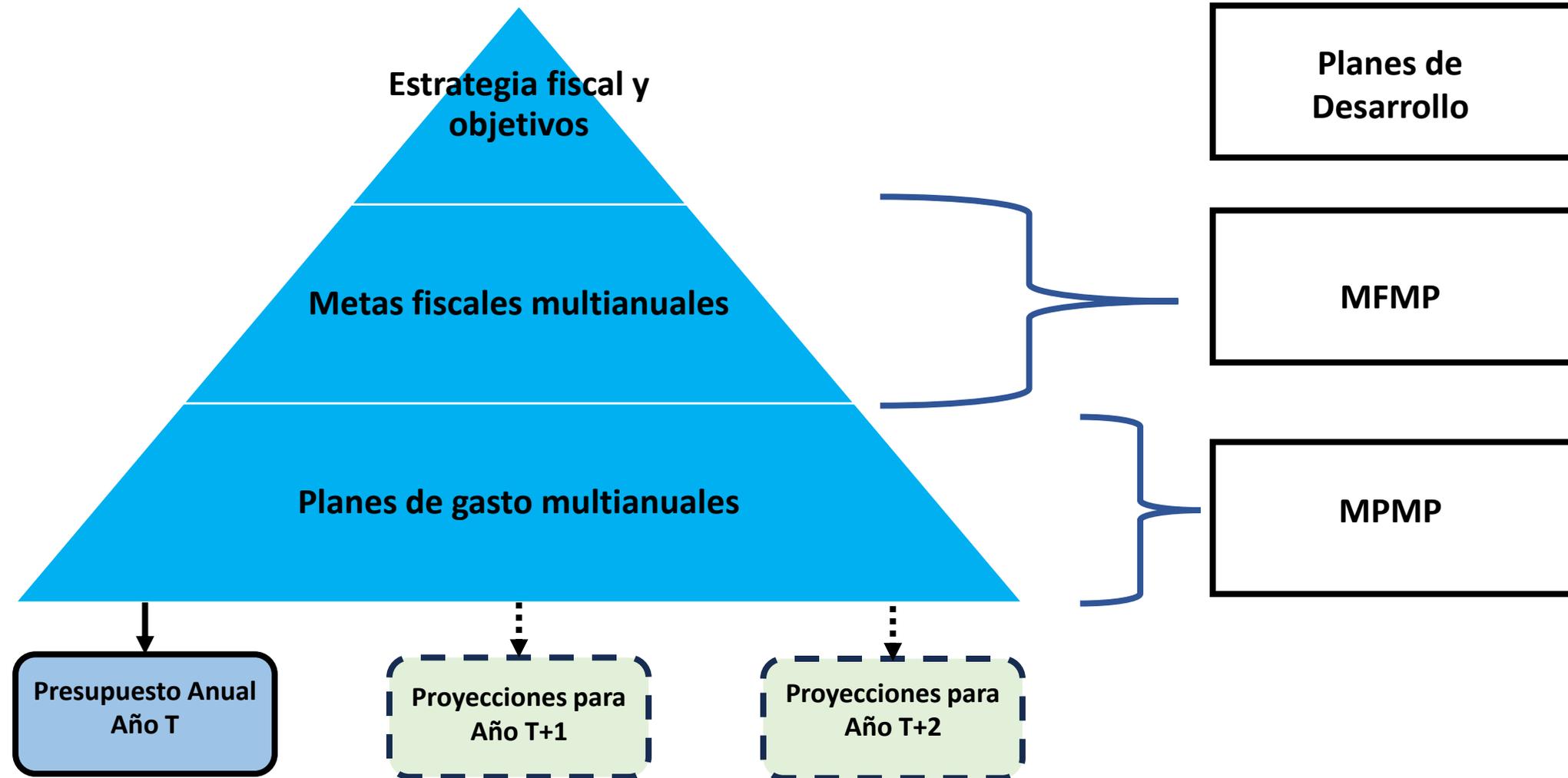


- Los responsables de la política fiscal tienen mucho menos margen de maniobra de lo que podría pensarse a priori.
- En este caso menos de 1/5 del gasto libre para nuevas políticas o gasto discrecional
- El espacio fiscal es el que está realmente disponible para nuevas políticas, pero se ve limitado por las consideraciones de sostenibilidad fiscal y el cumplimiento de objetivos o reglas fiscales
- **En los presupuestos anuales, sólo hay una decisión binaria** sobre si seguir adelante con nuevos programas, sí o no
- **A medio plazo, puede haber una mayor oportunidad de comprometerse con nuevos programas**, pero retrasar su aplicación hasta que haya espacio fiscal para acomodarlos

Características institucionales clave de un MPMP

- En primer lugar, el compromiso político que aporta disciplina, por ejemplo, una regla fiscal o un techo de gasto agregado
- El segundo elemento es el proceso de toma de decisiones que da legitimidad al MPMP. Por ejemplo, un proceso de gabinete o una revisión del gasto, que sopesa y decide entre distintas opciones de política
- El tercero es un mecanismo de control que ayude a cumplir el MTBF una vez decidido
- El cuarto elemento son los mecanismos de rendición de cuentas que dan credibilidad al MPMP al demostrar que el gobierno está cumpliendo lo que dijo que cumpliría

MPMP en relación con otros instrumentos la GFP



¿El presupuesto multianual debe implementarse prioritariamente?

- No necesariamente
- Es importante primero sentar las bases para luego poder cumplir los objetivos a mediano plazo
- Se deben cumplir una serie de requisitos previos empezando por la decisión política de implementar adecuadamente el MPMP
- Los principales requisitos técnicos son contar con normas y objetivos fiscales claros, proyecciones macrofiscales precisas, presupuestación creíble y un proceso presupuestario descendente y exhaustivo

¿Qué pasos se pueden seguir?

- Se recomienda actualizar el informe de evaluación Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA por sus siglas en inglés) para establecer una ruta de reforma del sistema de gestión financiera pública de Guatemala
- En Guatemala se han completado tres informes sobre evaluaciones de la GFP en 2010, 2013 y 2018 ... El último resultado y que ha significado una mejora respecto a las evaluaciones anteriores es que las oportunidades de mejora para el sistema de la gestión financiera pública de Guatemala son amplias ya que 23 de los 31 indicadores (74.1%) son iguales o inferiores al nivel C+ de la calificación, que convencionalmente se identifican como debilidades del sistema
- Una reforma profunda de la política fiscal y de la GFP es necesaria para que las políticas públicas pasen de ser aspiraciones a una realidad que nos acerque gradualmente a la Guatemala que anhelamos

Reflexión Final

La política fiscal y la gestión financiera pública son de los aspectos más importantes para implementar de manera exitosa o sin éxito las políticas públicas

Lamentablemente en el caso de Guatemala las prácticas de presupuestación pública se ha inclinado a limitar el éxito de las políticas públicas

En definitiva parece que el camino a seguir es mejorar tanto el desarrollo de las políticas públicas como modernizar el ciclo de la presupuestación pública ya que ambas pueden ser el cuello de botella de la otra

CES CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA

Ave. Reforma 13-70, Zona 9
Edificio Real Reforma, 1er Nivel, Oficinas 12 y 14
Guatemala, C. A. 01009
Contacto: (502) 2332-2254/ informacion@ces.gob.gt



CES Guatemala



@CESGuatemala



@consejoeconomicosocialgt

www.ces.gob.gt