

Análisis de los planes de gobierno de la UNE y de VAMOS

¿Constituyen una oferta electoral que atiende las preocupaciones sociales y es fiscalmente viable?

Ricardo Barrientos

Guatemala, Centroamérica, 7 de agosto de 2019

Objetivos

- Revalorizar el trabajo de los partidos políticos por elaborar y someter al escrutinio ciudadano documentos formales con sus planes de gobierno
- Asumirlos como la expresión concreta de los compromisos que están asumiendo en caso resulten electos
- Usar estos documentos como herramienta para auditar socialmente al ganador en el poder
- Aportar a lograr en Guatemala una democracia madura y funcional, ganándole terreno a la demagogia

Contenido

1. Una primera conclusión general: sustento técnico fiscal débil
2. Universalidad versus focalización: el rol del Estado, el mercado y la familia en los planes de gobierno
3. Los ODS y la Agenda 2030: propuestas necesarias, pero insuficientes para cumplirlos
4. Recuperación de la carga tributaria sin propuestas creíbles
5. Temas transversales
6. Agravante: condiciones fiscales actuales en deterioro

1. Una primera conclusión general: sustento técnico fiscal débil

En general, ambos planes de gobierno carecen de sustento técnico fiscal sólido

- La gran mayoría de propuestas contenidas en ambos planes:
 - No fijaron metas
 - No estimaron los costos fiscales de alcanzarlas
 - No identificaron las fuentes de financiamiento para cubrir esos costos
- Esta falencia se refleja en un énfasis en las propuestas que implican gasto público, con descuido notorio en las propuestas para incrementar los ingresos
 - Especialmente los tributarios, la principal fuente de financiamiento del gasto público

2. Universalidad versus focalización: el rol del Estado, el mercado y la familia en los planes de gobierno

Dos visiones ético políticas que siguen modelos de sociedad distintos

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">• Se aproxima hacia un modelo con fuerte presencia del Estado• El Estado como proveedor del bienestar y garante de la igualdad y universalidad<ul style="list-style-type: none">• Enfoque basado en derechos• Complementado con acciones focalizadas que jerarquizan necesidades• Familia: titularidad de derechos a las mujeres y hombres<ul style="list-style-type: none">• Mujeres sustentadoras, rompiendo rol tradicional de cuidadoras	<ul style="list-style-type: none">• Apunta hacia un modelo centrado en el mercado y en un Estado subsidiario• Acciones focalizadas basadas en necesidades• Familia: programas que potencian el rol tradicional de las mujeres como madres cuidadoras<ul style="list-style-type: none">• Excluidas del rol sustentador y del mercado e invisibilizándolas como ciudadanas• Con excepción de algunos programas de empleo (apoyo a madres trabajadoras)

3. Los ODS y la Agenda 2030: propuestas necesarias, pero insuficientes para cumplirlos

ODS 1 (fin de la pobreza): tensión entre universalidad (derechos) y focalización (necesidades)

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">• Abordaje explícito integral y universal <i>sostenible</i> de servicios públicos• Complementado por 8 programas focalizados<ul style="list-style-type: none">• Protección social y económica, de primera y segunda generación• Recuperación del Mides, creación del RUB, temporalidad y gradualidad• Universalización puede implicar costo fiscal mayor, pero ambos carecen de estimaciones técnicas• Universalizar la seguridad social y reingeniería del IGSS• Disipar desigualdades con gasto público• No incluye medidas para incrementar la progresividad ni el efecto redistributivo del sistema tributario	<ul style="list-style-type: none">• Redes de protección social y programas sociales subsidiarios, temporales y condicionados<ul style="list-style-type: none">• Evitar codependencia y asistencialismo• Complementados con programas de formación familiar• Fortalecimiento institucional• Coordinación Ejecutivo – Municipalidades para implementar programas sociales• Contratación colectiva de seguros privados con incentivos fiscales, reformas para acceso de independientes e informales• No incluye medidas redistributivas vía gasto público• No incluye medidas para incrementar la progresividad ni el efecto redistributivo del sistema tributario

ODS 2 (hambre cero): la lucha contra la desnutrición crónica infantil

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">• Propuestas:<ul style="list-style-type: none">• Abastecimiento de agua potable y drenajes• Alimentación directa y alimentos por trabajo• Producción agrícola y forestal• Reorientación 1^{er} nivel atención salud para ventana de los 1,000 días• Incrementar coordinación programas sociales y ministerios• Propuestas con potencial positivo, pero no articula un plan integral	<ul style="list-style-type: none">• Propuestas:<ul style="list-style-type: none">• Refacción escolar en preprimaria y primaria• Desayunos y refacciones reforzadas• Fortalecer programa específico en municipios con más pobreza y pobreza extrema• Alimentos fortificados para familias más vulnerables• Nutrición de embarazadas, adolescentes e infantes• Muchos, programas ya existentes, y tampoco articula

ODS 3 (salud y bienestar): tensión entre los roles del Estado y el sector privado

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">•Salud, uno de los principales aspectos del eje de protección y seguridad social•Estrategia de <i>Atención Primaria en Salud Renovada</i> en 2 etapas:<ul style="list-style-type: none">•Necesidades básicas•Cobertura universal del 1^{er} nivel, programa <i>Médico en tu casa</i>•Recuperar infraestructura del 2^{do} nivel: horarios extendidos y reapertura servicios en CAP, CAIMI y CUM•3^{er} nivel de atención: 2 hospitales, policlínicas y plan maestro de infraestructura•Ley de medicamentos y reformas a la carrera administrativa del MSPAS•No toma en cuenta hoja de ruta existente en MSPAS para 1er y 2do niveles de atención	<ul style="list-style-type: none">•Salud, con importancia estratégica•Fortalecimiento del sistema de salud vía tercerización (<i>outsourcing</i> o subcontratación) de servicios privados<ul style="list-style-type: none">•Icefi considera preocupante la propuesta: riesgo de privatización <i>de facto</i>•Prestación de servicios de salud condicionada a rentabilidad para el proveedor privado•No reconoce la salud como derecho•Malas experiencias con tercerización de servicios de salud: corrupción y rectoría del MSPAS aún más débil•Descentralización no a costa de debilitar el aparato público•CPR: Estado es garante del derecho fundamental de la salud

ODS 4 (educación): tensión entre los roles del Estado y el sector privado

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">• Enmarcado en el esquema de ejecución presupuestaria existente• Pese a abundancia de propuestas, carecen de sustento técnico fiscal<ul style="list-style-type: none">• Ignora un impacto fiscal evidente• Incluyen propuestas de educación bilingüe intercultural• Propuestas no apuntan a cumplir el ODS4 (educación universal en 2030)	<ul style="list-style-type: none">• Propone usar el <i>leasing</i> público para incrementar y mejorar la infraestructura educativa<ul style="list-style-type: none">• Impulsaría en el Congreso una ley específica dentro del «marco amigable para la inversión»• Carecen de sustento técnico fiscal, pues no incluye análisis del impacto fiscal• Propuestas no apuntan a cumplir el ODS4 (educación universal en 2030)

ODS 4 (educación): el caso especial de la Educación Bilingüe Intercultural (EBI)

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">• No parte de la EBI como política nacional obligatoria (AG 22-2004)<ul style="list-style-type: none">• Varias propuestas dentro de una estrategia para centros en contacto con dos idiomas	<ul style="list-style-type: none">• No parte de la EBI como política nacional obligatoria (AG 22-2004)<ul style="list-style-type: none">• Se limita a eliminar obstáculos a la participación de comunidades indígenas

- Sin sustento técnico y sin asumir la EBI como política nacional obligatoria, ambas propuestas son discursivas.
- No avanzan a garantizar la EBI como un derecho.

ODS 8 (empleo decente): reconocido como prioritario pero propuestas incompletas e insuficientes

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">• Corredores económicos con zonas francas en zonas fronterizas y rurales• Programa <i>Empleo Joven</i><ul style="list-style-type: none">• <i>Subvenciones a empresas 50% de salario mínimo por cada primer empleo joven</i>• Personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none">• Abarca más sectores, propuesta más completa<ul style="list-style-type: none">• Incluye algunos indicadores de efectividad• Flexibilidad laboral, salarios diferenciados y jornadas a tiempo parcial<ul style="list-style-type: none">• Riesgo de vulneración de derechos

- Ambas incluyen **incentivos fiscales**: visión anacrónica
- Ambas proponen ampliar cobertura del Intecap: capacitación
- Ambas omiten:
 - Estimación de costos e identificación de fuentes de financiamiento
 - Problemas como la precarización laboral, cobertura de SS, mejora de la calidad de los empleos,

ODS 9 (industria, innovación e infraestructura)

UNE

- Prioridad para inversión pública en infraestructura vial
 - Presupuesto ordinario para el CIV para recuperar 4,000 Km de red vial primaria y secundaria
 - Asignación extraordinaria Q 5 millardos anuales con bonos del Tesoro para 1,600 Km red vial nueva, anillos regionales, 2,000 Km de caminos rurales, estudio primera fase metro riel
- Avance para reducir brecha, pero insuficiente
- Dudoso financiamiento adicional: ¿sostenible?

VAMOS

- Innovación con prioridad
- Transformación productiva
 - Sin estimar costo fiscal importante
 - No incluye intervención del Gobierno para mejorar competitividad
- Mejora red vial que comunica
 - Puertos, fronteras, FTN, FTS y otras carreteras
 - Red vial inconclusa y nueva
 - Anillos metropolitanos
- Concesiones al SP nacional o extranjero
 - Además de carreteras, Aeropuertos y puertos marítimos

ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles)

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">• Acceso a vivienda popular con tasa preferencial vía el Instituto de Ahorro y Vivienda• Sin profundizar, sí identifica fuentes y mecanismos de financiamiento<ul style="list-style-type: none">• Subsidios, créditos, tasas de interés preferenciales y ahorro• <i>Leasing</i> de vivienda, pero detallar legislación• Algunas medidas no son competencia del Ejecutivo• Propuesta incompleta, porque no midió el impacto fiscal de estos mecanismos de financiamiento	<ul style="list-style-type: none">• Medidas de oferta y demanda• Sin profundizar, identifica fuentes y mecanismos de financiamiento<ul style="list-style-type: none">• Créditos y tasas de interés preferencial• Subsidiar 25% del valor de viviendas populares y 15% de clase media• Exención de ISR para intereses de entidades que integren fondo de garantía• Impulsar en el Congreso <i>Ley de Planeamiento de Zonas Urbanas</i>• Las propuestas tienen impactos fiscales importantes que no se cuantificaron• Debido a que las propuestas son más amplias y complejas, se presume un costo fiscal más alto

4. Temas transversales

Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA)

- Ambos planes incluyen propuestas, pero dispersas
 - Implícitas en salud, educación, seguridad alimentaria, etc.
 - No articulan una política integral
- No vinculan IPNA con *Agenda 2030*
 - Cumplimiento de los 17 ODS para niñas, niños y adolescentes es incierto
- Al carecer de propuestas integradas, riesgo de insuficiencia
 - Un enfoque integral capaz de cumplir los 17 ODS requeriría, además de inversiones en salud y educación:
 - Reducción de desigualdades, acceso a más espacios recreativos de cultura y deportes, prevención de la violencia, entre otros.
 - También riesgo de desaprovechar bono demográfico

Medio ambiente y recursos naturales

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">•Sector forestal•Fortalecimiento del MARN y Conap•En cambio climático, mejorar resiliencia y adaptación en el ámbito agropecuario<ul style="list-style-type: none">•Pero no considera sectores como energía y de transporte•No abordan aspectos críticos<ul style="list-style-type: none">•Desafíos que megaproyectos extractivos y energéticos para prevención, atención y solución de conflictos socioambientales•Opacidad e incapacidad estatal para la regularlos•Incapacidad para mitigar posibles impactos ambientales negativos	<ul style="list-style-type: none">•Iniciativas para protección, conservación y gestión responsable del medio ambiente y los recursos naturales<ul style="list-style-type: none">•Protección de la Reserva de la Biosfera Maya•Estrategia de gestión de riesgo<ul style="list-style-type: none">•Conocimientos sobre el riesgo•Fortalecimiento institucional para responder ante emergencias y desastres,•Cultura de prevención•Propone indicadores de seguimiento, no fija metas•Ignora la vulnerabilidad de Guatemala al cambio climático<ul style="list-style-type: none">•No incluye medidas de adaptación o mitigación•Promueve actividades mineras, petroleras y generación eléctrica<ul style="list-style-type: none">•Pero no especifica cómo garantizará respeto a comunidades y minimizará impacto ambiental

Igualdad e Interseccionalidad

UNE

- Se aproxima a una visión interseccional de la desigualdad y reconoce explícitamente las desigualdades de género
- Atiende consecuencias de las desigualdades, no causas
 - Aunque promueve mujeres sustentadoras, no promueve el rol cuidador de los hombres
- No incluye aporte Estatal para servicios integrales de cuidado
- No proponen equiparar salarios para hombres y mujeres
- Insuficiente para cumplir ODS 5 (igualdad de género) y ODS 10 (reducción de desigualdades)

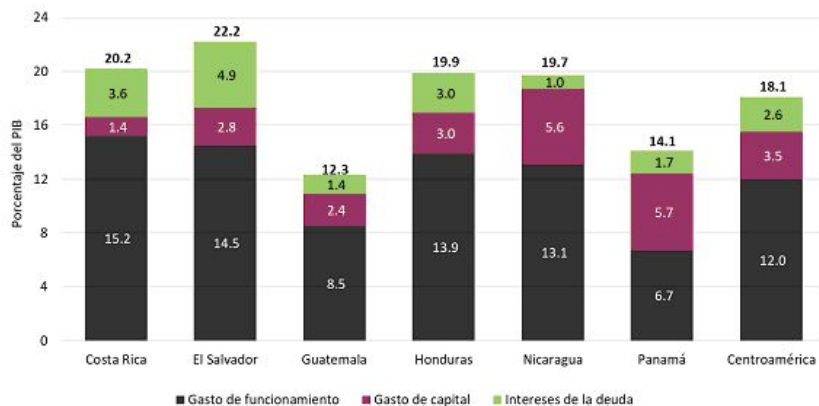
VAMOS

- Reconoce desigualdades por clase social, edad, discapacidad o pueblos indígenas
 - Pero no explícitamente las de género
- Atiende consecuencias de las desigualdades, no causas
 - Promueve rol tradicional de mujeres cuidadoras (PTMC). No promueve hombres cuidadores
- No proponen equiparar salarios para hombres y mujeres
- No incluye aporte Estatal para servicios integrales de cuidado
- Insuficiente para cumplir ODS 5 (igualdad de género) y ODS 10 (reducción de desigualdades)

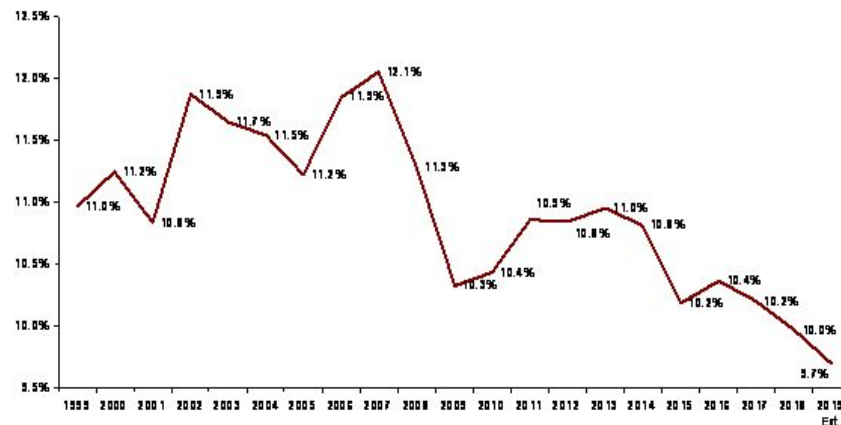
5. Agravante: condiciones fiscales actuales en deterioro

Gasto público estancado y el más bajo de la región, carga tributaria en picada y déficit creciente

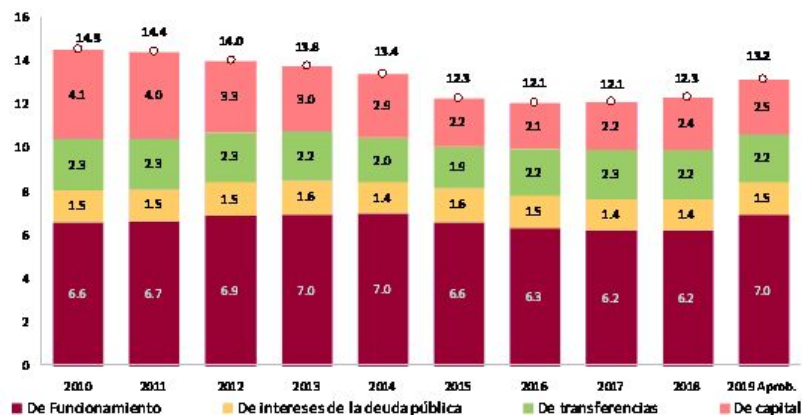
Centroamérica: gasto del Gobierno Central como porcentaje del PIB, 2018



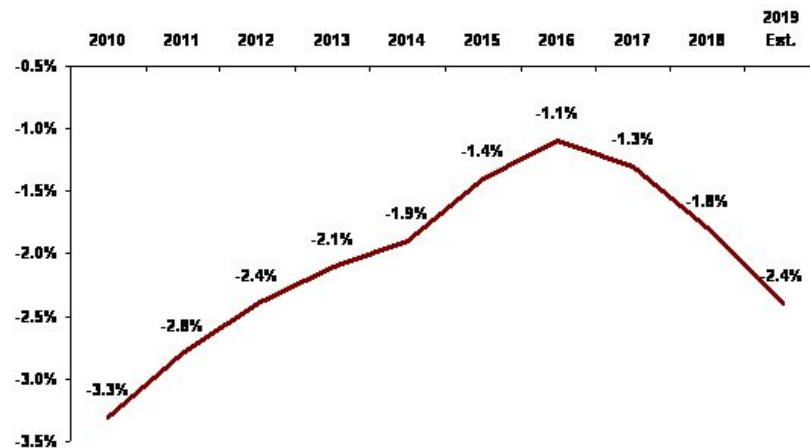
Guatemala: carga tributaria del Gobierno Central 1999-2019



Guatemala: gasto del Gobierno Central como porcentajes del PIB 2010-2019



Guatemala: déficit fiscal del Gobierno Central como porcentajes del PIB 2010-2019



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales

La viabilidad financiera depende de recuperar la carga tributaria y rescatar la SAT

- Es poco probable (o imposible) rescatar la SAT en 2020
 - No es fácil, ni rápido ni barato
 - La UNE demuestra cierto conocimiento de esta realidad
 - Un incremento en la carga tributaria demorará más de un ejercicio fiscal
 - El endeudamiento al inicio del nuevo gobierno es inevitable
- Vamos propone facilitar trámites burocráticos y usar la factura electrónica
 - No cuantifica el costo de estas acciones
 - Pero ofrece elevar la carga tributaria a 14% en 2023: una propuesta demasiado ambiciosa, técnicamente dudosa
- La situación se agrava porque ambos proponen abundantes exenciones, privilegios fiscales y otros tratamientos tributarios diferenciados. Vamos más agresivo que la UNE
 - Los planes son contradictorios: reconocen la necesidad de recaudar más, pero proliferan las filtraciones tributarias

Efectividad y Eficiencia del Gasto Público

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">• Política de tolerancia cero a gastos superfluos o injustificados• Plan general de optimización del gasto y avanzar en la GPR• Agilizar adquisiciones públicas con énfasis en rubros estratégicos<ul style="list-style-type: none">• Infraestructura vial, educación y salud• Nuevo modelo de contratación para infraestructura vial• Sistema de control de inventarios de insumos y medicamentos en el MSPAS• RUB en el Mides• Corregir funcionamiento de fideicomisos públicos• Nueva legislación de servicio civil, adquisiciones públicas y medicamentos<ul style="list-style-type: none">• Transparencia, competitividad, eficiencia y eficacia• Superintendencia de Competencia, complemento a DIGAE/Minfin	<ul style="list-style-type: none">• Política de orientación estratégica del gasto<ul style="list-style-type: none">• Prioridad para educación, salud, nutrición, infraestructura y justicia• Suprimir programas inefectivos o ineficientes, y gastos no esenciales• Sistema nacional de planificación y desarrollo<ul style="list-style-type: none">• Separar Segeplan: Ministerio de Planificación y Desarrollo y Agencia Guatemalteca de Cooperación Internacional para el Desarrollo• Mejorar el SNIP• Nueva legislación de servicio civil y adquisiciones públicas<ul style="list-style-type: none">• Publicidad máxima de las contrataciones, garantía de equidad en procesos competitivos y eficiencia y eficacia

Transparencia y lucha contra la corrupción

UNE	VAMOS
<ul style="list-style-type: none">•No propone política nacional ni define institucionalidad responsable dentro del Ejecutivo•Normativa para publicar declaraciones de probidad y de conflicto de interés•Cultura de integridad compartida empresa-gobierno, con mecanismos de transparencia tributaria•Auditorías preventivas y fortalecimiento de la CGC•Apoyo presupuestario al MP, unidades de probidad y anticorrupción en cada ministerio y secretaría con convenios con la Fiscalía contra la Corrupción•Consulta popular para entidad <i>similar</i> a la Cicig•No propone fortalecer a PDH como garante de la LAIP	<ul style="list-style-type: none">•No propone política nacional ni define institucionalidad responsable dentro del Ejecutivo•Código de ética para empleados y funcionarios públicos, ente responsable de aplicarlo, y sistema nacional de principios, valores y ética<ul style="list-style-type: none">•Pero no lo propone como reformas a la <i>Ley de Probidad</i>•Auditorías preventivas y fortalecimiento de la CGC<ul style="list-style-type: none">•Instituto de auditores internos del sector público para estandarizar los procedimientos y coordinar con la CGC•Mejor capacidad para auditoría interna•Apoyo presupuestario al MP, garantizando autonomía, seguridad y mejorando nombramiento de fiscales<ul style="list-style-type: none">•Sin embargo, no es competencia del Ejecutivo•No menciona a la Cicig ni propone alternativa•No propone fortalecer a PDH como garante de la LAIP



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org