

Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

Boletín No. 12

Análisis del Presupuesto General del Estado de Guatemala aprobado para 2013

Enfocado en la niñez y adolescencia y en seguridad alimentaria y nutricional

Coordinación

Jonathan Menkos Zeissig – *Director ejecutivo, Icefi*

Investigación y redacción

Jonathan Menkos Zeissig – *Director ejecutivo, Icefi*

Mark Peñate Castro – *Asistente de investigación, Icefi*

Colaboraron también

Alejandra Contreras de Álvarez– *Economista investigadora, Icefi*

Enrique Maldonado – *Economista investigador, Icefi*

Ricardo Barrientos – *Economista senior, Icefi*

Supervisión

Iván Yerovi – *Representante adjunto en Guatemala, Unicef*

Julián Duarte – *Especialista en monitoreo y evaluación, Unicef*

Aridane Hernández – *Consultor en monitoreo y evaluación, Unicef*

Fotografía de portada

Rolando Chews Klée

Edición:

Isabel Aguilar Umaña

Producción Editorial

Adelma Bercián – *Directora de Comunicación, Icefi*

Administración

Iliana Peña de Barrientos – *Coordinadora administrativa y financiera, Icefi*

Guatemala, Centroamérica, diciembre de 2013



El contenido y las opiniones de este documento son responsabilidad de los autores, y no representan la opinión de la Embajada de Suecia en Guatemala.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a las direcciones electrónicas comunicación@icefi.org, info@icefi.org. Puede descargar la versión electrónica en <http://www.unicef.org/guatemala/spanish/> y en www.icefi.org.

Análisis del Presupuesto General del Estado de Guatemala aprobado para 2013

Enfocado en la niñez y adolescencia y en seguridad alimentaria y nutricional

RESUMEN

Guatemala contará en 2013 con un presupuesto de Q13,634.5 millones destinados a la niñez y adolescencia. Esta inversión representará 3.2% del PIB, cifra que no muestra cambios en relación a 2012 y es apenas superior en 0.2% del PIB en comparación a 2011. Se estima que como porcentaje del presupuesto total del Gobierno Central, este rubro representará alrededor del 20.4%. Diariamente se invertirán apenas Q5.10 por cada niño, niña o adolescente, lo cual deberá alcanzar para satisfacer las necesidades en salud, educación, nutrición, dotación de agua potable y otros servicios básicos para garantizar sus derechos. Las cifras obtenidas muestran un deterioro en la asignación para este segmento poblacional, ya que los recursos destinados a la niñez y adolescencia se incrementan en menor proporción al resto de sectores. Garantizar los derechos de los niños y niñas, y de la sociedad en su conjunto requiere una política fiscal diferente, con la capacidad para orientar los recursos hacia las prioridades sociales, de garantizar su suficiencia, así como los mecanismos de transparencia y calidad para un gasto adecuado.

Palabras clave: adolescencia, inversión, Guatemala, niñez, política fiscal, presupuesto público

ABSTRACT

In 2013 Guatemala will have a public budget of Q 13,634.5 million aimed at children and adolescents. This investment represents 3.2% of the GDP, figure that does not show any change in comparison to 2012. It is estimated that as a percentage of the total budget of the central government, the spending in children and adolescents represents about 20.4%. In that regard, Q5.10 will be the daily amount invested for each child or adolescent, which should meet the needs of health, education, nutrition, drinking water supply and other basic services to ensure the accomplishment of their rights. The figures obtained show a deterioration in the allocation of resources for this population segment, as the investment in children and adolescents is increased in a smaller proportion compared to other sectors. Guarantee the rights of children and the society as a whole requires a different fiscal policy in order to ensure the adequacy of resources, the mechanisms of transparency, as well an appropriate quality of spending. Only then we can build together the project of nation we deserve.

Key words: adolescence, childhood, investment, fiscal policy, Guatemala, public budget, social protection.



©UNICEF/Claudio Versiani

ÍNDICE

Presentación	06
Introducción	08
I. Principales consideraciones sociales, económicas y políticas para 2013	10
1.1 Contexto social	11
1.2 Contexto económico internacional	12
1.3 Contexto económico nacional	14
a. Inflación y bajos salarios: ingredientes nocivos para el bienestar social	15
1.4 Contexto Político	18
II. Presupuesto aprobado para 2013	21
2.1 Aspectos Macroeconómicos	22
2.2 Ingresos Públicos	23
2.3 Gasto Tributario	26
2.4 Inversión Pública	26
2.5 Compromisos de gasto	30
2.6 Déficit fiscal	31
2.7 Deuda Pública	31
III. El presupuesto enfocado en la niñez y adolescencia para 2013	34
3.1 Inversión directa en niñez y adolescencia según institución	37
a. Ministerio de educación	37
b. Ministerio de desarrollo social	39
c. Ministerio de salud y asistencia social	40
d. Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	40
3.2 Resultados, actividades, metas y recursos previstos relacionados con la inversión directa en niñez y adolescencia para 2013	41
IV. Presupuesto para seguridad alimentaria y nutricional	46
4.1 Inversión en salud en el contexto de la SAN	47
V. Estimación de intervenciones adicionales en salud, nutrición y educación	49
VI. El presupuesto 2013 y la transparencia	52
Conclusiones y recomendaciones	54
Referencias bibliográficas	55
Anexos	57

PRESENTACIÓN

En 2013, las perspectivas internacionales continuarán siendo poco halagüeñas. Sin embargo, el potencial productivo y comercial del país, en conjunto con las posibles medidas para reconstruir lo dañado por el reciente terremoto en el occidente del país, permitirá un crecimiento económico mayor al promedio mundial. Aún así, será necesario que las autoridades públicas observen con cuidado el desempeño macroeconómico, con el fin de contar con un plan B, menos optimista, que permita reconocer de antemano las acciones públicas a tomar ante una recaída económica mundial.

En el ámbito político, la administración gubernamental del presidente Pérez arrancó, al inicio de 2012, con ímpetu, logrando que el Congreso de la República demostrara una actividad parlamentaria intensa, y con ello avanzar en la agenda legislativa sustantiva. La legislación aprobada en esta fase inicial incluyó el presupuesto para 2012, la reforma tributaria, la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social (Mindes), la ratificación del Estatuto de Roma, y, la creación del Consejo Económico y Social de Guatemala, entre otros.

Aún reconociendo las dificultades propias del quehacer público, la presente Administración todavía cuenta con tiempo para concretar algunas de sus promesas de campaña y cimentar las bases para políticas públicas más efectivas y transparentes en el mediano plazo. Para que este escenario sea probable, se deberá avanzar prontamente tanto en la definición de un plan de desarrollo que abra las puertas al consenso social y a la toma de decisiones políticas de mediano plazo, como liderar políticamente los esfuerzos por aprobar las leyes que regulan el secreto bancario y reorientan las reglas del juego en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Los indicadores sociales de Guatemala, obligan a todos sus ciudadanos a actuar prontamente. Persisten retos de cobertura y calidad en el sistema educativo, principalmente en los territorios rurales y entre grupos indígenas. Estas desigualdades, que mantienen fuera de la escuela a más de 900,000 adolescentes y jóvenes, también se pueden observar en el acceso a la salud y la alimentación. De ahí la importancia de analizar el presupuesto público de la Nación.

De los Q 66,985.4 millones (15.8% del PIB) aprobados como techo presupuestario para 2013, se destinarán Q 13,634.5 millones (3.2% del PIB) para satisfacer las necesidades directas de la niñez y la adolescencia guatemalteca. El gasto diario promedio por niño, niña y adolescente

representará apenas Q5.10. Aunque continúa su tendencia a aumentar, estos recursos son insuficientes para financiar el acceso, con calidad y pertinencia, de todos los niños y adolescentes a bienes públicos tales como la educación, la salud o la seguridad alimentaria.

En un ejercicio realizado para estimar lo que costaría cumplir los compromisos en educación, salud, alimentación, seguridad, infraestructura y medioambiente, asumidos en la reciente campaña electoral por los partidos políticos, se determinó que se necesitaría incrementar el presupuesto del tradicional 15% del PIB a cerca de un 18.5%. En este segundo año de gobierno, persisten, en el presupuesto de la Nación, dificultades no solo en la recaudación de ingresos sostenibles para el Estado, sino que también en la posibilidad de asignar dichos recursos en los programas y actividades más acertados para enfrentar la realidad. Es por ello que, Guatemala, necesita continuar afinando los engranajes de su política fiscal.

En el corto plazo se requiere reformas legales que redefinan las prioridades y los compromisos de gasto al tiempo en que se crean procesos de evaluación de impacto de las políticas públicas y se continúa avanzando en las reglas que norman la transparencia. Para políticas públicas más acertadas y recursos financieros mejor empleados, será necesario avanzar en reformas que garanticen empleados y funcionarios públicos honrados, bien capacitados para ejercer sus funciones y dignamente retribuidos.

Los retos continúan siendo de gran calado y se necesitará de una sociedad que busque los mecanismos democráticos para pasar del discurso a la acción y para que prevalezcan los intereses sociales por encima de los particulares. Es tiempo de que los guatemaltecos construyan su futuro empleando la sabiduría de sus ancestros. El conocimiento científico de las y los abuelos mayas y su particular visión del mundo y la naturaleza, que han heredado a sus descendientes, nos ha revelado el final de un ciclo de 5,200 años (13 Bak'tun) y el inicio de una nueva era, que será conocida como 14 Bak'tun.

Si en los primeros días del 13 Bak'tun el maíz rojo, negro, blanco y amarillo fue amasado para la creación del hombre y la mujer, los días iniciales de este nuevo Bak'tun deben servir para aglutinar los ideales democráticos, el respeto por los derechos humanos, la voluntad política y el clamor por la justicia y la igualdad con el fin de construir una Guatemala en la que todos y cada uno de sus miembros, en especial sus niñas, niños y sus adolescentes, tenga la oportunidad de edificar plenamente un proyecto de vida, alejado de la pobreza, el hambre, la enfermedad y la ignorancia.

Christian Skoog

Representante de Unicef en Guatemala

Jonathan Menkos Zeissig

Director Ejecutivo Icefi

INTRODUCCIÓN

Guatemala, uno de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo, tendrá en 2013 cerca de 15.4 millones de habitantes, de los cuales casi la mitad serán niños, niñas y adolescentes, y más del 17% serán menores de 5 años.

Las últimas estadísticas para 2012¹ revelan que 19% de los niños y niñas comprendidos entre los 7 y 14 años de edad se desempeñan en el mercado laboral, en donde la mayor tasa de ocupación se registra en el área rural. Estos niños y niñas, que en el mejor de los escenarios debiesen estar asistiendo a la escuela, gozando de una vida digna y realizando actividades acordes a su edad, devengan en promedio un salario de aproximadamente Q415 mensuales (USD 53).

Lamentablemente aún no se dispone de una actualización de la Encuesta Nacional de Salud Materno e Infantil (Ensmi). Sin embargo, asumiendo que las condiciones de la Ensmi 2008/2009 permanecen constantes, Guatemala contará el próximo año con 1.3 millones de niños y niñas, menores de cinco años padeciendo desnutrición crónica. Un mal que una vez más refleja las grandes brechas existentes y los profundos niveles de inequidad social que privan de sus derechos a millones de niños y niñas, generando en el largo plazo una agudización de los problemas de la sociedad.

En un país en donde muere un niño cada 30 minutos y donde 3 madres mueren cada dos días por causas en su mayoría prevenibles, relacionadas con el hambre y con la falta de acceso a servicios básicos, existe una gran necesidad colectiva que nos invita a ser partícipes de la solución a esta problemática. En este sentido, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) han desarrollado una serie de investigaciones encaminadas a dimensionar la amplitud y profundidad de dicha problemática y a generar propuestas enfocadas en solventar los principales retos que se deben afrontar para la realización de los derechos de este segmento tan importante de la población.

El presente boletín se enfoca en el análisis del presupuesto público del Gobierno Central orientado hacia la niñez y la adolescencia. Los resultados obtenidos indican que por cada quetzal que se espera gastar en 2013, 20 centavos serán destinados al gasto directo en niñez y adolescencia. Esto representa un gasto diario de aproximadamente Q5.1 para cada uno de esos 7.3 millones de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años, y deberá cubrir necesidades de educación, nutrición, salud, saneamiento y protección social.

¹ Instituto Nacional de Estadística (2012): Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI-2012), noviembre. Dicha encuesta establece como trabajo infantil «aquel que priva a los niños de su infancia y su dignidad, impide que accedan a la educación y se lleva a cabo en condiciones perjudiciales para su salud y desarrollo social».

Visto desde la óptica sobre hacia dónde se enfoca el gasto público, los resultados obtenidos muestran una reducción en los recursos destinados a la niñez y adolescencia y por lo tanto un presupuesto público destinado más hacia el resto de la población. Cabe mencionar que han existido esfuerzos destinados a fortalecer tan importante rubro, sin embargo, estas asignaciones crecen de manera menos que proporcional al resto de gastos.

En materia fiscal el 2013 posee una característica diferente debido a que se aprobó la Ley de Actualización Tributaria, lo cual se concibe como un paso en la dirección correcta. Sin embargo, los recursos destinados a la niñez y adolescencia (vistos como porcentaje del PIB) parecen no variar, ya que se mantienen en 3.2% al igual que en 2012. Además, esta actualización ha representado mejoras en términos del gasto tributario, ya que en el caso de los impuestos directos dicho indicador ha disminuido de 6.0% a 2.2% como porcentaje del PIB. Sin embargo, aún hay materia pendiente que discutir ya que de manera comparativa, el gasto tributario previsto para 2013 será 1.8 veces mayor al presupuesto destinado a educación; 4.1 veces el presupuesto destinado a salud y 3.5 veces el presupuesto destinado al combate del hambre.

El contenido del presente análisis se realiza con la finalidad de poder reflexionar sobre la importancia que la inversión en niñez y adolescencia representa para el país, y por ende no debe concebirse simplemente como un flujo monetario. Es importante recordar que invertir en nuestra niñez y adolescencia significa construir un proyecto de vida como Nación, ya que es imposible alcanzar mejores niveles de bienestar a futuro si no se finalizan en el presente todas las limitaciones para crecer y desarrollarse plenamente.



PRINCIPALES CONSIDERACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y POLÍTICAS PARA 2013

1

PRINCIPALES CONSIDERACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y POLÍTICAS PARA 2013

©UNICEF/Rolando Chews

1.1 CONTEXTO SOCIAL

Guatemala, uno de los países con mayores problemas de desigualdad a nivel mundial, espera contar en 2013 con un total de 15.4 millones de habitantes, de los cuales 7.3 millones (47.5%) serán niñas, niños y adolescentes, mientras que 2.7 millones (17.3%) serán menores de 5 años.

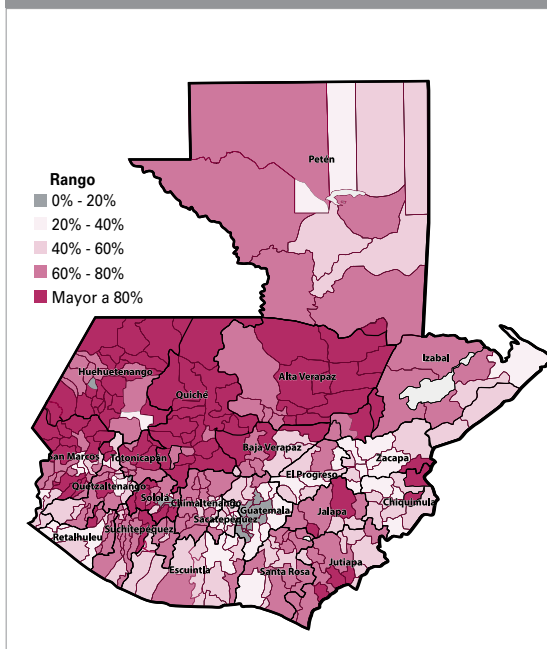
Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011 (Encovi 2011), el 53.7% de la población vive en condiciones de pobreza, mientras que un 13.3% vive en condiciones de pobreza extrema. Los departamentos que poseen mayor porcentaje de pobreza son Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango, Totonicapán, San Marcos y Baja Verapaz.

La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI-2012), revela que el 19% del total de niños y niñas comprendidos entre 7 y 14 años son trabajadores infantiles, es decir aproximadamente 588 mil niños.

En este caso, la mayor tasa de ocupación se registra en el área rural, en donde este segmento poblacional representa el 25% de los trabajadores. Desde una perspectiva étnica se estima que la población indígena representa aproximadamente el 59.6% del trabajo infantil. Así mismo el 67.1% se ocupa en actividades relacionadas con la agricultura. El salario promedio de estos niños y niñas equivale al 20% del salario mínimo establecido para 2012, es decir aproximadamente Q415.0 mensuales (US\$ 53). En adición se estima que el 71.1% son niños y el 28.9% son niñas.

Mapa 1

Guatemala: mapa de pobreza general (rangos de pobreza según población)



Fuente: Icefi/Unicef con base en información proporcionada por el Sistema Nacional de Información Territorial (Sinit). Segeplan 2012.

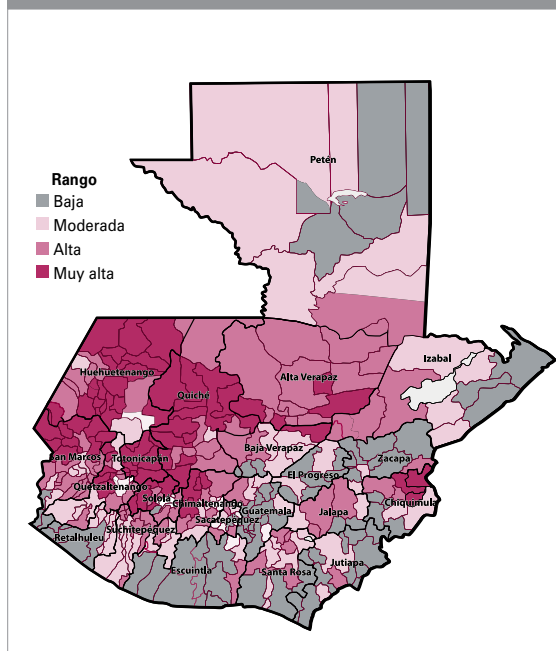
Aún no se dispone de una actualización en la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Ensmi), por lo que se estima que si los datos correspondientes a 2008/2009 permanecen constantes, en el 2013 existirán aproximadamente 1.3 millones de niños y niñas menores de 5 años padeciendo desnutrición crónica. Este flagelo se ve condicionado por fenómenos como: el rezago en el desarrollo rural, la falta de respuestas al problema de la tierra y la exigua producción agropecuaria. Además persisten carencias en oportunidades de empleo y de ingresos suficientes para el bienestar familiar. Estas diferencias explican las grandes divergencias entre

la desnutrición observada en poblaciones urbanas y rurales, en detrimento de estas últimas.²

En la esfera de salud, la Ensmi 2008/2009 permite concluir que cada día nacen en Guatemala alrededor de 1,200 niños y niñas; de los cuales muere uno cada 30 minutos por causas en su mayoría prevenibles y relacionadas con el hambre. De estas lamentables defunciones la mayor parte pertenecen a niños y niñas de raza indígena, que viven en el área rural y que provienen de hogares en condiciones de pobreza. Así mismo, cada 2 días mueren 3 madres dando a luz o después de hacerlo, en su mayoría por hemorragias e infecciones que son prevenibles con una atención adecuada del parto. Ambos tipos de defunciones requieren la mejora en la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de salud.³

Mapa 2

Guatemala: mapa desnutrición según severidad (rangos según severidad)



Fuente: Icefi/Unicef con base en información proporcionada por el Sistema Nacional de Información Territorial (Sinit). Segeplan 2012.

1.2 CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL

A pesar de que los niveles de crecimiento económico mundiales muestran algunas señales de mejora, aún existen dificultades en el escenario económico internacional. El mundo desarrollado, principalmente la Zona Euro, continúa inmerso en un círculo vicioso en el que se combinan altas tasas de desempleo, la incertidumbre sobre el futuro del sector financiero y el continuado proceso de consolidación fiscal, entendido esencialmente, como la reducción o contención del gasto público. En el momento actual, esta mezcla es nociva para el crecimiento económico y la gobernabilidad democrática. Asimismo, sus efectos se están contagiando en otras economías emergentes y en vías de desarrollo, por medio de los canales comerciales y financieros.⁴

Las más recientes proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)⁵ establecen que, en comparación con lo proyectado a inicios del presente año, la Zona Euro parece dar un paso más hacia una recesión en el segundo semestre de 2012, lo que también se confirma en las últimas estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI). Asimismo, se registra una marcada desaceleración económica en muchas economías de Asia y América Latina.

En 2013, la economía mundial crecerá a una tasa de 3.6%, mientras los países en vías de desarrollo lo harán a una tasa promedio de 5.6%.⁶

En el mundo desarrollado, el crecimiento de Estados Unidos estará supeditado no solo a factores externos, como lo que suceda en la Zona Euro, sino también a factores domésticos, tales como los acuerdos políticos que se puedan lograr para evitar una contracción fiscal excesiva,

2 Icefi/Unicef (2011a).

3 Icefi/Unicef (2011c)

4 Véase FMI(2012). Perspectivas de la Economía Mundial. Washington. Octubre.

5 Véase La crisis financiera internacional y sus repercusiones en América Latina y El Caribe, Septiembre 2012. Cepal

6 FMI (2012). Perspectivas de la Economía Mundial. Washington. Octubre.

elevar el techo máximo de deuda pública y acordar cambios en la tributación que eleven los recursos públicos.

Tabla 1

Estimaciones de crecimiento económico, 2011-2013			
Región y país	2011	2012	2013
Mundo	3.8	3.3	3.6
Economías avanzadas	1.6	1.3	1.5
Estados Unidos	1.8	2.2	2.1
Zona euro	1.4	(0.4)	0.2
Japón	(0.8)	2.2	1.2
Bric	5.8	5.5	5.5
Brasil	2.7	1.5	4.0
China	9.2	7.8	8.2
India	6.8	4.9	6.0
Rusia	4.3	3.7	3.8
América Latina y el Caribe	4.5	3.2	3.9
Argentina	8.9	2.6	3.1
Chile	5.9	5.0	4.4
México	3.9	3.8	3.5
Centroamérica	4.7	4.2	4.1
Costa Rica	4.2	4.8	4.3
El Salvador	1.4	1.5	2.0
Guatemala	3.9	3.1	3.2
Honduras	3.6	3.8	3.6
Nicaragua	4.7	3.7	4.0
Panamá	10.6	8.5	7.5

Fuente: Icefi/Unicef con base en FMI (2012). World Economic Outlook. Octubre.

En cuanto a las economías emergentes, se destaca que el mayor crecimiento estará abanderado por el dinamismo económico esperado en China, India, Indonesia, Filipinas, Malasia y Vietnam. Sin embargo, es necesario advertir que tanto en China como en India, motores del crecimiento asiático, las condiciones podrían ser menos optimistas en el corto

plazo. En China, el crecimiento podría disminuir ante el endurecimiento de las condiciones crediticias, cuyo objetivo es disminuir el riesgo de una burbuja inmobiliaria. Similar efecto podrían tener en India los incrementos en la tasa de interés de política monetaria, puestos en marcha para contener la inflación, así como el marcado decaimiento de la demanda externa de sus productos.

El crecimiento económico de América Latina y el Caribe, que en 2013 se espera esté entre 3.8 y 3.9%, dependerá, según la Cepal, de las expectativas de un mayor crecimiento de Brasil y Argentina, principalmente por la recuperación de la actividad del sector agrícola en el primero, y de las manufacturas y de la inversión en el segundo.⁷ Asimismo, podrían ser un factor de mayor dinamismo, el aumento de la demanda interna en algunos países de la región como resultado de mejoras en las tasas de empleo, el aumento del crédito bancario al sector privado y la estabilidad en los precios de exportación de materias primas. Finalmente, el fortalecimiento de los programas de protección social y de empleo podría potenciar el crecimiento económico, así como una mayor gobernabilidad en la región.

El comercio internacional es un factor esencial para comprender las posibilidades de crecimiento de la mayor parte de economías. En ese sentido, el crecimiento del comercio mundial también muestra un menor dinamismo. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), los volúmenes de comercio internacional mostraron un incremento luego de la crisis, registrando una tasa de crecimiento de casi 14% en 2010; dicha cifra se ubicó en alrededor de 5% en 2011. Para 2012 la OMC estima un crecimiento del comercio mundial de aproximadamente 3.7%, cifra que aún es inferior al promedio registrado en las últimas dos décadas, el cual se situó en 5.1%.

⁷ Cepal (2012). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2012. Santiago de Chile. Diciembre.

Otro factor que juega un papel determinante en el crecimiento económico lo constituye el comportamiento de los precios internacionales del petróleo y de los alimentos. En 2013, se espera que el precio del barril del petróleo ronde los USD100.0. Sin embargo, las turbulencias políticas en los países productores, aunadas a las posibles medidas de estímulo a las economías europeas, China y Estados Unidos, podrían elevar dicho precio.

En cuanto a los alimentos, en julio del presente año, el precio mundial de los alimentos registró un incremento de 6%. Problemas como la sequía en Estados Unidos, dificultades en la producción de Rusia y la alteración en la temporada de lluvias de Brasil son eventos que contribuyeron al alza de los alimentos, particularmente de los cereales, los que registraron un incremento de 17% con respecto al precio observado el año anterior como consecuencia de la merma en su producción. Se espera que los precios comiencen a atenuarse a finales de 2013, si no se dan perturbaciones adicionales.

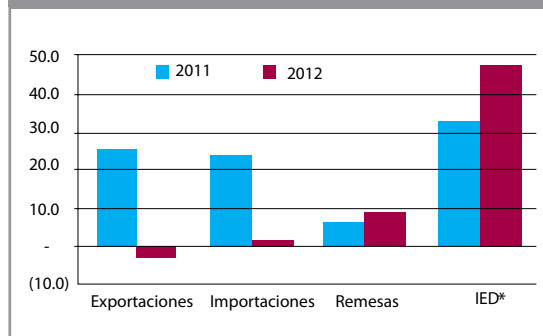
1.3 CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL

Las más recientes estimaciones de crecimiento indican que la actividad económica de Guatemala crecerá en 2013 alrededor de 3.2%,⁸ llegando a representar aproximadamente Q424,119 millones (USD 53,200 millones).

Las últimas estadísticas del Banco de Guatemala (Banguat) indican que la actividad económica del país expresada mediante el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) presentó al mes de octubre una variación interanual de 3.7%.⁹ Particularmente, las actividades que presentan un mayor dinamismo en lo referente a sus variaciones interanuales

Gráfica 1

Guatemala: variación relativa de las exportaciones, importaciones, remesas familiares e inversión extranjera directa, 2011 y 2012
(variaciones porcentuales respecto a montos acumulados a septiembre de cada año)



Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Banco de Guatemala
*Únicamente para la Inversión Extranjera Directa las cifras corresponden al segundo trimestre de cada año

a octubre son: la actividad bancaria con 8.5%, la actividad eléctrica con 8.2%, la actividad industrial con 4.6% y la propiedad de vivienda con 1.4%. En conjunto dichas actividades representan el 41.8% del IMAE. En 2013, se prevé que la actividad económica logre incrementar en el primer trimestre el número de trabajos formales. En materia de comercio internacional, se espera que a diciembre la variación interanual acumulada de las exportaciones sea aproximadamente de 10.5%, mientras que las importaciones de 10%. En lo referente a las remesas familiares, se espera que a diciembre 2013 la tasa de variación interanual del valor acumulado sea de 6%, cifra menor a lo previsto al mismo mes de 2012, lo cual está condicionado por el desempeño laboral estadounidense. Finalmente, en términos inflacionarios se estima que este indicador cerrará en diciembre 2013 en aproximadamente 5.21%.¹⁰

En cuanto al comercio internacional, las exportaciones a octubre de 2012¹¹ mostraron una contracción de 2.1%

⁸ FMI (2012). Perspectivas de la Economía Mundial. Washington. Octubre

⁹ Se refiere a la medición tendencia-ciclo de dicho índice.

¹⁰ Estas estimaciones son realizadas por el Banco de Guatemala. Puede consultarse la presentación "Desempeño macroeconómico reciente y perspectivas". Disponible en: <http://www.banguat.gob.gt/Publica/Conferencias/cbanguat372.pdf>

¹¹ Banco de Guatemala, comentarios al comercio exterior en 2012. Disponible en: http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/estaeco/ceie/CG/2012/nota_comercio_mensual.htm&e=98959

en comparación con el año anterior, situándose en USD 8,462.2 millones. En esta actividad, los principales productos exportados fueron artículos de vestuario (11.9%), café (10.6%), azúcar (8.0%) banano (6.1%), piedras y metales preciosos y semipreciosos (6.1%) los cuales en conjunto representaron el 42.7% del total.

Entre los productos que registraron una disminución se encuentran las piedras y metales preciosos y semipreciosos, que a pesar de su importante participación en las exportaciones, a octubre del presente año muestran una disminución de US\$200.3 millones en comparación al mismo mes del 2011. Le sigue en orden de importancia el café con una reducción de US\$190.2 millones y el caucho natural (hule) con US\$86.6 millones. Los principales destinos de las exportaciones continuaron siendo los Estados Unidos (40.3%), Centroamérica (30%), Eurozona (6.2%) y México (5.4%). En 2013, las estimaciones oficiales registran un incremento de 10.5%.

En lo referente a las importaciones, estas mostraron a octubre de 2012 un incremento de 1.8%, situándose en alrededor de USD 14,151.2 millones en comparación al mismo mes del año anterior. Este comportamiento se vio influenciado principalmente por un dinamismo observado en rubros como bienes de capital para transporte y bienes de consumo no duraderos.

a. Inflación y bajos salarios: ingredientes nocivos para el bienestar social

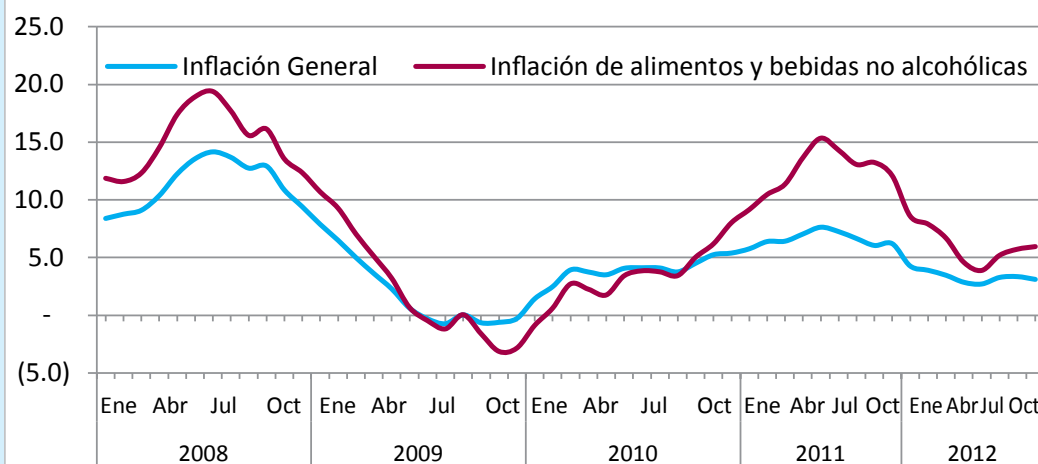
Después de la contracción en el incremento general de precios de alimentos y bebidas no alcohólicas registrado entre mayo y noviembre de 2009, los precios han retornado a su tendencia alcista habitual, en especial durante el primer semestre del 2011 en donde la inflación mensual interanual de este grupo alcanzó 15.3%. Estos constantes incrementos se manifiestan en barreras de acceso para

Los precios de los alimentos y bebidas no alcohólicas van en aumento. Para noviembre 2012 se observa un incremento de 6% en comparación al año anterior.

La inflación interanual es un indicador que permite saber cuánto han variado los precios de diferentes productos con respecto al precio que tenían un año antes. Las últimas cifras de inflación mensual interanual revelan que los precios de los alimentos y bebidas alcohólicas, a noviembre de 2012, han tenido un incremento promedio de 6% con respecto al precio que tenían en noviembre 2011.

Gráfica 2

Guatemala: Inflación interanual general y de alimentos y bebidas no alcohólicas enero 2008 – noviembre 2012



Fuente: ICEFI con base en estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (Ine).

diversos sectores de la población que no poseen suficientes recursos para su alimentación.

A noviembre de 2012,¹² los principales gastos básicos que explican el comportamiento de la inflación en alimentos y bebidas son el tomate, servicios de electricidad, carne de pollo y carne de res, que en total representan 0.14 puntos del total de alzas registradas en dicho mes. Por su parte, las principales reducciones se atribuyen a la gasolina superior y regular y al maíz, representando una disminución de 0.29 puntos de la inflación del mes.

El costo de la canasta básica vital se incrementó en Q22.4 en noviembre de 2012 con relación al mes anterior, y Q353.1 con respecto al mismo mes del año anterior. Al mes de octubre del presente año, se han perdido 8 centavos de poder adquisitivo por cada quetzal, esto comparado con diciembre de 2010. Se estima que el costo diario por familia es de Q86.97, asumiendo que existen 5.3 miembros.

El último reporte sobre la perspectiva de seguridad alimentaria para Guatemala,¹³ elaborado al mes de noviembre por el Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para la Seguridad Alimentaria (MFEWS, por sus siglas en inglés) establece que derivado del terremoto ocurrido el 7 de noviembre se registraron daños en la infraestructura productiva que podrían ocasionar la posibilidad de generar menores ingresos a los hogares más pobres, durante la época de mayor demanda de mano de obra no calificada. Además MFEWS establece que las opciones de los hogares para enfrentar la recuperación post-desastre y la siembra de primera de 2013 se reducirán debido a esto. Dicho evento natural ha dejado como saldo más de 30,336 familias damnificadas en ocho departamentos del nor y suroccidente del país. A la fecha se

reportan 7,050 hogares con daños leves, 8,586 con daños moderados y 6,558 con daños severos y pérdida de bienes, lo que ha ocasionado su reubicación en albergues oficiales y no oficiales.¹⁴ Estimaciones Cepal y el Banco Mundial¹⁵ indican que se necesitan alrededor de Q1,657 millones de quetzales (US\$207 millones) en materia de reconstrucción, de los cuales corresponden al sector social Q1,136 millones; al sector productivo Q24 millones, y a Infraestructura Q497 millones. Del total de daños, el sector vivienda representa cerca del 42.9%.

Tabla 2

Guatemala: costos de reconstrucción originados por terremoto, 2012. (Cifras en millones de quetzales)	
Sector/Subsector	Monto
Social	1,136.0
Vivienda	826.0
Educación	219.0
Salud	54.0
Patrimonio cultural y deportes	37.0
Productivo	24.0
Comercio	14.0
Agricultura	10.0
Infraestructura	497.0
Transporte	167.0
Infraestructura institucional	214.0
Agua y saneamiento	116.0
Total	1,657.0

Fuente: Icefi/Unicef con base en estimaciones de Cepal, BM y Segeplan.

Una de las perspectivas planteadas para 2013, contenidas en el reporte elaborado por MFEWS, establece que existirá una disminución en la cantidad de efectivo generado a través de los jornales y un incremento en los gastos relacionados con los daños causados por el terremoto. De materializarse la entrega de ayuda

12 Véase: Informe mensual. Índice de precios al consumidor, noviembre 2012. Disponible en: <http://www.ine.gov.gt/np/IPC/INFORME%20EJECUTIVO%20%20IPC%20NOVIEMBRE%202012.pdf>

13 Documento disponible en: http://www.fews.net/docs/Publications/Guatemala_FSOU_2012_11_final_es.pdf

14 Ibídem.

15 Cepal, Banco Mundial, Segeplan (2012). Presentación: "Impactos y estrategias para la reconstrucción segura." Noviembre. Disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=816

alimentaria proveniente del gobierno y organismos internacionales, esta compensaría parcialmente el uso de los recursos económicos en bienes no alimentarios. Adicionalmente, se prevé que un porcentaje menor de cultivos de granos básicos se hayan visto afectados por deslizamientos.

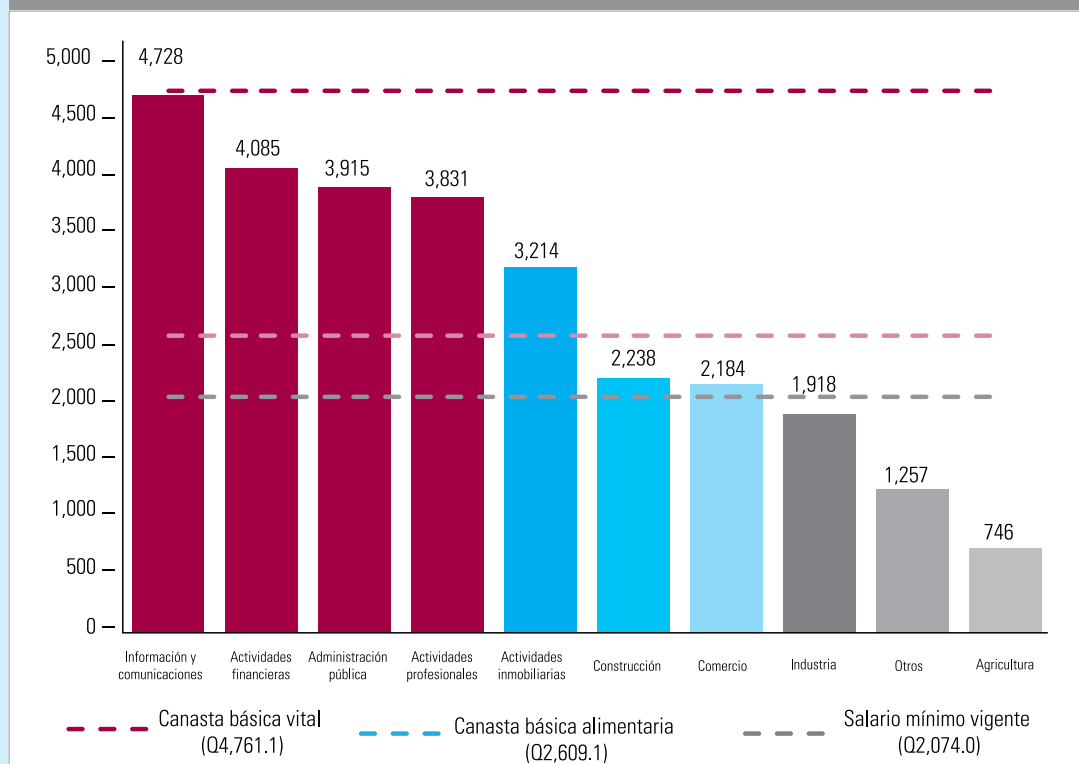
Se prevé que para enero de 2013, con base en un dictamen elaborado por la Comisión Nacional del Salario (CNS) emitido el 14 de diciembre de 2012, el salario mínimo para las actividades agrícolas y no agrícolas (sin incluir bonificación incentivo por Q250.0) será de Q2,171.75 mensuales, lo cual representa un incremento de Q3.4

Los precios aumentan mientras los ingresos de los hogares son bajos

Para noviembre 2012, el INE calcula que el precio de la Canasta Básica de Alimentos para una familia de 5 miembros es de aproximadamente Q2,609.1, mientras la Canasta Básica Vital rondó los Q4,761.1. La última Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), realizada en 2012 por el Ine, revela que la actividad económica donde en promedio se devengan los mayores salarios es información y comunicaciones con Q4,728 mensuales. Por el contrario, los empleos agrícolas obtienen una remuneración promedio de Q746 mensuales. En todos los casos, ninguno de los salarios alcanza para cubrir los costos de la canasta básica vital.

Gráfica 3

Guatemala: Salarios según actividad económica, 2012.



Nota: El salario mínimo es el vigente 2012 y no incluye la bonificación incentivo de Q250.00
 Fuente: Icefi con base en INE (2012). Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos. Octubre.

Canasta Básica de Alimentos (CBA): Es el conjunto de productos alimentarios mínimos que pueden satisfacer las necesidades energéticas y proteínicas de un hogar.

Canasta Básica Vital (CBV): Conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas de bienestar de un hogar (alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud y educación, transporte, y bienes y servicios diversos).

diarios. Por su parte, el salario mínimo para maquilas y exportación (sin incluir bonificación incentivo por Q250.0) se situará en Q1,996.24 mensuales, lo que diariamente representará un incremento de Q3.13.

1.4 CONTEXTO POLÍTICO

La administración gubernamental del presidente Otto Pérez Molina arrancó al inicio de 2012 con ímpetu, logrando que el Congreso de la República demostrara una actividad parlamentaria intensa, y con ello avanzar en la agenda legislativa sustantiva. La legislación aprobada en esta fase inicial incluyó el presupuesto para 2012, la reforma tributaria, la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social (Mindes), la ratificación del Estatuto de Roma, y, la creación del Consejo Económico y Social de Guatemala, entre otros.

Sin embargo, el impulso de los primeros días rápidamente dio lugar a nuevos episodios de parálisis parlamentaria debido al bloqueo, vía interpelaciones, ejercido por la oposición política. Adicionalmente, el Ejecutivo empezó a demostrar serias dificultades administrativas y de gestión. Los porcentajes de ejecución presupuestaria, como indicador de la eficacia de la gestión gubernamental, se ubicaron en 2012 como los más bajos en años recientes, especialmente agudos en ministerios como el de Cultura y Deporte (Micude), Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi) y Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga).

En su primer año de gestión, el gobierno de Pérez lanzó numerosos proyectos de gran envergadura, como lo fueron la propuesta de despenalizar las drogas, reformar la Constitución Política de la República, la reforma educativa, la reforma fiscal integral, la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural, la creación de un ente que centralizara sus esfuerzos por la transparencia y su plan de seguridad y combate al crimen organizado. Sin

embargo, de esta agenda ambiciosa, ha logrado cosechar muy pocos éxitos, quizá los más significativos sean la reforma tributaria (sólo un componente de su «Pacto fiscal para el cambio», quedando sin realizar el resto), y sólo una leve mejora en los índices de criminalidad y violencia.

En proporción casi directa a lo ambicioso de la agenda de reformas del gobierno, han resultado la magnitud del costo y desgaste de reveses como la inconstitucionalidad de la Secretaría de Control y Transparencia, el enfrentamiento por el mecanismo excluyente con el que impulsó la reforma educativa, la mutilación de la propuesta de reformas constitucionales y el rechazo resultante, y el fracaso de la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural, entre otros. De particular relevancia para la opinión pública es el número creciente de escándalos de corrupción y la incapacidad del gobierno en sostener los pocos avances que se habían logrado en materia de transparencia y combate a la corrupción, ya no de materializar los avances ofrecidos en la campaña electoral.

Estos reveses combinados con graves incidentes como la matanza de campesinos pertenecientes a los 48 cantones de Totonicapán, ocurrido en la «cumbre de Alaska» a inicios de octubre de 2012, el impulso a proyectos mineros e hidroeléctricos menospreciando los derechos de las comunidades afectadas y la incapacidad para abordar la problemática agraria han incrementado sustancialmente los niveles de conflictividad social. Conflictividad que se combina muy negativamente a la creciente insatisfacción ciudadana por el deterioro en la percepción de corrupción en el gobierno, ya que, pese a mejoras tibias en los indicadores de violencia, la criminalidad continúa siendo una realidad muy cruda en el día a día de los principales centros urbanos del país.

En términos políticos, 2013 es el segundo año de la administración gubernamental



©UNICEF/Anthony Asael

del presidente Pérez, y con ello supuestamente será el más favorable para el oficialismo dentro del ciclo político de cuatro años, dejando atrás las dificultades que enfrenta todo gobierno al inicio; pero aún a distancia del desgaste y presiones asociadas a la campaña proselitista del año electoral 2015. Sin embargo, los problemas y conflictos heredados de 2012 plantean graves y serios desafíos en 2013.

No existen señales claras que el gobierno podrá superar en 2013 las dificultades administrativas y deficiencias en la ejecución presupuestaria, en particular lograr que programas como «Hambre Cero» o la «Ventana de los mil días» y el mismo Mindes alcancen niveles mínimos de efectividad. Desafíos similares enfrentan el resto de áreas del programa de gobierno, quizá más agudos en agricultura, ganadería y alimentación, salud pública y asistencia social y cultura y deporte.

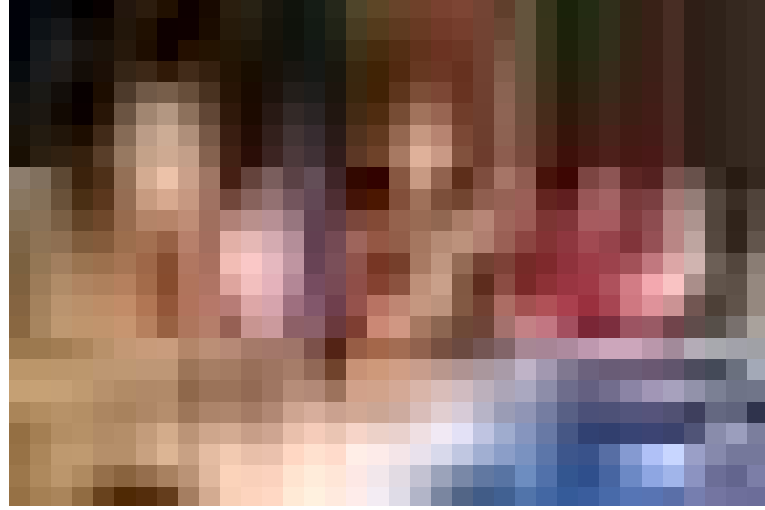
Si la reforma tributaria fue el éxito más claro del gobierno en 2012, en 2013 la gran incertidumbre será la suerte que esta reforma corra ante el inminente ataque vía acciones de inconstitucionalidad. En el caso que el Gobierno no logre defender la reforma, las finanzas públicas tendrán un agujero de proporciones macroeconómicas que llevarían al Estado a una grave crisis fiscal. Crisis fiscal que puede empeorar aún más si el Gobierno decide continuar con su programa de «competitividad», que a la fecha no contiene más que una lista de nuevos

privilegios fiscales, resultado de presiones y acuerdos de campaña entre el partido oficial y el sector privado empresarial.

La intención de atacar la reforma tributaria contrasta dramáticamente con las enormes necesidades que el gobierno debe atender. Necesidades que en 2013 se verán significativamente incrementadas con el programa de reconstrucción de los daños causados por el terremoto del 7 de noviembre de 2012, el cual devastó la infraestructura del sur occidente del país.

Estos desafíos requieren de inmediato que todas las fuerzas políticas, tanto oficialistas como de oposición, retomen su esfuerzo por agendas nacionales y de largo aliento, y no político partidarias y de corto plazo. En particular, 2012 finaliza con un incremento inusitado de ataques entre el principal partido de oposición y el oficialismo, limitando aún más el espacio para el muy urgente diálogo nacional. Por su parte, la sociedad civil continúa enfrentando dificultades para articularse efectivamente y enfrentar la marginación y exclusión de las instancias gubernamentales que deberían promover la participación ciudadana, y que más se han orientado a abrirse al sector privado empresarial.

En este contexto, 2013 plantea al gobierno una disyuntiva política de fondo: a) continuar con el enfrentamiento estéril con los partidos de oposición, anteponiendo los «negocios» que fomentan la opacidad y la corrupción, descuidando la defensa



©UNICEF/Rolando Chews

de la reforma tributaria y su agenda de desarrollo con la incapacidad de ejecutar efectivamente programas como «Hambre Cero»; o, b) demostrar madurez política llamando a la oposición al diálogo, ejecutar una agenda de transparencia y combate a la corrupción seria y con la participación activa de la sociedad civil, y concentrándose en temas prioritarios como lo son la erradicación de la desnutrición infantil, el desarrollo rural y la moderación de la conflictividad social, anteponiendo los intereses y derechos de la mayoría ante la agenda de las industrias extractivas y los proyectos energéticos.

La presente Administración todavía cuenta con tiempo para concretar algunas de sus promesas de campaña y cimentar las bases para políticas públicas más efectivas y transparentes en el mediano plazo. Para que este escenario sea probable, se deberá avanzar prontamente tanto en la definición de un plan de desarrollo que abra las puertas al consenso social y a la toma de decisiones políticas de mediano plazo, como liderar políticamente los esfuerzos por aprobar las leyes que regulan el secreto bancario y reorientan las reglas del juego en materia de transparencia y rendición de cuentas.



PRESUPUESTO APROBADO PARA 2013

2

PRESUPUESTO APROBADO PARA 2013



©UNICEF/Claudio Versiani

2.1 ASPECTOS MACROECONÓMICOS

En 2013, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado ascenderá a Q66,985.4 millones de quetzales, lo que representará aproximadamente 15.8% del PIB esperado. La carga tributaria representará cerca del 11.8% del PIB. Tanto los ingresos como los gastos, suponen la mitad del promedio latinoamericano. En 2010 el presupuesto público de egresos de los gobiernos latinoamericanos representó el 30.5% del PIB, y la carga tributaria se situó en el 20.5%, según la Fundación Heritage.¹⁷

Por su parte, el gasto tributario, esto es, los ingresos tributarios que el Estado deja de percibir como resultado de la aplicación de privilegios fiscales tales como exoneraciones, exenciones, franquicias y otras deducciones fiscales, representará el 4.3% del PIB, cifra muy inferior a lo estimado para 2012.

La estructura de gastos del presupuesto público de egresos se divide en tres grandes bloques. El mayor (64.5%) se dirige a gastos de funcionamiento, que incluye pago de salarios, así como la compra de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la administración pública. El segundo rubro de gasto (22.2%) es el relativo a la inversión y, finalmente, el tercer rubro (13.3%) es el destinado al pago de la deuda.

Las estimaciones más recientes del FMI de octubre de 2012 prevén que la economía

guatemalteca crezca para 2013 en 3.2%; una décima más que en el presente año. A nivel latinoamericano este Organismo prevé un crecimiento económico del 3.9% en 2013.¹⁸

Las proyecciones económicas mundiales en las cuales se basa el contexto internacional del Presupuesto son realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en los meses de abril y junio de 2012. El inconveniente aquí radica en que la última actualización publicada en octubre muestra una desaceleración en la actividad económica internacional, contraria al optimismo que se esperaba al momento de formular el Presupuesto.

En el caso de las proyecciones sobre la economía nacional para 2013, las estimaciones provienen del Banco de Guatemala, las cuales son generadas en junio de 2012. En gran medida, los supuestos de crecimiento económico se sustentan en las condiciones del mercado externo. Por su parte, las remesas familiares, el turismo, la inversión extranjera directa y las exportaciones dependen del crecimiento de la economía mundial.

Conviene indicar que las proyecciones de crecimiento económico en las que se basa el presupuesto público son mayores a las proyectadas por el FMI, debido a que estiman una expansión de la economía nacional del 3.5%.

Por otra parte, conforme al FMI se espera un menor dinamismo en el crecimiento del comercio internacional, situando a las exportaciones en 3.8% y las importaciones en 4.6%, en contraste con las estimaciones iniciales de comercio exterior que se situaron en 7.4% y 7.3%, respectivamente. Para la política fiscal guatemalteca,

17 The Heritage Foundation. (2012). *2012 Index of Economic Freedom. Promoting Economic Opportunity and Prosperity* Washington: The Heritage Foundation.

18 FMI. (2012). *World economic outlook (october 2012)*. Washington: Fondo Monetario Internacional.

estos datos son muy importantes, ya que la recaudación tributaria depende en gran medida del crecimiento de las importaciones.¹⁹

Si bien es cierto que mediante la aplicación de la Ley de Actualización Tributaria se esperan obtener mayores recursos provenientes de impuestos directos, el IVA sobre importaciones y los derechos arancelarios de importación continuarán representando una buena proporción de la recaudación total, con alrededor del 54.8%.

2.2 INGRESOS PÚBLICOS

Se estima que para 2013 los ingresos totales del Estado serán de Q54,014.6 millones, de los cuales Q50,375.7 millones provendrán de la recaudación tributaria y Q3,638.9 millones de ingresos no tributarios y donaciones. Por su parte, la utilización de la deuda pública como fuente de financiamiento será de Q12,734.9 millones.

Al analizar la estructura de los ingresos del Estado, resulta que no se presentan

Tabla 3

Guatemala: principales estimaciones macroeconómicas (y actualizaciones) sobre las que se sustenta el Proyecto de Presupuesto General 2013		
Variables	Estimaciones (cifras en porcentajes)	
	Proyecto de presupuesto (agosto 2012)	Fondo Monetario Internacional (octubre 2012)
Economía Mundial		
Crecimiento Real del PIB		
Economías avanzadas	1.9	1.3
Economías emergentes y en desarrollo	5.9	5.0
Crecimiento en el volumen del comercio exterior		
Importaciones		
Economías avanzadas	4.2	2.7
Economías emergentes y en desarrollo	7.0	5.5
Exportaciones		
Economías avanzadas	4.3	3.2
Economías emergentes y en desarrollo	6.2	9.7
Inflación		
Economías avanzadas	1.6	2.0
Economías emergentes y en desarrollo	5.6	5.9
Economía nacional		
Crecimiento real del PIB	3.5	3.2
Crecimiento en el volumen del comercio		
Exportación de bienes	7.4	3.8
Importación de bienes	7.3	4.6
Crecimiento de las remesas familiares	5.7	s.d

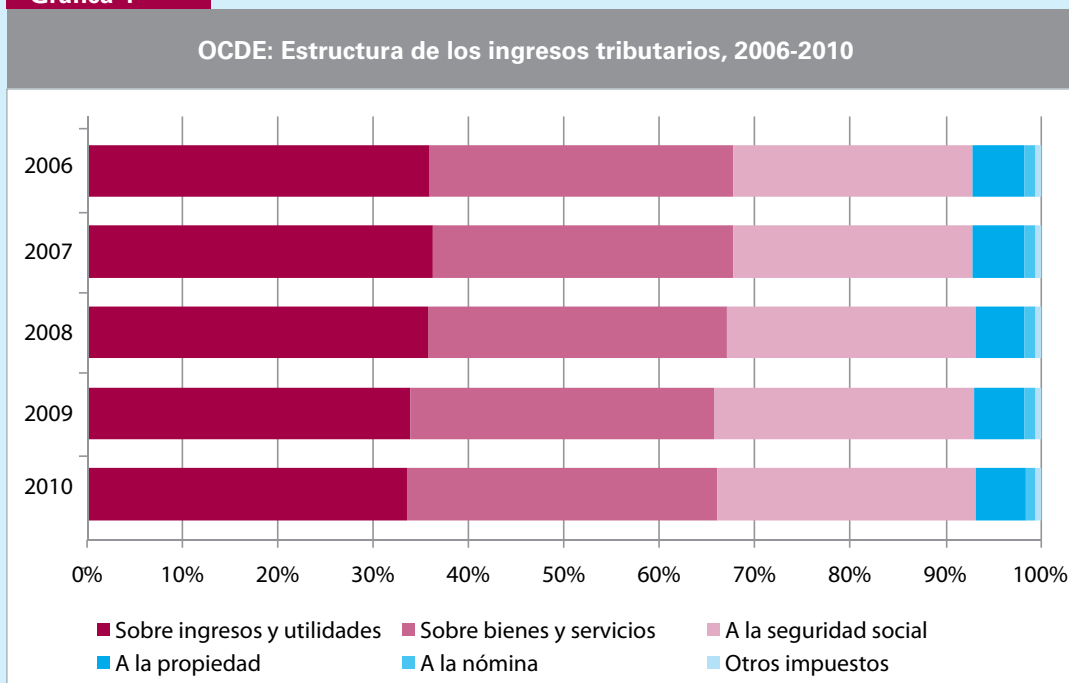
Fuente: Icefi/Unicef en base a Proyecto de Presupuesto 2013 y World Economic Outlook (Octubre 2012)

¹⁹ Ver: Boletín de Estudios Fiscales No. 14. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, agosto 2011.

Estructura de los ingresos tributarios

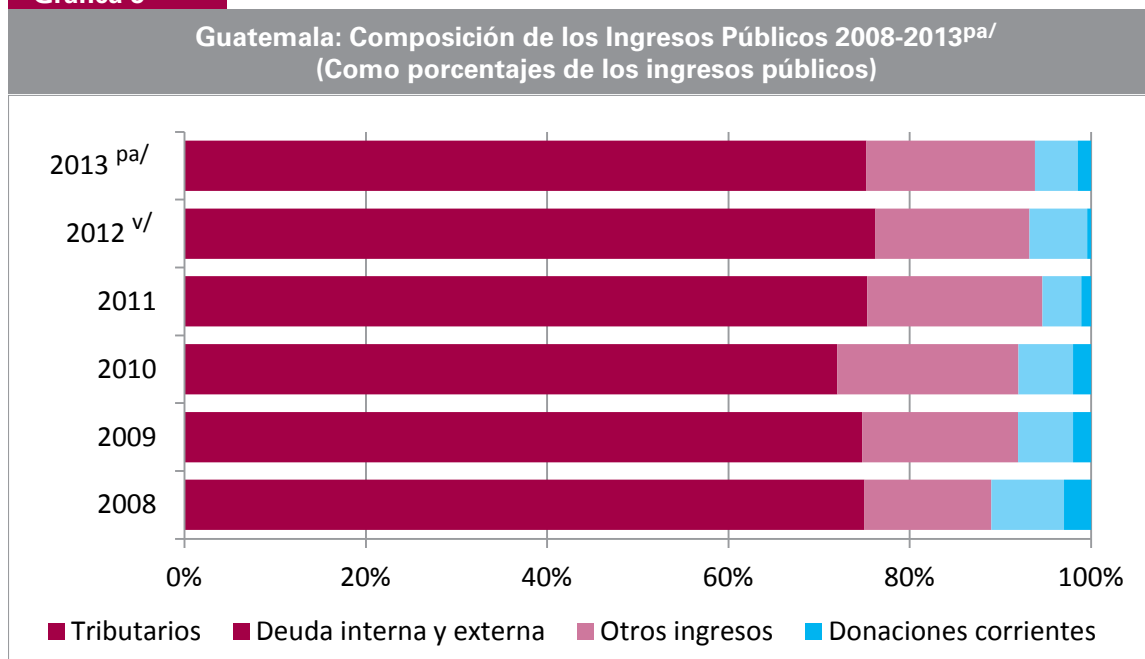
En los países desarrollados es común que la estructura de ingresos tributarios esté basada en impuestos directos, pero en Guatemala el 63% de los ingresos tributarios esperados en 2013 provendrán de impuestos indirectos. Como lo confirma la literatura macroeconómica, un sistema tributario basado en impuestos indirectos se considera regresivo, pues los impuestos que pagan las clases sociales bajas son mayores en proporción a lo que pagan las clases sociales altas.

Gráfica 4



Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas de la OCDE.

Gráfica 5



^{v/}vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado 2013
Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

Tabla 4

Integración de ingresos tributarios por tipo de impuesto Presupuesto vigente 2012 - Presupuesto aprobado 2013 (cifras en millones de quetzales y porcentajes)			
Tipo de impuesto	2012 ^{v/}	2013 ^{pa/}	Variación relativa
Directos	13,662.6	18,628.3	36.4
Sobre la renta	12,890.7	17,879.5	38.7
Sobre el patrimonio	10.9	15.3	40.4
Otros directos	761.0	733.5	(3.6)
Indirectos	29,948.6	31,747.5	6.01
A las importaciones	2,612.5	2,629.1	0.64
Sobre productos industriales y primarios	3,849.9	3,978.6	3.34
Al valor agregado	21,430.5	22,340.6	4.3
Internos sobre servicios	493.9	518.0	4.9
Sobre circulación de vehículos	536.4	1,291.9	140.8
Salida del país	260.0	251.6	(3.2)
Otros indirectos	765.4	737.7	(3.6)
Total	43,611.1	50,375.7	15.5

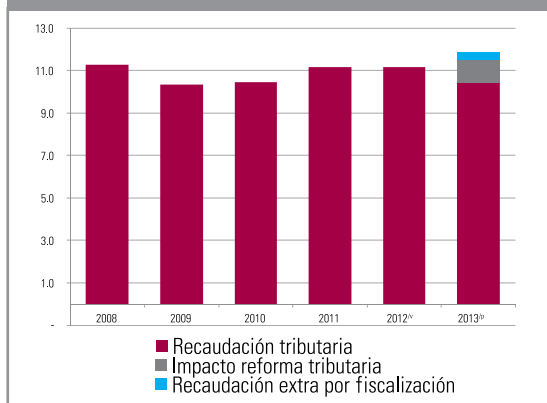
^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado
Fuente: Icef/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

cambios significativos, a pesar de la aprobación de la Ley de Actualización Tributaria. En los últimos 5 años, los ingresos tributarios han representado cerca del 75% de las fuentes de financiamiento; la deuda interna y externa 17%, y las donaciones e ingresos no tributarios un 8%.

La carga tributaria vigente para 2012 es aproximadamente de 11.1%, la cual se espera que en 2013 se sitúe aproximadamente en 11.8%, aunque seguirá siendo la más baja de Centroamérica. Mediante la aplicación de la Ley de Actualización Tributaria, se espera recaudar Q4,670.0 millones, equivalentes a 1.1% del PIB. De esta cuenta se estima que la recaudación de ISR incrementará 38.7%, mientras que el IVA 4.2%. Adicionalmente, según estimaciones oficiales por parte del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), se esperan mejoras provenientes del fortalecimiento de procesos de fiscalización por Q1,476.0 millones (0.35% del PIB).

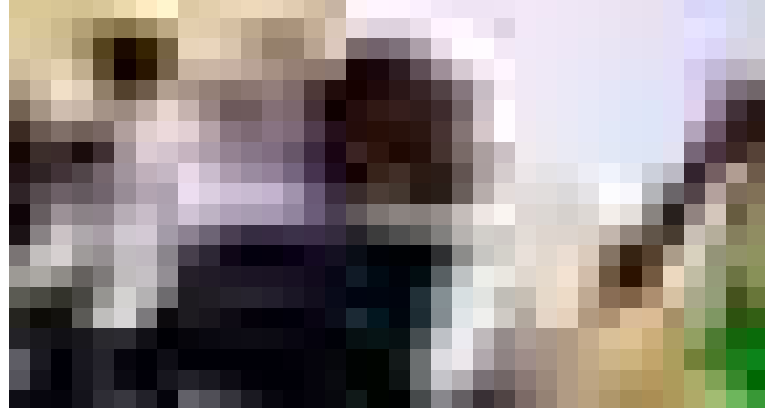
Gráfica 6

Guatemala: carga tributaria 2008-2013^{pa}



^{v/} vigente a septiembre 2012; ^{pa/} presupuesto aprobado 2013
Fuente: Icef/Unicef con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas y presupuesto aprobado 2013

Existe un riesgo al financiamiento del gasto público, ya que si la Ley de Actualización Tributaria llegase a ser suspendida mediante acciones de inconstitucionalidad, se perdería el 7% del presupuesto total (1.1% del PIB).



©UNICEF/Claudio Versiani

Tabla 5

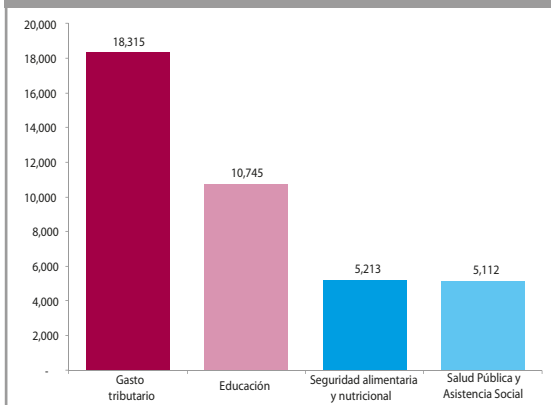
Guatemala: recaudación esperada y gasto tributario esperado 2012-2013 (Como porcentajes del PIB)

Descripción	Impuestos directos		Impuestos indirectos	
	2012 ^{v/}	2013 ^{pa/}	2012 ^{v/}	2013 ^{pa/}
Recaudación esperada	3.5	4.4	7.7	7.5
Gasto tributario	6.0	2.2	2.1	2.1

^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

Gráfica 7

Guatemala: comparación entre el gasto tributario esperado y erogaciones esenciales, 2013. (Cifras en millones de quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef con base en el presupuesto aprobado 2013.

2.3 GASTO TRIBUTARIO

El gasto tributario representa aquellos ingresos tributarios que son dejados de percibir por el Estado debido a la existencia de tratamientos preferenciales (privilegios) tales como: exoneraciones, exenciones, franquicias y otras deducciones especiales. Estos privilegios regularmente están contenidos tanto en

la Constitución Política de la República de Guatemala como en leyes ordinarias.

Se estima que para 2013 dicho gasto será de Q18,315.4 millones, lo cual representa una drástica reducción en comparación a 2012, cayendo un 41.9%. Este acertado paso es resultado de la aplicación de la Ley de Actualización Tributaria.

Es importante señalar que la principal reducción del gasto tributario se presenta en los impuestos directos, cuyo gasto tributario se reduce en 60%, equivalente a Q14,009.1 millones. Por su parte, los impuestos indirectos muestran un incremento de 9.6%, equivalente a Q783.7 millones. En este contexto, entre 2012 y 2013 por cada quetzal que se recaude de impuestos directos, el Estado pasará de perder Q1.71 a Q0.50 por concepto de gasto tributario, algo sumamente positivo ya que se fortalece la recaudación en este tipo de impuestos. En el caso de los impuestos indirectos, por cada quetzal que se recaude, la pérdida desafortunadamente incrementará de Q0.27 a Q0.28.

Aún con la reducción esperada, el gasto tributario será 1.8 veces mayor al presupuesto destinado a educación; 4.1 veces el presupuesto destinado a salud y 3.5 veces el presupuesto destinado al combate del hambre.

2.4 INVERSIÓN PÚBLICA

En 2013, el gasto público ascenderá a Q66,985.4 millones, superior en 11.6% al presupuesto vigente a septiembre de 2012. La estructura del gasto está distribuida de la siguiente manera: 64.5% de funcionamiento; 22.2% de inversión y 13.3% para el pago de la deuda pública.

“Un menor presupuesto público se traduce en menos servicios públicos para la ciudadanía. Por ejemplo, Haití, con un presupuesto público equivalente al 22.1% de su PIB tiene trece camas de hospital por cada 100,000 habitantes, más del doble que Guatemala, que cuenta con seis”. En Haití la desnutrición crónica afecta al 29% de la población menor de cinco años, mientras que en Guatemala alcanza a la mitad de este rango poblacional.

Fuente: UNICEF (2012). Equidad. Una condición necesaria para el desarrollo social en Guatemala.

Entre los gastos de funcionamiento se encuentran los gastos en recursos humanos (pago de salarios y otros beneficios laborales) y los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para la realización del quehacer público, como libros, cuadernos, energía eléctrica y medicamentos, entre otros.

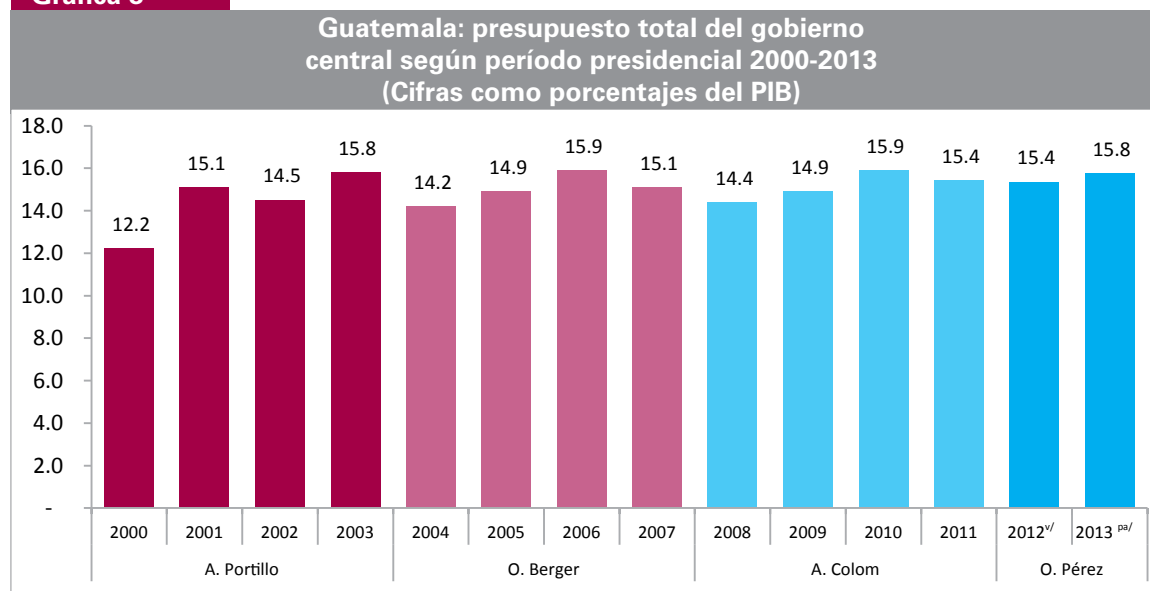
La inversión presenta un incremento de 8.6% respecto a 2012, y continúa representando para 2013 un 3.5% del PIB. Parte de este gasto aún se destina a la reconstrucción de infraestructura económica y social destruida en los últimos eventos climáticos, así como para la realización del proyecto del corredor seco.

De manera comparativa, el gasto público como porcentaje del PIB de los últimos cuatro gobiernos ha representado en promedio cerca de 15.2%. En comparación con cifras de la Cepal, Guatemala se encuentra muy por debajo del promedio latinoamericano, que en 2010 fue de aproximadamente 22% respecto al PIB.²⁰ Es imposible mantener y mejorar los niveles de bienestar en un país en donde el gasto público permanece constante y su población va en aumento. En un país como Guatemala, un escenario como este tiene efectos nocivos en la sociedad, ya que contribuye a profundizar la desigualdad existente entre sus habitantes y a limitar el acceso a las garantías mínimas de vida.

En lo referente a la clasificación institucional del gasto, en 2013, la mayor asignación corresponde a Obligaciones a Cargo del Tesoro con Q21,733.0 millones. Seguido de el Ministerio de Educación (Mineduc) con Q10,744.8 millones, Servicios de la Deuda Pública con Q8,394.1 millones y el Micivi con Q5,884.7 millones.

Las instituciones que registran mayores incrementos relativos son Secretarías y Otras Dependencias, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn) y

Gráfica 8



^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado

Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

20 Véanse las estadísticas de este organismo regional en: <http://www.eclac.cl/estadisticas/>

Tabla 6

Guatemala: gasto por institución, variación y como proporción del PIB 2012^{v/} - 2013^{pa/}
(Cifras en millones de quetzales y porcentajes)

Institución	Presupuesto		Variación relativa	Como porcentaje del PIB	
	2012 ^{v/}	2013 ^{pa/}		2012 ^{v/}	2013 ^{pa/}
Obligaciones del Estado a cargo del tesoro	19,250.8	21,733.0	12.9	4.9	5.1
Educación	10,125.1	10,744.8	6.1	2.6	2.5
Servicios de la deuda pública	8,346.1	8,934.1	7.0	2.1	2.1
Comunicaciones, infraestructura y vivienda	5,097.0	5,884.7	15.5	1.3	1.4
Salud pública y asistencia social	4,435.0	5,111.6	15.3	1.1	1.2
Gobernación	3,948.8	4,428.7	12.2	1.0	1.0
Secretarías y otras dependencias del ejecutivo	1,687.7	2,123.5	25.8	0.4	0.5
Defensa Nacional	1,664.9	2,037.9	22.4	0.4	0.5
Agricultura, ganadería y alimentación	1,645.5	1,757.7	6.8	0.4	0.4
Desarrollo social	1,235.4	1,440.4	16.6	0.3	0.3
Trabajo y previsión social	630.4	627.2	-0.5	0.2	0.1
Cultura y deportes	393.4	442.7	12.5	0.1	0.1
Relaciones exteriores	356.9	421.2	18.0	0.1	0.1
Finanzas públicas	324.4	349.5	7.7	0.1	0.1
Economía	303.6	348.7	14.9	0.1	0.1
Presidencia de la República	189.9	207.6	9.3	0.0	0.0
Energía y minas	186.6	126.1	-32.4	0.0	0.0
Ambiente y recursos naturales	166.0	208.4	25.5	0.0	0.0
Procuraduría general de la Nación	60.0	57.6	-4.0	0.0	0.0
Total	60,047	66,985	11.6	15.4	15.8

^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado
Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

el Ministerio de la Defensa (Mindef) con 22.4% y 25.8%, respectivamente. Por el contrario, las instituciones que presentan recortes son el Ministerio de Energía y Minas (Mem) con 32.4%, la Procuraduría General de la Nación con 4% y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) con 0.5%.

La inversión social relacionada al cumplimiento de los Acuerdos de Paz (suscritos en 1996), agrupa una serie de gastos entre los que se consideran: salud y asistencia social; educación

Obligaciones a cargo del tesoro: Bajo esta entidad se registran todas aquellas transferencias de recursos financieros que, en función de los ingresos percibidos, corresponden a los organismos y entidades descentralizadas y autónomas, las cuales no son imputadas a ningún Ministerio y que además son resultado de mandatos constitucionales, leyes específicas y tratados internacionales.

ciencia y cultura; vivienda; seguridad interna; Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad y Ministerio Público (MP). Lamentablemente no es posible

Los impuestos, utilizados mediante el presupuesto público, sirven para que el país funcione. Desde la construcción de infraestructura (carreteras, puentes, hospitales, escuelas, prisiones, servicios de agua, saneamiento e higiene, entre otros), al pago de salarios (maestras/os, personal médico, mantenimiento de carreteras, jueces, policías, etcétera). Además, los impuestos sirven para pagar las deudas contraídas por el Estado de Guatemala.

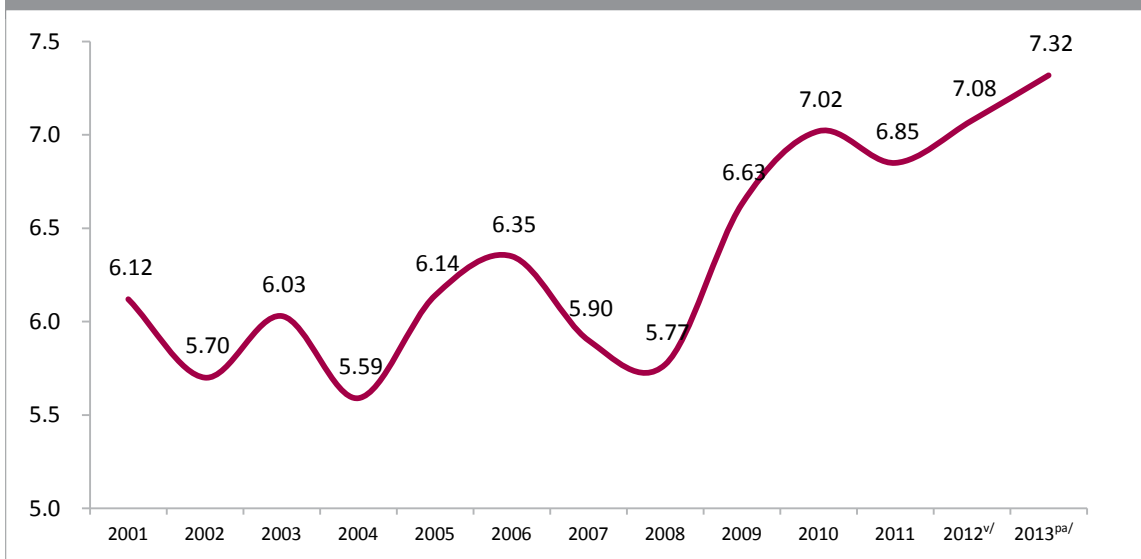
La inversión pública es la devolución a la sociedad de los recursos captados por la vía de los ingresos públicos. Esta devolución se realiza mediante los servicios y prestaciones públicas. De esta manera, se ejerce la justicia mediante el poder judicial, se puede legislar mediante el poder legislativo y se ejecuta la política social, política y económica por parte del poder ejecutivo, pudiendo influir en los niveles de consumo, inversión y empleo, entre otros.

Fuente: UNICEF (2012). Equidad. Una condición necesaria para el desarrollo social en Guatemala.

visibilizar este rubro en la información del presupuesto de 2013; por ello, se ha realizado una estimación con base al gasto según entidad, a la mayor desagregación posible, contenido en la ejecución por entidad,²¹ dada la importante necesidad de

Gráfica 9

Guatemala: gasto del gobierno central para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2001-2013^{pa/}
(Cifras como porcentajes del PIB)



^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado
Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

21 Ver Presupuesto por Institución, en Proyecto de Presupuesto General 2012. [<http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre2013/inicio.htm>]

conocer la evolución de un rubro a lo largo del tiempo. De tal cuenta, se prevé que en 2013, el conjunto de estas asignaciones ascenderá a aproximadamente Q31,125.2 millones, cifra que muestra un record histórico, superior en aproximadamente Q3,441.2 millones (7.3% del PIB) a lo disponible para 2012.

2.5 COMPROMISOS DE GASTO

Guatemala posee leyes y aportes constitucionales que norman la movilización de recursos hacia áreas preestablecidas. Esto dificulta el margen de maniobra hacia nuevas prioridades o inversiones en el gasto público o social ya que, por mucho que aumente el presupuesto, estas asignaciones aumentarán proporcionalmente.

Por ejemplo, los aportes mínimos que el Estado está constitucionalmente obligado a realizar con base en los ingresos ordinarios son:

- Municipalidades: 10%
- Universidad de San Carlos de Guatemala: 5%
- Organismo Judicial: 5%
- Corte de Constitucionalidad: 4% (como porcentaje del Organismo Judicial)
- Deporte Federado: 1.5%
- Deporte No Federado: 0.75%
- Educación Física, Recreación y Deporte: 0.75%

Además, existen aportes como el IVA-Paz, los cuales se calculan con base al IVA recaudado y se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 7

Rigideces con base en el Proyecto de Presupuesto General 2013 (cifras en millones de quetzales y porcentajes)			
Variables	Presupuesto	Como porcentaje	
		Ingresos corrientes	PIB
Ingresos			
Ingresos corrientes	54,014.6	100.0%	12.7%
Ingresos tributarios	50,375.7	93.3%	11.8%
Ingresos no tributarios	3,638.9	6.7%	0.9%
Compromisos de gasto			
Total compromisos de gasto	56,797.9	105.2%	13.4%
Aportes por IVA-PAZ	9,308.6	17.2%	2.2%
Aportes constitucionales	7,289.9	13.5%	1.7%
Compromisos de gasto sobre impuestos específicos ^{a/}	2,228.3	4.1%	0.5%
Ministerio de la Defensa (Acuerdo gubernativo 216-2011) ^{b/}	1,403.4	2.6%	0.3%
Deuda pública	8,934.1	16.5%	2.1%
Remuneraciones	16,593.6	30.7%	3.9%
Clases pasivas	4,201.0	7.8%	1.0%
Aportes institucionales con ingresos corrientes ^{c/}	6,839.0	12.7%	1.6%
Saldo (ingresos - egresos)	-2,783.3	-5.2%	-0.7%

^{a/} Impuestos específicos de los derivados del petróleo, vehículos, IUSI, timbres, salidas del país, tabaco, bebidas alcohólicas, cemento y cable.

^{b/} Aportes para el Sistema de Justicia, Administración Legislativa, Administración fiscal, monetaria y servicios de fiscalización, servicios electorales, Procuraduría de los Derechos Humanos y otras instituciones.

^{c/} Aporte no menor al 0.33% del PIB

Fuente: Icefi/Unicef con base en el Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado, 2013.

- Municipalidades: 1.5%
- Consejos Departamentales de Desarrollo: 1%
- Fondo Nacional para la Paz: 1%
- Seguridad Alimentaria: 0.5%
- Seguridad Ciudadana: 0.5%
- Educación Primaria y Técnica: 0.5%

También hay asignaciones otorgadas sobre impuestos específicos, que se calculan con base a ingresos tributarios (diferentes del IVA) y que por ley tienen un destino específico, como el impuesto sobre circulación de vehículos y distribución de petróleo, entre otros.

Al observar la relación entre los ingresos y los compromisos de gasto se tiene que, para 2013, por cada quetzal que el Estado obtenga de ingresos corrientes tendrá compromisos de gasto por Q1.05, lo cual representa un saldo negativo de Q7,783.3 millones, equivalentes a un 1.8% del PIB. En este contexto, las principales rigideces que enfrenta el presupuesto se concentran en el pago de salarios (30.7% de los ingresos corrientes), los aportes IVA-Paz (17.2%), los compromisos por deuda pública (16.5%) y los aportes constitucionales (13.5%).

El Estado posee un margen de maniobra muy limitado para impulsar inversiones o nuevas políticas públicas, o bien para mantener algunas ya existentes. Esta situación es insostenible a medida que los gastos básicos del Estado se incrementan más rápido que sus ingresos, así como también ante escenarios desalentadores en el contexto internacional, debido a la relación que existe entre recaudación tributaria y comercio exterior.

Si bien la aprobación de la Ley de Actualización Tributaria es un paso en la dirección correcta, los esfuerzos aún no son suficientes para poder disponer de más recursos que permitan priorizar gastos en áreas claves para el desarrollo social y económico como la salud, la educación, la desnutrición o la seguridad, entre otros.

Se estima que el impacto de la reforma tributaria permitirá una mejora en la relación ingresos y compromisos de gasto que pasará de Q1.08 a Q1.05, es decir, apenas una disminución de tres centavos de quetzal. Por ello, en un futuro cercano, sin una reforma fiscal que permita la suficiencia y estabilidad del financiamiento público, el aumento de asignaciones para el pago de deuda y el incremento de los costos por las clases pasivas y los derechos laborales continuarán sacrificando las posibilidades de inversión pública del gobierno central.

2.6 DÉFICIT FISCAL

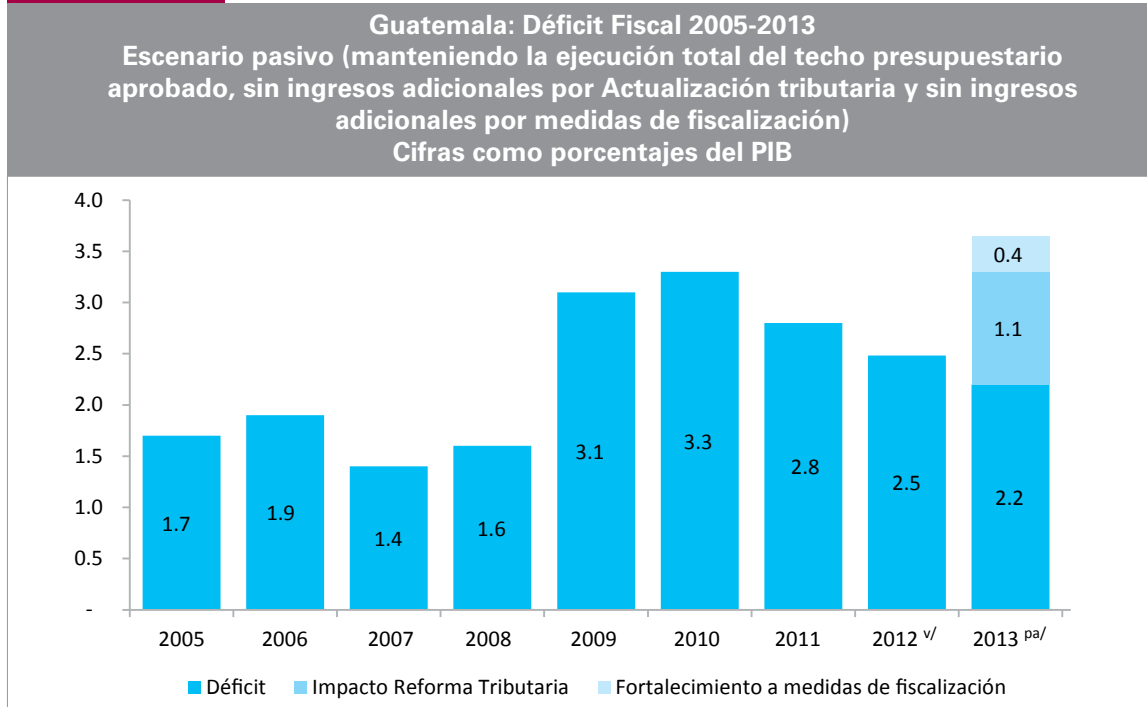
El déficit fiscal, es decir la diferencia entre los ingresos y el gasto público, se situará en 2013 en aproximadamente 2.2% como porcentaje del PIB (Q9,549.5 millones), inferior en 0.3% al presupuesto vigente para 2012. Como se observó anteriormente, el presupuesto se basa en estimaciones demasiado optimistas respecto al desenvolvimiento de la actividad económica mundial, lo cual podría repercutir en los niveles de recaudación que podrían elevar el déficit programado.

Existen otros escenarios complicados, en los cuales, si los esfuerzos por la actualización tributaria realizada se ven truncados, el déficit incrementaría en 1.1% del PIB. Además, si el fortalecimiento a las medidas de recaudación no diese resultados, el déficit se incrementaría en 0.35% del PIB. Ambos escenarios, sin sacrificios por el lado del gasto, podrían incrementar el déficit a 3.6% del PIB.²²

2.7 DEUDA PÚBLICA

La deuda pública son obligaciones que el Estado contrae con la finalidad de financiar la diferencia entre sus ingresos y el gasto público, es decir su déficit. Según estimaciones oficiales, el 2012 cerrará con un saldo de deuda de aproximadamente Q97,381.4 millones, lo que representa cerca del 24.9% del PIB. De este total el 48.4%

²² Estas estimaciones son resultado de la sumatoria del déficit previsto en el Proyecto de Presupuesto 2013 más lo que representaría dejar de percibir –en términos del PIB– por implemento de la Ley de Actualización Tributaria y medidas del fortalecimiento a la fiscalización (Q4,670.0 millones y Q1,476.0 respectivamente).



^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado 2013
 Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

corresponde a endeudamiento interno, mientras que 51.6% a endeudamiento externo.

A septiembre de 2012, se contaba con un total de Q49,709.5 millones (US\$ 6,247.1 millones) por concepto de deuda externa, de los cuales los principales acreedores son: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con 34.8% del total; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con 22.0%; Eurobonos con 21.3%; y el Banco Centroamericano de Integración Financiera (BCIE) con 16.4%, entre otros. En el caso de la deuda interna, ésta ascendía a Q40,701.7 millones y está relacionada con la emisión de Bonos del Tesoro en el mercado nacional y ha sido contraída en un 60% con el sector privado y en un 40% con el sector público.

Se prevé que en 2013, el Estado guatemalteco amortice Q2,393.8 millones de nueva deuda pública (0.6% del PIB). Asimismo se espera que las negociaciones generen un total de Q6,540.3 millones de

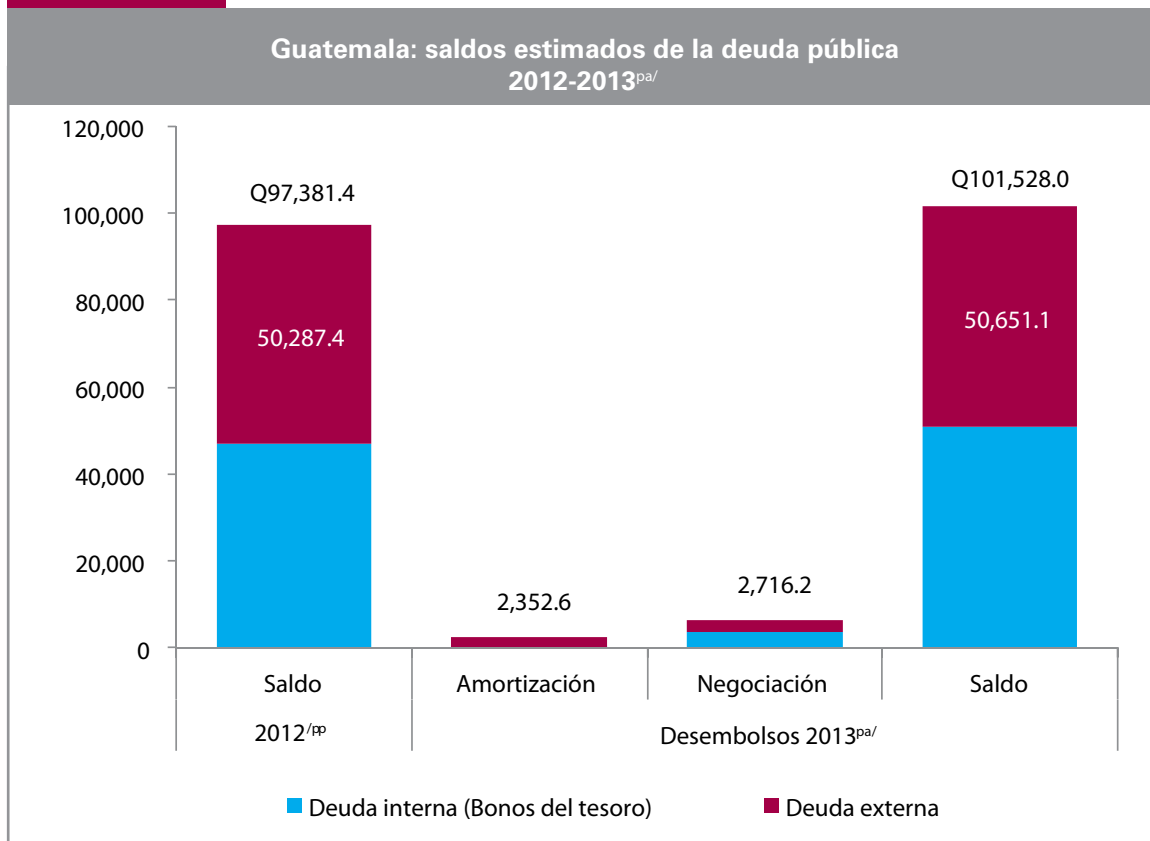
nueva deuda pública (1.5% del PIB). Por lo tanto, se prevé que a finales de 2013, se contará con un saldo de deuda total por Q101,528.0 millones (23.9% del PIB); esto expresado en relación a los ingresos tributarios esperados, indica que el saldo de la deuda será 2.02 veces mayor, cifra menor a lo vigente a septiembre 2012, cuando el indicador se ubicaba en torno al 2.2.

La deuda actualmente se mantiene por debajo de los indicadores críticos, los cuales se estiman en 40% del PIB y en 2.5 veces la recaudación tributaria. Estos podrían incrementarse de 23.9% a 25.6% y de 2.02 a 2.2 respectivamente, si dejaran de percibirse los ingresos esperados, tanto por el impacto de la Ley de Actualización Tributaria como por el fortalecimiento de los procesos de fiscalización. En este escenario, si se desea ejecutar el monto total de gastos aprobado, tendría que recurrirse a financiar el gasto con más deuda.



©UNICEF/Anthony Asael

Gráfica 11



^{pp/}: Saldo esperado de la deuda al 31/12/2012, según Proyecto de Presupuesto 2012; ^{pa/} presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef con base en proyectos de presupuesto.



EL PRESUPUESTO ENFOCADO EN LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA PARA 2013

3

EL PRESUPUESTO ENFOCADO EN LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA PARA 2013

©UNICEF/Anthony Asael

En la actualidad, la niñez y la adolescencia guatemalteca representan cerca del 48% de la población total del país. Este grupo de edad enfrenta muchas limitaciones y desafíos que condicionan su desarrollo y bienestar, es por ello que el Estado debe jugar un rol importante en el desarrollo de políticas y estrategias orientadas de la mejor manera hacia las áreas con mayores desafíos.

La inversión en niñez y adolescencia representará Q5.10 diarios per cápita

Resulta indispensable conocer el gasto que el gobierno destina a la niñez y adolescencia (GPNA), lo cual implica un análisis y una metodología encaminados a medir, con el mayor grado de exactitud que la información disponible lo permita, las erogaciones destinadas a satisfacer las necesidades y proteger, promover y realizar los derechos propios de este segmento poblacional. Esta metodología, empleada y desarrollada en la serie de publicaciones ¡Contamos! pretende ofrecer un panorama más enriquecedor del análisis del GPNA, así como una guía para observar el avance en cuanto a la necesidad de continuar aumentando los recursos financieros que posibiliten el cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia guatemalteca.

Se debe señalar, que la presente estimación se basa en la información contenida en el presupuesto aprobado para 2013, el cual

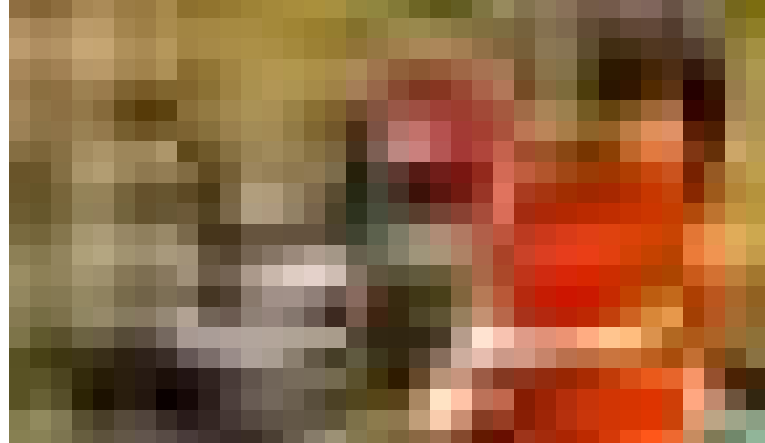
presenta las erogaciones ministeriales con un bajo nivel de desagregación, lo cual impide realizar una estimación con un mejor nivel de detalle y profundidad.

Se estima entonces que en 2013, el Gobierno contará con una asignación de Q13,634.5 millones destinados al gasto directo en niñez y adolescencia, lo cual representa un incremento de aproximadamente 8.7% respecto al presupuesto vigente de 2012.²³ Dicha asignación representa en términos del PIB un 3.2% lo cual no muestra ningún incremento respecto al año anterior, y un 20.4% respecto al presupuesto total, inferior en 0.5% a 2012. De tal cuenta puede establecerse que la inversión en niñez y adolescencia crece, pero proporcionalmente lo hace en menor cantidad que el resto del presupuesto público de egresos.

Un importante indicador es el índice de focalización, el cual relaciona la participación relativa del gasto directo en niñez y adolescencia con respecto al gasto social²⁴ y, el peso relativo de la niñez y adolescencia de 0 a 17 años sobre la población total. Dicho indicador pasará de 83.9 en 2012 a 80.3 en 2013. Esta disminución indica que el presupuesto posee un sesgo pro-adulto que se está incrementando. Este índice a su vez se calcula tomando en consideración el gasto social para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, el cual muestra una disminución al igual que en el caso anterior.

²³ Cifras del presupuesto vigente a septiembre de 2012, de conformidad al Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin)

²⁴ El gasto social se calcula en base al Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional de 2001.



©UNICEF/Anthony Asael

Por su parte, el gasto directo *per cápita* anual en quetzales de cada año, el cual indica la inversión anual total por cada niño o adolescente, presenta un incremento de 6.8% con respecto a 2012 ubicándose en aproximadamente Q1,861. Si a este indicador se le resta la inflación

y se compara a precios de 2011, el incremento real es de 2.7%. Si dividimos este indicador en el total de días del año, obtendremos que el gasto directo *per cápita diario* para 2012 en quetzales de cada año alcanza entonces los Q5.10, superior en Q0.33 centavos al año anterior.

Tabla 8

Guatemala: Principales indicadores del gasto núcleo en niñez y adolescencia 2011-2013

Indicador	2011 ^{d/}	2012 ^{v/}	2013 ^{pa/}
En millones de quetzales de cada año	10,834.2	12,548.0	13,634.5
En millones de quetzales de 2011	10,834.2	12,007.6	12,545.5
Como porcentaje del PIB	3.0	3.2	3.2
Como porcentaje del Presupuesto Total	19.5	20.9	20.4
Índice de Focalización del gasto social general (mayor que 100: sesgo pro infancia; menor que cien: sesgo pro adulto)	81.0	83.9	80.3
Índice de Focalización del gasto social para el cumplimiento de los acuerdos de paz (mayor que 100: sesgo pro-infancia; menor que cien: sesgo pro-adulto)	93.0	94.9	92.3
Gasto en millones de dólares de cada año	1,390.8	1,598.5	1,657.9
Gasto directo <i>per capita</i> anual en US\$ de cada año	196.5	221.9	226.3
Gasto directo <i>per capita</i> anual en quetzales de cada año	1,530.8	1,742.3	1,861.0
Gasto directo <i>per capita</i> anual en quetzales de 2011	1,530.8	1,667.3	1,712.4
Gasto directo <i>per capita</i> diario en quetzales de cada año	4.19	4.77	5.10
Gasto directo <i>per capita</i> diario en quetzales de 2011	4.19	4.57	4.69

^{d/} devengado; ^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado

Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

$$\text{Índice de Focalización} = \frac{\text{GDNA en año t} / \text{GS general en año t}}{\text{Población entre 0 y 17 años en el año t} / \text{Población total en año t}}$$

En dónde:

GDNA en año t = Gasto directo en niñez y adolescencia en el año t.

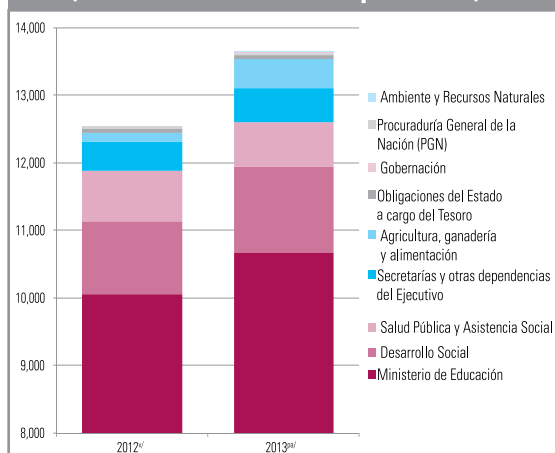
GS general en año t = Gasto social en el año t de los rubros: educación, salud, protección social, protección ambiental, urbanización, y servicios comunitarios, actividades deportivas, recreativas, cultura y religión y atención a desastres y gestión de riesgos.

3.1 INVERSIÓN DIRECTA EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA SEGÚN INSTITUCIÓN

La clasificación institucional del gasto directo en niñez y adolescencia revela que el principal ministerio en el cual se concentra este rubro es el Mineduc, que ejecutará un 78.3% del total. Le sigue en orden de importancia, el Mindescon 9.3% y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) con 4.9%. Finalmente las Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo ejecutarán 3.7% y el Maga un 3.2%.

Gráfica 12

Guatemala: distribución del gasto directo en niñez y adolescencia 2012^{v/}-2013^{pa/}
(Cifras en millones de quetzales)



^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

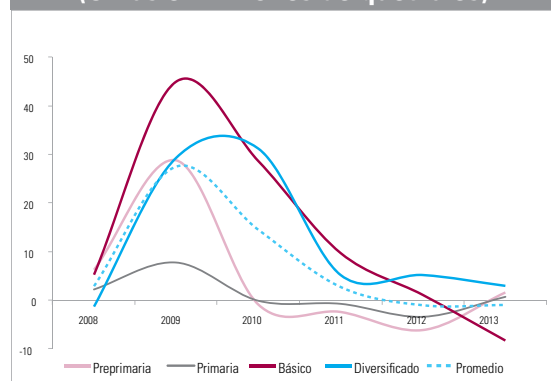
a. Ministerio de Educación:

El Mineduc presenta un significativo incremento para 2013 en el área de administración institucional por Q376.2 millones, así como un aumento de Q138.1 millones en educación diversificada. Por el contrario, no se visibilizan recursos destinados a la educación inicial y la educación básica presenta recortes por Q74.7 millones. Aún más alarmantes son los datos de cobertura. En este contexto, entre 2008 y 2009 se registró la mayor expansión en la cobertura educativa de la educación pública como resultado

de la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas y del intento de cumplir el principio de gratuidad educativa establecido en la Constitución de la República.²⁵ El efecto positivo fue pasajero, pues desde 2010, se observa una tendencia a la disminución de la cobertura, arrojando para el presente año un total de 147,475 niños y niñas menos en preprimaria y primaria, en comparación a 2009. De manera contraria se registró un incremento en la contratación de docentes, con un total de 57,697; en resumen, se disminuyó

Gráfica 13

Guatemala: distribución del gasto directo en niñez y adolescencia 2012^{v/}-2013^{pa/}
(Cifras en millones de quetzales)



^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/unicef con base en estadísticas del Ministerio de Educación

la cantidad de alumnos a la vez que aumentó la cantidad de maestros en el sector público.

Uno de los mayores riesgos que la gratuidad conlleva es el deterioro en la calidad educativa. Al momento de implementar estas políticas debe existir un acompañamiento con intervenciones enfocadas²⁶ a sostener y mejorar la calidad. Ello requiere una planificación muy cuidadosa y la elaboración de estrategias de largo plazo. Por ello, es vital entonces, fortalecer la calidad escolar para lograr retener a los alumnos inscritos y diseñar planes orientados a incentivar la inscripción de aquellos que aún estén fuera del sistema, así como diseñar estrategias pedagógicas diferentes para los niños

25 Según artículo 74 de la Constitución Política de la República de Guatemala, enero de 1986.

26 Véase: Usaid (2009). Gratuidad en la educación ¿qué implica? Análisis de política No. 7. Abril.

que por primera vez se incorporan al sistema educativo. Deben existir también sistemas de monitoreo, auditoría social y corresponsabilidad por parte de los padres de familia, lo cual puede motivar y mantener el interés de los padres y la comunidad involucrados en el proceso de aprendizaje de los niños y niñas. Esto hace partícipe y delega a las familias y a la comunidad el derecho y la obligación de coadyuvar en el desenvolvimiento de los y las estudiantes.

Por último, debe realizarse un esfuerzo con el fin de obtener mejoras en los sistemas de información lo que permite contar con información fidedigna y en tiempo real,

condición sumamente necesaria para la toma de decisiones óptimas en temas de planificación y monitoreo, así como para la promoción de la transparencia y la evaluación oportuna de resultados.

Para 2013 se propone una cobertura en el nivel medio básico de 30,000²⁷ alumnos menos, ello en virtud por problemas de gestión con el préstamo del BIRF 7430-GU²⁸ que a febrero 2012 solo mostraba una ejecución del 46%.

Por su parte, la Cepal²⁹ reafirma la importancia de invertir en áreas como la educación, indicando que la actual desaceleración económica mundial es un

Tabla 9

Ministerio de Educación: gasto directo en niñez y adolescencia 2012 ^{v/} -2013 ^{pa/} (Cifras en millones de quetzales)				
Programa	Presupuesto		Variaciones	
	2012 ^{v/}	2013 ^{pa/}	Absoluta	Relativa
Administración Institucional	714.3	1090.5	376.2	52.7
Educación escolar de preprimaria	1,133.0	1,162.2	29.3	2.6
Educación escolar de primaria	6,154.8	5,683.3	-471.4	-7.7
Educación escolar básica	928.5	853.7	-74.7	-8.0
Educación escolar diversificada	327.0	465.1	138.1	42.2
Educación extraescolar	84.4	116.2	31.8	37.7
Educación inicial	34.5		-34.5	-100.0
Fondo social Mi Familia Progresá	39.1		-39.1	-100.0
Apoyo para consumo adecuado de alimentos		699.6	699.6	
Programa de reconstrucción (tormenta Agatha y volcán Pacaya)	7.3		-7.3	-100.0
Educación física, recreación y deporte	279.0	202.5	-76.5	-27.4
Equipamiento		53.7	53.7	
Alfabetización	191.7	185.1	-6.6	-3.5
Aportes a Institutos básicos y diversificados por cooperativa	165.0	160.0	-5.0	-3.0
Total	10,058.4	10,671.9	613.5	6.1

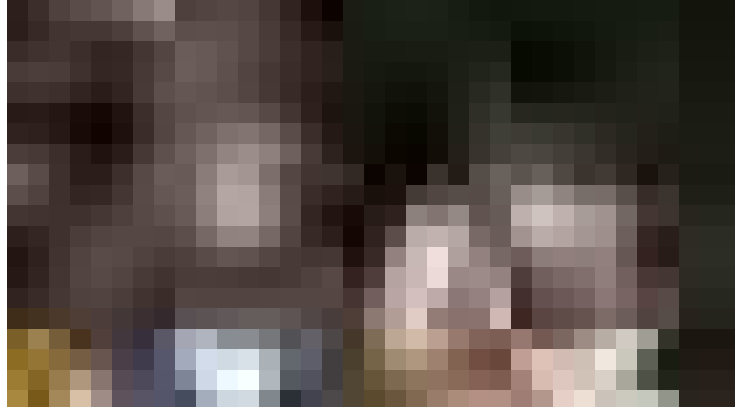
^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado.

Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

27 Con base en estadísticas oficiales del Ministerio de Educación.

28 Con base en datos del Banco Mundial, disponible en: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2012/03/21/1AB2AB29364D10A0852579C9000B816C/1_0/Rendered/PDF/P08989801SR0Di021201201332381940368.pdf

29 Véase: La crisis financiera internacional y sus repercusiones en América Latina y el Caribe. Cepal, septiembre 2012.



©UNICEF/Rolando Chews

efecto cíclico el cual se concentrará en 2012 y 2013, retomando niveles de mayor crecimiento a partir de 2014, los cuales no superarán lo observado entre 2003 y 2007. En esta línea un crecimiento potencial futuro está vinculado a inversiones en educación, las cuales deben ser prioritarias en el presente.

b. Ministerio de Desarrollo Social:

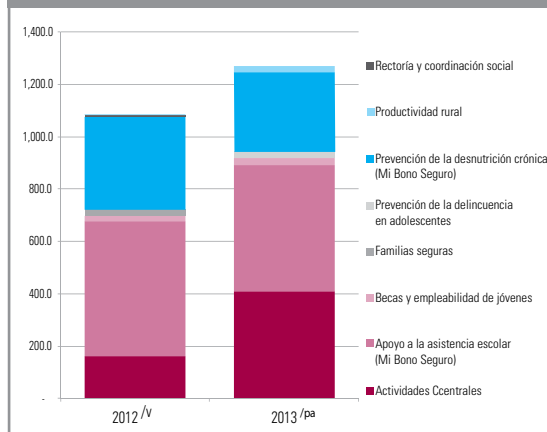
Luego de su creación³⁰ a inicios de 2012, este Ministerio tiene como visión «alcanzar un modelo de desarrollo social incluyente y participativo, que genere confianza e institucionalice la política pública dirigida a proteger y promover a las personas y grupos más rezagados y vulnerables, generando oportunidades para que puedan desarrollar sus capacidades desde los primeros años de vida y mecanismos temporales para hacer frente a la crisis, de manera que se alcance un nivel de vida digno».³¹ Y dentro de ellas juega un papel muy importante el componente de niñez y adolescencia, siendo esta la segunda institución gubernamental que participa en dicha inversión. Por lo tanto, se estima que para 2013, se contará con Q1,268.5 millones, lo que en comparación al presupuesto vigente a septiembre de 2012, representa un incremento de 16.9%. Bajo este contexto, el programa de actividades centrales reporta un incremento de Q38.0 millones, así como la participación de prevención de la delincuencia en adolescentes como una de las nuevas actividades a realizarse, la cual cuenta con Q23.8 millones, y finalmente

becas y empleabilidad de jóvenes reporta Q3.2 millones adicionales. Por el contrario existen recortes en apoyo a la asistencia escolar (bono seguro) por Q30.3 millones. Además se reportan recortes al programa prevención de la desnutrición crónica (mi bono seguro)³² por Q49.1 millones.

Con estas modificaciones presupuestarias, la relación entre los programas que este ministerio ejecuta y el gasto de administración cambia. Por cada quetzal asignado para los programas a su cargo, el ministerio necesitará aproximadamente 0.46 centavos para su ejecución. En 2012, el ministerio destinó 0.18 centavos para administrar cada quetzal asignado a sus programas.

Gráfica 14

Ministerio de Desarrollo Social: gasto directo en niñez y adolescencia 2012-2013
(Cifras en millones de quetzales)



^v vigente a septiembre; ^{pa} presupuesto aprobado
Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

30 Decreto 01-2012 del Congreso de la República de Guatemala

31 Texto correspondiente a la visión institucional, contenido en el proyecto de presupuesto 2013, en la sección correspondiente al presupuesto de dicha entidad.

32 En la actualidad, es el Ministerio de Desarrollo Social quien ejecuta los programas relacionados a las transferencias condicionadas en educación (Fondo Social Mi Familia Progresa), que anteriormente ejecutaba el Ministerio de Educación.

En base a las metas y resultados esperados se prevé que en 2013 el Mindes contribuya a reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años, realizando un total de 1,728,167 aportes por concepto de bono seguro para salud. Este bono está dirigido a familias conformadas por mujeres en período de gestación o por niños menores de 5 años que asisten al centro de salud para registrar su crecimiento, y del cual se espera tener en 2013 una cobertura de 38.7% del total de familias rurales en pobreza y pobreza extrema.

En materia educativa, como parte del programa de apoyo a la asistencia escolar se prevé la entrega de 2,831,841 aportes por concepto de bono seguro escolar, el cual está dirigido a familias en pobreza y pobreza extrema con hijos comprendidos de 6 a 14 años, quienes deberán cumplir con la corresponsabilidad del tiempo de asistencia escolar. Con ello se espera una cobertura de 61.8% en 2013; por su parte, el Mindes espera entregar un total de 5,000 becas a jóvenes dirigidas a educación y empleo. Finalmente los esfuerzos para prevenir la delincuencia en adolescentes comprendidos entre 13 y 17 años estiman que se beneficiará a 65,117 jóvenes mediante educación no formal.

c. Ministerio de Salud y Asistencia Social:

Existe mucha dificultad al tratar de realizar una comparación presupuestaria entre el presupuesto vigente 2012 y el aprobado 2013, esto dado el cambio en la estructura presupuestaria y el poco nivel de desagregación con que se presenta la información en el presupuesto aprobado 2013. De manera general puede indicarse que para el próximo año, los programas destinados a la niñez y adolescencia para este ministerio poseen una asignación de Q662.7 millones. Esto se canalizará mediante el programa de prevención de la desnutrición crónica con Q398.9 millones, el cual busca reducir este flagelo en niños y niñas menores de cinco años

mediante vacunación, refuerzos, prácticas de cuidado infantil, monitoreo de crecimiento y entrega de micronutrientes entre otros³³; con ello se espera que en 2013 la desnutrición crónica se sitúe en 44.8%, disminuyendo hacia 2015 a 39.8%.

Por otro lado, se destinan recursos al programa de prevención de la mortalidad materna y neonatal por Q263.8 millones, el cual pretende reducir este indicador mediante atención prenatal oportuna, atención del parto institucional y atención del recién nacido o neonato. En este sentido, se espera que dichos esfuerzos contribuyan a reducir la razón de mortalidad materna e infantil a 134.7 en el año 2013 y 129.7 en 2015, cifra que a 2012 se estima en cerca de 137.2.

d. Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo:

De manera general, las secretarías en su conjunto presentan un incremento de Q68.2 millones respecto al presupuesto vigente a septiembre 2012. Particularmente, de todas las entidades que se agrupan bajo esta categoría, únicamente la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) presenta un recorte de Q8.7 millones. Por el contrario, una de las entidades que se ha visto beneficiada es la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia (Sesan) con Q67.9 millones más, para disponer de un total de Q174.6 millones.

También existen incrementos no menos importantes en el Consejo Nacional de la Juventud (Conaju) con Q5.6 millones, la Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas por Q1.9 millones y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Acciones y el Tráfico Ilícito de Drogas por Q1.6 millones. La única institución que no presenta incrementos es la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS).

De todas las entidades agrupadas como Secretarías y Otras Dependencias posee un

33 Para mayor detalle ver resultados y metas por institución en el presente documento.

Tabla 10

Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo: gasto directo en niñez y adolescencia 2012v/-2013pa/ (Cifras en millones de quetzales)				
Entidad Ejecutora	Presupuesto		Variaciones	
	2012^{v/}	2013^{pa/}	Absoluta	Relativa
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República	196.0	196.0	0.0	0.0
Consejo Nacional de la Juventud	4.4	10.0	5.6	124.9
Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra Las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	3.7	5.3	1.6	42.1
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	183.3	174.6	-8.7	-4.8
Secretaría de Seguridad Alimentaria Y Nutricional de la Presidencia de la Republica	42.6	110.5	67.9	159.5
Secretaria Contra La Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	6.5	8.4	1.9	29.8
Total	436.6	504.8	68.2	15.6

^{v/} vigente a septiembre; ^{pa/} presupuesto aprobado
Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

peso significativo la Sosep, la cual ejecuta programas destinados a mantener la asistencia técnica, nutricional, económica y de salud. Por su parte la SBS tiene a su cargo aumentar la cobertura de atención integral especializada de niños, niñas y adolescentes; incrementar la aplicación de medidas socioeducativas a nivel regional y el tratamiento de adolescentes privados de libertad; aumentar la reunificación familiar y comunitaria de niños, niñas y adolescentes bajo la protección social de la SBS. Finalmente el Conaju pretende, mediante el fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes y la promoción comunitaria y asistencia alimentaria, incrementar la participación de la juventud en actividades de desarrollo.

3.2 RESULTADOS, ACTIVIDADES, METAS Y RECURSOS PREVISTOS RELACIONADOS CON LA INVERSIÓN DIRECTA EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA PARA 2013

En el proyecto de presupuesto 2013 se encuentran cuantificadas algunas de las metas que se pretende alcanzar con los diferentes programas, actividades y recursos financieros. Esto resulta de gran importancia, ya que permite vincular los objetivos con los recursos, para poder así evaluar la costo/efectividad de las políticas públicas y además realizar mediciones acerca de cuánto podrían modificarse las metas propuestas ante variaciones en las

Tabla 11

Resultado esperado	Actividades	Meta		Financiamiento (Quetzales)
		Cantidad	Unidad de medida	
Ministerio de Educación		Total		7,378,897,998
Incrementar la tasa de variación acumulada en la matrícula monolingüe en preprimaria	Servicios de educación	384,778	Persona	862,815,378
	Útiles escolares	457,690	Persona	24,539,919
	Textos escolares	446,090	Documento	22,071,629
	Remozamiento a centros educativos	62	Entidad	6,620,000
	Valijas didácticas	29,820	Persona	7,240,962
	Formación y profesionalización docente	2,000	Persona	20,000,000
	Apoyo a la docencia	600	Persona	672,020
Mantener la tasa de retención del nivel de educación pre primario, en la población bilingüe	Servicios de educación	74,175	Persona	181,090,973
	Textos escolares	68,449	Documento	8,766,151
	Apoyo a la docencia	410	Persona	527,529
	Formación y profesionalización docente	85	Persona	7,580,001
	Servicios de educación (área urbana)	1,330,339	Persona	1,415,188,274
	Servicios de educación (área rural)	n.d	n.d	2,875,803,436
	Útiles escolares	2,298,025	Persona	146,032,012
Mantener la tasa de promoción en el nivel primaria monolingüe	Textos escolares	2,282,297	Documento	93,986,812
	Remozamiento a centros educativos	207	Entidad	100,621,965
	Escuelas con acceso a innovación tecnológica	117	Entidad	4,676,825
	Valijas didácticas	93,839	Persona	22,746,356
	Formación y profesionalización docente	2,243	Persona	11,392,669
	Apoyo a la docencia	5,025	Persona	56,044,449
	Servicios de educación	960,824	Persona	747,691,568
	Textos escolares	175,942	Documento	47,395,448
	Apoyo a la docencia	2,705	Persona	15,841,029
	Incrementar el consumo proteico calórico en las familias mediante el apoyo para el consumo adecuado de alimentos (Pacto Hambre Cero)	Servicios de apoyo (escuelas saludables)	4,290	Persona
Alimentación escolar de preprimaria		457,690	Persona	89,731,662
Alimentación escolar de primaria		2,298,025	Persona	575,628,255
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social		Total		663,857,018
Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años (Pacto Hambre Cero)	Vacunas de acuerdo a edad y esquema vigente (niños menores de un año)	786,410	Persona	247,442,221
	Refuerzos de vacunación (niños entre 1 y 4 años)	635,577	Persona	2,527,778
	Prácticas para el cuidado infantil (niños menores de 5 años)	1,343,121	Persona	70,667,216
	Monitoreo del crecimiento (niños menores de 5 años)	1,161,377	Persona	1,823,804

Resultado esperado	Actividades	Meta		Financiamiento (Quetzales)
		Cantidad	Unidad de medida	
Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años (Pacto Hambre Cero)	Suplementación de micronutrientes (niños menores de 5 años)	1,171,960	Persona	14,444,839
	Suplementación de micronutrientes (mujeres en edad fértil)	1,814,438	Persona	30,135,145
	Desparasitación (niños entre 2 y 4 años)	613,527	Persona	947,306
	Vigilancia de agua para consumo humano y uso recreativo	724,534	Evento	1,780,308
	Manejo específico de casos de infección respiratoria aguda (niños menores de 5 años)	1,054,952	Persona	17,903,945
	Manejo específico de casos de enfermedad diarreica aguda (niños menores de 5 años)	527,444	Persona	12,227,798
Disminuir la mortalidad materna y neonatal (Pacto Hambre Cero)	Atención prenatal oportuna	1,181,325	Persona	220,250,829
	Atención del parto institucional	333,806	Persona	33,531,412
	Atención del recién nacido o neonato	285,780	Persona	10,174,417
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación		Total		424,652,335
Incrementar el consumo proteico calórico en las familias (Pacto Hambre Cero)	Entrega de alimentos por acciones	368,306	Ración	17,038,671
	Asistencia alimentaria a la población vulnerable por riesgo a desastres	132,661	Ración/Aporte en especie	60,178,118
	Harina fortificada (súper tortilla)	200,000	Persona	15,000,000
	Producción comunitaria de alimentos	1,716,250	Persona	29,947,619
	Asistencia técnica para el almacenamiento de alimentos	97,174	Persona	19,693,128
	Asistencia técnica para la producción de alimentos de autoconsumo	1,212,128	Persona	60,796,000
	Agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina	660,000	Persona	22,100,000
	Incentivos económicos a la producción de alimentos	5	Aporte	13,800,000
Incrementar los créditos para implementación de proyectos productivos	Triangulo de la dignidad	98,490	Préstamo	186,098,799
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo		Total		276,402,842
Consejo Nacional de la Juventud		Subtotal		84,076,157
Incrementar la participación de la juventud en actividades de desarrollo	Fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes	1,000	Persona	1,033,683
	Promoción comunitaria y asistencia alimentaria	27,886	Persona	83,042,474

Resultado esperado	Actividades	Meta		Financiamiento (Quetzales)
		Cantidad	Unidad de medida	
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente		Subtotal		95,729,316
Mantener la asistencia técnica, nutricional, económica y de salud	Servicio social	38,000	Persona	32,935,302
	Creciendo seguro	99,000	Persona	19,124,629
	Análisis, evaluación e investigación en seguridad alimentaria y nutricional	15	Documento	31,412,985
	Sistema de información en seguridad alimentaria y nutricional	1	Sistema Informático	12,256,400
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República		Subtotal		90,974,474
Aumentar la cobertura de atención integral especializada de niños niñas y adolescentes y sus familias en condiciones de vulnerabilidad	Atención a personas víctimas de violencia intrafamiliar	20,500	Persona	1,402,630
	Atención integral de niñas y niños hijos de madres y padres trabajadores de escasos recursos	4,623	Persona	19,412,123
	Atención integral de niños y niñas con discapacidad leve y moderada	900	Persona	1,219,087
	Atención integral a adolescentes con discapacidad intelectual leve y moderada	140	Persona	1,051,817
	Personas con necesidades especiales, beneficiadas con subsidios familiares	4,500	Aporte	10,427,008
	Regulación de centros de cuidado infantil diario	303	Documento	251,063
	Aumentar la aplicación de medidas socioeducativas a nivel regional, y el tratamiento de adolescentes privados de libertad	Atención a adolescentes en conflicto con la ley penal a través del programa de Medidas Socioeducativas	706	Persona
Atención a adolescentes en conflicto con la ley penal a través del programa de Medidas Socioeducativas		646	Persona	1,279,608
Aumentar la reunificación familiar y comunitaria de niños, niñas y adolescentes que están bajo la protección de la Secretaría de Bienestar Social	Protección y abrigo integral a niños y adolescentes vulnerados en sus derechos	500	Persona	23,209,702
	Protección y abrigo a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social	220	Persona	3,166,039
	Protección y abrigo a niños, niñas y adolescentes abandonados, huérfanos y vulnerados en sus derechos con discapacidad mental moderado y profundo	88	Persona	3,704,653
	Niñas, niños y adolescentes atendidos a través del programa Familias Sustitutas	80	Persona	1,800,617
	Niñas, niños y adolescentes migrantes atendidos temporalmente	2,080	Persona	596,497
	Atención a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social	2,025	Persona	1,397,058
	Prevención de la delincuencia en adolescentes	254	Persona	204,900

Resultado esperado	Actividades	Meta		Financiamiento (Quetzales)
		Cantidad	Unidad de medida	
Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas		Subtotal		5,622,895
Incrementar la prevención y atención de delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas	Prevención y atención de los delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas	1,108	Persona	5,622,895
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales		Total		1,304,562
Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años (Pacto Hambre Cero)	Protección de fuentes de agua	1,000	Toneladas Métricas	1,304,562
Ministerio de Desarrollo Social		Total		796,086,054
Sin resultado	Apoyo a la asistencia escolar/Bono seguro escolar	2,831,841	Aporte	482,714,547
Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años (Pacto Hambre Cero)	Bono seguro para salud	1,728,167	Aporte	299,360,307
Prevenir la delincuencia en adolescentes de 13 a 17 años (Pacto paz, seguridad y justicia)	Educación no formal dirigida a jóvenes protagonistas	65,117	Persona	14,011,200

IV

PRESUPUESTO PARA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

4

PRESUPUESTO PARA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

©UNICEF/Rolando Chews

asignaciones presupuestarias.

En esta edición se ha realizado un esfuerzo para tratar de estimar el Gasto Público en Seguridad Alimentaria y Nutricional (GPSAN). La metodología realiza una reclasificación del gasto público, el cual agrupa los rubros presupuestarios en tres grandes categorías:

- **Soporte Institucional:** que agrupa todo el gasto administrativo de las instituciones que juegan un rol en el desarrollo de políticas para garantizar la seguridad alimentaria, sean estas por el lado agropecuario o bien mediante programas de protección social enfocados en seguridad alimentaria.
- **Fortalecimiento del sector agropecuario:** que registra todas aquellas actividades encaminadas a mejorar el nivel de productividad agropecuaria, dar asistencia técnica, investigación, educación agrícola, insumos, créditos, capital, seguros y otras actividades similares.
- **Programas de protección social direccionados a la seguridad alimentaria (SAN):** agrupa programas como ayuda alimentaria, alimentación escolar, transferencias monetarias, salud preventiva y salud materna infantil, apoyo a catástrofes y programas de empleo y microcréditos no agrícolas.

Con base a ello, se logró establecer que para el próximo año, el Gobierno dispondrá de aproximadamente Q5,212.5 millones (1.2% como porcentaje del PIB) para garantizar la seguridad alimentaria de todos los guatemaltecos. Esto en comparación con el presupuesto vigente a 2012 representa un incremento de Q553.9 millones, explicado en parte por un aumento de Q445.0 millones destinados al fortalecimiento del sector

agropecuario; Q302 millones más destinados al fortalecimiento de programas de protección social direccionados a SAN y una disminución de Q193.0 millones correspondiente al soporte institucional en SAN.

Al analizar el GPSAN desde una óptica más detallada, se tiene que el gasto *per cápita* anual –es decir el gasto por persona en un año– se situará en Q338 en 2013. Esta cifra, expresada en *per cápita* diario –es decir el gasto por persona al día–, revela que el Gobierno gastará en seguridad alimentaria y nutricional apenas Q0.93 centavos por habitante. Sin embargo, en comparación con el presupuesto vigente a septiembre de 2012, este indicador muestra un avance ya que se incrementó en Q0.08 centavos.

Bajo este contexto, es sumamente necesario reforzar e implementar programas que garanticen este derecho, particularmente en el caso de Guatemala, donde se posee gran vulnerabilidad ante catástrofes naturales que repercuten directamente en los cultivos y donde la volatilidad de los precios de los alimentos es muy sensible a las condiciones internacionales cada vez más duras. Estos factores añaden vulnerabilidad a los hogares,

4.1 INVERSIÓN EN SALUD EN EL CONTEXTO DE LA SAN

principalmente aquellos con insignificantes ingresos, baja educación y poco acceso a la salud.

Realizar una comparación propia del gasto del MSPAS enfocado a la seguridad alimentaria y nutricional es sumamente difícil; esto debido a que la información proporcionada posee un bajo nivel de desagregación y además existen cambios en la estructura presupuestaria los cuales varían mucho en comparación a 2012.

Tabla 12

Guatemala: principales indicadores del GPSAN 2012v/-2013pa/

Indicador	2012 ^{v/}	2013 ^{pa/}
GPSAN en millones de quetzales de cada año	4,658.6	5,212.5
GPSAN en millones de dólares de cada año	572.0	633.8
GPSAN como porcentaje del PIB	1.2	1.2
GPSAN como porcentaje del presupuesto total	7.8	7.8
GPSAN per cápita anual en US\$ de cada año	37.9	41.1
GPSAN per cápita anual en quetzales de cada año	309.1	337.6
GPSAN per cápita diario en quetzales de cada año	0.85	0.93

v/ vigente a septiembre; pa/ presupuesto aprobado
 Fuente: Icefi/Unicef con base en estadísticas del Minfin.

Por lo cual, alternativamente se ha realizado una estimación del programa Ventana de los Mil Días, el cual se compone de diez intervenciones encaminadas a la reducción de la desnutrición infantil y es parte de la estrategia del «Pacto Hambre Cero». Este esfuerzo está comprendido por tres principales acciones: cambios en las conductas de las personas, provisión de micronutrientes y desparasitantes y dotación de alimentos complementarios y terapéuticos.

**Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social:
 componentes de la Ventana de los Mil Días**



Al mes de septiembre del presente año, se estima que las diez intervenciones poseen un presupuesto disponible de Q74 millones, de los cuales se han ejecutado únicamente Q10 millones (aproximadamente 13.5% de ejecución). También existen actividades de apoyo relacionadas, las cuales tienen un presupuesto vigente de Q749 millones, de los cuales Q283 ya han sido ejecutados. En total, las diez intervenciones más sus actividades de apoyo³⁴ suman un total de Q823 millones considerados “Ventana de los mil días”, los cuales muestran un nivel de ejecución de 36%. Nuevamente se visibilizan problemas de coordinación y administración en lo relacionado a dichas acciones, ya que existe un nivel de ejecución sumamente bajo. Para el próximo año se espera contar con Q116 millones dirigidos específicamente a las diez intervenciones, así como Q885 millones como actividades de apoyo, para un presupuesto total de Q1,002 millones, lo que representa un incremento de Q170 millones.

En materia de transparencia existe un logro importante ya que el presupuesto aprobado establece como parte del convenio de gestión por resultados, que los recursos destinados al Plan Hambre Cero (entre los cuales se encuentra la asignación para Ventana de los Mil Días) no podrán ser motivo de traslado a otras instituciones o a favor de otros programas, lo cual permitirá la certeza de disponibilidad, al menos de los recursos con los cuales se aprueba dicho plan.

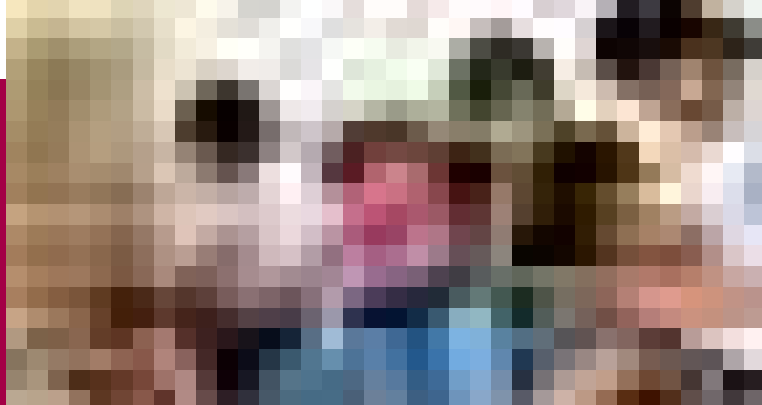
34 Las principales actividades de apoyo son: Atención y cuidados prenatales, del parto y postparto; construcción, ampliación y equipamiento de establecimientos de salud (primer nivel); programa de extensión de cobertura; monitoreo del crecimiento; inmunizaciones; vigilancia del agua y alimentos para el consumo humano; prevención y atención de enfermedades.



ESTIMACIÓN DE INTERVENCIONES ADICIONALES EN SALUD, NUTRICIÓN Y EDUCACIÓN

5

ESTIMACIÓN DE INTERVENCIONES ADICIONALES EN SALUD, NUTRICIÓN Y EDUCACIÓN



©UNICEF/Claudio Versiani

Icefi y Unicef han realizado conjuntamente una serie de estudios enfocados a la solución de diversas problemáticas que aquejan al país. En síntesis, las series de publicaciones ¡Contamos!, proponen una serie de medidas cuya finalidad consiste en mejorar la situación en el sistema de salud, en el ámbito de la nutrición y en el sistema educativo. Estas medidas, son esfuerzos que han probado ser de suma utilidad para el mejoramiento de las condiciones de vida, tanto de la población en general, como de la niñez y adolescencia en particular.

En este contexto, se estima que los esfuerzos para combatir la desnutrición deberían representar en 2013 una inversión adicional de Q939.0 millones (0.22% del PIB), los cuales giran en torno a programas como microcréditos a beneficiarios de hogares comunitarios, dotación de micronutrientes, programas de alimentación complementaria, prevención de enfermedades mediante inmunizaciones, agua potable y saneamiento, y monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Por su parte, en materia de salud, se estima que los esfuerzos adicionales representan en conjunto Q219.3 millones (0.05% del PIB) adicionales en 2013, bajo los cuales se incluye el fortalecimiento del recurso humano en el primer nivel de atención y

de auxiliares de enfermería comunitaria; provisión de insumos necesarios para el buen funcionamiento; ampliación de la cobertura, equipamiento y dotación de medicamentos en el primer nivel de atención; mejoramiento en los sistemas de información (indicadores de cobertura compatibles con el Sistema de Información Gerencial en Salud) y finalmente medidas de gestión y evaluación de medidas emprendidas en el primer nivel de atención.

En cuanto a la educación, se estima que se necesitan Q4,774.0 millones (1.1% del PIB) adicionales en los niveles iniciales, preprimario, primario, básico, diversificado, educación extraescolar y combate al analfabetismo. Estos esfuerzos incluyen capacitación docente, dotación de alimentos, provisión de textos escolares, transferencias condicionadas, fortalecimiento en procesos de gestión, ampliación de cobertura y gratuidad del sistema educativo.

De manera conjunta se estima entonces, que el total de intervenciones adicionales, que permitirían al Estado guatemalteco dar una respuesta más concreta a la realización, promoción y protección de los derechos a la educación, la salud y la alimentación, representan para 2013 aproximadamente Q5,902.3 millones (1.4% del PIB). De manera agregada, las principales intervenciones hacia 2021 pueden apreciarse a continuación.

Tabla 13

Guatemala: Matriz de intervenciones en nutrición, salud y educación 2012-2021
(Cifras en millones de quetzales)

Intervenciones	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nutrición	830.7	939.0	1,310.4	2,418.5	4,086.8	5,877.9	6,524.4	7,404.0	8,208.3	9,109.6
Microcréditos a beneficiarios de hogares comunitarios	13.1	17.2	77.0	142.8	214.9	294.0	380.3	474.6	577.4	689.2
Micronutrientes	25.9	30.6	35.4	41.1	46.5	52.3	56.9	61.7	68.5	76.6
Alimentación complementaria	108.0	127.2	133.4	143.8	145.2	143.1	151.9	159.7	176.0	198.5
Inmunizaciones	4.8	9.8	15.7	23.3	31.4	37.2	43.0	48.5	55.7	68.6
Agua potable	221.8	243.6	267.6	1,072.1	2,032.0	3,545.5	3,893.7	4,276.1	4,696.0	5,157.1
Drenajes, desechos y excretas	434.1	485.1	747.8	944.6	1,545.4	1,710.1	1,892.4	2,258.6	2,498.2	2,763.4
Monitoreo y evaluación	22.9	25.6	33.6	50.9	71.4	95.9	106.2	124.9	136.6	156.2
Salud	125.2	219.3	236.0	277.1	364.7	578.7	768.5	907.7	1,514.6	2,012.1
Recursos humanos	29.8	62.8	82.4	101.7	128.6	181.5	242.2	308.4	440.6	595.7
Funcionamiento	15.9	27.4	35.1	41.7	49.9	66.2	83.1	116.9	157.5	205.9
Infraestructura	50.5	80.5	57.1	60.3	97.1	206.7	283.4	252.7	598.3	778.8
Medicamentos	20.9	36.3	47.5	57.2	69.1	95.0	122.9	180.0	245.6	336.9
Sistema de información	5.0	7.0	8.2	9.4	11.1	15.1	18.3	27.6	35.8	45.9
Gestión	3.0	5.3	5.7	6.7	8.9	14.1	18.7	22.1	36.8	48.9
Educación	4,106.9	4,744.0	6,425.1	7,612.7	8,931.3	10,157.9	12,107.6	15,113.5	16,175.9	17,665.3
Alimentos	556.9	627.3	888.9	1,168.2	1,466.2	1,783.8	2,122.0	2,481.5	2,863.4	3,267.6
Becas	198.6	505.5	933.1	777.1	440.6	251.3	639.8	1,181.1	983.5	557.6
Capacitaciones	212.3	246.6	308.1	333.6	351.1	406.2	464.5	533.6	570.1	590.6
Construcciones	290.8	322.8	371.2	-	436.2	484.2	556.8	-	-	-
Impresión y encuadernación	27.2	32.4	39.8	43.0	46.2	53.7	62.8	72.9	77.9	82.7
Maquinaria y equipo	217.1	12.4	49.1	130.9	378.3	220.2	59.7	326.4	65.9	452.0
Personal	1,796.4	2,186.3	2,941.2	4,224.1	4,854.0	5,888.5	7,014.5	9,199.5	10,237.3	11,290.5
Servicios básicos	543.1	585.4	641.6	689.4	737.1	802.1	872.1	949.4	1,015.8	1,080.6
Servicios técnicos y profesionales	206.1	162.0	183.7	166.6	130.3	147.6	181.4	221.5	200.4	168.6
Transferencia condicionada	58.5	63.2	68.3	79.8	91.4	120.2	133.9	147.7	161.5	175.3
Total	5,062.7	5,902.3	7,971.5	10,308.3	13,382.8	16,614.6	19,400.5	23,425.2	25,898.8	28,787.1

Fuente: Icfef/unicef en base a series de documentos ¡Contamos!:

a. Nutrición: Protegiendo la nueva cosecha. Boletín No. 4.

b. Salud: El remedio de nuestros males. Boletín No. 6

c. Educación: ¿En dónde están los ausentes? Boletín No. 5

VI

EL PRESUPUESTO 2013 Y LA TRANSPARENCIA

6

EL PRESUPUESTO 2013 Y LA TRANSPARENCIA



©UNICEF/Rolando Chews

El presupuesto aprobado para 2013 establece ciertas enmiendas, modificaciones y nuevos artículos relacionados con el manejo del gasto público y la transparencia. Estos de alguna manera condicionan la efectividad de las políticas públicas, programas sociales y el manejo de los ingresos públicos. Por lo tanto, dimensionan los diversos espacios que pueden prestarse para malversación de los fondos públicos o bien para el correcto aprovechamiento de los recursos. Entre los artículos más relevantes están:

Artículo 8. Constancia de disponibilidad presupuestaria. Este artículo establece que se deberá obtener una constancia de disponibilidad presupuestaria que garantice la existencia de fondos antes de realizar compromisos y devengar gastos. Lamentablemente, existen excepciones a este artículo ya que el MSPAS está condicionado a emitir dicha constancia únicamente cuando los montos excedan los Q90 mil.

Artículo 13. Asignaciones en programas sociales. Se establece aquí que todas aquellas asignaciones destinadas a programas sociales, a cargo del Mindes, no podrán ser transferidas a otros ministerios. Ello constituye un logro valioso, ya que en la actualidad dicho ministerio ejecuta gran parte de los programas sociales del gobierno. Blindar estos recursos garantizará que durante 2013 no puedan reducirse.

Artículo 17. Ventana de los mil días. Este artículo establece que el Minfin y el MSPAS, deberán realizar un reporte de ejecución presupuestaria dentro del Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental (Sicoin). Para ello, el MSPAS deberá crear

la estructura presupuestaria que refleje las intervenciones relacionadas a dicho programa. Esto permitirá un seguimiento oportuno por parte de la sociedad civil.

Artículo 24. Asignación especial para el Plan Hambre Cero. Un importante logro se relaciona con este artículo, ya que establece que los créditos asignados para dicho Plan no podrán ser objeto de disminución o traslado a otras entidades o a favor de otros programas. Ello permite una garantía de disponibilidad de estos recursos, tan prioritarios para la población en general, en especial la niñez y adolescencia. Además establece que el Minfin y la Sesan elaborarán un reporte de ejecución presupuestaria para el Plan Hambre Cero, con la finalidad de facilitar a la ciudadanía el conocimiento y seguimiento adecuado para dicho rubro.

Artículo 25. Acceso a la información de la gestión presupuestaria por resultados. Este artículo obliga a cada una de las instituciones públicas a publicar en su respectiva página web el Plan Estratégico y Operativo Anual, así como todas aquellas modificaciones que se realicen como resultado de reprogramaciones. Esto facilitará a la sociedad civil el seguimiento oportuno de la ejecución presupuestaria de cada entidad.

Artículo 70. Ampliación al presupuesto general de ingresos y egresos. Se presenta una ampliación presupuestaria por Q700 millones la cual está relacionada con la ejecución de recursos provenientes de donaciones externas, minería, ley de extinción de dominio y donaciones. No se especifica claramente hacia dónde y de qué manera se destinarán estos recursos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En 2013, la economía mundial y la guatemalteca continuarán dando señales de poco dinamismo. Este contexto obliga al Estado a plantear anticipadamente las medidas de política fiscal que podría implementar para llevar a cabo lo propuesto en el presupuesto. En todo caso, ante cualquier escenario de incertidumbre, será importante blindar las asignaciones establecidas como gasto en niñez y adolescencia, principalmente aquellas que estén directamente relacionadas a la lucha contra la desigualdad, en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición.
- En 2013, el presupuesto de la Nación destinará Q13,634.5 millones para la búsqueda del bienestar de la niñez y adolescencia. Esta cifra representa el 20.4% del presupuesto total, lo que permite identificar el sesgo pro-adulto que continúa teniendo el presupuesto.
- Las asignaciones de gasto estimadas para programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, serán de aproximadamente Q5,212.5 millones (1.2% como porcentaje del PIB). En comparación con el presupuesto vigente en 2012, se observa un incremento en el techo presupuestario de Q553.9 millones. Sin embargo, al igual que en 2012, los recursos destinados a la SAN continuarán representando el 7.8% del presupuesto total de la Nación.
- Los estudios prospectivos, realizados por el Icefi y Unicef, en materia de educación, salud y nutrición, estiman que para que el Estado pueda avanzar de manera concreta y universal en la realización de estos derechos debería adicionar a los recursos que ya destina a la niñez y adolescencia, aproximadamente Q5,902.3 millones (1.4% del PIB).
- Se observan algunos avances en las normas de control y transparencia, entre ellos, la mayor publicidad de los planes estratégicos y operativos impuesta a las instituciones públicas; la obligación de generar reportes de ejecución de los programas Ventana de los Mil Días y del Plan Hambre Cero, y la continuación de la Constancia de Disponibilidad Presupuestaria, aún cuando esta norma permite ciertas excepciones que pueden limitar su éxito.
- Continúa siendo una materia pendiente y de vital importancia, la aprobación de la agenda de transparencia fiscal lo cual permitirá legitimar la política fiscal del país, por medio de la persecución de los evasores, la mejora en la asignación de los recursos y la evaluación del impacto del gasto público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Económica para América Latina (2012). Base de datos *CepalStat* [consultado en octubre], disponible en internet: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

————— (2012). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2012. Santiago de Chile. Diciembre.

Cepal, Banco Mundial, Segeplan (2012). Presentación: “Impactos y estrategias para la reconstrucción segura”. Noviembre. Disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=816

Famine Early Warning Systems Network/USAID (2012). Guatemala, actualización de la perspectiva de seguridad alimentaria. Noviembre. Disponible en: http://www.fews.net/docs/Publications/Guatemala_FSOU_2012_11_final_es.pdf

Fondo Monetario Internacional (2012). *World Economic Outlook*. Septiembre

————— (2012). Perspectivas de la Economía Mundial. Washington. Octubre.

Icefi/Unicef (2011a). Protegiendo la nueva cosecha. Serie ¡Contamos!, boletín No. 4. Noviembre.

————— (2011b). ¿En dónde están los ausentes?. Serie ¡Contamos!, boletín No. 5. Noviembre.

————— (2011c). El remedio de nuestros males. Serie ¡Contamos!, boletín No. 6. Noviembre.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2011). Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central. Boletín de estudios fiscales No. 14, agosto.

Instituto Nacional de Estadísticas (2012). Índice de precios al consumidor noviembre 2012. Informe mensual.

————— (2012). Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso.

Ministerio de Educación (2012). Base de datos de matrícula y docentes consultada en *Bussines Objectcs*. Mineduc.

—————● (2012). Conteo rápido. Solicitud realizada mediante el portal de acceso a la información pública.

Ministerio de Finanzas Públicas (2012). Manual de clasificación presupuestaria para el sector público de Guatemala. Cuarta edición enero 2008.

—————● (2012). Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 2013.

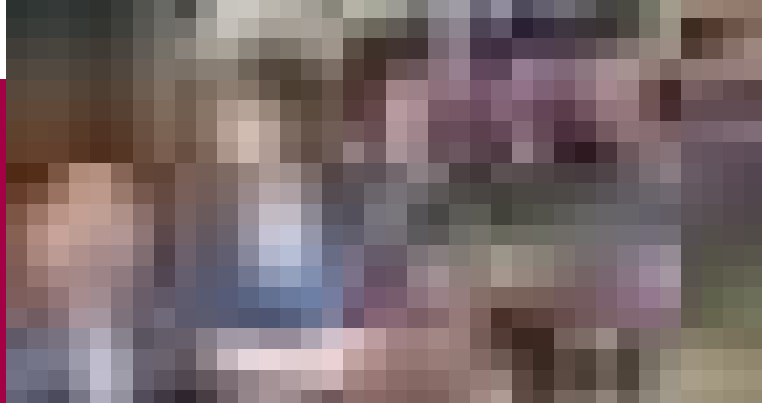
Periódico Prensa Libre (2012). “El salario mínimo subirá 5% a partir de enero” Diciembre. Disponible en: http://www.prensalibre.com/noticias/Salario-minimo-subira-partir-enero_0_829117094.html

Segeplan (2012). Sistema Nacional de Información Territorial. Aplicación y software disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=260

The Heritage Foundation. (2012). “2012 Index of economic freedom”. *Highlights*.
Usaid (2009). Gratuidad en la educación ¿qué implica?. Análisis de política No. 7. Abril.

ANEXOS

METODOLOGÍA UTILIZADA EN GUATEMALA POR ICEFI –UNICEF, PARA MEDIR LA INVERSIÓN EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA



©UNICEF/Rolando Chews

En Guatemala, una estrecha alianza entre Unicef e Icefi ha permitido la elaboración de una línea de investigación sobre temas de niñez y adolescencia. En este sentido, se ha logrado la publicación de una serie de boletines sobre inversión pública en niñez y adolescencia en Guatemala, denominados «¡Contamos!», los cuales han sido publicados desde 2009 a partir de una metodología diseñada para medir la inversión que el Estado de Guatemala realiza en niñez y adolescencia. Esta sociedad, Icefi-Unicef, ha sido reconocida por Unicef mundial como una de las 17 más notables prácticas innovadoras a nivel global, al permitir vincular el conocimiento con la promoción de políticas en pro de la niñez y la adolescencia.³⁵ Conviene indicar que la metodología desarrollada tiene como punto de partida las experiencias descritas en la parte anterior, las cuales han sido adaptadas a las condiciones de Guatemala, derivado principalmente de la cobertura y calidad de la información presupuestaria con la que cuenta el país y siguiendo la orientación del enfoque de derechos humanos. La propuesta metodológica sigue los siguientes pasos:

Reclasificación del presupuesto público para la estimación del gasto social según el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 del FMI

Con la finalidad de preparar el terreno para abordar el gasto público en niñez y adolescencia, es necesario reflexionar primero sobre la conceptualización y alcance del gasto público social, pues ello permite iniciar el análisis del presupuesto público con miras a medir con algún grado de exactitud las erogaciones destinadas a satisfacer las

necesidades y realizar los derechos propios de esta población.

Dentro de la definición de política social se incluyen todas aquellas intervenciones que tienen como objetivo último solucionar o minimizar los efectos de los problemas sociales. Los sectores más reconocidos son salud, educación, trabajo y seguridad social, no obstante, también se suelen incluir sectores más relacionados a la infraestructura física pero que tienen objetivos asociados a la política social³⁶ (pavimentación del acceso a una comunidad de escasos recursos, mercados municipales, transporte, etc.).

Otra perspectiva para abordar el gasto social abarca las acciones del Estado para proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas. Dentro de estos adquieren especial relevancia los programas destinados a garantizar el derecho a la salud, al agua, a la educación, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, a la protección social, al trabajo y los derechos en el trabajo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que incluye a 30 países industrializados, define el gasto social como aquellos gastos destinados a propósitos sociales y aquellos que generan una redistribución inter-personal o participación obligatoria. Dentro de estos define nueve áreas de políticas: edad avanzada, supérstite (sobrevivientes), beneficios relacionados a la incapacidad, salud, familia, desempleo, vivienda, políticas activas del mercado laboral y otros (como subsidios para alimentación, transferencias en efectivo a familias de bajos recursos, etc.).

³⁵ Unicef (2011) Selected innovations and lessons learned from UNICEF-assisted programmes 2009-2010. New York, pp. 70-73.

³⁶ Martínez y Espíndola (2007)



©UNICEF/Claudio Versiani

Para Guatemala el gasto público social se ha medido bajo dos criterios. Por un lado, tomando la clasificación sectorial definida por los Acuerdos de Paz,³⁷ y, por otro, siguiendo el manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).³⁸ La clasificación de los Acuerdos de Paz incluye salud y asistencia social, educación, ciencia y cultura, vivienda, seguridad interna, Organismo Judicial, Corte de Constitucionalidad y Ministerio Público. El manual del Minfin incluye salud y asistencia social, trabajo y previsión social, educación, cultura y deportes, ciencia y tecnología, agua y saneamiento, vivienda, desarrollo urbano y rural, medio ambiente y otras actividades de servicios sociales. La clasificación por finalidades y funciones del manual pretende permitir examinar en el tiempo las tendencias del gasto para las funciones generales del Gobierno, independientemente de la forma como se organice para el logro de estos objetivos.

Bajo este Manual las funciones se clasifican usando un sistema de tres niveles. El primer nivel agrupa en 10 las funciones del Estado (categoría de 3 dígitos, denominadas “divisiones”). Un segundo nivel, contiene categorías identificadas con 4 dígitos, denominadas “grupos” y que brindan información más detallada de cada una de las funciones. El tercer nivel contiene rubros identificados con 5 dígitos, denominados “clases”. Las divisiones pueden ser vistas como los objetivos generales de los gobiernos, mientras que los grupos y las clases detallan los medios que permiten alcanzarlos. Finalmente, la nomenclatura funcional utiliza el prefijo 7, únicamente para indicar el tipo de clasificación, además el FMI lo utiliza para armonizar con otros sistemas contables.

37 Contenido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, firmado en mayo de 1996.
38 Ministerio de Finanzas Públicas (2008)

Divisiones que corresponden a la función social del Estado,
según el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 del FMI

Protección del medio ambiente

Transacciones y actividades cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente. El manejo de recursos naturales (como abastecimiento de agua o manejo de hidroeléctricas) y la prevención de desastres naturales se excluyen de esta división, dado que su fin primordial es la protección de las personas y no del medio ambiente

Vivienda y servicios comunitarios

Servicios relacionados con la urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo relacionados con el campo y otros no especificados.

Dentro de esta función, el abastecimiento de agua, es uno de los más importantes

Salud

Todos los gastos en servicios prestados a particulares y en servicios prestados a colectivos. Los servicios de salud colectivos atañen a cuestiones como la formulación y la administración de la política gubernamental, la fijación y ejecución de las normas sobre el personal médico y paramédico y sobre clínicas, consultorios y hospitales, así como la regulación y concesión de licencias a los proveedores de servicios de la salud

**Actividades recreativas,
cultura y religión**

Servicios prestados a particulares y familias, así como los gastos en servicios colectivos. Los gastos individuales comprenden los servicios recreativos y deportivos y los servicios culturales; los gastos colectivos comprenden los servicios de radio, televisión y servicios generales, los servicios religiosos y otros no especificados

Salud

Servicios prestados a alumnos y estudiantes a título individual y los gastos en servicios colectivos. Los gastos en servicios individuales se asignan a los gastos destinados al sistema escolar, es decir el gasto del Estado para brindar la educación desde la preprimaria hasta el nivel de enseñanza terciario o universitario; los gastos en servicios colectivos son aquellos relacionados con la investigación en educación y otros no especificados.

Protección social

Servicios de seguridad social (más vinculados a aspectos laborales, como pensiones y seguros de desempleo) y de asistencia social, la que incluye medidas para compensar las variaciones de los ingresos o pérdidas por la concreción de un riesgo natural, económico o social

Fuente: Elaboración propia con base en FMI(2001).

DETERMINACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (GPNA)

©UNICEF/Anthony Asael

Una vez reclasificado el presupuesto a nivel de actividad y obra, la metodología se plantea la identificación de los gastos, según la incidencia que tienen en la niñez y adolescencia, bajo la clasificación siguiente:

a. Gasto Público en Niñez y Adolescencia (GPNA):

Se considera gasto público directo, todo gasto en actividades o proyectos con incidencia específica en la niñez y adolescencia. Un claro ejemplo de este tipo de gasto es el relacionado con la educación, las inmunizaciones o los programas de atención materno-infantil.

b. Gasto Público General (GG):

Proporción del gasto, orientado a actividades o proyectos de incidencia en toda la población, que no están contenidos en funciones sociales, pero que pertenecen a la administración del Estado.

Este gasto no se incluye en los montos asignados a niñez y adolescencia puesto que resultaría muy difícil estimar si éste tiene alto impacto en esta población. Sin embargo, se conserva dentro de la base de datos para la comprobación contable del presupuesto estudiado.

Consolidación del gasto público en niñez y adolescencia y elaboración de indicadores

Como paso final, se consolida la información la cual puede ser clasificada por el nivel de incidencia del gasto, por la finalidad del mismo y por la institución que lo ejecuta. Ello permite la identificación de indicadores de la inversión en niñez y adolescencia con respecto al PIB, al tamaño del presupuesto público, del gasto social; gasto en niñez y adolescencia per cápita, indicador de focalización presupuestaria según presupuesto de gasto social, entre otros.

Limitaciones de la metodología utilizada

La reclasificación de los presupuestos públicos permite hacer comparaciones de la ejecución de recursos. Sin embargo, esta no incluye la información de gobiernos locales, entidades descentralizadas y autónomas.

Es necesario acotar que las estimaciones realizadas son un esfuerzo por extraer de la información presupuestaria la inversión que el Estado ha realizado en materia en la niñez y adolescencia. Sin embargo, la elaboración del presupuesto público *per se* no está dirigida en su formulación y estructura al análisis particular de este grupo poblacional, sino más bien responde a un ordenamiento

administrativo, por finalidad, función y por la actividad que se lleva a cabo, de conformidad con el Manual de Finanzas Públicas publicado para el efecto por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Asimismo, aún cuando la presente metodología puede ser considerada como un esfuerzo por sistematizar la información presupuestaria disponible, se debe advertir que la misma no ofrece evidencia sobre la calidad de la ejecución de los programas que incluye, ello significa que existe la posibilidad de seguir ahondando en el tema, para que con base en los hallazgos pueda ser fortalecido, por los Estados, la sociedad civil y organizaciones comprometidas con el desarrollo, el monitoreo y evaluación del gasto público, a fin de verificar que las instituciones ejecutoras lleven a cabo los objetivos propuestos y que los programas tengan el impacto esperado para los derechohabientes.

Finalmente, existe una limitante al realizar estas estimaciones sobre información con muy bajo nivel de desagregación, tal es el caso de la Ley de Presupuesto General aprobado para 2013, la cual desagrega su información únicamente a nivel de entidad y programa. En este sentido, para poder lograr un mayor detalle en la estimación, se debe disponer de aún más desagregaciones como por ejemplo: institución, programa, subprograma, proyecto, actividad u obra, entre otros. Es posible encontrar un mayor nivel de detalle realizando una consulta en el Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental (Sicoin). Sin embargo, al momento de realizar el presente análisis y debido a procesos administrativos en el Minfin, aún no se disponía de un mayor detalle en el presupuesto aprobado.

