Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

Boletín No. 7

Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala aprobado para 2012

Enfocado en la niñez y la adolescencia

ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES

unicef

Ediciones recientes

Boletín No. 6
El remedio de nuestros males
Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2021
La salud —o más bien, la mala salud— constituye uno de los problemas sociales más relevantes en el país. Junto con la pobreza de marcado rostro rural, infantil e indígena, las brechas en cobertura y calidad educativa, la desnutrición crónica y aguda, la falta de vivienda, los bajos salarios y el desempleo, los problemas de salud vinculados con la falta de prevención y atención oportuna y con calidad de las enfermedades que sufren los y las guatemaltecas son algunas de las deudas más grandes que la sociedad y el Estado tienen con los ciudadanos.

Boletín No. 5
¿En dónde están los ausentes?
Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021.
Los derechos humanos fueron constituidos para garantizar que las personas, sin importar su sexo, raza, religión, opinión política, origen o posición económica, alcancen un nivel de bienestar digno. La efectiva implementación del derecho a la educación es un requisito previo para la democratización y para la total participación de los ciudadanos en todas las esferas de la vida.

Boletín No. 4
Análisis del costo para erradicar el hambre en Guatemala 2012-2021 "Protegiendo la nueva cosecha".
Guatemala es uno de los países más desiguales del mundo, un ejemplo de ello es el porcentaje de niñas y niños entre 0 y 5 años de edad que padecen desnutrición es la mitad de esta población, que es alrededor de 1 millón 300 mil seres humanos. Es el país de América Latina y el Caribe con mayor desnutrición y el sexto a nivel mundial. Pero el promedio nacional de desnutrición crónica (49.8%) oculta aún mayores desigualdades, por ejemplo, el porcentaje de niñas y niños indígenas desnutridos (65.9%) es mayor a la del país con mayor desnutrición del mundo (Afganistán, 59%), pero la situación de la niñez indígena no es mucho mejor (36.2%), ya que están incluso por encima de la media mundial (34%) y que más del doble que el promedio latinoamericano (14%).

Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala aprobado para 2012

Enfocado en la niñez y la adolescencia

ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES

unicef

Créditos

Coordinación
Jonathan Menkos Zeissig – economista *senior*, Icefi

Investigación y redacción
Jonathan Menkos Zeissig – economista *senior*, Icefi
Mark Peñate – asistente de investigación, Icefi

Colaboraron también
Hugo Noé Pino – director ejecutivo, Icefi
Ricardo Barrientos Quezada – economista *senior*, Icefi
Alejandra Contreras de Álvarez – economista investigadora, Icefi
Enrique Maldonado – economista investigador, Icefi

Supervisión
Iván Yerovi – representante adjunto en Guatemala, Unicef
Julián Duarte – especialista en monitoreo y evaluación, Unicef

Producción
Adelma Bercián – coordinadora de comunicación, Icefi
Francis Urbina – asistente de comunicación, Icefi
Lilian Lima – asistente de comunicación, Icefi
Christa Bollmann – cuidado editorial de este número

Fotografía de portada
Rolando Chew

Diseño y Diagramación
Comunicación Ilimitada

Edición
Isabel Aguilar Umaña

Administración
Cristina Dubón – coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Guatemala, diciembre de 2011

ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES
unicef

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.

©UNICEF/Manuel Manrique

ÍNDICE

Presentación 7

Introducción 9

I. Principales consideraciones sociales, económicas, fiscales y políticas para 2012 12
1.1 Contexto social 13
1.2 Contexto económico 14
1.3 Contexto fiscal 16
1.4 Contexto político 18

II. El presupuesto aprobado para 2012 23
2.1 Aspectos macroeconómicos 24
2.2 Ingresos públicos 26
2.3 Gasto tributario 27
2.4 Gasto público 28
2.5 Compromisos de gasto 31
2.6 Déficit 33
2.7 Deuda pública 35

III. El presupuesto enfocado en la niñez y la adolescencia 37
3.1 Gasto directo en niñez y adolescencia para 2012, por institución 39
3.2 Objetivos operativos, productos, metas y acciones en el presupuesto relacionadas con el gasto directo en niñez y adolescencia 44

IV. El presupuesto 2012 frente a las promesas de campaña 54

V. El presupuesto frente a las orientaciones estratégicas de política, 2012-2014 57

VI. El presupuesto de 2012 y la transparencia 60

Conclusiones 62

Recomendaciones 64

Siglas y acrónimos 65

Bibliografía 67

©UNICEF/Rolando Chew

PRESENTACIÓN

El año 2012 será muy importante para la sociedad guatemalteca. Por un lado, en términos económicos, las perspectivas internacionales negativas obligarán a tomar medidas precautorias para evitar, de la mejor manera posible, los efectos de una continuada crisis. Pero, por otro lado, la renovación de los principales actores políticos en el Congreso de la República y, muy particularmente, en el Ejecutivo y los gobiernos locales, otorga a la sociedad nuevos brillos para seguir buscando el cumplimiento de las tareas pendientes, muchas de éstas asumidas como compromisos en las campañas políticas y en los planes de gobierno de los partidos que participaron en la reciente contienda electoral.

A pesar de los avances de los últimos años, persisten retos de cobertura y calidad en el sistema educativo, los cuales se agudizan en la esfera rural y entre ciudadanos de origen indígena. Estas desigualdades también se pueden observar en términos de acceso a la salud y la alimentación. Aproximadamente 1.3 millones de niñas y niños guatemaltecos menores de 5 años, es decir, cerca del 50% de la población, sufre desnutrición crónica. Los problemas de salud vinculados con la falta de prevención y atención oportuna y de calidad de las enfermedades que sufren los y las guatemaltecas son algunas de las deudas más grandes que la sociedad y el Estado tienen con los ciudadanos.

En materia de seguridad, también se reconocen algunos logros, pues la tasa de homicidios indicador aproximado de la inseguridad y la injusticia ha registrado una tendencia a la disminución en los últimos 3 años. Sin embargo, para seguir avanzando en la dirección adecuada se requerirá no solamente del fortalecimiento de las capacidades y del número de efectivos en la Policía Nacional Civil (PNC), sino también de importantes mejoras en el sistema de justicia guatemalteco.

Es bajo este contexto que estará vigente el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación en 2012. De los Q 59,547.4 millones (15.2% del PIB) aprobados como techo presupuestario, se destinarán Q 12,534 millones (3.1% 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 Q 4.55. Si bien aumenta con respecto a 2011, cuando alcanzaba Q 4.03, continúa siendo insuficiente para financiar una mayor cobertura y calidad de los servicios públicos, como educación, salud o seguridad alimentaria.

En un ejercicio realizado para estimar lo que costaría cumplir los compromisos asumidos en la reciente campaña electoral por los partidos políticos en cuanto a educación, salud, alimentación, seguridad, infraestructura y medioambiente, se determinó que se necesitaría

incrementar el presupuesto del tradicional 15% del PIB a cerca de un 18.5%. Aproximadamente el 60% de los recursos adicionales debería destinarse a rubros de carácter social; otro 30% para asuntos económicos, y el restante 10% para el área de seguridad y justicia. Es por ello que, sin una reforma fiscal que aumente los ingresos del Estado, fortalezca la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y mejore la transparencia y evaluación del gasto público será prácticamente imposible e inviable contar con un presupuesto de estas dimensiones.

El año 2012 será propicio para reflexionar socialmente y comprender que un país distinto requiere una política fiscal diferente. En este sentido, la sociedad guatemalteca debe buscar acuerdos robustos que permitan no solo la sanidad de las cuentas fiscales, sino la posibilidad de seguir avanzando en la construcción de un Estado con capacidad de promover, respetar y garantizar los derechos de todas y todos los ciudadanos. Esta es una tarea en la que a todos nos toca participar activamente.

Adriano González-Regueral
Representante de Unicef en Guatemala

Hugo Noé Pino
Director Ejecutivo Icefi

INTRODUCCIÓN

En 2012, de acuerdo con las proyecciones oficiales, Guatemala contará con 15.1 millones de habitantes; 7.2 millones, es decir, el 47.7% de la población, serán niñas, niños y adolescentes. Aproximadamente el 17.2% de las y los guatemaltecos, unos 2.6 millones de personas, serán niñas y niños menores de 5 años. Los últimos datos sobre el contexto social de los guatemaltecos, ofrecidos por la *Encuesta de condiciones de vida* realizada en 2011 (*Encovi 2011*), revelan que el 53.7% de la población vive en condiciones de pobreza, mientras un 13.3% vive en pobreza extrema.

A pesar de los avances de los últimos años, persisten retos de cobertura y calidad en el sistema educativo, los cuales se agudizan en la esfera rural y entre ciudadanos de origen indígena. Estas desigualdades también se pueden observar en términos de acceso a la salud y la alimentación. En 2009, 3 de cada 5 niñas y niños de entre 3 y 6 años, aproximadamente 995 mil (60% de este grupo etario), estaban fuera de la escuela preprimaria; mientras que, de los adolescentes de entre 13 a 18 años, en ese mismo año continuaban fuera del sistema escolar cerca de 775 mil, lo que representa el 40% de este grupo.

Aproximadamente 1.3 millones de niñas y niños guatemaltecos menores de 5 años, es decir, cerca del 50% de la población, sufre desnutrición crónica. Cada día nacen en Guatemala cerca de 1,200 niños y niñas, de éstos, muere uno cada 30 minutos por causas en su mayoría prevenibles y relacionadas con el hambre. Asimismo, cada dos días mueren tres madres dando a luz o después de hacerlo, generalmente por hemorragias e infecciones que son prevenibles con una atención adecuada del parto, de nuevo, mediante servicios de salud disponibles y accesibles.

En materia de seguridad, se reportan importantes avances pues la tasa de homicidios ha pasado de 46 por cada cien mil habitantes, registrada en 2008, a 38.6 en 2011, y se continúa con la tendencia a la disminución que se ha observado en los últimos 3 años. Seguir avanzando en la dirección adecuada requerirá no solamente del fortalecimiento de las capacidades y del número de efectivos en la Policía Nacional Civil (PNC), sino también de importantes mejoras en el sistema de justicia guatemalteco.

Es bajo este contexto que estará vigente el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación en 2012. En cuanto a las cifras globales, el techo presupuestario aprobado para el ejercicio fiscal 2012 asciende a Q 59,547.4 millones, lo que representa cerca del 15.2% del PIB estimado, cifra muy similar a la registrada en años anteriores y que continúa haciendo de este presupuesto

el más reducido de Centroamérica. La carga tributaria se aproximará al 11.1% del PIB, mientras el gasto tributario estará en el orden del 8.1% del PIB; el gasto corriente rondará el 11.5% del PIB, mientras el gasto en inversión física, con una caída del 60% con respecto al presupuesto vigente de 2011, apenas será de 0.7% del PIB. El déficit estimado es de 2.5% del PIB, lo que se compensará con un incremento similar en el endeudamiento público neto del país.

Las estimaciones macroeconómicas sobre las que se sustenta el presupuesto de 2012 se verán afectadas por una cada vez más creciente debilidad en la actividad económica mundial. Se estima, por este motivo, que los ingresos tributarios podrían tener una merma de Q 1,000 millones (0.2% del PIB). A esto se agrega la necesidad de aprobar las iniciativas conocidas como *Ley Antievasión II* y *Ley del Secreto Bancario*, sobre las que el presupuesto aprobado tiene estimados recursos por Q 1,525 millones (0.4% del PIB).

Por el lado del gasto, el presupuesto aprobado se mantiene sin cambios. En términos reales, las asignaciones para gasto social se encuentran en torno al 7% del PIB. Preocupa la disminución de 60% sufrida en la inversión pública, que pasa de 1.7% del PIB, en 2011, a 0.7% en 2012. Este sacrificio de la inversión revela la poca capacidad actual para la reconstrucción de la infraestructura económica y social, después de los daños sufridos en los últimos 2 años por efectos climáticos.

El gasto directo en niñez y adolescencia será de Q 12,534 millones (3.1% del PIB), lo que hará variar el gasto diario *per cápita* en este grupo poblacional: de Q 4.03 esperados en 2011, a Q 4.55 en 2012. Las principales entidades ejecutoras continuarán siendo el Ministerio de Educación (Mineduc), con cerca de un 86.4% del total, y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), con 4.6%. En el caso de la educación, se incrementan los recursos destinados a educación preprimaria (23%) y primaria (21.6%), mientras permanecen con el mismo presupuesto la educación básica, diversificada y extraescolar y se eliminan o invisibilizan los recursos para educación inicial. En el caso de la salud, aumentan los recursos para inmunizaciones en Q 231 millones; el programa de reducción de la desnutrición crónica llega a Q 45.2 millones, y se crean otros programas, entre los que destaca el llamado «Ventana de los Mil Días», con Q 104.7 millones.

Entre las reasignaciones solicitadas por el Partido Patriota (PP), surgen nuevos programas como el arriba mencionado, al que se agregan «Triángulo de la Dignidad», «Supertortilla» y el fortalecimiento del programa de fertilizantes e inmunizaciones, entre otros, que suman más de Q 1,000 millones y sobre los que no se conocen objetivos, metas y resultados esperados. Es importante adaptar estos nuevos programas y aumentos de recursos a los planes operativos de las instituciones responsables de su gestión. Es lamentable, en esta reasignación, el recorte de cerca del 40% (Q 350 millones) en el presupuesto de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), pues dificultará el cumplimiento de sus funciones.

Algunas de las medidas de transparencia aprobadas para el año 2012, como la excepción de la Constancia de Disponibilidad Presupuestaria en los contratos para «Construcciones militares» y en la adquisición de «Equipo militar y de seguridad», además de la excepción de adquisición de medicamentos y equipo médico, pueden convertirse en un espacio para la opacidad del gasto público. En este sentido, se sugiere revisar las asignaciones de recursos otorgadas a organizaciones no gubernamentales (ONG), sobre las que no pesa ninguna contraprestación para el Estado.

En términos generales, la aprobación del presupuesto de la nación debe observarse como un paso en la dirección correcta; no obstante, el presupuesto contiene algunos elementos que deberían someterse al debate público. Los retos del país, bastante bien comprendidos y utilizados en las promesas de campaña, obligan al próximo Gobierno a buscar una

reforma fiscal integral que otorgue más recursos al Estado, respetando principios de equidad, afianzando los procesos de transparencia y evaluación del gasto público y fortaleciendo la lucha contra el contrabando y toda forma de evasión de impuestos.

Ante la debilidad fiscal que pueda darse como resultado del menor dinamismo en la economía mundial y doméstica, será necesario blindar los recursos que harán posible mantener y ejecutar las asignaciones de gasto público relacionadas con niñez y adolescencia, como se logró en buena medida durante 2008 y 2009. El latente y renovado compromiso que tiene el nuevo Gobierno de cumplir lo ofrecido a la ciudadanía en el ejercicio de la democracia y la crisis económica mundial hacen de 2012 un año propicio para encontrar acuerdos robustos que permitan no solo la sanidad de las cuentas fiscales, sino la posibilidad de seguir avanzando en la construcción de un Estado con capacidad de promover, respetar y garantizar los derechos de todas y todos los ciudadanos.

I

©UNICEF/Rolando Chew

PRINCIPALES CONSIDERACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS, FISCALES Y POLÍTICAS PARA 2012

1 PRINCIPALES CONSIDERACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS, FISCALES Y POLÍTICAS PARA 2012

©UNICEF/Claudio Versiani

1.1 CONTEXTO SOCIAL

De los 15.1 millones de habitantes estimados en Guatemala para 2012, 7.2 millones, es decir, el 47.7% de la población, son niñas, niños y adolescentes. Aproximadamente el 17.2% de las y los guatemaltecos, unos 2.6 millones de personas, son niñas y niños menores de 5 años.[1]

Los últimos datos sobre el contexto social de los guatemaltecos, ofrecidos por la *Encuesta de condiciones de vida de 2011* (*Encovi 2011*), revelan que el 53.7% de la población vive en condiciones de pobreza, mientras un 13.3% vive en pobreza extrema. Los departamentos con mayor porcentaje de pobreza continúan siendo Chimaltenango, Jalapa, Quetzaltenango, Quiché, Retalhuleu, San Marcos, Santa Rosa, Sololá, Suchitepéquez y Totonicapán. En estos territorios la pobreza afecta a entre el 74 y el 91.4% de la población total.[2]

En materia de empleo, para 2011, el 61% de la población total (aproximadamente 9 millones de personas) está conformado por personas en edad de trabajar. De este grupo, el 62% son personas que trabajan o están buscando empleo. Los indicadores del mercado laboral muestran una imperfección estructural, pues la tasa de ocupación es superior al 95%, pero el 56% se encuentra en condiciones de subocupación.[3]

La *Encuesta nacional de empleo e ingresos de 2011* (*Enei 2011*) revela que el salario promedio nacional es 9% menor que el salario mínimo legal y, en el sector privado, es 8% más bajo. El sector público muestra un salario promedio 59% más alto que el salario mínimo. El salario de población indígena, jóvenes y mujeres es, en promedio, 22% menor que la media nacional. En todos los dominios los indígenas perciben el salario más bajo.

Hay 291,467 niños entre 10 y 15 años que participan en el mercado laboral. Dos tercios se emplean en labores agrícolas y son indígenas, un 26% está conformado por niñas trabajadoras. Su salario promedio es un 22% del salario mínimo y es más bajo en el comercio y la industria.[4]

En términos educativos, en 2011 la tasa de alfabetismo de la población mayor de 15 años alcanzó el 76%, mientras la matriculación general, entendida como el promedio simple de las tasas de matriculación en los diferentes niveles del sistema escolar, apenas se ubica en el 52%.[5]

Un diagnóstico por edades sobre la cobertura del sistema educativo permitía observar que, en 2009, 3 de cada 5 niñas y niños de entre 3 y 6 años, aproximadamente 995 mil (60% de este grupo etario), estaban fuera de la escuela preprimaria; mientras que, de los adolescentes de entre 13 a 18 años, continúan fuera del sistema escolar cerca de 775 mil, lo que representa el 40% de este grupo.[6]

1 Según estimaciones y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE).
2 INE (2011a).
3 INE (2011b).
4 *Ibid.*
5 INE (2011a).
6 Icefi/Unicef (2011a).

©UNICEF/Rolando Chew

Aproximadamente 1.3 millones de niñas y niños guatemaltecos menores de 5 años, es decir, cerca del 50% de la población, sufre desnutrición crónica. Utilizando la información de la *Encuesta de salud materno infantil 2008/2009* (*Ensmi 2008/2009*), se puede advertir que la probabilidad de que una niña o niño menor de 5 años padezca desnutrición aumenta de manera significativa ante tres fenómenos. Primero y de manera estructural, el rezago en el desarrollo rural. La falta de respuestas al problema de la tierra, la exigua modernización de la producción agropecuaria, la carencia de oportunidades de empleo y de ingresos suficientes para el bienestar familiar explican las grandes diferencias entre la desnutrición observada en poblaciones urbanas y rurales, en detrimento de estas últimas.[7]

En materia de salud, la *Ensmi 2008/2009* permite concluir que cada día nacen en Guatemala cerca de 1,200 niños y niñas; de éstos, muere uno cada 30 minutos por causas en su mayoría prevenibles y relacionadas con el hambre. De los niños y niñas que lamentablemente mueren, la mayoría son indígenas, rurales y provienen de hogares en condiciones de pobreza. Asimismo, cada 2 días mueren 3 madres dando a luz o después de hacerlo,[8] generalmente por hemorragias e infecciones que son prevenibles con una atención adecuada del parto, de nuevo, mediante servicios de salud disponibles y accesibles.[9]

Finalmente, en lo relacionado con la seguridad, se reportan algunos avances, pues la tasa de homicidios ha pasado de 46 por cada cien mil habitantes, registrada en 2008, a 38.6, en 2011, y se continúa con la tendencia a la disminución que se ha observado en los últimos 3 años. En Centroamérica, las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes oscilaban, en 2010, entre 77.5 en Honduras y 10.4 en Costa Rica.[10]

Continuar avanzando en la dirección adecuada requerirá no solamente del fortalecimiento de las capacidades y del número de efectivos de la Policía Nacional Civil (PNC), sino también de importantes mejoras en el sistema de justicia guatemalteco. Ambos tópicos constituyen desafíos planteados en el *Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia*, cuyos principales ejes giran en torno a la reforma policial; generación de políticas y fortalecimiento institucional para la investigación criminal, la lucha contra la impunidad y la administración de la justicia; y el control de armas, entre otros.

1.2 CONTEXTO ECONÓMICO

El año 2012 se caracterizará por una continuada debilidad de la economía mundial como resultado de altas tasas de desempleo, principalmente en los países desarrollados, a cuyas economías cabe sumar dificultades en el manejo de la deuda pública y una mayor inestabilidad de los sistemas financieros.

Las principales inquietudes sobre el futuro económico mundial y las probabilidades de

7 Icefi/Unicef (2011b).
8 MSPAS/Segeplan (2010).
9 Icefi/Unicef (2011c).
10 Con base en estadísticas oficiales de cada país, suministradas por las autoridades responsables.

una nueva recesión económica continúan centrándose en los acontecimientos económicos y financieros actuales de la Zona Euro y Estados Unidos, así como, en materia política, en los movimientos sociales y militares en Oriente Medio y el norte de África, lo que podría provocar una mayor volatilidad en los precios internacionales del petróleo.

Factores como el fortalecimiento de la economía japonesa, tras el terremoto, y el mantenimiento estable de los precios del petróleo y los alimentos, aunados al crecimiento de la demanda en algunas economías en vías de desarrollo, como China, India, Rusia, Sudáfrica y Brasil, podrían ayudar a mejorar la actividad económica mundial.

Como en años anteriores, en el crecimiento económico de América Latina jugarán un papel determinante los precios externos de los bienes básicos producidos en la región, tales como el cobre, el petróleo y otros minerales, así como la soja, el café y el azúcar, entre otros productos agrícolas. Adicionalmente, los recursos provenientes de la inversión extranjera directa, del turismo y de las remesas familiares serán determinantes para la actividad económica en general.

Ante este contexto, para Guatemala los próximos años están cargados de innumerables retos económicos, pues la economía nacional ha basado su crecimiento tanto en el comercio exterior como en la atracción de inversión extranjera, el turismo y las remesas familiares, cuatro variables que orbitan en torno a lo que acontece en la economía internacional.

Las proyecciones oficiales de crecimiento económico del país para los próximos 3 años están en torno al 3.6% anual, esperándose un incremento de las exportaciones que irá desde un robusto 14.7%, en 2012, hasta situarse entre un 7.2 y un 8.2% en los años 2013 y 2014, respectivamente. Se espera un incremento en los precios internacionales de los principales productos de exportación (café, azúcar y cardamomo).

Tabla 1

Estimaciones de crecimiento económico, 2010-2012

Fuente de la estimación y fecha de publicación/ región y país	2010	2011	2012
Fondo Monetario Internacional (FMI), septiembre de 2011			
Mundo	5.1	4.0	4.0
Economías avanzadas	3.1	1.6	1.9
Estados Unidos	3.0	1.5	1.8
Zona Euro	1.8	1.6	1.1
Japón	4.0	-0.5	2.3
América Latina y el Caribe	6.1	4.5	4.0
Brasil	7.5	3.8	3.6
México	5.4	3.8	3.6
Rusia	4.0	4.3	4.1
China	10.3	9.5	9.0
India	10.1	7.8	7.5
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Desa), Naciones Unidas, junio de 2011			
Mundo	3.9	3.3	3.6
Economías avanzadas	2.5	2.0	2.4
Estados Unidos	2.9	2.6	2.8
Unión Europea	1.8	1.7	1.9
América Latina y el Caribe	5.9	4.5	4.9
México y Centroamérica	5.3	3.8	4.3
Sudamérica	6.4	5.0	5.2
Mayores economías en desarrollo			
Brasil	7.5	5.1	5.3
China	10.3	9.1	8.9
India	8.6	8.1	8.2
Rusia	4.2	4.4	4.6
Sudáfrica	2.8	3.7	4.8

Fuente: Icefi/Unicef, con base en: a) FMI (2011). *World Economic Outlook*. Septiembre; b) Desa (2011). Situación y perspectivas de la economía mundial 2011. Revisión a mitad del año 2011.

Se debe advertir que estas proyecciones probablemente estén siendo muy optimistas frente al deterioro actual en la economía mundial. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) publicadas

11 FMI (2011).

en septiembre de 2011, la economía guatemalteca podría crecer en los próximos 4 años a una tasa anual promedio de 3.4%.[11]

A lo anterior debe agregarse que, en los pasados inviernos, los fenómenos naturales han destruido parte de la infraestructura económica y social, lo que aletarga el crecimiento económico. Solamente la reconstrucción de los daños provocados por la tormenta Agatha representará, entre 2011 y 2015, cerca de Q 15,369 millones (4.6% del PIB de 2010).[12] Si bien es cierto, la reconstrucción podría constituir una oportunidad para dinamizar la economía.

Para afrontar tanto la debilidad económica mundial que se observará en los próximos años, como para hacer frente a los desafíos económicos y sociales estructurales como la pobreza, el hambre, la desigualdad y la inseguridad, entre otros, Guatemala deberá contar con un Estado que pueda tener un papel activo en la creación de empleos de calidad, en la provisión universal de educación de calidad, en la mejora de los sistemas de salud, seguridad social y justicia, y en el aumento de las vías de comunicación productiva.

1.3 CONTEXTO FISCAL

La Gran Recesión de la economía mundial durante el período 2008-2009 tuvo como resultado en el mundo —y en especial en Centroamérica— una contracción económica de la cual todavía no se ha podido recuperar completamente. En materia fiscal, las cuentas públicas también resintieron estos impactos negativos manifestados en drásticas caídas de los ingresos tributarios, principalmente de aquellos vinculados con el comercio externo. De posiciones superavitarias o de bajo déficit fiscal, la mayoría de las economías pasó a déficits fiscales más considerables.

En el caso centroamericano, la respuesta gubernamental fue la presentación de reformas fiscales que tenían como objetivo aumentar los ingresos, fortalecer las administración tributaria, aumentar la eficiencia del gasto y promover la transparencia. En todos los países de la región se presentaron proyectos de reformas tributarias, pero con resultados muy variados. Por ejemplo, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador lograron la aprobación de reformas parciales, mientras que en Guatemala y Costa Rica dichas reformas todavía están en discusión.

Estudios realizados recientemente muestran cómo los países centroamericanos, en general, lograron proteger el gasto social y, en algunos casos, generar políticas anti cíclicas, pero a una escala muy reducida. Estos esfuerzos, así como la rigidices de aumentar los ingresos en corto plazo, se tradujeron en un mayor endeudamiento (cuya sostenibilidad es alarmante si continúa creciendo en el mediano plazo). Especial preocupación generará también el escaso dinamismo de la inversión pública que, con la excepción de Panamá y en menor medida de Costa Rica, se ha reducido en la mayor parte de los países con el consecuente perjuicio para las posibilidades de crecimiento futuro.

El panorama anteriormente descrito se torna más complejo cuando incorporamos las perspectivas de la economía internacional para los próximos años. El bajo crecimiento en los Estados Unidos (socio comercial principal de la mayoría de los países de la región), los problemas de la deuda soberana en la Zona Euro y la posibilidad de la reducción del crecimiento en los países emergentes señalan que las expectativas de crecimiento para los próximos años serán, en el mejor de los casos, reducidas. El peor de los casos sería que los países desarrollados entraran en una segunda recesión, lo que significaría un impacto negativo muy fuerte para Centroamérica.

A los problemas estructurales de la fiscalidad en la región (suficiencia, equidad, eficiencia, transparencia) se suman los derivados del nuevo contexto internacional. Los Gobiernos, por lo tanto, requieren de importantes procesos de reformas fiscales que no sólo busquen superar los problemas coyunturales

12 Cepal (2011).

Principales orientaciones estratégicas del gasto público en el presupuesto multianual 2012-2014

Desarrollo económico: se busca promover y fortalecer las condiciones necesarias para un desarrollo económico equitativo y sustentable, que contribuya fundamentalmente a la generación de empleo, reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Además, mejorar e incrementar la infraestructura física del país y la red vial, la provisión de vivienda y la generación de energía, e incentivar las actividades y vinculaciones de cadenas productivas que propicien el desarrollo rural integral.

Seguridad alimentaria: implementación de la *Política de seguridad alimentaria y nutricional* y de la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC).

Educación: desarrollo de políticas educativas orientadas al fortalecimiento de la educación bilingüe intercultural reconocida en los *Acuerdos de Paz*; ampliación de la cobertura; mejoramiento de las tasas de ingreso, permanencia y finalización del ciclo escolar; avances hacia una educación de calidad y justicia social mediante la equidad educativa y el fortalecimiento institucional.

Salud: estimulación del acceso a los programas de salud que garanticen una cobertura eficaz, equitativa y de calidad en los distintos niveles de salud, con pertinencia sociocultural y equidad de género. Esto, con el objetivo de brindar a la población acceso a una atención médica gratuita y universal, priorizando a los grupos poblacionales en riesgo.

Seguridad y justicia: implementación del *Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia*, el cual busca principalmente la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad mediante el fortalecimiento institucional.

Desarrollo municipal: impulso de medidas orientadas a fortalecer la autonomía y el papel del gobierno municipal en el establecimiento y mejoramiento de los servicios con equidad, calidad y sostenibilidad.

Gestión ambiental: búsqueda de un modelo de desarrollo propio, que encuentre el balance adecuado entre los ámbitos económico, social y natural a partir de un enfoque de medios de vida sustentables y que reconozca y optimice la riqueza ambiental nacional como fuente de capital, preservando y mejorando su conservación.

Fuente: Icefi/Unicef, con base en Minfin (2011). *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 2012.*

de falta de recursos, sino también promuevan el crecimiento económico, la equidad, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en las decisiones.

Sin dejar de reconocer algunos avances en la región, como la aprobación de las reformas parciales mencionadas, queremos enfatizar que persisten tareas pendientes para lograr sistemas tributarios más justos y efectivos como herramientas de desarrollo. Reiteramos la necesidad urgente de aprobar reformas fiscales integrales, que logren sistemas tributarios más justos, gasto público prioritario y eficiente, así como rendición de cuentas con transparencia.

En ese sentido, en el proyecto de presupuesto multianual 2012-2014, presentado como parte del proyecto de presupuesto, se reconocen las principales orientaciones estratégicas del gasto público para los próximos 3 años, entre las que se incluye el desarrollo rural, la seguridad alimentaria, la educación, la salud, la seguridad y la justicia, el desarrollo municipal y la gestión ambiental.[13]

Aun cuando existe la buena voluntad para mejorar los indicadores sociales y económicos del país, lo cierto es que la política fiscal sobre la que se basa el presupuesto multianual continuará siendo una política debilitada por los exiguos ingresos, los compromisos de gasto y los pocos recursos para inversión.

Siguiendo lo contenido en el presupuesto multianual 2012-2014, en los próximos años, la política de ingresos se basará en la implementación de medidas antievasión (*Ley Antievasión II*), la búsqueda de recursos por medio de la explotación petrolera, los recursos hídricos y la minería. A ello se agregaría el endeudamiento público y la utilización de donaciones. Se supone que estas medidas permitirán ingresos que irán

13 Ministerio de Finanzas Públicas (2011).

©UNICEF/Rolando Chew

cayendo progresivamente de 12% del PIB, en 2012, a cerca de 11.3%, en 2014, con una recaudación tributaria que pasará del 11.1% del PIB, en 2012, a tan solo 10.6%, en 2014.

En el caso de la política de gasto, en el presupuesto multianual se advierten 5 elementos relacionados con la priorización de salarios y la adquisición de bienes y servicios que permitan el buen funcionamiento de la administración pública; cumplimiento de las normas constitucionales y legales que imponen compromisos de gasto; el pago oportuno de la deuda pública; compensación de cuotas adeudadas a organismos internacionales; y pago de las clases pasivas del Estado.

Cabe advertir que en 2011 el 78% del presupuesto total correspondía a compromisos de gastos como los citados anteriormente. Con respecto a los ingresos, por cada quetzal que el Estado recibe en concepto de ingresos corrientes tiene compromisos de gasto que superan el Q 1.08.[14]

Adicional al contexto económico adverso, en materia fiscal el peso de los compromisos de gasto (principalmente aquellos relacionados con remuneraciones y pagos de deuda), aunado a la continua caída de los ingresos públicos, disminuirá en los siguientes años el margen de maniobra del próximo Gobierno, dificultando las posibilidades no solo de mantener las políticas existentes, sino también de cumplir con las promesas de campaña.

1.4 CONTEXTO POLÍTICO

La aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado para el año 2012 no solo es un paso en la dirección correcta, pues permitirá una ejecución más ordenada de las políticas públicas, sino también puede ser vista como una prueba de que el próximo Gobierno iniciará su gestión con mayores posibilidades de encontrar consenso en el Congreso de la República para la aprobación de otras iniciativas de ley, tales como la *Ley Antievasión II* (Iniciativa 4326) y *la Ley en Contra del Secreto Bancario y por la Transparencia de las Sociedades* (Iniciativa 4178). De la aprobación de estas leyes dependen cerca de Q 1,525 millones presupuestados entre los ingresos tributarios de 2012.

Sin embargo, la mayor prueba de fuego que enfrentará el gobierno de Otto Pérez en 2012, en el ámbito político, estará muy relacionada con la discusión y aprobación de una necesaria y urgente reforma fiscal. Es de esperar que se retomen los acuerdos alcanzados en esta materia por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF) en 2008, pues estos consensos contaron no solo con la fortaleza de estudios técnicos, sino con amplios talleres para la discusión y realimentación con expertos internacionales y de diversos sectores de la sociedad civil, entre ellos organizaciones empresariales, universidades, centros de investigación, medios de prensa y sindicatos.[15] Aunque

14 Icefi/Unicef (2010).
15 CNAP (2008).

©UNICEF/Rolando Chew

fuera de lo acordado en el seno del GPDF, probablemente la iniciativa de reforma fiscal incluya alguna propuesta para tratar de gravar la explotación de recursos naturales no renovables (minería).

Sin embargo, ante una iniciativa de reforma fiscal, el oficialista Partido Patriota no solo deberá alcanzar acuerdos en el Organismo Legislativo con las bancadas de oposición, sino también deberá hacerlo dentro de su propia bancada y en el seno interno del Ejecutivo. En ambas esferas del poder político oficialista han ganado espacios las dos vertientes más claras de dicha agrupación. Una, con una clara aversión al pago de impuestos, muy identificada con intereses de grupos empresariales tradicionales, de sectores agroalimentarios, financieros e inmobiliarios y también relacionados con empresarios de exportaciones no tradicionales. Y, la otra, con menos intereses empresariales y con mayor conocimiento sobre el quehacer y desafíos a superar en lo público para poder cumplir con los compromisos asumidos por el partido —y, principalmente, por Otto Pérez, su máximo líder— con la ciudadanía. En este momento es difícil saber con certeza cuál será el punto de convergencia de estas dos fuerzas internas del Partido Patriota. Un escenario probable es que el ala técnica de los patriotas impulse la reforma fiscal integral emanada del GPDF, pero deba ceder en algunas de las propuestas, principalmente las relacionadas con la modernización del impuesto sobre la renta (ISR) y el establecimiento de un impuesto a los dividendos. Ambas propuestas son rechazadas fuertemente por el sector empresarial organizado[16] y, por ende, por la vertiente que los representa dentro del Partido. Adicional a esta oposición silenciosa, es muy probable que el sector empresarial agrupado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) y la Cámara de Comercio realicen una campaña mediática que presione al nuevo Gobierno para que ceda en sus intenciones fiscales y negocie. El menos peor de los males para estos grupos de interés es un incremento a la tasa del IVA, impuesto regresivo, cuyo pago depende del consumo y no de la renta.

16 Véase Fuentes Knight, Juan Alberto (2011).

©UNICEF/Rolando Chew

En el Congreso de la República la futura composición de las bancadas y sus agendas particulares es, hoy por hoy, una gran interrogante, principalmente en lo que respecta a la alianza entre la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y la Gran Alianza Nacional (Gana), la cual ha logrado llevar al Legislativo a 37 diputados, constituyéndose en la segunda fuerza más grande, solamente por detrás del Partido Patriota, que cuenta con 57. Esta alianza podría quebrarse, generando tanto nuevos grupos parlamentarios como tránsfugas hacia otras bancadas, como la del Partido Líder, en donde podrían asegurar espacios más redituables de oposición actual y de participación política futura.

Probablemente, salvo los diputados del Frente Amplio, de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y de Encuentro por Guatemala (EG), el resto de partidos de menor representación y con una ideología más afín a la del partido oficial podría negociar la aprobación de una reforma fiscal moderada —que no moleste ni a los financistas ni a los tradicionales y conservadores intereses económicos—, a cambio de cuotas de poder dentro del Congreso de la República. Los alcaldes podrían también jugar un rol a favor de la reforma fiscal, siempre que los recursos provenientes de ésta contengan algún destino específico a ser manejado por los gobiernos locales.

Otros actores que podrían desempeñar un papel importante en la aprobación de una reforma fiscal son los empleados públicos, aunque el magisterio podría ser el gran ausente en estos momentos. Los techos presupuestarios aprobados para 2012 podrían generar alguna conflictividad con los sindicatos en el sector salud, pues el presupuesto será insuficiente para evitar las tradicionales crisis de medio año en dicho sector. Por el contrario, la aprobación de mayores recursos para el sector educación contenida en el presupuesto de 2012 con el fin de cumplir los compromisos del pacto colectivo podría ser, desde un punto de vista político, la materialización, negociada o no, de un acuerdo de no conflictividad entre el magisterio y el Ejecutivo, por lo menos para el primer año de gobierno. En estos momentos, la organización sindical privada no se vislumbra como un posible aliado a la reforma fiscal Dentro de todo este panorama tan sombrío y poco certero, algo queda claro: el Estado necesita de más recursos para hacer frente a sus funciones básicas, incluso dejando de lado las promesas de campaña al respecto de mayor seguridad, empleo, educación o salud. Con niveles de endeudamiento llegando a su punto crítico, todo parece indicar que la única salida posible será una reforma fiscal.

En el peor de los escenarios, sin reforma fiscal, el gobierno de Pérez se verá obligado a aumentar el endeudamiento en el espacio de holgura que aún queda libre y contener el gasto público, principalmente en lo referente a la inversión. Escenarios intermedios se pueden prever, tal como el de una reforma fiscal aprobada, pero en la que tengan un mayor peso los impuestos indirectos (IVA) y se evidencie un divorcio de los principios de equidad y justicia. O, un escenario intermedio, con una reforma fiscal que apruebe algunos cambios en el ISR y medidas para fortalecer la administración tributaria y la fiscalización en aduanas.

Principales recomendaciones para la modernización del sistema fiscal de Guatemala (por el lado del ingreso)

En agosto de 2006, el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP) decidió constituir un Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), integrado por profesionales con conocimiento y experiencia en el ámbito de la política fiscal, así como por representativos de diversos sectores nacionales. En su mandato para el GPDF, el CNAP estableció que era necesario contar con un conjunto de acciones orientadas a materializar los principios y compromisos del Pacto Fiscal pendientes de cumplimiento, de manera que fueran una guía para la política fiscal de la nueva administración gubernamental que asumiría la conducción del país en enero de 2008. En abril de ese mismo año, el GPDF hizo pública su propuesta de modernización de la política fiscal, basándose en los ejes y principios del Pacto Fiscal, enfatizando dos perspectivas: a) calidad y transparencia del gasto; y, b) ingresos y administración tributaria.

Por el lado del ingreso, actualmente los recursos recaudados son insuficientes y la estructura de los impuestos pone de manifiesto algunas debilidades que requieren superarse. Es por ello que la reforma del marco impositivo para lograr la modernización fiscal debe tener como objetivo un cambio sustancial en la estructura del sistema impositivo y en la orientación del gasto social, para cumplir con los compromisos asumidos en los *Acuerdos de Paz* en cuanto a que la política fiscal promueva la progresividad global, tanto por el lado del ingreso como del gasto.

Los principios básicos sobre los que se basa la reforma tributaria son:

Simplicidad: los procedimientos de pago y administración son transparentes, minimizan los tiempos y costos en los que los contribuyentes deben incurrir por el cumplimiento correcto de sus obligaciones tributarias y fomentan la coherencia del sistema tributario en su conjunto.

Generalidad: la legislación tributaria se aplica a todos los guatemaltecos, evitando los privilegios fiscales y tratamientos preferenciales injustificados.

Equidad y justicia: el sistema tributario deberá diseñarse de tal forma que sea globalmente progresivo, es decir, que la carga tributaria promedio (relación ingresos tributarios netos/PIB corriente) aumente en la medida en que el ingreso de los contribuyentes sea mayor. Esto significa que si el ingreso de un tramo de contribuyentes es mayor al de otro tramo de contribuyentes, la carga tributaria del primer tramo deberá ser mayor que la carga tributaria del segundo.

Neutralidad: el tratamiento impositivo no distorsiona excesivamente las decisiones de los agentes económicos y fomenta, de esta manera, la eficiencia económica.

Suficiencia: el hecho económico que justifica la tributación es la necesidad de obtener recursos para el financiamiento sostenible del gasto público destinado a asegurar que el Estado cumpla con las funciones establecidas en la *Constitución Política de la República* y en los *Acuerdos de Paz*.

Estabilidad: la estabilidad de las reglas tributarias reduce los riesgos de cambios imprevistos o arbitrarios, permitiendo que los contribuyentes puedan prever el monto de sus obligaciones tributarias y que el Estado pueda prever el flujo de impuestos pagados y de gasto público, con lo que aumenta la eficiencia y efectividad de las medidas recaudatorias.

Sobre la base de estos principios se recomiendan, entre otros cambios, los siguientes: a) reforma integral del impuesto sobre la renta (ISR), con el objetivo de mejorar su recaudación y fortalecer la lucha contra la elusión del mismo. Se plantea también una revisión de la política de incentivos fiscales, estableciendo una política de no más incentivos y la reducción gradual de los actuales. b) Reforma de la *Ley del Impuesto al Valor Agregado* (IVA), con el fin de luchar contra la evasión por medio de la implementación de sistemas de retención del impuesto en aduanas y en empresas productoras y distribuidoras mayoristas de productos de consumo masivo; asimismo, para aplicar un mecanismo electrónico para el control de operaciones o personas exentas del IVA como colegios, universidades, Igss y otras entidades. c) Fortalecimiento del régimen simplificado para micro y pequeño contribuyente del IVA. d) Creación del impuesto a la primera matrícula, en sustitución de los derechos arancelarios de importación de vehículos, con el objetivo de transparentar el valor de mercado con el que se importan dichos bienes. e) Reformas al *Código Tributario* para tener mayor acceso a información, con fines tributarios, de contribuyentes. Asimismo, establecer el uso de firmas electrónicas para procedimientos tributarios electrónicos y sin papel. Se sugiere la aprobación de la *Ley del Sistema Aduanero Nacional* que precise, fortalezca y modernice las funciones de aduanas. g) Constituir un programa de cultura fiscal para aumentar el conocimiento ciudadano sobre la hacienda pública.

Fuente: Icefi/Unicef, con base en CNAP (2008). *Recomendaciones para la modernización fiscal de Guatemala.*

Principales recomendaciones para la modernización del sistema fiscal de Guatemala (por el lado del gasto)

Por el lado del gasto, numerosos estudios reconocen que los principales problemas que obstaculizan el desarrollo en Guatemala son los rezagos sociales, la inseguridad y las grandes brechas entre áreas urbanas y rurales. Múltiples indicadores, especialmente evidentes en el ámbito social, permiten documentar estas deficiencias. El más dramático es la desnutrición crónica infantil en el país. La persistencia de la precariedad de las condiciones de vida de grandes porciones de la sociedad guatemalteca se explica en buena medida por un gasto social que continúa siendo insuficiente, a pesar de los avances observados en los últimos años.

En el caso del gasto público se recomienda:

1. **El aumento del gasto público, con calidad**, bajo los principios básicos de: a) prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos, infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización; b) prioridad a la inversión social en salud, educación, vivienda, al desarrollo rural y a la promoción del empleo; c) el presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos; y, d) ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.

2. **Transparencia: garantía de la confianza ciudadana en la intervención estatal**. El Gobierno debe emprender acciones sustantivas para garantizar la legitimidad del esfuerzo tributario, por medio de: a) la información como bien público que permite a los ciudadanos obtener, en cualquier momento, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar; b) ética de la gestión pública, que permita al Estado evaluar el desempeño ético de sus funcionarios con base en denuncias y sistemas propios de control. Se recomienda una reforma a la *Ley de Probidad* que incluya temas relacionados con la omisión de declaración jurada patrimonial, procedimientos claros de administración y verificación de datos del sistema de declaraciones juradas patrimoniales, la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito y su desarrollo en una ley específica, así como la emisión de un *Código de Ética* debidamente institucionalizado; c) combate a la corrupción y a la impunidad mediante la elaboración de informes periódicos sobre la temática de transparencia, integridad, rendición de cuentas, auditoría social, participación ciudadana y lucha contra la corrupción, a partir de las recomendaciones del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción; d) extender el uso del Sistema Integrado de Administración Financiera (Siaf), así como de Guatecompras, Guatenóminas y el Sistema Informático de Gestión (Siges) a todas las entidades descentralizadas, autónomas y las municipalidades; e) fortalecer la legislación que norma los procesos de adquisición del Estado, eliminando debilidades y vacíos existentes en la legislación vigente; prohibir las normas que permitan su no aplicación; y, f) fortalecimiento de los organismos y sistemas para las adquisiciones del Estado, principalmente de las municipalidades y la Contraloría General de Cuentas y el Congreso de la República. Asimismo, se recomienda el desarrollo descentralizado y autónomo de la auditoría social, es decir, crear condiciones para facilitar el seguimiento sistemático del quehacer público por parte de la ciudadanía.

Fuente: Icefi/Unicef, con base en CNAP(2008). *Recomendaciones para la modernización fiscal de Guatemala.*

II

EL PRESUPUESTO APROBADO PARA 2012

2

EL PRESUPUESTO APROBADO PARA 2012

©UNICEF/Archivo

2.1 ASPECTOS MACROECONÓMICOS

En 2012, el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado ascenderá a Q 59,547.4 millones, lo que representa cerca del 15.2% del PIB estimado. La carga tributaria se aproximará al 11.1% del PIB, mientras el gasto tributario estará en el orden del 8.1% del PIB; el gasto corriente rondará el 11.5% del PIB, mientras el gasto en inversión física, con una caída del 60% con respecto al presupuesto vigente de 2011, apenas será de 0.7% del PIB. El déficit estimado es de 2.5% del PIB, lo que se compensará con un incremento similar en el endeudamiento público neto del país.

Ahora bien, los supuestos macroeconómicos sobre los que se basa el presupuesto de 2012 son significativamente más optimistas que las estimaciones más actuales sobre la evolución de la economía mundial. La mayor parte de los supuestos empleados para proyectar el crecimiento mundial y otros indicadores se basan en estimaciones realizadas entre abril y junio de 2011.[17] Como se detalló en el capítulo anterior, las condiciones económicas mundiales han continuado deteriorándose, por lo que las estimaciones más recientes de crecimiento económico global son mucho más débiles que las previstas en el momento de elaborar el proyecto de presupuesto público para 2012.

En el caso de las proyecciones sobre la economía guatemalteca para 2012, los supuestos empleados provienen de estimaciones generadas por el Banco de Guatemala en el mes de junio de 2011.[18] En buena medida, los supuestos de crecimiento económico para Guatemala se sustentan sobre las condiciones en el mercado externo. Tanto las remesas familiares como el turismo, la inversión extranjera directa y las exportaciones, varían en función del crecimiento global.

Algunos de los supuestos cuya cuantificación no aparece en la «Exposición general de motivos» del proyecto de Presupuesto General del Estado pero que condicionan las expectativas de crecimiento para Guatemala son: expectativas de inflación ligeramente superiores al rango de la meta establecida; un crecimiento positivo del crédito bancario al sector privado y un mayor dinamismo en el consumo privado; evolución positiva del Índice Mensual de la Actividad Económica (Imae); mejores posibilidades de crecimiento para las economías de Centroamérica; recuperación de la inversión extranjera directa; incremento en los precios internacionales de los principales productos de exportación (café, azúcar, cardamomo); y, crecimiento favorable en la recaudación tributaria.[19]

Sin embargo, las últimas estimaciones parecen apuntar hacia un menor dinamismo en la economía guatemalteca. De hecho el Fondo Monetario Internacional (FMI), en sus proyecciones publicadas en septiembre de 2011, revela un crecimiento real para 2012 en el orden del 3%. Adicionalmente, prevé menores tasas de crecimiento del comercio

17 Véase la «Exposición general de motivos» del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en el que se citan estudios del Fondo Monetario Internacional elaborados en abril y junio de 2011.
18 Minfin (2011a).
19 *Ibid.*

Tabla 2

Guatemala: principales estimaciones macroeconómicas (y actualizaciones) sobre las que se sustenta el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado de 2012

Variables	Estimaciones oficiales en el presupuesto de ingresos y gastos de 2012 (abril/junio de 2011)	Estimaciones (FMI) más recientes (septiembre/octubre de 2011)
	Valor en porcentaje	
Economía mundial		
Crecimiento real del PIB	**4.5**	**4.0**
Economías avanzadas	2.5	1.9
Economías emergentes y en desarrollo	6.5	6.1
Crecimiento en el volumen de comercio exterior		
Importaciones		
Economías avanzadas	5.5	4.0
Economías emergentes y en desarrollo	9.4	8.1
Exportaciones		
Economías avanzadas	5.9	5.2
Economías emergentes y en desarrollo	8.7	7.8
Inflación		
Economías avanzadas	1.7	1.4
Economías emergentes y en desarrollo	5.3	5.9
Economía nacional		
Crecimiento real del PIB	**3.7 [a]/**	**3.0**
Crecimiento en el volumen de comercio		
Exportaciones de bienes	10.1 [a]/	7.9
Importaciones de bienes	13.2 [a]/	8.4
Crecimiento de las remesas familiares	**5.6 [a]/**	**s.d.**
Inversión extranjera directa	**15.5 [a]/**	**s.d.**

[a]/Tomado de información pública del Banco de Guatemala. Solamente el crecimiento del PIB y de las exportaciones aparece en la exposición de motivos del proyecto general.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en Minfin (2011a). Las actualizaciones han sido tomadas de FMI (2011). *World Economic Outlook*. Septiembre.

exterior, estimando que el volumen de las exportaciones de bienes crecerá tan solo un 7.9%, mientras las importaciones lo harán a una tasa de 8.4. Para la política fiscal guatemalteca, estos datos son muy relevantes, pues el crecimiento de la recaudación depende en buena medida del crecimiento de las importaciones.

En los últimos años, dado el peso que tienen en la recaudación total el IVA sobre importaciones y los derechos arancelarios de

20 Icefi (2011).

©UNICEF/Rolando Chew

importación, cerca del 40% de lo recaudado depende del volumen de importaciones.[20] Adicionalmente, un deterioro en la economía estadounidense podría también afectar el crecimiento de las remesas familiares, el turismo y las exportaciones.

2.2 INGRESOS PÚBLICOS

Se estima que para 2012 los ingresos totales del Estado serán de Q 47,002.3 millones, dentro de los cuales los ingresos tributarios ascenderán a Q 43,611.1, mientras que Q 3,360.1 provendrán de ingresos no tributarios y donaciones. Por su parte, la utilización de deuda pública como fuente de financiamiento ascenderá a Q 9,946.0 millones.

Si se analizan los ingresos del Estado, resulta que la estructura de los mismos permanecerá inalterada. En los últimos 12 años los ingresos tributarios han representado en promedio cerca del 72% de los ingresos del Estado; por su parte, las donaciones e ingresos no tributarios el 9% y el endeudamiento un 19%.

La carga tributaria estimada para 2011 se sitúa en aproximadamente 10.9%, y en el presupuesto de ingresos para el ejercicio fiscal 2012 pasaría a un 11.1% del PIB. Se esperan incrementos de más de 16% en el ISR y el IVA. Adicionalmente, las estimaciones de aumento en los ingresos tributarios asumen la aprobación de dos iniciativas de ley que estarían aumentando la recaudación en aproximadamente Q 1,525 millones (0.4% del PIB), cifra relativamente alta, incluso si entraran en vigencia a partir del 1 de enero de 2012.

Etructura de ingresos tributarios

En los países desarrollados es común que la estructura de ingresos tributarios esté basada en impuestos directos, pero en Guatemala el 69% de los ingresos tributarios esperados en 2012 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.

La primera iniciativa es la *Ley Antievasión II* (Iniciativa 4326, conocida por el pleno el 5 de abril de 2011) que, hasta el momento de edición de este documento, ha sido aprobada en tercera lectura, faltando aún la discusión por artículos y la redacción final. En cuanto a la segunda iniciativa, la L*ey en Contra del Secreto Bancario y por la Transparencia de las Sociedades* (Iniciativa 4178, conocida por el pleno el 12 de octubre de 2010), cabe indicar que ha recibido recientemente dictamen favorable de la Comisión de Economía y Comercio Exterior, quedando pendientes las tres lecturas que manda la *Ley Orgánica del Organismo Legislativo* previo a la discusión por artículos y la redacción final.[21]

Además de los supuestos de ingresos adicionales como resultado de la aprobación de estas dos leyes, se debe advertir que, en el caso del crecimiento de los ingresos, las proyecciones parecen indicar un incremento importante en impuestos relacionados con las importaciones y el consumo. Si las más

21 Nota de prensa, página del Congreso de la República, 23 de noviembre de 2011. http://www.congreso.gob.gt/noticias.php?id=1979

Tabla 3

Integración de ingresos tributarios por tipo de impuesto 2011v/-2012pa/ (En millones de quetzales y porcentajes)

Tipos de impuesto	Vigente 2011	Aprobado 2012	Variación relativa
TOTAL	**38,789.9**	**43,611.1**	**12.4**
Directos	11,551.6	13,662.6	18.3
Sobre la renta	11,041.7	12,890.7	16.7
Sobre el patrimonio	9.9	10.9	9.8
Otros directos	500.0	761.0	52.2
Indirectos	**27,238.3**	**29,948.6**	**10.0**
A las importaciones	2,508.2	2,612.5	4.2
Sobre productos industriales y primarios	4,619.7	3,849.9	-16.7
Al valor agregado	18,449.3	21,430.5	16.2
Internos sobre servicios	400.0	493.9	23.5
Sobre circulación de vehículos	516.6	536.4	3.8
Salida del país	243.4	260.0	6.8
Otros indirectos	501.1	765.4	52.7

v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.

Fuente: Icefi/Unicef, con base en Presupuesto General de Ingresos 2012, Ministerio de Finanzas Públicas.

recientes proyecciones de crecimiento de las importaciones (8.4%) y de crecimiento económico (3%) de Guatemala se concretan, entonces la recaudación sufriría una caída de Q 1,000 millones (aproximadamente 0.2% del PIB) con respecto a lo esperado en el presupuesto de 2012.

La no aprobación de la L*ey Antievasión II* y la *Ley del Secreto Bancario*, así como la caída en la recaudación resultante de un menor dinamismo económico, harían retroceder la carga tributaria hasta el 10.5% del PIB, lo que pondría en serias dificultades las posibilidades de financiamiento del presupuesto. A lo anterior se debe añadir que las estimaciones de ingresos por donaciones —que en 2012 rondan los Q 1,000 millones— están muy por encima, en un 50% aproximadamente, de lo que en años anteriores los Gobiernos han logrado concretar.[22]

2.3 GASTO TRIBUTARIO

El gasto tributario, es decir aquellos ingresos tributarios dejados de percibir por el Estado como resultado de la aplicación de tratamientos preferenciales (privilegios) tales como las exoneraciones, exenciones, franquicias y otras deducciones especiales, contenidas tanto en la *Constitución Política de la República de Guatemala* como en

22 En 2010, el monto de donaciones corrientes aprobado en el presupuesto sumaba Q 1,188.8 millones, de los cuales solo se recibieron Q 417.8 millones, lo que representó el 35.1% de lo estimado; en 2009 se recibió el 56.3%. Al mes de octubre de 2011, los ingresos ejecutados por concepto de donaciones corrientes apenas alcanzaban el 36.7%.

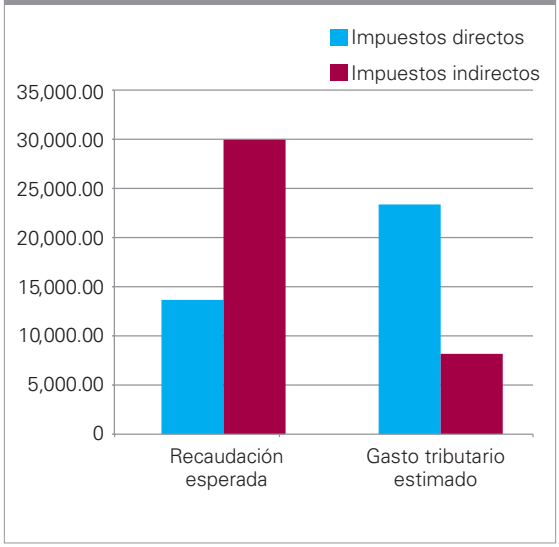
leyes ordinarias, representará en 2012 cerca de Q 31,540.8 millones de quetzales, aproximadamente el 8.1% del PIB.

El gasto tributario representará en 2012 el 72.3% de la recaudación esperada y, en términos del presupuesto total, aproximadamente el 53% del mismo. La mayor parte del gasto tributario, aproximadamente el 74%, es resultado de tratamientos preferenciales en impuestos directos, mientras el restante 26% proviene de impuestos indirectos.

En 2012, por cada quetzal que el Estado recaude en impuestos directos, habrán 1.71 quetzales que se dejarán de recaudar por tratamientos preferenciales. En el caso de los impuestos indirectos, la relación es opuesta, pues por cada quetzal recaudado hay 0.27 centavos que no se recaudan como fruto de privilegios fiscales.

Gráfica 1

Guatemala: recaudación esperada y gasto tributario esperado, 2012pa/ (En millones de quetzales)



pa/ presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

2.4 GASTO PÚBLICO

Para 2012, el gasto público será de Q 59,547.4 millones, superior en 5.7% al presupuesto vigente de 2011. La estructura del gasto está distribuida de la siguiente manera: 64.5% de funcionamiento; 20.2% de inversión y 15.2% para el pago de deuda pública. Esto representa, en comparación con 2011, un aumento del 3.3% en el gasto de funcionamiento, una reducción del 2.4% en inversión y del 1% en el pago de deuda.

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, medicamentos, entre otros. Un incremento tan minúsculo (3.3%) con respecto a las asignaciones de 2011 e, incluso, menor a la inflación observada en el año anterior, significará una reducción en las posibilidades de adquirir la misma cantidad de bienes y servicios contratados en 2011 y, probablemente, también afectará las posibilidades de cumplir las garantías expresadas en los pactos laborales.

Por su parte, la disminución en el gasto de inversión pone en evidencia las pocas posibilidades que tendrá el Estado guatemalteco de avanzar en 2011 en la reconstrucción de la infraestructura económica y social destruida en los últimos eventos climáticos, así como en la prevención y mitigación de riesgos futuros.

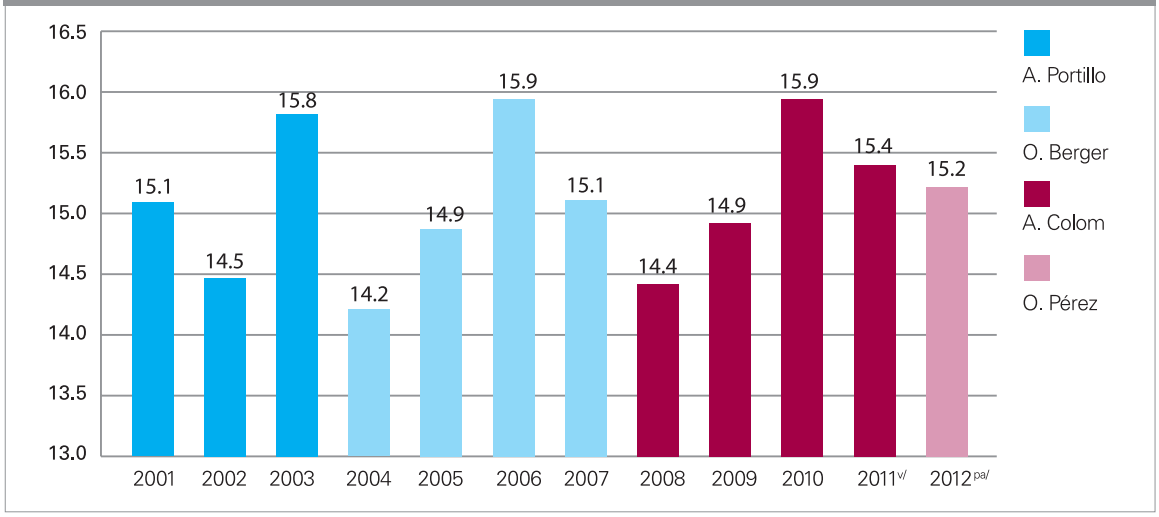
A manera de comparación, los niveles de gasto público del gobierno central de los últimos 11 años, en torno al 15.1% del PIB, continúan muy alejados, según cifras de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), del promedio latinoamericano que, en 2009, fue de 25.1% respecto del PIB.[23] Mantener constante el nivel de gasto público, mientras la población va en aumento, impide a la sociedad promover mejoras o, por lo menos, mantener los niveles de bienestar alcanzados.

En lo que respecta a la clasificación del gasto por institución, en 2012 la mayor asignación la registran Obligaciones a Cargo del Tesoro, con Q 19,252.1 millones. Le siguen, en

23 Véanse las estadísticas de este organismo regional en: http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp

Gráfica 2

Guatemala: presupuesto de gastos del gobierno central, 2001-2012pa/
(Como porcentaje del PIB)



v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

Tabla 4

Guatemala: gasto por institución, variación y proporción al PIB, 2011v/- 2012pa/
(En millones de quetzales y porcentajes)

Institución	Presupuesto		Variación relativa	Como porcentaje del PIB	
	Vigente 2011	Aprobado 2012		Vigente 2011	Aprobado 2012
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	18,275.8	19,252.1	5.34	5.2	4.9
Educación	9,911.7	11,193.2	12.93	2.8	2.9
Servicios de la deuda pública	8,535.6	8,346.1	-2.22	2.4	2.1
Salud Pública y Asistencia Social	4,553.7	4,435.0	-2.61	1.3	1.1
Gobernación	3,274.7	3,955.0	20.78	0.9	1.0
Secretarías y otras dependencias	2,401.1	1,719.9	-28.37	0.7	0.4
Defensa Nacional	1,554.9	1,654.9	6.44	0.4	0.4
Agricultura, Ganadería y Alimentación	819.6	1,759.5	114.68	0.2	0.4
Trabajo y Previsión Social	600.4	655.7	9.21	0.2	0.2
Cultura y Deportes	354.9	378.9	6.76	0.1	0.1
Relaciones Exteriores	312.2	386.9	23.92	0.1	0.1
Finanzas Públicas	308.9	321.0	3.91	0.1	0.1
Economía	279.7	309.6	10.69	0.1	0.1
Energía y Minas	90.5	196.7	117.31	0.0	0.1
Presidencia de la República	209.4	193.8	-7.44	0.1	0.0
Ambiente y Recursos Naturales	158.1	191.0	20.83	0.0	0.0
Procuraduría General de la Nación	57.8	57.1	-1.07	0.0	0.0
Totales	59,174.1	59,547.4	0.63	16.8	15.2

v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

importancia: a) Ministerio de Educación, con Q 11,193.2; b) los servicios de la deuda pública, con Q 8,346.1 millones; c) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con Q 4,329.0 millones (*véase tabla 4*).

Las instituciones que registran los mayores incrementos son el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) y el Ministerio de Energía y Minas, los cuales duplican su presupuesto con respecto a 2011. Le siguen, con incrementos de entre 20.8 y 23.9%, los ministerios de Ambiente y Recursos Naturales, Gobernación y Relaciones Exteriores. Por su parte, las instituciones que registran recortes significativos son el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi) y la asignación global para el funcionamiento de las secretarías y otras dependencias, cuyas disminuciones son, con respecto a lo asignado en 2011, de 39.2 y 28.4%, con 22.9%, respectivamente.

La composición de gasto por finalidad refleja los objetivos generales del Gobierno. Bajo este contexto, la prioridad del gasto es la educación, con una asignación total de Q 12,332.80 millones, cantidad que representa el 20.7% del presupuesto total (3.1% del PIB). Las finalidades que siguen, en orden de importancia, son las transacciones de la deuda pública, que equivaldrán al 15.2% del presupuesto (2.3% del PIB); protección social representará el 12.4% del techo presupuestario total, mientras que tanto asuntos económicos y urbanización y servicios comunitarios contarán con cerca del 11% del presupuesto del gobierno central (1.7% del PIB).

Orden público y seguridad ciudadana, a pesar de ser una prioridad en la agenda del

Tabla 5

Guatemala: composición del gasto por finalidad, 2012pa/
(Cifras en millones de quetzales, como porcentaje del PIB y como porcentaje del presupuesto total)

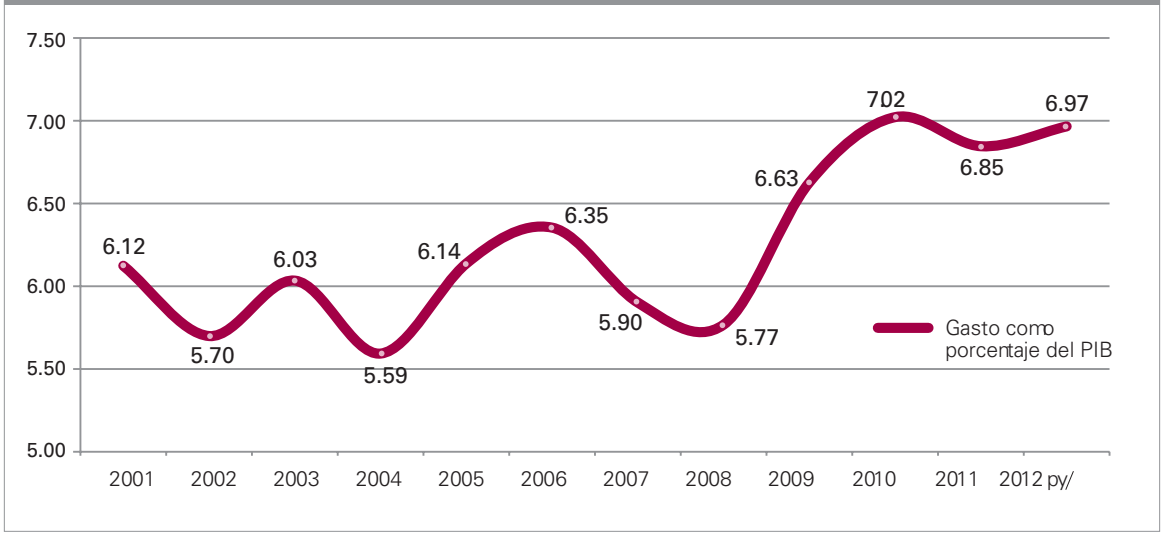
Finalidad	Presupuesto aprobado 2012		
	En millones de quetzales	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del presupuesto total
Educación	12,332.80	3.15	20.71
Transacciones de la deuda pública	9,071.70	2.32	15.23
Protección social	7,367.80	1.88	12.37
Asuntos económicos	6,665.60	1.70	11.19
Urbanización y servicios comunitarios	6,598.80	1.69	11.08
Orden público y seguridad ciudadana	5,869.70	1.50	9.86
Salud	4,215.60	1.08	7.08
Servicios públicos generales	4,040.80	1.03	6.79
Defensa	1,262.90	0.32	2.12
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	1,038.40	0.27	1.74
Protección ambiental	877.80	0.22	1.47
Atención a desastres y gestión de riesgos	205.40	0.05	0.34
Totales	**59,547.30**	**15.22**	**100.00**

pa/ presupuesto aprobado.

Fuente: Icefi/Unicef. con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

Gráfica 3

Guatemala: gasto del gobierno central para el cumplimiento de los *Acuerdos de Paz*, 2001-2012py/ (Como porcentaje del PIB)



py/ proyecto de presupuesto 2012
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

próximo Gobierno, apenas representará una décima parte del presupuesto total (1.5% del PIB), mientras que la finalidad de salud contará con el 7% del presupuesto total de la nación (1.1% del PIB). Nuevamente quedan rezagadas y con poco espacio financiero las finalidades relacionadas con recreación y cultura, protección ambiental y la atención a desastres y gestión de riesgos, las cuales contarán con menos del 2% del presupuesto total aprobado(*véase tabla 5*).

En lo que respecta al gasto social relacionado con el cumplimiento de los *Acuerdos de Paz* (entre el cual se incluyen la educación, la cultura, la salud y asistencia social, la vivienda, la seguridad, la justicia), en 2012 el conjunto de estas asignaciones ascenderá a Q 27,305.6 millones, lo que representará aproximadamente 6.97% del PIB, cifra menor en comparación con la ejecución reportada en 2010, cuando representó el 7.02% del PIB (*véase gráfica 3*).

2.5 COMPROMISOS DE GASTO

Guatemala posee leyes específicas y aportes constitucionales[24] que norman la movilización de recursos financieros hacia áreas preestablecidas. En algunas ocasiones esto puede disminuir el margen de maniobra hacia nuevas prioridades, o hacia nuevas inversiones en el gasto público o social.

Los aportes constitucionales mínimos, con base en el presupuesto general de ingresos, son:

a. Organismo Judicial (OJ): 5%

b. Corte de Constitucionalidad: 4% del aporte al OJ

c. Universidad de San Carlos de Guatemala: 5%

d. Deporte federado: 1.5%

e. Municipalidades: 10%

24 Ministerio de Finanzas Públicas (2011).

Tabla 6

Rigideces con base en el proyecto de presupuesto para 2012[pa/]
(En millones de quetzales y porcentajes)

Variables	Presupuesto aprobado 2012	Como porcentajes	
		Ingresos corrientes	PIB
Ingresos			
Ingresos corrientes	46,971.20	100%	12.01%
Ingresos tributarios	43,611.10	93%	11.15%
Ingresos no tributarios	3,360.10	7%	0.86%
Compromisos de gasto			
Total compromisos de gasto	50,935.00	108%	13.02%
Aportes por IVA-Paz	8,779.80	19%	2.24%
Aportes constitucionales	5,557.90	12%	1.42%
Compromisos de gasto sobre impuestos específicos[a/]	2,187.70	5%	0.56%
Ministerio de la Defensa (Acuerdo Gubernativo 216-2011)[b/]	1,290.90	3%	0.33%
Deuda pública	9,071.10	19%	2.32%
Remuneraciones	15,717.90	33%	4.02%
Clases pasivas	4,152.10	9%	1.06%
Aportes institucionales con ingresos corrientes[b/]	4,177.60	9%	1.07%
SALDO (ingresos - egresos)	**-3,963.80**	**-8%**	**-1.01%**

[a/] Impuestos específicos de los derivados del petróleo, vehículos, impuesto único sobre inmuebles (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.

pa/ presupuesto aprobado.

Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

f. Educación física, recreación y deporte: 0.75%

g. Deporte no federado: 0.75%

Por lo tanto, la capacidad de maniobra presupuestaria se ve reducida porque hay tributos con destino específico, como el IVA-Paz, que se distribuye[25] de la manera siguiente:

a. Municipalidades: 1.5%

b. Consejos de Desarrollo: 1.0%

c. Fondos para la paz: 1.0%

d. Gastos sociales: 1.5%

A ello deben sumarse los impuestos específicos cuya programación se basa en la estimación de ingresos tributarios (diferente del IVA), que por ley tienen un destino específico —como el impuesto sobre circulación de vehículos, sobre distribución del petróleo, entre otros.

25 Distribución con base en el 12% de tarifa del impuesto.

©UNICEF/Rolando Chew

Las rigideces imposibilitan hacer mayores inversiones sociales (entre otras). Además, es preciso agregar los compromisos de la deuda pública, de tal forma que para 2012 los montos con destino específico representan, de manera estimada, el 85.5% del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, es decir aproximadamente Q 50,935.0 millones (*véase tabla 6*).

Como puede apreciarse en la tabla anterior, existe un saldo negativo entre ingresos y egresos de Q 3,963.8 millones. Esto quiere decir que, en 2012, por cada quetzal que el Estado obtenga como ingreso corriente tendrá que hacer frente a compromisos de gasto que rondarán el Q 1.08. Las principales rigideces que enfrenta el presupuesto del gobierno central están relacionadas con el pago de salarios (33% de los ingresos corrientes), los compromisos de deuda pública (19%), los aportes por IVA-Paz (19%) y los aportes constitucionales (12%).

En la medida en que los gastos básicos del Estado crecen más rápido que sus ingresos, el margen de maniobra para impulsar inversiones o nuevas políticas públicas e, incluso, para mantener algunas políticas o programas existentes, comienza a reducirse. En los próximos años, sin una reforma fiscal que permita la suficiencia y estabilidad del financiamiento público, el aumento de asignaciones para el pago de la 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

Aunque en las proyecciones oficiales para 2012 se espera una disminución del déficit fiscal hasta ubicarlo en torno al 2.5% del PIB (Q 9,946.0 millones), lo cierto es que tanto la cada vez más real disminución del crecimiento económico mundial y su impacto en la economía guatemalteca, como la no aprobación de las leyes que permitirían aumentar los recursos del Estado, y la menor disposición de fondos correspondientes a donaciones, podrían elevar el déficit a cerca de 3.4% del PIB (Q 13,319.8 millones).

Las estimaciones de aumento en los ingresos tributarios sobre las que se basa el presupuesto aprobado asumen la aprobación por el Congreso de la República de dos iniciativas de ley que estarían aumentando la recaudación en aproximadamente Q 1,525 millones (0.4% del PIB). La primera iniciativa es la *Ley Antievasión* II (Iniciativa 4326) que, hasta el momento de edición de este documento ha sido aprobada en tercera lectura, faltando aún la discusión por artículos y la redacción final.

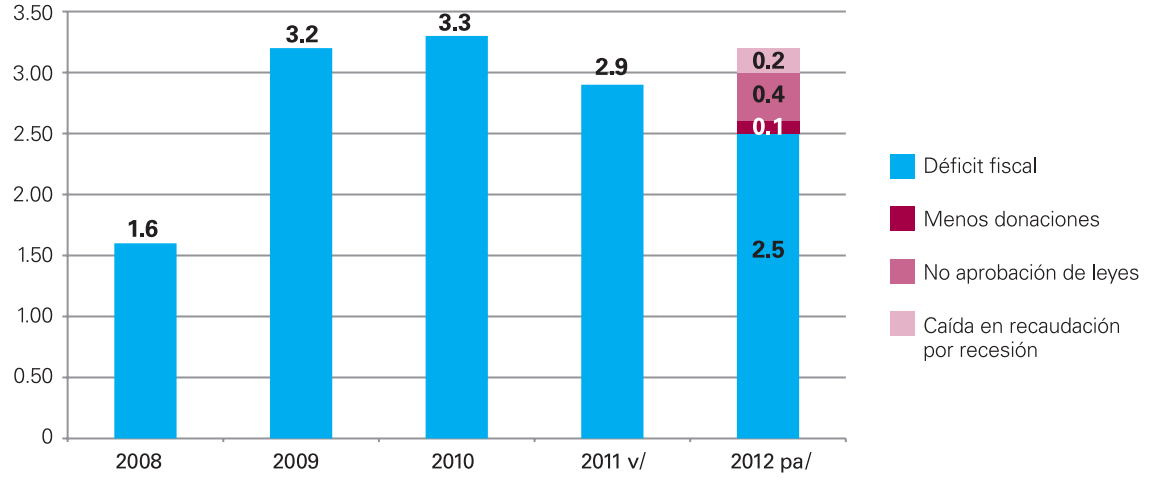
En cuanto a la segunda iniciativa, la *Ley en Contra del Secreto Bancario y por la Transparencia de las Sociedades* (Iniciativa 4178), conviene indicar que ha recibido recientemente dictamen favorable de la Comisión de Economía y Comercio Exterior, quedando pendientes las tres lecturas que manda la *Ley Orgánica del Organismo Legislativo* previo a la discusión por artículos y la redacción final.[26]

26 Nota de prensa, página del Congreso de la República, 23 de noviembre de 2011. http://www.congreso.gob.gt/noticias.php?id=1979

©UNICEF/Claudio Versiani

Gráfica 4

Guatemala: déficit fiscal estimado y según escenarios, 2008-2012pa/



v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

©UNICEF/Anthony Asael

Además de los supuestos de ingresos adicionales como resultado de la aprobación de estas dos leyes, los supuestos de incremento parecen indicar variaciones importantes en impuestos relacionados con las importaciones y el consumo. Si las más recientes proyecciones de crecimiento de las importaciones (8.4%) y de crecimiento económico (3%) de Guatemala se concretan, entonces la recaudación sufriría una caída de Q 1,000 millones (aproximadamente 0.2% del PIB) con respecto a lo esperado en el presupuesto de 2012.[27]

A lo anterior se debe añadir que las estimaciones de ingresos por donaciones (que en 2012 rondan los Q 1,000 millones) están muy por encima, en un 50% aproximadamente, de lo que en años anteriores los Gobiernos han logrado concretar.

2.7 DEUDA PÚBLICA

De acuerdo con las estimaciones oficiales, la deuda pública cerrará el año 2011 representando cerca de Q 82,616.6 millones (23.4% del PIB). Del total del saldo, el 53.8% corresponde a deuda interna y el restante 46.2% a deuda externa.

De los US$ 4,838.2 millones que se contabilizan como deuda pública externa (Q 40,157.4 millones), los principales acreedores son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con cerca del 40% del total, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Birf), con otro 26.7%; le siguen el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con el 13.9%, y la emisión de Eurobonos, con otro 13%. El restante 6.5% de la deuda se distribuye entre diversos acreedores. En el caso de la deuda pública interna, la misma asciende a Q 42,459.2 millones y está relacionada con la emisión de bonos del tesoro en el mercado nacional.

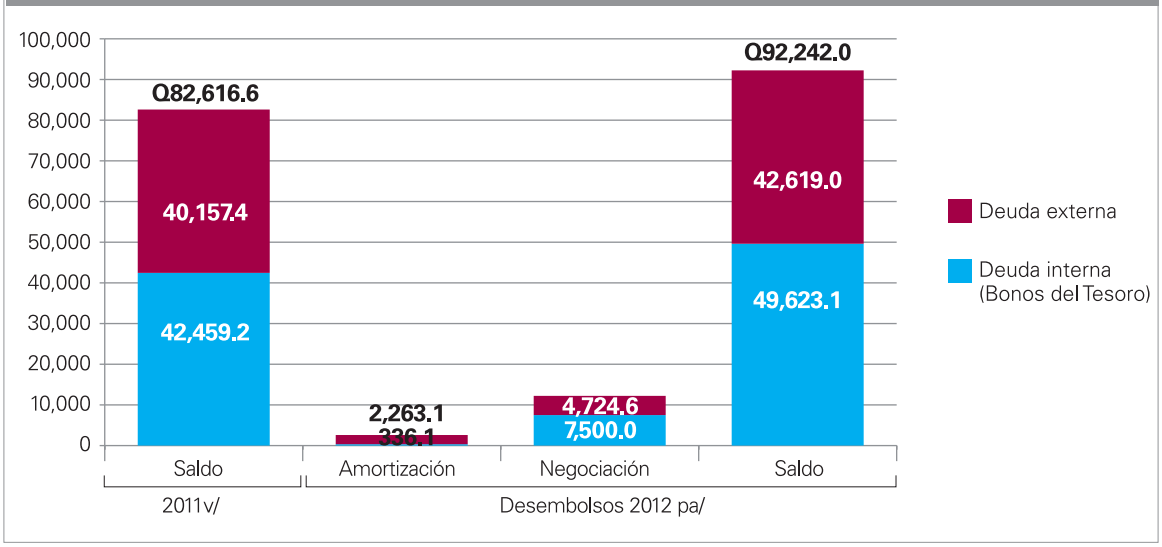
En 2012, la proyección oficial revela que el Estado guatemalteco tiene previsto amortizar Q 2,599.2 millones (0.7% del PIB), mientras que negociará y le será desembolsada deuda por aproximadamente Q 12,224.6 millones (3.1% del PIB). Como consecuencia de estos movimientos, al finalizar 2012 la deuda de la nación ascenderá a Q 92,242.0 millones, cifra que representa el 23.6% del PIB. En términos del monto de la deuda pública con respecto a los ingresos tributarios recaudados, esta relación pasará del 2.13 (con datos de recaudación preliminares), observado en 2011, a 2.11, en 2012.

En un escenario extremo de aumento del déficit como resultado de menores ingresos y mantenimiento de la ejecución total de las asignaciones presupuestarias para gasto, las necesidades de endeudamiento para 2012 podrían aumentar hasta aproximadamente Q 15,250 millones (3.9% del PIB). El indicador de deuda pública con respecto al PIB llegaría a ser de 24.3%, mientras que el indicador de deuda pública con respecto a los ingresos tributarios se situaría en torno a 2.18. Ambos indicadores continuarían por debajo de sus límites críticos, 40 y 2.5%, respectivamente.

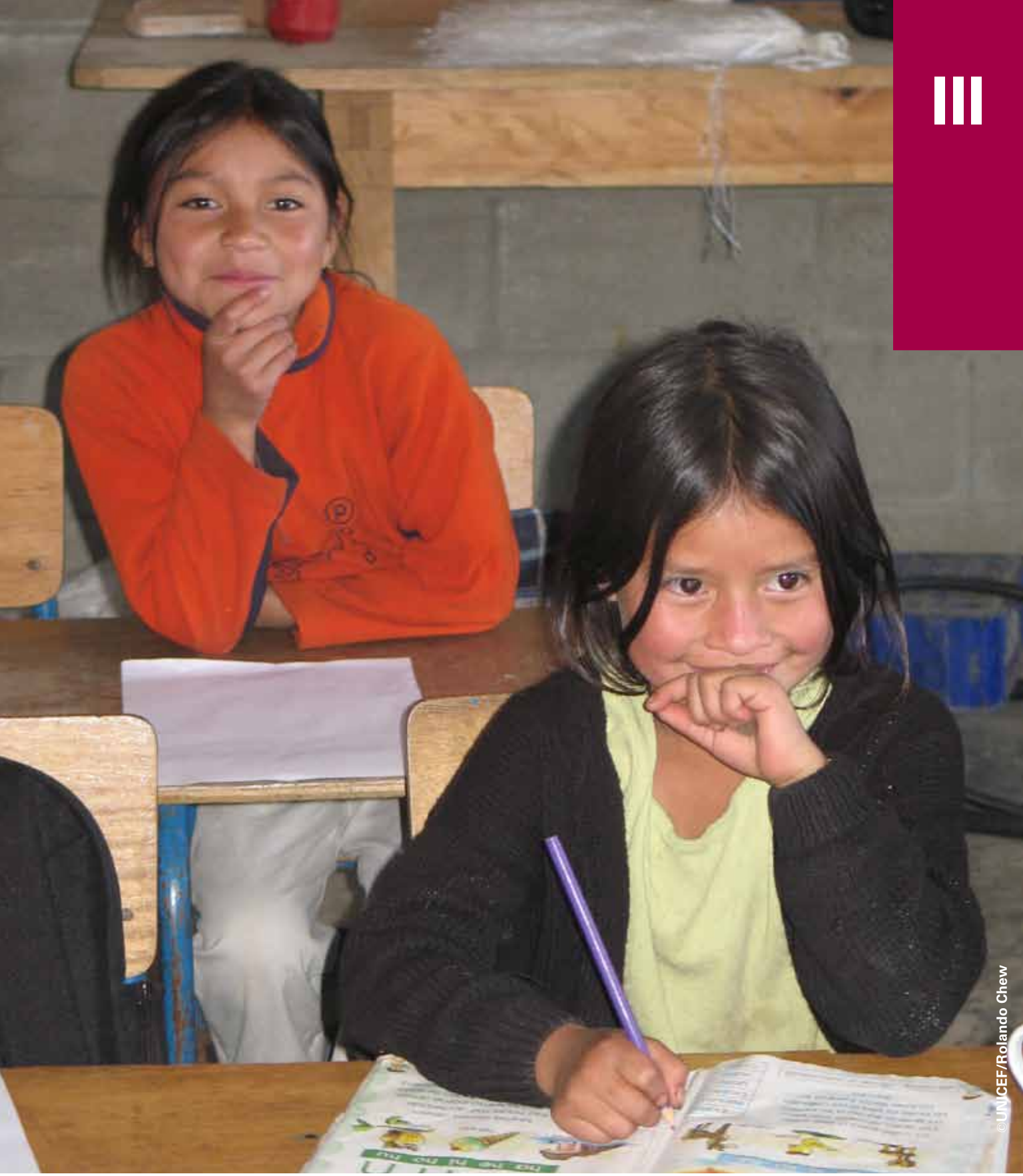
27 En 2010, el monto de donaciones corrientes aprobado en el presupuesto sumaba Q 1,188.8 millones, de los cuales solo se recibieron Q 417.8 millones, lo que representó el 35.1% de lo estimado; en 2009 se recibió el 56.3%. Al mes de octubre de 2011, los ingresos ejecutados por concepto de donaciones corrientes apenas alcanzaban un 36.7%.

Gráfica 5

Guatemala: saldo de la deuda pública y movimientos esperados en 2012pa/
(En millones de quetzales)



v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.



III

EL PRESUPUESTO ENFOCADO EN LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

3 EL PRESUPUESTO ENFOCADO EN LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

©UNICEF/Rolando Chew

Abordar los desafíos que enfrentan la niñez y la adolescencia requiere, necesariamente, la articulación de políticas públicas que, de manera estratégica, orienten la inversión de los recursos públicos hacia las áreas de mayor prioridad. En este contexto, un elemento clave de análisis es conocer el gasto público destinado a la niñez y la adolescencia (GPNA), lo cual requiere profundizar en el presupuesto público con una metodología que permita medir, con algún grado de exactitud, las erogaciones destinadas a satisfacer las necesidades y realizar los derechos propios de esta población. La metodología empleada y desarrollada en las publicaciones ¡Contamos! pretende ofrecer un panorama más enriquecedor de análisis del GPNA, así como una guía para observar el avance en cuanto a la necesidad de continuar aumentando los recursos financieros que hagan posible el progreso en el cumplimiento de los derechos de estos grupos poblacionales guatemaltecos.

Se debe advertir que ésta es una primera aproximación al gasto directo por institución, pues la información aún no ha sido alimentada en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin), sino que proviene de los cuadros y anexos que forman parte del decreto ley que aprueba el presupuesto de 2012.

En 2012, el presupuesto aprobado para gastos directos en niñez y adolescencia contará con Q 11,955.6 millones, lo que representa un aumento de 21.2% con respecto al presupuesto vigente (no ejecutado) en 2011. Según los principales indicadores de seguimiento del gasto directo en niñez y adolescencia, se debe advertir que dichas asignaciones representarán, en 2012, aproximadamente el 3.1% del PIB, todavía por detrás de lo ejecutado en 2010, cuando ascendió a 3.2% del PIB.

Otro indicador importante es el índice de focalización[28] que relaciona la participación relativa del gasto directo en niñez y adolescencia con respecto al gasto social (sea éste el utilizado generalmente siguiendo el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI o el de Acuerdos de Paz, más acotado) y el peso relativo de la niñez y adolescencia de 0 a 17 años sobre el conjunto de la población.

Cuando se calcula el índice de focalización tomando en cuenta el gasto social general, el presupuesto tiene un mayor sesgo pro-adulto. En el caso en que el índice se calcula utilizando el gasto social para el cumplimiento de los *Acuerdos de Paz*, entonces el índice refleja un presupuesto público con un sesgo más ligero, pero aún pro-adulto. En ambos casos, la tendencia de los últimos años ha sido hacia la profundización de este sesgo.

La crisis de las finanzas públicas que se ha agravado en los últimos años obligó al

28 Índice de focalización = GDNA en año t / GS general o para cumplir Acuerdos de Paz *en año* t / Población entre 0 y 17 años *en año* t / Población total *en año* t

En donde:

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 de: educación, salud, protección social, protección ambiental, urbanización y servicios comunitarios, actividades deportivas, recreativas, cultura y religión y atención a desastres y gestión de riesgos.

GS para cumplir Acuerdos de Paz en año t de los rubros de: salud y asistencia social, educación, ciencia y cultura, vivienda, seguridad interna, Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad y Ministerio Público.

Gobierno a hacer menos esfuerzos para el aumento de la inversión y el gasto social, incluido el relacionado directamente con la niñez. Por el contrario, ante márgenes de maniobra más estrechos, se puede observar una clara intencionalidad por cumplir, en primera instancia, con los compromisos de gasto establecidos de manera constitucional y legal.

Por su parte, el gasto directo per cápita en quetzales de cada año muestra un incremento sostenido con relación a 2009, cuando se ubicaba en Q 1,365.0, hasta llegar a 2012, cuando se aproximará a los Q 1,660.0, con un incremento relativo de 21.6%. Sin embargo, al restar la inflación y comparar las asignaciones en quetzales de 2009, con el fin de verificar la capacidad adquisitiva en el tiempo, resulta ser que el gasto directo *per cápita* anual inicia en Q 1,365.0, en 2009, y en 2012 se situará en torno a los Q 1,424.0, lo que representa un incremento real de 4.3% en la capacidad de compra, regresando el gasto a tener los mismos niveles alcanzados en 2010.

Lo mismo se puede observar en el gasto directo *per cápita* diario en quetzales de cada año, que pasa de Q 3.74, en 2009, a cerca de Q 4.55, en 2011. Al eliminar el efecto de la inflación, el gasto en 2012 será de aproximadamente Q 3.9, muy similar a lo ejecutado en 2010(*ver tabla 7*).

3.1 GASTO DIRECTO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA PARA 2012, POR INSTITUCIÓN

La distribución del gasto directo en niñez y adolescencia continuará estando muy relacionada con el Ministerio de Educación (Mineduc), institución que ejecutará el 90.6%

Tabla 7

Guatemala: principales indicadores del gasto directo en niñez y adolescencia, 2009-2012pa/

Variable	2009	2010	2011v/	2012pa/
Gasto directo en millones de quetzales de cada año	9,330.0	10,473.6	9,858.9	11,955.6
Gasto directo en millones de quetzales de 2009	9,330.0	9,937.9	8,835	10,254
Gasto directo como porcentaje del PIB	3.0	3.2	2.8	3.1
Gasto directo como porcentaje del presupuesto total	20.3	20.8	16.9	20.1
Índice de focalización del gasto social general (mayor de 100, sesgo pro-infancia; menor, sesgo pro-adulto)	77.1	80.7	71.6	76.9
Índice de focalización gasto social para el cumplimiento de los *Acuerdos de Paz* (mayor de 100, sesgo pro-infancia; menor, sesgo pro-adulto)	93.9	92.8	89.6	92.0
Gasto directo *per cápita* anual en US$ de cada año (tipo de cambio)	167.0 (8.17)	187.0 (8.05)	182.1 (7.79)	213.1 (7.85)
Gasto directo *per cápita* anual en quetzales de cada año	1,365	1,506	1,419	1,660
Gasto directo *per cápita* anual en quetzales de 2009	1,365	1,429	1,271	1,424
Gasto directo *per cápita* diario en quetzales de cada año	3.74	4.13	3.89	4.55
Gasto directo *per cápita* diario en quetzales de 2009	3.74	3.92	3.48	3.90

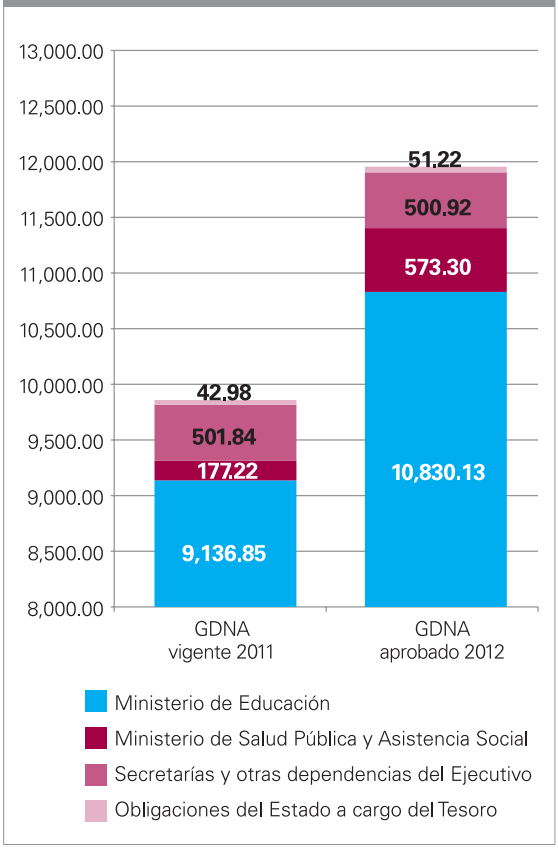
v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.

Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

del total. Le sigue, en orden de importancia, el Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS), con 4.8%, mientras que las secretarías y otras dependencias del Ejecutivo administrarán el restante 4.6% del GDNA.

Gráfica 6

Guatemala: distribución del gasto directo en niñez y adolescencia, 2011v/ y 2012pa/ (En millones de quetzales)



v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.

Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

3.1.1 Ministerio de Educación:

En 2012, el Mineduc, además de gestionar la rectoría del sistema educativo de Guatemala, continuará teniendo a su cargo la ejecución del programa de protección social «Mi Familia Progresa» (Mifapro). El monto asignado para esta institución será de Q 10,830.1 millones, de los cuales Q 1,042.9 están destinados a Mifapro. Con respecto a 2011, se han asignado Q 1,693.3 millones más (18.5%).

Los programas de educación que tendrán los mayores aumentos de techos presupuestarios, con respecto a 2011, serán educación primaria, con un incremento de Q 1,069.5 millones, cifra que representa una variación relativa de 21.6% y permite a este nivel contar con Q 6,016.7 millones. Por su parte, el programa de educación preprimaria recibirá un incremento de Q 232.5 millones, lo que elevará su disponibilidad de recursos a Q 1,242.6 millones, mientras que los niveles de educación básica y diversificada sufren pequeños recortes con respecto a 2011, quedando con asignaciones de Q 515.8 y Q 309 millones, respectivamente.

Otros programas cuyos techos presupuestarios aumentan son los servicios educativos de telesecundaria, los aportes a institutos básicos y diversificados por cooperativa y el programa de dirección y coordinación institucional. En contraposición, se reduce en casi un 60% la asignación para textos escolares de los niveles primario y básico, la cual queda solamente con Q 33 millones; se recorta el programa de educación física, recreación y deportes en Q 26.9 millones (13.6% menos), mientras desaparece o se invisibiliza en el presupuesto el programa de educación inicial, que en 2011 contaba con Q 32.2 millones.

En el presupuesto de 2012 aparecen nuevos programas o se les dota de recursos, como el de formación bilingüe en idioma inglés, incorporación de tecnología, incentivo a la profesionalización y el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, cuyas asignaciones en conjunto suman Q 50.0 millones.

Mifapro cuenta con un incremento de Q 16.7 millones (1.6%) con respecto a lo asignado en 2011. Sin embargo, para garantizar el pago a las 800 mil familias beneficiaras, el Programa requiere más de Q 2,800.0 millones.[26]

29 PNUD (2011).

Tabla 8

Ministerio de Educación: gasto directo en niñez y adolescencia, 2011v/ y 2012pa/ (En millones de quetzales)

Programa	Presupuesto vigente 2011	Presupuesto aprobado 2012	Variación 2012 / 2011	
			Absoluta	Relativa
Dirección y coordinación institucional	606.55	974.70	368.15	60.70
Educación física, recreación y deportes (aporte constitucional)	197.43	170.55	(26.88)	(13.62)
Educación preprimaria	1,010.15	1,242.65	232.50	23.02
Educación primaria	4,947.20	6,016.67	1,069.47	21.62
Educación básica	522.03	515.75	(6.28)	(1.20)
Educación diversificada	312.54	309.01	(3.53)	(1.13)
Educación extraescolar	75.86	75.50	(0.36)	(0.47)
Educación inicial	32.21	-	(32.21)	(100.00)
Programa «Mi Familia Progresa»	1,026.24	1,042.94	16.69	1.63
Aportes a institutos básicos y diversificados por cooperativa	138.89	165.00	26.11	18.80
Servicios educativos de telesecundaria	188.76	234.37	45.60	24.16
Incentivo profesionalización	-	12.00	12.00	
Textos escolares (nivel básico y primaria)	78.98	33.00	(45.98)	(58.22)
Incorporación de tecnología	-	30.00	30.00	
Funcionamiento Consejo Nacional de Educación	-	1.00	1.00	
Formación bilingüe (idioma inglés)	-	7.00	7.00	
TOTAL	**9,136.85**	**10,830.13**	**1,693.28**	**18.53**

v/ Vigente; pa/ presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

3.1.2 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social:

En esta institución se han identificado cuatro programas que se pueden considerar gasto directo en niñez y adolescencia y que suman, en 2012, cerca de Q 573.3 millones, cifra mayor en 223.5% a lo observado como GDNA en esta institución en 2011. La explicación a estos incrementos está relacionada con el incremento significativo para la adquisición de inmunizaciones, así como la creación del programa «Ventana de los Mil Días», cuyo objetivo es atacar los problemas de la desnutrición mediante la promoción de buenas prácticas en las embarazadas, por medio de programas educativos que mejoren las capacidades de higiene y expliquen los beneficios de la lactancia materna, entre otros. Además, se prevé la dotación de micronutrientes y el aumento en la ingesta de vitaminas y minerales.

En sintonía con los dos programas anteriores, también se observan incrementos en los programas destinados a la promoción y prevención de la salud reproductiva y a la prevención y control de la desnutrición.

Lo más importante en el momento de ejecutar los recursos será tener una idea clara acerca de hacia dónde deben ir dirigidos

©UNICEF/Manuel Manrique

Tabla 9

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: gasto directo en niñez y adolescencia, 2011v/ y 2012pa/ (En millones de quetzales)

Programa	Presupuesto vigente 2011	Presupuesto aprobado 2012	Variación 2012 / 2011	
			Absoluta	Relativa
Inmunizaciones	45.66	277.05	231.39	506.72
Prevención y control de la desnutrición	22.39	45.19	22.80	101.81
Prevención y promoción de la salud reproductiva	109.16	146.32	37.16	34.04
«Ventana de los Mil Días»	-	104.74	104.74	
TOTAL	**177.22**	**573.30**	**396.08**	**223.50**

v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

los esfuerzos, en el sentido de priorización de poblaciones con los indicadores más alarmantes en términos de hambre y mortalidad materna e infantil. Se deberá transparentar ante la sociedad los objetivos, metas y procesos que se seguirán para llevar a buen término la ejecución de estos recursos. Asimismo, es preciso observar una total transparencia en la adquisición de medicamentos y otros insumos médicos incluidos en estos programas(*véase tabla 9*)

3.1.3 Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo:

El presupuesto para GDNA ejecutado por las secretarías y otras dependencias del Estado presenta una pequeña disminución en 2012 con respecto a lo asignado el año anterior. En 2012, este conjunto de instituciones tiene un techo presupuestario del GDNA que asciende a Q 500.9 millones, menor en Q 0.9 millones al presupuesto vigente en 2011.

Dentro de los principales hallazgos se puede observar la disminución de cerca del 50% en el presupuesto para el Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve), uno de los pocos programas de atención directa a este segmento de la población. Por otro lado, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS) tiene una disminución de Q 10.8 millones con respecto a 2011; lo mismo sucede con la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán), que sufre un recorte de Q 5.64 millones, probablemente justificado por la creación de un programa para la coordinación local de municipios priorizados por la misma Sesán, el cual contará en 2012 con Q 5.0 millones.

Por su parte, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) recibirá un incremento de 4.5% (Q 7.8 millones) con respecto a lo asignado en 2011, con lo que llegará a contar con Q 183.3 millones en 2012. Se otorgan fondos para la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Svet), por un monto de Q 5.0 millones, y se asignan a la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia Q 2.0 millones, cantidad que servirá para financiar el Programa «Municipio Amigo»(*véase tabla 10*).

3.1.4 Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro:

Las asignaciones en este rubro, relacionado con los compromisos legales que el Estado debe honrar, tendrán un incremento de Q 8.2 millones, llegando a un monto de Q 51.2 millones. Esto es, principalmente, resultado del incremento de recursos para la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG). Los aportes para el Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad (Conadi) y para el Consejo Nacional de Adopciones permanecerán prácticamente iguales(*véase tabla 11*).

Tabla 10

Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo: gasto directo en niñez y adolescencia, 2011v/ y 2012pa/
(En millones de quetzales)

Programa	Presupuesto vigente 2011	Presupuesto aprobado 2012	Variación 2012 / 2011	
			Absoluta	Relativa
Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve)	8.77	4.45	(4.32)	(49.27)
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS)	274.29	263.49	(10.80)	(3.94)
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep)	175.49	183.32	7.84	4.47
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (Sesán)	43.30	37.66	(5.64)	(13.02)
Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), Programa «Municipio Amigo»	-	2.00	2.00	
Coordinación local municipios priorizados (Sesán)	-	5.00	5.00	
Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Svet)	-	5.00	5.00	
TOTAL	**501.84**	**500.92**	**(0.92)**	**(0.18)**

v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

Tabla 11

Obligaciones a cargo del Tesoro: gasto directo en niñez y adolescencia, 2011v/ y 2012pa/
(En millones de quetzales)

Programa	Presupuesto vigente 2011	Presupuesto aprobado 2012	Variación 2012 / 2011	
			Absoluta	Relativa
Aporte al Consejo Nacional de Adopciones	10.75	10.62	(0.13)	(1.22)
Aporte a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala	22.48	30.00	7.53	33.48
Aporte al Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (Conadi)	9.76	10.60	0.84	8.66
TOTAL	**42.98**	**51.22**	**8.24**	**19.17**

v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

3.1.5 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación:

Aunque los programas impulsados por este Ministerio se consideran parte del gasto indirecto en niñez y adolescencia (Gina) porque no benefician de manera prioritaria o única a este grupo de población, es importante rescatar los cambios observados entre sus presupuestos de 2011 y 2012.

En primer lugar, resulta significativo el importante incremento en el Programa de Asistencia Alimentaria y Nutricional, que pasa de Q 128.9 a Q 227.0 millones. Por su parte, se crean programas como el «Triángulo de la Dignidad», «Supertortilla» y el de fortalecimiento a la gestión del desarrollo rural agropecuario, los cuales suman los Q 265.7 millones. Sobre estos programas de carácter asistencial, cuya inclusión en el presupuesto ha sido una solicitud del Partido Patriota, el próximo Gobierno deberá brindar algunas consideraciones tales como su objetivo, impacto y la manera en la que se adaptarán o encadenarán al plan operativo anual de este Ministerio(*véase tabla 12*).

3.2 OBJETIVOS OPERATIVOS, PRODUCTOS, METAS Y ACCIONES EN EL PRESUPUESTO RELACIONADAS CON EL GASTO DIRECTO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

En el proyecto de presupuesto de 2012 se encuentran algunos objetivos puntuales que pueden mejorar el bienestar de la niñez y la adolescencia del país. Desafortunadamente, en muchos casos, los objetivos de las instituciones de la administración pública, principalmente en las secretarías y otras dependencias del Estado, no están relacionados con los recursos asignados. A continuación se presentan los principales objetivos y resultados esperados en los marcos operativos de las instituciones con mayor injerencia en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia guatemalteca.

La importancia de vincular los objetivos que se persiguen con los recursos financieros

Tabla 12

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación: gasto directo en niñez y adolescencia, 2011v/ y 2012pa/
(En millones de quetzales)

Programa	Presupuesto vigente 2011	Presupuesto aprobado 2012	Variación 2012 / 2011	
			Absoluta	Relativa
Asistencia alimentaria y nutricional	128.95	226.99	98.04	76.03
Formación de recurso humano especializado en la gestión del desarrollo agropecuario / extensión rural	87.22	55.81	(31.41)	(36.01)
Asistencia financiera para el desarrollo rural agropecuario	29.41	30.00	0.59	2.00
Fortalecimiento a la gestión del desarrollo rural agropecuario	-	20.65	20.65	
«Triángulo de la Dignidad»	-	225.00	225.00	
Programa «Supertortilla»	-	20.00	20.00	
Asistencia financiera para el desarrollo rural agropecuario	29.41	30.00	0.59	2.00
TOTAL	**275.00**	**608.45**	**333.45**	**121.26**

v/ vigente; pa/ presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef, con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

permite evaluar el costo/efectividad de las políticas públicas, pero también puede servir como una herramienta para medir cuánto podrían modificarse las metas propuestas ante variaciones en las asignaciones presupuestarias.

3.2.1 Ministerio de Educación

Objetivo estratégico	Objetivo operativo	Acciones	Producto	Meta	Financiamiento (en quetzales)
Apoyar las actividades de los niveles preprimario y primario, enfocando el apoyo en la educación especial.	Brindar apoyo financiero y académico a estudiantes con capacidades especiales.	Gestionar becas para niñas y niños especiales; proveer los recursos necesarios para la educación especial a los estudiantes de preprimaria y primaria; y dotar de servicios básicos, materiales y suministros necesarios a los establecimientos educativos que corresponden al programa de gratuidad.	Establecimientos de educación especial atendidos con recursos de la gratuidad.	174	109,714,132
			Becas de educación especial otorgadas.	3,056	
			Alumnos de niveles preprimario y primario atendidos en educación especial.	420,000	
Fomentar la educación física en los niveles, primario, básico y diversificado.	Facilitar el acceso a la educación física.	Mantenimiento de canchas polideportivas de establecimientos educativos a nivel nacional; dotación de implementos deportivos a las escuelas.	Establecimientos del sistema educativo nacional beneficiados.	5,860	222,456,975
			Escuelas Abiertas con implementación deportiva atendida.	298	
Fortalecer la participación social y las organizaciones educativas en los establecimientos del sector público, en temas de seguridad alimentaria y nutricional.	Formar en temas de seguridad alimentaria y nutricional a padres de familia y centros educativos.	Brindar capacitaciones en seguridad alimentaria y nutricional a escolares, que contribuyan a reducir la desnutrición crónica en la niñez; capacitar a organizaciones de padres de familia para la validación de módulos sobre temas de seguridad alimentaria y nutricional.	Capacitación a centros educativos en temas de seguridad alimentaria	12,000	356,609,930
			Organizaciones de padres de familia (OPF) capacitadas en seguridad alimentaria y nutricional.	28,453	

Objetivo estratégico	Objetivo operativo	Acciones	Producto	Meta	Financiamiento (en quetzales)
Ampliar la cobertura de la educación preprimaria.	Brindar educación y recursos necesarios en el nivel preprimario.	Dotar a docentes con valija didáctica; provisión de textos escolares de matemática, ciencias sociales, ciencias naturales, comunicación y lenguaje, así como guías de trabajo para los docentes; y brindar apoyo financiero a los estudiantes del sector oficial.	Alumnos inscritos en preprimaria y párvulos.	202,638	
			Alumnas inscritas en preprimaria y párvulos.	200,775	
			Alumnos inscritos en preprimaria bilingüe.	42,571	
			Alumnas inscritas en preprimaria bilingüe.	40,834	
			Establecimientos atendidos con recursos de la gratuidad.	12,360	
			Alumnos atendidos con aporte financiero para alimentación y útiles escolares.	1,133,568	
			Docentes con valija didáctica.	22,332	
			Textos escolares otorgados.	726,216	
			Textos impresos para preprimaria bilingüe.	202,016	
			Docentes profesionalizados.	350	1,242,697,085
Ampliar la cobertura de la educación primaria.	Sin información.	Definir e implementar los productos relacionados con educación primaria, extendiendo la oferta educativa; fortalecer los programas de incentivos para actividades educativas.	Alumnos inscritos en primaria.	1,025,083	
			Alumnas inscritas en primaria.	968,659	
			Alumnos inscritos en primaria.	211,449	
			Alumnas inscritas en primaria.	201,865	6,081,656,554
Ampliar la cobertura de la educación básica	Brindar la educación y recursos necesarios para el nivel básico.	Realizar la evaluación de alumnos y alumnas en matemáticas y lenguaje a través del muestreo	Alumnos inscritos en el ciclo básico oficial.	104,543	
			Alumnas inscritas en el ciclo básico oficial.	98,338	

Objetivo estratégico	Objetivo operativo	Acciones	Producto	Meta	Financiamiento (en quetzales)
Ampliar la cobertura de la educación básica	Brindar la educación y recursos necesarios para el nivel básico.	Realizar la evaluación de alumnos y alumnas en matemáticas y lenguaje a través del muestreo; formar a estudiantes con orientación ocupacional; formar a estudiantes mediante telesecundaria; brindar apoyo financiero a las y los estudiantes de nivel básico del sector oficial.	Alumnos inscritos en el ciclo básico telesecundaria.	59,548	760,149,836
			Alumnas inscritas en el ciclo básico telesecundaria.	47,153	
			Alumnos evaluados.	160,000	
			Bolsas de estudio otorgadas.	8,609	
			Establecimientos atendidos con recursos de la gratuidad.	2,877	
			Alumnos beneficiados con bono de transporte.	23,906	
			Becas solidarias escolarizadas, otorgadas.	30,379	
Ampliar la cobertura de la educación del ciclo diversificado.	Brindar la educación y recursos necesarios para el nivel diversificado.	Realizar la evaluación de alumnos y alumnas en matemáticas y lenguaje a través del muestreo; brindar apoyo financiero a las y los estudiantes de nivel diversificado del sector oficial.	Alumnos inscritos, formación de maestros.	14,036	
			Alumnas inscritas, formación de maestras.	23,322	
			Alumnos inscritos, formación de bachilleres.	13,175	
			Alumnas inscritas, formación de bachilleres.	8,627	
			Alumnos inscritos, formación de peritos.	11,585	
			Alumnas inscritas, formación de peritos.	11,468	
			Alumnas inscritas, formación de secretarial.	4,390	
			Alumnos inscritos, formación técnico industrial.	3,295	
			Alumnas inscritas, formación técnico industrial.	796	

Objetivo estratégico	Objetivo operativo	Acciones	Producto	Meta	Financiamiento (en quetzales)
Ampliar la cobertura de la educación del ciclo diversificado.	Brindar la educación y recursos necesarios para el nivel diversificado.	Realizar la evaluación de alumnos y alumnas en matemáticas y lenguaje a través del muestreo; brindar apoyo financiero a las y los estudiantes de nivel diversificado del sector oficial.	Alumnos de las escuelas normales con formación académica en educación física.	3,519	
			Alumnos evaluados.	120,000	
			Bolsas de estudio otorgadas.	5,179	
			Establecimientos atendidos con recursos de la gratuidad.	467	
			Alumnos beneficiados con bono de transporte.	17,229	
			Becas de alimentos otorgadas.	1,784	309,011,297
Ampliar la cobertura de la educación no formal.	Brindar programas educativos extraescolares.	Atender a personas adultas que saben leer y escribir y que desean completar su educación primaria por medio del subsistema no escolarizado; proveer a las y los jóvenes del área urbana marginal y rural una formación basada en sus necesidades (esta modalidad es equivalente al ciclo básico); dotar de materiales y suministros.	Alumnos atendidos en el Programa de Educación de Adultos por Correspondencia (Peac).	18,000	
			Alumnos atendidos en el Programa Núcleos Educativos Familiares para el Desarrollo (Nufed).	31,891	
			Participantes en el Programa de Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (Cemucaf), atendidos en áreas técnico-laborales.	48,000	
			Becas de empleo otorgadas.	1,870	
			Establecimientos atendidos con recursos de la gratuidad.	629	83,762,279
Favorecer a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema.	Proporcionar transferencias condicionadas en efectivo.	Otorgar recursos para transferencias condicionadas en efectivo.	Familias beneficiadas con aporte financiero.	131,233	1,042,937,142
TOTAL					**10,208,995,230**

3.2.2 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Objetivo estratégico	Acciones	Producto	Meta	Unidad de medida	Financiamiento (en quetzales)
Reducir la desnutrición crónica infantil.	Asignación de recursos estratégicos hacia intervenciones eficaces que reduzcan el problema en el sistema de abastecimiento para asegurar el flujo de insumos a los puntos de atención al ciudadano; estandarización de procesos asociados con la prestación de los servicios; esquemas contractuales de gestión entre los Ministerios de Finanzas Públicas y Salud Pública y Asistencia Social; definición, medición y monitoreo de indicadores a nivel de insumo, producto y resultado que permitan contar con información para tomar decisiones de ajuste durante el ciclo de gestión; seguimiento y monitoreo.	Niños y niñas < 1 año con dosis completa de vacunas (incluye neumococo y rotavirus).	3,356,685	Dosis	Sin vínculo financiero
		Niños < 5 años con sesiones completas de monitoreo de crecimiento, según su edad (incluye consejería y sesión demostrativa en preparación de alimentos).	11,618,874	Evento	
		Mujeres que reciben sesiones de consejería en lactancia materna exclusiva (LME).	178,375	Evento	
		Niños < 5 años que reciben su dosis de micronutrientes de acuerdo con su edad.	3,706,498	Persona	
		Niños de 2 a 5 años desparasitados.	1,026,037	Persona	
Reducción de la mortalidad materna e infantil.	Sistema de abastecimiento para asegurar el flujo de insumos a los puntos de atención al ciudadano; estandarización de procesos asociados con la prestación de los servicios; esquemas contractuales de gestión entre el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; definición, edición y monitoreo de indicadores a nivel de insumo, producto y resultado que permitan contar con información para tomar decisiones de ajuste durante el ciclo de gestión; seguimiento y monitoreo.	Parto institucional.	192,683	Persona	
		Niños y niñas < 1 año con dosis completa de vacunas (incluye neumococo y rotavirus).	3,356,685	Dosis	
		Mujeres con sesiones completas de controles prenatales.	287,280	Persona	

Objetivo estratégico	Acciones	Producto	Meta	Unidad de medida	Financiamiento (en quetzales)
Reducción de la mortalidad materna e infantil.		Suplementos nutricionales otorgados a mujeres gestantes (incluye zinc, ácido fólico y hierro).	4,523,510	Persona	
		Detección del recién nacido con bajo peso al nacer o retardo de crecimiento (antes de los 8 días de vida).	439,598	Persona	1,216,198,542
Aumentar las acciones de salud en beneficio de la población más vulnerable.	Ejecutar acciones permanentes que permitan mejorar la calidad de vida de los grupos en pobreza o pobreza extrema, con el propósito de mejorar su salud.	Atención médica general a población vulnerable y sin acceso a los servicios de salud.	29,000	Persona	
		Terapias con medicina tradicional.	295,711	Caso	
		Servicios de salud que implementan el parto vertical.	58	Entidad	
		Partos institucionales atendidos verticalmente.	8,798	Persona	
		Comadronas capacitadas.	20,562	Persona	60,438,187
TOTAL					**1,276,636,729**

3.2.3 Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo

Objetivo estratégico	Objetivos operativos	Producto	Meta	Unidad de medida	Financiamiento recomendado para 2012 (en quetzales)
Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (Fodigua)					
Promover y generar procesos de formación colectiva que aporten, con un enfoque multicultural, al desarrollo de los pueblos maya, garífuna y xinca.	Apoyar y contribuir a la educación y economía de las comunidades indígenas; desarrollar proyectos innovadores de producción y comercialización de productos y servicios agrícolas, artesanales, agropecuarios y otros.	Escuelas en el área rural dotadas con equipo para la implementación de laboratorios de computación.	36	Entidad	
		Comunidades indígenas dotadas con insumos para proyectos productivos agrícolas, artesanales y agropecuarios.	39	Entidad	23,523,076

Objetivo estratégico	Objetivos operativos	Producto	Meta	Unidad de medida	Financiamiento recomendado para 2012 (en quetzales)
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS)					
Ampliar la cobertura en los servicios de atención social a niños, niñas, adolescentes y padres de familia.	Desarrollar programas de fortalecimiento a familias y comunidades guatemaltecas; velar por el cumplimiento de las sanciones impuestas a los adolescentes en conflicto con la ley penal; coordinar e implementar medidas y acciones de protección y abrigo a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo social.	Atención integral brindada a niños, niñas, adolescentes y adultos vulnerados en sus derechos, en situación de riesgo social, en conflicto con la ley penal y víctimas de violencia intrafamiliar.	833,000	Persona	Sin vínculo financiero
		Asistencia a la niñez, adolescentes, mujeres y familias con necesidades especiales y enfermedades crónicas degenerativas y terminales a través de subsidios familiares y familias sustitutas.	3,380	Persona	
		Supervisión a centros de cuidado infantil diario.	300	Entidad	
		Protección y abrigo de calidad a niños, niñas, adolescentes y adultos abandonados y/o huérfanos, con discapacidad mental leve, moderada y profunda.	1,100	Persona	
		Alimentos entregados a personas en situación de pobreza y pobreza extrema (Bolsa Solidaria).	3,855,000	Ración	
		Niñas, niños, adolescentes y adultos a quienes se les brinda raciones de alimentos (Comedores Solidarios).	4,348,260	Ración	

Objetivo estratégico	Objetivos operativos	Producto	Meta	Unidad de medida	Financiamiento recomendado para 2012 (en quetzales)
Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve)					
Fomentar la participación de los jóvenes.	Conformar comisiones de juventud con inclusión y participación de diferentes organizaciones; socializar la Política nacional de juventud 2010 - 2015 a la juventud indígena, participación e involucramiento en los procesos juveniles con enfoque de género; incentivar a los jóvenes para que formen parte del Programa «Conjuventud» como un medio de expresión.	Comisiones departamentales de juventudes establecidas y promovidas.	6	Evento	4,447,301
		Talleres y reuniones para consolidar procesos de juventud indígena y de género realizados.	20	Evento	
		Visitas de seguimiento a los avances de talleres de carpintería, bibliotecas y a jóvenes con alternativas de aprendizaje y distracción.	22	Evento	
		Emisiones del programa de radio «Conjuventud» transmitidas.	3,120	Minuto	
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep)					
Mejorar la calidad de vida en niños de 0 a 6 años, adultos mayores y mujeres del área rural en condiciones de pobreza y pobreza extrema.	Brindar atención y facilitar el desarrollo integral de niños de 0 a 6 años, hijos de madres trabajadoras; apoyar a mujeres en condiciones de pobreza, interesadas en desarrollar y consolidar ideas emprendedoras; proporcionar bienes y servicios de carácter social a personas en situación de pobreza y pobreza extrema.	Niños y niñas de 0 a 6 años en situación de pobreza y pobreza extrema atendidos en hogares comunitarios.	17,000	Persona	sín vínculo financiero
		Mujeres capacitadas y con asistencia técnica en proyectos productivos.	38,000	Persona	
		Personas atendidas en servicio social.	75,000	Persona	
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (Sesán)					
Fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.	Establecer alianzas estratégicas con el sector público, sociedad civil y organismos de cooperación.	Informe elaborado para determinar el riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional municipal, departamental y nacional.	600	Documento	Sin vínculo financiero

Objetivo estratégico	Objetivos operativos	Producto	Meta	Unidad de medida	Financiamiento recomendado para 2012 (en quetzales)
Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Svet)					
Reducir los delitos de trata de personas, de violencia y explotación sexual, así como mejorar la atención integral a las víctimas de los mismos.	Implementar una campaña de sensibilización y concienciación; otorgar resarcimiento a las víctimas de delitos de trata de personas, violencia y explotación sexual.	Campaña de prevención de delitos.	105	Evento	
		Resarcimiento a víctimas.	3,000	Persona	5,000,000

IV

©UNICEF/Rolando Chew

EL PRESUPUESTO 2012 FRENTE A LAS PROMESAS DE CAMPAÑA

4 EL PRESUPUESTO 2012 FRENTE A LAS PROMESAS DE CAMPAÑA

©UNICEF/Claudio Versiani

En el estudio «Costos y desafíos para la implementación de los planes de gobierno, 2012-2015» realizado por el Icefi y el Ingep, se estima que para cumplir con las promesas de campaña se necesitaría incrementar el presupuesto del tradicional 15% del PIB a cerca de un 18.5%. También se revela que las propuestas de los diferentes partidos hacen un esfuerzo por plantear estrategias políticas que permitan superar los principales problemas nacionales, aunque, en la parte de financiamiento del Estado, no han intentado someter al escrutinio público sus posibles alternativas. A continuación se describen algunos de los principales hallazgos del estudio.

En el caso de educación, la mayoría de partidos plantean propuestas dirigidas a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la enseñanza y dar continuidad a los programas de alimentación escolar. Entre las propuestas consideradas cuantificables, se encontraron las siguientes: alcanzar una tasa de alfabetización de 95%; garantizar la alimentación escolar; entregar 30,000 becas para el exterior y 1 millón a nivel nacional; ampliar la cobertura del sistema escolar y mejorar la calidad del docente. Para cumplir con lo anterior, el próximo Gobierno necesitará incrementar el presupuesto en educación entre Q 5,132.64 millones (1.3% del PIB) en 2012 y Q 6,857.35 millones (1.4% del PIB) en 2015.

En lo relacionado con salud se encuentran las mayores coincidencias entre propuestas. La mayoría de partidos resaltó la importancia de reestructurar el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); incrementar el presupuesto; mejorar la calidad de los servicios; realizar campañas de medicina preventiva; universalizar la salud e, inclusive, dar capacitación a comadronas y promover la medicina comunitaria. Pero, desafortunadamente, en este rubro se encuentra la menor cantidad de propuestas cuantificables, ya que los planteamientos son de carácter muy general y no especifican de qué manera se alcanzará lo planteado.

La propuesta más razonable encontrada fue la de asignar un presupuesto de Q 4,600 millones al MSPAS, lo que anualmente significaría un incremento anual y sostenido de 0.1 del PIB, comenzando en 2012 con Q 384.60 millones más que lo recibido en 2011. En 2015 el presupuesto para el MSPAS debería alcanzar la suma de Q 5,437.40 millones (cerca de 1.11% del PIB), lo que está en concordancia con otras propuestas que pretenden asignar un 1% del PIB a dicho Ministerio; ello significa, en otras palabras, prácticamente seguir asignando el mismo techo presupuestario.

Para el rubro relacionado con protección social se tomaron en consideración propuestas como garantizar y mejorar el programa de transferencias condicionadas Mifapro que, en la actualidad, posee una cobertura del 45% sobre la población considerada en pobreza (22.6% de la población total del país). Actualmente dicho programa cuenta con una asignación presupuestaria de Q 1,200 millones; sin embargo, garantizar el pago a las 800 mil familias requiere más de Q 2,800 millones.[30]

Asimismo, se consideraron propuestas dirigidas a niños menores de dos años como

30 PNUD (2011).

desparasitación, suplemento de vitamina A, alimentación complementaria y hierro. Y para mujeres embarazadas, acciones como suplemento de hierro, ácido fólico y flúor. Cumplir con las propuestas antes mencionadas requerirá que el próximo Gobierno destine anualmente para protección social un monto adicional de 0.5% del PIB, lo que va de Q 1,848.06 millones, en 2012, hasta Q 2,369.1 millones, en 2015.

En seguridad y justicia se consideraron propuestas dirigidas a reducir la criminalidad y ampliar la presencia de entidades de justicia. Para ello se cuantificaron, por ejemplo, el aumento de 15,000 efectivos y 1000 investigadores de la Policía Nacional Civil (PNC); incrementar el presupuesto y ampliar la presencia de fiscales del Ministerio Público (MP) a nivel nacional y construir 2 cárceles de máxima seguridad.

La implementación de dichas propuestas requiere un gasto adicional de Q 685.5 millones en 2012 (0.2% del PIB[31]); Q 1,326.82 millones para 2013 (0.3% del PIB); Q 1,915.71 millones para 2014 (0.4% del PIB) y Q 2,392.14 millones para 2015 (0.5% del PIB).

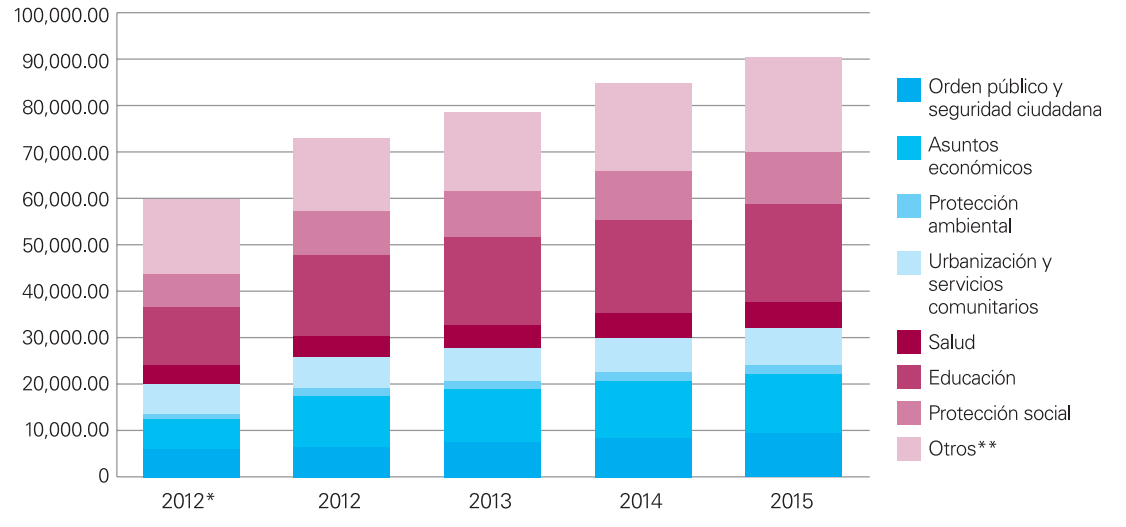
Además, se estima que la construcción de 2 cárceles de máxima seguridad[32] tendría un costo unitario de Q 72 millones, los cuales se asume que se ejecutarían en los años 2014 y 2015. También se toma en cuenta un incremento en el presupuesto del Ministerio Público y del Organismo Judicial de Q 236.5 y Q 148.1 millones, respectivamente.

Si en 2012 se decidiera comenzar a contar con el financiamiento para poder disminuir la brecha entre lo dicho y lo hecho, entonces el presupuesto de ingresos y gastos de la nación debería aumentar de los actuales Q 59,547.3 millones a cerca de Q 72,000 millones. Comparando el proyecto de presupuesto de 2012 con la cuantificación de las promesas de campaña, las principales brechas se pueden observar en educación, protección social y orden público y seguridad ciudadana.

Sin una reforma fiscal que aumente los ingresos del Estado, fortalezca la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y mejore la transparencia y evaluación del gasto público es prácticamente imposible e inviable contar con un presupuesto de estas dimensiones.

Gráfica 7

Guatemala: composición del gasto por finalidad, incluyendo propuestas electorales, 2012-2015 (Cifras en millones de quetzales de cada año)



*Según proyecto de presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas (2012).
** En el rubro «otros» se agrupan todos los que no se vieron incrementados por las propuestas, únicamente por la indexación de la inflación.

Fuente: Icefi/Ingep con base en estimaciones propias, según planes de gobierno de partidos políticos.

31 Para todas las referencias similares, se toma como base el PIB a precios de cada año en cuestión. (Presupuesto multianual 2012-2014, Ministerio de Finanzas Públicas).

32 Costo unitario con base en publicación: http://www.politicagt.com/presentan-proyecto-para-construir-nueva-carcel-de-maxima-seguridad/

V

EL PRESUPUESTO FRENTE A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DE POLÍTICA, 2012-2014

5 EL PRESUPUESTO FRENTE A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DE POLÍTICA, 2012-2014

©UNICEF/Laboratorio de medios

En los últimos años, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) ha impulsado una mayor articulación entre los planes y los presupuestos, con el fin de lograr una mayor armonización de las prioridades y sus respectivas asignaciones presupuestarias. En el documento «Orientaciones estratégicas de política, 2012-2014» se recogen las directrices sobre áreas de vital importancia para el desarrollo y bienestar de la sociedad guatemalteca. A continuación presentamos algunas de éstas.

a. Desarrollo económico:

a.1 Estimular el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios sobre la base de la negociación y aprovechamiento de tratados y acuerdos comerciales

a.2 Fortalecer la institucionalidad de la integración centroamericana

a.3 Favorecer la optimización de la política fiscal mediante el incremento de los ingresos tributarios, la modificación de la estructura tributaria y la revisión de los incentivos tributarios

a.4 Aumentar el gasto público y social

a.5 Promover de forma sostenida el desarrollo del turismo

a.6 Aumentar el empleo decente mediante la formalización de pequeños y micro empresarios

a.7 Fortalecer las acciones para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil

a.8 Crear una banca de desarrollo que facilite el crédito a tasas preferenciales

a.9 Apoyar la continuidad de procesos de acceso a la tierra en todo el país

a.10 Promover la recuperación de la infraestructura de riego, servicios de extensión rural y encadenamientos productivos

a.11 Mejorar e incrementar la infraestructura física del país, priorizando aquella ubicada en el área rural

a.12 Impulsar la construcción de vivienda popular para contribuir a la reactivación económica

b. Seguridad alimentaria y nutrición

b.1 Asegurar la disponibilidad y el abastecimiento permanente y suficiente, en cantidad y calidad, de los alimentos necesarios para toda la población

b.2 Incidir en el mejoramiento de las condiciones ambientales y el acceso a servicios básicos que garanticen a toda la población condiciones de salud y de ambiente necesarias para una óptima utilización biológica de los alimentos ingeridos

b.3 Implementar un marco regulatorio, institucional y operativo para los programas de ayuda alimentaria

b.4 Implementar un sistema de información nacional, permanente y veraz, sobre la seguridad alimentaria y nutricional, a fin de emitir alertas tempranas y tomar decisiones políticas y técnicas de forma oportuna

c. Educación

c.1 Mejorar la cobertura y la calidad educativa en todos los niveles

c.2 Ampliar y dar sostenibilidad a los procesos de formación docente

c.3 Ampliar y fortalecer los programas de alfabetización con modalidad bilingüe

c.4 Fortalecer la educación bilingüe intercultural

c.5 Estimular la paridad en el acceso a la educación

d. Salud

d.1 Fortalecer la atención a la salud integral de la infancia sobre la base de la ampliación de servicios, el abastecimiento de insumos, la vigilancia epidemiológica y el estado nutricional

d.2 Aumentar la cobertura de vacunación

d.3 Reducir la mortalidad neonatal a partir del impulso de medidas orientadas a atender las enfermedades prevalentes de la infancia, el fortalecimiento de bancos de leche humana, la implementación de medidas para la prevención de la transmisión vertical (madre-recién nacido) de la infección por VIH, así como fortalecer los conocimientos sobre las señales de peligro

d.4 Reducir la mortalidad materna a partir de la efectiva implementación del protocolo de vigilancia epidemiológica, el abastecimiento de medicamentos e insumos, el fortalecimiento de capacidades y una efectiva coordinación interinstitucional

d.5 Mejorar la calidad en la atención de los partos institucionales

d.6 Mejorar la calidad de la atención prenatal mediante el fortalecimiento de los procesos de monitoreo, supervisión y evaluación en el cumplimiento de las normas, guías y protocolos

d.7 Fortalecer los sistemas de información en salud

e. Desarrollo municipal y democrático

e.1 Fortalecimiento de la capacidad municipal, impulsando programas de modernización, ampliación de coberturas y mejoramiento de los servicios municipales

e.2 Fortalecimiento del papel del Estado como ente regulador del quehacer político, económico, social y ambiental

e.3 Fortalecer procesos de representación y participación

f. Gestión ambiental

f.1 Ampliar la cobertura de acceso a servicios de agua potable y saneamiento mejorados

f.2 Desarrollar acciones para hacer potable el agua y mejorar el acceso a aguas seguras

f.3 Promover acciones de gestión integrada de los desechos sólidos

f.4 Implementar acciones de adaptación y mitigación para disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático

VI

©UNICEF/Claudio Versiani

EL PRESUPUESTO DE 2012 Y LA TRANSPARENCIA

6 EL PRESUPUESTO DE 2012 Y LA TRANSPARENCIA

©UNICEF/Claudio Versiani

En el presupuesto de 2012 hay cuatro normas aprobadas que podrían poner en peligro la buena ejecución de la política pública y el manejo transparente de los recursos, descritas por orden de importancia. Primero, el artículo 59 sobre la «Constancia de Disponibilidad Presupuestaria (CDP)», al introducir tratamientos especiales que dispensan su utilización, opaca y debilita las posibilidades de contener el crecimiento de la denominada «deuda flotante». Tal es el caso de las exoneraciones en la utilización de la CDP en construcciones militares y en la adquisición de equipo militar y de seguridad. Asimismo, quedan exentas de la CDP la adquisición de material médico quirúrgico y medicamentos (contrato abierto).

Por otro lado, en el artículo 9, en el que se asignan recursos especiales para la lucha contra la desnutrición infantil, la norma aprobada podría introducir sesgos indeseables, tal como el hecho de favorecer la adquisición de vacunas para neumococo y rotavirus a proveedores con ciertas particularidades, sin que se dé el debido proceso de competencia. El presupuesto de 2011 para vacunas ascendía a Q 45 millones; en 2012, solamente para la adquisición de las vacunas contra el neumococo y el rotavirus, se están asignando Q 140 millones. Será necesario estudiar la conveniencia de dicha inversión, pues el Estado para hacer frente a la desnutrición también debe luchar con otras medidas de política pública adicionales a la dotación de vacunas.

En el caso de las modificaciones y transferencias presupuestarias previstas en el artículo 10 de la *Ley del Presupuesto de Ingresos y Gastos de 2012*, se podría dar un paso más comenzando a discutir socialmente sobre la necesidad de que en el corto plazo las entidades de la administración central, las instituciones descentralizadas y las empresas públicas creen un portal de Internet específico para dar a conocer las modificaciones presupuestarias que realicen durante el año. Asimismo, se debería promover una mayor publicidad sobre el propósito, los objetivos y la documentación de respaldo de cada modificación.

Finalmente, el artículo 22, sobre la ejecución presupuestaria mediante convenios, plantea suprimir la ejecución de presupuesto utilizando esta forma, con la única excepción de las ONG vinculadas con el Sias/MSPAS. Sin embargo, en el entorno político, diversas ONG y entidades que hoy mantienen convenios con el Estado podrían cabildear directamente en el Congreso de la República con el fin de recibir aportes o transferencias directas, haciendo que prolifere la modalidad de aportes directos sobre los que no existe ninguna contraprestación, ni algún procedimiento para rendición de cuentas.

CONCLUSIONES

- **El gasto público directo para la niñez y la adolescencia en 2012 es una oportunidad para el progreso y el fortalecimiento de la democracia guatemalteca.** En 2012 la población guatemalteca rondará los 15.1 millones de personas; el 47.7% de ellos, 7.2 millones de personas, serán niñas, niños y adolescentes. El buen desarrollo de los proyectos de vida de muchos de estos niños, niñas y adolescentes está indisolublemente ligado a las posibilidades de que el Estado guatemalteco pueda luchar contra el hambre, la ignorancia, la enfermedad, la injusticia y la discriminación. En 2012, el Estado guatemalteco tendrá la capacidad de invertir Q 4.55 diarios en cada niño, niña y adolescente, cifra superior a los Q 3.89 asignados en 2011, pero aún insuficiente.

- **La distribución del gasto directo en niñez y adolescencia continuará estando muy relacionada con educación.** En 2012 el Ministerio de Educación ejecutará el 90.6% del total, incluyendo el programa de protección social «Mi Familia Progresa». Le sigue, en orden de importancia, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con 4.8%, mientras que las secretarías y otras dependencias del Ejecutivo administrarán el restante 4.6%. En el caso de educación, se incrementan los recursos destinados a preprimaria (23%) y primaria (21.6%), mientras permanecen con el mismo presupuesto la educación básica, diversificada y extraescolar y se eliminan (o invisibilizan) los recursos para educación inicial. En el caso de salud, aumentan en Q 231 millones los recursos para inmunizaciones; el programa de reducción de la desnutrición crónica se duplica, llegando a Q 45.2 millones, y se crea el programa «Ventana de los Mil Días», con Q 104.7 millones. En el caso de nutrición, se asignan fondos (Q 5 millones) para la coordinación local de la seguridad alimentaria y nutricional en municipios priorizados; asimismo, se incrementa en 100% el presupuesto para asistencia alimentaria y nutricional, administrado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga), el cual llega a Q 227 millones y se crean los programas de fortalecimiento de la gestión del desarrollo rural agropecuario, «Triángulo de la Dignidad» y «Supertortilla» que suman Q 265.7 millones.

- **En materia de ofrecimientos, del dicho al hecho hay mucho trecho.** La aprobación del presupuesto para 2012 es un primer paso en la dirección correcta, pues permitirá manejar de manera más expedita las cuentas fiscales durante el año. Sin embargo, los Q 59,547.3 millones (15.2% del PIB) con los que contará el próximo Gobierno para hacer efectivas sus promesas de campaña no permitirán reducir de manera significativa la brecha entre lo

prometido y lo posible de hacer. Para cumplir con las propuestas políticas ofrecidas durante el proceso electoral, el presupuesto debería incrementarse en un 20% aproximadamente, para llegar a la cantidad de Q 72,000.0 millones (18.5% del PIB). El 61% de estos recursos adicionales, unos Q 7,600.0 millones, debería invertirse en salud, educación, protección social y medioambiente.

- **Consolidar la democracia en Guatemala requerirá enfrentar, por medio de políticas públicas efectivas, los desafíos del hambre y de la cobertura y calidad en los sistemas de educación y salud.** Las estadísticas más recientes confirman que, en 2009, 3 de cada 5 niñas y niños de entre 3 y 6 años, aproximadamente 995 mil personas (60% de este grupo etario), estaban fuera de la escuela preprimaria; mientras que 775 mil adolescentes de entre 13 a 18 años (40% de este grupo) continuaban fuera del sistema escolar que representa el 40% de este grupo. Asimismo, en materia de salud, cada 2 días mueren 3 madres dando a luz o después de hacerlo, generalmente por hemorragias e infecciones prevenibles mediante una atención adecuada del parto, de nuevo, si se cuenta con servicios de salud disponibles y accesibles. Aproximadamente 1.3 millones de niñas y niños guatemaltecos menores de 5 años, es decir, cerca del 50% de la población, sufre desnutrición crónica. Cada día nacen en Guatemala cerca de 1,200 niños y niñas, de éstos muere uno cada 30 minutos por causas en su mayoría prevenibles y relacionadas con el hambre.

RECOMENDACIONES

- **La economía Guatemalteca se enfrentará a una nueva desaceleración económica mundial.** El año 2012 será un período caracterizado por una continuada debilidad de la economía mundial como resultado de altas tasas de desempleo, principalmente en los países desarrollados. Para afrontar tanto la debilidad económica mundial que se observará en los próximos años, como para hacer frente a los desafíos económicos y sociales estructurales como la pobreza, el hambre, la desigualdad, la inseguridad, entre otros, Guatemala deberá contar con un Estado que pueda jugar un papel activo en la creación de empleos de calidad, en la provisión universal de educación de calidad, en la mejora de los sistemas de salud, seguridad social y justicia, y en el aumento de las vías de comunicación productiva. Una reforma fiscal que fortalezca los ingresos públicos, mejore los procesos de transparencia y evaluación del gasto público, y delimite los espacios para el manejo estratégico de la deuda se hace imprescindible en estos momentos. En todo caso, es importante blindar y respetar las asignaciones para gasto directo en niñez y adolescencia con el objetivo de no postergar ni sacrificar su bienestar y sus derechos.

- **La transparencia como principio para hacer bien las cosas.** El presupuesto aprobado para 2012 contiene algunas normas que podrían minar las posibilidades de continuar fortaleciendo la transparencia del Estado y la buena ejecución de las políticas públicas. Reviste vital importancia para la sociedad la revisión de las excepciones en la utilización de la Constancia de Disponibilidad Presupuestaria (CDP); la posibilidad de privilegiar a ciertos proveedores en la adquisición de vacunas y otros medicamentos; y los espacios para el lobby y el clientelismo político que la eliminación de los convenios para la ejecución del gasto público podría fomentar si no se limitan y regulan los «aportes directos» a organizaciones no gubernamentales que, en la actualidad, se otorgan sin rendición de cuentas ni contraprestación alguna para el Estado.

- **La política fiscal es la columna vertebral que sostiene cualquier plan de nación.** En los próximos meses la sociedad guatemalteca deberá tomar decisiones en materia fiscal. Será necesario reconocer que la política fiscal actual no permite la construcción de un país en el que se respeten, promuevan y realicen los derechos humanos de todos y cada uno de sus habitantes. El imperativo en 2012 debería ser la aprobación de una reforma fiscal integral que contenga las principales recomendaciones para la modernización del sistema fiscal de Guatemala, elaboradas por el Grupo promotor del Diálogo Fiscal (GPDF) por mandato del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP).

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Sigla	Nombre
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Birf	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
Cacif	Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CDP	Constancia de Disponibilidad Presupuestaria
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
CNNA	Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia
Conadi	Consejo Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad
Conjuve	Consejo Nacional de la Juventud
Desa	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
EG	Encuentro por Guatemala
Encovi	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
Enei	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENRDC	Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica
Ensmi	Encuesta de Salud Materno Infantil
FMI	Fondo Monetario Internacional
GANA	Gran Alianza Nacional
GDNA	Gasto Directo y Niñez y Adolescencia
Gina	Gasto Indirecto en Niñez y Adolescencia
GPDF	Grupo Promotor del Dialogo Fiscal
GPNA	Gasto Público en Niñez y Adolescencia
GS	Gasto Social
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Imae	Índice Mensual de Actividad Económica
INE	Instituto Nacional de Estadística
Ingep	Instituto de Investigaciones y Gerencia Política

ISR	Impuesto Sobre la Renta
Iusi	Impuesto Único Sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LME	Lactancia Materna Exclusiva
Maga	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Micivi	Ministerio de Comunicaciónes, Infraestructura y Vivienda
Mifapro	Programa de Protección Social "Mi Familia Progresa"
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OJ	Organismo Judicial
ONG	Organización no Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PP	Partido Patriota
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sesán	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Siaf	Sistema Integrado de Administración Financiera
Sias	Sistema Integral de Atención en Salud
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Siges	Sistema Informático de Gestión
Sosep	Secretaría de Obraso Socialdes de la Esposa del Presidente
Svet	Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2011). «Análisis mensual». Número 9, septiembre.

Cepal (2011). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Julio.

CNAP (2008). *Recomendaciones para la modernización fiscal de Guatemala.* Grupo Promotor del Diálogo Fiscal. Abril.

Fondo Monetario Internacional (2011). *World Economic Outlook.* Septiembre.

Fuentes Knight, Juan Alberto (2011). *Rendición de cuentas*. F&G Editores.

Icefi (2011). *Guatemala: condicionantes financieros para la transición política 2011-2012*. Diagnóstico de las finanzas públicas a junio de 2011. Junio.

Icefi/Ingep/Unicef (2011). *Costos y desafíos para la implementación de los planes de Gobierno, 2012-2015*. Análisis de la viabilidad presupuestaria de las promesas electorales. Noviembre.

Icefi/Unicef (2010). *Análisis del presupuesto 2011 enfocado a la niñez y la adolescencia.* Serie ¡Contamos! Boletín número 2. Noviembre.

——— (2011). *¿Cuánto estamos invirtiendo en la niñez y adolescencia guatemalteca?* Análisis del presupuesto del gobierno central, 2009-2011. Serie ¡Contamos! Boletín número 3. Junio.

——— (2011a). *¿En dónde están los ausentes?* Serie ¡Contamos! Boletín número 5. Diciembre.

——— (2011b). *Protegiendo la nueva cosecha.* Serie ¡Contamos! número 4. Noviembre.

——— (2011c). *¿Cuál es el remedio para nuestros males?* Serie ¡Contamos! número 6. Diciembre.

Instituto Nacional de Estadística (2011a). *Encuesta nacional de condiciones de vida – Encovi 2011.*

Instituto Nacional de Estadística (2011b). *Encuesta nacional de empleo e ingresos – Enei 2011.*

Ministerio de Finanzas Públicas (2011). *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 2012.*

——————————— (2011a). «Exposición general de motivos del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado».

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Segeplan (2010). «Estudio nacional de mortalidad materna 2007». Informe preliminar.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). «Mi Familia Progresa (MIFAPRO)». Ejercicio de apreciación sustantiva. Guatemala.

Ediciones anteriores

Boletín No. 3
¿Cuánto hemos invertido en la niñez y adolescencia guatemalteca?
La apuesta de desarrollo que permite a una nación el cumplimiento universal de los derechos humanos y la creación de espacios y oportunidades para que todos los individuos, sin distinción alguna, puedan participar en la vida política, social y económica, es una responsabilidad social en donde la política fiscal constituye uno de los ingredientes más importantes para su logro. A quién se cobran los impuestos, en qué bienes y servicios públicos se traducen y cómo estos satisfacen las necesidades de toda la ciudadanía, son preguntas necesarias en la construcción de una sociedad democrática.

Boletín No 2
Análisis del presupuesto 2011 enfocado a la niñez y la adolescencia
De los 14.4 millones de habitantes registrados en 2010 en Guatemala, 6.95 millones son niños, niñas y adolescentes. De esa cantidad, el 37%, es decir 2.58 millones, son menores de 5 años. Este documento recoge una serie de análisis sobre el presupuesto de 2011 y sus implicaciones para la niñez y adolescencia guatemalteca y permite hacer una reflexión sobre cómo debería de abordarse el tratamiento a este tema.

Boletín No. 1
Sobre la ejecución del presupuesto público de Guatemala orientado a la niñez y adolescencia, al mes de agosto 2010
El estudio adecuado de las políticas encaminadas a disminuir la vulnerabilidad en que se encuentran la niñez y adolescencia guatemalteca es de vital importancia. La construcción de una sociedad con un mayor nivel de desarrollo implica, necesariamente, el respeto a los derechos humanos, de tal forma que todos los niños, niñas y adolescentes sean protagonistas de un proceso incluyente que conlleve a un aumento de su bienestar.

ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES

unicef