

La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

MSc. Edson Erick Ronely Castro Herrera¹

RESUMEN

El presupuesto es una herramienta financiera esencial de control, donde se manifiesta la estrategia establecida de cualquier entidad económica, para alcanzar sus metas y objetivos, tanto en el ámbito privado como en el público, por esa razón, el presupuesto en todas sus fases de planificación, elaboración, ejecución y control; es un instrumento que merece ser evaluado, para completar el entendimiento de desempeño logrado por los sujetos económicos.

En ese sentido este documento busca ser una apreciación objetivo de los resultados obtenidos en la gestión pública guatemalteca, logrados con el cambio metodológico presupuestal implementado en el 2012, específicamente en el Sector Educativo, tomando en consideración la implementación de la metodología de Presupuesto por Resultados, metodología con la cual se pretendía dar un giro a la gestión pública hacia la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos, transformando el enfoque de control presupuestario hacia la cantidad y calidad de los productos entregados a la población y el costos de estos, en lugar de la tradicional perspectiva de porcentaje de

ejecución de montos monetarios aprobados, asimilando de esta forma una metodología de control que proporcionaría mayor transparencia.

Para tener un marco referencial de los avances logrados en el ámbito de la educación pública y en la investigación se compararon los resultados entre Guatemala y Costa Rica, ya que a priori se conoce que en la región Centro Americana la educación de Costa Rica tiene que un mejor nivel. Aunque las practicas entre ambos países y los resultados son divergentes, por ejemplo, se observó que en Guatemala durante el periodo evaluado, el sistema educativo está cubierto principalmente por el sector privado, alineado con la premisa liberal de reducir el estado, mientras en Costa Rica el sistema educativo es principalmente suministrado por el sector público.

Adicionalmente se determinó que la metodología de control de presupuesto por resultados implementada en Guatemala aún no ha permeado a los niveles que se pretendía ya que no se ha generado la eficiencia y eficacia deseada. Por otra parte, es percepción general que los niveles de corrupción siguen en aumento, y la

¹ Universidad Francisco Marroquín, Master of Business Administration, Licenciado en Informática y Administración de Negocios, Profesional Independiente, ronely46@gmail.com

La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

metodología se ha convertido en otra herramienta burocrática, con la cual han aprendido a convivir los funcionarios públicos.

Palabras clave: Metodología sobre presupuesto por resultados, herramienta estratégica educativa, desarrollo en Guatemala.

ABSTRACT

The budget is an essential financial control tool, where the established strategy of any economic entity is manifested, to achieve its goals and objectives, both in the private and public spheres, for that reason, the budget in all its phases planning, preparation, execution and control; is an instrument that deserves to be evaluated, to complete the understanding of the performance achieved by economic subjects.

In this sense, this document seeks to be an objective assessment of the results obtained in Guatemalan public management, achieved with the budgetary methodological change implemented in 2012, specifically in the Education Sector, taking into consideration the implementation of the Budget by Results methodology, a methodology that was intended to shift public management towards efficiency and effectiveness in the use of public resources, transforming the focus of budgetary control towards the quantity and quality of the products delivered to the population and their costs, instead of the traditional perspective of percentage of execution of approved monetary amounts,

thus assimilating a control methodology that would provide greater transparency.

In order to have a frame of reference for the progress achieved in the field of public education, the research compared the results between Guatemala and Costa Rica, since it is known a priori that in the Central American region, Costa Rican education has a better level, although the practices between both countries and the results are divergent. For example, it was observed that in Guatemala during the period evaluated, the educational system is mainly covered by the private sector, aligned with the liberal premise of reducing the state, while in Costa Rica the educational system is mainly provided by the public sector.

Additionally, it was determined that the methodology of budget control by results implemented in Guatemala has not yet permeated to the levels that were intended because the desired efficiency and effectiveness have not been generated. On the other hand, it is a general perception that the levels of corruption continue to increase, and the methodology has become another bureaucratic tool, with which public officials have learned to live.

Keywords: Results-based budgeting methodology, strategic educational tool, development in Guatemala

INTRODUCCIÓN

La dinámica del gasto público desde el enfoque teórico, del modelo Keynesiano plantea que la variable económica Demanda

La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

Agregada o PIB (Producto Interno Bruto) está en buena parte influida por la variable Gasto de Gobierno, que en otras palabras puede denominarse presupuesto ejecutado; de allí la importancia, por la que merece seguir siendo analizada a pesar de los diversos estudios sobre la materia.

La metodología del presupuesto con enfoque a resultados, en el gobierno de Guatemala, inició su implementación a partir del ejercicio 2012, como iniciativa de la Secretaría de Planificación y el Ministerio de Finanzas, pretendiendo redireccionar la orientación con el cual se gestionan los recursos que obtiene el estado, hacia la perspectiva de control de la cantidad y calidad de los bienes y servicios que el gobierno proporciona a la población, en concordancia los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y la política pública, para atender las necesidades del país que se miden por medio de los distintos parámetros de desarrollo. (Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2013)

La citada metodología tiene correspondencia con la adopción en el 2015 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que tienen como propósito combatir la pobreza, la desigualdad y la adaptación al cambio climático, haciendo énfasis en las necesidades de la población más vulnerable, para alinear dichos objetivos con la realidad de Guatemala, se desarrolló el documento K'atun. Nuestra Guatemala 2032 se estableció la ruta estratégica a seguir para lograr las metas y los niveles de los

indicadores que aseguren el desarrollo de la comunidad guatemalteca. (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2014)

Lo anterior concuerda con un pensamiento intervencionista que a un nivel más avanzado evoluciona a lo que hoy se denomina un Estado Benefactor, desde la perspectiva de Keynes y los postkeynesianos. Se plantea como variables sustanciales de La Demanda Agregada, el Consumo privado, el Gasto de Gobierno, y la Inversión; dejando con este modelo ver su escepticismo al funcionamiento eficiente de los mercados, especialmente en el mercado de trabajo. (Rothbard, 2004)

En ese sentido la metodología implementada por el gobierno de Guatemala en el 2012 busca trasladar parte la motivación de la gestión privada de los recursos, reduciendo los desperdicios y gastos desordenados, al establecer una estrategia y claves de desempeño, las que a través del ciclo Deming PHVA aseguran la consecución de metas y objetivos de corto y largo plazo. Buscando al mismo transparentar el uso de los recursos públicos evidenciando la forma en que los funcionarios públicos cumplen con los requerimientos de la población y la adecuada rendición de cuentas.

Se acotó el presente documento, evitando abordar los efectos de la corrupción, asumiendo que como lo instituye la Constitución en su artículo 154 **Los funcionarios públicos son depositarios de**

Canalización del Conocimiento Científico

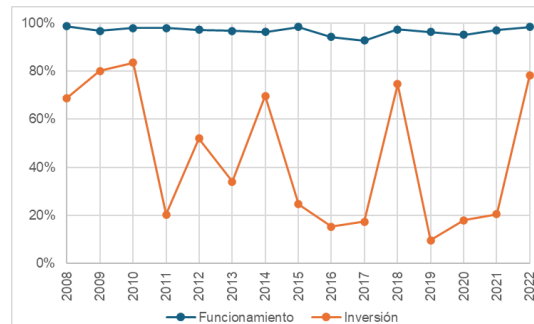
La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial y que por lo tanto deben actuar de acuerdo con ese mandato o **de lo contrario deberán asumir su responsabilidad como lo establece el artículo 155 de la Constitución, responsabilidad que cuyo término de prescripción es de 20 años.** (Asamblea Nacional Constituyente 1985)

En ese marco se abordó el tema asumiendo que los datos de las páginas institucionales y las memorias de labores exponen datos reales, también se limitó el estudio a la evaluación del Ministerio de Educación por considerarlo eje importante en la estrategia de desarrollo económico y social de Guatemala. Por ser la educación un pilar para que la población logre obtener las capacidades necesarias, para aplicar al tan ansiado trabajo digno, con el que su nivel de ingresos le permitan cubrir más allá de las necesidades básicas de la pirámide de Maslow.

El análisis tiene como punto de partida la verificación grafica retrospectiva de los datos de ejecución presupuestaria de los ejercicios fiscales 2008 al 2022,

Ilustración 1: % de Ejecución Presupuesto Ministerio Educación



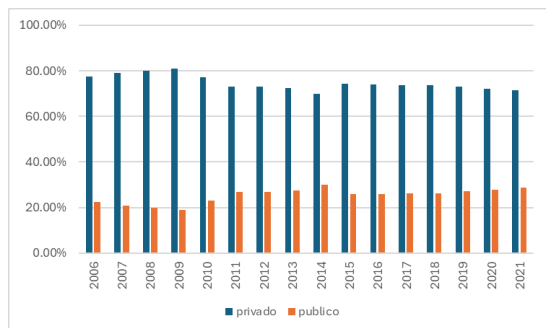
Elaboración propia con datos de Guate en datos <https://guateendatos.org.gt/finanzas-publicas/gasto-publico/>

En dicha verificación se confirmó el esfuerzo, del Ministerio de Educación por mantener un alto nivel porcentual de ejecución principalmente en el rubro de funcionamiento, permanente pues no muestra ninguna variación importante entre los ejercicios fiscales anteriores al 2012, y los ejercicios posteriores con la puesta en marcha de la nueva metodología de Presupuesto por resultados.

El segundo punto que despertó el interés en realizar esta investigación fue la composición de la oferta educativa en el nivel diversificado entre: el sector privado y el público desde el 2006 al 2021, dicha composición se observaron características opuestas entre Guatemala y Costa Rica.

La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

Ilustración 2: Distribución de la Oferta Educativa en Guatemala

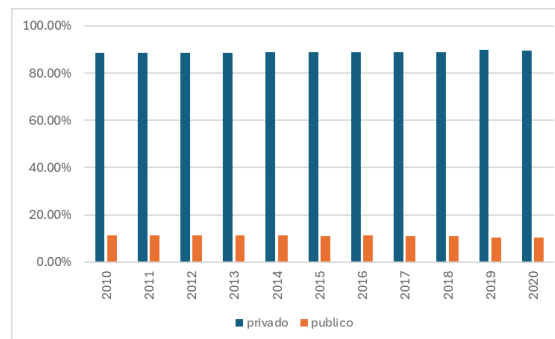


Elaboración propia con datos de Anuario de Resultados DIGEDUCA
<https://edu.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/resultados>

Gráficamente se pudo establecer que la oferta educativa en el nivel diversificado en Guatemala, atendida por sector público es insuficiente y esto facilita el ingreso y crecimiento del sector privado, del cual se espera a priori mejores resultados siguiendo la lógica liberal.

Para tener un punto de comparación se identificó un opuesto de la región Centroamericana, con la intención de verificar resultados a priori se conoce por estudios de Unesco y el banco mundial que los resultados de Costa Rica son superiores, país donde se observó que la estrategia de atención a la demanda Educativa como se muestra en el grafico siguiente es inversa a la práctica guatemalteca, esto significa que el peso de la oferta educativa pública es mayor.

Ilustración 3: Distribución de la Oferta Educativa



Elaboración propia con datos de Informe Estado de la Educación 2023 Costa Rica
<https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2023/08/RESUMEN-EE-2023-1.pdf>

La evaluación se realiza a través de la herramienta de benchmarking comparando los productos y servicios principales en el ramo educativo de cada uno de los países anteriormente indicados. Aunque está claro que las condiciones del entorno social, la composición poblacional y el desarrollo económico son desiguales, la herramienta de benchmarking busca identificar la mejor práctica, adicionalmente con el grado que ha evolucionado y se ha extendido el uso de la tecnología, la característica multilingüe y multiétnico de la realidad guatemalteca que debería convertirse en una fortaleza y no en una debilidad.

En el estudio se abordaron los siguientes cuestionamientos:

¿Hay o no evidencia estadística, que el Presupuesto por resultados con toda su normativa, han influido en el aparato estatal,

La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

para que se logren mejores resultados, cubriendo la demanda de Educación en Guatemala?

Al comparar los indicadores de desempeño del Sector Educativo entre Guatemala y Costa Rica ¿Hay o no evidencia estadística para determinar cuál de las estrategias ha obtenido mejores resultados?

Al contrastar los indicadores de desempeño del Sector Educativo del Sector Privado y Público en Guatemala ¿Hay o no evidencia estadística que permita identificar una diferencia de calidad significativa entre ambas ofertas educativas?

Para abordar estas preguntas se buscaron indicadores o estándares que, para el sector educativo, puedan ser signo de eficacia y eficiencia desde el punto de vista de un cliente que necesita un servicio de calidad.

RESULTADOS

Para responder los cuestionamientos planteados se utilizaron graficas estadísticas y valores de prueba de hipótesis como la t de student:

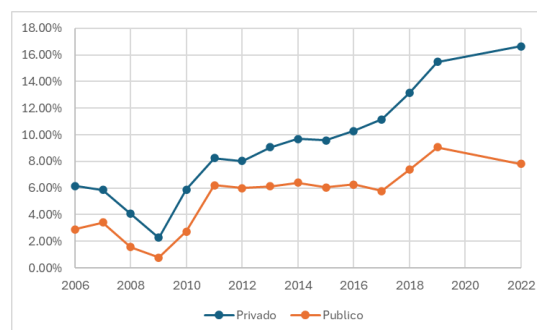
En el primer cuestionamiento se estableció como un indicador valido del desempeño del sistema educativo de Guatemala el porcentaje de resultados satisfactorios, en la prueba estándar de conocimientos, practicadas a los graduandos del nivel diversificado en los periodos del 2006 al 2022, la razón de enfocar

el indicador principalmente en la prueba realizada a graduandos del grado diversificado, se sustentó en la premisa que el promedio de edad para lograr el nivel educativo indicado coincide con la mayoría de edad en Guatemala, que al mismo tiempo es la edad en la que un individuo pasa a formar parte de la PEA Población Económicamente Activa, y se presume a priori que mientras mejor sea la preparación de esta fuerza laboral recién integrada en el mercado laboral, mayor será la productividad que se alcance para el país.

De la prueba indicada anteriormente se abordaron principalmente 2 rubros: el de dominio de la Matemática y el de Comprensión Lectora; además se separaron los datos de los establecimientos educativos públicos y privados.

Inicialmente se ilustran los resultados de logro en la prueba matemática en la gráfica siguiente:

Ilustración 4: % de Logro en la prueba de matemática, por Sector



Elaboración propia con datos de Anuario de Resultados DIGEDUCA

Canalización del Conocimiento Científico

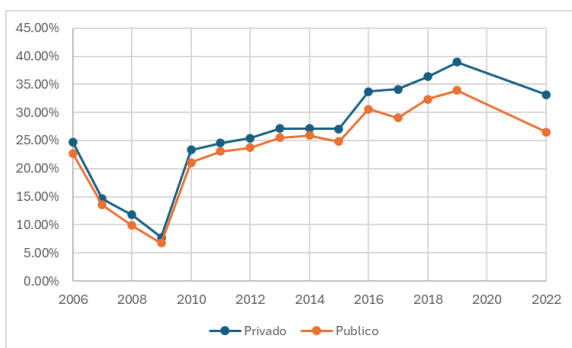
La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

<https://edu.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/resultados>

A primera vista se observa que a pesar que el sector privado muestra resultados arriba de los obtenidos por el sector público, los valores de logro no son satisfactorios, puesto que se mantienen aún por debajo del 20%, lo que significa que de cada 100 alumnos evaluados solo 20 logran un resultado satisfactorio. Al mismo tiempo se puede verificar que el sector privado a partir del 2012 demuestra una tendencia creciente, mientras el sector público parece haberse estancado desde el 2012 al 2017 no hay variaciones significativas derivadas posteriores a la implementación del presupuesto por resultados. Adicionalmente se demostró por medio de la t de student que la diferencia superior del sector privado es estadísticamente significativa en este valor porcentual de logro en la prueba de matemática.

A continuación, se abordó el resultado de la prueba de comprensión Lectora, que se muestran en la gráfica siguiente:

Ilustración 5: % de Logro en la prueba de Comprensión Lectora, por Sector



Elaboración propia con datos de Anuario de Resultados DIGEDUCA
<https://edu.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/resultados>

En esta ilustración se deja ver un mejor resultado en la comprensión lectora que en el área lógica matemática, aunque sigue siendo un resultado bajo para ambos sectores pues su momento más alto alcanza el 40% de logro, adicionalmente se identifica que la diferencia entre sectores no parece ser importante, cosa que se comprueba por medio del resultado de la t de student que demuestra que las diferencias no son estadísticamente significativas.

En esta fase de la evaluación se determinó que la oferta educativa privada del nivel medio en Guatemala sí logra obtener mejores resultados que el sector público en el área matemática sin embargo en el área de comprensión lectora los valores de los resultados muestran suficiente similitud.

Al profundizar el análisis particular de la oferta educativa privada, se identifica un sector económico capaz de ser creador de precio, con una segregación de mercado que aprovecha los estratos sociales, derivado de un mercado imperfecto donde el gobierno establece las reglas y a la vez participa entregando un servicio deficiente, que basta una ligera mejora en el servicio, que aunque no alcanza niveles satisfactorios, su nivel de logro motiva a los guatemaltecos a realizar

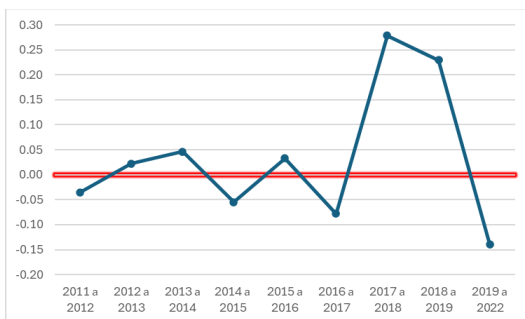
La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

esfuerzos económicos, para obtener las habilidades necesarias que le permitan competir en el mercado laboral.

Lo anterior se ve reflejado en la ratio de gasto de los hogares por alumno de educación terciaria respecto a los ingresos medios del país en varios países (2006-2015) presentado en el Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019 de la UNESCO. Donde Guatemala en el estrato de países medianos supera en costo a Costa Rica y Paraguay.

Por otra parte, para responder al cuestionamiento si con el refuerzo de la normativa relacionada con la gestión de los recursos del estado muestra un crecimiento paulatino de logros satisfactorios, se construyó la gráfica de crecimiento interanual de logros en el área matemática.

Ilustración 6: Crecimiento interanual de logros del 2011 hasta el 2022



Elaboración propia con datos de Anuario de Resultados DIGEDUCA
<https://edu.mineduc.gov.gt/digeduca/documents/resultados>

En la gráfica se observó que del ejercicio 2011 al 2017 no hubo crecimiento y los saltos

positivos fueron modesto y eventuales no constantes, sin embargo, en el 2018 se identificó un salto positivo que se debilita al final del ejercicio evaluado, esto da pautas para concretar que la metodología se transformó en un tecnicismo acomodado a los intereses y motivaciones de los funcionarios.

Una posible causa del fenómeno descrito en el párrafo anterior que se evaluará en otro documento es la poca participación e interés que la mayoría de la población muestra, en la efectiva fiscalización de los recursos del estado, permitiendo esto que los funcionarios públicos y los grupos de influencia política y económica, dispongan repetidamente de los destinos de los recursos a su conveniencia.

En el ejercicio comparativo en términos de educación, Costa Rica ha sido reconocida por su inversión en el sistema educativo y por tener un enfoque más estructurado en la formación de sus estudiantes. Esto se traduce en resultados generalmente más altos en pruebas estandarizadas en comparación con otros países de la región, incluyendo Guatemala. Como se demuestra en el informe Educación en América Latina y el Caribe Desafíos y oportunidades.

Además, Guatemala enfrenta desafíos significativos en su sistema educativo, como la falta de recursos, infraestructura y desigualdades en el acceso a la educación. Esto puede reflejarse en los resultados de las pruebas, que tienden a ser más bajos en

Canalización del Conocimiento Científico

La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

comparación con los de Costa Rica. Esto a pesar de los esfuerzos realizados por las personas que envían remesas a Guatemala quienes como lo indica UNESCO (2019) en su Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019, los hogares receptores triplicaron el gasto en educación.

Como se puede verificar en los resultados recabados en el 2017

- la tasa de finalización del segundo ciclo secundario de Guatemala alcanza el 35% mientras Costa Rica alcanzaba el 55% (UNESCO, 2019)
- la tasa de edad excesiva para grado en Guatemala era de 17% comparado con 6% de Costa Rica (UNESCO, 2019)

Con políticas contrastantes de ayuda como se pueden observar en el cuadro adjunto

Total de la ayuda Per Capita
US\$ Constantes 2016
Educacion Secundaria

| Años | 2005 | 2016 |
|------------|--------|---------|
| Guatemala | \$2.00 | \$3.00 |
| Costa Rica | \$1.00 | \$10.00 |

CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación documental inducen a presentar las conclusiones siguientes:

Primero: La implementación metodológica del presupuesto por resultados no ha sido una herramienta suficiente, para lograr encausar la eficiencia en el uso de los recursos que el gobierno destina a la educación, el sistema ha sido arrastrado a evaluar productos parciales de corto plazo, como el remozamiento de escuelas o construcción de aulas dejando de lado el objetivo estratégico de largo plazo, que es fortalecer las competencias de las personas, para que logren su propio desarrollo y el tan ansiado trabajo digno. Una de las probables causas de este fracaso es permitir que sea el mismo gestor de los recursos del estado el que establece los productos y servicios que debe entregar.

Segundo: El mercado de la educación en Guatemala es un mercado imperfecto, subvencionado indirectamente por el gobierno, quien además de intervenir ofreciendo un servicio de muy baja calidad impone las reglas de juego, sin exigir calidad educativa al sector privado, por el contrario mantiene una política de baja inversión pública en educación dejando una gran demanda insatisfecha, demanda que busca alternativas que le entregue niveles ligeramente mejores a los del sector público, pero siempre bajos comparados con los que se observan en países como Costa Rica.

Tercero: El problema no parece tener una solución de costo porque de acuerdo con los datos obtenidos la educación en Guatemala tiene costos más elevados que la de países

Canalización del Conocimiento Científico

La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

donde el servicio de educación es de mejor calidad, por otra parte, tampoco parece una solución liberal del mercado porque la oferta privada se ha acomodado en este mercado imperfecto de baja exigencia entregando una calidad muy baja a un precio muy alto, aprovechando la estratificación económica.

Cuarto: Siguiendo la lógica contable de costeo de los bienes y servicios, el Estado, debería ser suficientemente competitivo o incluso demostrar costos menores a los que se obtienen del sector privado, en condiciones competitivas de igualdad y eficiencia, derivado que se presume que la producción estatal después de cubrir el precio de los recursos utilizados no busca generar renta monetaria para el inversionista, como sucede en el sector privado, sin embargo, se observó que el consenso en la opinión popular, está alineado con el pensamiento liberal; percibe que el Estado, no puede ni debe intervenir en el mercado porque desperdicia recursos y encarece los bienes y servicios o entrega estos con una calidad muy inferior.

Por último, el esfuerzo de los connacionales que emigran a países vecinos en busca de mejores oportunidades económicas, con sus envíos de remesas están incrementado la renta del segmento de la educación privada, en un mercado cautivo, que no está entregando un servicio competitivo a nivel regional que permita llenar las exigencias competitivas del mercado laboral internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional Constituyente 1985. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.
- Ballbé, M., & Franch, M. (2002). *Manual de Derecho Administrativo*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Camara del Agro. (s.f.). <https://www.camaradelagro.org/>.
Obtenido de <https://www.camaradelagro.org/>: <https://www.camaradelagro.org/>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Katun nuestra Guatemala 2032*. Guatemala.
- DECRETO NÚMERO 10-2012, LEY DE ACTUALIZACIÓN TRIBUTARIA. (2012). *LEY DE ACTUALIZACIÓN TRIBUTARIA*. Guatemala.
<https://www.usa.gov/es/salario-minimo>. (2023).
<https://www.usa.gov/es/salario-minimo>. Obtenido de

La implementación de la metodología sobre presupuesto por resultados, y sus resultados como herramienta estratégica para impulsar el desarrollo en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

<https://www.usa.gov/es/salario-minimo>.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2022). *Informe Anual de Labores 2022*. Guatemala.

Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2013). *GUIA CONCEPTUAL DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS PARA EL SECTOR PÚBLICO DE GUATEMALA*. GUATEMALA.

Rothbard, M. N. (2004). *EL HOMBRE, LA ECONOMÍA Y EL ESTADO*. Buenos Aires: Eseade.

UNESCO. (2019). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019: La educación no puede esperar*.