

Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

Boletín No. 2

Análisis del presupuesto 2011
enfocado a la niñez y la adolescencia



Créditos

Investigación y redacción

Enrique Maldonado, Economista Investigador

Supervisión

Julián Duarte – Especialista en Monitoreo - Unicef

Aridane Hernández – Consultor - Unicef

Jonathan Menkos Zeissig – Economista Senior ICEFI

Producción y Supervisión

Adelma Bercián – Coordinadora de Comunicación

Francis Urbina – Asistente de Comunicación

Fotografía de portada

Claudio Versiani

Diseño y Diagramación

Comunicación Ilimitada

Edición

Francisco Albizurez Palma

Administración

Iliana Peña – Coordinadora Administrativa Financiera - ICEFI

Guatemala, noviembre 2010



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 info@icefi.org, comunicación@icefi.org.

PRESENTACIÓN

Queremos dar la bienvenida a este espacio visual del trabajo conjunto que, desde el 2009, viene realizando UNICEF con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con el objeto de visibilizar, analizar y promover acciones de inversión pública nacional a favor de las niñas, niños y adolescentes. El boletín no es el fin sino el medio para sensibilizar sobre la necesidad de una mayor y mejor inversión en la niñez y adolescencia de Guatemala. Esto nos permite analizar permanentemente el estado de la niñez y adolescencia y contribuir con investigaciones, ideas y planteamientos para mejorar sus condiciones de vida, en especial, por medio de la acción pública.

A los tradicionales desafíos del desarrollo relacionados con la gobernabilidad democrática y la transformación productiva, se han sumado los efectos de la crisis económica y financiera mundial, el alza del precio de los alimentos y de los combustibles y el cambio climático. En este contexto el Estado debe redoblar sus esfuerzos para mejorar la situación de la población en mayor desventaja, dentro de las que se cuentan cerca de cuatro millones de niñas, niños y adolescentes que viven en pobreza y que son los más vulnerables ante cualquier situación. Es vital asegurar sus derechos, especialmente por medio de presupuestos públicos asignados y ejecutados con el fin de realizar, promover y proteger tales derechos

Superar la situación precaria en que vive la mayoría de la niñez y adolescencia es una cuestión de Estado: Gobierno, sociedad civil, trabajadores, políticos y empresarios. Los niños representan el 49 por ciento de la población total de la República, pero sólo 19 centavos de cada quetzal en el presupuesto de egresos se orienta de manera específica a este grupo poblacional.

En este boletín se analiza, entre otros, la inversión en niñez y adolescencia y los niveles de ejecución presupuestaria en 2010. Uno de los temas de mayor preocupación es el ritmo lento de ejecución presupuestaria en varios programas relacionados con niñez y adolescencia. De continuar esta tendencia, se espera una disminución del 7.9 por ciento en la ejecución del presupuesto de egresos de la Nación.

A pesar de que hay consenso suficiente sobre los esfuerzos humanos, materiales y económicos que hay que realizar para combatir el problema de la desnutrición crónica en el país, ya que afecta al 49.8 por ciento de las niñas y niños menores de cinco años, el mismo no se visibiliza en las asignaciones en el presupuesto público.

Para el 2011, según las proyecciones de población del INE, se estiman para Guatemala un total de 7,066,690 niñas, niños y adolescentes entre cero y diecisiete años cumplidos de edad. La mejora en la condición de vida de los niños, la disposición de igualdad de oportunidades y al desarrollo de sus potencialidades, depende de que se les brinde acceso a los servicios públicos en un ambiente sano y adecuado. La inversión pública en niñez y adolescencia no es cuestión de techos presupuestarios sino de cumplimiento de sus derechos humanos.

Cada persona cuenta; porque en Guatemala todos contamos.

Adriano González-Regueral
Representante de UNICEF en Guatemala

Hugo Noé Pino
Director Ejecutivo ICEFI



© UNICEF/D. Xanthopoulos

1. Introducción	2
2. Contexto internacional esperado en 2011	3
3. Contexto nacional	5
a. Económico	5
b. Seguridad ciudadana	6
c. Seguridad alimentaria	6
d. Salud	7
e. Educación	8
4. El presupuesto de 2011	9
a. Ingresos	9
b. Las rigideces del presupuesto	12
c. Deuda pública	13
d. Gasto público	14
i. Institucional	15
ii. Por finalidad	16
iii. Metas institucionales, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	16
iv. Metas institucionales, Ministerio de Educación	18
e. Gasto social	19
i. Evolución del gasto social	19
ii. Determinantes del gasto social	20
f. Gasto directo en la niñez y la adolescencia	22
i. Educación	23
ii. Salud Pública y Asistencia Social	25
iii. Comunicaciones e infraestructura	25
iv. Secretarías de Estado	26
v. Otras entidades del Estado	26
g. Gasto tributario	27
h. Presupuesto multianual	28
5. Conclusiones acerca del gasto público en la niñez y la adolescencia 2011	29
6. Recomendaciones para mejorar el gasto público en la niñez y la adolescencia en 2011	30
7. Glosario	31
8. Bibliografía	32



I. INTRODUCCIÓN



©UNICEF/G. Arteaga

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.

El 90% de quienes tienen 7 años asiste a la escuela pero esa proporción se reduce al 38% entre quienes tienen 17 años. Asimismo 45 de cada 1,000 niños no alcanzan los 5 años de edad por múltiples factores prevenibles como el poco saneamiento ambiental, desnutrición y el padecimiento de enfermedades diarreicas y respiratorias.

Con esos indicadores cabe preguntarse ¿qué sociedad será la Guatemala de 2020 o de 2030?, ¿qué tipo de población económicamente activa los guatemaltecos quieren ser? Estas interrogantes ganan apremio cuando se detecta que, para 2011, el gobierno proyecta gastar únicamente 2.9% del Producto Interno Bruto en niñez y adolescencia y que uno de cada cinco quetzales del Presupuesto General de la Nación de ese año tendrá como beneficiario a este grupo de la población.

Además, el Estado guatemalteco tiene una estructura tributaria regresiva, solo por exenciones en impuesto sobre la renta, deja de percibir Q20,000 millones.

Del lado del gasto social, para 2011, el proyectado hacia Niñez y Adolescencia llegará a los Q10,163.6 millones, de los cuales un 77% será destinado a educación, 10.1% a protección social, 4.2% a la inversión a través de los Consejos de Desarrollo (infraestructura) y cerca del 0.2% a inversión en salud.

A esa escasa respuesta del Estado, la niñez y adolescencia guatemalteca además están expuestas a las consecuencias de los malos momentos del ciclo económico, pues se lacera la capacidad de recaudación y gestión del Estado para atender a sus niños y jóvenes.

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.



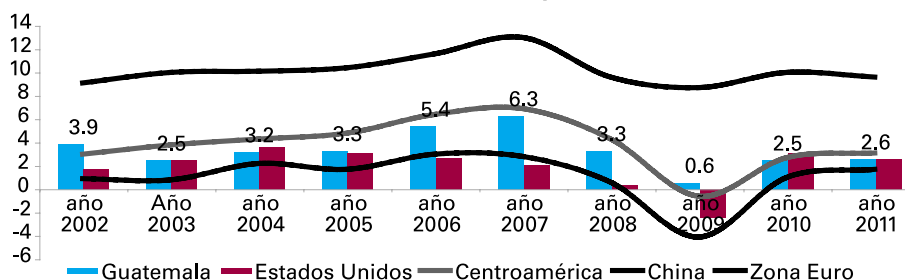
II. CONTEXTO INTERNACIONAL ESPERADO EN 2011

4. CONTEXTO INTERNACIONAL ESPERADO EN 2011

Durante octubre de 2010, el Fondo Monetario Internacional –FMI– mantuvo estable su proyección de crecimiento económico mundial de 4.2%, pero ese crecimiento va a estar impulsado sobre todo por países emergentes cuya tasa de crecimiento de la producción interna bruta –PIB– se situará en 6.4%, frente a un 2.03% de las siete economías más avanzadas del planeta. Esta situación se ve reforzada principalmente por incrementos en la demanda interna de estos países¹, estimulados aún por los altos precios de las materias primas (combustibles y metales). Por su parte, las nuevas economías industrializadas de Asia² crecerán a un ritmo de 4.48%, y sus vecinos del Sur de Asia³ lo harán a un ritmo del 5.4%. Este hecho contrasta significativamente con subregiones de países desarrollados, como la Zona del Euro, que alcanzará un incremento en su producción interna del 1.5%.

Las últimas proyecciones realizadas por el FMI redujeron la estimación para Estados Unidos, China y Centroamérica, pero aumentaron la proyección para la Zona del Euro. En el caso de Estados Unidos, según datos del National Bureau of Economic Research –NBER–, en el segundo trimestre de 2010 la economía de aquel país creció 1.6%, lo cual se explica, principalmente, por el consumo interno, que a 2009 representó el 70.8% del PIB estadounidense, el cual además, está inducido por los programas de estímulo económico del gobierno federal⁴. De igual manera se debe tomar en cuenta que el índice de confianza del consumidor de Estados Unidos muestra cierta recuperación, pero esta tendencia no debe apreciarse con mucho optimismo, sobre todo por los magros resultados del empleo (9.7% enero – septiembre 2010) y del mercado de vivienda (0.6% de crecimiento). Aquí habría que preguntarse: ¿cómo va reaccionar el consumo interno de este país cuando los programas de estímulo desaparezcan?

Gráfica 1.
Crecimiento del PIB, regiones y países seleccionados



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

1 Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Italia, Francia, Japón y Alemania

2 Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán.

3 Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam.

4 De acuerdo al FMI En 2009 y 2010 los programas de estímulo fiscal en Estados Unidos, la Zona del Euro, Japón, Sur de Asia, el Resto del G-20, representaron el 1.4% y 1.3% del Producto Mundial valuado en términos del poder paridad adquisitivo. Solo en 2010, del paquete de estímulo 0.4% fueron recortes de impuestos, 0.3% inversión en infraestructura y 0.7% otro tipo de estímulos



©UNICEF/C. Versiani

No todo son incógnitas en el caso de la economía estadounidense; por ejemplo, la inversión privada aumentó 2.8%, lo cual evidencia cierta certeza de los empresarios para apostarle a un mayor crecimiento de sus empresas. Este incremento de la inversión provino sobre todo de empresas ligadas al sector de equipo y software (1.5% de incremento).

Pero el dato que sí debe llamar la atención para América Latina así como Centroamérica y Guatemala en particular es el hecho de que si bien las importaciones que realiza Estados Unidos han aumentado en su variación interanual (17.2%), en el segundo trimestre de 2010, se debe recordar que a 2009, cerraron con una contracción de (-13.8%), y si a esto se le suma la elevada tasa de desempleo 9.6%, pues no es garantía de una recuperación económica sostenible del mayor socio comercial del país.

Por su parte, América Latina puede tener en 2011 un crecimiento del 4.0%, esto es, menor que en 2010 (5.7%), pero que cabe calificarlo como positivo, considerando los aspectos anteriormente mencionados. De hecho, en la región hay distintas formas en que el crecimiento económico puede darse: a) Los países de Sudamérica aprovecharán los altos precios de las materias primas, y el incremento de la demanda de China de estas, por ejemplo a 2009 este país representó el 40% de la demanda mundial de cobre, de igual manera se aprovechará la pujanza de la demanda interna de Brasil. b) En los países de América Central y México la recuperación es más moderada debido a los fuertes vínculos comerciales y financieros con los Estados Unidos. Si bien los países sudamericanos pueden sacar provecho para su crecimiento económico

del alto precio de las materias primas en los mercados internacionales, no será así en el caso de los centroamericanos, porque a causa de lo alto de su factura petrolera sus términos de intercambio se ven debilitados, y en el caso de México porque el porcentaje de sus exportaciones que representa el petróleo es muy bajo (13.4% en 2009, respecto del total de exportaciones).

También ha de recordarse que estas economías exportan principalmente a los Estados Unidos. Adicionalmente, debe considerarse que buena parte del crecimiento económico de Centroamérica se financia con remesas, y la actual administración de Estados Unidos ha incrementado el número de deportados a nuestro país.

Según el FMI, el crecimiento de los países de América Central probablemente sea moderado. Como las condiciones externas han limitado el producto potencial, y las brechas del producto son modestas, la aplicación de nuevos estímulos ofrecería una utilidad limitada. En consecuencia, convendría que los países ahorraran recursos fiscales para asegurarse espacio fiscal en el futuro. Algunos deben continuar fortaleciendo los marcos de política económica, a fin de incrementar la eficacia de la política monetaria como herramienta anticíclica. Más que las políticas sobre demanda, los cambios estructurales serán críticos para estimular el crecimiento y la competitividad a largo plazo, lo cual implica otorgar una mayor prioridad al gasto social dentro de la producción nacional y dentro de la recaudación tributaria, así como aplicar políticas para el mejoramiento del clima de negocios en la región y diversificar sus exportaciones. La misma entidad sugiere que ahora la tarea

de los países de América Central consiste en restablecer su espacio fiscal para poder disponer en el futuro de recursos destinados a implementar políticas anti cíclicas. Las recomendaciones para cada país van centradas en las siguientes direcciones: Honduras y Nicaragua, desalentar el crecimiento de gasto corriente; El Salvador, desalentar los subsidios al sector energético. En el caso de Guatemala se debe de retomar la tarea de buscar nuevos y más recursos para incrementar el gasto público, pagar la deuda y generar ahorro para el futuro lo que pasa, inexorablemente, por la aprobación de una reforma fiscal y tributaria. Sin embargo, en este contexto Centroamérica puede sacar provecho si:

- Aprovecha la oportunidad de crecimiento económico y
- Garantiza el crecimiento a largo plazo como se ha indicado, diversificando exportaciones y,
- Mejorando el clima de negocios, para lo cual es vital combatir la impunidad, mejorar los niveles de seguridad pública y fortalecer el sistema de justicia.

3. CONTEXTO NACIONAL

a. Económico

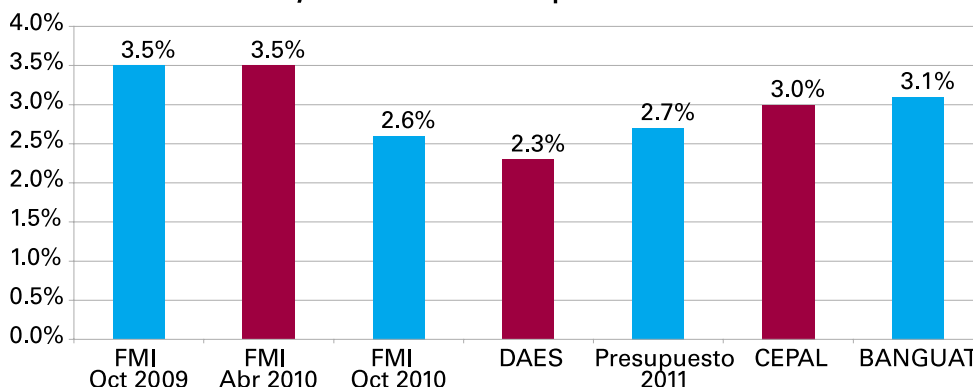
En octubre de 2009, el FMI estimó que en 2011 Guatemala podría crecer a un ritmo del 3.5%, proyección que mantuvo hasta abril de 2010, pues en octubre de este año redujo la proyección para 2011 en cerca de 1 punto porcentual y la fijó en 2.6%. Por su parte, el Departamen-

to de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas –DAES- la calculó en 2.3%; la Comisión Económica para América Latina –Cepal-, en 3.0%, y cuando se preparó el proyecto de presupuesto de 2011, el Ministerio de Finanzas Públicas –Minfin- estimó que la economía para el referido año podía crecer 2.7%. Sin embargo, el Banco de Guatemala –Banguat- tiene una estimación muy optimista del 3.1%, es decir, medio punto porcentual por encima de lo estimado por el FMI.

El Banguat respalda sus estimaciones sobre todo en el desempeño trimestral que ha mostrado la economía nacional al crecer 3.6% interanualmente en el segundo trimestre de 2010, siendo este el tercer trimestre en el que la economía crece por encima de un 3%. Los sectores que han impulsado ese dinamismo han sido la intermediación financiera, 13.1%, la administración pública, 12.9%, y el comercio, 6.0%. La construcción sigue contrayéndose, esta vez a una tasa del -16.7%, y por quinto trimestre consecutivo registró una tasa negativa. Analizando el PIB por el lado del gasto, el consumo de los hogares estuvo en el 6% superior a lo mostrado en los últimos seis trimestres. Por su parte, el gasto público representó el 12% del PIB, las exportaciones aumentaron 12.6%, pero las importaciones se recuperaron a un ritmo mayor, aumentando 17.6%.

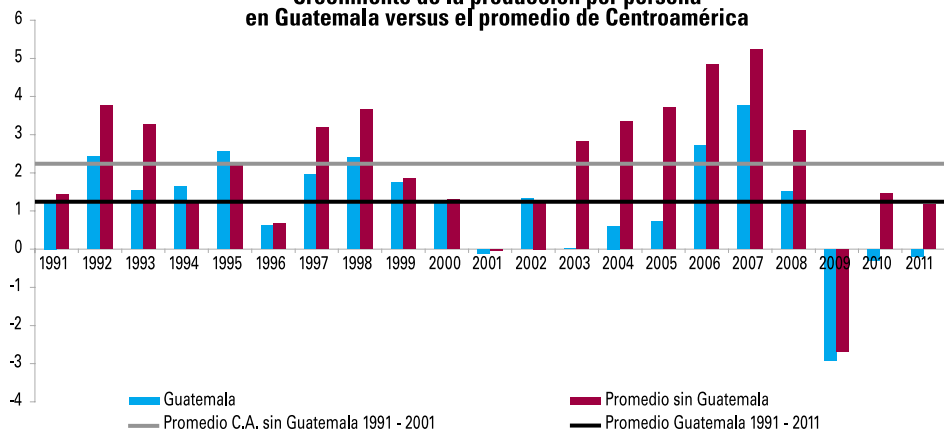
¿Es bueno ese crecimiento del PIB para los guatemaltecos? Realizando un ejercicio del crecimiento del PIB per cápita de Centroamérica (sin Guatemala) y comparándolo con este último,, resulta que a lo largo de la serie

Gráfica 2.
Proyecciones de crecimiento para Guatemala en 2011



Fuentes: FMI, Banguat, DAES, Cepal.

Gráfica 3.
Crecimiento de la producción por persona
en Guatemala versus el promedio de Centroamérica



Fuente FMI

analizada, 1991 – 2011, solamente en 2002 el crecimiento de la producción (e ingreso) por persona fue levemente superior. De hecho, para 2010 y 2011 se prevé que, en lugar de aumentar, disminuya.

Si bien las perspectivas económicas no son negativas, tampoco cabe pronosticar un bienestar sostenido para los guatemaltecos. Sobre todo, ha de tomarse en cuenta que duplicar el ingreso por persona le tomó a Guatemala 56 años, y durante esa misma cantidad de años, Corea del Sur y Taiwán lo incrementaron 13 y 16 veces, respectivamente⁵.

b. Seguridad ciudadana

En Guatemala está a la orden del día la inseguridad. De hecho, entre 2006 y 2009 la tasa de homicidios se mantuvo constante en 45 por cada 100,000 habitantes. Sin embargo, el 2009 fue el año más violento de la historia; 6,498 homicidios, de los cuales 510 fueron niñas y niños. Desde luego, hay lugares más peligrosos que otros; por ejemplo, en 2008 el municipio de Guatemala tuvo una tasa de homicidios de 120, Flores y San Benito, en Petén, de 132 y 142 respectivamente, hasta llegar a los niveles de Puerto Barrios, con 158 asesinatos por cada 100,000 habitantes.

Durante el año 2009, en el Departamento de Guatemala se cometieron 2,644 homicidios, el 40,7% del total

Así, la seguridad es una prioridad nacional en el presupuesto multianual propuesto para 2011, con vistas a alcanzar la meta de reducir este indicador a 36.8 en 2013. Para ello se prevé incrementar en ese año la tasa de policías por cada mil habitantes, de 1.4 en 2009 a 2.2. Si bien contar con más policías no resuelve el problema de la inseguridad, sí - permite que aquellos tengan una carga de trabajo razonable que les posibilite brindar una mejor y mayor cobertura a la ciudadanía y a las empresas.

La violencia desalienta la inversión privada, ya que supone un elevado costo de oportunidad. De hecho el PNUD estima que el costo de la violencia llega al 7.3% del PIB, US\$2,386.7 millones

c. Seguridad alimentaria

En 2001 se dispararon las alertas al conocerse que en la región del oriente Chortí se padecía desnutrición infantil, crónica y aguda. De hecho, en los mapas de pobreza de 2002 la calificación de los municipios de Olopa, Ca-

⁵ Unesco Guatemala. *Estudio del Mercado Laboral de los jóvenes de Izabal*, 2009.



© UNICEF/D. Xanthopoulos

motán, Jocotán y San Juan Ermita era muy baja; es decir, la pobreza abarcaba de 60% a un 75% de los hogares, y en el caso de Jocotán el rango estaba entre el 75% y el 99% de pobreza general. Según el informe preliminar de la ENSMI 2008/2009, el índice de desnutrición crónica nacional es del 49.8%, aunque departamentos como Totonicapán y Sololá tienen tasas muy superiores; 82.2% y 72.3%, respectivamente, de las niñas y niños menores de cinco años de edad padecen de desnutrición. Es decir, el problema de la hambruna no solo no se ha resuelto en casi una década sino que ha aumentado en varios departamentos del país.

Para Amartya Sen⁶, el hambre está relacionada no solo con la producción de alimentos y la expansión de la agricultura, sino también con el funcionamiento de toda la economía y de las instituciones políticas y sociales que pueden influir directa o indirectamente en la capacidad de los individuos para adquirir alimentos y gozar de salud y alimentarse.

Puesto que los alimentos no se distribuyen en la economía a través de instituciones benéficas o de algún sistema de reparto automático. En lo que se debe centrar la atención no es en la existencia total de alimentos que hay en la economía, sino en el derecho económico de que disfruta cada persona, y sobre los bienes que puede demostrar su propiedad y control; no es una cuestión de disponibilidad sino de acceso a los mismos.

En Guatemala, el 39% del consumo promedio del hogar consiste en alimentos, el más alto de la región centroamericana y de la República Dominicana (33 por ciento). Este hecho se contrapone a países como Estados Unidos, donde el consumo de alimentos representa el 14.9 por ciento del consumo del hogar, o a la Eurozona, 15.8 por ciento⁷. Es fácil, entonces, inferir que una disminución de ingresos o unos niveles inflacionarios elevados impactarán directamente en la alimentación de los hogares guatemaltecos, poniendo en riesgo su seguridad alimentaria y nutricional.

6 Amartya Sen. *Desarrollo y libertad*. México, D.F.: Editorial Planeta Mexicana, 1998. falta No. de p.113

7 Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE, Oficina del Economista Jefe, 2008.

d. Salud

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, en 1998 el guatemalteco promedio tenía una esperanza de vida de 64.4 años. En 2007, ese indicador había aumentado a 70.1 años, y para el año 2010 se sitúa en 71.4 años, donde la edad mediana es de 18.8 años. Loable en términos de bienestar y desarrollo humano para los ciudadanos. Sin embargo, también se debe tomar en cuenta que Honduras con un ingreso per cápita inferior en 20% al de Guatemala posee levemente un mayor índice de desarrollo humano (0,604 de Honduras frente a 0,560 de Guatemala, según el nuevo IDH). Siendo la salud una medida más aproximada al bienestar de una persona que el simple ingreso que ésta pueda devengar, resulta importante también recordar el avance que ha tenido en país en estos indicadores.

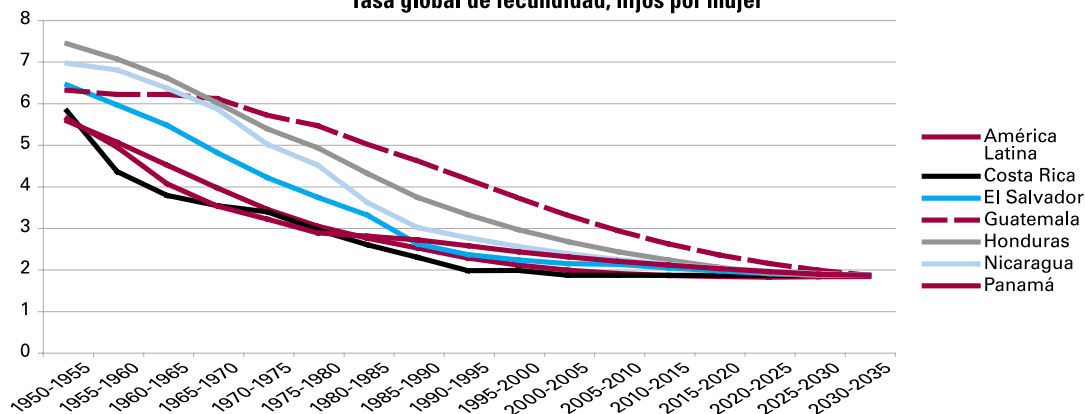
Según el avance de cumplimiento de metas del milenio el país ha cumplido la meta de mortalidad infantil (menores de un año), está cercano a cumplir la de mortalidad de niñez (menores de cinco años) y no está en posibilidades de cumplir con la meta de mortalidad materna. Respecto del primer indicador se evidenció una reducción importante de 73 a 38 por cada 1,000 nacidos vivos, ocurrida entre 1987 y 2002. Según la Ensmi para el periodo 2008/09 la tasa de mortalidad infantil se situó en 42 por cada mil nacidos vivos siendo la meta ODM para el año 2015 de 37. El área urbana mostró una mayor reducción, ya que

la tasa a 2006 era un 55% menor a la de 1987. Entre los indígenas la reducción se queda en 36%. Según el nivel de educación de las madres, los mayores descensos se observaron en las mujeres con acceso a la educación secundaria.

En lo referente a la mortalidad de la niñez (menor de cinco años), esta se redujo aproximadamente a la mitad de lo reportado en 1987, pues se pasó de una tasa (por cada mil) de 110 en ese año a 53 en 2002 y a 42 para 2008/09, con brechas muy parecidas entre población urbano-rural y según origen étnico, siempre en detrimento de los habitantes del campo y de los pueblos indígenas. Solamente los departamentos de Guatemala, Quetzaltenango y Zacapa han alcanzado la meta de país de 24 por cada mil (16, 19 y 24 por cada mil nacidos vivos, según la Ensmi 2008/09).

La mortalidad materna sigue siendo un problema grave en Guatemala, y el país se encuentra lejos de poder lograr la meta del milenio de 62 muertes maternas por cada cien mil nacidos vivos. Aunque es de reconocer el esfuerzo en reducirla de 248 en 1989 a 153 en 2002 y 133 en 2006. precisa indicar que sobre este indicador y sobre el presupuesto nacional hace presión la tasa de fecundidad de Guatemala (3.7 hijos/as por mujer) la cual sigue siendo de las más altas de América Latina (2.2 hijos/as por mujer)⁸. En Guatemala cada año mueren alrededor de 589 mujeres por causas relacionadas con el parto (UNICEF, 2010)⁹.

Gráfica 5.
Tasa global de fecundidad, hijos por mujer



Fuente: Celade.

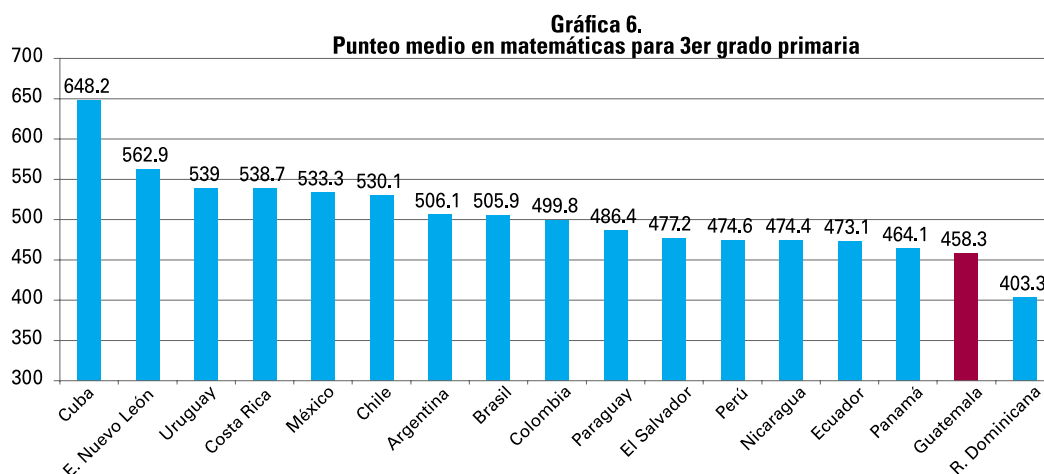
8 Informe mundial de Desarrollo Humano

9 UNICEF, 2010. Guatemala: La tormenta perfecta. Link

e. Educación

Guatemala ha realizado grandes avances en materia de cobertura educativa. Cabe citar los esfuerzos en los niveles preprimario, primario y, recientemente, en el ciclo básico. (El último informe sobre el avance educativo municipal, indica que de continuar el crecimiento vegetativo de la actual tasa de cobertura le llevará a Guatemala 32 años alcanzar la universalización de la educación básica) El informe de cumplimiento de las metas del milenio indica que el país se encuentra cerca de alcanzar el objetivo en términos de tasa neta de matriculación (98.3%), no así en alfabetización (87.8%). Por ejemplo: en 1991 el 71.6% de los niños de 7 a 12 años estaban inscritos en el nivel primario, y esa proporción pasó a 95.1% en 2008. Sin embargo, las últimas estimaciones acerca de los otros niveles revelan que en preprimaria la matriculación en 2009 fue de 56.6%; en el ciclo básico, de 39.3%, y en el nivel diversificado, de 21.0%. Con todo, si bien estos avances son positivos para el país, también ha de tomarse en cuenta que una mayor dotación de capital humano permite mejorar los mercados laborales. La baja escolaridad promedio de la sociedad guatemalteca (4.8 años¹⁰), unido al clima de violencia que azota el país, limita la instalación de empresas que generan alto valor agregado. Adicionalmente, se deben considerar como desafíos para el país en materia educativa:

- Mantener el ritmo de crecimiento de la cobertura educativa pública, sobre todo en las áreas más densamente pobladas y en aquellas en donde la mayoría de su población se encuentra en situaciones de pobreza y pobreza extrema.
- Traducir ese aumento de la cobertura en incrementos de la tasa de finalización de los distintos niveles y que, a su vez, se vea expresada en un crecimiento de las tasas netas de matriculación.
- Alcanzar una eficiente y efectiva focalización de la cobertura educativa en las poblaciones más vulnerables a la pobreza, en términos de la utilización del recurso humano, técnico y financiero que se necesita.
- Tomar muy en cuenta que, si bien se debe retener a los alumnos en la escuela, la cobertura no garantiza la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, (del nivel primario) sobre todo tomando en cuenta que, de acuerdo al Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo –Serce-, la educación pública guatemalteca tiene rendimientos inferiores a la media. Únicamente en el caso de matemáticas está por encima de la República Dominicana; en el caso de lenguaje, tiene punteos mayores a los del país mencionado y a los de Panamá.



¹⁰ UNICEF, 2008. Niñez guatemalteca en cifras. Con datos del Censo 2002.

4. EL PRESUPUESTO

a. Ingresos

Para 2011 se estima que los ingresos del Estado serán de Q42,082.2 (cantidades en millones), los cuales estarán compuestos por Q38,789.8 de ingresos tributarios y Q3,265.4 de ingresos no tributarios y donaciones. Sin embargo, el presupuesto total será de Q54,390.8, lo cual implica que solamente en este año el endeudamiento del país sería de Q12,308.6 (3.5% del PIB).

En si el presupuesto 2011 refleja un optimismo en su formulación, como se verá más adelante se estima que la carga tributaria llegue al 11% del PIB, pero ello implicaría que los mismos crezcan 15.4%, situación que en los últimos diez años no ha sucedido; estas proyecciones por el lado del gasto implican que el gasto total sería del 15.4% del PIB. Si bien se utilizó una tasa de crecimiento de la economía conservadora para hacer las proyecciones tributarias, éstas últimas fueron sobre estimadas.

Si se analizan los ingresos del Estado en términos reales (sin inflación), resulta que la estructura de los mismo prácticamente no ha variado, y los ingresos tributarios para el periodo 2003 – 2011 han representado el promedio el 73.7% de los ingresos del Estado, por su parte las donaciones e ingresos no tributarios el 6.2% y el endeudamiento 20.1%. El hecho de que la estructura de ingresos no varié demuestra que en el país no existe el consenso político necesario para cambiar la forma en que los guatemaltecos financian sus servicios públicos.

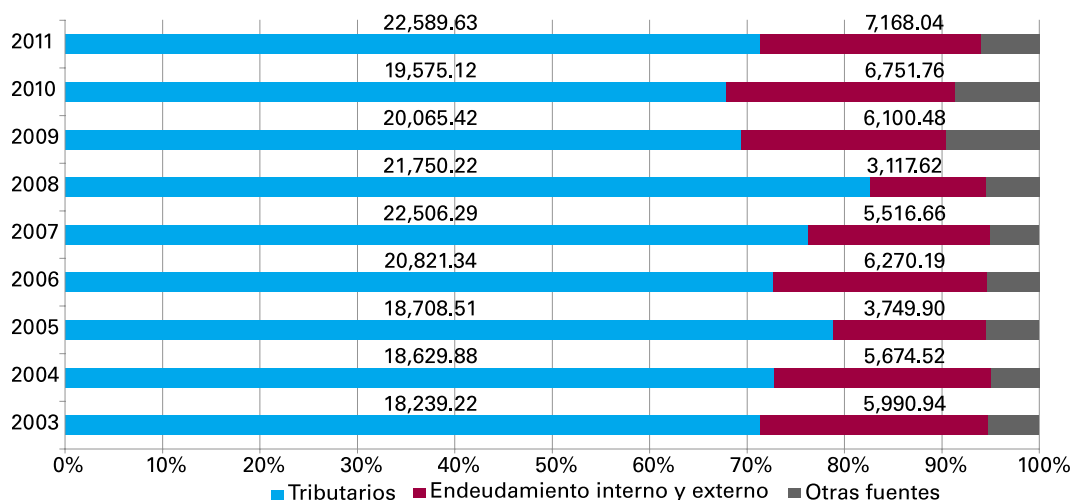
En lo que respecta a la integración de los ingresos tributarios, para 2011 el total de este tipo de ingresos tendrá una reducción de 0.4% comparando el proyecto de presupuesto de 2011 con el presupuesto vigente de 2010. De igual manera, resulta importante resaltar que la estructura entre impuestos directos e indirectos tiene diferentes tasas de crecimiento. Por ejemplo, los primeros registran un aumento de 3.6% y los segundos, una reducción de 2.0%.

Tabla 1 Indicadores macroeconómicos en porcentajes del PIB

Indicadores Macroeconómicos en porcentajes del PIB	
Ingresos Totales	11.9%
Ingresos Corrientes	11.8%
Ingresos Tributarios	11.0%
Ingresos no Tributarios y Transferencias	0.9%
Ingreso de Capital	0.1%
Gasto Total	14.8%
Gasto Corriente	11.3%
Gasto en Administración	1.9%
Gasto en Recurso Humano	7.5%
Intereses y Comisiones de la Deuda Pública	1.9%
Gasto de Capital	3.5%
Inversión Física	1.1%
Transferencias de Capital	2.3%
Inversión Financiera	0.02%
Ahorro Corriente	0.5%
Resultado Presupuestario	2.9%
Endeudamiento Público Neto	3.5%
Presupuesto Total	15.4%
Indicadores en porcentaje de los Ingresos Totales	
Ingresos Corrientes	92.2%
Ingresos Tributarios	7.2%
Ingresos no Tributarios y Transferencias	0.5%
Intereses de la Deuda	1.9%
PIB (millones de Quetzales)	353,178.50
Crecimiento real del PIB %	2.60

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, Proyecto de Presupuesto 2011

Gráfica 7.
Integración del financiamiento del presupuesto



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, Proyecto de Presupuesto 2011.

Sobre ello se puede comentar que en los países desarrollados es común que la estructura de ingresos tributarios esté basada en impuestos directos, pero en Guatemala el 70% de los ingresos tributarios de 2011 se estima que provendrán de impuestos indirectos. Como lo confirma la literatura macroeconómica, un sistema tributario basado en impuestos indirectos tiende a ser regresivo, pues los impuestos que pagan los pobres son mayores en proporción a los que pagan los ricos.

En la tabla presentada a continuación se puede apreciar que el impuesto sobre la renta para 2011 se estima que crecerá 11.1%, contra una disminución de 1.3% del impuesto al valor agregado al consumo. También es oportuno indicar que el impuesto al tabaco ha sido derogado recientemente por la Corte de Constitucionalidad, lo cual implica que el Estado deje de percibir cerca de Q356 millones, suma que muy bien podría financiar programas de salud, educación o nutrición, entre otras apremiantes necesidades de la población. Este impuesto al tabaco está vigente en otros países y, además, ha demostrado su efectividad para desalentar su consumo.

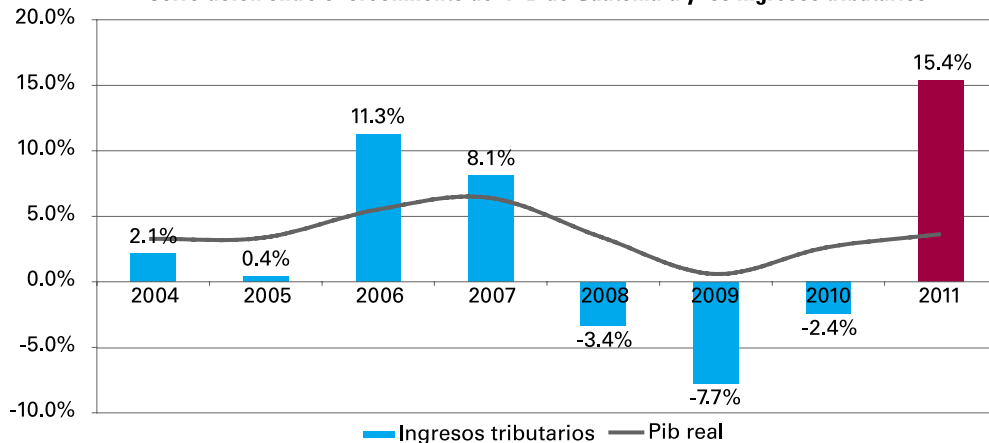
Otra importante fuente de impuestos es el IVA de las importaciones donde, según lo proyectado para 2011, se presenta una reducción del 12.3%, lo cual se podría contrarrestar mejorando los sistemas de control aduanero y minimizando la defraudación tributaria.

Tabla 2. Integración de ingresos tributarios por tipo de impuesto

Impuesto	2011 Proyecto	2010 Vigente	Aumento
Totales	38,789.8	38,948.5	-0.4%
Directos	11,551.6	11,743.9	-1.6%
Sobre la renta	11,041.6	9,938.5	
Al patrimonio	9.9	16.0	
Otros impuestos directos	500.0	1,789.4	
Indirectos	27,238.2	27,804.6	-4.8%
Importaciones	2,508.1	2,862.9	
Productos industriales	4,619.6	4,295.0	
Valor agregado	18,449.2	18,695.5	
Sobre servicios	400.0	381.6	
Vehículos	516.5	386.3	
Salidas del país	243.3	253.8	
Otros indirectos	501.1	929.1	

Fuente: Minfin.

Gráfica 8.
Correlación entre el crecimiento del PIB de Guatemala y los ingresos tributarios

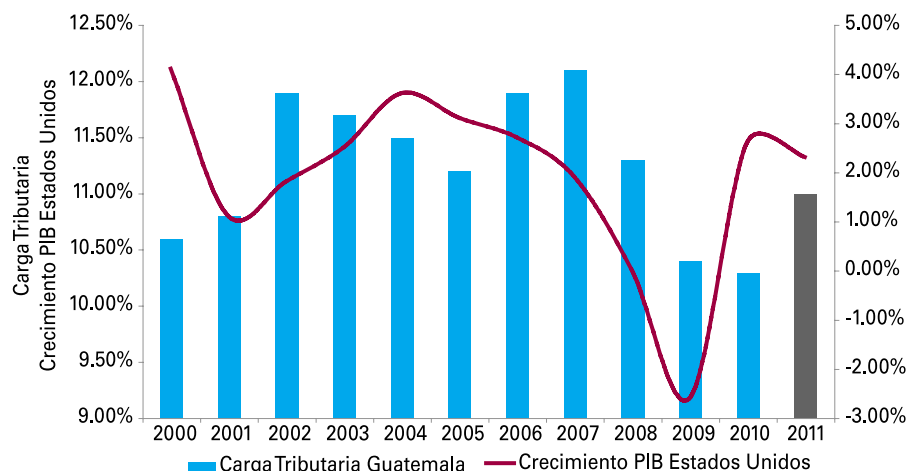


Fuente: Minfin y Banguat

Si las cantidades de ingresos tributarios se analizan en términos reales, cabe obtener importantes indicadores de análisis económico. Por ejemplo, se puede citar que en el presupuesto de 2011 se estima que los ingresos tributarios crecerán a una tasa del 15.4%, pero la última vez en que estos crecieron a más del 10% fue en 2006, cuando se ejecutó una reforma fiscal, cuyo impacto sobre los ingresos de 2005 fue de Q384.8 millones. De igual manera, en 2007 hubo otra reforma fiscal, que fortaleció los ingresos tributarios e hizo que estos se incrementaran 8.0% con respecto al año 2006, teniendo esta reforma un impacto de Q896.1 millones.

Con esos antecedentes resulta poco probable que sin reforma fiscal y con nuevas reducciones de impuestos (como el del tabaco), se pueda alcanzar el objetivo de que los ingresos tributarios crezcan 15.4%. También es prudente tomar muy en cuenta lo citado al inicio del documento, donde se hace referencia a que el FMI revisó su proyección de crecimiento económico para Guatemala, reduciéndolo en casi 1 punto porcentual, a 2.6%. En la ilustración inserta se aprecia que en nuestro país se han recaudado mayores cantidades en los años de mayor pujanza económica. Nótese la correlación de los indicadores en los años 2006 a 2010: cuando la economía disminuyó

Gráfica 9.
Relación entre la carga tributaria de Guatemala y el PIB de Estados Unidos



Fuente: Minfin y Nber

su crecimiento, afectó la recaudación tributaria. Por lo tanto, en un año de crecimiento económico moderado, no debería esperarse un auge impositivo.

El total de los ingresos tributarios del Estado en 2011 permitirá tener una carga tributaria esperada de 11.0%, lo cual significaría un incremento respecto de 2010, cuando, según se estima, este indicador será de 10.3%.

El análisis de los ingresos tributarios puede hacerse más profundo y correlacionar la carga tributaria de Guatemala con la tasa de crecimiento del PIB de los Estados Unidos de América. Así, se observa que cuando la economía de aquel país ha crecido, la carga tributaria de Guatemala se ha incrementado, lo cual refuerza lo que se ha comentado en este documento: la fuerte correlación y dependencia de la economía guatemalteca respecto de la estadounidense.

b. Las rigideces del presupuesto

En Guatemala existen leyes específicas que imposibilitan la movilización de recursos financieros hacia áreas prioritarias o hacia nuevas inversiones en gasto público o social, debido a que existen leyes que favorecen a entidades con algún porcentaje de los ingresos corrientes del Estado. De esa cuenta, más del 40% de estos ya tienen un destino específico¹¹.

Como ejemplo cabe citar los aportes constitucionales, con base en el presupuesto general de ingresos:

- No menos del 5% a la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- No menos del 3% a la educación física y el deporte.
- No menos del 2% al Organismo Judicial (actualmente se otorga el 4% a causa del financiamiento de la Corte de Constitucionalidad).
- 10% de asignación a las municipalidades del país

La capacidad de maniobra presupuestaría

también se ve reducida porque hay tributos con destino específico, como el IVA-paz, que se distribuye de la manera siguiente (sobre la base del 12% de tarifa del impuesto):

- Municipalidades, 1.5%
- Consejos de Desarrollo, 1.0%
- Fondos para la paz, 1.0%
- Gastos sociales, 1.5%

A ello se deben sumar 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 otros¹².

Estas rigideces imposibilitan, como se ha afirmado, hacer mayores inversiones sociales (entre otras). Además, hay que agregar los compromisos de la deuda pública, de forma que, en conjunto, para el 2011 los montos con destino específico ascienden, de manera estimada, al 49% del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, es decir, Q26,651.5 millones, los cuales están distribuidos de la manera siguiente:

- Deuda pública, Q8,828.7
- Funcionamiento, Q10,439.4
- Inversión, Q7,383.3

Del pago de la deuda pública, el 74.9% corresponde a intereses y comisiones; el resto, a las amortizaciones de la misma. Por su parte, del gasto de funcionamiento de los aportes constitucionales y de tributos específicos, el 77.4% corresponde a gasto en recurso humano.

Un detalle más exhaustivo considerando no solo las asignaciones presupuestarias Constitucionales y por otras leyes, sino adicional, los gastos fijos del Estado guatemalteco, se presenta en la siguiente tabla:

Dicha tabla indica por ejemplo para el año 2011 que del total de ingresos corrientes, (Q40,913.3) el 96.4% será por tributos, y los gastos comprometidos suman Q44,151.4 mi-

11 Ministerio de Finanzas Públicas. *Criterios de definición de techos presupuestarios para el 2011.*

12 Ministerio de Finanzas Públicas. *Criterios de definición de techos presupuestarios para el 2011.*

Variables	Presupuesto vigente 2010		Proyecto de Presupuesto 2011	
	Monto	Estructura	Monto	Estructura
Ingresos				
Ingresos corrientes	40,259.00	100	40,913.30	101.6
Ingresos tributarios	38,448.50	95.5	38,789.90	96.4
Ingresos no tributarios	1,810.50	4.5	2,123.40	5.3
Compromisos de gasto				
Total compromisos de gasto	38,875.30	100	44,151.40	113.6
Aportes por IVA-PAZ	7,697.60	19.8	7,687.20	19.8
Aportes constitucionales	5,075.50	13.1	5,153.90	13.3
Otros recursos del tesoro con afectación específica	1,845.70	4.7	1,899.20	4.9
Deuda Pública	6,812.00	17.5	8,828.70	22.7
Remuneraciones	10,643.50	27.4	12,797.30	32.9
Cuota al IGSS	510.6	1.3	422.9	1.1
Prestaciones de la Seguridad Social	2,989.70	7.7	4,008.60	10.3
Aportes institucionales con ingresos corrientes	3,300.70	8.5	3,353.50	8.6
SALDO (ingresos - egresos)	1,383.70	3.6	-3,238.10	-8.3

Fuente: Minfin

Ilones, es decir un saldo negativo entre ingresos y gastos de Q0.083 centavos por cada quetzal que se paga de impuestos. Si bien a 2010 había un margen de maniobra de Q0.036 por cada quetzal de impuestos en 2011 la situación planteada en el proyecto de presupuesto (dados los limitados recursos tributarios) es muy difícil.

c. Deuda pública

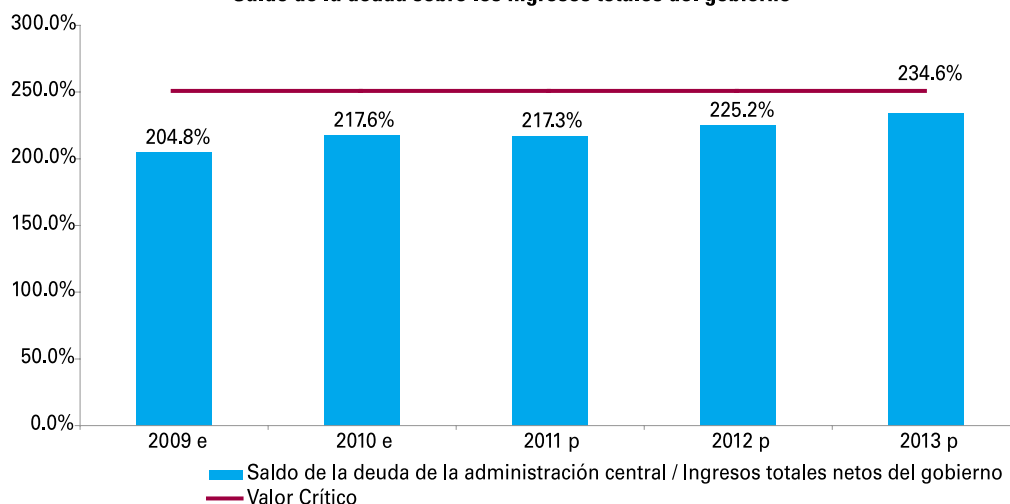
El presupuesto de 2011 propone un déficit fiscal de Q12,308.6 millones, equivalente al 3.4% del PIB y 3.7% más que el registrado en 2010 (Q11,869.6 millones). Este déficit será financiado con Q6,526.8 de la obtención de préstamos externos y de la colocación de bonos del Tesoro por Q5,681.0, así como de variación de caja por Q100.8 millones. Si bien se prevé un déficit fiscal dentro de los rangos establecidos en los acuerdos con el FMI, no se debe confundir la capacidad de endeudamiento del país al relacionar la deuda externa del gobierno central y del resto del sector público con el PIB, pues muestra niveles manejables, en torno a un promedio del 13%, para

el periodo 2009 a 2013. De hecho, para 2011 este indicador será del 13.8%, siendo que a nivel internacional un nivel crítico es de 35%. Aquí ha de recordarse que si bien el nivel de endeudamiento sobre el PIB es bajo, asimismo lo es la carga tributaria, con lo cual este análisis resulta limitado.

También se puede utilizar como indicador de solvencia el relacionar el servicio de la deuda como proporción del PIB. Aquí el país nuevamente resulta bien calificado, pues para 2011 se estima que este servicio será del 15% del PIB, y el valor crítico es 30%.

Sin embargo, un indicador más específico sobre la capacidad de endeudamiento del país es la relación de la deuda de la administración central con los ingresos totales netos del gobierno. Siendo un valor crítico 250, resulta que la capacidad de adquirir más deuda por parte de Guatemala prácticamente se encuentra al límite, pues esta representa para 2011 un 225.0% de los ingresos totales, teniendo como perspectiva que en 2013 llegue a situarse en 256.7%. Así pues, en el medio plazo

Gráfica 10.
Saldo de la deuda sobre los ingresos totales del gobierno



Fuente: Minfin

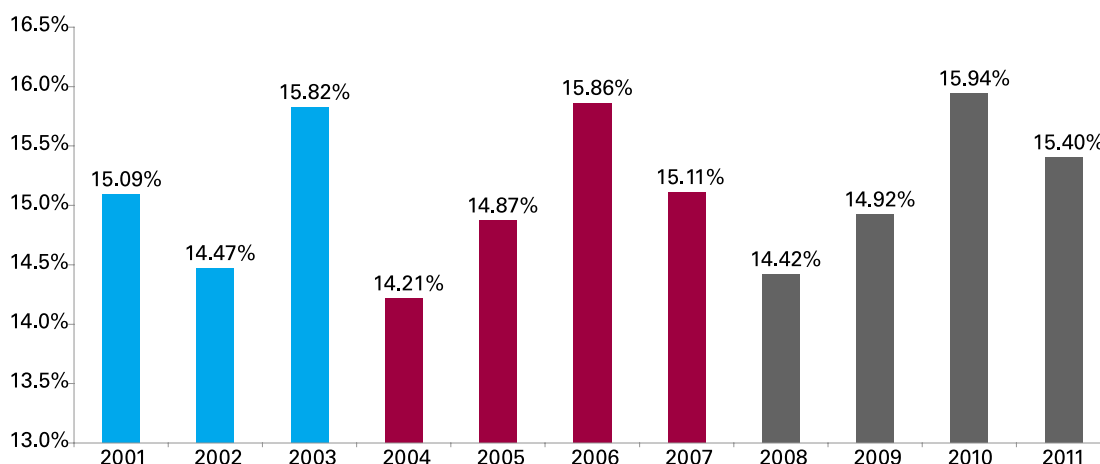
los guatemaltecos ya no podrán financiar sus inversiones sociales o en infraestructura por medio de más deuda, sino a través de más impuestos.

d. Gasto público

Para 2011 el gasto público será superior al de 2010 en Q1,787.6 millones, al situarse en Q54,390.8. La estructura del mismo es: 61.2% para gastos de funcionamiento, 22.6%, inversión, y 16.2%, pago de la deuda pública. En otras palabras, el destino de los recursos de los guatemaltecos no varía respecto a 2010.

Estos niveles de gasto público hacen que este se haya mantenido en un promedio de 15.1% durante los últimos 11 años, muy alejado, según cifras de la CEPAL, del promedio latinoamericano en 2009, que fue de 25.1% del PIB. Mantener constante el nivel de gasto público impide a los guatemaltecos acceder a mejores niveles de bienestar. De acuerdo a la situación financiera del gobierno Central, el gasto público ya no se puede incrementar vía deuda, sino a través de más impuestos, debido a que el margen de solvencia de la deuda pública se encuentra cercano al riesgo.

Gráfica 11.
Gasto público como porcentaje del PIB



Fuente: Minfin.

i. Institucional

En lo que respecta a la clasificación institucional del gasto público, en 2011 la mayor asignación, consistente en Q17,885.1 millones, la tendrán las obligaciones contraídas por el Estado de Guatemala¹³. Le siguen en importancia: a) educación, Q9,293.8 millones; b) deuda pública, Q8,828.7; salud, Q4,026.4. Para comparar los cambios que hubo respecto a 2010, se presenta la tabla con los incrementos / disminuciones. En ese sentido, se aprecia que al Ministerio de Comunicaciones y al de Trabajo se les asignaron menos recursos que en 2010, -36.7% y -7.7%, En contraposición a estas disminuciones, al Ministerio de la Defensa se le aumentó 30.4%, mientras que el pago de la deuda se incrementó en 22.4%.

Tabla 4. Tasa de cambio en el presupuesto institucional

Institución	2010 v ¹⁴	2011 py ¹⁵	Tasa de cambio
Procuraduría General	53.3	54.5	2.3%
Energía y Minas	151.1	121.1	-19.9%
Medio Ambiente	100.1	158.7	58.5%
Presidencia República	193.0	191.4	-0.8%
Relaciones Exteriores	228.6	298.9	30.8%
Finanzas Públicas	282.0	330.6	17.2%
Economía	317.6	314.1	-1.1%
Cultura y Deportes	418.7	421.2	0.6%
Trabajo	648.0	598.1	-7.7%
Agricultura y Alimentación	874.9	877.9	0.3%
Defensa	1,262.2	1,646.5	30.4%
Secretarías	2,982.1	2,383.2	-20.1%
Gobernación	3,075.3	3,382.7	10.0%
Comunicación Infraestructura	5,651.4	3,577.2	-36.7%
Salud	3,894.0	4,026.4	3.4%
Deuda pública	7,211.9	8,828.7	22.4%
Educación	8,248.2	9,293.8	12.7%
Obligaciones del Tesoro	17,009.9	17,885.1	5.1%

Fuente: Proyecto de presupuesto 2011 y Comisión de Finanzas del Congreso de la República

ii. Por finalidad

Según el presupuesto por finalidad presentado a la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, la clasificación por finalidades muestra los objetivos generales del gobierno. Bajo esa orientación, la prioridad del gobierno es educación, con una asignación total de Q10,095.4 millones lo cual representa un incremento de 5.7% respecto a lo vigente en el presupuesto de 2010. Las transacciones de la deuda suman Q8,357.3 millones, con un incremento de 15.9% respecto de 2010. Protección social también tiene un incremento porcentual similar; sin embargo, a la salud, si bien se le destina una asignación de Q3,576.6 millones, ello es un 21.8% menos que lo vigente para el presupuesto 2010. Una situación similar -con una reducción de 22.9%- presenta la atención a desastres y gestión de riesgos. Aquí es preciso recordar cuán afectado se vio el país por la tormenta Agatha y por la erupción del volcán Pacaya

Tabla 5. Tasa de cambio en gasto por finalidad

Finalidad	2011	2010	Tasa de cambio
Atención a desastres	137.2	178.0	-22.9%
Protección ambiental	802.6	366.6	118.9%
Deporte y Cultura	992.8	840.5	18.1%
Defensa	1,028.1	966.4	6.4%
Salud	3,576.6	4,573.3	-21.8%
Servicios públicos	4,229.8	4,159.5	1.7%
Orden y seguridad	5,162.3	5,042.1	2.4%
Asuntos económicos	5,627.1	7,968.0	-29.4%
Urbanización Comunidad	5,830.7	5,549.7	5.1%
Protección social	7,119.5	6,193.3	15.0%
Deuda Pública	8,357.3	7,211.9	15.9%
Educación	10,095.4	9,553.3	5.7%

Fuente: Minfin.

13 Cantidades en millones: aporte a las municipalidades, Q4,809.7; clases pasivas del Estado, Q3,815.3; Consejos de Desarrollo, Q1,694.4; Universidad de San Carlos de Guatemala, Q1,173.7; Organismo Judicial, Q1,012.4; Ministerio Público, Q613.5, y Congreso de la República Q427.3.

14 2010 Presupuesto vigente.

15 2011 Proyecto de Presupuesto dictaminado por la Comisión de Finanzas del Congreso de la República.



© UNICEF/A. Asael

iii. Metas institucionales, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Entre las normas de formulación del presupuesto de 2011 existe la obligación de establecer metas institucionales expresadas en indicadores, los cuales se utilizan como base para la supervisión y evaluación de la gestión pública, puesto que proporcionan una medida objetiva del grado de cumplimiento de los objetivos trazados por las instituciones. Para los fines de este documento, se detallan aquellas metas relacionadas con el gasto directo en niñez y adolescencia, pero considerando las metas de resultado, no de impacto, debido a que se necesita más evidencia para adjudicar el cambio en un indicador al impacto de una intervención.

En el caso del Ministerio de Salud, persigue tres objetivos estratégicos, siendo estos:

- Fortalecer el desarrollo del recurso humano en salud a nivel técnico y especializado
- Fortalecer e incrementar las acciones de promoción, prevención y control de enfermedades prioritarias (infectocontagiosas) y ampliar la cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento básico

Dentro de este objetivo estratégico se plantean 30 metas institucionales, las cuales se miden en 12 indicadores, de los cuales guardan relación directa con la niñez y la adolescencia los siguientes:

i. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que inician el control de cre-

cimiento, el cual se estima que en 2011 llegue a ser del 80.9%, cuya línea de base es 2007, con un valor de 48.5%.

Este indicador es utilizado en la medición del avance en la consecución de las Metas del milenio. Otro indicador que también es utilizado con estos fines y mide avances en el bienestar de la niñez y adolescencia es:

ii. Porcentaje de niños con esquema primario de vacunación de sarampión, paperas y rubéola (SPR) a nivel nacional con relación a la población total; para 2011 se propone como meta el 83.3%; sin embargo, es preciso hacer notar que en 2006 se brindaba este servicio al 89% de la población total de niños nacidos. La meta institucional consiste en llegar al 95%.

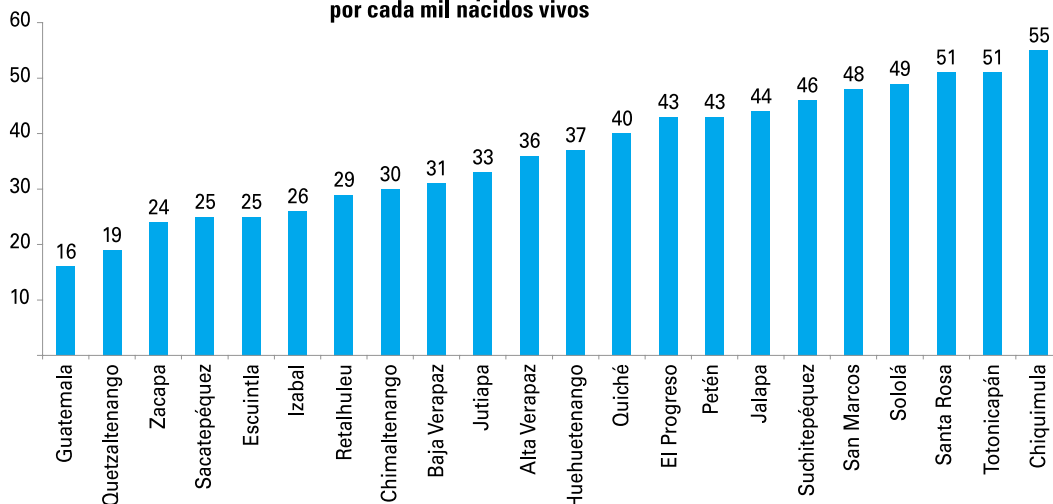
Si bien este indicador no muestra un avance sino un retroceso, también es preocupante el hecho de que:

iii. El porcentaje de sistemas de agua y pozos mecánicos con niveles adecuados de cloro residual, del total de sistemas vigilados, reduzca su cobertura de 40.9% en 2006 a 38.7% en 2011.

Si bien este indicador implica realizar acciones conjuntas a nivel municipal, es de vital importancia reconocer que la escasa cobertura relativa a este indicador pone en riesgo la salud de la niñez. El tercer objetivo estratégico del Ministerio de Salud guarda relación con

- Extensión de cobertura y mejoramiento de la red de servicios en los tres niveles de atención en salud.

Gráfica 12.
Tasa de mortalidad infantil para menores de un año
por cada mil nacidos vivos



Fuente: Segeplan.

Para alcanzar tales fines se propone como indicador principal reducir la tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año, la cual, según el Informe de avances 2010, objetivos de desarrollo del milenio, muestra la siguiente tendencia: disminuirla de 73 por cada 1,000 nacidos vivos en 1987¹⁶ a 24 en 2015. Sin embargo, cada departamento avanza de manera distinta, según se aprecia a continuación.

El otro indicador vinculado con este objetivo estratégico es la mortalidad materna, la cual se tiene previsto que para 2011 se ubique en 109.9 muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos. Obviamente, hay diferencias departamentales, pues, por ejemplo, en Alta Verapaz fallecen 237 madres, frente a 75 y 76 que ocurren en los departamentos de Santa Rosa y Quetzaltenango, respectivamente. La meta de país para 2015 es de 62 muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos, pero se considera un poco difícil alcanzarla.

iv. Metas institucionales, Ministerio de Educación

Según su plan operativo anual, el Ministerio de Educación se propone alcanzar ocho objetivos estratégicos, siendo estos:

- Fortalecer los procesos que aseguran que los servicios de todos los niveles de educación guatemalteca responden a criterios de calidad.
- Fortalecer la profesionalización y desarrollo sociocultural del docente.
- Estimular la participación comunitaria y holística, con metodologías pertinentes para la atención de infantes, jóvenes y estudiantes con necesidades educativas especiales.
- Promover la educación física de los estudiantes como elemento esencial que estimula la vida democrática y la cultura de la paz; el cuidado de la salud personal y la prevención de enfermedades; las destrezas y competencias motoras; el sentido de cooperación y pertenencia de la población escolar
- Ampliar la cobertura de la educación no formal por medio del fortalecimiento de sistemas educativos orientados hacia la educación para el trabajo
- Incrementar la cobertura educativa en todos los niveles del sistema, con equidad, y con pertinencia cultural y lingüística
- Implementar y fortalecer programas orientados a la equidad integral para favorecer a las poblaciones con características de pobreza y extrema pobreza

¹⁶ El detalle cuantitativo del proyecto de presupuesto 2011, establece como línea de base para este indicador el año 2000, con un valor de 38 por cada 1,000, y como meta en 2011, 14.63, lo cual contrasta con lo reportado en el *Informe de avances 2010, objetivos de desarrollo del milenio*.

- Fomentar la cultura y cosmovisión de los pueblos indígenas por medio del fortalecimiento de una educación pertinente, bilingüe y multicultural que se incorpore a un mundo global

Para medir el avance en esos objetivos se proponen unos indicadores básicos que miden específicamente la cobertura educativa por parte del sector público, es decir:

-Porcentaje de población atendida en el sector público para los niveles: preprimario, primario, básico y diversificado, de la manera siguiente:

Tabla 6. Porcentaje de población atendida en el sector público según nivel (metas presupuestarias)

Nivel	Año 2010	Año 2011
Preprimario	84.7%	85.3%
Primario	88.3%	88.4%
Básico	38.2%	43.0%
Diversificado	25.1%	31.6%

Fuente: Minfin.

Como se aprecia, para los niveles iniciales el crecimiento de la cobertura pública es prácticamente vegetativo y estático. Sin embargo,

en el ciclo básico y diversificado se notan incrementos del 4.8% y 6.5%, respectivamente, lo cual resulta positivo para el país, considerando que la mayoría de su población es joven, lo cual permitiría que al mercado laboral se puedan agregar ciudadanos con cierto nivel de capital humano.

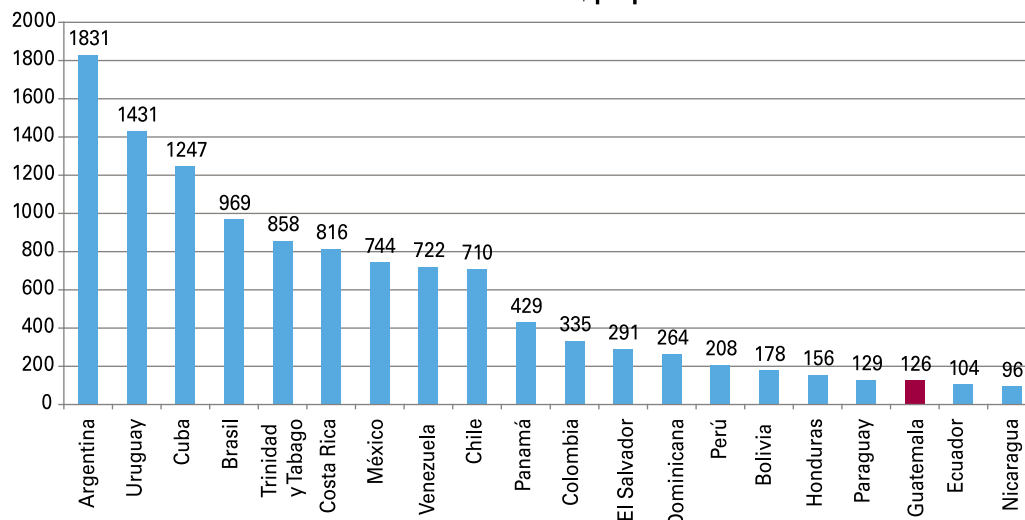
Aparte de ello, tanto el ciclo básico como el diversificado deben incrementar sus niveles de cobertura para mejorar los lúgubres indicadores de eficiencia interna que poseen.

e. Gasto social

i. Evolución del gasto social

Desde la vigencia de los Acuerdos de Paz, este instrumento de política fiscal ha tenido incrementos que han significado un mayor beneficio para los guatemaltecos. Pero ahora se enfrenta a la disyuntiva de su financiamiento cuando el país no puede dar por consolidada la recuperación económica y las presiones fiscales sobre el gasto y la deuda pública ya son muy fuertes. Analizando los últimos 11 años, se aprecia cómo el gasto social total pasó de Q9,800.48 a Q23,607.9 millones, lo cual puede parecer un avance muy importante. Pero resulta que en términos reales¹⁷ el

Gráfica 13.
Gasto social anual en US\$ por persona en 2006



Fuente: Cepal.

¹⁷ Quetzales expresados a precios de 2001.

gasto social ha pasado de Q782 por persona en 2001 a Q939 en 2011, es decir, un 20.1% de incremento, o bien 1.8% de incremento anual. También precisa traer a colación que durante ese periodo la población total del país creció un 27.2%.

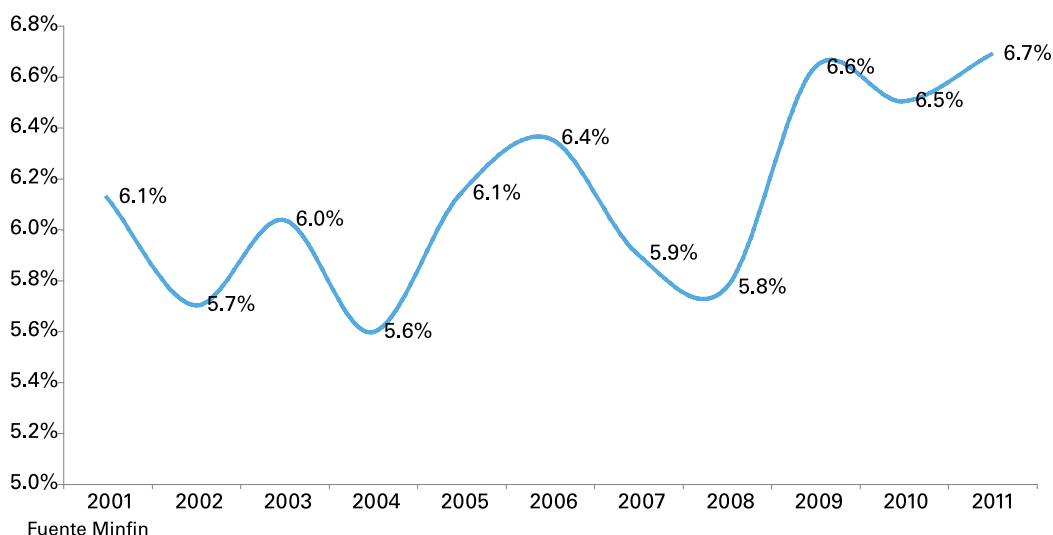
Esos Q939 anuales, que se traducen en Q78 mensuales por habitante para necesidades sociales¹⁸, se desglosan en una inversión mensual por habitante de Q20 para salud, Q41 para educación, Q1 para vivienda, Q10 para seguridad interna y Q6 para administración de la justicia. Los resultados sociales que se pueden lograr con estas asignaciones son escasos.

De acuerdo con estadísticas de la Cepal, en 2008 Guatemala invertía al año, en cada uno de sus ciudadanos, US\$49 en educación. Y en ese mismo año, países como Perú y Colombia invertían por año, en ese rubro, US\$ 75 y US\$83, respectivamente; Chile y Costa Rica, US\$ 255 y US\$ 304, mientras que, en el citado año, la mayor inversión en educación por habitante al año la realizó Cuba, con US\$ 712. Las inversiones per cápita en gasto social en América Latina se detallan a continuación para el año 2006 (como referencia).

¿Está Guatemala en capacidad de aumentar su nivel de gasto social? Al relacionar la inversión en gasto social como proporción del PIB, resulta que el país sigue ocupando los últimos lugares a nivel latinoamericano, pues con una inversión en gasto social, en 2006, equivalente al 7.8% del PIB, solamente supera a Ecuador (6.4%). Incluso economías más pequeñas que la guatemalteca, como las de Nicaragua y Costa Rica, invierten mucho más en lo social (11.1% y 16.9%, respectivamente). Nuevamente, la mayor inversión en estos rubros la realiza Cuba, con 32.0% del PIB, y le sigue en importancia Brasil (23.7%), que ha hecho grandes avances en la reducción de la pobreza. A nivel centroamericano, El Salvador y Honduras invierten cerca del 11% del su producción interna neta en sectores sociales, y Panamá el 9%.

¿Puede Guatemala realizar mayores inversiones en sectores sociales? Sin mayores recursos es poco probable poder avanzar en la dotación de más financiamiento para el ámbito social. La ilustración anterior muestra el comportamiento ambivalente del gasto social como proporción del PIB, y no se evidencia una clara tendencia a incrementarlo. Pero el problema no radica en esta situación, sino en

Gráfica 14.
Guatemala: gasto social / PIB



14 Según los Acuerdos de Paz, el gasto social está integrado por: Salud y Asistencia Social; Educación, Ciencia y Cultura; Vivienda; Seguridad Interna; Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad; Ministerio Público.

que el gasto social ha representado en promedio, para el periodo 2001 – 2011, 40.6% del gasto público, y durante los últimos cuatro años ha llegado al 42.2%. Ello significa que casi la mitad del gasto público guatemalteco es gasto social, y cualquier incremento en este último podría equivaler a la desatención de otras área no sociales, pero de suyo importantes para el crecimiento y desarrollo de una nación, como la inversión en infraestructura de red vial y microcréditos.

ii. Determinantes del gasto social¹⁹

Hablar de mayores recursos para el gasto social, considerando que el país ha aumentado la cobertura de servicios de educación y salud, resulta coherente, puesto que, en promedio, durante el periodo 2001 – 2011 el gasto público como proporción del PIB se ha mantenido cercano al 15.1%, sin una clara tendencia a aumentar. ¿En qué forma los guatemaltecos podrán afrontar retos como la desnutrición, si no se incrementan el gasto público y el social? Para ello es prudente hablar, más que de

montos de gasto público social, de los determinantes de la inversión en este rubro. Y esto porque la inclinación a invertir en lo social no depende únicamente de la buena voluntad de las autoridades ministeriales, sino también de los niveles de carga tributaria, gasto público y crecimiento económico. Aunque parezca poco relevante, esta última variable influye sobremedida en la cantidad de recursos destinados a financiar el gasto social.

Así, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-²⁰ considera que los ciclos económicos afectan severamente el comportamiento del gasto público social, y en América Latina el gasto social muestra un comportamiento claramente pro cíclico, en especial en los países con menor gasto social. Aún no se han desarrollado mecanismos certeros en la región para revertir o, al menos, atenuar los aspectos recesivos que las crisis económicas provocan sobre el gasto social.

El gasto social se puede desagregar de la manera siguiente:

$$\frac{\text{gasto social}}{\text{población}} = \left\{ \frac{\text{gasto social}}{\text{gasto público}} \times \frac{\text{gasto público}}{\text{pib}} \right\} \times \frac{\text{pib}}{\text{población}}$$

El primer término indica la inclinación del Estado en cuanto a invertir en el gasto social de sus ciudadanos, la cual está, a su vez, en función de lo que el Estado puede dedicar a este rubro como parte de su gasto, el cual depende -como se sabe- de la carga tributaria. Y, obviamente, el crecimiento económico puede financiar los impuestos

De igual manera, la ecuación anterior muestra que ese mismo gasto es el resultado de la inclinación al gasto social (gasto social/gasto público total), el tamaño del sector público (gasto público total/PIB) y el tamaño promedio de la economía. Estas descomposiciones son particularmente útiles para explicar cómo contribuye cada uno de estos tres componentes en el gasto social per cápita de un país o,

alternativamente, qué acciones pueden adelantarse si se quiere aumentar el monto del mismo.

Para afectar el primer término de la ecuación, hay que lograr que la inversión en lo social abarque una mayor parte del gasto público. Para afectar el segundo término de la ecuación, hay que afectar los ingresos de la nación. Su ejecución supone seguir el clásico camino de afectar los dineros recaudados por el Estado mediante nuevos impuestos o mejorando las formas de recaudación.

Por último, para afectar el tercer término de la ecuación deben seguirse políticas públicas en pro del crecimiento económico. Adicionalmente al entendimiento de los términos

19 Para términos de este ejercicio se utilizó solamente la inversión en educación y salud

20 Carlos Gerardo Molina . *Los determinantes del gasto social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

anteriores, esta descomposición ayuda a comprender cuál es el peso que cada uno de ellos ejerce sobre la inversión pública en educación por persona.

Dicho modelo puede desagregarse en términos de su aplicación al crecimiento del gasto en la suma del comportamiento de sus factores, como sigue:

$$\Delta \frac{\text{gasto social}}{\text{población}} = \left\{ \Delta \frac{\text{gasto social}}{\text{gasto público}} \times \Delta \frac{\text{gasto público}}{\text{pib}} \right\} \times \Delta \frac{\text{pib}}{\text{población}}$$

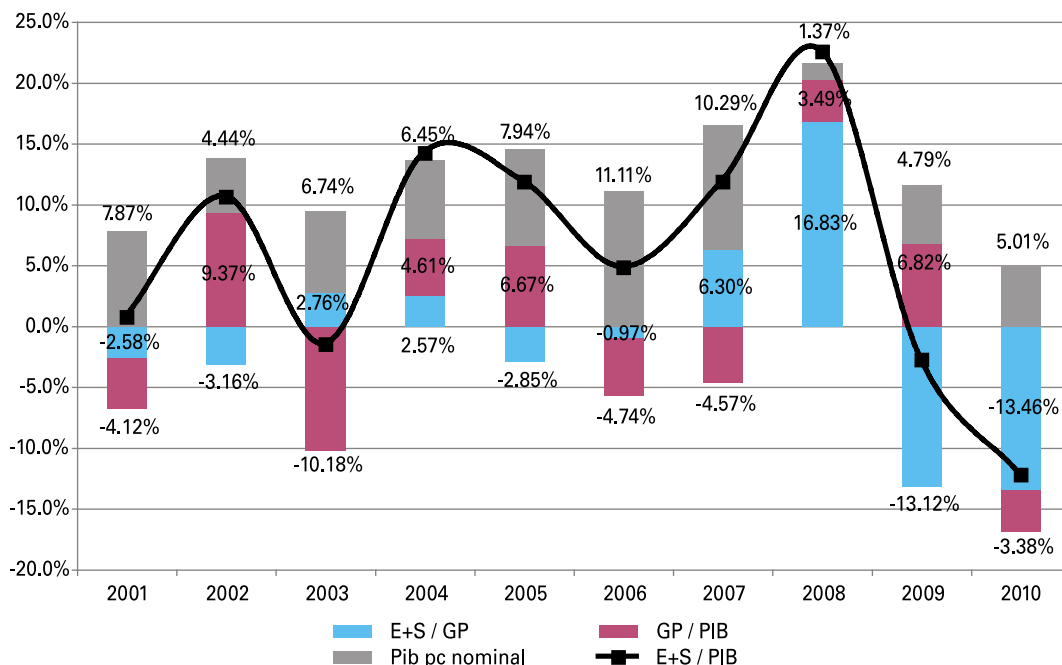
Esta expresión indica que los incrementos del gasto social per cápita dependen de los que se den en la propensión a dirigir los gastos gubernamentales hacia los sectores sociales (gasto social/gasto gobierno); de los incrementos en el nivel de gasto gubernamental total (gasto gobierno/PIB), y de los cambios en el producto o ingreso nacional per cápita.

Para interpretarlo de una manera práctica, se puede decir que el financiamiento del gasto social tiene tres motores:

- Apuesta del gasto público por la educación.
- Recaudación de mayores impuestos.
- Crecimiento económico.

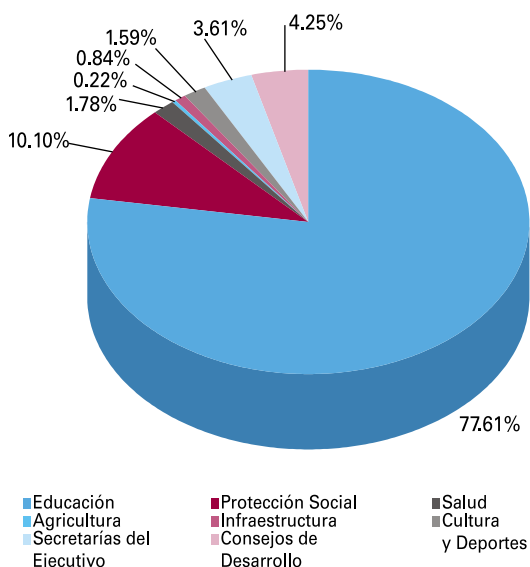
Llevando a la práctica la explicación anterior, se tiene que cuando en Guatemala ha habido incrementos en el gasto social por persona, estos se han debido principalmente a incrementos en el Producto Interno Bruto (verde) más que a incrementos en el gasto público, el cual a veces incluso ha disminuido. Es de rescatar el esfuerzo por tener una política anticíclica en 2009 priorizando lo social dentro del gasto público. Respecto a las perspectivas para 2011, según el proyecto de presupuesto, consisten en que las asignaciones sociales crecerán a causa de incrementos del PIB por persona.

Gráfica 15.
Determinantes del crecimiento del gasto social en educación y salud



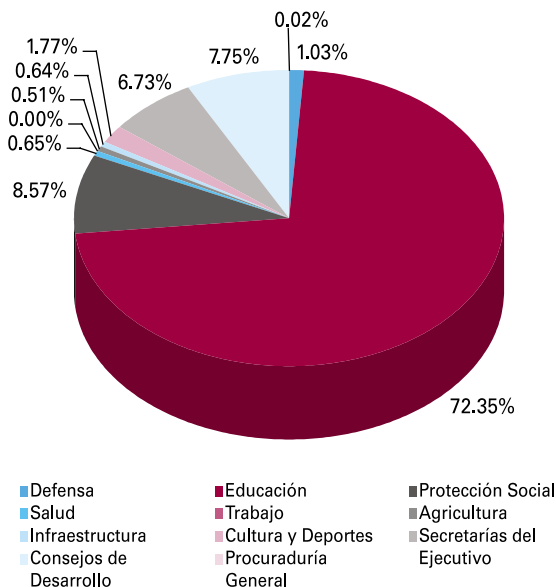
Fuente: Elaboración propia con datos de Minfin y Banguat

Gráfica 16.
Gasto directo en niñez y adolescencia 2011



Fuente: Minfin.

Gráfica 17
Gasto directo en niñez y adolescencia en 2010



Fuente: Minfin.

f. Gasto directo en la niñez y la adolescencia²¹

Según la metodología propuesta, este tipo de gasto está compuesto por todo el gasto en actividades o proyectos con incidencia directa o específica en la niñez y adolescencia. Es así como para 2011 se estima que el mismo alcanzará una suma alrededor de Q10,163.6 millones, equivalente al 19.1% del presupuesto total y al 2.9% del PIB. Respecto de 2010 registra un incremento del 6.6%. Su distribución se aprecia en la siguiente gráfica.

Educación representa el 81.1% del gasto directo en niñez y adolescencia, con Q7,888.0 millones; sigue en importancia la protección social a través del Programa Mi Familia Progres, que representa el 10.5% del monto total invertido en niñez y adolescencia: Q1,026.2 millones. La inversión física que realizan los Consejos de Desarrollo será de Q449.2 millones. Sobre esta unidad ejecutora es preciso tomar en cuenta que dentro del presupuesto 2011 tiene asignados Q1,694.4 millones, de los cuales solamente una cuarta parte se prevé destinar a inversión en niñez y adolescencia. La mayor parte de la inversión para el año

analizado será el pago de gastos de funcionamiento de escuelas de nivel primario: Q163.7 millones, así como el abastecimiento de agua por Q187.3 millones

En 2010, educación continuó siendo la mayor parte del gasto directo en niñez y adolescencia, con Q6,894.3 millones; luego, protección social: Q816.1 millones

Le sigue en importancia lo invertido por los Consejos de Desarrollo: Q738.3 millones. Por su parte, las Secretarías del Ejecutivo, con Q640.8 millones, abarcan particularmente programas de acceso a agua potable, construcción de escuelas y programas regulares de educación primaria y preprimaria, todo ello, a través del Fondo Nacional para la Paz – Fonapaz.

Como se ha comentado, la inversión en niñez y adolescencia para 2011 representará el 19.1% del presupuesto de la nación para 2010, fue de 18.6%, es decir prácticamente como prioridad dentro del presupuesto total su importancia se mantiene estática, no se incrementa significativamente. Desagregando la información para 2011 a nivel institucional, se tiene que:

21 Véase el proyecto de Presupuesto presentado por el Ministerio de Finanzas a la Comisión de Finanzas del Congreso de la República.

i. Educación

En términos globales tiene más asignación que en 2010, un 15.6%, equivalente a Q2,407.5 millones. Sin embargo, a lo interno es importante resaltar determinadas variaciones que evidencian cierto grado de ambivalencia en la ejecución de programas de niñez y adolescencia, por ejemplo, las principales reducciones y ampliaciones a nivel de programas son:

- i. Durante 2010 se realizó una inversión de Q124.4 millones en construcción de escuelas, rubro que para 2011 desaparece. En cierta medida esto puede ser comprensible si para este último año las inversiones van centradas no en infraestructura sino en equipo o capital humano.
- ii. Si bien los programas de educación en VIH SIDA y Escuelas del Futuro mostraban al mes de agosto de 2010 niveles de ejecución inferiores al 30%, no resulta recomendable que para 2011 quede suprimido el primero y el segundo sufra un recorte del 94.6% de su presupuesto, Q30.4 millones.
- iii. A educación física, recreación y deportes se le recortó a la mitad su presupuesto hasta dejarlo en Q91.4 millones, pero la que es específica para los niveles preprimario y primario aumenta a Q59.9 millones, es decir, un 69.2%.
- iv. La cobertura del Programa Mi Familia Progresá aumenta 29.2%, al ubicarse en Q1,000 millones, pero la suma destinada a administración disminuye 37.9%, para ser de Q26.2 millones
- v. Los núcleos familiares de aprendizaje Nufed tienen un incremento del 14.5% en su presupuesto, al ubicarse en Q6.0 millones.

Siempre en el ámbito de la educación, pero analizando la desagregación del presupuesto 2011 por nivel educativo, parece que existe un redireccionamiento, según se detalla a continuación:

Tabla 7 Variaciones en el programa de educación primaria

Actividad	Vigente 2010	Asignado 2011	Variación
Alimentación escolar	Q102.8	Q93.4	-9.1%
Dirección, coordinación	Q42.7	Q42.9	0.3%
Textos escolares	Q19.8	Q20.3	2.6%
Administración y docencia	Q523.0	Q545.9	4.4%
Valija didáctica	Q4.2	Q4.7	11.3%
Útiles escolares	Q34.8	Q198.6	469.8%

Fuente: Minfin.

En la preprimaria, la alimentación escolar sufre una reducción de casi 10%, pero se mantiene el incremento en la cobertura del sector oficial en este nivel. Sin embargo, al parecer los esfuerzos del Ministerio de Educación están centrados en mejorar la calidad educativa, debido a las inversiones que se realizarán en textos escolares, 2.6% adicional; la valija didáctica, con un incremento de 11.3%, y los útiles escolares, que reciben un incremento del 469.8% respecto a 2010.

Tabla 8. Variaciones en el programa de primaria

Actividad	Vigente 2010	Asignado 2011	Variación
Administración y docencia URBANA	Q1,086.5	Q869.1	-20.0%
Valija didáctica	Q20.1	Q18.5	-8.2%
Alimentación escolar	Q398.1	Q456.0	14.5%
Formación docente	Q5.1	Q5.9	16.3%
Administración y docencia RURAL	Q1,667.9	Q2778.4	66.6%
Textos escolares	Q44.3	Q65.8	48.5%
Dirección, coordinación	Q174.4	Q259.6	48.8%
Evaluación educativa	Q5.8	Q11.5	99.6%

Fuente: Minfin.

En el nivel primario, según las prioridades presupuestarias se identifica una priorización de la cobertura a nivel rural, pues la admi-

nistración y docencia de esta área recibe un incremento del 66.6% en 2011 con respecto a 2010. Por su parte, este rubro presupuestario se ve disminuido en 20% para el área urbana. Ante estos esfuerzos es comprensible el incremento de la dirección y coordinación en un 48.8%. Como parte de mejoras en la calidad educativa se identifica la formación docente, que recibe una asignación de Q5.9 para 2011, mientras que la evaluación educativa prácticamente duplica su presupuesto, para ser de Q11.5 millones.

Tabla 9. Variaciones en el nivel básico

Actividad	Vigente 2010	Asignado 2011	Variación
Dirección, coordinación	Q36.1	Q1.1	-96.8%
Evaluación educativa	Q1.7	Q0.7	-56.6%
Telesecundaria	Q179.5	Q104.8	-41.6%
Administración y docencia	Q428.4	Q316.2	-26.2%
Institutos por cooperativa	Q138.1	Q145.1	5.1%

Fuente: Minfin.

Según las cifras reportadas para el ciclo básico, en sus principales rubros reporta recortes presupuestarios, pero esto obedece más bien a un redireccionamiento de la estrategia de cobertura. De hecho, entre los indicadores de gestión se propone para 2011 incrementar en 4.8% la cobertura del ciclo básico en el sector público. Para ello se reduce la intervención en telesecundaria un 41.6% y se favorece a los institutos por cooperativa con Q145.1 millones, que significan un incremento de 5.1% respecto a 2010.

¿Es suficiente el gasto realizado en educación? Según cálculos realizados por el Ministerio de Educación²², solamente en 2006 el gasto de los hogares en educación, del nivel primario al diversificado, fue de Q8,163.8 millones, los cuales, expresados a precios de 2011, se estima que serían de Q10,716 millones. De hecho, solo este rubro abarcaría todo lo que invierte el Estado en niñez y adolescencia, y

a esto habría que agregarle lo invertido por los hogares en salud y nutrición de los hijos menores de 18 años.

Tabla 10. Variaciones en el nivel diversificado

Actividad	Vigente 2010	Asignado 2011	Variación
Evaluación educativa	Q4.8	Q0.0	-100.0%
Dirección, coordinación	Q8.6	Q0.18	-97.9%
Institutos por cooperativa	Q16.8	Q15.3	-8.9%
Becas de la excelencia	Q9.6	Q8.9	-7.0%
Administración y docencia bachilleres	Q14.4	Q14.1	-2.3%
Administración y docencia industrial	Q16.5	Q21.4	29.8%
Administración y docencia secretarías	Q7.1	Q10.1	41.0%
Administración y docencia peritos	Q35.7	Q51.2	43.2%

Fuente: Minfin.

ii. Salud Pública y Asistencia Social

Durante 2010 las inversiones en gasto directo de niñez y adolescencia estuvieron centradas en obra física, y sumaron Q36.9 millones; mientras que la formación técnica de recurso humano complementó el gasto al sumar Q24.8 millones. Este último rubro muestra para 2011 una reducción de 6.8%, al ubicarse en Q23.1 millones.

Para 2011 el gasto directo en niñez y adolescencia por parte de este Ministerio estará centrado en:

- Inmunizaciones Q97.1 millones
- Registro y control de dengue Q41.1 millones
- Vigilancia y control de agua: Q19.8 millones
- Prevención y control de la desnutrición Q23.6 millones

22 Ministerio de Educación / USAID *Manual del cálculo de la inversión educativa 2008*.

iii. Comunicaciones e infraestructura

En 2010 este Ministerio dirigió inversiones directas a la niñez y adolescencia por un monto aproximado de Q60.5 millones, los cuales estuvieron enfocados principalmente a la construcción de escuelas ,41.8% de total para ese año; dirección y coordinación, 35.2%; inversiones en conexión de agua potable domiciliar, 20.6% (Q12.4 millones), y construcción de drenajes, Q1.4 millones.

Para 2011, al parecer las inversiones en obra física están más diversificadas que en 2010, puesto que si bien la construcción de drenajes absorbe el 56.7% de un monto total de Q85.2 millones (40.8% de incremento respecto de 2010), existen inversiones de infraestructura en escuelas, Q22.0 millones; conexión de agua potable, Q6.4 millones, y edificios de bienestar social, Q2.4 millones.

Tabla 11. Detalle de inversiones en niñez y adolescencia, Ministerio de Comunicaciones

Inversión	2010	2011
Agua potable	Q12,479,765.3	Q5,475,198.0
Bienestar social		Q2,104,234.0
Deporte		Q1,547,359.0
Dirección y coordinación	Q21,313,641.0	Q5,762,921.0
Drenajes	Q1,434,312.0	Q48,289,885.0
Escuelas	Q25,289,795.0	Q22,067,181.0
Total	Q60,517,513.3	Q85,246,778.0

Fuente: Minfin.

iv. Secretarías de Estado

Durante 2010 las Secretarías de Estado realizaron un gasto directo en niñez y adolescencia estimado en Q640.8 millones, pero para 2011 este gasto sufre una reducción de Q273.6 millones, lo cual equivale a un 42.6% menos que en el año predecesor. Buena parte de esa reducción está explicada debido a que Fonapaz estuvo apoyando los programas de preprimaria y primaria del gobierno central con Q228.2 millones, y para 2011 no se asignó apoyo a esos programas a través de esa dependencia.

Durante 2011 un 51% de las inversiones que ejecutarán estas secretarías se destinarán a obras físicas. Ello representa un monto de Q187.5 millones, de los cuales Q161.7 son para programas de abastecimiento de agua. El 39.5% de esta asignación se canalizará por medio de Fonapaz. Q25.4 millones se destinarán a construcción de escuelas, y las instalaciones deportivas tienen asignado menos de medio millón de quetzales para su mejoramiento.

Las Escuelas Abiertas, si bien en 2010 manejaron un presupuesto de Q75.9 millones, para 2011 tienen una reducción a Q27.6 millones, 64% menos.

Respecto de inversiones positivas contempladas dentro del -presupuesto 2011 y que carecían de asignación en 2010, resaltan:

- i. Protección, abrigo y rehabilitación familiar, Q28.4 millones.
- ii. Atención integral a niñez de 0 a 12 años, Q26.3 millones.
- iii. Protección a población de 0 a 17 años con discapacidad, Q20.5 millones, los cuales incluyen Q4.5 para capacitación laboral a adolescentes con discapacidad menor.
- iv. Fortalecimiento y apoyo comunitario, Q20.1 millones.
- v. Centros especializados en privados de libertad, Q16.0 millones.
- vi. Reinserción y resocialización de adolescentes en conflicto penal, Q14.1 millones.
- vii. Protección y abrigo temporal de 0 a 17 años, Q11.8 millones.
- v. Otras entidades del Estado

Diversos ministerios y otras entidades del Estado tienen asignado para 2011 presupuesto que implica gasto directo en niñez y adolescencia, pero por lo limitado de sus asignaciones no sugiere un análisis detallado, como sus predecesores:

- Defensa: suprime la capacitación técnica y militar de nivel diversificado,, la cual para 2010 tuvo una asignación de Q97.7 millones.

- Trabajo: suprime el programa de asistencia al menor trabajador, que en 2010 contó con Q109,461.0.
- Agricultura, Ganadería y Alimentación: el aporte para la formación agrícola fue disminuido de Q48.4 millones en 2010 a Q21.9 en 2011.
- Cultura y Deportes: tiene una reducción del 4.14% en 2011 respecto de 2010, con un monto total de Q161.8 millones, distribuidos de la manera siguiente:
 - o Infraestructura deportiva, Q80.3 millones.
 - o Dirección y coordinación, Q30.9 millones.
 - o Fomento del deporte Q31.5 millones
 - o Orquestas juveniles, Q1 millón
 - o Servicios y mantenimiento de centros deportivos, Q18.0 millones.

Tabla 12. Recuadro: cambios en el proyecto de presupuesto 2011, Comisión de Finanzas del Congreso de la República

En septiembre de 2010 el Ministro de Finanzas entregó a la Comisión de Finanzas del Congreso de la República el proyecto de presupuesto 2011 con un monto total para niñez y adolescencia de Q10,163.6 millones.

Por su parte, el 5 de noviembre de 2010 la Comisión de Finanzas emitió un dictamen favorable al Presupuesto 2011, pero modificó las asignaciones institucionales que atañen al gasto en niñez y adolescencia, por un monto total de Q563.7 millones (Q128 en educación y Q434.7 salud).

En lo que respecta a educación, supone un incremento de Q100 millones en educación preprimaria y en salud son transferencias a entidades para ampliar el programa de extensión de cobertura.

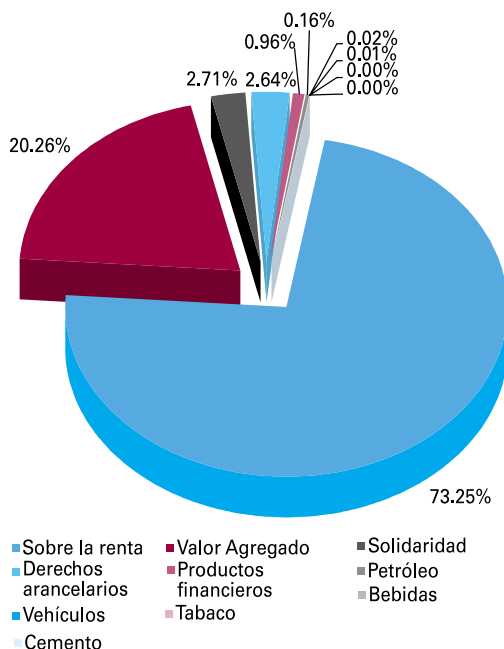
Debido a que al momento de edición del presente documento no se cuenta con un Proyecto de presupuesto 2011 donde se detallan los programas operativos de cada Institución, no es posible agregar estas cifras al gasto nacional en niñez y adolescencia.

- Por su parte, la Procuraduría de la niñez y adolescencia invirtió en 2010 Q1.5 millones para realizar un estudio sobre modelos de gestión, y para 2011 no tiene presupuestado realizar inversión alguna en gasto directo de niñez y adolescencia.

g. Gasto tributario

De acuerdo al proyecto de presupuesto 2011, el gasto tributario es definido como el total de ingresos tributarios dejados de percibir por el gobierno central como resultado de la aplicación de tratamientos preferenciales, tales como: exoneraciones, exenciones, franquicias, deducciones especiales y otras medidas, contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes ordinarias, incluyendo las leyes tributarias, así como otros instrumentos de políticas económicas previstas por el Estado.

Gráfica 18.
Guatemala, integración del gasto tributario 2011



Fuente: Minfin.

Para el periodo 2006 – 2009 el gasto aludido representó en promedio el 8.0% del PIB y el 70% de la recaudación tributaria. Prácticamente, ello implica que Guatemala podría casi duplicar su presupuesto si se eliminaran esas exenciones, de las cuales -por cierto- cerca del 75% son de impuesto sobre la renta.

De hecho, para 2011 se estima que solo en lo relativo a este impuesto el Estado dejará de percibir Q20,510 millones. Le siguen en importancia el impuesto al valor agregado, con Q5,672.7 millones, y los derechos arancelarios a las importaciones, con Q738.0

h. Presupuesto multianual

Este ejercicio se realiza con la finalidad de conocer las estimaciones de los agregados fiscales para los próximos tres años, y con ello prever el manejo más adecuado de la política fiscal.

El proyecto de presupuesto 2011, en su apartado de presupuesto multianual, prevé que para 2012 y 2013 la economía crecerá a un ritmo del 3.1 y 3.4 por ciento, respectivamente. Para tales años, el FMI estima que se podría crecer 3.2%, ello sin las revisiones de crecimiento del mes de abril 2011. Sin embargo, por el último ajuste a la baja aplicado a las proyecciones de crecimiento de Guatemala, es posible que esa estimación sea disminuida en el futuro cercano.

Por el lado de los ingresos se estima que para el periodo 2011 – 2013 la carga tributaria sea, en promedio, del 10.7%, y que los ingresos tributarios producto de impuestos directos, generen el 27.4% de los ingresos del Estado. Asimismo, se calcula que para ese periodo se puedan recaudar Q1,000 millones adicionales provenientes de medidas administrativas que deba aplicar la SAT.

Por lado del gasto, las expectativas son las siguientes:

- El gasto público será, en promedio, un 13.9% del PIB.
- El servicio de la deuda representará el 20% de los gastos, inversión el 20% y funcionamiento el 60%.
- El déficit se estima en 2.7% del PIB para 2011, 2.2% para 2012 y 2.2% para 2013.
- El programa Mi Familia Progresá tendrá una asignación de Q1,000 millones cada año durante 2011 – 2013.

Un panorama de lo que podrían ser las finanzas públicas en 2012 y 2013 se presenta a continuación:

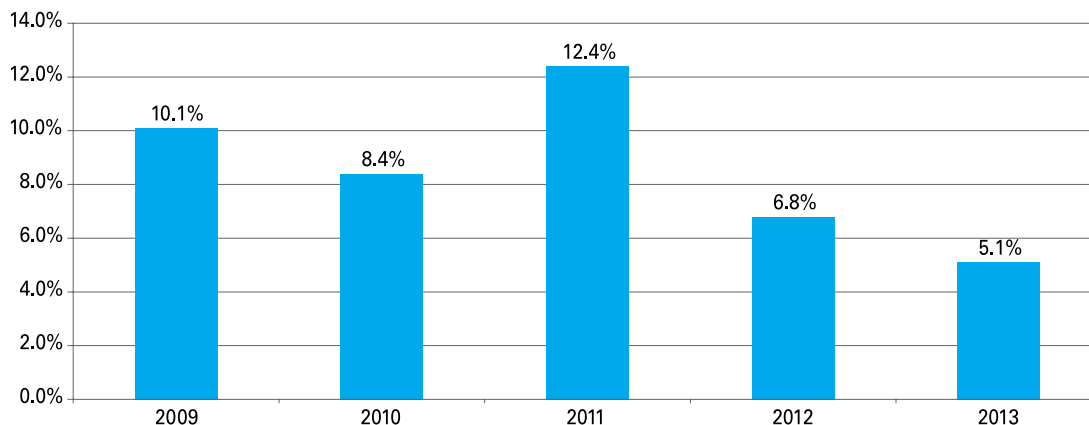
Tabla 13. Panorama de las finanzas públicas para 2012 y 2013

	2012	2013
Ingresos tributarios	Q40,514.3	Q43,193.1
Gasto corriente	Q40,709.3	Q43,808.2
Gasto de capital	Q11,693.8	Q11,751.5
Déficit fiscal	Q-8,477.5	Q-9,192.7
Financiamiento externo	Q3,071.7	Q3,022.7
Financiamiento interno	Q5,315.5	Q6,170.0

Fuente: Minfin.

En lo que respecta al alcance de metas para la niñez y la adolescencia, en el ámbito de salud pública se establece disminuir la desnutrición de menores de 5 años de 12.4% en 2011 a 5.1% en 2013, confiando una importante parte del trabajo a lo que la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –Sesan-

Gráfica 19.
Tasa de desnutrición en menores de 5 años, proyección para 2012 y 2013



Fuente Minfin.

pueda realizar. Sin embargo, no se revelan detalles acerca de cómo lograr tal objetivo.

Consecuentemente con lo planteado, se esperaría que la mortalidad de menores de 5 años pudiera reducirse de 18.7 por cada 1,000 nacidos vivos en 2010 a 10.2 en 2013. Para lograrlo, se fortalecerían las acciones de promoción, educación en salud, diagnóstico oportuno y tratamiento adecuado de las enfermedades de este segmento poblacional, enfatizando aquellos aspectos relacionados con la salud y el ambiente e incorporando la participación de la comunidad.

La mortalidad materna es otro de los indicadores que entraña un prioritario compromiso de Estado, en cuya realización se debe mejorar. Para ello deberá procederse, de acuerdo al presupuesto multianual, a enfatizar acciones de fortalecimiento que incluyen la promoción, educación, vigilancia y atención oportuna del riesgo obstétrico, y el aumento en la cobertura de la atención pre y posnatal, con la finalidad de colocarse cerca de la meta del milenio en 2015.

Sin duda alguna, ese propósito es loable, pero el reto consistirá en homogenizar ese indicador a nivel nacional, pues como se ha mencionado en el apartado de metas institucionales del Ministerio de Salud, hay departa-

mentos donde este indicador es muy elevado, por ejemplo Alta Verapaz y Huehuetenango. Por su parte, en cuanto a educación las metas institucionales son mantener la cobertura de los niveles primario y básico de manera estable. En consecuencia, para el primer nivel se espera que la cobertura en 2012 y 2013 sea del 87.4% y 87.1%, pero es importante mencionar que para 2009 era de 89.9%. En tal sentido, se tiene considerada la contratación de docentes para los distintos grados del nivel primario, así como la dotación de infraestructura y equipo con la finalidad de revertir esa tendencia.

El ciclo básico presenta una situación similar, pues en 2011 se atenderá se en el sector oficial al 42.9% de la matrícula, y para 2013 al 41.6%. Por ello, al igual que en el nivel primario se contempla la contratación de docentes, además de la dotación de infraestructura y equipo para esos años, a manera de que, si bien no se revierta la tendencia, sí se mantenga la matrícula oficial en los niveles observados en los años 2011 a 2013.

Las inversiones en educación requerirán de fuertes sumas presupuestarias, cuya obtención se pone en duda, al tener como principio de política fiscal, en el presupuesto multianual, mantener estables los niveles de gasto público y social.



©UNICEF/R. Chew

CONCLUSIONES

- **El gasto público en la niñez y la adolescencia en 2011 como respuesta a la situación de este grupo demográfico.** Al año 2010 la población guatemalteca rondaba los 14.3 millones de personas, de los cuales 6.9 eran personas menores de 17 años, es decir, un 48.2% de la población; y de esos 6.9 millones de niños y adolescentes, el 59.5% son pobres. En contraposición a esa realidad, el Estado de Guatemala, en su Constitución Política, estipula que aquel está creado para garantizar el bienestar del ser humano. A fin de responder a ese compromiso y a ese reto, el Gobierno de la República se dispone a invertir en 2011 cerca del 6.66% de la producción interna bruta anual en la niñez y adolescencia, lo cual asciende a Q10,163.6 millones en total, o sea una inversión per cápita de Q1,461.7 por persona al año, o Q121.8 mensuales. ¿Es suficiente esta previsión para cubrir las necesidades de seguridad, educación, salud, cultura y nutrición de la niñez y adolescencia? Estudios de la CEPAL han calculado que en 2004 los costos de la desnutrición en Guatemala han representado el 11.4% del PIB (alrededor de 3,000 millones de dólares según el estudio del Costo del Hambre para 2004 de la CEPAL), es decir la no intervención de políticas en pro de la nutrición de niños y niñas le cuesta al país prácticamente el doble de lo que invierte en niñez y adolescencia.
- **Otras prioridades, gasto militar.** Durante el proceso de aprobación del presupuesto de la Nación para 2011, debe someterse a dictamen de la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, antes de discutirse en el pleno. En esta oportunidad, el dictamen de aprobación del decreto del proyecto de presupuesto 2011 sufrió una sustancial modificación, al adicionarle al Ministerio de la Defensa un 19.1% respecto del presupuesto original, lo cual significa una asignación adicional de Q264.1 millones. Existen estudios según los cuales, en el caso de Guatemala, el gasto militar ha desplazado a inversiones sociales en rubros como la educación y la salud, lo cual no solo refuerza lo dicho anteriormente sobre la insuficiencia del gasto público en niñez y adolescencia, sino que lo amplía al objetar, de hecho, las prioridades de gasto de la Nación.

RECOMENDACIONES

- **Prioridad gasto social.** El presupuesto de 2011, al igual que sus antecesores, está sujeto a las rigideces de la política tributaria. Así, se estima que el 49% de los ingresos tributarios ya tienen destino específico, lo cual deja poco margen de maniobra para priorizar sectores apremiantes como la salud y nutrición de la niñez (entre otros). Sin embargo, entre esas asignaciones específicas hay rubros, como el de los Consejos de Desarrollo, que pueden hacer mucho por invertir en la niñez y adolescencia, razón por la cual se debe insistir en que esas asignaciones consideren este componente. De igual manera, ha quedado demostrado ya que en 2009 se llevó a cabo una política favorable al gasto social como proporción del gasto público (representa casi el 48% del mismo), la cual se debe reforzar para que en el futuro inmediato este importante avance no se pierda.
- **Consistencia gasto directo en niñez y adolescencia.** Si bien el gasto público en niñez y adolescencia se incrementó en el proyecto de presupuesto 2011 con respecto al presupuesto vigente de 2010, se debe tomar en cuenta que la integración de esos incrementos debe ser consistente año con año y, en vez de llevar incrementos (o decrementos) abruptos, debería llevar tasas de crecimiento consistentes. Por ejemplo, en el nivel preprimario se registra en 2011 un incremento del 469.8% en el rubro de útiles escolares, mientras que en el nivel primario la administración y docencia urbanas sufren una disminución del 20% y se favorece a la rural con un incremento del 67%. Otro ejemplo a citar puede ser la dirección y coordinación del ciclo básico, que disminuye 97% en 2011 respecto a 2010. Ese tipo de cambios no permitirá, sin duda alguna, hacer algún ejercicio de planificación educativa de manera asertiva y con visión de futuro.
- **Calificación riesgo país.** Es necesario que el presupuesto de 2011 sea aprobado por el pleno del Congreso de la República. Caso contrario, existe la posibilidad de que la calificación de riesgo país se pueda deteriorar en función de que volvería a estar vigente el presupuesto de 2009, el cual fue diseñado para un escenario sin crisis financiera internacional. Sobre todo, de no aprobarse el presupuesto 2011, se vulneraría aún más la precaria situación de la niñez y la adolescencia guatemaltecas.

GLOSARIO²³

Carga Tributaria Se denomina carga tributaria al porcentaje que representa el ingreso tributario con relación al Producto Interno Bruto, PIB.

Déficit Fiscal Es la diferencia negativa entre los ingresos totales y los gastos totales del gobierno central (Excluye las operaciones financieras). Los gastos realizados por el Gobierno son superiores a los ingresos de un mes.

Gasto Corriente Esta formado por los gastos de consumo, (Remuneraciones, Bienes y Servicios, Impuestos Indirectos y Descuentos y Bonificaciones), Renta de la Propiedad (intereses de la deuda publica, arrendamiento de tierra y terrenos, derechos sobre bienes intangibles) Prestaciones a la Seguridad Social y Transferencias Corrientes (al Gobierno General, Sector Publico Empresarial y Sector Externo). El gasto militar en compra de maquinaria y equipo y construcciones militares, forma parte de estos gastos.

Gasto Social. Integra el gasto orientado a la inversión en salud, educación y vivienda.

Gobierno Central. Para fines presupuestarios el Gobierno Central se integra por Ministerios, Secretarías, comisionados y otras dependencias del Organismo Ejecutivo, Contraloría de Cuentas, Procuraduría General de la Nación; se agregan las transferencias a los Organismos Legislativo y Judicial, Ministerio Publico, Tribunal Supremo Electoral y Corte de Constitucionalidad, municipalidades y entidades descentralizadas y autónomas

Ingresos Tributarios. Contribuciones obligatorias, sin contraprestación, no recuperables, recaudadas por el gobierno con fines públicos, derivados de la potestad tributaria del Estado. Los ingresos tributarios incluyen los intereses cobrados por mora en el pago y las multas cobradas por falta de pago o pago atrasado de impuestos. Del monto total recaudado se excluyen las devoluciones de crédito fiscal de Impuesto al Valor Agregado -IVA-, al sector exportador. Los ingresos tributarios están integrados por Impuestos, los que se dividen en: 1) Directos: Impuestos que gravan al patrimonio o ingreso del contribuyente. Incluye Sobre la Renta de las empresas y de las personas -ISR-, Impuesto de Solidaridad -ISO-, Impuesto sobre Inmuebles, sobre la propiedad, sobre herencias, legados y donaciones y Extraordinarios sobre capital en giro. 2) Indirectos: Impuestos al consumo. Incluye Derechos Arancelarios a la Importación -DAI-, papel sellado y timbre fiscales, Impuestos al Valor Agregado -IVA- sobre servicios no personales, IVA sobre importaciones, impuesto a bebidas alcohólicas, aguas gaseosas, cigarrillos y tabacos, consumo de petróleo y derivados, circulación de vehículos, transporte y comunicaciones y las regalías por explotación de petróleo. Los ingresos tributarios abarcan los siguientes impuestos no administrados por la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-: Regalías, Hidrocarburos Compartibles e Impuesto de salida del país.

Ingresos no Tributarios Constituido por derechos, tasas, arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones, contribuciones a la seguridad y previsión social, venta de bienes y servicios de la administración publica, rentas a la propiedad y algunas entradas como las multas no relacionadas con impuestos, transferencias corrientes del sector privado y donaciones corrientes. (Clasificación presupuestaria).

23 Elaborado sobre la base de transparencia fiscal. Ministerio de Finanzas Públicas

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE. *Impacto de la crisis financiera internacional en las economías Centroamericanas*. (2008) Oficina del Economista Jefe.
- Banco de Guatemala –Banguat- *Informe de Política Monetaria*. (2010). Guatemala.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Carlos Gerardo Molina. *Los determinantes del gasto social en América Latina*. (2004). Washington.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía –Celade-. *Proyecciones de población 1950 – 2050*. www.eclac.cl/celade [consulta en octubre de 2010].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal- *Proyecciones económicas 2010 y 2011*. <http://www.eclac.cl/> [fecha de consulta en octubre de 2010].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal- (2006). *Análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina: Resultados del Estudio en Guatemala*. Santiago de Chile.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas –DAES- *Proyecciones económicas 2010 y 2011*. <http://angel-invest.us/es/developmnt/desa/index.shtml> [consulta en octubre de 2010].
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –Icefi-(2007). *¿Derechos o privilegios?* Guatemala.
- International Monetary Found –FMI- (2010). *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere Heating Up in the South, Cooler in the North*. Washington.
- International Monetary Found –FMI- (2010). *World Economic Outlook*. Washington.
- International Monetary Found –FMI- (2009) *The Case for global fiscal stimulus*. Washington
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa –LLCE- (2008). *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo – Serce-* Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación de Guatemala. *Programa operativo anual 2011*. Guatemala.
- Ministerio de Finanzas Públicas –Minfin-. *Criterios de definición de techos presupuestarios para el 2011*. Guatemala.
- Ministerio de Finanzas Públicas –Minfin-. *Proyecto de Presupuesto 2011*. Guatemala.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. *Programa operativo anual 2011*. Guatemala.
- Ministerio de Salud Pública, Centro Nacional de Epidemiología. (2010). *Semanas nutricionales 1 a la 36 Guatemala*.
- National Bureau of Economic Research –NBER- *Gross Domestic Product and Related Measures: Level and Change From Preceding Period* (2010). <http://www.nber.org/releases/> [consulta en octubre de 2010]
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. *Estadísticas de desarrollo humano 2008*. www.undp.org [consulta en octubre de 2010]
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- *El Costo Económico de la Violencia*. (2006) Guatemala.
- Sen Amartya (1998). *Desarrollo y libertad*. México, D.F.:Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V.
- Unesco Guatemala. *Estudio del mercado laboral de los jóvenes de Izabal*, 2009.

