

Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

Boletín No. 15

Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala 2014 enfocado en niñez y adolescencia



Coordinación

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo

Investigación y redacción

Mark Peñate – Asistente de investigación, Icefi

Gustavo Molina – Economista investigador, Icefi

Alejandra Contreras de Álvarez – Economista sénior, Icefi

Ricardo Barrientos – Economista sénior, Icefi

Abelardo Medina – Economista sénior, Icefi

Enrique Maldonado – Economista sénior, Icefi

Supervisión

Julián Duarte – Especialista en Monitoreo y Evaluación, Unicef

Producción y supervisión:

Adelma Bercián – Coordinadora de comunicación, Icefi

Fotografía de portada:

Rolando Chews Kleé, Unicef

ISBN:

978-9929-8123-7-6

Edición:

Isabel Aguilar Umaña

Diseño y diagramación:

Claudia Najarro – Cultura Creativa Estudio

Administración:

Iliana Peña – Coordinadora administrativa financiera, Icefi

Guatemala, Centroamérica, diciembre de 2013.



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

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

Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala 2014 enfocado en niñez y adolescencia

RESUMEN

En noviembre de 2013, el Congreso de la República de Guatemala decidió no aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos presentado por el Ejecutivo para el año 2014. De esa cuenta, el presupuesto aprobado para 2013 permaneció vigente. Paralelamente al deterioro severo de los ingresos tributarios, la pérdida de control en las aduanas y un potencial agujero fiscal en los gastos totales del presupuesto aprobado, Guatemala se enfrenta a un escenario donde las mínimas consecuencias llevarían a la caída del gasto social público al 7.9% del PIB, así como al retroceso de la inversión directa en niñez y adolescencia al 3.1% del PIB (USD 0.66 per cápita diarios). Esto ubica a Guatemala en los últimos escalafones de inversiones comparables en Centroamérica. Icefi y Unicef plantean como respuesta una guía de inversiones que blindan algunos programas de nutrición, de morbi-mortalidad materna y neonatal y de calidad educativa. No obstante, aún blindados, los recursos son insuficientes, pues las desinversiones del Estado repercutirán indudablemente en la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables y, potencialmente, en pérdida de vidas. El escenario es preocupante y potencialmente repetible en el futuro próximo, mientras las demandas de inversión sigan aumentando y los ingresos fiscales no incrementen de manera sustancial. Esta crisis debería ser un punto de inflexión para demandar un nuevo contrato social que gesticione un Pacto Fiscal orientado a transformar profundamente la concentración de los recursos del país en beneficio directo del desarrollo humano nacional.

Palabras clave: adolescencia, inversión, Guatemala, niñez, política fiscal, presupuesto público 2014.

ABSTRACT

In November 2013 the Congress of Guatemala decided not to approve the budget proposal presented by the official party for 2014, leaving in place the budget approved for 2013. This fact combined with the severe deterioration of fiscal income, the loss of transparency in customs and a potential tax gap in total expenditures could impact severely Guatemala. The country faces a complex scenario with the possibility of a reduction in the public social spending to 7.9% of the GDP and the direct investment towards children and adolescence to 3.1% of the GDP (USD 0.66 daily per capita). Considering the above, Icefi and Unicef respond consequently through the proposal of a set of minimum subsistence investments aimed to protect certain social programs directed towards nutrition, prevention of neonatal and maternal morbidity and mortality, and educational quality. The protection of these investments helps but it is not enough to palliate the disinvestment that will impact harshly the welfare of the most vulnerable population and could lead eventually to a loss of lives. Guatemala could face again the same scenario in a near future if the increase in social demands for investment continues whereas fiscal revenue remain stagnant or deteriorates further. However, the current crisis should be considered by Guatemalan society such as an inflexion point to demand a new social contract adherent to a Fiscal Reform capable to transform profoundly the high concentration of wealth in the country, in order to improve the common wellbeing.

Key words: adolescence, childhood, investment, fiscal policy, Guatemala, public budget 2014.

ÍNDICE



©UNICEF / Guatemala

Presentación	6
Introducción	8
I. Principales consideraciones sociales, económicas, fiscales y políticas para 2014	10
1.1 Contexto social de Guatemala	11
1.1.1 Contexto social de niñez y la adolescencia	12
1.2 Contexto económico	13
1.2.1 Latinoamérica y el mundo	13
1.2.2 Centroamérica y Guatemala	15
1.2.3 Inflación y bajos salarios: detrimentos para el bienestar social	18
1.3 Contexto fiscal	19
1.4 Contexto político: la no aprobación del proyecto de presupuesto para 2014	22
II. El presupuesto de 2014: el aprobado para 2013	25
2.1 Sustentos y base macroeconómica	26
2.2 Ingresos públicos	27
2.3 Gasto tributario	30
2.4 Gasto público	31
2.4.1 Inversión pública	31
2.4.2 Compromisos ineludibles de gasto en 2014	32
2.4.3 Gasto público social	33
2.5 Déficit fiscal y deuda pública	36
III. Presupuesto 2014 enfocado en niñez y adolescencia	38
3.1 Reconfiguración presupuestaria	39
3.2 Composición institucional del gasto directo en niñez y adolescencia	42
3.3 Resultados y metas esperadas	45
3.3.1 Educación	45
3.3.2 Salud y nutrición	48
3.3.3 Protección social	52
3.3.4 El camino por delante	52
IV. Análisis de transparencia	55
V. Conclusiones	62
VI. Recomendaciones	64
Siglas y acrónimos	66
Referencias bibliográficas	67

PRESENTACIÓN

Presentar el siguiente boletín es por demás una tarea difícil y un amplio reto en sí. La coyuntura política de 2014 es muy delicada, dado que existen demasiadas interrogantes para definir qué tan grave será el deterioro de la inversión social que protege a la población más vulnerable de Guatemala: la niñez y la adolescencia.

En el país, la política fiscal y su consecuente inversión social llegaron a una crisis sin crisis (internacional). Parte de esto es atribuible a errores de gestión política del Ejecutivo en 2013 que desembocaron en la no aprobación, o aprobación tardía, de algunos préstamos de deuda externa *necesaria* para sufragar inversiones sociales y realizar pagos de deuda (compromisos ineludibles de Estado) que, de alguna forma, dificultan el terreno político de aprobación inmediata de nuevos préstamos en 2014. Sin embargo, fueron la revisión política de algunas medidas de fiscalización (incluyendo la amnistía fiscal), las sobrestimaciones iniciales en el presupuesto de 2013 y, sobre todo, la incapacidad creciente de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de innovar y fortalecer sus procesos de recaudación, los elementos que dieron paso a un deterioro masivo de los ingresos tributarios (entre estos el detrimento severo del control en aduanas). Así, las bajas perspectivas de recaudación, el deterioro de los controles fiscales y los gastos incrementales en inversión pública se confabularon a finales de año para estructurar un Proyecto de Presupuesto 2014 que, aunque asignaba coherentemente mayores (y muy necesarios) recursos al gasto público social, fue percibido como deleznable frente a las metas posibles de recaudación tributaria. La no aprobación del presupuesto sucedió como consecuencia irremediable (aunque evitable), y sus efectos podrían ser visibles en el desastre humanitario que esta decisión traerá consigo en las metas y resultados de desarrollo humano de la población más vulnerable y pobre, entre ella los niños, las niñas y adolescentes (NNA) guatemaltecos. Las repercusiones más palpables en 2014 presentan un escenario donde la inversión directa en NNA podría retroceder a un 3.1% del PIB (cuando se mantenía antes en el 3.3%), y el gasto público social pasaría del 8.4 al 7.9% del PIB. Ambos deterioros empujarán a Guatemala hacia el escalón más bajo a nivel centroamericano con respecto a este tipo de inversiones, por demás esenciales.

Más preocupante resulta, sin embargo, que dados los débiles escenarios de recaudación actual, una parte sustancial de los ingresos totales sostenga el riesgo de convertirse en un agujero fiscal. Esto se traduciría en que los gastos totales del presupuesto aprobado podrían ser disminuidos en un 20.1% adicional mediante una estrategia de contención del gasto que representaría una catástrofe para la inversión social del Estado.

En respuesta, este documento presenta de manera propositiva un blindaje especial para que la caída de las inversiones presupuestadas al menos no afecte algunos servicios y

bienes mínimos, o bien de supervivencia, que pueden ayudar a proteger la calidad de vida y la dignidad de aquellos niños y niñas con aflicciones severas de nutrición, a las madres en gestación y a los neonatos. Pero, ¿cuánto más se puede seguir aplazando las altas pero necesarias inversiones que necesitan nuestra niñez y adolescencia?

El año 2014 ha comenzado y, muy probablemente, culminará con profundas preocupaciones sobre el bienestar de la nación, lo cual deja un mensaje muy claro a toda la población guatemalteca, en especial a la sociedad civil organizada: ¿pueden la política social actual y sus débiles (e ineficientes) reformas fiscales sostener la deuda histórica de desarrollo, y hacer frente a las crecientes responsabilidades del Estado en cuanto a construir una nación de oportunidades reales, engendradas en los derechos humanos fundamentales de todo ser humano que vive en el país?

Esta nueva etapa democrática post-conflicto —estable, aunque ello sea criticable— constituye el contexto más adecuado para detener el tiempo lineal y reflexionar, tal vez como tratamos de hacerlo ya una vez en el pasado, sobre si la sociedad civil ha alcanzado la suficiente madurez, crítica y técnica, para demandar colectivamente un nuevo pacto social que permee la planificación y ejecución estratégica y cooperativa de toda la maquinaria del Estado-nación, y dirija, coherente y sostenidamente, una revitalizada política social de Estado con un más largo y profundo alcance. Su fuerza motor, sin embargo, deberá recaer en una transformación profunda: la desconcentración de la riqueza nacional propiciada por un Pacto Fiscal que esté finalmente enraizado en el desarrollo humano que esperamos, y en una política social coherente y consolidada, para beneficio de todos. Un gran diálogo nacional yace por delante y hoy, más que nunca, esperamos sumarnos a este desafío con ustedes.

Porque cada persona cuenta; porque todos y todas contamos. Llegó el momento.

Christian Skoog

Representante de UNICEF en Guatemala

Jonathan Menkos Zeissig

Director Ejecutivo, ICEFI

INTRODUCCIÓN

En 2014, Guatemala estará constituida por 7.5 millones de niños, niñas y adolescentes entre cero y diecisiete años. De estos, un 36.2% tendrá cinco o menos años.

En detrimento de su protección, el proyecto de presupuesto presentado para el mismo año fue denegado por el Congreso de la República, lo cual dejó vigente el presupuesto aprobado para 2013. Este último ofrece una reducción severa de las inversiones constituidas en el gasto público social (GPS) de Guatemala (que pasará de un 8.4 a un 7.9% del PIB en 2014) y de las inversiones directas en niñez y adolescencia (reducidas de un 3.5 a un 3.1% del PIB). El presupuesto aprobado para 2014 contabilizará inversiones por Q 66,985 millones, lo que significará una brecha de Q 3,578.6 millones, en comparación con las inversiones planificadas para 2014. En el presupuesto aprobado existen, además, variaciones en las asignaciones entre los ministerios que, en algunos casos, reflejan desinversiones importantes: el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), por ejemplo, obtendrá Q 146.7 millones menos que lo vigente en 2013; el Ministerio de Gobernación (Mingob) se verá afectado en Q 21.2 millones menos; y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi) contará con Q 29.2 millones menos. El Ministerio de Educación (Mineduc), sin embargo, recibirá Q 103.7 millones adicionales a lo vigente actualmente, y el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) subirá su presupuesto en Q 76.6 millones.

Los ingresos tributarios estimados para 2014 representarán un 11.1% del PIB (con potencialidad de incrementarse al 11.4%), sin embargo el déficit fiscal proyectado aún se estima cercano al 2.2% del PIB, del cual más del 80% espera ser financiado por bonos (deuda interna), con potencial impacto en el desarrollo económico nacional a causa del posible desplazamiento de la inversión privada interna que estos generen. De los ingresos totales (incluidos la deuda) se estima, sin embargo, que al menos Q 13,438.6 millones están en riesgo de constituir un agujero fiscal equivalente al 20.1% de los gastos totales del presupuesto aprobado. Así, para 2014 el Estado planificaba Q 19,857.3 millones en exenciones fiscales (4.3% del PIB, más que la inversión conjunta en NNA, estimada en el 3.3% del PIB en el presupuesto vigente de 2013). El escenario de 2014 presenta potenciales estrategias de austeridad y contención del gasto público y el gasto público social que, dependiendo del agujero fiscal, serán profundamente devastadoras en los índices de morbilidad, mortalidad, nutrición, educación y protección social de las poblaciones con mayores privaciones, entre ellas la niñez y adolescencia.

Como respuesta, Icefi y Unicef presentan una propuesta de blindaje de inversiones de supervivencia que contemplan, en un 32.5%, la protección de la nutrición y reducción de la morbi-mortalidad materno infantil, más un 31.2% para mantener los servicios auxiliares a la educación (útiles, valijas didácticas, textos y alimentación escolar), y un 36.3% para el mantenimiento de los edificios de todos los ciclos educativos. El blindaje se estimó en Q 670 millones, los cuales se presentan aquí como readecuaciones entre ministerios, sin que ello afecte los techos presupuestarios del presupuesto.

Adicionalmente, se pide respetar el pago del pacto colectivo con el magisterio (un aumento del 10% de los salarios), calculado en Q 1,235 millones, con una demanda concreta: que esta brecha no se financie con reducciones de otras inversiones a la educación que tienen impacto en la calidad, cobertura y mantenimiento de edificios, o en detrimento del GPS. Es claro que dicho aumento debe conllevar demandas ministeriales serias de resultados evaluables al magisterio; específicamente, los resultados que se espera deben relacionarse con impactos en las tasas de aprendizaje (logros en lectura y matemáticas) en 2014. El Estado, por su parte, no puede volver a ceder a demandas sectoriales cuando, por falta de ingresos sostenibles, estas van en desmedro de otras inversiones sociales; en este caso, el riesgo de transferir fondos que conciernen a la calidad y cobertura educativa de niños, niñas y adolescentes. Así, resulta preocupante una posible reducción de las metas de matriculación, pues unos 80,955 niños y niñas podrían ser excluidos de primaria en 2014; unos 10,404 de preprimaria, y unos 1,963 de diversificado. Solo el nivel básico presentó mayores metas de matriculación (por 12,988 alumnos y alumnas), aunque esto apenas recupera la pérdida en matriculación planificada en 2013, que fue de 31,301 alumnos y alumnas menos.

Si se implementan los blindajes propuestos por los análisis de Icefi y Unicef y, a la vez, se honra el pacto con el magisterio, el GPS se podría recuperar al 8.3% del PIB, mientras la inversión directa en NNA también se recuperaría en un 3.5% del PIB. En cualquiera de los dos escenarios, el GPS en 2014 retrocederá con respecto al del año anterior, y tanto este como la inversión directa en NNA per cápita se mantendrán entre los niveles más bajos de Centroamérica y, por mucho, insuficientes a los compromisos de Estado frente al desarrollo humano de la población guatemalteca.

Se plantea, finalmente, que el Estado está agotando con suma rapidez el capital político que le permitiría implementar reformas fiscales con un impacto mucho más profundo, que propicie inversiones sociales adecuadas para lograr las metas de desarrollo planificadas y alcanzar el promedio de inversión social pública latinoamericana. En la actualidad, no solo se percibe un deterioro de los ingresos tributarios, sino además los escenarios más optimistas de las reformas fiscales actuales no presentan los suficientes ingresos tributarios, frente a los gastos públicos sociales que van en incremento. La situación puede convertirse en una continua crisis fiscal con vigencia en el corto plazo.

Consecuentemente, es posible que la sociedad guatemalteca se esté acercando a un punto de inflexión donde será necesario acudir a un nuevo contrato social que se traduzca en una política social estatal de largo plazo. Esta política debe estar invariablemente vinculada con un pacto fiscal con capacidades reales para generar transformaciones profundas en la desconcentración de los recursos, poniéndolos al servicio del desarrollo del futuro de esta nación: su niñez y adolescencia.



© UNICEF / Guatemala

PRINCIPALES CONSIDERACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y POLÍTICAS PARA 2014

1

PRINCIPALES CONSIDERACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS, FISCALES Y POLÍTICAS PARA 2014



©UNICEF / Guatemala

1.1 CONTEXTO SOCIAL DE GUATEMALA

Guatemala se sigue manteniendo como uno de los países con mayores desigualdades de ingreso. En Centroamérica y Latinoamérica presenta uno de los coeficientes de Gini¹ más altos, pues este se estima en 0.55.² El país también tiene las estimaciones de desarrollo humano más bajas, pues el Índice de Desarrollo

Humano (IDH),³ que compara los avances en la expectativa de vida, el acceso a la educación y la calidad de vida, se calculó en 0.581, en 2012. Esto ubica a Guatemala en la posición 131 entre 187 naciones cuyo IDH fue evaluado en 2013. Así, se calcula que el quintil de más altos ingresos de la población sigue concentrando el 60.6% de los ingresos per cápita estimados para el país.

Según las últimas estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD,

Tabla 1

Centroamérica: indicadores de desarrollo y desigualdad

Países de Centroamérica	IDH	Índice de expectativa de vida	Índice de educación	Índice de Ingreso	Coefficiente de Gini
Costa Rica	0.773	0.862	0.601	0.430	50.700
El Salvador	0.680	0.699	0.429	0.415	48.300
Honduras	0.632	0.694	0.413	0.335	57.000
Nicaragua	0.599	0.735	0.351	0.317	40.500
Panamá	0.780	0.776	0.609	0.431	51.900
Guatemala	0.581	0.659	0.28	0.318	55.9

Fuente: Icelf/Unicef, con base en datos de PNUD (2013), Informe de Desarrollo Humano.

¹ Índice utilizado para medir la desigualdad en los ingresos. Es un coeficiente con rangos entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a una perfecta igualdad y 1 a la desigualdad total (una persona tiene todos los ingresos).

² PNUD (2013).

³ Indicador de medición de desarrollo social compuesto por tres parámetros: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos; tasa bruta de matriculación en educación primaria, media y superior; y nivel de ingresos per cápita.

2012), el índice de pobreza multidimensional⁴ —que detalla privaciones más amplias a las mediciones básicas de ingresos— alcanzaba, en su intensidad media, al 62% de la población nacional. La intensidad extrema de este índice, por su parte, llegaba a un 30% de la población.⁵ En sí, en el área rural e indígena la pobreza multidimensional media llegaba hasta un 87 y un 83% de la población, respectivamente, mientras la pobreza extrema superaba al 49 y 47% de esta. Los departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Sololá, Totonicapán y Jalapa presentan la incidencia de pobreza multidimensional media con mayor porcentaje de la población afectada (superior al 77% de la población).

La realidad puede ser ilustrada con algunos indicadores. Así, en 2013, entre la población ocupada, una condición laboral sin contrato superaba el 65% de los casos, mientras que del total de ocupados un 56.3% no tenía vinculación alguna con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Igss), y el 64.1% no recibía, además, las prestaciones estipuladas por la ley.⁶ La expectativa de vida se mantenía todavía en 71.4 años de edad, los años promedio de escolaridad en 4.1 y el índice de mortalidad materna en 120 por 100,000 nacidos vivos. Todos, indicadores en los rangos más bajos de desarrollo a nivel mundial y latinoamericano.

1.1.1 Contexto social de la niñez y la adolescencia

Guatemala estará constituida, en 2014, por cerca de 7.45 millones de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años (47.14% de la población, de un total de 15.8 millones estimado para dicho año). De estos, un 36.2% tendrá menos de seis años.

Al igual que en otros años, la situación nacional presenta una realidad difícil de comprender y aceptar: de acuerdo con *la Encuesta nacional de condiciones de vida 2011 (Encovi 2011)*, el 59.46% de los y las adolescentes es pobre, y el 14.52%

vive en extrema pobreza. Más de la mitad de niños y niñas vive, además, en un estado de precariedad alta, esto es, sin acceso a múltiples servicios básicos. Así las cosas, muestreos de las familias priorizadas por el *Pacto hambre cero (PH0)* detectaron que el nivel de ingreso promedio per cápita mensual de las familias en inseguridad alimentaria era de tan solo Q 365.80, de los cuales Q 238 se emplean forzosamente en gastos de subsistencia.⁷ Aunque los casos de desnutrición a nivel nacional han mejorado levemente, hacia la última semana de agosto de 2013 el MSPAS había registrado un total de 11,302 casos acumulados de desnutrición aguda (moderada y severa) en niños y niñas menores de 5 años, equivalentes a una tasa acumulada de 50.7 por cada 10,000 menores de 5 años (15% más casos que en 2012, con respecto al mismo período).⁸ En las zonas prioritarias del *PH0*, además de la desnutrición, cerca del 34.4% de los niños y niñas también presentaba anemia.⁹

Aún más duro, pero realista, es conocer que hacia septiembre de 2013 el MSPAS había documentado la muerte de 3,720 niños y niñas menores de 5 años, de los cuales el 80% muere antes del primer año de vida. Las causas de estas defunciones son, en su mayoría, enfermedades totalmente evitables: diarrea, neumonías y enfermedades inmunoprevenibles, asociadas generalmente con la desnutrición.¹⁰ En 2011, todavía se contabilizaban en Guatemala 30 muertes de niños y niñas menores de 5 años por cada 1,000 nacidos vivos, lo cual posiciona a Guatemala en el último lugar de la región.¹¹

Al enfocarnos en las niñas y las adolescentes, resulta que hasta septiembre de 2013 el MSPAS ya había reportado 50,016 embarazos de adolescentes, de los cuales un 8.5% (4,250 casos) se trató de casos de niñas entre 10 y 14 años. De acuerdo con el Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva (Osar), hacia marzo del mismo año, cerca de 3,100 niñas entre 10 y 14 años fueron víctimas de violación sexual.¹² Una consecuencia indeseable pero real de esto

⁴ Índice de medición de pobreza que muestra la índole e intensidad de la pobreza en tres aspectos: educación, salud (sanidad) y nivel de vida en diez indicadores, entre estos: años de escolarización, niños y niñas escolarizadas, mortalidad infantil, nutrición, electricidad, saneamiento, agua potable, tipo de suelo en la casa, combustibles usados en las casas y bienes adquiridos.

⁵ PNUD (2012:41).

⁶ *Encuesta nacional de empleo e ingresos, 2013* (Enei 2013).

⁷ Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán, 2013a), p. 18.

⁸ *Ibid.*, p. 4

⁹ Sesán (2013b), p. 27.

¹⁰ Unicef (2013a).

¹¹ *Ibid.*

¹² Osar (2013).

resulta ser que el 11% de los casos de VIH se concentra en personas entre 0 y 19 años; más de la mitad (un 56%) de este porcentaje está conformado por niñas y adolescentes mujeres.¹³ Con respecto a su educación, resulta que una de cada diez niñas y adolescentes entre 11 y 19 años no ha recibido educación formal, mientras tres de cada cinco que asisten a la escuela (un 60.68%) tienen más edad de la correspondiente a su grado escolar. Según la Encuesta nacional de juventud 2011 (Enju 2011), en el área rural, una de cada cuatro adolescentes tiene como máximo grado aprobado sexto primaria.

La situación del empleo juvenil también es altamente preocupante: de un total de 230,137 desocupados en 2011, 73% fueron jóvenes entre 15 y 29 años, de los cuales un 64% radica en áreas rurales. Así, uno de cada dos jóvenes con empleo está, además, sub-ocupado.¹⁴ Una tercera parte de jóvenes (un 37.6%) está empleado en agricultura, con un salario promedio de Q 1,234. De acuerdo con la Enei Juvenil 2011, aquellos que trabajan en el comercio, en la industria y en servicios (un 57.9%) reportan un salario promedio de Q 1,714.

Y aunque generalmente se desconoce, a nivel nacional un 9.7% de niños y niñas entre 7 y 14 años realiza algún tipo de actividad económica, siendo esta tasa mayor en el área rural (1 de cada 10 niños y niñas trabaja), en donde el empleo infantil se concentra a razón de ocho de cada diez niños de sexo masculino. A nivel nacional, sin embargo, la mayoría de niños y niñas trabajadores es indígena (un 67.7%).

La descripción situacional podría seguir, de tal manera que sería viable presentar datos aún más desalentadores, aunque reales. Sin embargo, también cabe destacar que Guatemala ha estado realizando esfuerzos importantes dirigidos en la dirección adecuada. Esto constituye un paso por demás necesario, sobre todo si se toma en cuenta que hoy en día tenemos 4.75 millones de niños, niñas y adolescentes a quienes podemos considerar como estrellas cuyo futuro debe mejorar, pues con el de ellos y ellas corre

parejo el nuestro. Estos no son tiempos para defraudarlos.

1.2 CONTEXTO ECONÓMICO

1.2.1 Latinoamérica y el mundo

En general, el crecimiento económico mundial para 2013 se estima menos favorable que lo proyectado a inicios de dicho año (2.9%, en comparación con 3.3%).¹⁵ La Zona Euro sigue en recesión, la economía estadounidense está creciendo muy lentamente y todavía persiste una desaceleración de las economías emergentes. Por su parte, el plan de reactivación económica japonés está siendo positivo, aunque no en los niveles esperados.

Hacia octubre de 2013, estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) proyectaban para Latinoamérica un crecimiento de cierre, para el mismo período (2.7%), menos dinámico que para el año anterior (2.9%), aunque con perspectivas más alentadoras para 2014 (3.1%). Esto se explica, en parte, por el menor dinamismo de economías como México y Brasil, así como por la desaceleración de aquellas economías que presentaron tasas más altas de crecimiento (Chile, Panamá y Perú). Las economías latinoamericanas resintieron el deterioro en los términos de intercambio debido a la caída de precios internacionales estratégicos para la zona (como el caso del café y el azúcar), con lo cual, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (Cepal),¹⁶ se espera que el valor de las exportaciones registre, a finales de 2013, un crecimiento de 0.4% (cuando entre 2010 y 2011 presentó un crecimiento cercano al 24%), en comparación con el crecimiento previsto de 3.3% en el valor de las importaciones. Para la región, la fuente principal de crecimiento se alineó con un mejor dinamismo del consumo interno frente a la continua desaceleración de la demanda externa. De tal manera, se estima que el mayor deterioro de los términos de intercambio se está produciendo en los países

¹³ Unicef (2013).

¹⁴ Enei 2011, p. 13.

¹⁵ De acuerdo con estimaciones para 2013 del World Economic Outlook (FMI).

¹⁶ Cepal (2013a).

exportadores de minerales y metales (Chile, Perú y Surinam), seguido por el deterioro de la exportación de hidrocarburos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela).¹⁷ Por otra parte, el bajo desempeño latinoamericano también se vincula, en buena medida, con el modesto crecimiento de las economías avanzadas, el cual se estima en un 1.2 y un 2.0% para 2013 y 2014, respectivamente.¹⁸

El escenario de desaceleración experimentado a nivel mundial trae algunas lecciones muy opuestas entre sí, aunque relevantes para la Guatemala de 2014: Japón, la tercera economía más grande del mundo, proyecta finalmente una revitalización de su crecimiento, el cual se

encontraba estancado con anterioridad. Ello obedece a un plan de reactivación económica que proyecta para el primer trimestre un crecimiento del 4% y consiste en USD 568,000 millones destinados a la inversión social en infraestructura, salud, educación, discriminación positiva femenina en la creación de 600,000 nuevos empleos, un objetivo de inflación anual del 2% y fomento de la inversión doméstica privada.¹⁹ Los Estados Unidos (EE. UU.), por su parte, en pos de la reducción de su déficit fiscal en los siguientes diez años, introdujeron la Ley para el control del presupuesto en 2011 (una acción catalogada en la actualidad como «secuestro del gasto público»). Esta normativa cobró vigencia a partir de 2013 y significa, para

Tabla 2

Índices económicos seleccionados (2000-2014)

Países / Región	PIB per cápita (en dólares del 2005)		Variación de las tasas de crecimiento anual 1980-2012*	Inflación Anual Media 2014**	Crecimiento anual del PIB real a precios constantes (en porcentajes)**	
	Promedio 2000-2007*	Promedio 2008-2012*			2013	2014
Centroamérica						
Guatemala	2,148	2,293	4.9	4.3	3.3	3.4
El Salvador	2,742	2,976	5.7	1.9	1.6	1.6
Honduras	1,359	1,542	3.7	5.7	2.8	2.8
Nicaragua	1,125	1,267	139.4	7.0	4.2	4.0
Costa Rica	4,503	5,404	2.1	4.7	3.5	3.8
Panamá	4,677	6,856	1.7	5.2	7.5	6.9
Suramérica [1980-2011]						
Brasil	4,635	5,539	2.8	5.8	2.5	2.5
Colombia	3,305	3,995	1.3	3.0	3.7	4.2
Otros						
México	7,898	8,333	3.4	3.0	-1.2	3.0
Estados Unidos	3,509	42,159	1.2	1.6	1.6	2.6
América Latina		4,332	2.3	6.5	2.7	3.1
Unión Europea		30,865	1.0	1.3	-0.4	1.0
China		6,230	0.3	3.0	7.6	7.3

Fuente: Icefi/Unicef, con base en Cepal (2013) y FMI (2013).
*Cepal (2013), p. 74.
** FMI (octubre de 2013).

¹⁷ Cepal (2013b).

¹⁸ Fondo Monetario Internacional (FMI, 2013).

¹⁹ Icefi (2013a).

dicho año, recortes de USD 85,000 millones en la inversión social (gasto público). Ante eso, la Casa Blanca estimó la pérdida de 750,000 empleos públicos, recortes en la educación que afectarán a 23 millones de estudiantes, y recortes de financiamiento de nuevas pequeñas y medianas empresas, por USD 902 millones. Así las cosas, cerca de 600,000 mujeres, niñas y niños en riesgo de inseguridad alimentaria dejarán de recibir comidas de suplementación y habrá recortes en salud con incidencia en personas afectadas por el VIH/sida, enfermos mentales, programas de asistencia en salud a hogares vulnerables, entre otros.²⁰ Con esto, los EE. UU. proyectan un crecimiento del 1.2% del PIB en 2013, y del 2.2% un año más tarde.²¹ La Zona del Euro, con sus niveles de desempleo elevados —especialmente en lo que respecta a desempleo juvenil—, un crecimiento negativo consistente en los últimos años, y una estrategia de austeridad, parece que está fomentando contraproducentemente su desaceleración económica y elevando la deuda pública. En la actualidad, la Zona Euro es considerada la región de mayor incertidumbre económica a nivel

mundial, con crecimientos estimados del -0.4 y el 1.0% entre 2013 y 2014, respectivamente.

1.2.2 Centroamérica y Guatemala

La Cepal²² indica que el crecimiento económico centroamericano para 2013 será de aproximadamente 3.8%, porcentaje inferior al 4.6% de 2012. No obstante, el desempeño de Centroamérica es superior al promedio observado en América Latina y el Caribe, estimado en un 2.6% para 2013. A partir del segundo semestre de ese mismo año, con excepción de Nicaragua y Guatemala, los países centroamericanos tuvieron una desaceleración económica que obedeció, sobre todo, al bajo dinamismo de los sectores de la construcción, agricultura y comercio. En 2014 se espera, sin embargo, que el crecimiento se posicione en un 4.2%. Guatemala podría tener crecimientos debajo del promedio, aunque se observa cierto auge, destacando una cifra del 3.4% (0.1 puntos porcentuales más que lo esperado en 2013). Según el Índice Mensual de la Actividad Económica (Imae), la evolución de la actividad productiva en la región centroamericana para el primer semestre de

Gráfica 1



²⁰ «Fact Sheet, 2013: Examples of how the sequester would impact middle class families, jobs and economic security». Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/08/fact-sheet-examples-how-sequester-would-impact-middle-class-families-job>

²¹ Icef (2013a); FMI (2013).

²² Cepal (2013a).

2013 continúa la desaceleración iniciada hace dos años. Al mes de julio de este año, dicho indicador, en promedio para Centroamérica, registró un aumento del 3.4%, inferior al 4.4% observado en el mismo período del año anterior.²³

Nicaragua y Guatemala presentan resultados levemente superiores a los del año anterior. Los sectores agropecuario y de minas y canteras son los que reportan menor dinamismo en los países del área.

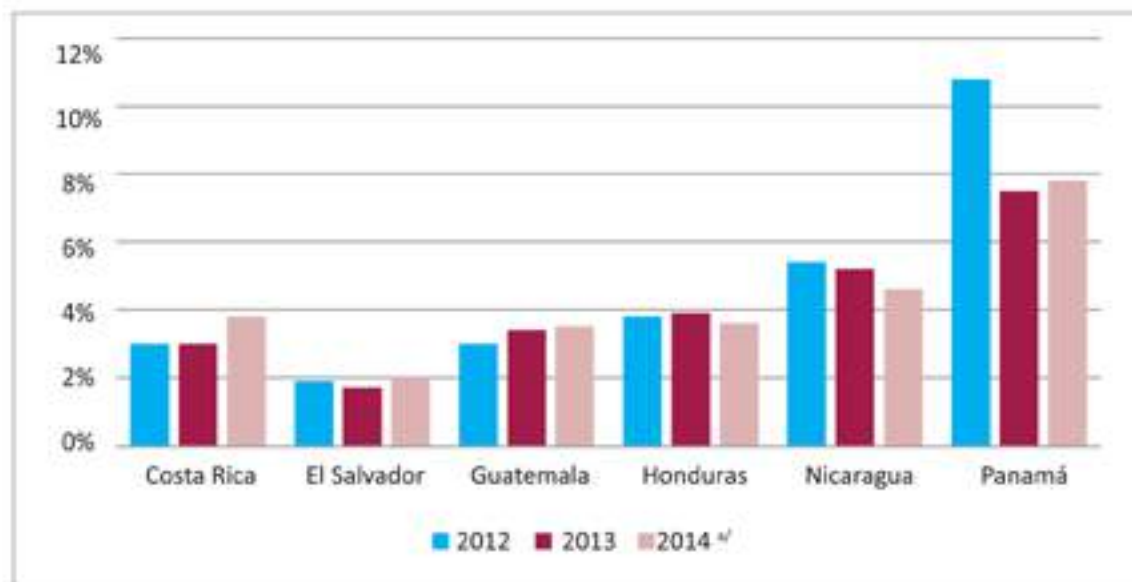
A nivel centroamericano, se ha observado una caída de la demanda internacional de productos centroamericanos de exportación (atribuible sobre todo al menor consumo de Estados Unidos, la Unión Europea, México y Canadá), lo

que llevó a Centroamérica a reportar durante el primer semestre de 2013 exportaciones totales por USD 24,092.4 millones (una reducción del 3.0% con respecto al año anterior). El Banco de Guatemala (Banguat) proyectaba al cierre de 2013 un aumento del 3.0% en las exportaciones con respecto a 2012, estimado en USD 10,410.0 millones. Entre las exportaciones, sin embargo, se observó una fuerte contracción en aquellas vinculadas con el café y metales preciosos, debido especialmente a la caída de precios en el mercado internacional.²⁴

Datos de la Cepal²⁵ preveían que las importaciones de bienes centroamericanos alcanzaran los USD 87,634 millones (un crecimiento bajo, del 2.69%) en 2013; Guatemala participaría de estas importaciones en un 18.9%, estimando

Gráfica 2

Centroamérica: crecimiento real del PIB (2012-2014)



Nota: ²⁴ Proyecciones de Bancos Centrales y Ministerios de Economía y Finanzas para el año 2014.
Fuente: Icefi / Unicef con datos de la Cepal (2013).

²³ Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca, 2013).

²⁴ Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin, 2013).

²⁵ Cepal (2013a).

una variación positiva del 4.6% con respecto a 2012. Datos de la Sieca (2013) para el primer semestre de 2013 muestran que el saldo en cuenta corriente del promedio centroamericano tuvo un deterioro, prioritariamente por el menor dinamismo de crecimiento de las economías demandantes de los productos de la región. Guatemala mostraba, hacia junio de 2013, un déficit en cuenta corriente del -0.9% del PIB (-1.2% en 2012 para el mismo período). Para 2014, se proyectaba ya un crecimiento del 5.4% que podría ser sostenido en los siguientes años a razón del 5.1%.²⁶

De tal cuenta, la inversión extranjera directa (IED) —que es absorbida en un 59% por Panamá y Costa Rica debido a la inversión social amplia que ambos países realizan en el capital humano de su población e infraestructura productiva— registró en Guatemala, en 2013, una razón de 1.3 como porcentaje del PIB (unos 0.2 puntos porcentuales menos que lo registrado en el mismo período en el año anterior).²⁷ Sin embargo, cabe destacar que para Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, la IED ha dependido mayormente de privilegios fiscales contraproducentes que atraen a industrias con baja potencialidad de generar inversiones permanentes y con valor agregado para grandes poblaciones.²⁸ En Centroamérica, por ejemplo, entre 2007 y 2011, los egresos por rentas (utilidades) de la IED (que representan el 64%) sumaron USD 34,095 millones, de los cuales USD 21,925 millones salieron de la región durante el mismo período. Guatemala presentó en dichos años una salida de utilidades 1.27 veces mayor que los ingresos que había experimentado por IED, en promedio. Las remesas familiares en Centroamérica, por su parte, se estima que ascendieron durante el primer semestre de 2013 a USD 7,465 millones, un crecimiento del 4.5% con respecto a lo recibido en el mismo período de 2012. Las estimaciones del Banguat para 2013 apuntaban un crecimiento entre el 3.0 y el 7.0%.²⁹ Hacia julio de 2013, datos del Icefi³⁰ posicionan dichas inversiones en USD 2,924.0.

1.2.3 Inflación y bajos salarios: detrimentos para el bienestar social

En 2013, los precios exhibieron un leve repunte dirigido por el auge de aquellos vinculados a la agrupación de alimentos y bebidas. Hacia junio de 2013, en Centroamérica el índice de precios al consumidor (IPC) observaba una variación inter anual de 5.6%, por encima de la variación percibida en Guatemala en el mismo período, calculada en un 4.7%. Entre las causas principales de esta situación están el déficit fiscal del gobierno central y la incapacidad del mismo de manejar la liquidez existente en el sistema, lo que contribuye a que los precios sigan al alza.³¹

Para 2014, el Banguat espera, sin embargo, mantener la meta de un 3.0% en el incremento a los precios.

Ahora bien, tal y como se ha podido monitorear en las variaciones interanuales, la inflación de alimentos y bebidas no alcohólicas es la que más ha sufrido una variación positiva, que consecuentemente ha repercutido en alzas significativas a los costos de la canasta básica y vital.³² A finales de 2013, la canasta básica vital ya se contabilizaba cerca de los Q 2,897 mensuales, mientras la canasta vital alcanzaba los Q 5,286, ambas por encima del salario mínimo mensual aprobado para el mismo año, de Q 2,421.

Datos de la última Enei, que data de 2013, presentan un escenario muy similar al de años pasados: los salarios promedios, sin distinción alguna relacionada con los sectores laborales a los que pertenecen, presentan cifras por debajo del costo de la canasta mínima vital. Así las cosas, solo aquellos provenientes de los sectores de finanzas, informática y comunicaciones, y de la administración pública presentan salarios promedio capaces de satisfacer como mínimo la canasta básica alimentaria. Los grandes perdedores son, de nuevo, aquellos salarios identificados para la agricultura, ganadería y pesca, generalmente asociados con el área rural y la población indígena.

²⁶ Minfin, *op. cit.*

²⁷ Sieca (2013).

²⁸ Icefi (2013a).

²⁹ Minfin (2013).

³⁰ Icefi (2013b).

³¹ *Ibid.*

³² La canasta básica de alimentos (CBA) es el conjunto de productos alimentarios mínimos que pueden satisfacer las necesidades energéticas y proteínicas de un hogar. La canasta básica vital (CBV), por su parte, es el conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas de bienestar de un hogar (alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud y educación, transporte, y bienes y servicios diversos).

Gráfica 3

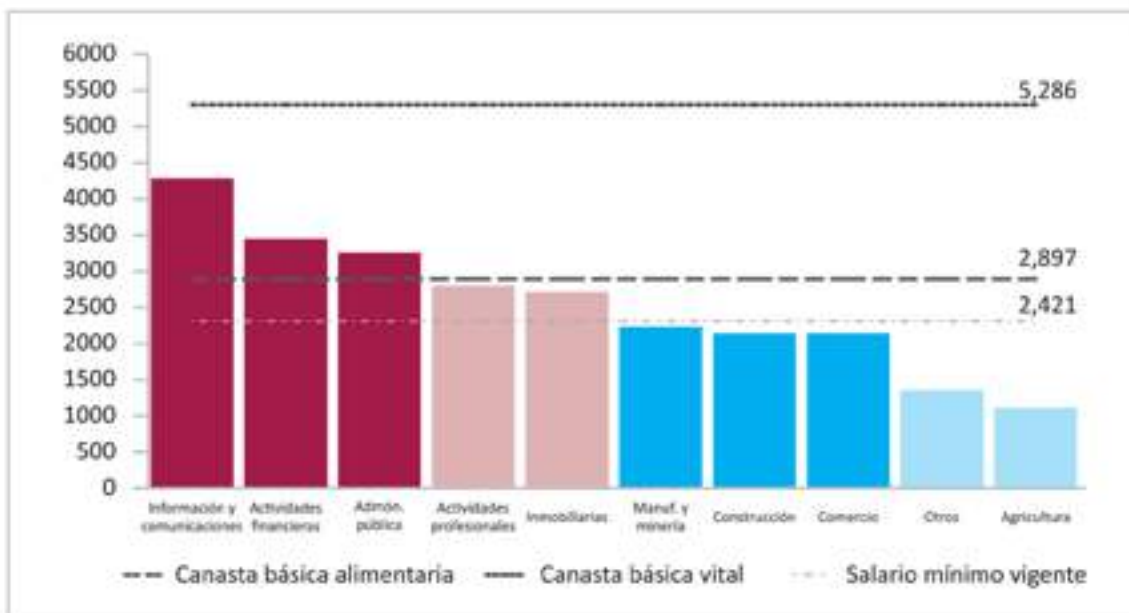
Guatemala: inflación interanual general y de alimentos y bebidas no alcohólicas (enero 2008 – octubre 2013)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2013).

Gráfica 4

Guatemala: salarios según actividad económica (2012)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del INE (2013).

Al cierre de esta edición no existía un acuerdo para establecer el salario mínimo para 2014. La propuesta del sector de empleados suponía un incremento del 30%, mientras la contrapuesta de los empleadores era del 3.3%. Los incrementos para alcanzar los costos de la canasta básica alimentaria presuponen un aumento mínimo del 23 al 25%, tomando en cuenta las expectativas de inflación para 2014.

1.3 CONTEXTO FISCAL

El nuevo dinamismo de la economía mundial, en respuesta a la gran recesión que acontece globalmente, demuestra una tendencia regional de crecimientos bajos que debieran presuponer un mejor manejo de las finanzas públicas y privadas. Algunos países apuestan a la protección de su inversión social para consolidarla cada vez más con ingresos nacionales, buscando menores déficits fiscales a razón de mayores ingresos tributarios y diversificados. En Centroamérica, por el contrario, la utilización de la deuda pública para financiar las demandas sociales crecientes ha venido a acrecentarse en la medida en que una débil demanda externa y términos de intercambio desfavorables conllevan a la caída de las economías regionales.

En 2013, los insuficientes ingresos tributarios ubicaron los déficits centroamericanos en un 3.6% del PIB.³³ Desde 2012, sin embargo, ya se gestaban reformas fiscales que promovieran una mejor asignación del gasto público y una mejora en la carga tributaria de los países de la región, en parte para sostener las inversiones sociales y reducir el endeudamiento público que, para ese año, representaría el 39.7% de la producción regional.³⁴ El año 2013 se caracterizó, consecuentemente, por la ejecución de proyectos políticos que respondieran a la necesidad de aumentar los ingresos tributarios, en algunos casos —como sucedió en Guatemala— basados en proyecciones demasiado optimistas de crecimiento, basadas en la todavía modesta

y desacelerada economía mundial. Varias medidas que entraron en debate se relacionaron con aumentos de tasas de algunos impuestos, ampliación de la base tributaria, y un proceso de fortalecimiento y transparencia de la administración fiscal. Algunos otros países dieron, además, pasos importantes para la revisión de las exoneraciones fiscales que socavan importantes ingresos potenciales para la inversión social. El ejemplo claro en Guatemala fue la reducción de dichas exoneraciones, de un 8.0 a un 4.3% del PIB (todavía considerablemente alto). Los resultados, sin embargo, fueron desiguales: para 2013, los déficits fiscales se habían aprobado en los presupuestos de Panamá y Nicaragua en un 2.9 y un 0.7% del PIB, respectivamente. Costa Rica, El Salvador y Honduras presentaron déficits del 5.4, 4.2 y 6.0% del PIB, respectivamente.³⁵ En Guatemala, tras algunas revisiones oficiales, se estimó que el déficit terminaría en un 2.2% del PIB en 2013, mientras que en 2014 se calcula podría alcanzar los 2.3%. En Centroamérica en general, durante el primer semestre de 2013, todavía se presentaban signos de debilidad fiscal. Por una parte, hubo una disminución del total de los ingresos del gobierno central por el orden del 0.1% del PIB, mientras los gastos se incrementaron en 1.1% del PIB. En sí, la baja actividad económica generó un estancamiento de los ingresos tributarios durante el primer semestre de 2013, lo que impactó en una reducción de los ingresos totales del gobierno central de 0.3%, con respecto al mismo período del año anterior.³⁶

A raíz de las reformas fiscales efectuadas en 2012 en Guatemala, el Gobierno estimó que en 2013 habría un aumento de la carga tributaria por el orden del 11.8% del PIB. La reforma, centrada principalmente en una nueva *Ley del Impuesto sobre la Renta*, la incorporación del impuesto específico a la matriculación vehicular, y la aprobación de la *Ley Antievasión II*, contempló generar, en 2013, ingresos extraordinarios cercanos al 1% del PIB. Debido a debilidades institucionales (entre ellas, el conflicto entre la SAT y el Minfín, la no aprobación de préstamos

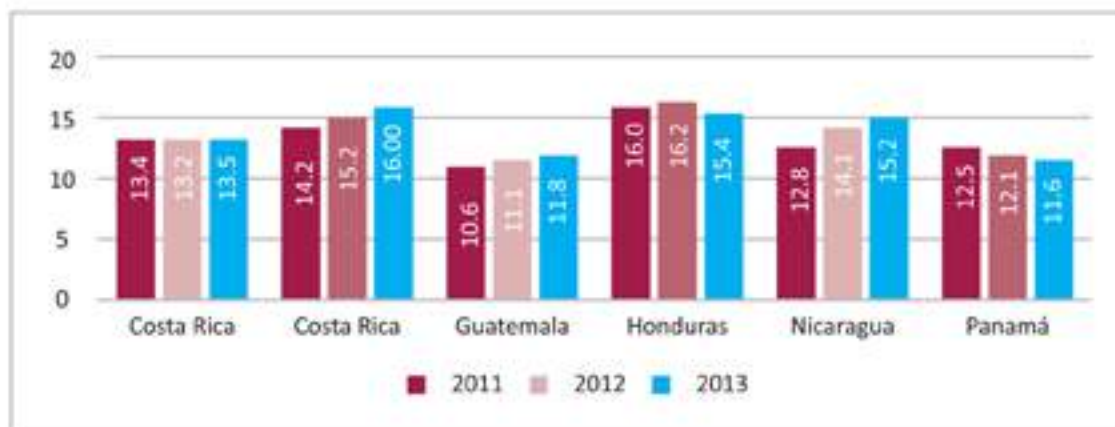
³³ Icefi (2013b).

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

Centroamérica: ingresos tributarios aprobados como porcentaje del PIB (2011-2013)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de Icefi (2013a).

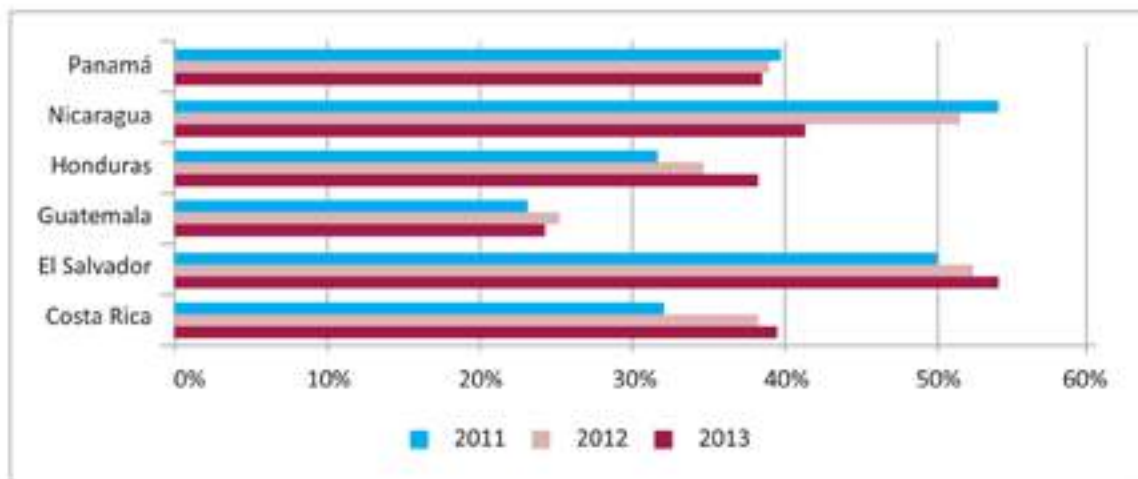
externos, la reducción del impuesto de vehículos, la amnistía fiscal propiciada por el mismo Gobierno, y el deterioro creciente del control en aduanas), el Estado, a octubre de 2013, estimaba una carga tributaria de solamente el 11.0% del PIB. En condiciones similares de ineficiencias y sobrestimaciones se espera, de acuerdo con las proyecciones oficiales de recaudación para 2014, que de un 11.4% del PIB solamente se logre un 11.1%, a menos que la SAT incorpore un plan operativo de trabajo que fortalezca las acciones de fiscalización para la mejora de la recaudación. Pese a este panorama negativo, cabe indicar que en 2013 se dio un avance importante: la aprobación de un paquete de leyes de transparencia (Decreto No. 13-2013) que, además de apoyar el fortalecimiento de la SAT, logra articular modificaciones que buscan reducir los niveles de corrupción en la contratación de servicios a terceros por parte del Estado, y mejorar los sistemas de rendición de cuentas y visibilización de inversiones en ciertos grupos vulnerables prioritarios.

Ahora bien, las presiones que generan los modestos crecimientos de la economía global, las inflexibilidades estructurales de los presupuestos y los todavía bajos ingresos tributarios a nivel centroamericano, prevén como consecuencia un crecimiento de la deuda pública para la ejecución de inversiones sociales. Hacia junio de 2013, El Salvador tenía la mayor deuda pública, calculada en el 54.1% de su PIB; seguida por Nicaragua, con un 41.2%; luego, Costa Rica y Panamá, con 39.5 y 38.5%, respectivamente; y Honduras, con 38.1%. Guatemala, a pesar de la fuerte confrontación mediática que existe con respecto a su nivel de endeudamiento, es el país con la menor razón de deuda total con respecto al PIB, la cual se estimaba en 24.1% en junio de 2013.³⁷

Con la coyuntura de la recesión económica mundial actual, se estima que existirán procesos de contracción de la liquidez monetaria internacional, una creciente inflación de precios de materias primas y el retorno de capitales

³⁷ *Ibid.*

Centroamérica: saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB (2011-2013)



Fuente: Icfef/Unicef, con base en estadísticas del FMI y datos e informes de bancos centrales y ministerios de Economía y Finanzas de la región.

del mercado de bonos al de acciones, que conjuntamente suscitarían el incremento de la tasa de interés de la deuda pública y, por ende, el aceleramiento del endeudamiento público y la búsqueda de cambios de deuda externa por interna. De no articularse una mejora de ingresos e incrementarse la eficiencia y transparencia del gasto público, la deuda pública centroamericana aumentaría sus límites de insostenibilidad.

En Guatemala, el posible deterioro de los ingresos tributarios con respecto a lo potencialmente recaudable desde la reforma fiscal deja claro que, en el corto plazo, se formularán dos grandes contiendas: fijar el déficit fiscal paralelo a la contención del gasto público social, con graves repercusiones en la protección de la vida de la población más vulnerable, entre ella la niñez y la adolescencia; o bien, proteger la inversión social con endeudamiento, mientras se ejecutan reformas más profundas e impostergables (fiscales y de fortalecimiento del sistema de fiscalización), que puedan asegurarle al Estado mayores ingresos para la inversión pública.

1.4 CONTEXTO POLÍTICO: LA NO APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA 2014

Tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, al finalizar noviembre venció el plazo que el Congreso de la República tenía para aprobar el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo propuso, por lo que en 2014 regirá el presupuesto aprobado para el año anterior. Esta decisión tiene como antecedentes factores técnicos y políticos gestados desde 2012 (año de inicio de la administración del presidente Pérez Molina) y sus consecuencias complican severamente el escenario fiscal de 2014.

Quizá el evento político más importante acaecido en 2013 fue la posibilidad de interrumpir una interpelación en el Congreso de la República. En años anteriores, la interpretación de la legislación vigente consideraba que dichas intervenciones a los ministros de Estado eran un «negocio privilegiado» del Organismo Legislativo, con

lo cual el Pleno del Congreso no podía realizar otra acción que no fuera el juicio político. Esta interpretación dio lugar a una práctica maliciosa por parte de la oposición: interpelar a un ministro como mecanismo para bloquear la agenda legislativa y, con ello, presionar al Ejecutivo a satisfacer sus demandas (legítimas o no).³⁸ Sin embargo, en mayo de 2013 la Corte de Constitucionalidad emitió una disposición³⁹ con la cual permitió que con el voto de la mayoría calificada (dos terceras partes) de los diputados,⁴⁰ el Pleno del Congreso de la República pudiese interrumpir momentáneamente una interpelación para sesionar y aprobar legislación. Este cambio prácticamente rompió el bloqueo parlamentario que los partidos de oposición venían ejerciendo al abusar del juicio político.

Con este logro, el oficialismo tuvo vía libre para aprobar legislación ordinaria, siempre y cuando contara con el voto de las dos terceras partes de los diputados. Así, a partir de junio, el Congreso de la República aprobó una amnistía fiscal, rebajas y exoneraciones de impuestos y normativas aduaneras; ratificó tratados comerciales, legislación ambiental, regulación de telefonía móvil y otras disposiciones de interés del sector privado. En esta situación, cabe la pregunta ¿por qué si ya se había superado el bloqueo parlamentario de la oposición y se contaba con el número de votos requerido para aprobar otras leyes, el oficialismo no pudo lograr la aprobación de su proyecto de presupuesto para 2014?

Un primer elemento para el análisis es tomar en cuenta las prioridades del oficialismo en la agenda legislativa. Aunque mediante una operación política exitosa en octubre de 2012 el

oficialismo logró la aprobación del presupuesto para 2013, falló en aprobar algunas fuentes de financiamiento para el gasto aprobado, en particular dos préstamos: uno por USD 237 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otro de USD 200 millones con el Banco Mundial (en conjunto, equivalentes al 0.8% del PIB). Según la legislación vigente, pese a que el presupuesto para 2013 fue aprobado, estos dos créditos requerían aprobación individual por parte del Congreso. Sin embargo, el oficialismo no concentró sus esfuerzos y capital político en la aprobación de los citados empréstitos. Como se mencionó, logró la aprobación de otra legislación, aparentemente desestimando cualquier sentido de urgencia de los préstamos.

Por el contrario, en una actitud política confiada o en posición de fuerza, en julio de 2013 el Ejecutivo propuso al Congreso de la República ampliar la autorización para emitir y colocar bonos del Tesoro, llevándola de un monto de Q 5,416 millones (1.3% del PIB) a Q 8,916.5 millones (2.1% del PIB).⁴¹ El destino de estos bonos adicionales no era cubrir la brecha de financiamiento que la no aprobación de los préstamos del BID y el Banco Mundial estaba provocando, sino pagar contratos sin crédito presupuestario (coloquialmente llamados «deuda flotante»), suscritos en años anteriores con empresarios de la construcción. Adicionalmente, el Ejecutivo solicitó una ampliación del presupuesto de inversión real directa para abrir espacio presupuestario a estos pagos (y, con ello, el déficit fiscal superaría el 3% del PIB).

Sin embargo, el carácter ilegal de esos contratos sin crédito presupuestario,⁴² y la sospecha de que este financiamiento adicional podría destinarse

³⁸ Esta práctica la ejercieron durante años varios partidos políticos, incluyendo al actual partido oficial, antes en el rol de opositor.

³⁹ Expediente de la Corte de Constitucionalidad número 1312-2013, disponible en línea en el Sistema de Consulta de Jurisprudencia Constitucional del portal de Internet de la Corte de Constitucionalidad, www.cc.gob.gt.

⁴⁰ Precedente Legislativo número 2-2013, según consta en el Diario de Sesiones del Congreso de la República correspondiente al 4 de julio de 2013, disponible en línea en: <http://www.congreso.gob.gt/manager/images/FC11DCB7-4DD0-159D-9307-CE8771CCFF40.pdf>. Este Precedente Legislativo dio lugar al procedimiento utilizado en la sesión celebrada el 13 de junio de 2013 aplicable a una interpelación en curso, de manera que: a) con el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso de la República (105 de 158 en la legislatura actual), la interpelación debe ceder provisionalmente un espacio para que el Congreso de la República, en ejercicio de su facultad legislativa, conozca iniciativas determinadas de manera específica; b) la materia de las iniciativas a conocer por este procedimiento debe ser de orden económico, social o financiero, que no esté sujeto al cumplimiento de un plazo fatal o por un mandato constitucional, siempre que con tal ejercicio se propicie el desarrollo normal de los órganos del Estado y la sociedad en general; y c) que una vez cumplido ese acto, de forma inmediata y sin interrupción, debe proseguir la interpelación provisionalmente interrumpida hasta que aquella culmine por voluntad del o los interpelantes, en el entendido de que la interrupción de aquella interpelación no puede provocar la finalización del ejercicio de la atribución fiscalizadora.

⁴¹ El oficialismo había intentado aprobar estos bonos en octubre de 2012, pero fracasó al no lograr la opinión favorable que se requiere de la Junta Monetaria para la aprobación de deuda pública.

⁴² Este tipo de compromiso de gasto está prohibido por la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley de Contrataciones del Estado y los decretos del Congreso con los cuales año tras año se aprueba el presupuesto.

al financiamiento electoral anticipado del partido oficial,⁴³ generaron profunda desconfianza en el Congreso. Adicionalmente, esta intención del Ejecutivo de pagar contratos espurios con deuda pública bonificada generó el rechazo enérgico de la ciudadanía y los medios de comunicación.⁴⁴ Como resultado, el Ejecutivo fracasó en su intento por aprobar los bonos, pero lamentablemente al mismo tiempo hizo que los préstamos perdieran viabilidad política para su aprobación.

Conforme fueron pasando los meses, las finanzas públicas empezaron a evidenciar una crisis creciente derivada de un «agujero fiscal» de alrededor del 10% del presupuesto, generado principalmente por la no aprobación de los préstamos, sobreestimación en el presupuesto de ingresos y una merma en la recaudación aduanera. Esta crisis de financiamiento empezó a agudizarse a partir de septiembre, mes que arrancó con la presentación, por parte del Ejecutivo, del proyecto de presupuesto para 2014. Así, por razones de urgencia y necesidad financiera, los préstamos cobraron un nivel mayor de prioridad en la agenda legislativa, por encima del presupuesto.

La batalla política por la aprobación de los préstamos y los intentos por aprobar el presupuesto para 2014 estuvieron marcados por la desconfianza y el «fantasma» de los bonos que el Ejecutivo había intentado aprobar en julio, ya que se percibieron como financiamiento electoral anticipado para el oficialismo. Conforme la crisis financiera del Gobierno se agudizó, a finales de octubre el Ejecutivo logró la aprobación del préstamo del Banco Mundial y, un mes más tarde, hizo lo mismo con el préstamo del BID (prácticamente al final del plazo estipulado para aprobar el presupuesto). Es decir, las consecuencias del error del intento fallido de los bonos de julio, y la urgencia y casi desesperación

financiera del Gobierno por lograr la aprobación de los préstamos, desplazaron las posibilidades políticas de la aprobación del presupuesto para 2014.

Con la no aprobación del proyecto de presupuesto, en 2014 aplican las asignaciones de gasto del año anterior y las proyecciones de ingresos corrientes y de capital, pero no el financiamiento del déficit fiscal (el endeudamiento público aprobado por el Congreso para 2013 no se considera pre aprobado para el año siguiente).⁴⁵ Según esta interpretación de la norma constitucional, el Ejecutivo está obligado a solicitar al Congreso la aprobación del financiamiento para poder ejecutar el presupuesto de 2013 en 2014.

Sin embargo, aun cuando la emisión y colocación de bonos del Tesoro aprobada para 2013 se considerara pre aprobada para 2014, resulta insuficiente, ya que en 2013 el Gobierno, pese a las dificultades políticas, logró la aprobación de un 0.8% del PIB en préstamos externos. A la fecha, el Gobierno no ha realizado gestiones ante las instituciones financieras internacionales para préstamos que puedan financiar el déficit fiscal en 2014.

Como agravante serio, el Gobierno adquirió compromisos de gasto a ejecutar en 2014 para los cuales el mismo presupuesto de 2013 resulta insuficiente. Entre ellos destaca un aumento salarial al magisterio que en 2013 era del 8%, incrementable a un 10% en 2014. A esto se suma el aumento en el servicio de la deuda pública, presiones de gasto que por prohibición constitucional no pueden cubrirse reduciendo la inversión pública para transferir recursos a gasto corriente. Estas condiciones prácticamente obligan al Ejecutivo a solicitar al Congreso, además del endeudamiento público, una ampliación del techo presupuestario global

⁴³ Sospecha que se agudizó porque el Micivi fue, durante el proceso electoral de 2011, el encargado de las finanzas de la campaña del partido ganador, y actualmente el ministro de esta cartera se promociona como precandidato oficialista para las elecciones de 2015.

⁴⁴ En particular, el Icfef condujo una campaña pública para explicar el carácter ilegal de los contratos, llamando la atención para que la prioridad de financiamiento del Gobierno fuesen los préstamos pendientes de aprobación, y no estos bonos adicionales.

⁴⁵ Un tema que es objeto de debate por juristas con opiniones distintas.



©UNICEF / Guatemala

y, con ello, cubrir en 2014 las necesidades de gasto de funcionamiento obligatorias.

Las consecuencias negativas, políticas y financieras, del intento fallido de los bonos de julio y los errores por sobreestimación del presupuesto de 2013, pareciera que se extienden hasta 2014. Una «factura política» que el gobierno del presidente Pérez Molina deberá pagar en onerosas y prolongadas negociaciones políticas con la oposición.



EL PRESUPUESTO DE 2014: EL APROBADO PARA 2013

2

EL PRESUPUESTO DE 2014: EL APROBADO PARA 2013



©UNICEF / Guatemala

Con el objeto de seguir esquemáticamente los efectos e impactos de la no aprobación del proyecto de presupuesto para 2014, se desglosará en diferentes apartados los análisis más relevantes, empezando por las estimaciones oficiales para 2014 al respecto de la economía nacional y sus efectos en la recaudación fiscal. A manera introductoria, y cuando lo amerite, se detallará la situación al cierre de 2013.

2.1 SUSTENTOS Y BASE MACROECONÓMICA ⁴⁶

Los supuestos macroeconómicos de los proyectos de presupuesto son importantes puesto que detallan las consideraciones económicas que fundamentan la potencial recaudación tributaria, la pérdida del valor adquisitivo de la inversión pública frente a la inflación, y el rol de la política fiscal frente a dichos efectos y en apoyo al dinamismo económico interno.

En este sentido, el Banco de Guatemala (Banguat) calculaba para el cierre de 2013 un crecimiento del PIB en un moderado, aunque todavía optimista, 3.2%. Estimaciones más recientes proyectan, sin embargo, un cierre en alrededor del 3.0%.⁴⁷ Así, se esperaba ya a finales de noviembre una inflación superior al 4.7%, cuando la meta inflacionaria proyectada para 2013 no debía superar un 3.0% (meta que, según se espera, podría sostenerse para el período 2014-2016). Adicionalmente, el Banguat proyectaba para 2013, con respecto al año anterior, un aumento

del 3.0% en las exportaciones del comercio, situándolas en USD 10,410.0 millones (al cierre del primer semestre de 2013 se había visto una variación relativa del 1.6% con respecto al año anterior en el mismo período). Las importaciones, por su parte, se estimaban en un cierre de USD 16,629.9 millones, mayores en alrededor de un 5.0% si se las compara con 2012. En ambos casos se consideraba un repunte que podría materializarse. Las remesas, por su parte, se estimaron en 2013 con un crecimiento entre el 3.0 y el 7.0%. Al primer semestre de 2013 ya se había contabilizado una variación relativa del 5.1% con respecto al mismo período del año anterior.

A diferencia de las estimaciones macroeconómicas presentadas en 2013 (que en parte dieron paso a considerar que existirían mayores ingresos para ejecutar mayores inversiones), las propuestas para 2014 que sustentan el «Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de 2014» parecerían ser más realistas. Así, el Banguat consideró un crecimiento económico moderado del 3.3% para los años 2014-2016, en parte apoyado por las estimaciones de crecimiento más positivas del 3.4% elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁴⁸ Se proyectó, a su vez, un crecimiento de las importaciones a razón del 5.4% con respecto al año anterior, y quedó pendiente exponer las estimaciones para las exportaciones (que se prevé mantendrán un crecimiento igual o mayor a 3.0%, según el nuevo dinamismo económico esperado). Resultan relevantes los crecimientos en las importaciones, al ser esta variable fuente de

⁴⁶ Los datos oficiales que se presentan en este apartado se encuentran en la «Exposición de motivos» del «Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2014» presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

⁴⁷ Cepal (2013).

⁴⁸ FMI (2013).

recaudación de impuestos cruciales, pues de la misma puede depender hasta un 27% de los ingresos tributarios.

Estas estimaciones son importantes puesto que, de existir un menor crecimiento económico a lo esperado, un deterioro de los términos de intercambio (menor comercio exterior), o un incremento sustancial en los precios al consumidor, los efectos sobre la recaudación de 2014 pueden llegar a ser negativos. Se podría generar una disminución ante un menor dinamismo de la economía y el consumo, que impactaría en menores impuestos recaudables (con especial efecto sobre el ISR y el IVA doméstico) y en un incremento de los precios de los servicios y bienes a contratar.

2.2 INGRESOS PÚBLICOS

Se considera que algunas de las sobrestimaciones en el «Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de 2013» fueron, en parte, las que afectaron la recaudación esperada en dicho año, así como una razón atenuante por la cual se generó temor en el Congreso de la República debido a la posibilidad de financiar un presupuesto sobrestimado (que finalmente fue rechazado).

En este sentido, cabe resaltar que las proyecciones del Minfín para diciembre de 2013⁴⁹ consideraron que los ingresos tributarios (impuestos) se contabilizarían en Q 46,545.1 millones, de los Q 50,375.7 millones estipulados inicialmente. Dichas reducciones se vieron afectadas principalmente por las fuertes fallas y sobrestimaciones en las recaudaciones asociadas con el ISR (una falta de recaudación estimada en Q 2,047 millones), el IVA a importaciones (por el creciente deterioro de la fiscalización en



©UNICEF / Guatemala

aduanas, que estimaba una brecha de Q 1,089.5 millones) y la disminución no esperada de otros ingresos, tales como donaciones e ingresos de capital (un desfinanciamiento que se calculaba en Q 1,367.4 millones). Esto llegó a representar reducciones importantes de -13.6, -7.9 y -10.5%, respectivamente. En sí, a finales de 2013 los *ingresos totales* (impuestos más donaciones, ingresos por capital, y otros) se estimaban en Q 49,332.9 millones, a pesar de que en el proyecto de presupuesto de 2013 se planificaron Q 54,025.2 millones (es decir, una brecha fiscal que ascendió a los Q 4,692.3 millones).

Este escenario de cierre representa el puente de las estimaciones reales con las que comienza 2014, año en el cual los ingresos tributarios, a criterio conjunto del Icefi y Unicef, deberían ser ajustados de forma tal que se acoplen a la propuesta del «Proyecto de Presupuesto» que preveía Q 50,375.7 millones (los cuales se consideran, ahora sí, alcanzables tan solo por los incrementos en la inflación). Cálculos propios indican, además, que es posible una recaudación adicional, pero únicamente si se implementa un plan de fiscalización, que debiera ser ejecutable por la SAT para generar ingresos adicionales de Q 1,401.4 millones, logrando así alcanzar ingresos tributarios alrededor de los Q 52,106 millones (un 11.4% del PIB). Este plan debiera incluir una mejora (considerablemente viable) de la productividad en la recaudación del IVA, por el orden del 2.0% (Q 672.5 millones) y del ISR, por un 0.5% (728.9 millones).

⁴⁹ Minfín (2013). «Cierre estimado 2013 e implicaciones por la no aprobación del presupuesto 2014». Diciembre, 2013.

Recuadro 1
Propuesta de Icefi y Unicef:
Plan Operativo de Trabajo para la mejora de la fiscalización, a ser implementado por la SAT en 2014

Diagnóstico		Acciones recomendadas
Altos niveles de evasión tributaria en el IVA doméstico e ISR		Implementar controles tipo: «Operación Renta» y «Operación IVA»
Poca percepción de riesgo (de evasión) dadas estrategias de masificación de la supervisión		Introducción de programa de fiscalización de segmentos con bajo cumplimiento tributario Obligatoriedad de auditoría cada dos años a contribuyentes «especiales» Verificación más profunda de entes exentos
Ineficiencia en la medición efectiva de contenedores en aduanas		Re-implementación de sistemas de verificación <i>in situ</i> en aduanas
Bajo nivel de cumplimiento tributario voluntario		Obtención del detalle de compradores significativos de los proveedores nacionales
Profundización del sector informal		Programa de presencias fiscales masivas para controlar productos de contrabando
Estrategia		Acciones especiales
Jurídica		- Medición inmediata del nivel de incobrabilidad de la cartera y traslado al Directorio para definición de responsabilidades en casos prescritos - Introducción de indicadores de productividad, eficacia y eficiencia para medir nivel de cobro efectivo
Aduanas		- Definición urgente de un sistema de cuenta corriente para controlar la existencia real de contenedores - Cambio urgente del sistema de análisis de riesgo para introducir variables paramétricas y riesgo a partir del contribuyente, y no de su actividad económica - Adquisición de equipo para revisión no intrusiva - Cruce permanente de manifiestos electrónicos de carga con las declaraciones de impuestos internos
Cobranza		- Remuneración a encargados por resultados obtenidos de cobro efectivo - Focalización en la verificación de los contribuyentes que presentan declaraciones cero - Programa de visitas permanentes a contribuyentes que no reportan transacciones o están omisos - Programa de suspensión del NIT en forma temporal por inactivo. Implementación urgente de la cuenta corriente tributaria
Institucional		- Definición de un sistema permanente de indicadores de las funciones de la SAT y publicación de los valores - Reconversión de la SAT: traslado de recurso humano y presupuesto de áreas menos estratégicas a fiscalización - Fusión de sistemas de riesgo de aduanas y de fiscalización - Evitar la politización institucional

El proyecto oficial de presupuesto 2014 incluye ingresos totales por Q 56,149 millones, entre los cuales se cuenta, entre otros, donaciones por Q 1,324 millones. Esta estimación es fuertemente cuestionada por su posibilidad técnica de logro. Las lecciones de 2013 reflejan, por ejemplo, que las donaciones proyectadas no llegaron a su objetivo de Q 727.4 millones, pues se recaudaron solamente Q 264.7 millones.



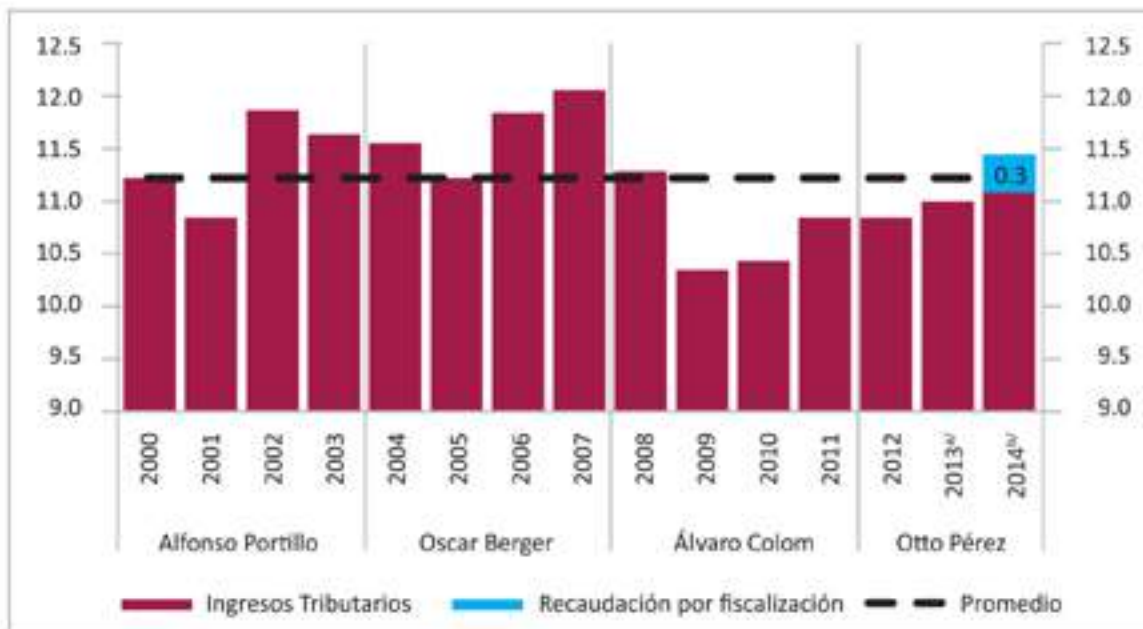
©UNICEF / Guatemala

Se considera que para 2014 los ingresos tributarios podrían representar un 11.1% del PIB, porcentaje incrementable al 11.4 si se cuenta con un plan de fiscalización. Para poner esto en perspectiva, es preciso indicar que la recaudación histórica como porcentaje del PIB refleja un promedio de 11.2%. No obstante, la carga tributaria de 2013 y 2014, después de las reformas fiscales, todavía

se encuentra por debajo del promedio histórico, y es muy inferior a las recaudaciones máximas del 12.1% del PIB alcanzadas en administraciones anteriores. Así, los ingresos que inicialmente se proyectaron para 2013 llegan al 11.8% del PIB, pero se vieron severamente mermados durante el año.

Gráfica 7

Guatemala: ingresos tributarios como porcentaje del PIB (2000-2014)



Fuente: Icofi/Unicef, con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin) para 2013.

^{iv} Estimación de cierre prevista por el Minfin

^v Proyecto de presupuesto 2014

2.3 GASTO TRIBUTARIO

El gasto tributario son los ingresos por impuestos que se dejan de percibir dadas las exoneraciones fiscales, exenciones, deducciones especiales y otras medidas preferenciales estipuladas en la *Constitución Política de la República de Guatemala*, algunas leyes ordinarias y otras políticas económicas previstas por el Estado.

En 2014 se estiman exenciones por un monto de alrededor de Q 19,857.3 millones, mientras en el año anterior se estipularon cerca de Q 18,681.4 millones. Cada una de estas exenciones

llegó a representar el 4.4 y el 4.3% del PIB, respectivamente. Como referencia comparativa, se puede pensar que dichas exenciones podrían subsanar completamente los requerimientos de la deuda pública para el financiamiento de la inversión social en 2014. Pero también puede considerarse que con esos montos podría cubrirse el 73% de los presupuestos asignados a los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, de Educación, de Gobernación y de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Por cada quetzal que el Estado recaude por concepto de impuestos directos en 2014 (el tipo de impuesto con más incidencia en los ingresos de las empresas y de personas con altos ingresos), cerca de cincuenta y tres centavos serán dejados de recaudar debido a estos privilegios.

Tabla 3

Estimaciones de comparación del gasto tributario (2012-2015)

	2012	2013	2014	2015
Directo	Q 24,747.8	Q 9,636.4	Q 10,130.5	Q 10,564.6
Indirecto	Q 8,375.0	Q 9,044.9	Q 9,727.0	Q 10,471.1
Gasto tributario total	Q 33,122.8	Q 18,681.3	Q 19,857.5	Q 21,035.7
Gasto tributario como porcentaje del PIB	8.4%	4.4%	4.3%	4.3
Presupuesto MSPAS, Mineduc, Micivi y Mingob, como porcentaje del PIB	5.9%	6.2%	6.0%	n.d.
Gasto público social, como porcentaje del PIB	7.6%	8.4%	7.9%	n.d.
Inversión directa en niñez y adolescencia, como porcentaje del PIB	3.2%	3.3%	3.1%	n.d.

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Minfin (2013).

2.4 GASTO PÚBLICO

2.4.1 Inversión pública

Los egresos totales del gobierno central para 2014 se estimaron en Q 70,564 millones (Q 3,578.6 millones adicionales a lo de 2013); sin embargo, con la aprobación para el nuevo año del presupuesto anterior, dichos aumentos significan brechas de inversión importantes. Descontando las obligaciones a la deuda pública, los gastos totales del Estado para 2014 se estiman en Q 66,861.5 millones (Q 2,269 millones adicionales al presupuesto vigente en 2013). La mitad de este incremento (calculado en Q 1,235 millones) corresponde al pacto colectivo con el magisterio, una de las obligaciones políticamente más importantes y cuantiosas por afrontar en

2014, y que no se encuentra presupuestada en su totalidad en el presupuesto aprobado. Sin embargo, el presupuesto aprobado para 2014 es aún menor, con unos gastos totales de Q 64,591.7 millones (lo mismo que fue aprobado en 2013).

Las variaciones más severas (aumentos que ahora se revierten) serán visibles en el Ministerio de Educación (Mineduc), entidad que deberá hacer frente al pago de remuneraciones, sin incursionar en reducciones de otras inversiones asociadas con la distribución de textos, alimentación escolar o mantenimiento de infraestructura. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), que de por sí presentó muy baja ejecución en 2013, también afrontará problemas en aquellas de sus ejecuciones asociadas con transferencias condicionadas. Se espera, además, que los aumentos que ahora tenían las secretarías sirvan en parte para amortiguar gastos de otras instituciones, vía transferencias corrientes.

Tabla 4

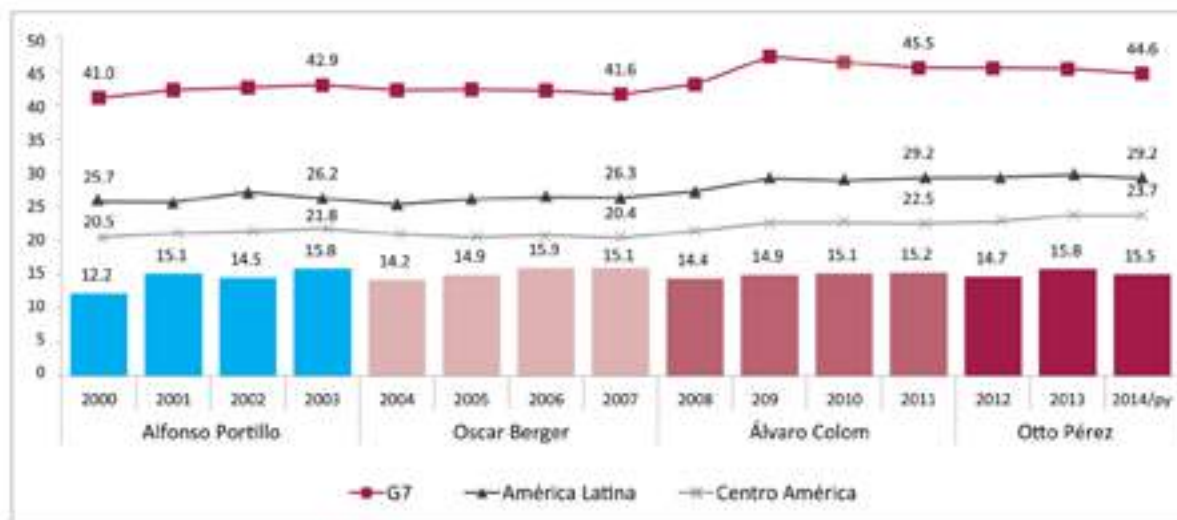
Brechas generadas entre el presupuesto aprobado y el no aprobado (2014)

Brechas generadas entre el presupuesto aprobado y rechazado, 2014

Institución	2014 (2013)	2014	Variación	Como porcentaje del PIB	
	Aprobado	No Aprobado		Apr.	% Apr.
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,757.70	1,826.30	68.6	0.40%	0.40%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	208.4	154.9	-53.5	0.00%	0.00%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	5,884.70	5,549.90	-334.8	1.40%	1.20%
Ministerio de Cultura y Deportes	442.7	472.4	29.8	0.10%	0.10%
Ministerio de Desarrollo Social	1,440.40	1,784.00	343.6	0.30%	0.40%
Ministerio de Economía	348.7	447.2	98.5	0.10%	0.10%
Ministerio de Educación	10,744.80	12,322.20	1,577.30	2.50%	2.70%
Ministerio de Energía y Minas	126.1	93.1	-33	0.00%	0.00%
Ministerio de Finanzas Públicas	349.5	309.9	-39.6	0.10%	0.10%
Ministerio de Gobernación	4,428.70	4,403.30	-25.4	1.00%	1.00%
Ministerio de la Defensa Nacional	2,037.90	2,078.70	40.8	0.50%	0.50%
Ministerio de Relaciones Exteriores	421.2	422.2	1	0.10%	0.10%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	5,111.60	5,111.70	0.1	1.20%	1.10%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	627.2	654.4	27.2	0.10%	0.10%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	21,733.00	22,551.10	818.1	5.10%	4.90%
Presidencia de la República	207.6	248	40.4	0.00%	0.10%
Procuraduría General de la Nación	57.6	73.4	15.8	0.00%	0.00%
Secretarías	2,123.50	1,362.60	-760.9	0.50%	0.30%
Servicios de la Deuda Pública	8,934.10	10,698.80	1,764.70	0	0
Total general	66,985.40	70,564.00	3,578.60	0.2	0.2

Fuente: icefi/Unicef, con base en datos del SicoIn para 2013.

Gasto público como porcentaje del PIB para Guatemala y otras regiones seleccionadas (2000-2014)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín para 2013.

Con el presupuesto de 2014 basado en los rubros presentados para el año anterior, se espera que la participación de la inversión pública con respecto al PIB retroceda al punto más bajo desde 2007, sobre todo si no se realizan ampliaciones al presupuesto durante el año en cuestión. Se esperaría, además, que los niveles de ejecución se mantengan muy por debajo del promedio de 94.5%, tal como sucedió en 2013, con una ejecución prevista por el Minfin del 91.4%. Ello, debido a los potenciales atrasos del Congreso en la aprobación de los bonos y los préstamos externos todavía sin identificar.

2.4.2 Compromisos ineludibles de gasto en 2014

Debido a que el presupuesto de 2014 toma como base las inversiones monetarias del año anterior, varias ejecuciones vitales en los rubros de inversión social podrían ser obviadas, pese a que existe una demanda incremental de servicios públicos en la medida en que la población de

niños, niñas y adolescentes sigue aumentando, y los precios de los productos y servicios crecen (lo que, obviamente, requiere mayor presupuesto para comprar la misma cantidad de productos). Icefi y Unicef consideran fundamental que, a pesar de haberse aprobado el presupuesto de 2014 sobre la base del presupuesto del año anterior, es necesario realizar readecuaciones al presupuesto aprobado que permitan blindar algunas de las inversiones sociales de más alto impacto en la mortalidad, morbilidad, nutrición y cobertura educacional de la niñez y adolescencia. En síntesis, la propuesta de blindaje de aquellos rubros vitales de inversión social se presenta en la tabla 5.

Hay otros gastos que son ineludibles para el Estado que, pese a la existencia de un presupuesto aprobado menor, necesitan ser devengados (incluyendo, entre otros, el incremento del pacto colectivo al magisterio, por Q 1,235 millones, así como Q 1,765 millones de incremento en el servicio

Tabla 5

Inversión en niñez y adolescencia propuesta para 2014: blindajes de supervivencia

Concepto	2013
MSPAS: prevención de la desnutrición crónica y prevención de la mortalidad materna y neonatal	Q 218.0
Mineduc: servicios auxiliares de la educación (útiles escolares, valijas didácticas, textos y alimentación escolar)	Q 209.0
Mineduc: mantenimiento y reparación de edificios (para todos los ciclos educativos)	Q 243.0
Sub-total blindaje	Q 670.0
Mineduc: Pacto Colectivo con el magisterio	Q 1,235.0
Total compromisos de gasto con la niñez y la adolescencia	Q 1,905.0

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín para 2013.

a la deuda pública). Entre estos compromisos se estiman los aumentos en las cuentas pasivas y remuneraciones de los funcionarios públicos (para los doctores, abogados, enfermeras, maestros, etc.) y los servicios a la deuda pública, los cuales aumentan a pesar de que no se aprobara su incremento. Otros compromisos, tales como aquellos estipulados en los *Acuerdos de Paz* y en los aportes constitucionales (como el 5% asignado a la Universidad de San Carlos de Guatemala) varían según la recaudación de algunos impuestos específicos, y son también ineludibles.

Según las estimaciones correspondientes, de cada quetzal estimado para los ingresos totales (sin incluir financiamiento) alrededor de un quetzal con siete centavos ya están comprometidos por el Estado.

2.4.3 Gasto público social

Una de las consideraciones más importantes a observar con respecto a las ejecuciones de los años anteriores es la recuperación potencial que se estaba visualizando en el gasto público social, cuya fuerte caída, a finales de la última administración y principios de la actual, generó

Tabla 6

Rigideces del gasto público estimadas para 2014

Variables	Presupuesto	Como porcentaje	
		Ingresos corrientes	PIB
Ingresos			
Ingresos corrientes	56,139.5	100.0%	13.2%
Ingresos tributarios	52,106.1	92.8%	12.3%
Ingresos no tributarios	4,033.4	7.2%	0.9%
Compromisos de gasto en 2014			
Total compromisos de gasto	59,813.6	106.5%	14.1%
Aportes por IVA-Paz	9,308.6	16.6%	2.2%
Aportes constitucionales	5,993.9	10.7%	1.4%
Compromisos de gasto sobre impuestos específicos	2,313.8	4.1%	0.5%
Ministerio de la Defensa (Acuerdo Gubernativo 216-2011)	1,403.4	2.5%	0.3%
Deuda pública	10,698.8	19.1%	2.5%
Remuneraciones	18,979.2	33.8%	4.5%
Clases pasivas	4,277.0	7.6%	1.0%
Aportes institucionales con ingresos corrientes	6,839.0	12.2%	1.6%
Saldo (Ingresos - egresos)	-3,674.1	-6.5%	-0.9%
Relación compromiso de gasto / Ingresos tributarios		1.07	

Fuente: Iceli/Unicef, con base en datos del Mirflin para 2013.

Nota: la deuda pública, las remuneraciones y las clases pasivas se calcularon según la evolución de dichos gastos en 2014. Los demás fueron estimados según el presupuesto aprobado en 2013 y los ingresos estimados por impuestos.

gran preocupación por los potenciales efectos que esto tendría en los indicadores de desarrollo humano del país. La recuperación estimada en 2013 (al menos en cuanto al presupuesto vigente, no en cuanto al ejecutado, del que se espera una eficiencia de solo el 91.4% de ejecución) fue vista con beneplácito, tanto por la mejor asignación de algunos recursos prioritarios para la salud, educación, servicios de protección social y urbanización (sanidad y acceso al agua), como por los mayores recursos provenientes de la reforma fiscal efectuada en 2012, que elevaron

el indicador al 8.3% del PIB. El presupuesto que regirá en 2014 presenta, sin embargo, una caída preocupante, consecuencia de las menores inversiones asignadas a los servicios de salud, infraestructura y seguridad, así como del menor peso relativo de la inversión social total con respecto a la producción del país. La estimación respectiva posiciona al gasto público social en un 7.9% del PIB en 2014. Los blindajes propuestos, que incluyen el pacto colectivo con el magisterio, tendrían el efecto de atenuar las inversiones contenidas en el gasto público social,

manteniéndolo en un 8.3% del PIB. Se considera que, aunque el impacto de este blindaje no necesariamente se transforme en una mejor calidad de vida de la niñez y la adolescencia, al menos podría sufragar de manera alternativa las mermas de la inversión estimada, mientras se recuperan las asignaciones para 2015. Varias de las asignaciones ahí contempladas podrían, por ejemplo, generar una estabilización de los índices de morbi-mortalidad neo natal y materna, así como de desnutrición crónica de menores de 5 años.

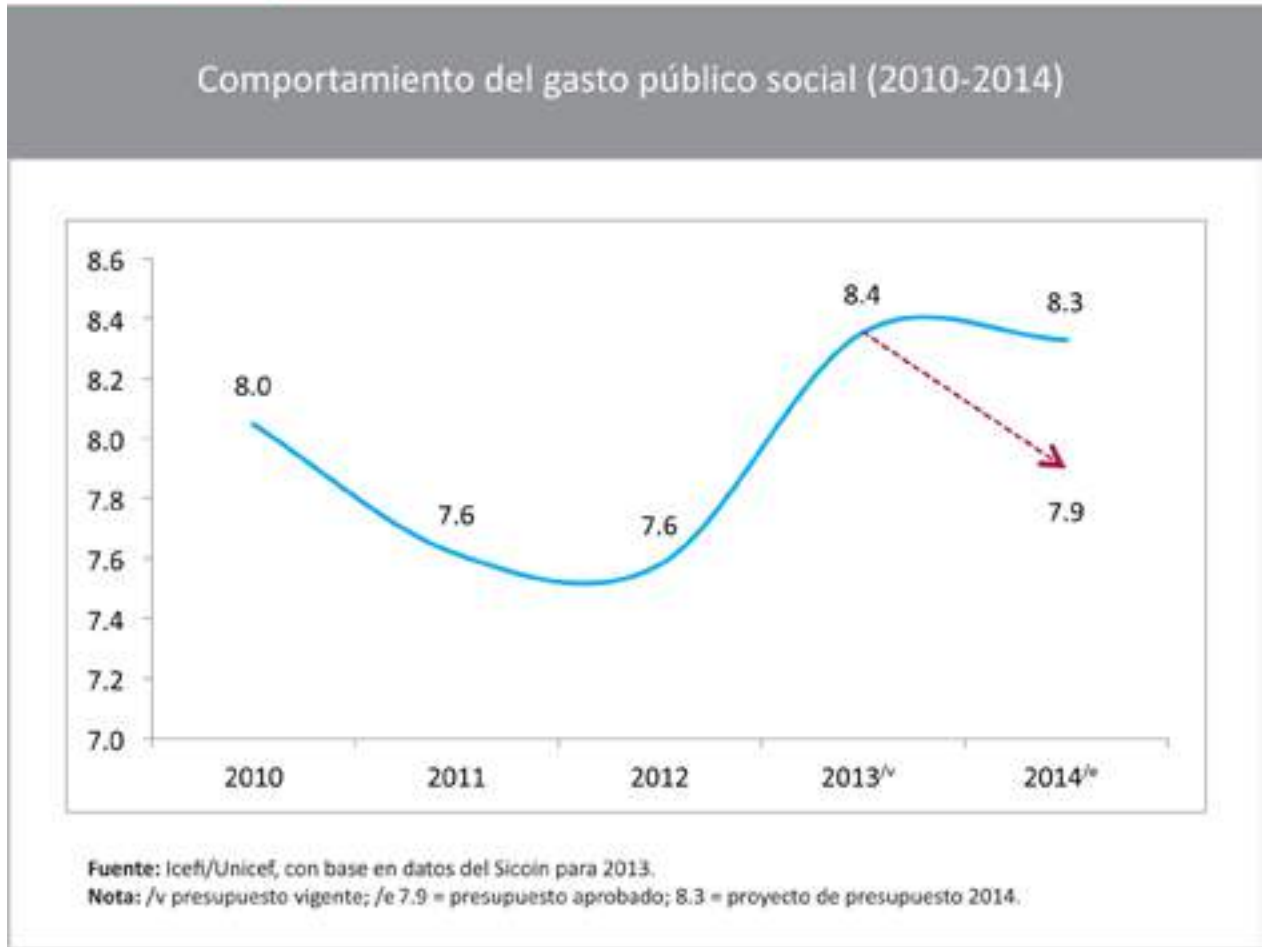
Se calcula que en 2013 el déficit fiscal cerrará en el objetivo institucional de -2.2% del PIB (Q 9,526.5 millones); sin embargo, esto puede ser atribuido, en gran medida, a la pobre ejecución que se espera de las inversiones estipuladas (una ejecución del 91.4%, según el Minfin).



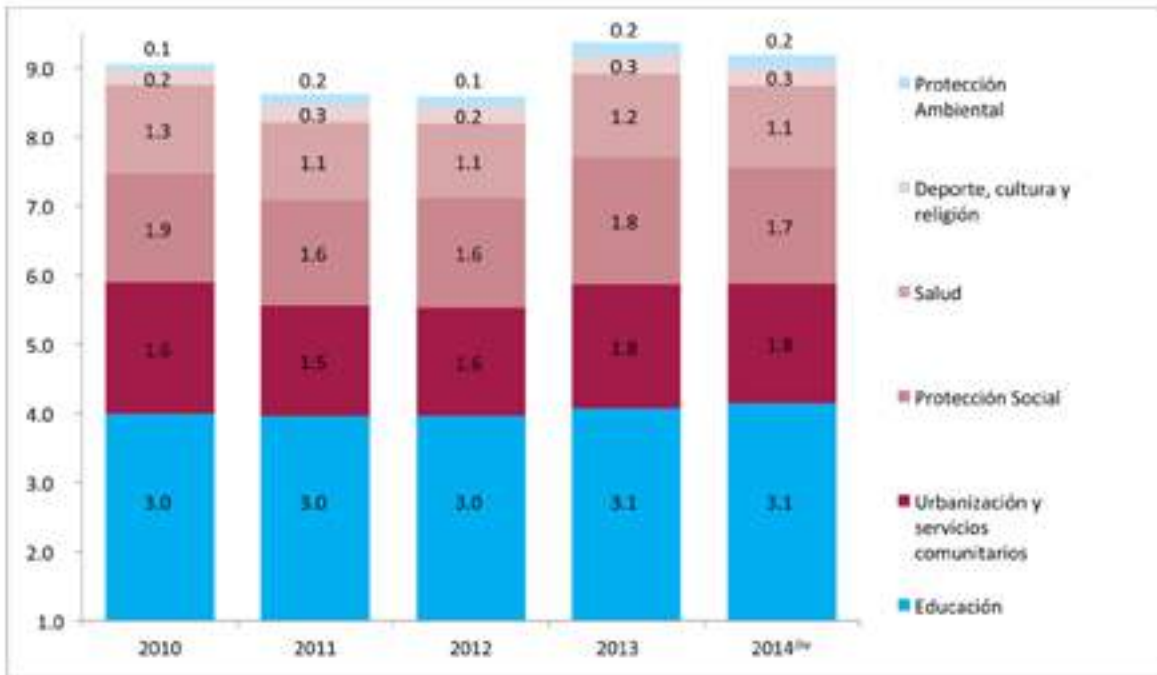
©UNICEF / Guatemala

La caída de los ingresos a Q 49,332 (de los Q 54,025.2 millones contemplados inicialmente) estimaba, por el contrario, una brecha de Q 15,258.8 millones (3.59% del PIB), la peor en toda la línea de tiempo desde 2007. Para 2014 el endeudamiento esperado se calcula entre 2.3 y 2.4% del PIB, si las estimaciones de los ingresos proyectados se cumplen y no se realizan cambios en el techo presupuestario.

Gráfica 9



Composición del gasto público social (2010-2014)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin para 2013.

Nota: ^{1m} presupuesto aprobado más inversiones que se considera necesario blindar.

2.5 DÉFICIT FISCAL Y DEUDA PÚBLICA

Lo interesante del déficit de 2014 es, sin embargo, su financiamiento: para 2013, un 57.4% fue financiado con endeudamiento externo de bajo costo, mientras que para 2014, de los Q 10,712.6 millones estimados, un 16.6% sería financiado mediante este tipo de fuente. De conformidad con el proyecto de presupuesto, la mayor parte del déficit se planea financiar con colocaciones internas, las cuales suman un 81.8% del déficit estimado. En general, los préstamos a bancos internacionales otorgan tasas de interés menores a plazos mayores, mientras el financiamiento interno, mediante Bonos del Tesoro, generalmente presenta tasas

de interés más altas y a plazos más cortos. En sí, son cuestionables las razones por las cuales los préstamos internacionales de bajo costo no están siendo contemplados por el Estado, dados los impactos de la deuda interna con respecto a la competencia que esta genera con la inversión privada (el efecto *crowding out*: desplazamiento de inversión y disminución de empleo).

Entre la deuda externa a financiar, el proyecto de presupuesto presentaba Q 974.4 millones que serían contratados con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); Q 1,287.7 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Q 793.2 con el Banco de Desarrollo de Brasil; Q 596.1 con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); y Q 425.9 con otros organismos. Se duda, sin embargo, que dichos préstamos estén disponibles de manera inmediata, dado



©UNICEF / Guatemala

que el desembolso con el BIRF (por USD 200 millones) se realizó hasta noviembre de 2013 y todavía estaba en ejecución en diciembre, con posibilidades de ser prorrogado para su ejecución en 2014. Así las cosas, el desembolso del BID por USD 237 millones, esperado en diciembre de 2013, todavía estaba en debate, dado que su aprobación sucedió mediante una posible ilegalidad ocurrida en la interferencia a la interpelación del Ministro de Cultura y Deportes en el Congreso de la República.



PRESUPUESTO 2014 ENFOCADO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

3

PRESUPUESTO 2014 ENFOCADO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA



©UNICEF / Guatemala

3.1 RECONFIGURACIÓN PRESUPUESTARIA

Es muy escaso el margen de maniobra que puede realizarse para readecuar fondos sin perjudicar otras ejecuciones con impacto en el gasto público social (GPS) y en los rubros de seguridad y justicia. Resulta aún más incoherente honrar el pacto al magisterio haciendo reducciones en otras ejecuciones del Mineduc, con efectos

negativos en la cobertura y calidad educativa, o en la misma calidad de vida de los estudiantes. Haciendo frente al crecimiento poblacional en la niñez y la adolescencia y, a la vez, tratando que la no aprobación del nuevo presupuesto no afecte severamente las metas de mortalidad, nutrición y educación, se proponen aquí algunas readecuaciones al presupuesto 2014 que totalizan Q 1,905.0 millones, monto que incluye el compromiso de dignificación del magisterio, por Q 1,235 millones.

Gráfica 11

Guatemala: composición de blindaje de supervivencia para la niñez y adolescencia (2014)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin para 2013.

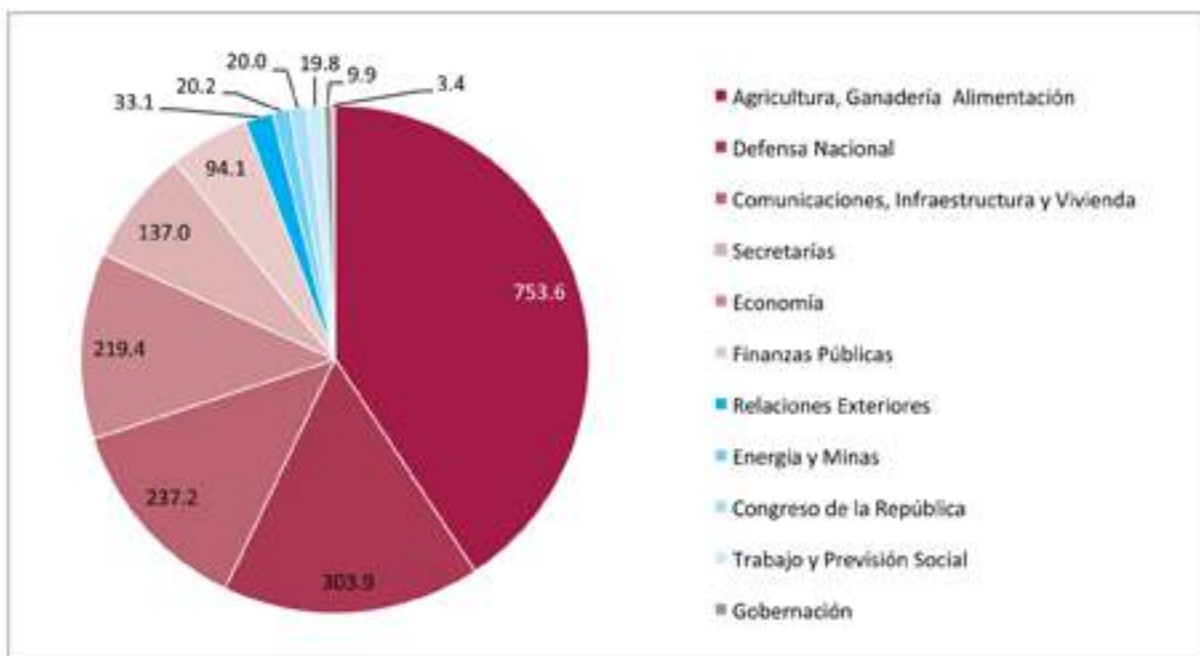
Estos blindajes, por una parte, no presuponen una ampliación del techo presupuestario, aunque sí impactarán en la ejecución de algunos rubros importantes para el funcionamiento de ciertos ministerios. Entre ellos, algunos rubros de consultorías, gastos en papel, teléfono, impresiones, viáticos al exterior, divulgación de información y algunos programas con bajo potencial de impacto en el desarrollo humano sostenible.

Una consideración importante en estas readecuaciones es que en ellas se ha respetado la limitante de no realizar transferencias entre gastos de inversión y gastos corrientes, prohibida por la Ley Orgánica del Presupuesto, artículo 32.

Las readecuaciones obedecen a transferencias de gastos corrientes entre instituciones, de las cuales la mayor parte se identificó a raíz de potenciales transferencias provenientes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga), por Q 753.6 millones; el Ministerio de Energía y Minas (MEM), por Q 303.9 millones; el Congreso de la República, por Q 237.2 millones; varias secretarías, por Q 219.4 millones; y el Ministerio de Economía (Mineco), por Q 137 millones, entre otras. Dichas asignaciones no son de carácter obligatorio, pero presentan un posible escenario que asegura las inversiones en niñez y adolescencia más significativas para 2014, sin interferir en el pago del pacto colectivo con el magisterio.

Gráfica 12

Readecuaciones posibles para garantizar el blindaje de la inversión en niñez y adolescencia en 2014: propuesta inicial



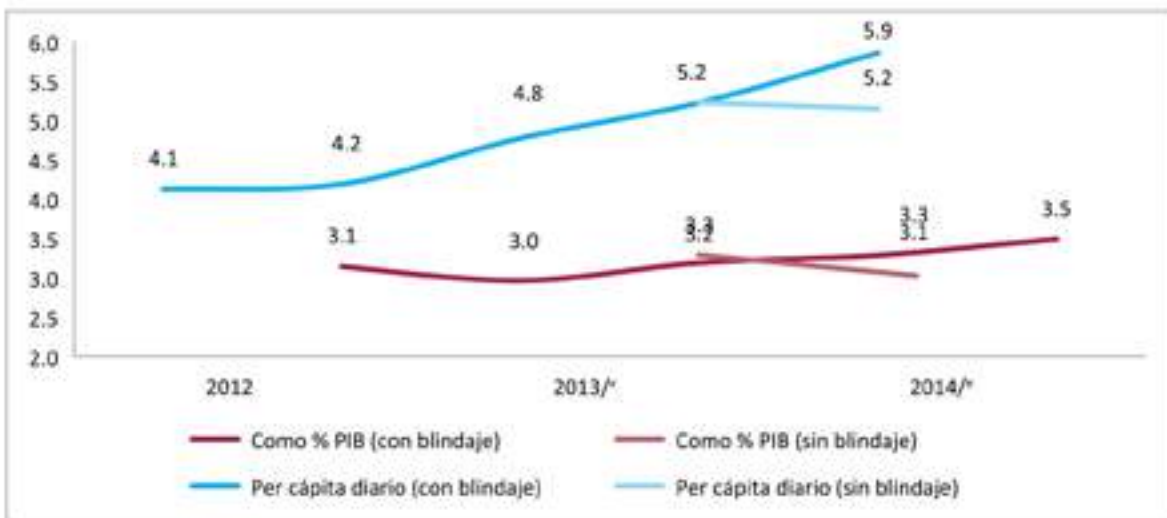
Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin para 2013.

De ejecutarse la readecuación estimada, la inversión directa en niñez y adolescencia podría mantenerse en un 3.5% del PIB en 2014, porcentaje aún mayor que el ejecutada en 2013, que era del 3.3%. Esto, por supuesto, involucra el incremento salarial al magisterio que no necesariamente generará un incremento en la calidad de vida de la niñez y la adolescencia, como se discutirá más adelante. Sin embargo, de no realizarse el blindaje se estima que la inversión caerá a un 3.1% del PIB, aún por debajo de lo observado en 2012. Esto significa que el Estado de Guatemala estaría invirtiendo alrededor de Q 5.2 diarios por niño, niña y adolescente (inversión directa) de no realizar el blindaje, pero tendría la potencialidad de incrementar dicho

gasto a uno de los montos más altos desde el inicio de la administración actual, llegando hasta Q 5.9 diarios. La preponderancia de la niñez y la adolescencia como sujetos prioritarios de inversión será definida, entonces, por las acciones que en este sentido se ejecuten en 2014. En este documento se plantean opciones que permitirían salvaguardar la vida de este importante segmento poblacional.

Gráfica 13

Proyecciones y estimaciones de la inversión directa en niñez y adolescencia, con blindaje y sin blindaje (2012-2014)



Fuente: Iceli/Unicef, con base en datos del SicoIn para 2013.
 Nota: /* Presupuesto vigente a septiembre de 2013. /* Presupuesto estimado.

3.2 COMPOSICIÓN INSTITUCIONAL DEL GASTO DIRECTO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

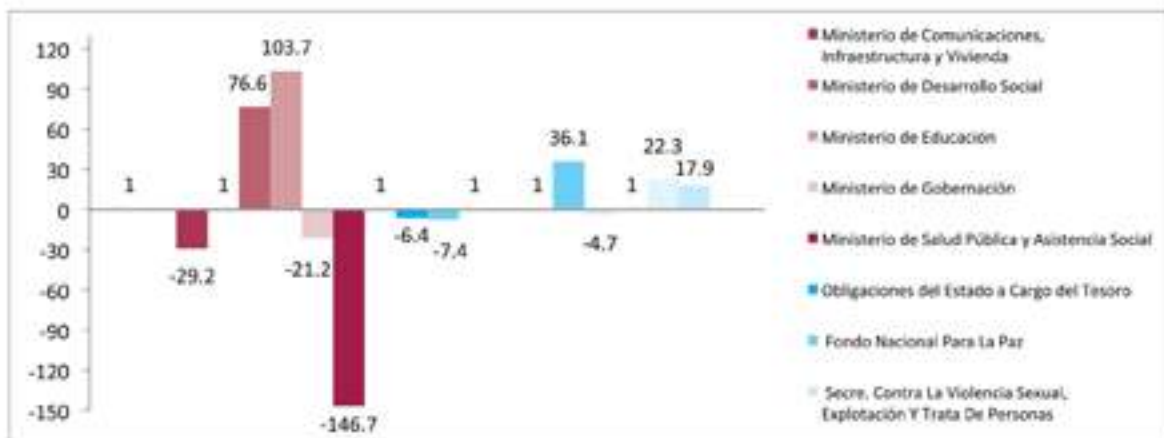
De no ejecutarse los blindajes dirigidos a aumentos en el presupuesto del Mineduc (por Q 1,687 millones) y del MSPAS (por Q 218 millones), que aumentarían el presupuesto para 2014 significativamente, parecería que el presupuesto disponible en dicho año se mantendrá similar al vigente en 2013. Sin embargo, existieron muchas readequaciones entre ministerios e instituciones en este último año mencionado que impactaron negativamente en las inversiones directas en niñez y adolescencia, por un monto neto de Q 45 millones. Entonces, al comparar el presupuesto aprobado para 2014 con las últimas actualizaciones del presupuesto vigente en 2013 (que visualizan las modificaciones realizadas durante el año), es notorio que el MSPAS enfrentará en 2014 un desfinanciamiento de su

inversión directa en niñez, por Q 146.7 millones; mientras, el Micivi contará con Q 29.2 millones menos, lo cual es una reducción similar a la del Mingob, por el orden de los Q 21.2 millones. A su vez, el Mineduc empezaría con Q 103.7 millones más de lo que se estimó finalmente para esta cartera, al igual que el Mides, que vería Q 76.6 millones más. A la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán) se le reincorporarán Q 17.9 millones que le habían sido sustraídos.

Las variaciones en la inversión en niñez y adolescencia, sin embargo, son significativas en relación con su potencial, sobre todo cuando se compara la evolución que estas tienen en relación con el PIB. Así, aun cuando el presupuesto vigente en 2013 es relativamente menor al aprobado para 2014 (en sí, el inicialmente aprobado para 2013), suponía una inversión en niñez y adolescencia de 3.3% del PIB, mientras que el presupuesto ligeramente mayor aprobado para 2014 significaría tan solo un 3.1% del PIB. Los aumentos en la cantidad de

Gráfica 14

Variaciones absolutas (en millones de quetzales) en asignaciones ministeriales asociadas a la niñez y adolescencia para 2014



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoim para 2013.

niños, niñas y adolescentes conllevan, además, un deterioro de la inversión per cápita dirigida hacia este segmento poblacional, que en 2013 se estimaba en Q 1,906.5 anuales (o Q 5.22 diarios), pero que en 2014 se calcula en Q 1,880.7 (o Q 5.15 diarios) si no se realizan adecuaciones al presupuesto. El Índice de Focalización (IF) tuvo un desvío positivo, ya que el presupuesto inicial para 2013 (aprobado 2014) mantenía inversiones mayores dirigidas a la niñez y la adolescencia que el presupuesto vigente con modificaciones. En general, se puede esperar un IF de 83.6 en 2014, versus un 82.9 alcanzado en 2013. Estos IF son, sin embargo, todavía indicativos de

la priorización de la inversión pro adulto del gasto social, el cual, con las recomendaciones sugeridas por el Icefi y Unicef para 2014, podría aumentar a un más cercano 88.8.

Tal como ha sucedido hasta el momento, las inversiones directas en niñez y adolescencia se siguen manteniendo concentradas en un 76.2% en el Mineduc; un 9.1% en el Mides (debido a las transferencias condicionadas); un 4.9% en el MSPAS; y un 9.1% en ejecuciones varias de todas las secretarías y en las Obligaciones a Cargo del Tesoro.

Tabla 7

Comparación de la composición institucional del gasto para los presupuestos 2013-2014 asociados a niñez y adolescencia:

Institución	2013 Vigente	2014 Aprobado	2014 Icefi
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	24.2	25.7	25.7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	1.3	1.3	1.3
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	71.5	42.3	42.3
Ministerio de Cultura y Deportes	-	-	-
Ministerio de Desarrollo Social	1,203.6	1,280.2	1,280.2
Ministerio de Educación	10,568.2	10,671.9	12,358.9
Ministerio de Gobernación	53.2	32.0	32.0
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	831.3	684.6	902.6
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.5	0.8	0.8
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	594.5	588.1	588.1
Procuraduría General de la Nación	18.5	11.1	11.1
Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán	0.7	-	-
Consejo Nacional de la Juventud	10.0	10.0	10.0
Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco	1.7	3.0	3.0
Fondo Nacional para la Paz	131.4	167.5	167.5
Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	13.1	8.4	8.4
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia	194.4	196.0	196.0
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	152.3	174.6	174.6
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional	92.6	110.5	110.5
Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	5.2	5.3	5.3
Total general	13,968	14,013	15,918

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin para 2013.

Tabla 8

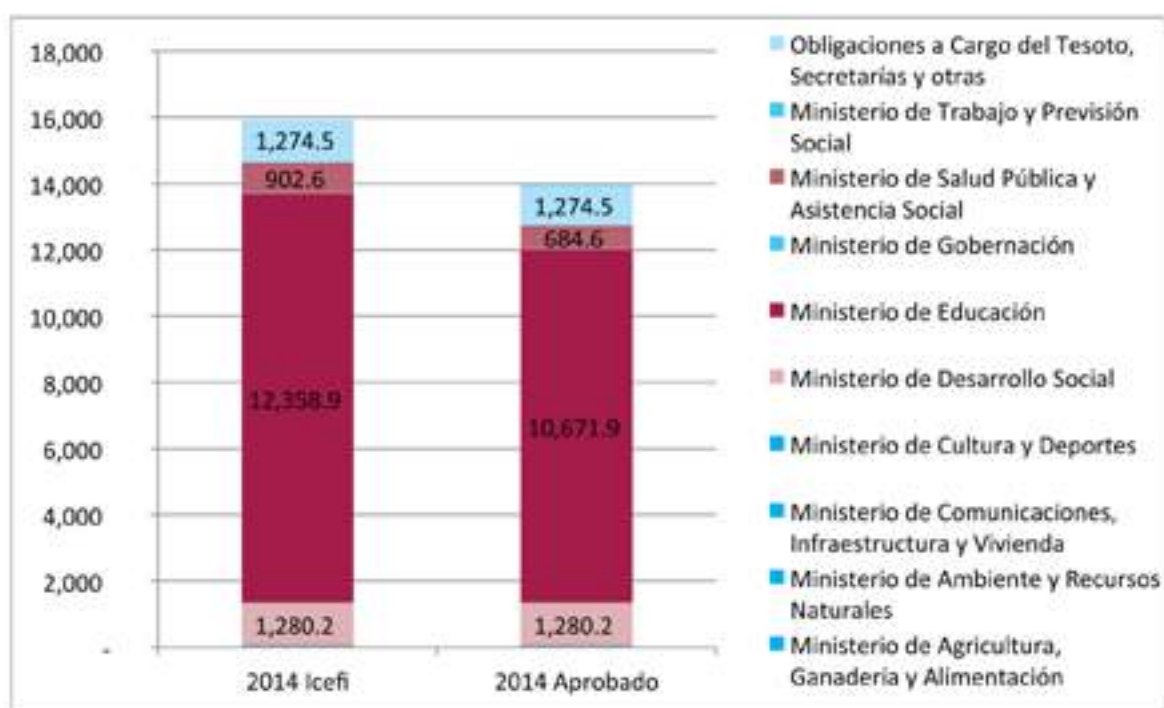
Guatemala: principales indicadores del gasto directo en niñez y adolescencia (2013-2014)

	2013 Vigente	2014 Aprobado	2014 Icefi
Como porcentaje del PIB	3.3%	3.1%	3.5%
Como porcentaje del presupuesto total (aprobado)	21.7%	20.9%	23.8%
Índice de Focalización	82.9	83.6	88.8
Inversión anual per cápita (quetzales corrientes)	1,906.5	1,880.7	2,136.3
Inversión diaria per cápita (quetzales corrientes)	5.22	5.15	5.85

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin para 2013.

Gráfica 15

Diferencias en la composición institucional del gasto entre el presupuesto aprobado y el recomendado (2014) asociado a niñez y adolescencia.



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin para 2013.

3.3 RESULTADOS Y METAS ESPERADAS

3.3.1 Educación

Entre las inversiones cuya preservación se considera importante para 2014 se encuentra el pacto colectivo con el magisterio. Políticamente, este fue el resultado de negociaciones sectorizadas inclusive dentro del sindicato de maestros, y que pueden ser criticables, pero que por sus efectos finales en el proceso de dignificación de la carrera magisterial se considera importante respetar. El Mineduc tiene, sin embargo, la responsabilidad sustancial de traducir esta inversión en impactos significativos para la niñez y la adolescencia, pues debe vincular dichos aumentos con una gestión por resultados en el caso de cada uno de los maestros beneficiarios. Parte de esto conlleva en forma paralela la readequación de algunos indicadores de impacto, entre ellos el de *promoción estudiantil* utilizado por el Mineduc en la actualidad y referido al porcentaje de estudiantes que aprueba y pasa de grado.

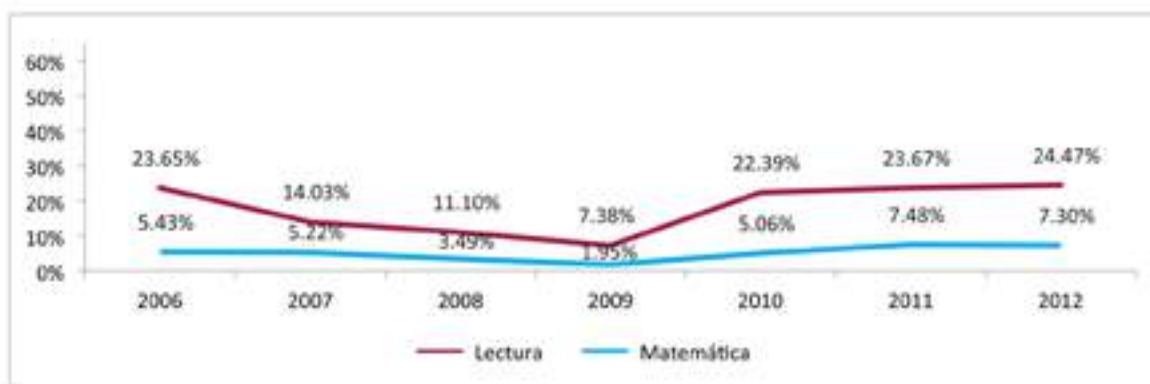


©UNICEF / Guatemala

Este indicador debe estar asociado con niveles reales de aprendizaje del estudiantado. Resultados de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (Digeduca) de 2013 presentan, en este sentido, un panorama en el que desde 2006 se visualiza la incapacidad del Mineduc de elevar las tasas de aprobación de los graduandos con respecto a sus evaluaciones en matemática y lectura, en más del 7.5 y el 24.5%, respectivamente. Aunque se ha visto una mejora a partir de 2010 y 2011, con un lamentable estancamiento en 2012, las tasas actuales de logro en ambas evaluaciones son altamente incompatibles con el desarrollo de capacidades humanas de formación.

Gráfica 16

Tasas de logro de graduandos en las evaluaciones de lectura y matemática (2006-2012)



Fuente: Icefi/Unicef, con datos de la Digeduca para 2013.

Tabla 9

Matriculación del sector oficial por nivel académico (2007-2012) y metas para 2014

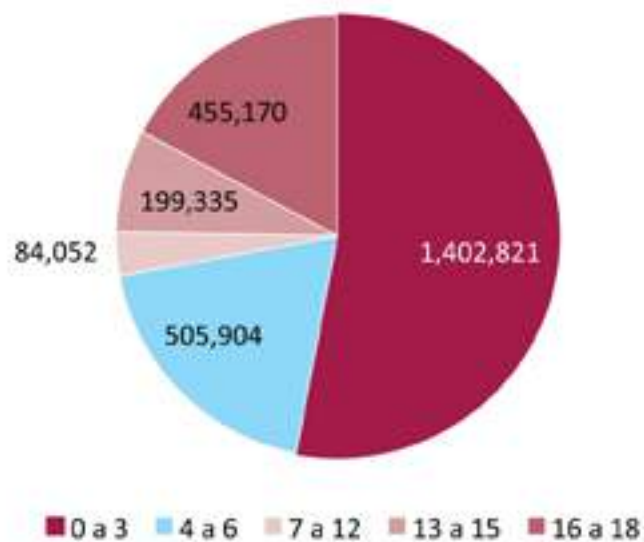
Nivel	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ^a	2014 ^b
Preprimaria	362,944	385,471	496,456	491,978	481,109	450,561	457,691	447,287
Primaria	2,163,164	2,212,327	2,383,862	2,380,957	2,371,468	2,282,337	2,298,025	2,217,070
Ciclo básico	159,851	167,018	240,799	307,784	336,112	336,163	304,862	317,850
Ciclo diversificado	50,370	49,704	64,255	84,303	91,496	93,220	95,916	93,953

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la plataforma web Business Objects, para 2013.

Nota: ^a metas del presupuesto aprobado para 2013; ^b metas del proyecto de presupuesto de 2014.

Gráfica 17

Estimación de niños, niñas y adolescentes fuera del sistema educativo (2014)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Mineduc y la plataforma web Business Objects.

Las metas de matriculación siguen deteriorándose significativamente desde finales de 2011 y principios de 2012. Aun cuando el número de niños y niñas en edad escolar sigue en aumento, llama la atención que el Mineduc, en el proyecto de presupuesto de 2014, planificó la inscripción de 10,404 niños y niñas menos que en 2013, tan solo en pre primaria. Más problemática es la meta para primaria, con 80,955 niños y niñas que serán sistemáticamente dejados fuera del sistema educativo, en adición a otros 1,963 adolescentes identificados en diversificado. Tan solo en el nivel básico se estimó un aumento de 12,988 alumnos y alumnas; sin embargo, esta meta ni siquiera contempla una recuperación de la disminución en matriculación planificada de 2012 a 2013, que reducía el número de la inscripción en dicho nivel en 31,301 niños y niñas. Lo realmente preocupante es visualizar que las metas de matriculación para pre primaria y primaria más altas desde hace 8 años son aquellas de 2009. Para el ciclo básico, al

menos el año 2011 sentó bases en las cuales la matriculación se ha mantenido estancada.

Las cifras de niños, niñas y adolescentes que en la actualidad son excluidos del sistema educativo son alarmantes. De seguir la cobertura actual, cerca de 1.4 millones de NNA no logran recibir educación inicial; 505,900 no reciben educación pre primaria; 84,052 ya están fuera de primaria; 199,300 no entran en básicos, y cerca de 455,200 nunca tienen acceso a educación diversificada. El Mineduc se enfrenta en 2014 con un escenario en el que, por mandato constitucional,⁵⁰ 2.6 millones de niños, niñas y adolescentes deben ser atendidos para procurar su formación integral, de calidad y con acceso cercano. No obstante, la cobertura educativa para lograr este mandato está empeorando severamente.

Este panorama presenta importantes interrogantes acerca del porqué mayores inversiones en la educación están asociadas

Tabla 10

Metas seleccionadas de servicios auxiliares a la educación (2013-2014)

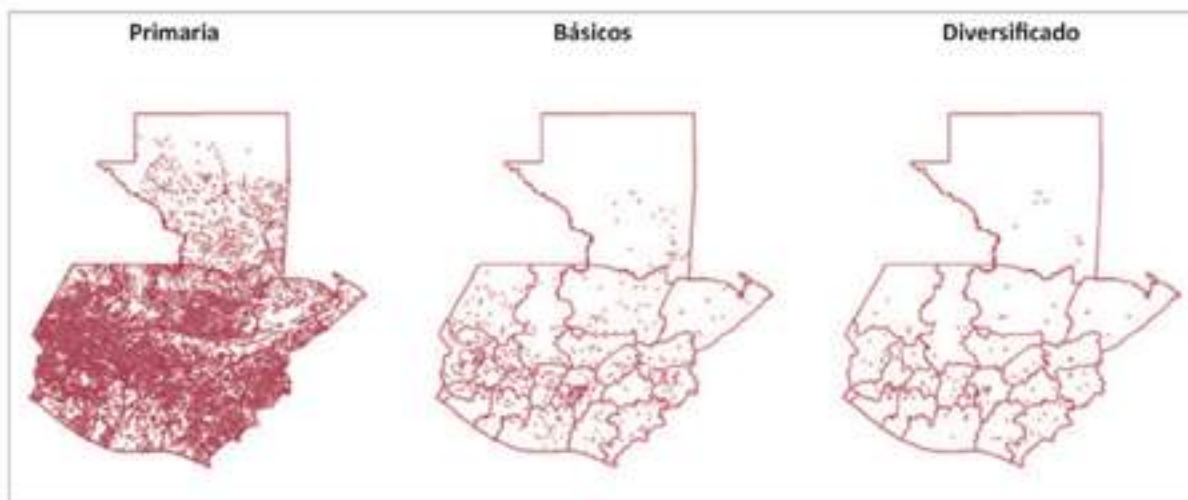
Descripción	Unidad	2013	2014	Variación
Dotación de Útiles Escolares				
Educación Escolar de Preprimaria	Personas	458	452	-5
Educación Escolar de Primaria	Personas	2,298	2,206	-92
Dotación De Valija Didáctica				
Educación Escolar de Preprimaria	Personas	30	18	-12
Educación Escolar de Primaria	Personas	94	84	-10
Provisión De Textos Escolares				
Educación Escolar de Primaria	Documento	896	1,956	1,060
Alimentación Escolar Preprimaria				
Consumo Adecuado De Alimentos	Personas	458	452	-6
Alimentación Escolar Primaria				
Consumo Adecuado De Alimentos	Personas	2,298	2,206	-92

Fuente: Icef/Unicef con datos del Presupuesto Aprobado 2013 y Proyecto de Presupuesto 2014.

⁵⁰ Artículo 74 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Figura 1

Acceso a la educación: distribución geográfica de establecimientos, por nivel educativo (2013)



Fuente: Icel/Unicef, con base en el Sistema Nacional de Información Territorial (Snit), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), y «Estadísticas educativas» del Mineduc.

con disminuciones simultáneas en las metas de atención a niños y niñas. Aunque es importante establecer remuneraciones adecuadas para los maestros y maestras, el Estado no puede ceder a presiones sectoriales sin efectuar, de manera paralela, inversiones físicas dirigidas a la extensión de la cobertura educativa (especialmente de básico), a mayores inversiones en servicios auxiliares (valijas didácticas, textos y alimentación escolar, entre otros), a la mejora en la planificación por impacto y ejecución de las transferencias condicionadas, y a la reestructuración de la gestión por resultados relacionada con mejoras salariales. Sin todo ello, el presupuesto para la educación se convertirá simplemente en un subsidio de alta categoría para un magisterio que de manera incremental irá quedándose sin alumnos y alumnas, y con resultados educativos deplorables, de la más baja categoría en Latinoamérica.

A pesar de las amplias brechas, en especial en lo que respecta a educación básica y diversificada, el Gobierno actual tiene un préstamo por USD

80 millones con el BID, del cual solo se ha ejecutado el 67.5%. El plazo de vencimiento de este préstamo es el 31 de diciembre de 2013.

3.3.2 Salud y nutrición

Muchas metas serán obviadas en 2014 debido a la falta de asignación de fondos para su cumplimiento. Esto tendrá amplios impactos negativos en la vida de muchas madres, niños, niñas y adolescentes. Por ello, debe darse especial atención a algunas metas programáticas con repercusión directa en la desnutrición crónica de niños y niñas menores de 5 años, y en la prevención de la mortalidad materna e infantil. El presupuesto aprobado para 2014 otorgaría una asignación de Q 399.9 millones a la inversión en la lucha contra la desnutrición, monto que ya era insuficiente a finales de 2013 (dada la ampliación de Q 79.6 millones solicitada) y que, por lo tanto, en 2014 debiera incrementarse en unos Q 201.4 millones para lograr que, al menos, se realice el monitoreo de 329,800 niños y niñas menores de 5 años; que se lleve a cabo unas 256,400

Tabla 11

Asignaciones de blindaje en salud y nutrición propuestas para 2014

Programa	2013		2014	Brecha
	Aprobado	Vigente	Recomendado	
Prevención de la desnutrición crónica	399.9	479.5	601.3	201.4
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	264.0	303.7	281.5	17.5
Total	663.9	783.1	882.7	218.9

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del presupuesto aprobado para 2013 y del proyecto de presupuesto para 2014.

Tabla 12

Metas en riesgo incorporadas al blindaje propuesto por el Icefi y Unicef para 2014

Prevención de la desnutrición crónica:		Q 201.4 millones
329,857 menores de cinco años monitoreados	256,420 suplementaciones con nutrientes a mujeres en edad fértil	685,500 manejos específicos de casos de infecciones respiratorias agudas en menores de cinco años
Prevención de mortalidad materna y neonatal:		Q 17.5 millones
36,972 mujeres atendidas durante parto en institución de salud por proveedor calificado	87,794 mujeres atendidas durante puerperio en institución de salud por proveedor calificado	7,202 neonatos atendidos por complicaciones durante el parto

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del presupuesto aprobado para 2013 y del proyecto de presupuesto para 2014.

suplementaciones de micronutrientes a mujeres en edad fértil (prevención de mortandad neonatal, materna, desnutrición al nacer y deformaciones al nacimiento); y que se presten 685,500 servicios de atención a infecciones respiratorias agudas en menores de 5 años. Así, se recomienda la incorporación de Q 17.5 millones adicionales a los

Q 264 millones aprobados para 2014 en el rubro de inversiones destinadas a la prevención de la mortalidad materna y neonatal. De esta manera, podrán ejecutarse las atenciones descritas más adelante, las cuales constituyen una estrategia mínima para salvaguardar la vida de niños y niñas recién nacidos y sus madres.

Parte fundamental de la aprobación de dichas erogaciones está simultáneamente concatenada con la ya eficiente tarea del MSPAS en la ejecución de los fondos con que cuenta. En 2013, por ejemplo, la ejecución dirigida a programas de desnutrición crónica fue bastante expedita (y acorde con los escenarios estacionales de desnutrición nacional), de manera que se estima que dicha ejecución llegue a un 100% a finales de diciembre. Este es un logro de eficiencia en gestión que, de seguir así, permitiría alcanzar las metas de planificación tan esperadas.

El camino por recorrer en salud y nutrición es, sin embargo, todavía muy prolongado. El modelo de atención en el primero y segundo niveles tiene todavía graves insuficiencias de cobertura geográfica, equidad étnica y balance por quintil de ingresos, calidad y especialidad (cultural) de servicios diferenciados por grupo etario, así como insuficiente prestación de servicios adicionales a los mínimos actuales. El cierre de las brechas en infraestructura y contratación de más personal permanente será una primera prioridad en los próximos tres años, en la medida en que los contratos destinados al Programa de Extensión de Cobertura (PEC) sean discontinuados a raíz de la aprobación de

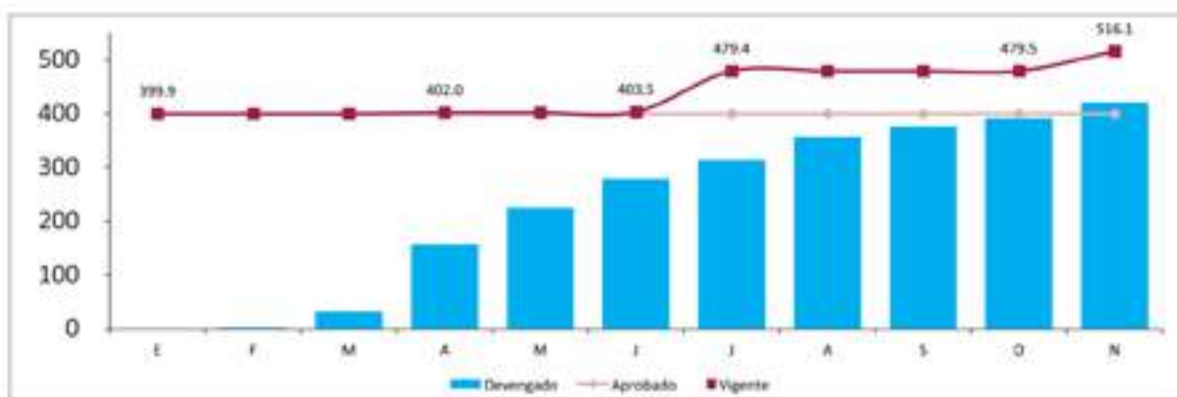
la *Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Transparencia y la Calidad del Gasto Público*, según la cual las ejecuciones propias del Estado ya no pueden ser transferidas a las organizaciones no gubernamentales (ONG). Es de vital importancia que el MSPAS retome los espacios que anteriormente eran competencia del PEC mediante una extensión adecuada de cobertura y servicios.

Otro aspecto que en adelante será importante reflexionar es la necesaria mejora en la gestión de la adquisición de medicamentos, que actualmente presenta fuertes inconsistencias en la aprobación de precios entre regiones para productos farmacéuticos iguales. Estas modificaciones debieran, en parte, realizarse a raíz de las revisiones de los contratos abiertos.

Sigue siendo indispensable la actualización del Sistema de Información Gerencial en Salud (Sigsa) del MSPAS, esfuerzo que además debe tener mejoras sustanciales de acceso. Lo mismo sucede con el Sistema de Gestión (Siges) manejado por el Minfin. Ambos sistemas permiten monitorear de forma oportuna y contundente las situaciones de la morbi-mortalidad a nivel nacional, así como la ejecución financiera más detallada de los

Gráfica 18

Monitoreo de inversiones del MSPAS para la prevención de la desnutrición crónica (2013) cifras en millones de quetzales



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin para 2013.

programas del MSPAS. La recopilación de más diversos y actualizados datos estadísticos sobre salud también se reconoce como indispensable para el fortalecimiento de la auditoría social.

3.3.3 Protección social

Las ejecuciones del Mides constituyen el componente más cuantioso (aunque no el más importante) de los rubros de protección social que tiene la actual administración, vinculado al bienestar de la niñez y adolescencia. A partir de su correcta implementación se estiman aumentos en la cobertura educacional,⁵¹ así como en el cumplimiento de metas de inmunización y chequeos médicos a niños y niñas en edad de riesgo, vitales para lograr los objetivos de reducción de la desnutrición y la mortandad. Sin embargo, contrario a lo observado en las ejecuciones del MSPAS tendentes a mejorar los índices de desnutrición, las transferencias

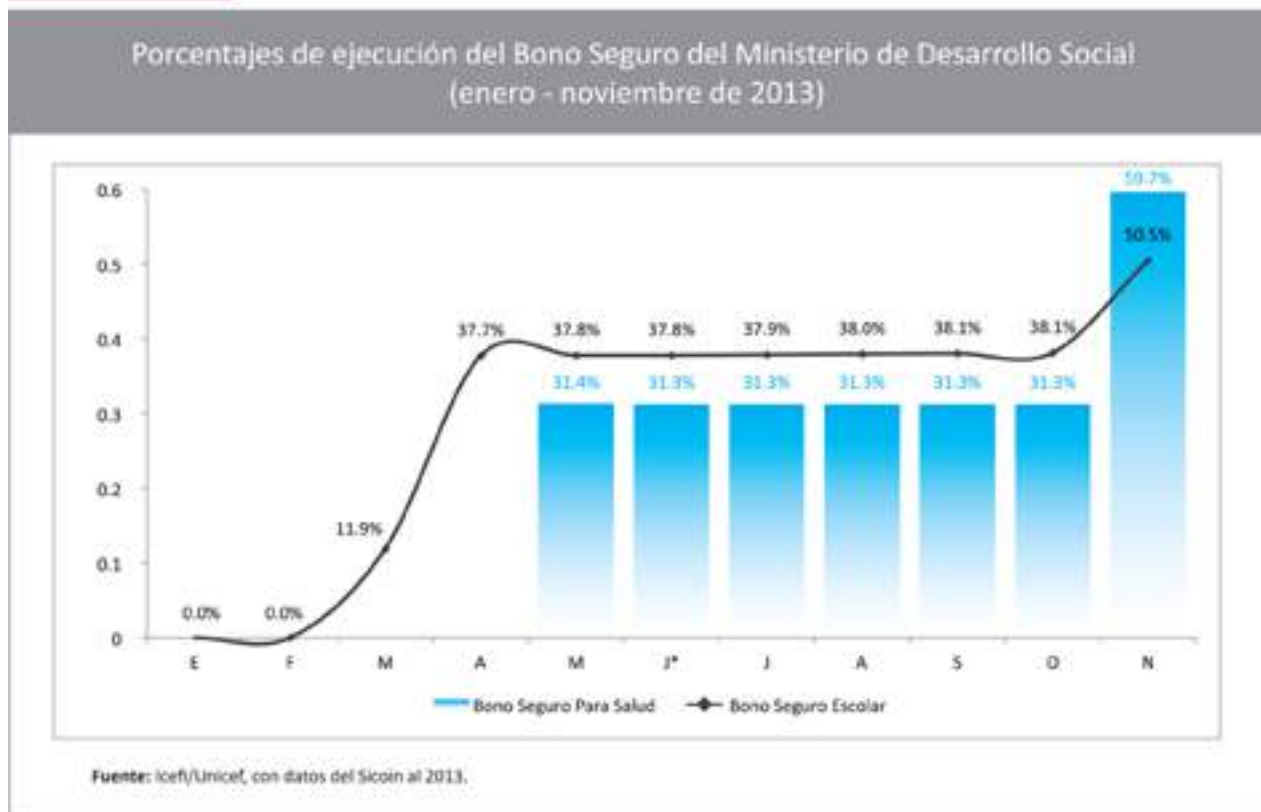
condicionadas (Bono Seguro de Salud y Bono Seguro Escolar) tan solo fueron ejecutadas en un 50.5 y un 59.7%, respectivamente.⁵²

Estimaciones del Icefi y Unicef con base en los datos presentados en el Sicoin para 2013 visualizaban que, a un mes de finalizar el año, faltaban por ejecutarse cerca de Q 361.3 millones, cuando de enero a octubre del mismo año no se había logrado ejecutar siquiera una cantidad similar. Lejos de que esto se considerara como una inversión que potencialmente podría ser blindada, la ineficiencia tal de su gestión hace de los Bonos Seguros una inversión en niñez y adolescencia muy ambivalente, cuyo monitoreo más cercano se hace, a todas luces, necesario.

3.3.4 El camino por delante

El año 2014 se presenta con muchas dificultades para la niñez y la adolescencia guatemaltecas. La

Gráfica 19



⁵¹ Según la experiencia guatemalteca, esto es así cuando dichas transferencias condicionadas vienen acompañadas por mayores inversiones en cantidad de maestros, textos, valijas didácticas, alimentación escolar e inversiones en infraestructura.

⁵² Datos a noviembre de 2013.

Tabla 13

Montos de ejecución del Bono Seguro del Ministerio de Desarrollo Social a noviembre de 2013

Bono Seguro	Aprobado	Vigente*	Ejecutado**
Educación	482.7	485.2	244.9
Salud	299.4	300.4	179.4
Total	782.1	785.6	424.3

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin para 2013.

duda sobre el futuro de la inversión destinada a este segmento poblacional quedará pendiente como uno de los muchos compromisos de Estado que deben ser defendidos imperativamente. La no aprobación del presupuesto público del Estado para el ejercicio fiscal 2014 implica realizar los esfuerzos necesarios que permitan blindar al menos Q 1,905 millones a favor de la niñez y la adolescencia. Estos recursos podrían amortiguar las pérdidas que ya se vislumbran en la menor ejecución del GPS y que repercutirán indudablemente en la mejora o detrimento de los padecimientos de hambre, la pérdida de vidas y el ya limitado acceso a la educación de las poblaciones más vulnerables de Guatemala. Las reacomodaciones, sin tocar los techos presupuestarios, brindan una senda posible al Estado para aumentar inclusive la inversión diaria en la niñez y la adolescencia, pasando de Q 5.22 (USD 0.66), en 2013, a unos Q 5.85 (USD 0.74), en 2014. Estos blindajes reflejarían, en parte, una focalización aún mayor de las inversiones en niñez y adolescencia sobre el GPS de la nación, hasta lograr un IF de 88.8 (comparado con el IF de 82.9, de 2013). En otras palabras, ello se traduce en la protección de miles de vidas recién engendradas.

No hay que perder de vista, sin embargo, que los blindajes proponen únicamente un piso no solo mínimo, sino francamente sombrío frente

a las verdaderas inversiones que yacen como potenciales. Hacia 2011, las inversiones per cápita en niñez y adolescencia de Costa Rica llegaban a los USD 4.80 diarios por niño y niña, unas 6.5 veces más que las propuestas por el Icefi y Unicef en su blindaje para 2014.⁵³ Esto advierte que aún hay mucha brecha por alcanzar: mientras nos encontremos entre los países centroamericanos que menos prioridad le dan a los niños, niñas y adolescentes, seguiremos hipotecando el futuro.

Los desafíos pendientes son numerosos y las brechas presupuestarias para alcanzar algunas de las metas planteadas no se asemejan a escenarios sin decisiones dificultosas por parte del Estado. Teniendo como especial interés la cobertura en educación, del sistema de salud, la nutrición, el desarrollo económico y la mejora de la gestión pública, se puede reafirmar fehacientemente que en los años siguientes es impostergable fortalecer e incrementar los ingresos del Estado para cumplir al menos con brechas del 2.89 y el 3.63% del PIB entre 2017 y 2021, respectivamente, para ejecutar y ampliar programas de impacto en los rubros de desarrollo antes mencionados. Este ejercicio estimativo realizado anteriormente por el Icefi y Unicef en el ¡Contamos!, número 8, presenta un escenario para el fortalecimiento de la inversión pública en 125 municipios priorizados por la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia

⁵³ De no realizar el blindaje, esta brecha aumentaría hasta 7.3 veces el tamaño de nuestra propuesta dirigida a niñez y adolescencia.

Tabla 14

Centroamérica: Índice de Focalización (IF) de las inversiones en niñez y adolescencia (2007-2011/2014)

País	Año	Índice de Focalización
Costa Rica	2007-2011	147.5
El Salvador	2007-2011	127.4
Honduras	2007-2011	110.7
Guatemala	2007-2011	82.8
	2013 ^{iv}	88.8
	2014 ^v	83.6
	2014 ⁱ	88.8

Fuente: Icefi/Unicef e Icefi/Plan Internacional, con base en datos oficiales de cada país.

Nota: ^{iv} presupuesto vigente; ^v presupuesto aprobado; ⁱ presupuesto recomendado por Icefi/Unicef.

(Segeplán), dados sus altos índices de pobreza, desnutrición y mortalidad materna. En estos territorios se requiere generar una recaudación adicional de impuestos (y mejora en la eficiencia de ejecución) de al menos Q 16,639 millones en 2017, y de Q 28,834 millones, en 2021.

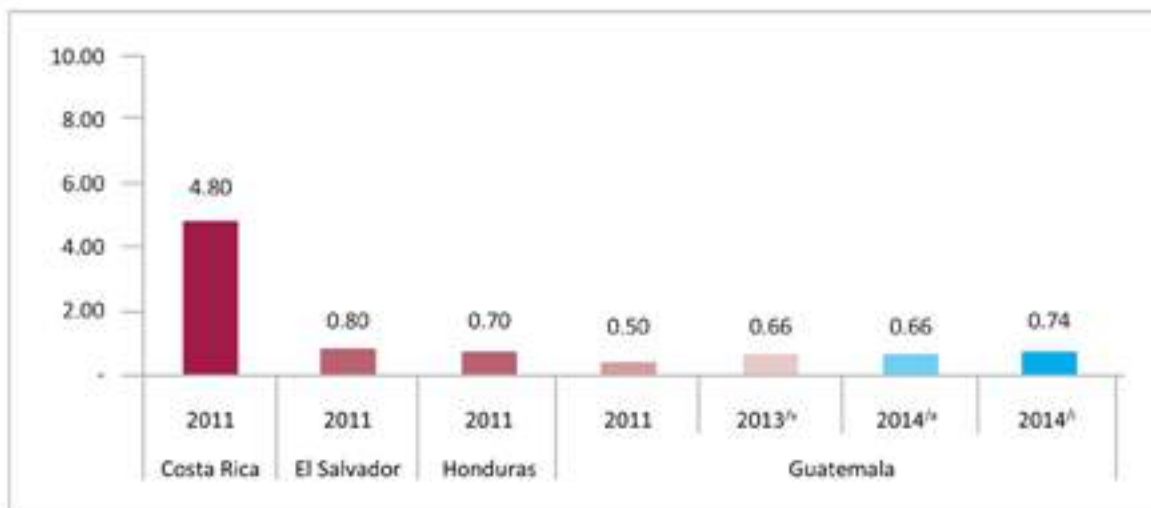
Ante estas cifras, la reforma fiscal llevada a cabo por la presente gestión gubernamental, a pesar de considerarse positiva (con respecto al incremento potencial de los ingresos recaudables), resulta ampliamente insuficiente para cubrir los compromisos de Estado que entraña el futuro. Además, se trata de una reforma fiscal que se ejecutó con demasiadas ineficiencias y favoritismos.⁵⁴

Las brechas cada vez más profundas entre ingresos y gastos presentadas en el proyecto de presupuesto para 2014 y, por lo tanto, la necesidad tan fuerte de acudir a financiamiento por deuda, dejan claro que los presupuestos futuros tendrán graves dificultades para su aprobación si de alguna manera no se sacrifica el gasto público social en ellos contenido (y, entre dicho gasto público, las inversiones destinadas a favorecer a la niñez y la adolescencia) para acomodar, así, el presupuesto del Estado con los ingresos tributarios. En vez de seguir agotando los capitales políticos para la realización de reformas fiscales tenues, la sociedad civil guatemalteca y el Estado en su totalidad se ven frente a la necesidad impostergable de acudir

⁵⁴ Para recapitular algunas cifras, en 2013 se dejó de percibir Q 3,830.6 millones de ingresos tributarios por ineficiencias en la recaudación, mientras se planificaban para 2014 Q 19,857.3 millones en exenciones fiscales. Asimismo, la creciente corrupción en aduanas ha conllevado un deterioro en la recaudación de los impuestos de importación en un -2.0%, que deberían contrariamente estar aumentando en un 10%.

Gráfica 20

Centroamérica: gasto per cápita diario en niñez y adolescencia (2011, cifras en USD de 2007)

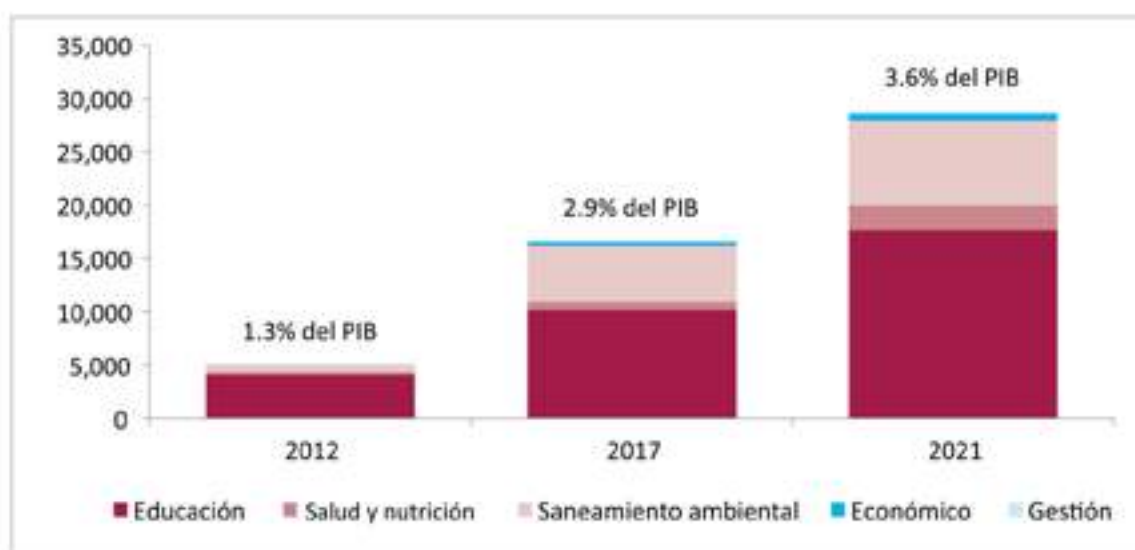


Fuente: Icefi/Unicef e Icefi/Plan Internacional, con base en datos oficiales de cada país.

Nota: ^a presupuesto vigente; ^b presupuesto aprobado; ^c presupuesto recomendado por Icefi/Unicef.

Gráfica 21

Brecha estimada para la protección de la niñez y adolescencia (2012-2021) en 125 municipios priorizados



Fuente: Icefi/Unicef, con base en estimaciones propias.

a un gran diálogo intersectorial de carácter nacional que permita sentar las bases de un nuevo contrato social (un pacto social como el sucedido en 1996). Por un lado, este pacto debe determinar una planificación anual de corto, mediano y largo plazos, legal y operativamente vinculante con la ejecución y planificación operativa de cada administración, y que además sea consistente con la consolidación de una democracia con pleno respeto, protección, legitimización y concreción de los derechos humanos fundamentales de todas las personas, incluyendo los derechos de la niñez y la adolescencia. Por otro lado, y habiendo definido la política social del Estado desde dicho contrato, se vuelve ineludible formular mediante este gran

diálogo intersectorial de carácter nacional, una política fiscal apegada a la justicia fiscal,⁵⁵ basada en metas de desarrollo humano, que permita las ejecuciones planificadas y asigne las obligaciones correspondientes, tanto al Estado en su rol de recolector y redistribuidor de recursos, como a los diferentes sectores de la sociedad civil para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, con pesadas sanciones ante su incumplimiento. Solo así el futuro de esta nación y el de su niñez y adolescencia tienen alguna posibilidad concreta de sentir esperanza. La crisis de 2014 presentó la antesala de escenarios más problemáticos a enfrentarse en un futuro cercano. ¿Cuánto más podemos esperar?

⁵⁵ Evitar los efectos dañinos de la evasión de impuestos, la competencia fiscal, los paraísos fiscales y la preponderancia de la fiscalización mayoritaria de impuestos regresivos con mayor afectación para las poblaciones con menores ingresos.



ANÁLISIS DE TRANSPARENCIA

4

ANÁLISIS DE TRANSPARENCIA



©UNICEF / Guatemala

Además de la mala gestión en la estimación, presentación, aprobación y ejecución de los proyectos de presupuesto de ingresos y egresos del Estado, la corrupción y la opacidad que caracterizan dichos procesos resultan dañinas en la medida en que existen decisiones ajenas al bien común que, sin preocupación alguna por los impactos negativos en la vida y el desarrollo humano de los pueblos (con especial relevancia

en la vida de niños, niñas y adolescentes), imponen presiones sectoriales de beneficio exclusivo. Las visiones más modernas sobre materia fiscal, basadas en el fortalecimiento democrático y el desarrollo, se preocupan por los efectos perniciosos de la corrupción que, de manera inequívoca, amenaza la estabilidad política de las sociedades al socavar las instituciones y valores de la democracia, la

Tabla 15

Detalle de paquetes de transparencia y fortalecimiento de la institucionalidad

Iniciativa 4461: «Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Transparencia y la Calidad del Gasto Público»	Iniciativa 4462: «Ley de Fortalecimiento de la Transparencia y de la Calidad del Gasto Público» Incluye 4 leyes
Leyes	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Enriquecimiento Ilícito • Ley de Fideicomisos Públicos • Ley de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública
Reformas	
<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto • Reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas de la Nación • Reformas a la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado • Reformas a la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos • Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo • Reformas a la Ley de Servicio Civil

Fuente: Icel/Unicef, con base en datos del Mingob.

ética y la justicia. De dicha preocupación nace la transparencia fiscal, una condición del buen gobierno cuyo propósito hace hincapié en la apertura al público de todo aquello que se refiere a la estructura y las funciones de gobierno, las intenciones detrás de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales en términos de las potenciales inversiones sociales planificadas año tras año.⁵⁶

En dicha materia, Guatemala ha tenido algunos avances y desaciertos. Luego de la suscripción de los Acuerdos de Intercambio de Información

en Materia Tributaria y de un acuerdo multilateral de intercambio de información financiera y fiscal con otros 38 países alrededor del mundo, con el objeto de mejorar la gestión fiscal del país, Guatemala aprobó de urgencia nacional, en octubre de 2013, un paquete de leyes de transparencia que incluía tanto nueva legislación como modificaciones a la legislación vigente (véase tabla 15).

Un análisis completo de cada una de estas leyes resultaría demasiado extenso y excede los propósitos del presente documento. Sin

Tabla 16

Detalle de algunas reformas propuestas por las leyes de transparencia (iniciativas 4461 y 4462)

Leyes con reformas	Detalle de reformas
<i>Ley Orgánica del Presupuesto</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vigencia permanente de las normas de transparencia para que estas ya no sea aprobadas año con año, junto al presupuesto • Prohibir gradualmente (tres años adicionales, como límite) la contratación de ONG • La <i>Ley de Contrataciones del Estado</i> se aplicará gradualmente a las ONG y a los fideicomisos • Por primera vez se sancionan las violaciones a la <i>Ley Orgánica del Presupuesto</i>. En particular, aquellos compromisos de gasto sin debido crédito presupuestario (deuda flotante) • Transparentar las transferencias y modificaciones presupuestarias y el gasto ejecutado por los consejos de desarrollo • Se obliga a reportar la ejecución presupuestaria por clasificadores temáticos (de género, de juventud y de pueblos indígenas)
<i>Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (CGC)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se fortalece su naturaleza jurídica y objetivo fundamental (en la actualidad, cuenta con mandato legal) • Ampliar su ámbito de aplicación y atribuciones fiscalizadoras, abarcando a los fideicomisos y a las ONG • Ampliar su asignación presupuestaria anual, del 0.7 al 1% de los Ingresos ordinarios del Estado • Obligación de tener una auditoría independiente (a la CGC) • Se sanciona severamente cualquier resistencia a la acción fiscalizadora de la CGC
<i>Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se fortalecen sus facultades para el combate al contrabando y a la defraudación aduanera • Eliminar el nombramiento permanente o vitalicio de los miembros del Directorio, estableciendo un mecanismo de elección periódica • Mejorar la definición de las metas de recaudación y los mecanismos para evaluar su cumplimiento

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Decreto 13-2013.

⁵⁶ Icefi (2013b).

embargo, en la tabla 16 se destacan algunas reformas vitales que han aportado a la mejora de la gestión y transparencia fiscal durante 2013 y que permitirán una mejor auditoría social en 2014.

Resultados muy específicos permiten a la sociedad civil organizada guatemalteca contar actualmente con un Sistema Integrado de Administración Financiera (Siaf) que incluye el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin), para el gobierno central; y el Sicoin-Des, para las instituciones públicas descentralizadas; entre otros menos detallados. Queda pendiente, sin embargo, el acceso al Sistema de Gestión (Siges), lo cual permitiría conocer mayor información

detañada sobre las erogaciones ejecutadas por cada institución, según los resultados y metas que se han planteado. El ciudadano común también puede tener acceso al Presupuesto Ciudadano presentado cada año por el Minfín, donde se detalla concretamente el «Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado».

Por su parte, el Estado de Guatemala cuenta en la actualidad con leyes de libre acceso a la información pública (todavía por ejecutar eficientemente), y con partidas contables que identifican de manera acorde las inversiones en juventud, en mujeres y en pueblos indígenas. Mucho de lo anterior queda, sin embargo, muy lejos de ejecutarse efectivamente si la

Tabla 17

Guatemala: situación de algunos indicadores de transparencia fiscal (2014)

	Descripción	Estatus
1.	Emisión de <i>Ley de Acceso a la Información Pública</i>	✓
2.	Acceso público a sistemas de administración financiera gubernamental	✓
3.	Consolidación de las cuentas fiscales incluyen al Sector Público no Financiero	x
4.	Creación de portales de transparencia fiscal en Internet (presupuesto, ingresos y deuda pública)	✓
5.	Compromisos de gasto público que carecen de crédito presupuestario (deuda flotante)	x
6.	Existencia de cuentas o partidas de gastos confidenciales	✓
7.	Modificación del secreto bancario (según estándar del Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información)	x
8.	Portales de transparencia para compras y contrataciones públicas	✓
9.	Oficinas para la promoción de la transparencia en el Organismo Ejecutivo	✓

Fuente: Icelfi (2013b).

sociedad civil no hace una demanda fuerte por el perfeccionamiento de estos servicios.

A pesar de estos avances, la actual administración también ha emprendido acciones que tienen graves repercusiones en la transparencia. Parte de ello fue medido en 2012 por varios indicadores de medición de gobernabilidad, corrupción y transparencia. Los índices de Transparencia Internacional, por ejemplo, calificaron a Guatemala como un país muy poco transparente, colocándolo en la posición número 24 de América Latina y número 113, entre 174 países a nivel global. Comparativamente, estos índices posicionaban a Guatemala por debajo de El Salvador, Costa Rica y Panamá.

Los avances en materia de transparencia no han logrado frenar el notable aumento de casos de

corrupción, poca transparencia y clientelismo que destacan en la actual administración. Algunos de dichos casos han sido foco de fuertes críticas públicas. Varias de estas ilegalidades han tenido repercusiones serias en la percepción pública de legitimidad, entre ellas las siguientes:

- En 2012 se suprimió el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, creado en 2008. Se presentó, en su lugar, la Secretaría de Control y Transparencia, la cual debía atender instrucciones de la Vicepresidencia de la República para el control y la transparencia, la implementación del gobierno electrónico y la garantía del acceso a la información pública. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad suspendió la vigencia del Acuerdo Gubernativo 37-2012 que le dio vida a esta nueva entidad, como consecuencia de un recurso de

Tabla 18

Centroamérica: índices varios de transparencia fiscal y gobernabilidad (2012)

País	IPC-2012 ^a	OBI 2012 ^b	WGI 2012 ^c
Costa Rica	54	50	0.58
El Salvador	38	43	-0.61
Panamá	38	n.d	-0.39
Guatemala	33	51	-0.61
República Dominicana	32	29	-0.83
Nicaragua	29	42	-0.78
Honduras	28	53	-0.94

Fuente: ICEFI (2013b).

Nota: ^a Índice de percepción de corrupción elaborado por Transparencia Internacional. Asigna una puntuación de 0 a 100 (donde 0 es una alta percepción de corrupción). ^b «Encuesta de presupuesto abierto» elaborada por International Budget Partnership. Asigna una puntuación de 0 a 100 (de 81 a 100 puntos: el Estado provee información extensa; de 61 a 80: información suficiente; de 41 a 60: alguna información; de 21 a 40: información mínima; y de 0 a 20: poca o ninguna información). ^c Indicadores de Gobernabilidad Globales elaborados por el Banco Mundial. Este dato corresponde al indicador «Control de la Corrupción». Estima desde un -2.5 hasta un 2.5, con lo cual se mide el desempeño de la gobernabilidad, de débil a fuerte.

inconstitucionalidad presentado por la bancada del partido Libertad Democrática Renovada (Líder).

- La aprobación del Decreto 19-2013, que modificó la Ley de Actualización Tributaria. La modificación implica que los beneficios que las empresas otorgan a sus trabajadores se deducirán, ahora, en un 100% del ISR, no en el 50% que estipulaba la reforma tributaria. Este cambio permite un mecanismo de subfacturación de proyectos inmobiliarios (artículo 35 A de la Ley del ISR), autorizando a los constructores y compradores de condominios y apartamentos de lujo a pagar un IVA, lusi e ISR solo sobre el 70% del valor de las propiedades, en tanto que el 30% restante se otorga como acciones, exentas del ISR y no afectas al IVA y al lusi.

- Las estimaciones de los ingresos tributarios fueron, además, un ejercicio severamente opaco, lo cual constituyó un incumplimiento del Manual de transparencia fiscal del FMI.

- Además, persisten y se agravan los problemas asociados con el uso indebido y la sobrestimación de inversiones realizadas mediante los fideicomisos Covial y Fonapaz, los cuales fueron desmantelados a raíz de denuncias públicas. El manejo de dichos fondos se trasladó al recién creado Fondo de Desarrollo Social, que resultó teniendo aún severas indicaciones de irregularidades.

- Han existido fuertes debates entre el Mides y los programas sociales de transferencias condicionadas que han sido utilizados como mecanismo de manipulación por parte de los alcaldes (y con altos índices de no ejecución).

- Se siguen realizando adquisiciones sin licitar, ni cotizar; entre ellas, la compra de armas, uniformes, construcción de presidios, insumos deportivos y otras malversaciones de la industria militar.

- Se han dado concesiones de terrenos de la Portuaria Quetzal a empresas recientemente constituidas.

- Se ha indicado una fuerte falta de control en el subsidio al transporte público.

- El Gobierno actual mantiene una proliferación de la denominada «deuda flotante» (compromisos de gasto público que carecen de crédito presupuestario).

En Guatemala faltan muchos avances por alcanzar; no obstante, grandes pasos en la dirección correcta ya se han dado. Destacan, entre otras, las peleas por transparentar las compras y contrataciones estatales y denunciar los abusos de los casos de excepción, o modalidades simplificadas de compra. Por ello, es necesario ejercer mayores presiones para regular el interés de lucro ilegal de parte de algunos sectores de proveedores y contratistas del Estado, a través de una mayor vigilancia activa de la ciudadanía, beneficiaria directa de las inversiones del Estado.

CONCLUSIONES

a) El presupuesto de ingresos y gastos para 2014 contabilizará Q 66,985 millones debido a la no aprobación del proyecto de presupuesto de ingresos y gastos para dicho año. Ello implica una disminución de Q 3,578.6 millones, en comparación con el techo presupuestario previsto en dicho proyecto. Esta situación repercute gravemente en las ejecuciones del gasto público social (GPS), el cual podría registrarse en un 7.9% del PIB, y en las inversiones directas en niñez y adolescencia, que caerían al 3.1% del PIB. Sin embargo, de realizarse los blindajes propuestos por el Icefi y Unicef, y honrando el pacto con el magisterio, el GPS aumentaría a un 8.3% del PIB, mientras la inversión directa en niñez y adolescencia lo haría en un 3.5% del PIB. No obstante, en cualquiera de los dos escenarios, el GPS para 2014 retrocederá con respecto al del año anterior.

b) El Icefi y Unicef plantean algunos blindajes mínimos que se contabilizan en Q 670 millones. Un 32.5% se contempló para la protección de la nutrición y la reducción de la morbi-mortalidad materno infantil; otro 31.2% se planificó para servicios auxiliares a la educación (útiles, valijas didácticas, textos y alimentación escolar); y un 36.3% se dirigió al mantenimiento de los edificios que se ocupan para todos los ciclos educativos. Junto a ello se considera el cumplimiento del pacto colectivo suscrito por el Ministerio de Educación (Mineduc) con el magisterio nacional, que requiere una inversión de Q 1,235 millones. De esa cuenta, estos blindajes suman Q 1,905 millones.

c) El presupuesto que entrará en vigencia para 2014 tomando como base el presupuesto aprobado para el año anterior significa, además, que las modificaciones realizadas al presupuesto 2013 serán regresadas a su forma original. Esto repercutirá en reducciones al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) por el orden de Q 146.7 millones; al Ministerio de Gobernación (Mingob), por Q 21.2 millones; y al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi), por Q 29.2 millones, entre los que perciben mayores reducciones. Por el contrario, el Mineduc recibirá Q 103.7 millones adicionales, y el Mides subirá su presupuesto en Q 76.6 millones (a pesar de la baja ejecución del Bono Seguro, que alcanzó un 50% de lo asignado para 2013).

d) El Mineduc está comprometido con el pago de un 10% de aumento salarial para el magisterio, lo que representaría, aproximadamente, Q 1,235 millones en erogaciones presupuestarias. Se espera que esta brecha no se financie con reducciones de otras inversiones educativas con impacto en la calidad, cobertura y mantenimiento de edificios.

e) Los aumentos salariales al magisterio no vienen articulados con incrementos a la eficiencia educativa, ni con la cobertura planificada. Menos del 25% de graduandos está aprobando las pruebas de lectura y tan solo un 7.3% aprueba las de matemática. Se estima, además, una reducción de las metas de matriculación planificadas, de manera que unos 80,955 niños y niñas estarán excluidos de la educación primaria en 2014; en el nivel pre primario serán unos 10,404 niños, y unos 1,963 en diversificado. Solo básicos presentó mayores metas de matriculación (por 12,988 alumnos y alumnas) aunque esto apenas recupera la pérdida en matriculación planificada para 2013, con 31,301 alumnos y alumnas menos. Las metas más altas en primaria datan del año 2009 (es decir, llevamos cinco años de atraso).

f) Para 2013, en materia de ingresos tributarios, las deficiencias en la recaudación significaron dejar de percibir Q 3,830.6 millones, en parte por el deterioro de la recaudación de los impuestos en aduanas, con una variación anual de -2.0% que, contrariamente, debería estar aumentando en un 10%. Asimismo, para 2014 ya se planificaban Q 19,857.3 millones en exenciones fiscales (4.3% del PIB, más que la inversión conjunta en niñez y adolescencia, estimada en 3.3% del PIB en el presupuesto vigente para 2013).

g) Las metas de recaudación para 2014 deben ser ajustadas de acuerdo con los ingresos tributarios estimados en el proyecto de presupuesto de 2014, los cuales representan un 11.1% PIB (con potencialidad de incrementarse al 11.4% del PIB).

h) Se estima que hay un riesgo para el financiamiento de los ingresos totales y el financiamiento total esperado para 2014, lo cual impediría la ejecución del 20.1% de los gastos totales del presupuesto para dicho año.⁵⁷ Entre estos ingresos en riesgo se incluyen al menos Q 5,416 millones de bonos de dudosa aprobación,⁵⁸ Q 4,075 millones de préstamos externos que no son todavía localizables; el no desembolso de donaciones, por Q 1,325; y la mala ejecución del plan de fiscalización, por Q 1,400 millones. De suceder esta situación, en 2014 las estrategias de austeridad y contención del gasto público y el gasto público social serán profundamente devastadoras en los índices de morbilidad, mortalidad, nutrición, educación y protección social de las poblaciones con mayores privaciones, entre ellas la niñez y la adolescencia.

i) Para 2014, el Gobierno no tiene mucho espacio de maniobra: de Q 56,139.5 millones que se espera entren por ingresos totales (sin deuda), cerca de Q 59,831.6 millones están ya comprometidos para el pago de aportes constitucionales, clases pasivas, salarios del aparato público, aportes programados de algunos impuestos, etc. En sí, de cada quetzal que ingresa (sin deuda), el Gobierno tiene ya comprometidos un quetzal con siete centavos.

j) Los recursos y capitales políticos necesarios para ejercer negociaciones serias sobre las políticas sociales y fiscales vinculadas con el Estado están siendo rápidamente agotados tras la implementación de tenues reformas fiscales que, desde su ineficiencia y corrupción, no logran las potenciales recaudaciones que pudieran sostener las metas de desarrollo del país a largo plazo. Así las cosas, no solo se percibe un deterioro de los ingresos tributarios, sino además los escenarios más optimistas de las reformas fiscales actuales no presentan los suficientes ingresos tributarios frente a los gastos públicos sociales en aumento y los compromisos del Estado en cuanto a la preservación de la calidad de vida y la dignidad de las personas guatemaltecas. La reforma fiscal actual presenta un aumento insuficiente para alcanzar los niveles de gasto público promedio de Latinoamérica y es incoherente con el logro de las metas de desarrollo humano del país. En el corto y mediano plazos, el Estado podría enrumbarse hacia una crisis fiscal constante, frente a una inversión social de más alta demanda.

⁵⁷ No se incluyen los servicios a la deuda.

⁵⁸ Estos fueron los bonos presentados por el Minfin en noviembre de 2013, los cuales se buscaba aprobar, al menos para la ejecución de gastos asociados con el gobierno central.

RECOMENDACIONES

- a) Realizar un blindaje mínimo de Q 670 millones para la protección de inversiones críticas para la niñez y la adolescencia: 32.5% para la protección de la nutrición y reducción de la morbi-mortalidad materno infantil; 31.2% para servicios auxiliares a la educación (útiles, valijas didácticas, textos y alimentación escolar); y 36.3% para el mantenimiento de infraestructura educativa. Las recomendaciones son una propuesta de supervivencia. Se esperaría que el Estado vele por la protección y manutención de la inversión social, especialmente aquella destinada a mejorar la calidad de vida de la niñez y la adolescencia.
- b) Es posible y necesario honrar el aumento del 10% a los salarios del magisterio, sin que esto signifique el detrimento de inversiones sociales tanto del Mineduc como del gasto público social del Estado. Dicho aumento, sin embargo, debe reflejarse en demandas ministeriales serias al respecto de resultados de los maestros que sean evaluables, y que específicamente tengan impactos en las tasas de aprendizaje (logros en lectura y matemáticas). El Estado no puede volver a ceder a demandas sectoriales cuando, por falta de ingresos sostenibles, estas involucran el potencial detrimento de otras inversiones sociales; en este caso, el riesgo de pagar salarios mediante transferencias de fondos que conciernen a la calidad y cobertura educativa que beneficiaría a niños, niñas y adolescentes. En este sentido, 2014 debería ser el último año en el cual el Mineduc plantee metas menores de matriculación (especialmente para primaria), mientras en su lugar debería planificar seriamente la superación de aquellas metas alcanzadas en 2009.
- c) En 2014 será ineludible asumir una estrategia de contención del gasto público. Esto significará recortes duros a la inversión social. Sin embargo, para no afectar de manera adicional las reducciones al GPS aprobadas en el presupuesto, dicha contención del gasto no debe provenir prioritariamente de inversiones que afecten de manera directa o indirecta a la niñez y la adolescencia, o al GPS en general. El Icefi y Unicef proponen una readecuación de fondos que no toque el techo presupuestario: Q 1,850 millones para el cumplimiento del pacto colectivo con el magisterio y, a la vez, para el aseguramiento de los blindajes presupuestarios que favorezcan a la niñez y la adolescencia. Unos Q 50 millones quedarían todavía pendientes de encontrar financiamiento para cubrir los Q 1,905 millones que se necesitan para dicho cometido.
- d) La administración actual debe tomar muy seriamente la necesidad de implementar un plan de fiscalización que adicione ingresos por el orden del 0.3% del PIB. Más aún, es indispensable que recupere con considerable fuerza y capacidad técnica, y con el apoyo investigativo viable por parte de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), el control de las aduanas y de sus potenciales ingresos tributarios. El fortalecimiento de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) es ineludible para innovar y fortalecer procesos de captación de ingresos e identificación de evasiones que permitan revertir el deterioro de los ingresos por concepto de IVA e ISR observado en 2013.

e) Los riesgos de enfrentar en 2014 un desfinanciamiento de Q 13,438.6 millones (20.1% de los gastos totales del presupuesto), sumados a los debilitamientos de la recaudación fiscal a pesar de las reformas, y a los objetivos de ingresos tributarios demasiado bajos frente a obligaciones del Estado que ampliamente los sobrepasan, sugieren que en 2014 es necesario detenerse a replantear el modelo de política social y su base de sustento: la política fiscal. La sociedad guatemalteca se acerca rápidamente a un punto de inflexión donde un nuevo acuerdo social será necesario para concretar (y evitar el colapso) de las metas de desarrollo y las demandas sociales pactadas desde los Acuerdos de Paz, en 1996, y ratificadas en diversas ocasiones en la arena internacional. En vez de seguir agotando recursos políticos para la implementación de pactos fiscales superficiales, esta nueva etapa democrática marca el momento perfecto para convocar a un gran diálogo nacional del cual nazca una política social de largo alcance, base para una política fiscal transformadora y correctamente asociada con el desarrollo humano. Solo así, con las transformaciones profundas necesarias, el futuro de esta nación y el de su niñez y adolescencia tienen una posibilidad concreta de sentir esperanza.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGC	Contraloría General de Cuentas
Digeduca	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa
Encovi	Encuesta nacional de condiciones de vida
Enei	Encuesta nacional de empleo e ingresos
Enju	Encuesta nacional de juventud
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fodes	Fondo de Desarrollo Social
Fonapaz	Fondo Nacional para la Paz
GPS	Gasto público social
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDE	Inversión extranjera directa
Imae	Índice Mensual de la Actividad Económica
Iprima	Impuesto específico a la primera matricula de vehículos automotores terrestres
ISR	Impuesto sobre la renta
Iusi	Impuesto único sobre inmuebles
IVA	Impuesto al valor agregado
Micivi	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NNA	Niños, niñas y adolescentes
Sesán	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
ONG	Organización no gubernamental
Osar	Observatorio en Salud Reproductiva
PEC	Programa de Extensión de Cobertura
PHO	Pacto Hambre Cero
PIB	Producto interno bruto
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
Siaf	Sistema Integrado de Administración Financiera
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Sicoin-Des	Sistema de Contabilidad Integrada de Descentralizadas
Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
Siges	Sistema de Gestión
Sigsa	Sistema de Información Gerencial de Salud
VIH/sida	Virus de inmunodeficiencia humana / Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Cepal (2013a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Diciembre.
2. ----- (2013b). *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*.
3. Icefi (2013a). «Sostenibilidad de la deuda en Centroamérica». *Boletín de Estudios Fiscales*, núm. 5, año 03.
4. ----- (2013b). «Transparencia, la llave para la legitimidad de la política fiscal en Centroamérica». *Lente Fiscal Centroamericano*, núm. 6, año 03.
5. IMF (2013). *World Economic Outlook, October 2013*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
6. INE (2011a). *Encuesta nacional de empleo e ingresos: mercado laboral y población joven (Enei 2011)*. Guatemala.
7. ----- (2011b). *Encuesta nacional de condiciones de vida y población joven (Encovi 2011)*. Guatemala.
8. ----- (2011c). *Primera encuesta nacional de juventud en Guatemala (Enju 2011)*. Guatemala.
9. Minfin, 2013.
10. Osar (2013). «Respuesta del Estado para la atención integral del embarazo en niñas menores de 14 años». *Boletín*, Guatemala.
11. PNUD (2012). *Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Guatemala: PNUD.
12. PNUD (2013). *La emergencia del Sur, el desarrollo humano en un mundo diverso. Informe Nacional de Desarrollo Humano*.
13. Sesán (2013a). *Estado nutricional de la población menor de cinco años y mujeres en edad fértil*. Guatemala.
14. ----- (2013b). *Pronóstico de seguridad alimentaria y nutricional, septiembre a noviembre 2013*. Guatemala.
15. Sieca (2013). *Informe de coyuntura económica centroamericana. Tercer trimestre 2013*. Centroamérica.
16. Unicef (2013). *Improving child nutrition: the achievable imperative for global progress*. Nueva York.

