

Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

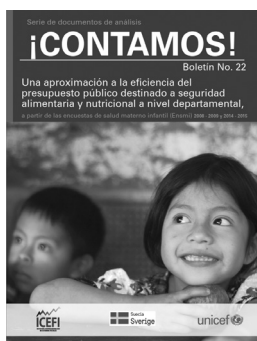
Boletín No. 25

Inversión pública en niñez y adolescencia 2019

El presupuesto público y su vinculación con los ODS 2030



Ediciones anteriores



Boletín No. 22

Una aproximación a la eficiencia del presupuesto público destinado a seguridad alimentaria y nutricional a nivel departamental

Durante muchas décadas, Guatemala ha venido arrastrando el lastre de la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años, lo cual constituye una muestra de que el modelo económico, político y social que se ha venido aplicando en el país no está diseñado para garantizar ni siquiera la seguridad alimentaria de los más vulnerables. Si bien es necesario realizar cambios estructurales en el país, también es preciso reconocer los esfuerzos que se han llevado a cabo; por ejemplo, entre 2009 y 2014 se estimó que el Gobierno logró destinar a la prevención y disminución de la desnutrición crónica un total de Q41,500 millones que, en alguna medida, ayudaron a que el flagelo disminuyera de un 49.8 a un 46.5% en ese período.

Si bien aún se requiere recursos para hacer frente a este flagelo, también se necesita que haya calidad en el gasto público.



Boletín No. 21

El presupuesto público para 2017: perspectivas y desafíos para concretar una inversión pública en niñez y adolescencia

Para 2017, el presupuesto público de egresos aprobado asciende a Q76,989.5 millones, con aumentos absolutos en salud y educación. En el área de salud se espera que las asignaciones para los programas de prevención de la desnutrición crónica y recuperación de la salud permitan una reducción de los indicadores de desnutrición crónica y mortalidad materno-infantil, aspecto importante para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la misma vía, se espera que en 2017 la inversión pública en niñez y adolescencia alcance USD1.00 diario per cápita, logrando que el índice de focalización del gasto social refleje un sesgo proinfancia. No obstante, todo parece indicar que el gasto público social —como proporción del PIB— mantendrá los niveles de 2016.



Boletín No. 20

Principales retos del presupuesto público 2016: Elementos para la discusión ciudadana

En 2015 culmina un proceso de reacomodo político que tuvo como telón de fondo la investigación y persecución penal de varias redes organizadas de corrupción que venían operando en distintos niveles del Estado. Las repercusiones políticas desataron manifestaciones ciudadanas y la renuncia de los entonces presidente y vicepresidenta.

La nueva administración asume un Estado con perspectivas de ingresos tributarios en extremo bajas. A esto se suma una administración tributaria severamente debilitada, redes y mecanismos de corrupción todavía incrustados en la burocracia estatal y una expectativa generalizada de rechazo a las medidas que incrementen los impuestos o el endeudamiento público. Paralelamente, se avizora una reducción continuada en el gasto público que podría agravar el colapso del sistema de salud, la caída sostenida de la matriculación en el nivel primario y un incremento de la incidencia de la desnutrición crónica en niños y niñas.



Boletín No. 19

El Presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia

Un contexto político complejo, marcado por la anticipación del año electoral, propició que el presupuesto público para 2015 en Guatemala fuera aprobado como resultado de una negociación política opaca y ajena a los intereses de la ciudadanía. Se lamenta que el presupuesto aprobado contenga serios retrocesos en materia de transparencia fiscal, lo cual resta legitimidad y promueve el rechazo a las medidas tributarias y el endeudamiento público aprobado. Icefi y Unicef buscan hacer hincapié en la prioridad, e importancia estratégica, que representa la inversión pública para la realización de los derechos de la niñez y la adolescencia. La misma es el camino para articular un proceso de desarrollo que responda a la persistente exclusión e inequidad que les aqueja. Los niños, niñas y adolescentes deben encontrar en Guatemala un país que catapulte sus sueños y no un trampolín que los obligue a buscar, en lugares diferentes, un mejor proyecto de vida.

Boletín No. 25

Inversión pública en niñez y adolescencia 2019

El presupuesto público y su vinculación con los ODS 2030

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi
Carlos Carrera Cordón – Representante Unicef Guatemala
Alejandra Contreras – Especialista en política social, Unicef Guatemala

Coordinación

Walter Figueroa – Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Walter Figueroa – Economista sénior, Icefi
Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior, Icefi
Hugo Roldán – Investigador, Icefi
Sucely Donis – Economista investigadora, Icefi
José Monzón – Economista investigador, Icefi
Mark Peñate Castro – Asistente de investigación, Icefi
Carlos Melgar Peña – Investigador, Icefi
Carlos Gossmann – Asistente de investigación, Icefi

Colaboración especial:

Paolo Marcicovetere

Producción y supervisión:

Mónica Juárez Balcárcel – Oficial de comunicación, Icefi

Fotografía de portada:

Unicef

Edición:

Isabel Aguilar Umaña

Diagramación:

Duare Pinto

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

ISBN: 978-9929-674-71-4 Guatemala, Centroamérica, enero de 2019



El contenido y las opiniones que ofrece 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: comunicacion@icefi.org / info@icefi.org. Puede descargar la versión electrónica del documento en: www.icefi.org.

Resumen

Las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos se encuentran en una posición de desventaja para poder hacer efectivos sus derechos y libertades. Pese a ello, la IPNA, de acuerdo con el presupuesto aprobado en 2019, sigue siendo el reflejo del continuismo de un Estado de sobrevivencia que es incapaz de garantizar y promover los derechos de las niñas, niños y adolescentes. En ese contexto, para 2019 la IPNA en Guatemala rondaría en un 3.6% del PIB (Q22,737.1 millones), lo que significa que a cada menor de 18 años el Estado le asigna, aproximadamente, Q8.9 diarios (USD 1.19) para garantizar sus derechos y bienestar. Asimismo, desde la perspectiva de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* vinculada con niñas y niños esta cantidad es insuficiente (3.6% del PIB), lo cual es ya un aviso temprano del potencial incumplimiento de la misma. Tanto la IPNA como el financiamiento de la Agenda ODS 2030 para niñez resultan en excesiva concentración, lo cual da cuenta de la falta de integralidad de la política pública vinculada con niñez.

Palabras clave: Presupuesto público, inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA), gobierno central, Agenda ODS 2030 para niñez.

Abstract

Guatemalan children are in a disadvantaged position to be able to make their rights and freedoms effective. Despite this, the public investment in children and adolescents (IPNA, by its initials in Spanish) according to budget approved in 2019, reflects the continuity of a survival State, that is unable to guarantee and promote the rights of children and adolescents in Guatemala. In this context, by 2019, the IPNA is around 3.6% of GDP (Q22,737.1 millions), which means that for every child under 18, the State assigns around Q8.9 per day (US \$1.19) to guarantee their rights. Likewise, in terms of the ODS 2030 Agenda linked to childhood, it is insufficient (3.6% of GDP), which is an early warning of potential non-compliance of this agenda. Both the IPNA and the financing of the ODS 2030 Agenda for children result in excessive concentration, which showing a lack of integrality of the public policy linked to childhood.

Key words: Public budget, public investment in children and adolescents (IPNA), central government, SDG's 2030 Agenda for children.

ÍNDICE

Introducción	09
1. Situación macrofiscal	11
1.1 Comportamiento macroeconómico	12
1.2 Finanzas públicas	13
1.2.1 Ingresos públicos	13
1.2.2 Gasto público	16
1.2.3 Deuda pública y déficit fiscal	19
2. Contexto social	22
2.1 Población	23
2.2 Pobreza y desigualdad	25
2.3 Seguridad alimentaria y nutricional	28
2.4 Exclusión educativa	30
3. La inversión pública en niñez y adolescencia: la obligada respuesta del Estado a la garantía del bienestar de cada niña, niño y adolescente	32
4. Aproximación a la inversión en la agenda ODS para niñas, niños y adolescentes	42
4.1 ODS relativo a hambre cero	47
4.1.1 Una breve mirada a la dimensión del problema en Guatemala	47
4.1.2 Financiamiento del ODS relativo a hambre cero	48
4.1.3 Producción física asociada con el ODS hambre cero	51
4.2 ODS relativo a educación de calidad	53
4.2.1 Guatemala con graves retroceso en el tema educativo	53
4.2.2 Financiamiento del ODS de educación de calidad	55
4.2.3 Producción física asociada con el ODS de educación de calidad	58
4.3 ODS relativo a salud y bienestar	60
4.3.1 La salud materna e infantil en Guatemala	60
4.3.2 Financiamiento del ODS relativo a salud y bienestar	63
4.3.3 Producción física asociada con el ODS relativo a salud y bienestar	66
5. Normas de transparencia fiscal: faltantes graves, sin plazos ni obligación de informar ni rendir cuentas sobre su cumplimiento	69
Conclusiones y recomendaciones	72
Referencias bibliográficas	76
Siglarío	79

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	Estructura de la carga tributaria ejecutada 2015-2018 según presupuesto vigente 2018 y aprobado 2019	14
Gráfica 2.	Comportamiento de la carga tributaria ejecutada (2000-2019*)	14
Gráfica 3.	Estructura tributaria (2000-2019*)	15
Gráfica 4.	Productividad aparente del IVA (2000-2019)	16
Gráfica 5.	Gasto público ejecutado y presupuesto aprobado como porcentajes del PIB (2016-2019*)	17
Gráfica 6.	Composición del gasto público ejecutado, vigente y presupuestado para el ejercicio 2019*	17
Gráfica 7.	Gasto público social como porcentaje del PIB (2010-2019*)	19
Gráfica 8.	Déficit fiscal como porcentaje del PIB (2015-2019*)	19
Gráfica 9.	Saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB (2015-2019*)	20
Gráfica 10.	Pirámide poblacional de Guatemala (2019)	23
Gráfica 11.	Tasas brutas de natalidad y mortalidad por cada mil habitantes (2005-2016)	24
Gráfica 12.	Nivel de pobreza según tipo (2000-2014)	25
Gráfica 13.	Nivel de pobreza según tipo y departamento, en porcentajes de población según categoría (2014)	26
Gráfica 14.	Pobreza multidimensional en la niñez y adolescencia guatemalteca (2006 y 2014, porcentaje de hogares con menores de 18 años)	27
Gráfica 15.	Prevalencia de subalimentación (en porcentajes, varios períodos)	28
Gráfica 16.	Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años, según variables seleccionadas	29
Gráfica 17.	Brecha entre la canasta básica alimentaria y el salario mínimo (2017 - octubre de 2018)	30
Gráfica 18.	Exclusión educativa según edad y nivel educativo	31
Gráfica 19.	IPNA directa según entidades del gobierno central, en millones de quetzales y estructura porcentual (2015-2019)	36
Gráfica 20.	IPNA directa distribuida en el presupuesto aprobado 2019 por secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	38
Gráfica 21.	IPNA directa según fuentes de financiamiento y estructura porcentual (2018 y 2019)	39
Gráfica 22.	Desnutrición crónica en menores de 5 años (1995-2015, en porcentajes)	47
Gráfica 23.	Composición del financiamiento del ODS hambre cero por entidad, en porcentajes (2019)	50
Gráfica 24.	Tasa neta de cobertura según nivel educativo (2000-2018)	53
Gráfica 25.	Casos de muertes maternas absolutas y razón de mortalidad materna (1989-2015)	61
Gráfica 26.	Tasas de mortalidad infantil y en la niñez	62
Gráfica 27.	Tasas de mortalidad infantil y en la niñez, según características generales (2014-2015)	63
Gráfica 28.	Metas físicas del indicador de mortalidad materna	67

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Guatemala: comportamiento de las principales variables macroeconómicas (2010-2019)	13
Tabla 2.	Porcentaje del presupuesto total por clasificación funcional del gasto (2015-2019*)	18
Tabla 3.	Calificación de riesgo de la deuda pública según calificadoras de riesgo (2011-2018)	21
Tabla 4.	Gobierno central: indicadores de la IPNA (2015-2019)	34
Tabla 5.	Gobierno central: IPNA directa por clasificador económico de gasto público (2018 y 2019)	35
Tabla 6.	IPNA directa según entidades del gobierno central	37
Tabla 7.	Gobierno central: IPNA (directa) por finalidad y función (2018 y 2019)	39
Tabla 8.	IPNA (directa) según grupo de gasto (2018 y 2019)	40
Tabla 9.	Financiamiento de los ODS vinculados con niñez (2017-2019)	45
Tabla 10.	Financiamiento del ODS hambre cero en millones de quetzales y porcentajes (2017-2019)	49
Tabla 11.	Producción del ODS hambre cero (2017-2019, en unidades y porcentajes)	52
Tabla 12.	Indicadores de eficiencia interna del sector educativo público según nivel educativo (2015-2018)	55
Tabla 13.	Financiamiento del ODS relativo a educación, en millones de quetzales y porcentajes de variación (2017-2019)	57
Tabla 14.	Producción del ODS educación (2017-2019, en unidades y porcentajes según producto o meta)	59
Tabla 15.	Presupuesto público destinado a salud y bienestar	64
Tabla 16.	Presupuesto público destinado al ODS 3 por entidad	65
Tabla 17.	Producción del ODS 3 vinculado con salud y bienestar (2017-2019)	68

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1.	Distribución de la IPNA por departamento	41
Mapa 2.	Tasa neta de cobertura según nivel educativo (2018)	54

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1.	Indicadores identificados por Unicef para el ODS 3, salud y bienestar	61
Ilustración 2.	Vinculación entre los indicadores ODS en salud y los resultados estratégicos del sector público	66

INTRODUCCIÓN

«El grado en que el mundo cumpla con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030 afectará directamente el futuro de millones de niños y, por ello mismo, nuestro futuro compartido como comunidad mundial».

Unicef (2018). *Progreso para todos los niños en la era de los ODS*

Los presupuestos públicos revelan la responsabilidad que, en concreto, una sociedad asume para enfrentar sus desafíos y mantener sus logros en diversos ámbitos — económicos, sociales y políticos—, con el fin de potenciar el desarrollo, la cohesión social y la gobernabilidad democrática. De ahí la importancia de evaluar, durante todo el ciclo presupuestario, lo que los Gobiernos y las instituciones públicas se han propuesto hacer con los recursos asignados y, muy especialmente, al iniciar el período de ejecución.

En el caso particular del presupuesto público aprobado para el ejercicio fiscal 2019, es importante advertir que continúa la trayectoria hacia el adelgazamiento del quehacer público: el gasto público total será equivalente apenas al 13.8% del producto interno bruto (PIB), mientras que el gasto público social equivaldrá a un 6.9% del PIB, una de las cifras más bajas en los últimos diez años. Por su parte, la carga tributaria esperada es de tan solo el 10.1%. Estos indicadores posicionan al Estado guatemalteco, a nivel internacional, entre los seis más débiles en materia fiscal y sintetizan la crónica insuficiencia de la capacidad estatal para enfrentar exitosamente la protección y garantía de los derechos más básicos de las y los guatemaltecos e impulsar un crecimiento económico sostenido y sostenible.

En este contexto, en el presupuesto de la administración central aprobado para 2019 se destinan recursos insuficientes para las niñas, niños y adolescentes (NNA) guatemaltecos, quienes se encuentran en una posición de desventaja para poder hacer efectivos sus derechos y libertades. En 2019, la inversión pública directa para este grupo vulnerable de la población se aproxima al 3.6% del PIB, lo cual equivale a aproximadamente Q8.89 diarios por cada NNA, cifra que se encuentra concentrada (más del 70.0%) en el Ministerio de Educación (Mineduc) y, por consiguiente, deja relegada la provisión de otros bienes y servicios públicos relevantes para la garantía y goce pleno de los derechos de la niñez y la adolescencia guatemaltecas.

En adición, la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* —que corresponde a una agenda mundial de desarrollo acordada para realizarse desde 2016 hasta 2030— cuenta con diecisiete objetivos cuyo centro son las personas y sus derechos. Los 150 Estados, incluido Guatemala, que aprobaron esta agenda en septiembre de 2015, se han comprometido a que ninguna persona se quede atrás, lo que implica incluir en los planes de acción a las poblaciones tradicionalmente más vulnerabilizadas y marginadas del mundo, entre las que se encuentran las niñas y los niños. En este contexto, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) ha realizado una aproximación a la inversión que para el logro de la *Agenda 2030* y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es posible cuantificar, ligada a la protección, garantía y promoción de los derechos de los NNA. Los resultados muestran que, para 2019, la asignación de recursos para la financiación de la citada agenda es de Q22,908.5 millones (3.6% del PIB), concentrándose más del 85.0% en cuatro objetivos: hambre cero (ODS número 2); buena salud y bienestar (ODS número 3); educación de calidad (ODS número 4); y paz, justicia e instituciones sólidas (ODS número 16). Esta aproximación permite observar el poco

interés presupuestario que tienen otros objetivos clave —porque potencian el cumplimiento general del resto— para el logro de la *Agenda 2030*, entre los que destacan igualdad de género (ODS número 5); agua limpia y saneamiento (ODS número 6); y reducción de las desigualdades (ODS número 10), los que, en conjunto para el año 2019, tienen una asignación presupuestaria de Q338.0 millones, pero en 2017 y 2018 apenas superaron los Q100 millones.

En conclusión, el análisis del Icefi muestra que la aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2019 representa el continuismo de una trayectoria que promueve un Estado guatemalteco de sobrevivencia, con un gasto público, gasto social, una carga tributaria de las más pequeñas a nivel global, y una inversión pública en niñas, niños y adolescentes insuficiente, lo cual da cuenta de los enormes esfuerzos que se debe realizar para cumplir con la protección y garantía de los derechos de las y los ciudadanos guatemaltecos, en especial, de los NNA, quienes se encuentran en una situación desventajosa para hacer valer sus derechos y libertades. Asimismo, las asignaciones destinadas al cumplimiento de los ODS vinculados con este grupo poblacional resultan insuficientes, lo cual ya es un síntoma de un previsible incumplimiento. En adición a esta inversión insuficiente, su concentración en al menos cuatro objetivos refleja el abandono de otros objetivos que, dentro de la integralidad de la *Agenda 2030*, resultan ser relevantes, por ejemplo, el abandono de los ODS relativos a igualdad de género o reducción de las desigualdades, cuando las niñas —y más aún si viven en áreas rurales y son indígenas— padecen desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales inaceptables. De nuevo aparece la falta de integralidad de las agendas que en el país velan por el bienestar de los derechos de los NNA.

Por si lo anterior fuera poco, la gestión pública muestra inconsistencias en materia de planificación y ejecución; ambas juegan un papel determinante en este camino de previsible incumplimiento. Por ejemplo, en relación con el ODS número 2 (hambre cero), entidades como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Mineduc, para los ejercicios fiscales 2017 y 2018, mostraron una ejecución física por debajo de la meta establecida, lo que provocó que se dejara de monitorear el crecimiento de 272,071 niñas y niños en 2017, y de 406,985 en 2018. Asimismo, se dejó de atender con alimentación escolar en el nivel preprimario a 26,938 niñas y niños en 2017, y a 40,987 en 2018; tampoco se brindó alimentación escolar en el nivel primario a 63,247 niñas y niños en 2017, y a 88,482 en 2018.

En ese sentido, el Icefi recomienda de manera urgente recomponer el agotamiento del modelo de gestión de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), al menos tomando en consideración los elementos siguientes: a) modernización de la regulación legal y operativa relativa a precios de transferencia y reducción de flujos ilícitos de capital; b) combate al contrabando e informalidad; c) reducción de la evasión de los impuestos al valor agregado y sobre la renta (IVA e ISR, respectivamente); d) fortalecimiento de la facturación electrónica; e) facilitación de los trámites mediante la ampliación de la utilización de formatos electrónicos.

A lo anterior se une, con el fin de mejorar los procesos de gestión pública, la modernización de la institucionalidad del servicio civil guatemalteco, elemento clave para la obtención de los resultados de manera eficiente y cuya espera ha sido prolongada. Además, con el propósito de mejorar el seguimiento a las inversiones públicas en NNA, el Icefi recomienda la incorporación de un artículo en por lo menos la ley anual del presupuesto que inicie la institucionalización del cálculo de la IPNA y, para avanzar en términos de equidad de género, un artículo que ordene la apertura de la gestión y presupuesto por resultados según sexo (aunque lo deseable es que estos cambios se incorporen a una legislación con vigencia indefinida, como es el caso de la *Ley Orgánica del Presupuesto*).

1.



©UNICEF

SITUACIÓN MACROFISCAL

1

SITUACIÓN MACROFISCAL



©UNICEF

1.1 COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO

Como producto de la recién declarada guerra comercial de los Estados Unidos con otros países, especialmente con China, la economía mundial se encuentra en un escenario de ligera desaceleración, consecuencia de la contracción esperada del comercio internacional. De acuerdo con el Banco Mundial en su *Global Economic Prospects* (2019), las proyecciones del crecimiento económico mundial se reducirán del 3.0%, en 2018, al 2.9%, en 2019, previendo disminución de la demanda externa de las economías avanzadas, del comercio internacional y de la actividad manufacturera, planteando además que las tensiones comerciales continuarán altas y los mercados financieros de algunos de los grandes mercados emergentes experimentarán considerables presiones. En un escenario similar, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2019) estima que la expansión global se debilitará, reportando un crecimiento del 3.7% en 2018 y un crecimiento esperado del 3.5% para 2019. Por su parte, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en su informe *Situación y perspectiva económica mundial en 2019* (2019) cifra en ocho las amenazas a la economía mundial que pueden impedir el logro de la Agenda 2030, entre las que se cuentan el aumento de las disputas comerciales, las actuales tensiones geopolíticas, la desigualdad, el cambio climático y el continuado aumento de la deuda, pública y privada. En cuanto a América Latina, puntualiza la debilidad de varias economías, el pobre desempeño económico que puede poner en riesgo el avance social, y el limitado espacio para las políticas macroeconómicas, lo cual recuerda la necesidad de que algunos países concreten importantes ajustes fiscales.

El Banco de Guatemala (Banguat), por su parte, estima que la economía guatemalteca, caracterizada por un manejo macroeconómico prudente, mantendrá un desempeño optimista y superior al previsto para las economías avanzadas y para América Latina. El comportamiento económico para

2018 se estimó en un 3.0%, porcentaje superior al 2.8% de 2017; los cálculos prevén que crecerá entre el 3.0% y el 3.8% en 2019, registrando signos de una economía recuperada. En su análisis, el Banguat señala que todas las actividades económicas mostrarán crecimientos positivos en 2019 y, en algunos casos, superiores a los reportados en 2018 (Banguat, 2019).

En el análisis, se estima que el índice mensual de la actividad económica (IMAE) se recuperará lentamente, luego de reportar 36.11 puntos en diciembre de 2018. El flujo de la inversión extranjera directa (IED), por su parte, creció solo el 0.5% en 2018 y, según se prevé, reportará un aumento del 10.0% en 2019. También se estima que el crédito bancario continuará reportando una trayectoria positiva, luego de presentar un aumento del 7.0% en 2018, tras el 3.8% registrado en 2017.

El ritmo inflacionario a diciembre de 2018 se situó en un 2.3%, cifra por debajo del margen de tolerancia de la meta (4.0% +/- 1 punto porcentual) y que podría ser un síntoma de desaceleración económica, por lo que el Banguat continuó considerando una meta para 2019 equivalente al 4.0%. Por su parte, las importaciones alcanzarían un crecimiento del 9.0% para 2018, manteniéndose en un escenario medio del 7.5% en 2019, mientras que las exportaciones registraron una reducción del 1.5% en 2018, recuperándose con un crecimiento promedio del 7.5% en 2019. El tipo de cambio nominal, del cual el Banguat no hace ningún pronóstico, ha mostrado una tendencia hacia la depreciación del quetzal frente al dólar de los EE. UU. desde los últimos meses de 2017 hasta el cierre de 2018.

Entre las principales variables que han presentado menor crecimiento, tanto en los registros de 2018 como en las proyecciones de 2019, se encuentra el ingreso de divisas por remesas familiares que, luego de alcanzar su máximo en 2017, con una variación del 14.4%, se situaron al cerrar 2018 con una variación interanual del 13.4% y, para 2019, se estima crecerán entre el 6.5% y el 9.5%.

Tabla 1

Guatemala: comportamiento de las principales variables macroeconómicas (2010-2019)

Concepto	Tasas de variación relativa interanual									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
PIB real	2.9	4.2	3.0	3.7	4.2	4.1	3.1	2.8	3.0	3.4
PIB nominal	8.2	11.4	6.4	7.2	7.3	7.5	6.9	6.5	6.2	7.9
Precios (inflación)	5.4	6.2	3.5	4.4	3.0	3.1	4.2	5.7	2.3	4.0
Importaciones	20.0	20.1	2.3	3.1	4.4	-3.5	-3.6	8.2	9	7.5
Exportaciones	17.3	22.9	-4.1	0.5	7.8	-1.2	-2.1	5.1	-1.5	7.5
Tipo de cambio nominal	-4.1	-2.5	1.2	-0.8	-3.1	0.5	-1.4	-2.4	5.3	5.3
Ingreso de divisas por remesas familiares	5.5	6.1	9.2	6.7	8.6	13.4	13.9	14.4	13.4	8

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Banguat

* Proyectado

Otra importante variable que sufrió deterioro como producto del escaso crecimiento de la economía en 2018 fue el empleo, el cual, según cifras de la *Encuesta nacional de empleo e ingresos (ENEI 1-2018)*, reportó un crecimiento de la informalidad desde el 69.7%, en 2017, hasta el 70.6%, en 2018. Este crecimiento, independientemente del impacto que puede causar sobre los controles públicos, es preocupante debido a que las personas que registran actividades en este sector regularmente tienen ingresos precarios, una menor productividad, escaso acceso al mercado crediticio, lo cual impacta en una profundización de la desigualdad y la pobreza.

1.2 FINANZAS PÚBLICAS

1.2.1 INGRESOS PÚBLICOS

Según la *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019*, los ingresos totales ascenderán a Q87,715.0 millones de quetzales, equivalentes al 13.8% del PIB, superiores al 13.1% vigente para 2018 y muy por encima del 12.8% del PIB ejecutado ese mismo año. En 2019, del total de los ingresos contenidos en el presupuesto, solo Q68,547.4 millones procederán de los ingresos regulares (corrientes y de capital) del Estado (78.1% del total) y los ingresos tributarios financiarán escasamente el 73.0% (Q64,027.7 millones) de lo presupuestado; además, el endeudamiento público será indispensable para financiar el 18.0% del presupuesto.

A partir de la ejecución de 2018, los ingresos públicos corrientes esperados para 2019 pueden considerarse optimistas debido a que reportan una tasa de crecimiento esperada del 10.0%, muy por encima del 3.8% reportado en 2018 y del 5.6% de crecimiento que han registrado los ingresos públicos durante lo que va de la administración de Jimmy Morales (2016-2018). La baja dinámica se enfoca principalmente en la recaudación tributaria, pues según el presupuesto de 2019 tendrá un crecimiento del 8.8% con respecto a los valores ejecutados en 2018. Vale mencionar que el agotamiento del modelo de gestión de la SAT —expresado en el desaprovechamiento de los cambios positivos recientes referidos a su ley orgánica, altos niveles de evasión del IVA y el ISR, y elevados niveles de contrabando e informalidad— ha jugado un papel adverso para que, pese a los cambios de autoridades operados en su seno interno, no se haya podido revertir la preocupante trayectoria de la carga tributaria. De lo anterior da cuenta que, durante el año 2018, la SAT registró los peores resultados de su historia, recaudando apenas el 10.0% del PIB.

Se estima que la carga tributaria considerada en el presupuesto aprobado para 2019 alcance un 10.1%, ligeramente por encima del 10.0% observado en 2018; sin embargo, como se ha mencionado, este es un escenario optimista: según cálculos del Icefi, la carga tributaria al final del ejercicio fiscal de 2019 se ubicará en torno al 9.8%, con las consecuentes caudas negativas en el gasto público y, sobre todo, en el gasto público social. En su estructura, la carga tributaria considerada en el presupuesto equivale al 65.3% de impuestos

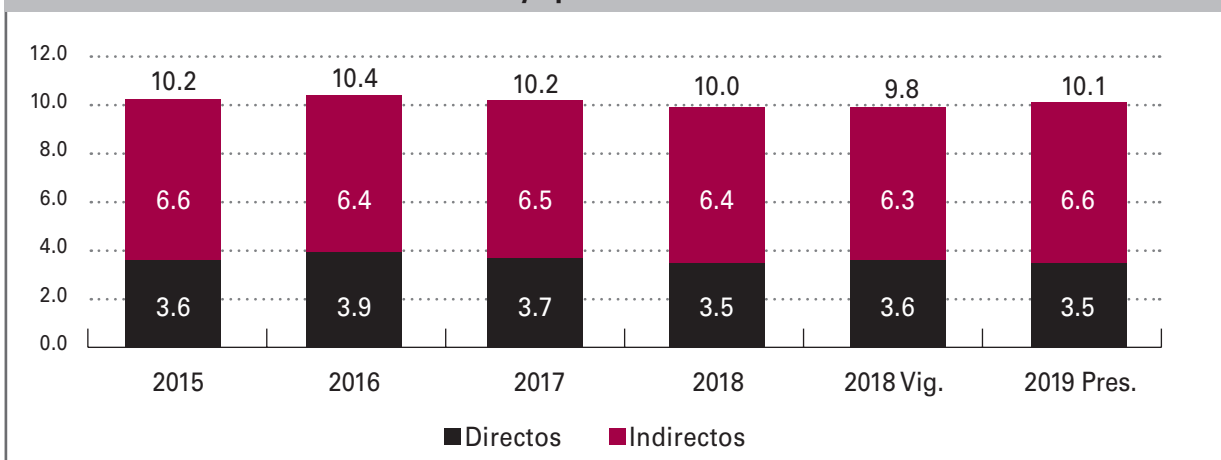
indirectos, ligeramente por encima del 64.0% reportado en 2018, es decir, la SAT espera elevar la carga tributaria profundizando la captación de impuestos indirectos y, por ende, aumentando la regresividad tributaria del país.

El comportamiento de la carga tributaria esperada en 2019, aunque reportaría una ligera mejora con respecto a lo observado en 2018, no implicaría una verdadera transformación de la trayectoria que ha reportado la recaudación durante los últimos años, en donde se puede observar un descenso muy significativo desde el 11.0% registrado en 2013, con mucha mayor distancia del 12.1% de 2007. Esto refleja, de alguna forma, la escasa

eficiencia de la entidad recaudatoria en el presente, lo que muestra, a la vez, posibles síntomas de agotamiento del modelo operativo de la SAT, al margen de la voluntad política real con respecto al cobro de impuestos de parte de las autoridades actuales de dicha institución. Como corolario, baste decir que el 10.0% de la carga tributaria ejecutada en 2018 representa la cifra más baja en las últimas dos décadas (y desde 1996, cuando fue del 9.7%), lo cual remarca la delicada situación de la SAT como principal institución recaudadora en el país, que no había obtenido ningún resultado tan pobre desde su inicio efectivo de operaciones en 1999.

Gráfica 1

Estructura de la carga tributaria ejecutada 2015-2018 según presupuesto vigente 2018 y aprobado 2019



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de la SAT

Gráfica 2

Comportamiento de la carga tributaria ejecutada (2000-2019*)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de la SAT
* Aprobado 2019

La estructura tributaria de Guatemala es fuertemente regresiva, aunque como consecuencia de ciertas reformas legales ha experimentado mejoras en relación con el peso relativo de los impuestos directos dentro del total percibido. En promedio, durante la última década (2010-2019) los impuestos directos representan el 34.4% de los ingresos tributarios totales, por lo que los impuestos indirectos implican el restante 65.6% de la recaudación.

Es importante observar que el peso relativo del IVA se ha mantenido, en esencia, alrededor del 47.4% de la recaudación total, lo que al sumarlo al 34.4% mencionado de los impuestos directos (ISR e impuesto de solidaridad, ISO) representa el 81.8% de la recaudación, dejando el restante 18.2%, en promedio, a la recolección de todo el resto de tributos. En consecuencia, y dado que tanto el IVA como el ISR y el ISO dependen de los ingresos de las personas, la recaudación de Guatemala es fuertemente dependiente del crecimiento del PIB.

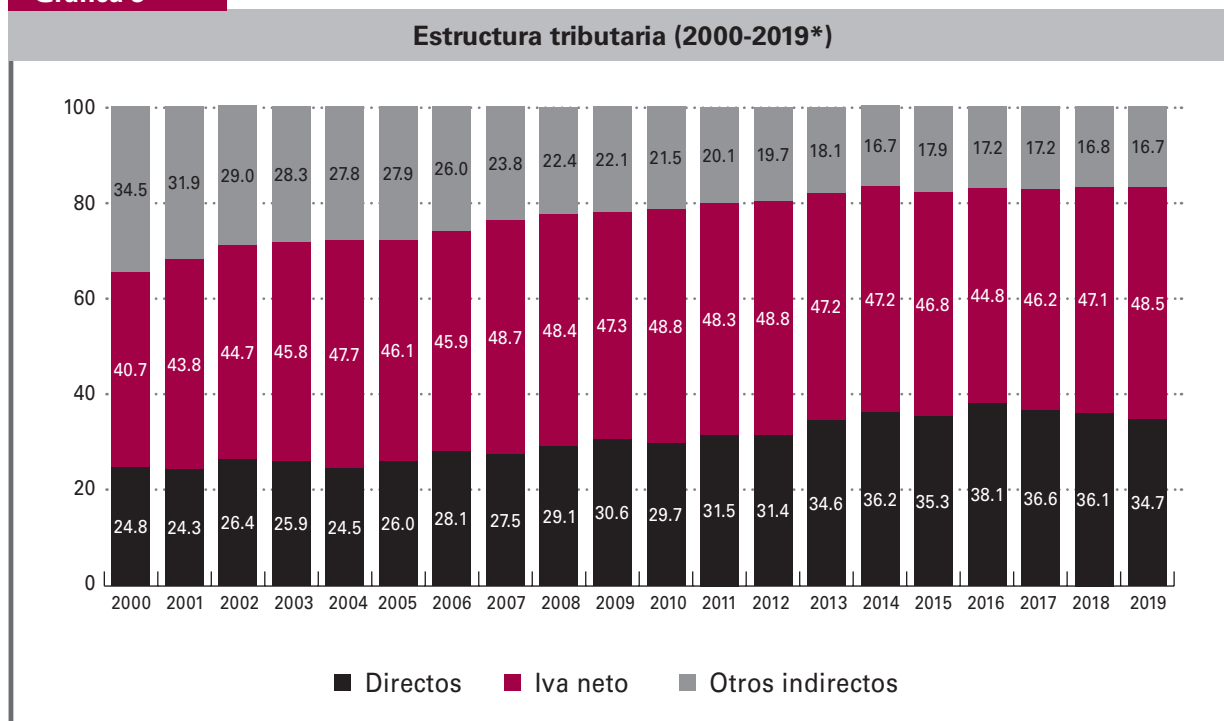
Para 2019, aun cuando lo planteado en el presupuesto sugiere un intento de mejorar la recaudación del IVA, parece poco probable que se obtengan los resultados planteados, atendiendo a que distan mucho de la experiencia histórica y no se

perciben cambios que alteren el comportamiento observado en los últimos años.

Un tema relevante que cabe mencionar y que bloqueó esfuerzos de muchos años en materia tributaria, limitando herramientas viables a la administración tributaria, fue la disposición de la Corte de Constitucionalidad (CC) de decretar la suspensión provisional del artículo 30 «C» del *Código Tributario, Decreto 6-91*, que permitía a la SAT el acceso a la información bancaria para fines de control y fiscalización, por medio de un juez. Dicha disposición, al margen de la dificultad que implica para la SAT al reducir su efectividad, también es un desafío internacional al poner en riesgo al país de ser calificado nuevamente dentro de la lista gris de países no cooperantes con la transparencia internacional.

Otro factor que detiene la mejora recaudatoria es el aumento de la evasión del IVA, la cual, según cifras de la SAT (2018), alcanzó el 37.9% del potencial teórico en 2017, reportando un aumento del 12.3% desde 2012. La trayectoria de la evasión se encuentra relacionada con la reducción de la productividad aparente de dicho impuesto con respecto al PIB, que refleja un 41.1% para 2018, sensiblemente menor al 46.6% de 2012 y del 52.0% reportado en 2007. Aun

Gráfica 3



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Ministerio de Finanzas (Minfin)
* Aprobado 2019

así, los valores considerados en el presupuesto para 2019 implicarían una ligera mejora de la productividad de dicho impuesto, hasta el 42.8%, la cual, si bien es deseable, es poco probable de alcanzar dados los esquemas actuales de trabajo de la SAT y la trayectoria de los últimos años.

En 2017 el Estado perdió, como resultado de la evasión del IVA, alrededor de Q15,923.9 millones, equivalentes al 93.3% del presupuesto destinado ese año a la niñez y adolescencia; aproximadamente 2.7 veces el presupuesto de salud pública, o el 100.9% del presupuesto destinado a la educación.

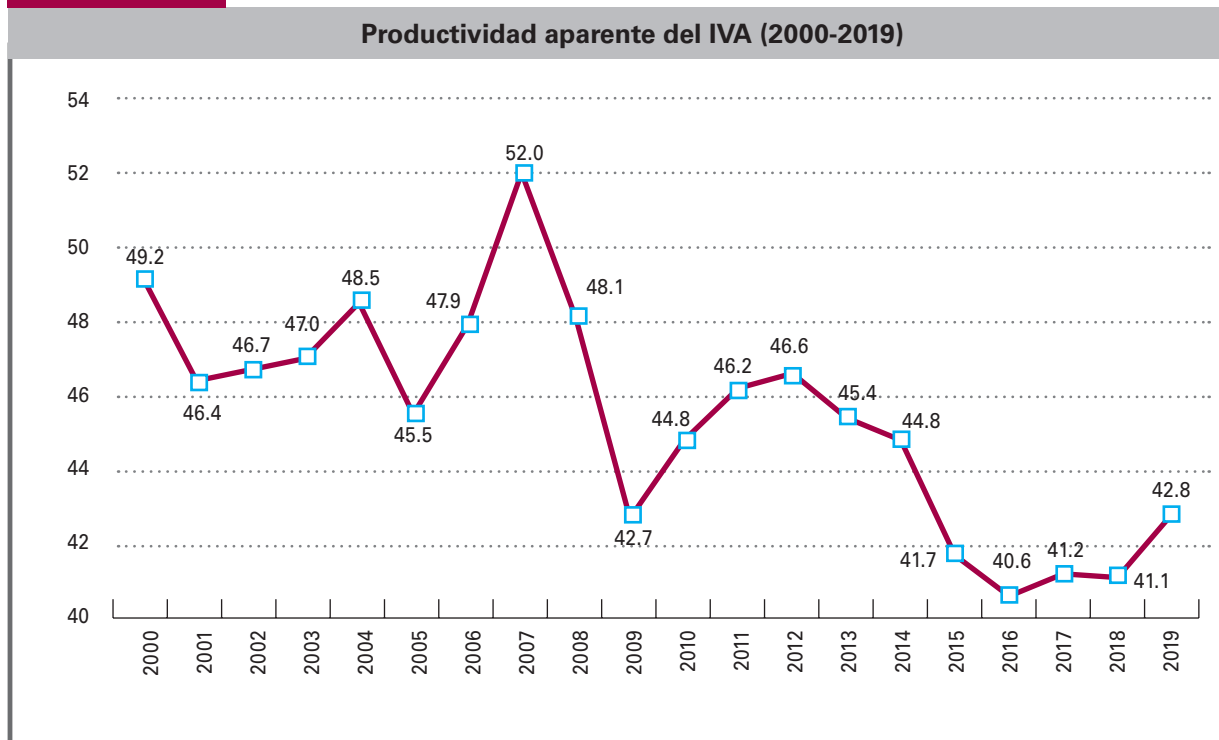
1.2.2 GASTO PÚBLICO

Por el lado de los egresos, el presupuesto aprobado para 2019 estima Q83,750.7 millones para el financiamiento del gasto público y Q3,964.3 millones para las amortizaciones de la deuda pública. El monto considerado para el gasto representa el 13.2% del PIB, por encima del 12.3% registrado en 2018 y del 12.2% reportado en promedio durante la administración de Jimmy Morales. Es importante tomar en cuenta que 2019 es un año electoral y muchas de las asignaciones adicionales consideradas en el proyecto de gastos del Estado podrían ser objeto de utilización espuria o con fines

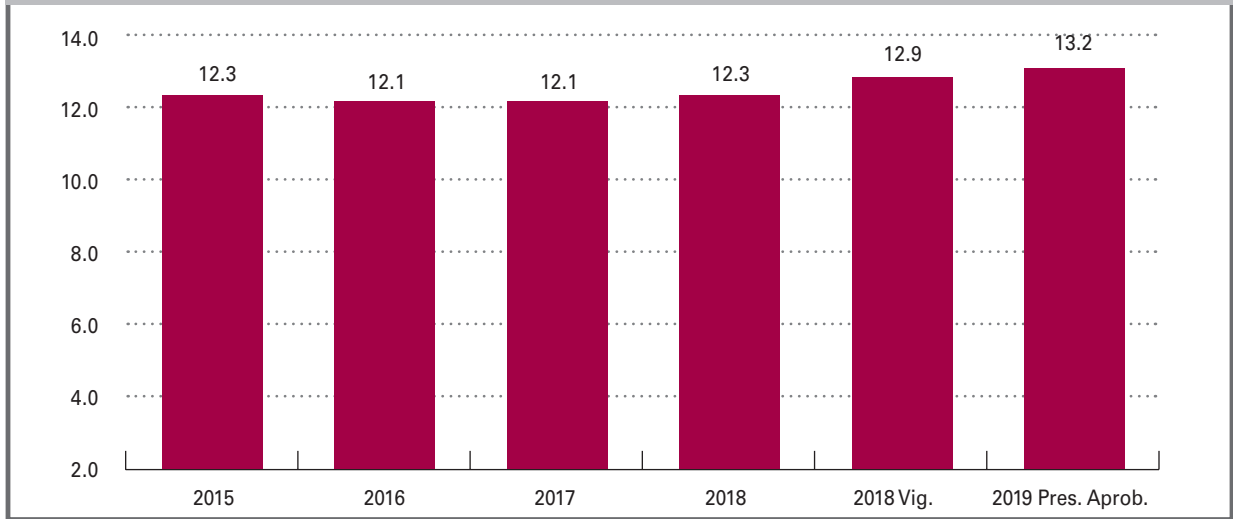
electorales. Sin embargo, los niveles de ejecución logrados a lo largo de esta administración, así como la estimada menor recaudación, hacen suponer que será improbable cumplir con la ejecución de los valores programados.

Conforme la *Ley del Presupuesto 2019*, el financiamiento destinado a los gastos corrientes representa el 80.7% del total, unos Q67,556.9 millones, cifra que muestra un aumento del 15.8% con respecto al presupuesto ejecutado en 2018 (Q58,355.5 millones). El restante 19.3% será utilizado para el financiamiento de gastos de capital. Adicionalmente, dentro de la composición del gasto de funcionamiento, las transferencias corrientes reportarán menor dinamismo al pasar de representar el 18.2% (Q13,209.6 millones) en la ejecución de 2018, a programarse una participación del 16.6% (Q13,916.1 millones) en 2019, motivada principalmente por el aumento de las transferencias al sector privado, sobre todo a organizaciones sin fines de lucro. Al respecto, debe señalarse que el Mineduc concentra, en ambos años, más del 96.0% de este tipo de transferencia; también cabe indicar que el aumento experimentado se debe al incremento de Q533.4 millones para el programa de apoyo al consumo adecuado de alimentos, vinculado con la alimentación escolar.

Gráfica 4



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de la SAT y el Banguat

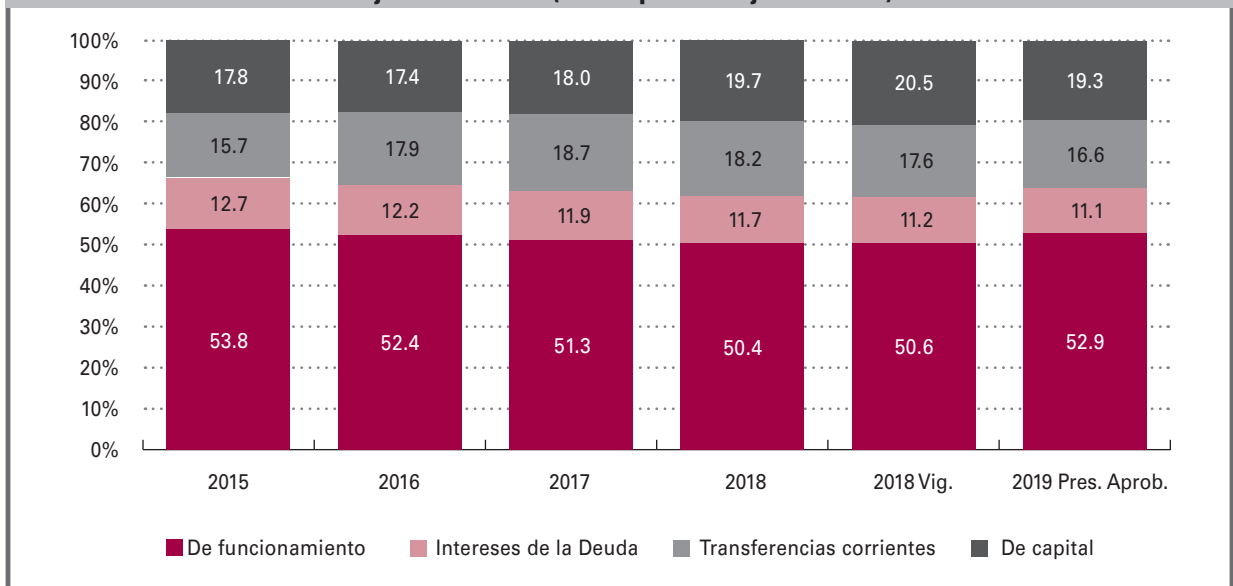
Gráfica 5**Gasto público ejecutado y presupuesto aprobado como porcentajes del PIB (2016-2019*)**

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Minfin

* Aprobado 2019

En cuanto a los gastos por intereses de la deuda pública presupuestados, las cifras alcanzan los Q9,296.5 millones, un 9.6% más que lo ejecutado en 2018 y equivalente al 11.1% de los gastos totales en 2019. Dentro del pago de intereses, aquellos que corresponden a los intereses de la deuda pública interna son los mayores (Q5,948.8 millones) y reportan un crecimiento del 3.6% en comparación

con el año anterior. Complementariamente, los intereses de la deuda pública externa alcanzan la cantidad de Q3,347.8 millones, reportando un incremento del 22.2% con respecto a 2018. El pago total de intereses de la deuda implicará la erogación de un monto equivalente al 1.46% del PIB para 2019, por encima del 1.44% de 2018.

Gráfica 6**Composición del gasto público ejecutado, vigente y presupuestado para el ejercicio 2019* (como porcentaje del total)**

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Minfin

* Aprobado 2019

El resto de gastos de funcionamiento (sin incluir intereses y transferencias corrientes) alcanza en el presupuesto la cantidad de Q44,344.3 millones, un 21.0% más que lo ejecutado el año anterior. Estos mismos gastos han aumentado su participación dentro del total en los últimos años, pasando de representar el 50.4%, en 2018, al 52.9%, en 2019.

Finalmente, los gastos de capital –que incluyen aquellos montos dirigidos a la inversión real directa– presentan en el presupuesto un aumento del 12.8% con respecto a lo ejecutado en 2018. Esto se debe, principalmente, al incremento en las asignaciones al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) en el programa de desarrollo de la infraestructura vial, el cual pasó de Q2,633.9 millones en 2018 a Q2,832.80 en 2019; de desarrollo de la vivienda, que pasó de Q2 millones en 2018 a Q155.1 millones en 2019; y atención por desastres naturales y calamidades públicas, que de Q121.0 millones en 2018 pasó a los Q279.3 millones en 2019.

Con relación a la funcionalidad del gasto total, el destino más importante para los recursos públicos es la educación del país, que concentra el 22.9% del presupuesto 2019, aunque por debajo del 23.3% reportado en la ejecución de 2018. En segundo plano se encuentran las transacciones de la deuda pública, que consideran el 15.3% del presupuesto, por encima del 14.7% ejecutado en 2018 y que, de alguna forma, representan el peso que la atención a la deuda pública implica actualmente para el erario público.

A los destinos anteriores le siguen en importancia las asignaciones para el orden público y seguridad ciudadana, que representan el 11.2% del total planificado; urbanización y servicios comunitarios, con el 10.2% del total, y protección social, con el 10.0% de los recursos presupuestados. El ramo de salud solo representa el 9.4% de total del presupuesto aprobado, aunque el porcentaje implica un mayor peso relativo en comparación con la ejecución de 2018, cuando únicamente representaba el 8.4% del total.

Por su parte, desde 2011 el gasto social público (GPS) se ha visto en un panorama desolador, al registrar caídas y años de estancamiento, lo cual cabe ser analizado de cara a los grandes rezagos sociales que experimenta la sociedad guatemalteca. El año 2015 fue particularmente crítico para el GPS pues observó un desplome, al caer al 7.1% del PIB, continuando la caída en 2016 y en 2017. Es conveniente advertir que la ejecución del gasto público, especialmente del GPS, se ha visto incidida negativamente por la impericia que ha mostrado la administración de Jimmy Morales en cuanto a la gestión pública, a lo que se añade el cumplimiento de los controles anticorrupción impuestos por la *Ley de Contrataciones del Estado*. Todo ello ha sido determinante para que la ejecución del GPS en 2017 llegara a ser del 6.9% del PIB, pese a contar con un techo presupuestario del 7.6% del PIB. En 2018, la ejecución fue ligeramente superior a la del año 2017, al situarse en torno al 7.4% del PIB.

Tabla 2

Porcentaje del presupuesto total por clasificación funcional del gasto (2015-2019*)

Descripción	2015	2016	2017	2018	2019 *
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Educación	23.3	22.9	22.2	23.3	22.9
Transacciones de la deuda pública	16.4	15.7	16.8	14.7	15.3
Orden público y seguridad ciudadana	11.2	12.2	12.6	12.6	11.2
Urbanización y servicios comunitarios	10.9	10.8	10.9	10.4	10.2
Protección social	9.8	10.0	10.1	10.0	10.0
Asuntos económicos	8.2	7.0	7.1	9.0	8.1
Salud	8.6	8.8	8.2	8.4	9.4
Servicios públicos generales	6.2	6.9	6.8	5.7	6.8
Defensa	2.4	2.5	2.0	1.9	2.0
Otros	3.0	3.1	3.3	3.8	4.0

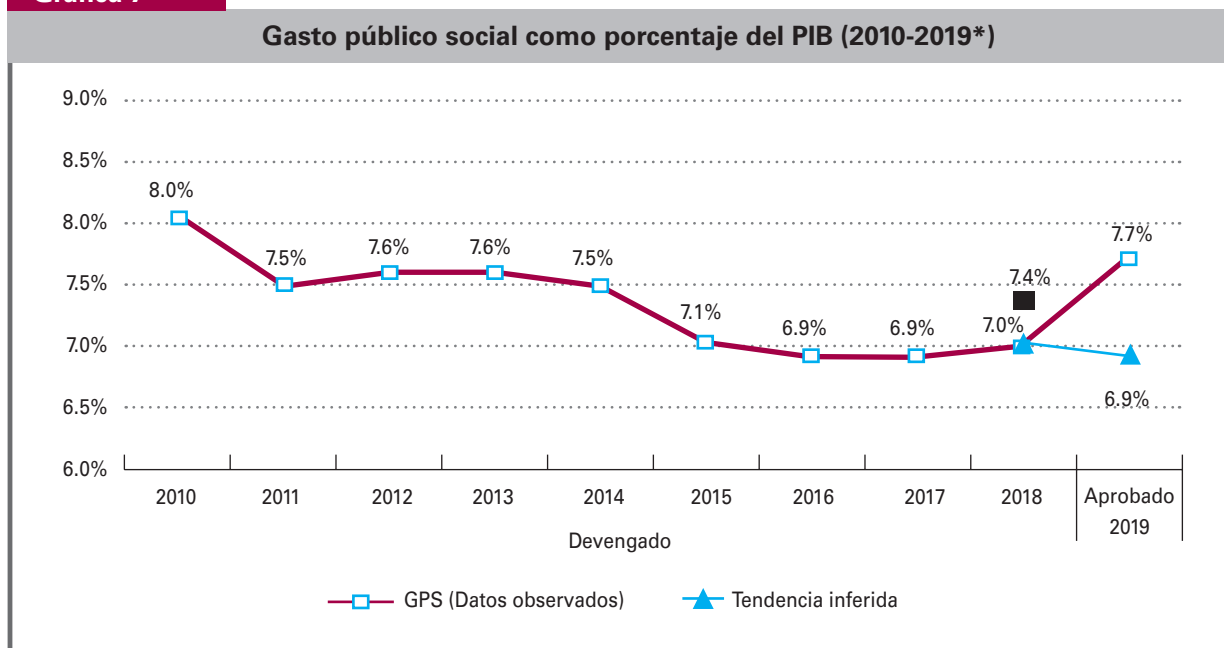
Fuente: Icefi/Unicef, con base en información oficial
* Aprobado 2019

Para el año 2019 se aprobó una asignación para GPS que alcanza un 7.7% del PIB, cifra que es levemente mayor a la ejecutada en el período fiscal inmediato anterior; sin embargo, es preciso advertir que, con los niveles de ejecución que ha mostrado la presente administración gubernamental, es poco probable que se logre el nivel antes citado. El Icefi advierte que este tipo de gasto alcanzará un 6.9% que, dicho sea de paso, es uno de los niveles más bajos durante los últimos diez años, lo cual no contribuye a mejorar las condiciones sociales y a garantizar los derechos de la población guatemalteca.

1.2.3 DEUDA PÚBLICA Y DÉFICIT FISCAL

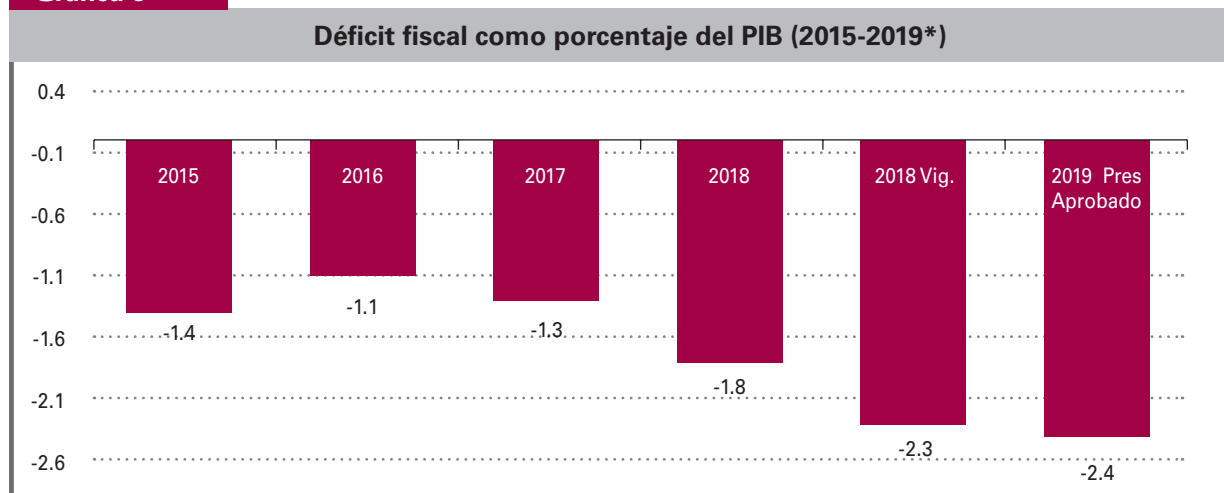
El déficit fiscal considerado para 2019 asciende a Q15,203.3 millones y es equivalente al 2.4% del PIB, por encima del 1.8% reportado en 2018. A pesar de las cifras relativamente bajas, es importante considerar el incremento significativo planteado en el déficit para 2019, lo que indiscutiblemente obedece a la vigencia del período electoral y a incrementos en las asignaciones destinadas a infraestructura, transferencias al sector privado y gastos que, sin el

Gráfica 7



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Minfin
* Aprobado 2019

Gráfica 8



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Minfin
* Aprobado 2019

control adecuado, resultan ser muy vulnerables a la manipulación política, tales como transferencias monetarias y otros programas de asistencia social.

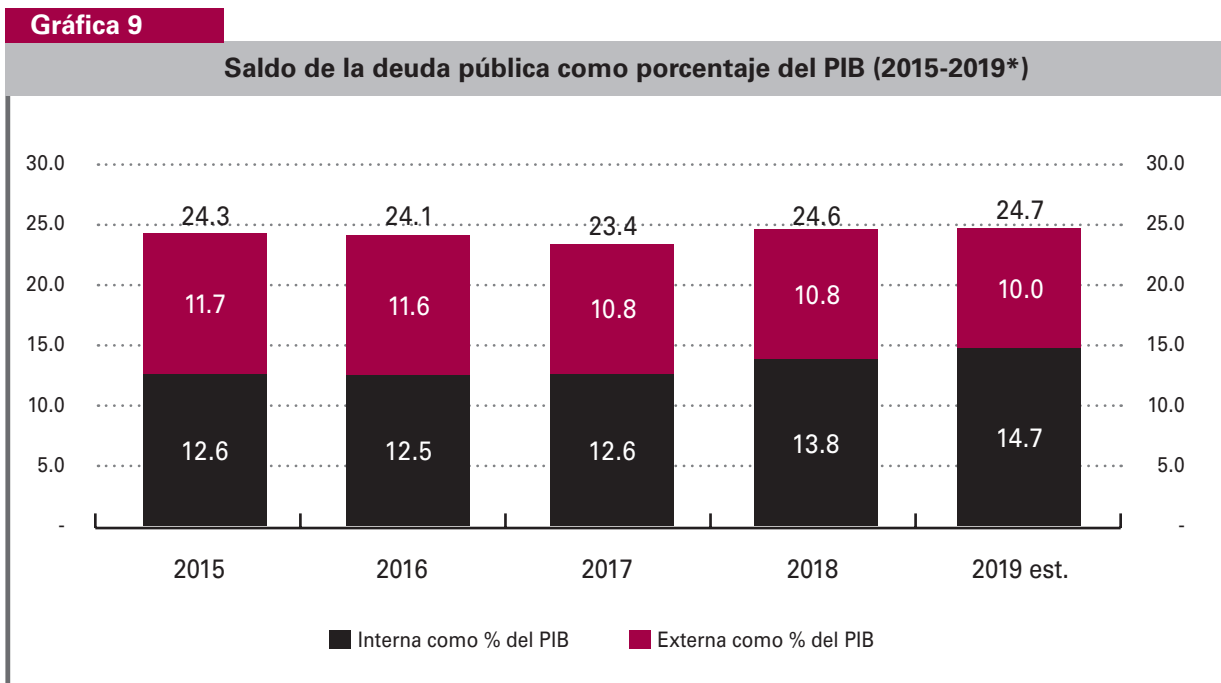
En materia de saldos de deuda pública, a pesar de que los niveles de endeudamiento no se encuentran en situación de vulnerabilidad o insostenibilidad, de acuerdo con los estándares internacionales se estima que la deuda alcanzará el 24.7% del PIB en 2019, ligeramente por encima del 24.6% del PIB mostrado en 2018. Con respecto a la forma de negociación de empréstitos, el Gobierno continuó prefiriendo la contratación de deuda interna, que se estima representará, a finales de 2019, el 59.7% del total (14.7% del PIB), mientras que la deuda externa representará el 40.3% de los pasivos del país, equivalente al 10.0% del PIB.

El problema principal con los endeudamientos internos es el hecho de que los costos aumentan para el país, dado que las tasas de interés del sistema financiero nacional son mayores que las tasas otorgadas por organismos externos, sin contar el hecho de que esta gestión puede ocasionar el encarecimiento de la tasa de interés

y la reducción del crédito disponible para el sector privado como consecuencia de una creciente demanda de recursos por parte del Estado. Además, la negociación permanente con el sector privado bancario fortalece el corporativismo del Estado y la injerencia de dicho grupo sobre las decisiones de política monetaria del país.

Como consecuencia del manejo fiscal esperado en 2019, y aun cuando se estima que las cifras presupuestadas están sobreestimadas con relación a lo que es posible ejecutar, no parece que existan cambios significativos en la capacidad del Estado relativa a la atención y pago del servicio de la deuda. Por ello, se considera que no existirán condiciones, salvo mayor inestabilidad política, que produzcan una variación en las calificaciones soberanas otorgadas por las diferentes entidades dedicadas a ello.

En 2018, las principales calificadoras de riesgo mantuvieron la misma calificación de los últimos años. De esa forma, Moody's Investor Services mantuvo al país en Ba1 con perspectiva estable, como resultado de una larga trayectoria de política



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Minfin
* Estimado

fiscal caracterizada por un manejo prudente y un crecimiento económico moderado; Standard & Poor's confirmó el riesgo crediticio BB- con perspectiva estable, aunque tomó en cuenta que la inestabilidad política afectaría el crecimiento económico; y Fitch Ratings otorgó BB con perspectiva estable, con similares motivos a los expresados por las otras calificadoras.¹

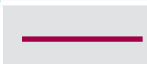


Conjuntamente, las tres calificadoras coinciden en la necesidad de fortalecer el marco institucional, así como los niveles de ingresos públicos, mejorar

las perspectivas económicas de crecimiento y mejorar las condiciones para el desarrollo humano.

Asimismo, el 9 de enero de 2019, Moody's Investors Services expuso que la expulsión de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) es una situación negativa que adversa los esfuerzos contra la corrupción y la impunidad, con consecuencias perjudiciales en lo que respecta al crédito y las futuras calificaciones de riesgo país que podría obtener Guatemala.²

Tabla 3

Calificación de riesgo de la deuda pública según calificadoras de riesgo (2011-2018)

Agencia	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Historia
Moody's	Ba1 Estable	Ba1 Estable	Ba1 Estable	Ba1 Estable	Ba1 Negativa	Ba1 Estable	Ba1 Estable	Ba1 Estable	
S&P	BB Negativa	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB Negativa	BB- Estable	BB- Estable	
Fitch	BB+ Estable	BB+ Estable	BB+ Negativa	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB Estable	

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de calificadoras de riesgo

1 Véanse: <https://markets.businessinsider.com/news/bonds/guatemala-government-of-moody-s-affirms-guatemala-s-ba1-rating-stable-outlook-1026846045>; <http://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados/comunicados-2018/4897-163-standard-poor-s-confirma-la-calificacion-de-riesgo-crediticio-para-guatemala-en-bb-con-perspectiva-estable>; <http://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados/comunicados-2018/4355-26-fitch-ratings-mantiene-la-calificacion-de-riesgo-crediticio-para-guatemala-en-bb-con-perspectiva-estable>.

2 Véanse: <https://icefi.org/comunicados/Guatemala-icefi-ve-con-preocupacion-riesgo-que-gobierno-rompa-el-orden-constitucional-y>; https://www.moodys.com/login?lang=en&cy=global&ReturnUrl=https%3a%2f%2fwww.moodys.com%2fviewresearchdoc.aspx%3fdocid%3dPBC_1157197%26lang%3den%26cy%3dglobal.

2.



©UNICEF

CONTEXTO SOCIAL

2

CONTEXTO SOCIAL



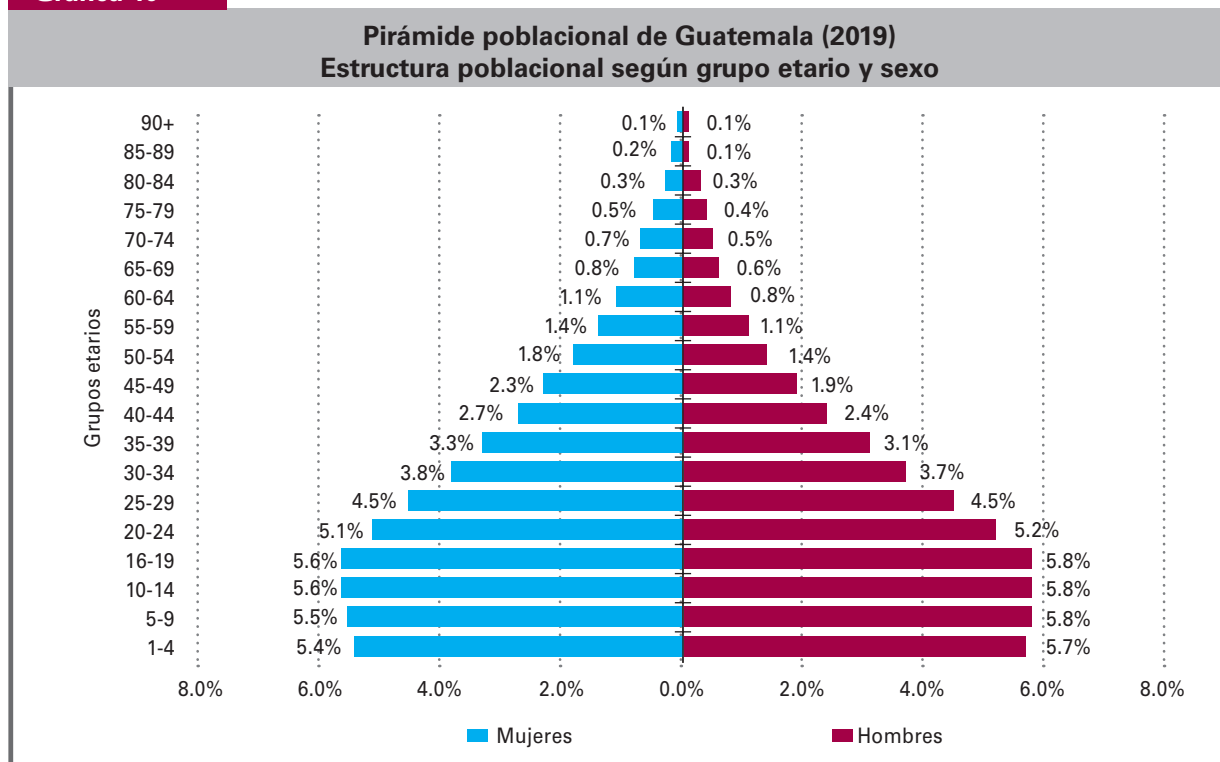
©UNICEF

2.1 POBLACIÓN

Actualmente existe gran expectativa de cara a los resultados del nuevo censo de población y vivienda en Guatemala, cuyos resultados se han previsto para 2019, ya que existe la posibilidad de que varios indicadores económicos y sociales estimados a partir de la cantidad de habitantes presenten algunas variaciones.³ De momento, solo se cuenta con proyecciones de población cuya base es el censo poblacional realizado en 2002, las cuales han sido objeto de distintas revisiones y ajustes por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Celade).

Con base en INE/Celade, se estima que en 2019 Guatemala contará con un total de 17.1 millones de habitantes: 50.7% mujeres y 49.3% hombres. El grupo conformado por la niñez y la adolescencia del país, es decir la población desde cero a diecisiete años de edad, será de 7.0 millones, representando el 40.9% de la población total, lo cual sitúa a Guatemala como el país con mayor proporción de niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe.⁴ Algunas proyecciones de más largo plazo estiman que este segmento poblacional disminuirá paulatinamente debido a los procesos de transición demográfica que enfrentan las economías en desarrollo, al

Gráfica 10



Fuente: Icefi/Unicef, con base en revisión de las proyecciones de población INE/Celade a diciembre de 2015

3 Entre estos, la asignación constitucional presupuestaria a las municipalidades, la cobertura educativa, esperanza de vida, tasas de mortalidad, migración interna y externa, entre otros.

4 Estimación a partir de proyecciones de población del Banco Mundial (BM, 2018b).

punto de que en 2050 la niñez y adolescencia representará poco menos del 30.0% de la población total de Guatemala (ONU, 2017).

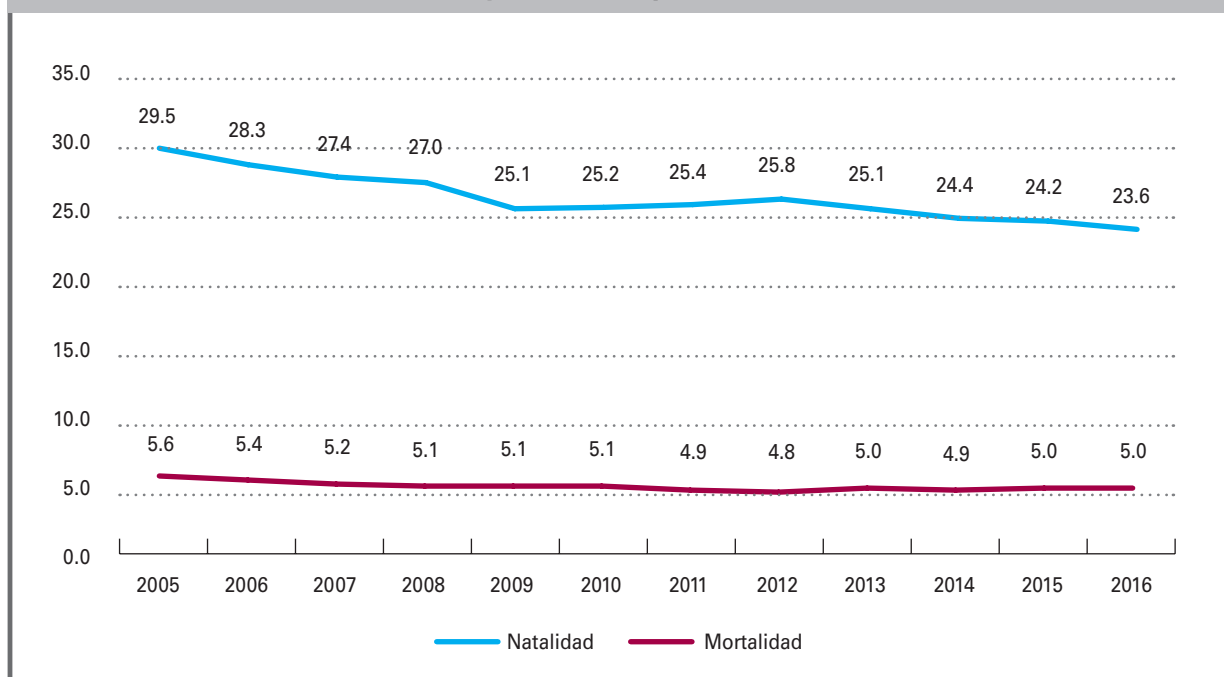
Con base en indicadores sociodemográficos elaborados por el INE⁵, se observa una reducción en algunos de los principales indicadores asociados con la dinámica poblacional. La tasa bruta de natalidad —cantidad de nacimientos (ocurridos y registrados) por cada mil habitantes— ha disminuido significativamente, tras pasar de 29.5 a 23.6 entre 2005 y 2016, lo que contribuye a ralentizar el crecimiento poblacional. Aunque cabe advertir que en 2016 el 19.0% del total de nacimientos reportados se dio en madres con edades de 10 a 19 años, lo cual configura una situación que además de tipificarse como abuso en los casos de niñas y adolescentes de menos de 14 años, trunca las oportunidades de continuidad en los estudios y, por ende, el beneficio general que la educación puede significar en la adquisición de habilidades para la vida, crecimiento personal

y emocional. Esto se debe a que las niñas y adolescentes en esas edades adquieren una doble responsabilidad como madre-estudiante, acrecentando así su círculo de pobreza. Otros rasgos adversos de esta situación son un mayor riesgo de mortalidad materna, riesgos del embarazo, estigmatización, así como mayor vulnerabilidad frente a la violencia y el abuso (Unesco, 2017: 13).

Por el contrario, si bien la tasa bruta de mortalidad nacional ha disminuido, lo ha hecho en menor grado, pues durante el referido período se redujo 0.6 puntos porcentuales, para una tasa bruta de mortalidad de 5.0 por cada mil habitantes en 2016. Tras desagregar este indicador según sexo se advierte una diferencia, pues la tasa de mortalidad femenina es de 4.4 y la masculina de 5.8. Aún mayores diferencias se presentan a nivel de grupo etario, pues el grupo de 0 a 4 años de edad muestra una mortalidad superior al valor nacional, con una tasa de 5.7 debido al elevado número de

Gráfica 11

Tasas brutas de natalidad y mortalidad por cada mil habitantes (2005-2016)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en indicadores sociodemográficos del INE

5 Disponibles en: <https://ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>

muerres que ocurren antes del primer año de vida (8,366 muertes en 2016, equivalentes a una tasa de mortalidad infantil de 21.6 por cada mil). Entre los 15 y los 19 se registra la menor mortalidad, con una tasa de 0.7, para luego incrementarse en la medida en que avanza la edad; por ejemplo, a 2.3 en el grupo de 30 a 34 años de edad; 5.15 en el de 45 a 49 años; y 24.6 en el de 65 a 69 años.

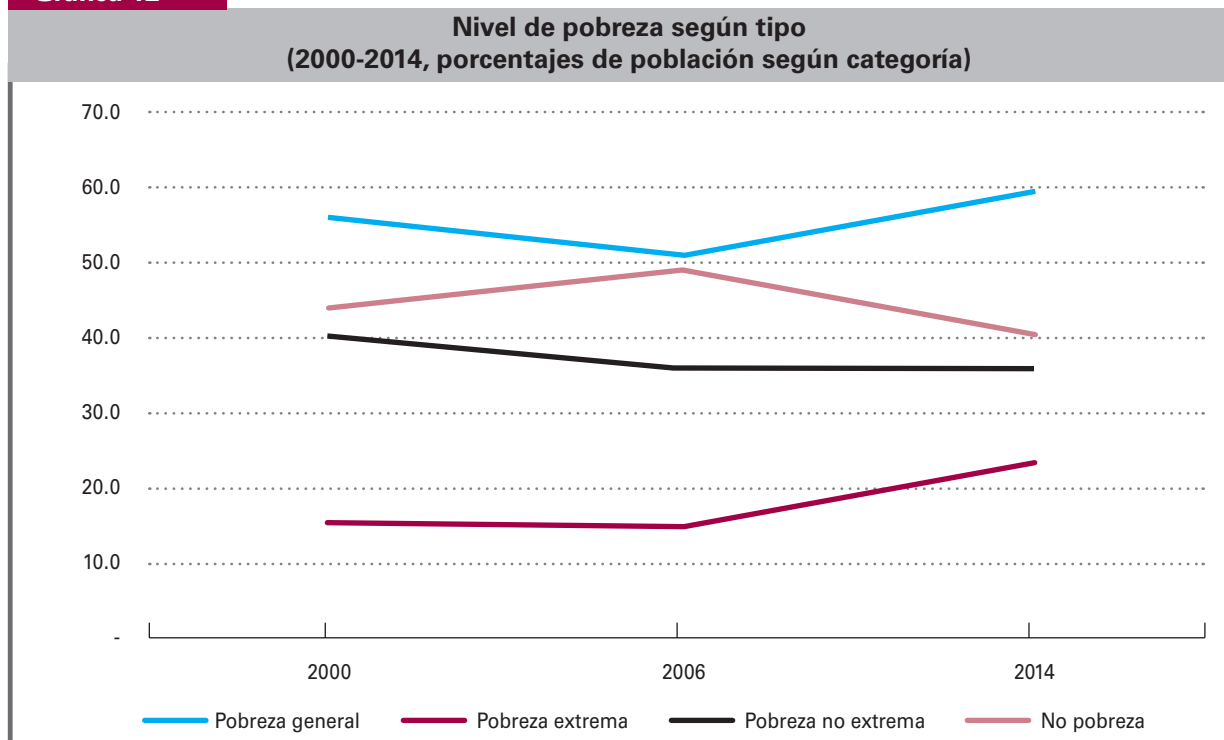
2.2 POBREZA Y DESIGUALDAD

Guatemala es uno de los países más pobres y desiguales de América Latina. A pesar de haber realizado esfuerzos para reducir la desigualdad, el país continúa mostrando los menores índices de desarrollo humano y los más altos niveles de desigualdad en Latinoamérica, con un Gini⁶ de 0.553 en 2014 (Cepal, 2017: 44). En este sentido, vale decir que la desigualdad tiene incidencias fuertes sobre el desarrollo humano, pues al ajustar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a la desigualdad este perdía aproximadamente 19.5 puntos porcentuales (30.2%) (PNUD, 2016).

Por su parte, el nivel de pobreza general⁷ observó una tendencia hacia la baja desde 2000 hasta 2006, cuando reflejó la menor tasa en lo que va de este siglo. Posteriormente, mostró un incremento significativo, pues la última medición da cuenta de un nivel de pobreza general mayor en 8.3 puntos porcentuales (un incremento promedio de un punto porcentual anual). Debe señalarse que la agudización de la pobreza se debió principalmente a un aumento importante de la pobreza extrema (de hecho, la pobreza no extrema computó un estancamiento de 2006 a 2014), lo cual caracteriza una situación en la que las personas no tienen ni siquiera la capacidad de cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos (INE, 2015: 29). Este deterioro ha sido tal que, en la última medición, la pobreza extrema alcanzó el máximo registrado desde el año 2000.

Un elemento alarmante es el elevado porcentaje de pobreza general que afecta a los indígenas (79.2% *versus* 46.6%, correspondiente a grupos no indígenas), lo cual implica que «la pobreza

Gráfica 12



Fuente: Icefi/Unicef, con base en resultados generales de las encuestas nacionales de condiciones de vida de 2000, 2006, 2011 y 2014, sección estadística del INE

6 El índice de Gini es un indicador utilizado para medir la desigualdad del ingreso de las personas. Un Gini igual a cero significa ausencia de desigualdad, e igual a uno significa máxima desigualdad.

7 Para una línea de pobreza general de Q10,218 anuales, o bien, Q851.5 mensuales (INE, 2015: 3).

en la población indígena era 1.7 veces [...] que en la población no indígena» (INE, 2015: 4). En cuanto al área de residencia, el 76.1% de la población rural del país vive en condiciones de pobreza general, contra un 42.1% en zonas urbanas. Estos datos ponen de manifiesto un deterioro del bienestar de la población guatemalteca en general, aunque con mayor profundidad en personas indígenas y en quienes habitan zonas rurales.

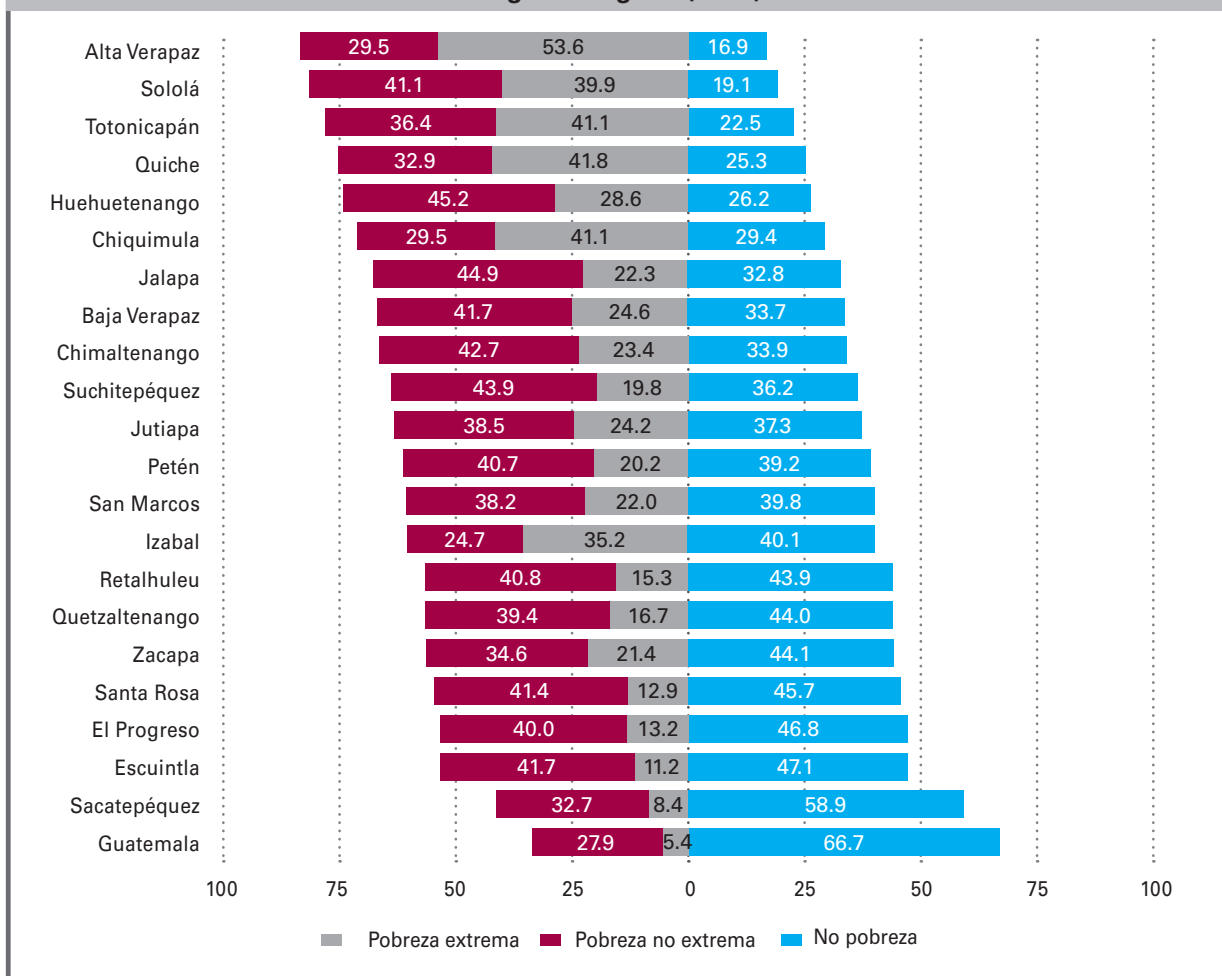
más afectado por la pobreza, pues más de la mitad de la población del lugar subsiste en condiciones de pobreza extrema y el nivel de pobreza general afecta al 83.1% de los habitantes. De hecho, la zona noroccidental del país tiende a presentar las situaciones más precarias a nivel nacional que, al igual que Alta Verapaz, concentran gran parte de la población indígena del país.⁸

A nivel territorial y de acuerdo con la gráfica 13, se observa que Alta Verapaz, departamento con alta población indígena y ruralidad, es el

Por el contrario, en los departamentos ubicados al centro y nororiente del país, con una menor proporción de población indígena, tiende a observarse menores niveles de pobreza. El

Gráfica 13

Nivel de pobreza según tipo y departamento, en porcentajes de población según categoría (2014)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en resultados generales de la Encuesta nacional de condiciones de vida 2014 (Encovi 2014), sección estadística del INE

8 Un estudio elaborado por el Icefi y el Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas Oxlajuj Tz'ikin refiere que en 2015 la distribución del gasto público social entre mestizos e indígenas mostraba una relación de dos a uno en favor de los mestizos, pues para ellos el gasto público social per cápita diario era de Q6.9, mientras que para los indígenas era de Q3.1 (Icefi/MPI, 2017: 33).

departamento de Guatemala, en el que se sitúa la ciudad capital del país, muestra un porcentaje de pobreza general del 33.0%, en tanto que la pobreza extrema solo afecta al 5.4% de su población. Situación similar se presenta en Sacatepéquez, Escuintla y El Progreso, que reportan niveles de pobreza extrema de entre el 8.4% y el 13.2%. Aunque estos porcentajes son relativamente bajos, los niveles de pobreza general observados en Escuintla y El Progreso afectan a más de la mitad de sus habitantes.

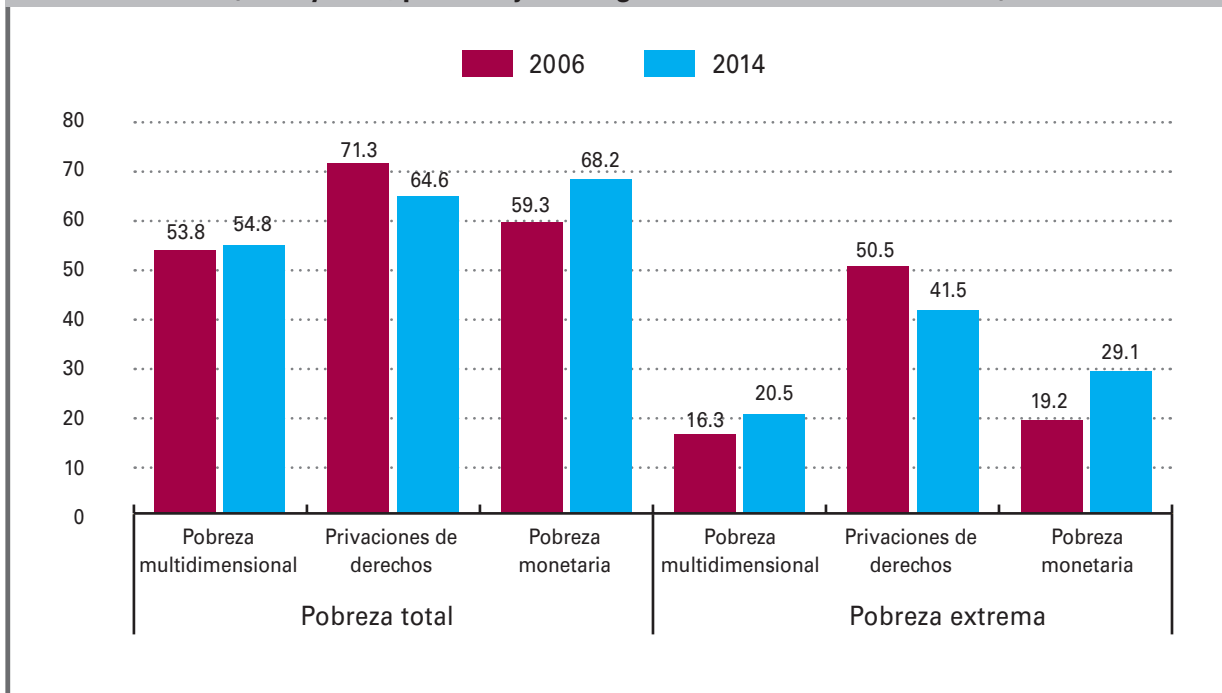
Si bien la medición de pobreza mediante líneas de consumo es un método más generalizado para conocer la pobreza, existen otros métodos que proporcionan un enfoque de mayor profundidad, como la medición de pobreza multidimensional. Este método, aplicado para el caso particular de niñez y adolescencia en Guatemala, incluye, además del factor monetario, seis dimensiones vinculadas con la privación de derechos: nutrición, salud, educación, agua potable, saneamiento y vivienda (Icefi/Unicef, 2016: 20). De acuerdo con

el citado estudio, la pobreza multidimensional de este grupo poblacional se manifiesta cuando se incumplen al menos dos de las seis privaciones de derechos señaladas y, además, existe una situación de pobreza monetaria o de consumo. Los resultados muestran que, durante 2014, «54.8% de los hogares en los que habitan miembros menores de dieciocho años viven en situación de pobreza no solo monetaria, sino también y, de forma simultánea, en situación de privación en al menos dos dimensiones de derechos» (Icefi/Unicef, 2016: 29). Si esta situación se compara con los resultados de 2006,⁹ se observa que presenta un incremento de un punto. Por su parte, la pobreza monetaria que afecta a la niñez y adolescencia se exacerbó, ya que aumentó 8.9 puntos porcentuales, al pasar del 59.3%, en 2006, al 68.2%, en 2014.

En el caso de la pobreza multidimensional extrema —en la cual existen tres privaciones y se padece pobreza monetaria o de consumo extrema—, la problemática en 2014 abarca al 20.5% de los hogares donde habitan NNA, lo

Gráfica 14

Pobreza multidimensional en la niñez y adolescencia guatemalteca (2006 y 2014, porcentaje de hogares con menores de 18 años)



Fuente: Icefi/Unicef (2016)

9 Para esta medición se utilizaron las encuestas de condiciones de vida de 2006 y 2014.

cual muestra una expansión de al menos cuatro puntos en comparación con 2006. Si bien la pobreza multidimensional (general y extrema) se ha deteriorado según las mediciones de 2006 y 2014, conviene señalar que esto se ha dado principalmente como consecuencia de un menoscabo significativo de la pobreza monetaria, pues en alguna medida la privación de derechos ha presentado mejoras, tanto en el total (general) como en el caso de la pobreza extrema.

En suma, gran parte de la niñez y adolescencia del país cuenta alto grado de privación en el acceso a derechos, situación que, de no corregirse, tendrá impactos significativos en su vida adulta, afectando la fuerza productiva del mañana.

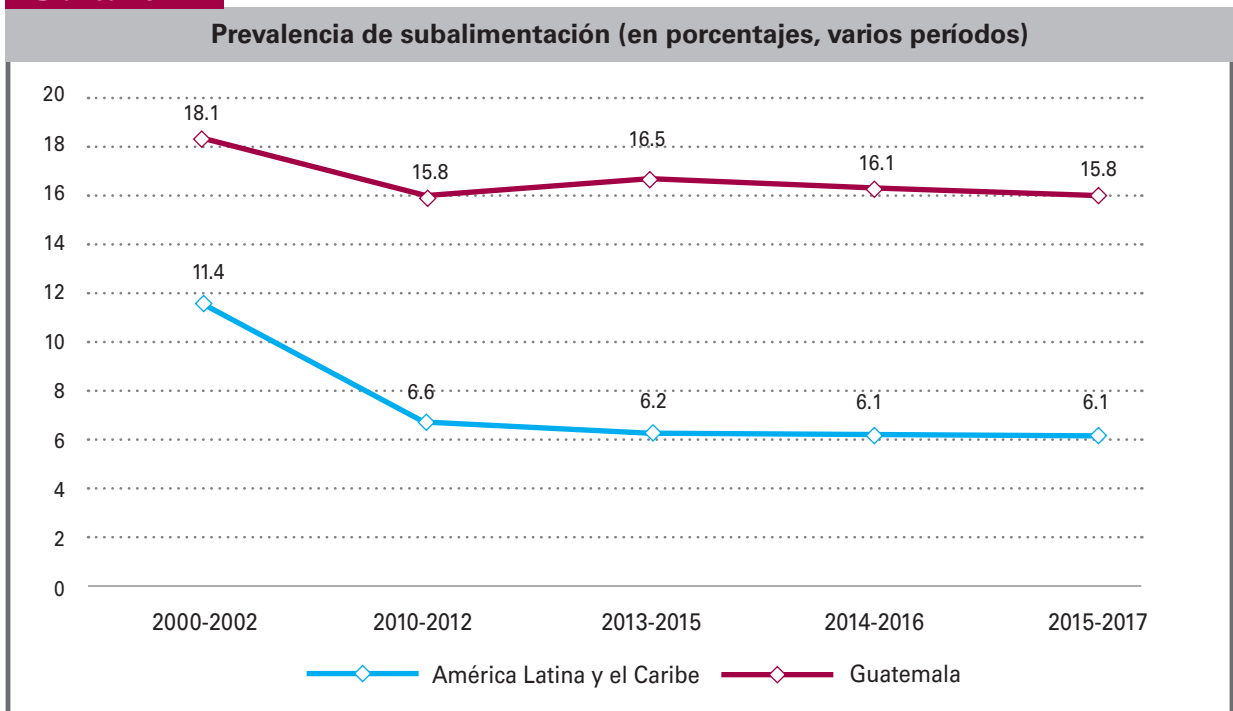
2.3 SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Durante el trienio que va de 2015 a 2017, la subalimentación¹⁰ en América Latina y el Caribe alcanzó a 39.0 millones de personas

(una prevalencia de 6.1%). Guatemala se ubica muy por encima del promedio, pues para el mismo período el 15.8% de su población estaba subalimentada (lo cual representa aproximadamente una cantidad de 2.6 millones de personas). Estos datos también muestran que, con respecto al trienio anterior (2014-2016) se logró tan solo una magra mejora, pues el indicador en ese entonces marcaba un 16.1% (FAO, OPS, WFP y Unicef, 2018). Si no se mejora, se imposibilitará el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente los vinculados con hambre cero y salud.

Otros indicadores sobre malnutrición colocan a Guatemala en un panorama desolador y cuesta arriba para retomar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹¹ e ir más allá, hacia el cumplimiento de los ODS. El indicador de retraso en el crecimiento (desnutrición crónica) de la niñez menor de 5 años indicaba que para 2014-2015 el 46.5% de la niñez sufría ese flagelo, el cual se mostraba con una mayor intensidad en los quintiles de menor ingreso (65.9), en madres indígenas (61.2) y del área

Gráfica 15



Fuente: Icfef/Unicef, con base en datos de FAO, OPS, WFP y Unicef (2018)

¹⁰ Personas no tienen acceso a una alimentación que proporcione la cantidad necesaria de calorías para poder llevar una vida activa y saludable (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018).

¹¹ De acuerdo con Segeplán Fuente especificada no válida. las metas convenidas en los ODM eran reducir la desnutrición crónica al 31.1% en 2025.

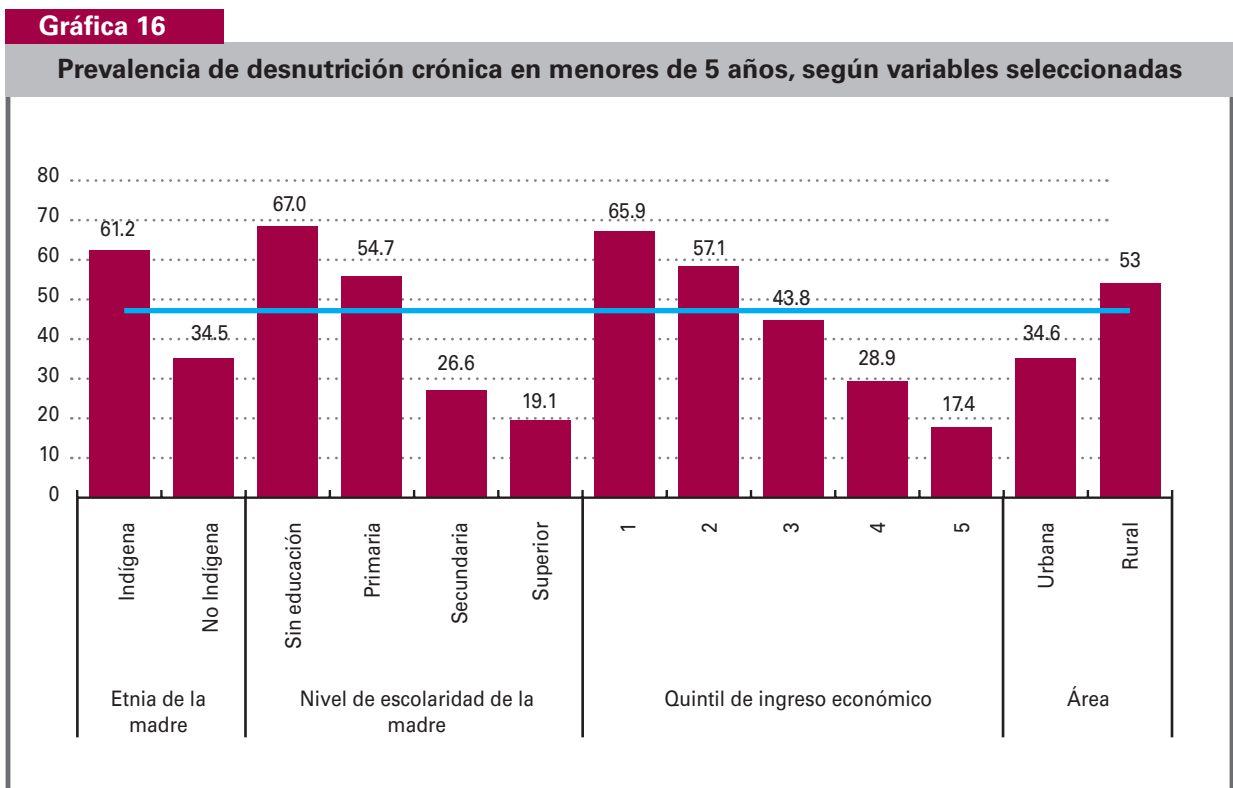
rural (53.0). Otro flagelo que atañe a la niñez guatemalteca es la emaciación o desnutrición aguda (bajo peso para la talla), que se presentó en el 0.7% durante el período 2014-2015 entre niños y niñas menores de 5 años, una tasa inferior al 5.0% establecido en la meta.

La desnutrición aguda aumenta considerablemente el riesgo de muerte de un niño o niña (Unicef, 2011: 13). En Guatemala, la falta del cumplimiento del derecho a la alimentación causó la muerte por desnutrición aguda de 70 niños y niñas menores de cinco años en 2018 (hasta la semana epidemiológica 43¹²), 148 en 2017, y 161 en 2016 (Sesán, 2018). Aunque parezca una reducción considerable en las cifras, lo cierto es que existen importantes problemas con el subregistro en la información por parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).¹³ Los casos de desnutrición aguda parecen estar en descenso desde 2016, cuando se contabilizaron 13,418

casos, 12,430 casos en 2017 y 10,910 casos en 2018 (hasta la semana epidemiológica 43); sin embargo, la información que se reporta en 2016 y 2017 se encuentra incompleta.¹⁴

Además, la inseguridad alimentaria puede contribuir al sobrepeso y la obesidad: «los alimentos nutritivos y frescos tienden a menudo a ser costosos. Por tanto, cuando en el hogar escasean los recursos para comprarlos, la gente elige alimentos más económicos que a menudo son hipercalóricos y bajos en nutrientes» (FAO, FIDA, Unicef, PMA y OMS, 2018: xii) En Guatemala, el sobrepeso en niños y niñas menores de 5 años se encontraba por debajo del promedio de América Latina y el Caribe; en efecto, para el período 2014-2015 Guatemala estimó un 4.7%, en comparación con el 7.3% de la región (2017).

El acceso económico a los alimentos está siendo afectado por el costo de la nueva canasta



Fuente: Icefi/Unicef, con base en la VI Encuesta nacional de salud materno infantil (Ensmi 2014/2015)

12 La semana epidemiológica 43 es la que va del 21 de octubre al 27 de octubre.

13 Véase en: <https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/11/12/indice-de-inseguridad-alimentaria-en-el-pais-lleva-ochos-anos-estancado/>

14 Los informes de la situación epidemiológica de la destrucción aguda señalaron que en 2016 las notificaciones por área de salud alcanzaron el 96.0% (Baja Verapaz no informó); por servicios, el 68.5% (569 servicios no informaron); y 15 áreas de salud notificaron por debajo del 80.0%. En 2017 no se tuvo información de Alta Verapaz, Huehuetenango y Totonicapán.

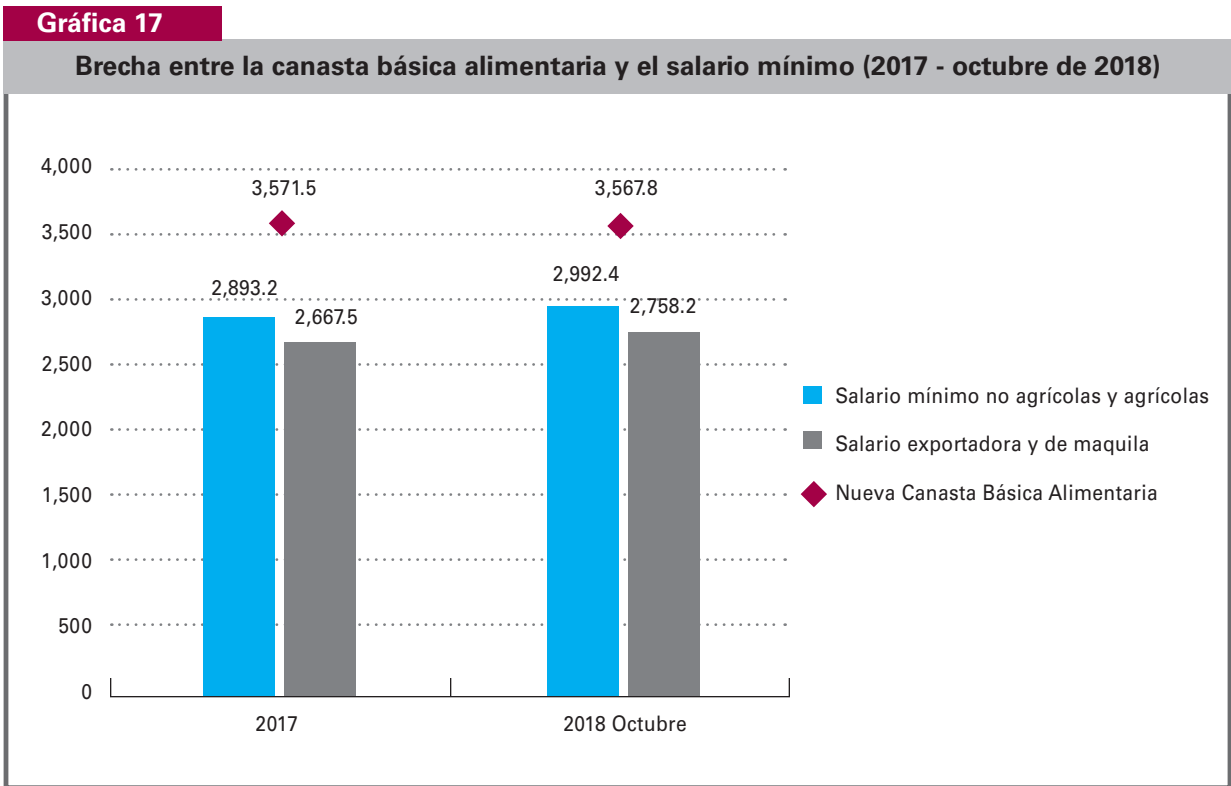
básica alimentaria (CBA),¹⁵ que mantiene una amplia brecha con el salario mínimo. Entre 2017 y 2018, el salario mínimo promedio cubrió solamente el 79.0% de la CBA y tenía una brecha de Q678 en 2017, y de Q575 en 2018, con respecto al salario de actividades no agrícolas y agrícolas. La brecha es aún mayor en el caso de actividades exportadoras y de maquila, con Q904 en 2017 y Q809 en 2018. De esa cuenta, es importante reforzar las políticas públicas en los ejes fundamentales que impulsan la alimentación, pues sin un mayor esfuerzo el país estará condenado a no alcanzar la erradicación del hambre para 2030.

2.4 EXCLUSIÓN EDUCATIVA

La exclusión educativa es un fenómeno que afecta a gran parte de la niñez y adolescencia guatemalteca y mina sus posibilidades de desarrollo pleno a futuro. Las más recientes

estadísticas elaboradas por el Ministerio de Educación (Mineduc), contenidas en el *Anuario estadístico 2018*, permiten dimensionar la magnitud de esta problemática. Se estima que, hacia 2018, de un total de 5.9 millones de niños, niñas y adolescentes (NNA) guatemaltecos comprendidos en las edades de 3 a 17 años, una tercera parte no contaba con la posibilidad de acceder al sistema educativo. En términos absolutos esto significa que, para dicho grupo etario, se calcula un total de 1.9 millones de excluidos.

Pero la severidad de la exclusión varía a lo largo del grupo etario considerado. La gráfica 18 muestra, en cantidades y porcentajes, los niveles de exclusión del sistema educativo, donde los mayores niveles se presentan entre los 3 y los 6 años, etapa en la cual se cuenta con la edad suficiente para acceder al nivel educativo de preescolar; en este grupo etario se estima que hay cerca de 823.2 millares de



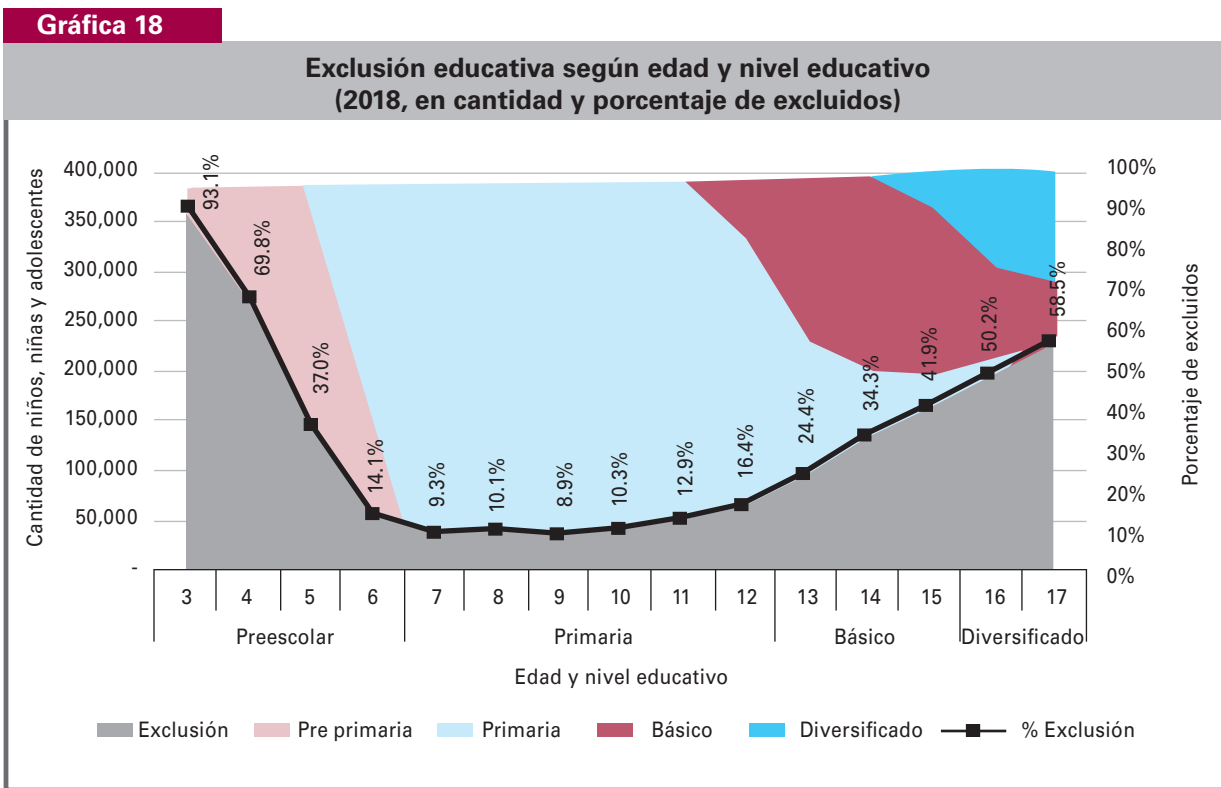
Fuente: Ioefti/Unicef, con base en INE y Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab)
 Nota: datos sobre la CBA a octubre de 2018

15 En octubre de 2017, el INE cambió la metodología para calcular el costo de la CBA. La modificación permite tomar en consideración instrumentos más actualizados para medir los nuevos patrones de consumo, la cantidad de gramos por hogar, un nuevo cálculo del requerimiento energético y la composición actualizada de los hogares. Además, estima los precios de cada alimento sin necesidad de seguir el método anterior que se usaba desde 2008, en donde se había fijado un precio base y se calculaba el siguiente con el resultado del anterior, adicionando la tasa de crecimiento promedio de las regiones (INE, 2017).

excluidos. De acuerdo con la Unesco, la niñez nacida entre 2012 y 2014 es considerada la generación ODS puesto que, para garantizar hacia 2030 la finalización universal de la educación secundaria, es impostergable que los niños y las niñas de esa generación puedan acceder al sistema educativo (Unesco, 2018: 51).

En el nivel primario de la educación el grado de exclusión disminuye, pues este es el nivel educativo que mayor cobertura posee. En efecto, se estima que entre los 7 y los 12 años

de edad hay un total de 264.7 millares de excluidos. A partir de los 13 hasta los 17 años, edad que corresponde a los niveles básico y diversificado, la exclusión educativa vuelve a incrementarse, totalizando cerca de 832.5 millares de excluidos. Este fenómeno revela que la continuidad educativa se ve truncada una vez finalizada la educación primaria, situación que en el medio y largo plazos tiende a engrosar las filas de masa laboral poco calificada y mal remunerada, con dificultades para acceder a un empleo digno.



Fuente: Icefi/Unicef, con base en *Anuario estadístico 2018* (preliminar al 21 de enero de 2019), Mineduc, y proyección de población según la revisión INE/Celade (diciembre de 2015)

3.



©UNICEF

LA INVERSIÓN PÚBLICA EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: LA OBLIGADA RESPUESTA DEL ESTADO A LA GARANTÍA DEL BIENESTAR DE CADA NIÑA, NIÑO Y ADOLESCENTE

3

LA INVERSIÓN PÚBLICA EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: LA OBLIGADA RESPUESTA DEL ESTADO A LA GARANTÍA DEL BIENESTAR DE CADA NIÑA, NIÑO Y ADOLESCENTE



©UNICEF

La *Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)* establece en su artículo 4 que «Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional». Asimismo, la *Observación general número 19 sobre gasto público y derechos del niño (OG#19)* reza: «Los Estados partes no deben permitir se deteriore el nivel actual de disfrute de los derechos del niño», con la finalidad de hacer efectivos todos los derechos establecidos en la CDN.

Lo anterior reafirma la importancia del esfuerzo y el compromiso en términos presupuestarios que los Estados que han ratificado la CDN deben realizar para la protección y garantía de los derechos de las niñas y niños. Guatemala, por su parte, ratificó la citada convención el 6 de junio del año 1990 y, pese a ello, durante los últimos años ha invertido en la niñez y adolescencia recursos con aumentos poco importantes, lo cual debe ser valorado a la luz de los grandes desafíos de atención a este grupo poblacional.

En términos de la prioridad macroeconómica, la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) presenta un incremento del 0.47% del PIB entre 2015 (devengado) y 2019,¹⁶ lo que se traduce en menos de 1 punto del PIB en 4 años. Por su parte, como prioridad presupuestal, la IPNA se ha incrementado en Q7,604.6 millones durante los últimos 4 años (2015-2019), monto que, si bien se traduce en un aumento notorio

en términos nominales, resulta escaso dado que el incremento como porcentaje del total del presupuesto público fue de únicamente el 1.8% entre 2015 y 2019. Estas cifras dan cuenta de un comportamiento relativamente constante en donde los indicadores no se incrementan de manera significativa y, al final, nada mejora sustancialmente. En términos de la economía guatemalteca y de la ejecución del gasto público, la IPNA directa del gobierno central no ha presentado un impacto significativo en mejorar las condiciones de miles de niñas y niños guatemaltecos, pues aún 46 de cada 100 niñas y niños menores de 5 años presentan cuadros de desnutrición crónica (*Ensmi 2014/2015*), alrededor de 1.9 millones de NNA entre 3 y 17 años no asisten a la escuela, aproximadamente 55 de cada 100 niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de pobreza multidimensional (Icefi/Unicef, 2016), entre otras problemáticas que también integran violencia social, discriminación y exclusión, abusos y maltratos, por mencionar algunas.

Con el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019, el monto de la IPNA total pasa de Q18,986.3 millones en 2018 (devengado) a Q22,737.1 millones, equivalentes a un incremento del 19.7%. Aun cuando la tasa de crecimiento nominal registrada en 2019 es de dos dígitos, sigue siendo insuficiente. Esto último se pone de manifiesto cuando las cifras nominales (Q22,737.1 millones) se contrastan, por un lado, con el tamaño de la economía (3.6% del PIB) y, por el otro, con los rezagos, vulnerabilidades y marginación que enfrenta gran parte de los NNA en el país, especialmente cuando son indígenas y viven en las áreas rurales.

¹⁶ Según el presupuesto aprobado para 2019.

Tabla 4

Gobierno central: indicadores de la IPNA (2015-2019)					
Indicador	2015	2016	2017	2018	2019*
En millones de quetzales de cada año	15,132.5	15,606.3	17,060.1	18,986.3	22,737.1
En millones de quetzales de 2015	15,132.5	14,972.9	15,488.0	16,847.5	19,399.8
En millones de USD	1,982.7	2,074.7	2,322.7	2,454.0	3,056.8
Como porcentaje del PIB	3.1	3.0	3.1	3.2	3.6
Como porcentaje del gasto público	25.3	24.7	25.4	26.1	27.1
Índice de focalización del gasto social general (mayor que 100: sesgo proinfancia; menor que 100: sesgo proadulto)	99.69	99.58	104.08	109.58	113.45
Inversión directa per cápita anual (quetzales de cada año)	2,156.88	2,219.82	2,425.22	2,701.89	3,244.26
Inversión directa per cápita anual (quetzales de 2015)	2,156.88	2,129.73	2,201.74	2,397.53	2,768.08
Inversión directa per cápita anual (USD)	282.60	295.11	330.20	349.22	436.16
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de cada año)	5.91	6.08	6.64	7.40	8.89
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de 2015)	5.91	5.83	6.03	6.57	7.58
Inversión directa per cápita diaria (USD)	0.77	0.81	0.90	0.96	1.19

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin)

* Aprobado

En 2018, la inversión pública directa que el Estado guatemalteco orientó para cada NNA representó diariamente la cantidad de Q7.40 (es decir, USD 0.96), cifra que es demasiado baja para garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de este grupo poblacional. Para el ejercicio fiscal 2019, de acuerdo con el presupuesto aprobado, esta cifra se incrementa a Q8.89 diarios (USD 1.19). Este comportamiento se debe fundamentalmente a la mayor asignación de recursos para la alimentación escolar y para el pacto colectivo con los maestros (estos dos elementos ocupan aproximadamente el 50.0% del aumento total). A este respecto vale decir que el esfuerzo por incrementar los recursos para la alimentación escolar (Q638.0 millones) en los niveles de preprimaria y primaria puede

impactar positivamente en las niñas y niños que asisten a los centros educativos públicos, lo cual se fundamenta en una clara justificación económica, social, ética y moral, mientras que el caso del pacto colectivo (Q1,600 millones)¹⁷ también puede contribuir a mejorar la vida de las niñas y niños, considerando el derecho de los maestros y maestras a tener mejores condiciones laborales y, de la misma manera, garantizar una educación de calidad a la niñez, para lo cual es necesaria la profesionalización docente, así como la idoneidad y la meritocracia.

Sin embargo, puede ser cuestionable el pacto colectivo magisterial, ya que sin una exigencia institucional por mejorar la calidad educativa, los aumentos derivados de dicho pacto pueden significar un abuso por parte

17 La intermediación del pacto colectivo magisterial se venía gestando desde 2018, ya que en el mes de abril los representantes del Sindicato de Trabajadores del Magisterio presentaron la iniciativa 5438 que «dispone aprobar la ampliación al presupuesto general de ingresos del Estado para el ejercicio 2018». En esta iniciativa se contemplaba un incremento de Q961.7 millones para cubrir el pacto colectivo que pretendía incrementos salariales, así como un bono de fin de año, entre otras acciones.

El presupuesto aprobado para 2019 contempló Q1,600 millones para dar financiamiento al cumplimiento del pacto colectivo (con vigencia de 2 años, es decir, hasta 2020). Durante enero de 2019 el Mineduc y el referido sindicato acordaron Q956 millones (5.0% del presupuesto del Mineduc) para cumplir el pacto, acuerdo cuyos puntos más relevantes son: un incremento del 5.0% a todos los trabajadores del sistema educativo nacional, un bono de Q2,500 al finalizar el año y un segundo aumento de salario que está relacionado con la profesionalización del magisterio, el cual se estima en Q600 más para los docentes del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente.

Para más información véanse los siguientes enlaces: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/pacto-colectivo-del-magisterio-representa-el-5-del-presupuesto-total-de-educacion/>; <https://republica.gt/2019/01/24/jimmy-morales-joviel-acevedo-pacto-colectivo/>; https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/iniciativas-de-ley/includes/uploads/docs/1525448793_5438.pdf

del gremio sindical, al presentarse como un derecho laboral pero que no genera obligaciones para los docentes en términos del cumplimiento de sus atribuciones (entre ellas, la asistencia completa al ciclo lectivo), cuando ellos se deben fundamentalmente a las niñas y niños que asisten a clases. Al respecto, se cita el hecho poco consistente de convenir aumentos salariales a los maestros, lo cual se complementa con la disminución, en aproximadamente 72,000 niñas y niños, de la atención escolar en los niveles preprimario y primario.

En 2019, los Q8.89 que invierte diariamente el Estado guatemalteco por cada niña y niño representan anualmente Q3,244.3, monto del que se dispone para cubrir las necesidades básicas que se requieren para una vida digna, tal como educación de calidad; cobertura de los servicios de salud y protección social; seguridad y prevención de la violencia; recreación; entre otros. Esta cifra pone de manifiesto la insuficiencia de recursos para proteger la nueva cosecha (niñas y niños guatemaltecos), hecho que se agravaría por dos aspectos: a) reprogramaciones presupuestarias que afectarían negativamente a la IPNA; b) ejecuciones no óptimas (menores al 100.0%) de la IPNA. Ambos aspectos podrían estar influidos por la ejecución presupuestaria en un contexto electoral, dada la priorización en la asignación de cuota financiera y desviaciones de recursos hacia programas más atractivos desde la perspectiva política.

Por otra parte, se debe destacar un aspecto positivo del comportamiento de la IPNA directa: el índice de focalización que, en los últimos dos años, así como en 2019, ha alcanzado un sesgo proinfancia, ya que supera la unidad (o

el valor de 100), lo cual significa que el gasto público social (GPS) ha logrado focalizarse en mayor proporción en la NNA guatemalteca (aunque con ello no necesariamente se pueda cubrir todas las necesidades de este grupo poblacional).

Un aspecto importante a resaltar es que la IPNA directa en Guatemala resulta concentrarse en gastos corrientes (88.5%) del total del presupuesto devengado en NNA durante 2018. Esto se vincula con el hecho de que la atención de la niñez y adolescencia desde lo público se orienta primordialmente a la provisión directa de bienes y servicios públicos, aunque lamentablemente para el caso de Guatemala la construcción de elementos físicos (inversión) que permitan ampliar la cobertura y provisión de aquellos se ha dado en una significativa menor medida. Para 2019, el gasto corriente vinculado con la IPNA (directa) se incrementa en un 18.8%, mientras que el gasto de capital aumenta en un 27.5%. Este comportamiento representa posibilidades para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos que puedan garantizar los derechos de la niñez y adolescencia guatemalteca, aunque sigue siendo insuficiente para lograr niveles eficaces y eficientes.

En Guatemala, tradicionalmente los bienes y servicios públicos que provee el Estado a los NNA se encuentran concentrados en instituciones que se encargan de la cobertura educativa; la atención en salud; e intervenciones en programas sociales. En 2019 se sigue observando este patrón, pues el Mineduc es la entidad que mayor aportará a la IPNA, con el 72.7%, es decir, Q16,528.8 millones (en comparación con el 73.7% de 2018, equivalente a Q13,988.8 millones). Vale reiterar que en 2019

Tabla 5

Gobierno central: IPNA directa por clasificador económico de gasto público (2018 y 2019)

Rubro económico	2018 (vigente)	2018 (devengado)	2019 (aprobado)	2018
Gastos corrientes	17,455	16,811	19,965	18,986.3
Gastos de capital	2,795	2,175	2,772	16,847.5
Total	20,250	18,986	22,737	2,454.0

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

el incremento de recursos a la IPNA proviene de asignaciones mayores a este ministerio, donde resaltan los aumentos por el pacto colectivo con los maestros y la alimentación escolar en los niveles preprimario y primario, rubro que pasó de una asignación de Q2.08 por estudiante (según áreas priorizadas por el Plan Hambre Cero, 2012), a una de Q4.00 (de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 del Decreto 16-2017, *Ley de Alimentación Escolar*).

Por su parte, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) representó el 8.5% del total de la IPNA (Q1,618.3 millones) en 2018, mientras que para 2019 su participación se estima en 8.0% según el presupuesto aprobado (Q1,825.3 millones). Entre los programas de este ministerio que atienden a NNA resaltan los vinculados con prevención de la desnutrición infantil, la mortalidad materna y neonatal, y con la cobertura de los servicios del primero y segundo nivel de atención de salud pública.

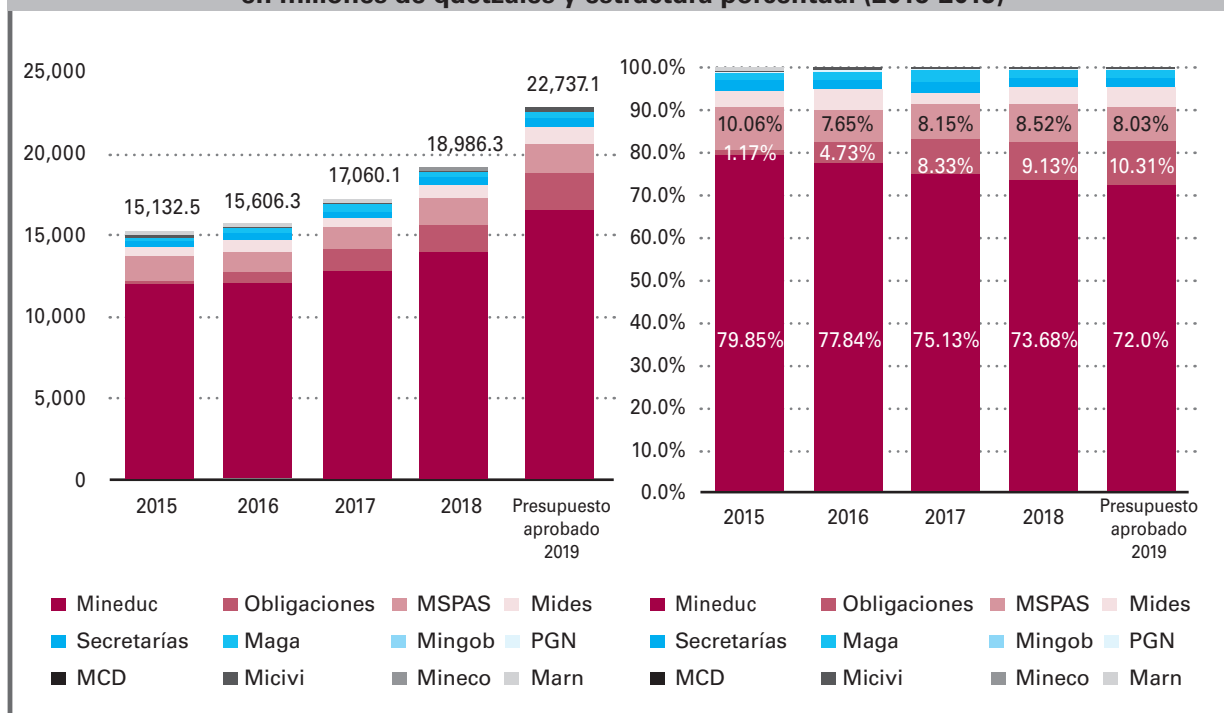
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro es otra entidad importante dentro de la IPNA. Durante 2018 este rubro ocupó el 9.1%

(Q1,732.6 millones) del total de la IPNA, mientras que en 2019 ocupa el 10.3% (Q2,344.6 millones). En este caso, destacan los aportes a los consejos departamentales de desarrollo, que integran actividades y obras relacionadas con el abastecimiento de aguas, ordenamiento de aguas residuales, educación (todos los niveles).

Durante 2018 se ejecutó el 93.8% de la IPNA. En este sentido, el Ministerio de Economía (Mineco) logró ser más eficiente, llegando al 99.2% de ejecución con la educación vocacional para la inserción laboral de jóvenes. La Procuraduría General de la Nación (PGN), por su parte, alcanzó el 97.6% de ejecución, especialmente en las actividades relacionadas con los servicios de las alertas Alba-Keneth y las actividades de representación, protección y vigilancia de NNA. El Mineduc logró un porcentaje similar (97.1%), siendo los programas de educación primaria, el consumo adecuado de alimentos y la educación preprimaria los que llegaron a ejecuciones de alrededor del 99.0%. Mientras tanto, el MSPAS alcanzó un 88.5% de ejecución, resaltando el hecho de que la infraestructura

Gráfica 19

IPNA directa según entidades del gobierno central, en millones de quetzales y estructura porcentual (2015-2019)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

en salud, por ejemplo, únicamente llegara a un 9.0%, mientras que el programa de prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica ejecutó el 84.9%, y el de prevención de la mortalidad materna y neonatal, el 93.0%. Se reitera la importancia de la eficiencia en la ejecución, es decir que los recursos que se planifiquen se logren ejecutar, con el fin de no restar posibilidades de desarrollo y goce de vida plena a las niñas, niños y adolescentes.

En contraste, las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro presentaron la ejecución más baja de IPNA directa durante 2018, con el 78.6%, siendo generalizada la incompleta ejecución en todas sus actividades. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) mostró la segunda más baja ejecución (83.6%). En este caso, es preciso destacar las actividades de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de escuelas preprimaria y de educación diversificada, cuya ejecución fue menor al 84.0%. Finalmente, el Ministerio de Cultura y Deportes (MCD) presentó la tercera menor ejecución, con el 87.4% de la IPNA.

También es importante señalar que entre las secretarías y otras dependencias del Ejecutivo existe una importante provisión de bienes y servicios hacia NNA. Para 2019, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS) alcanza más del 50.0% del presupuesto de IPNA para secretarías (Q295.3 millones), lo cual incluye actividades de atención a niñas y niños con discapacidades; centros de cuidado infantil diario; y la atención a adolescentes en conflicto con la ley penal. Por su parte, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) presenta, en el año mencionado, el 30.0% del total de IPNA para secretarías (Q168.2 millones), lo cual incluye actividades que corresponden a la promoción comunitaria y asistencia alimentaria y el programa Creciendo Seguro. La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán) representa el 9.0% (Q50.2 millones) del total de las secretarías con relación a la IPNA; la Secretaría contra la Violencia Sexual y Trata de Personas (SVET), el 4.0% del total (Q21.0 millones); y el Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve), el 2.0% del total (Q13.0 millones).

Tabla 6

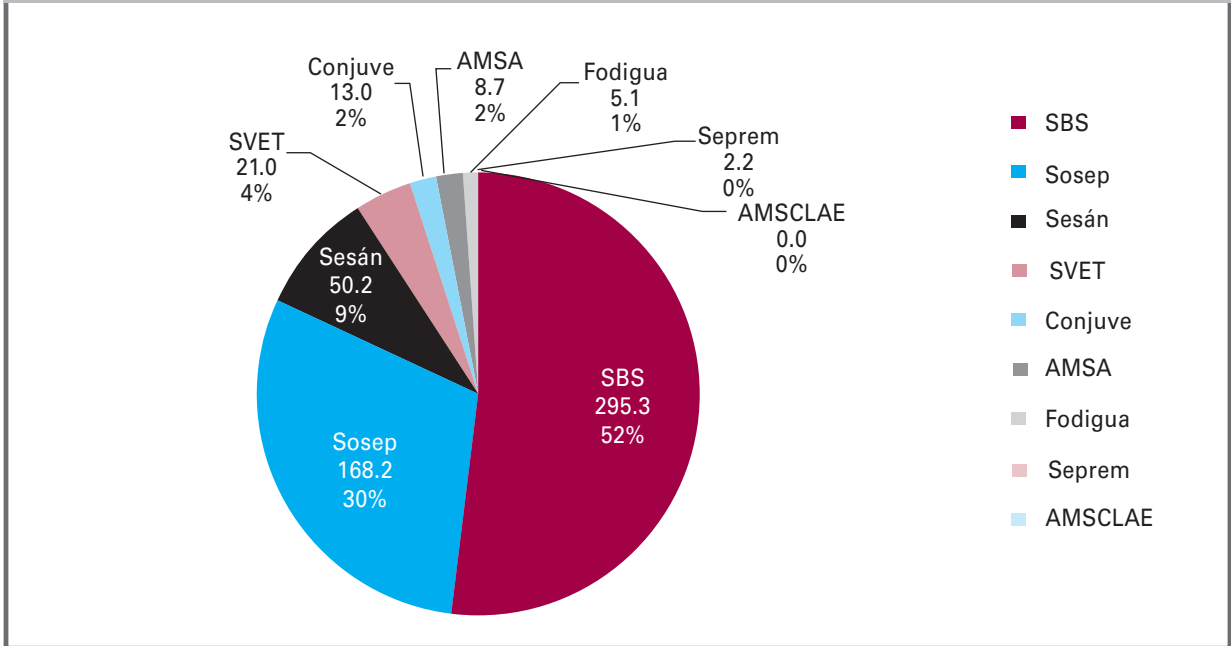
**IPNA directa según entidades del gobierno central
(en millones de quetzales y porcentajes de ejecución)**

Entidad	2018			2019
	Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución	Aprobado
Ministerio de Gobernación	32.35	31.29	96.72%	53.18
Ministerio de Educación	14,396.75	13,988.82	97.17%	16,528.83
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,828.71	1,618.33	88.50%	1,825.32
Ministerio de Economía	2.78	2.76	99.17%	-
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	312.75	298.27	95.37%	384.94
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	20.26	16.93	83.59%	9.78
Ministerio de Cultura y Deportes	10.61	9.26	87.24%	12.40
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	542.33	494.35	91.15%	563.63
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	2,204.41	1,732.65	78.60%	2,344.55
Ministerio de Desarrollo Social	860.73	756.51	87.89%	974.51
Procuraduría General de la Nación	38.00	37.11	97.64%	39.96
Total, general	20,249.70	18,986.27	93.76%	22,737.10

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

Gráfica 20

IPNA directa distribuida en el presupuesto aprobado 2019 por secretarías y otras dependencias del Ejecutivo (en millones de quetzales y como estructura porcentual)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

Como se anticipó, la IPNA en Guatemala se focaliza principalmente en la prestación de servicios y bienes públicos como educación, salud, protección social, protección ambiental, urbanización y servicios comunitarios, entre otros. Para 2019, la IPNA destinada a la educación presenta un incremento del 17.7%; para salud se observa un aumento del 22.1%; y para la protección social, del 31.9%. De cualquier forma, las variaciones en cuanto a los montos aprobados para el presente período no inciden en un cambio sustancial en la composición de la IPNA según finalidad, sino más bien se muestra de nuevo una tendencia que permanece casi constante, en donde se encuentra como componente principal la educación (77.2% del total en 2019) y la salud (8.6% del total). Si bien las cifras advierten insuficiencia de recursos, también expresan sesgos importantes, ya que la concentración de la IPNA en pocas funciones, sobre todo en educación, da cuenta del relativo abandono en áreas como seguridad y recreación, por citar algunas. En otros términos, las asignaciones en 2019 continúan careciendo de integralidad.

Otro elemento a destacar es la composición de la IPNA en términos de fuentes de

financiamiento, pues para 2019 más del 95.6%, aproximadamente, se encuentra concentrado en ingresos corrientes (Q15,727.4 millones) y en ingresos tributarios provenientes del IVA-Paz (Q6,004.4 millones), lo cual evidencia que existe una fuerte dependencia por el financiamiento vía impuestos, principalmente los indirectos. Cabe indicar que, en el caso del IVA-Paz, este presenta rigidez en la asignación del destino del gasto, con lo cual se blinda de cierta manera también la asignación para la IPNA. Otras fuentes corresponden a tan solo Q1,005.4 millones (4.4% del total). Aquí radica la importancia de promover acciones fiscales que permitan, principalmente, un aumento de la carga tributaria y, además, una reestructuración de los ingresos del Estado, ya que también se deben considerar las tasas, contribuciones e ingresos que puedan generar empresas estatales para contribuir con un mejor financiamiento, especialmente con aquel que se puede traducir en inversión de la población que se convertirá en el futuro del desarrollo del país y que necesita de todos los recursos disponibles para que sus necesidades básicas sean cubiertas y su calidad de vida sea digna.

Tabla 7

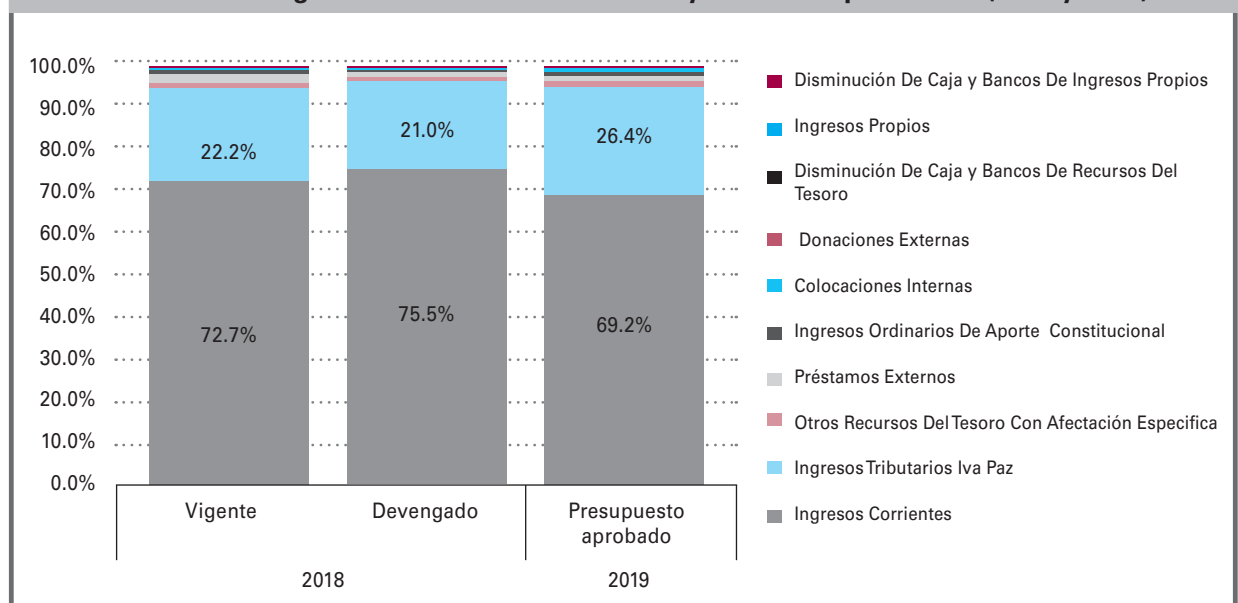
**Gobierno central: IPNA (directa) por finalidad y función
(2018 y 2019, en millones de quetzales y estructura porcentual)**

Finalidad	En millones de quetzales			Estructura porcentual		
	2018		2019	2018		2019
	Vigente	Devengado	Presupuesto aprobado	Vigente	Devengado	Presupuesto aprobado
Educación	15,473.73	14,904.82	17,553.83	76.41%	78.50%	77.20%
Salud	1,819.21	1,606.55	1,961.59	8.98%	8.46%	8.63%
Protección social	860.02	800.68	1,055.99	4.25%	4.22%	4.64%
Protección ambiental	658.73	469.33	954.19	3.25%	2.47%	4.20%
Urbanización y servicios comunitarios	817.12	652.99	769.71	4.04%	3.44%	3.39%
Asuntos económicos	152.64	143.46	225.94	0.75%	0.76%	0.99%
Servicios públicos generales	145.08	132.52	110.32	0.72%	0.70%	0.49%
Orden público y seguridad ciudadana	89.72	87.22	93.13	0.44%	0.46%	0.41%
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	10.86	9.26	12.40	0.05%	0.05%	0.05%
Atención a desastres y gestión de riesgos	222.59	179.43	-	1.10%	0.95%	0.00%
Total general	20,249.70	18,986.27	22,737.10	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

Gráfica 21

IPNA directa según fuentes de financiamiento y estructura porcentual (2018 y 2019)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

Asimismo, resulta importante mencionar que al menos para 2019 el 58.7% del presupuesto destinado a la IPNA (Q13,353.6 millones) se concentra en los servicios personales, es decir, en el pago de salarios al personal que cumple la prestación de los servicios públicos o las funciones administrativas de las entidades estatales. Por otra parte, las transferencias corrientes representan el 14.8% (Q3,371.5 millones) e incluyen las transferencias a personas individuales; a instituciones sin fines de lucro; a entidades descentralizadas y autónomas; y también algunas de las prestaciones laborales para el personal gubernamental. Las transferencias de capital representan el 10.3% del total de gastos (Q2,350.5 millones) e integran las transferencias a los consejos departamentales de desarrollo y entidades descentralizadas y autónomas.

La distribución de la IPNA a nivel departamental permite visualizar que esta se concentra en el departamento de Guatemala, cuestión que no es de extrañar cuando se toma en cuenta la centralización de muchos de los servicios y

bienes públicos. En el caso del presupuesto asignado para 2019, la IPNA se concentra en un 27.0% en el departamento de Guatemala (Q6,150 millones); luego el departamento de Huehuetenango presenta el 6.8% del total (Q1,546.8 millones), lo cual incluye la aprobación de Q1,188.8 millones para el Mineduc y Q154.9 millones para el MSPAS, convirtiendo a Huehuetenango en el departamento que, si se excluye al departamento de Guatemala, concentra el mayor monto para salud. También Quiché presenta una asignación considerable en salud, con Q122.1 millones, mientras que San Marcos presenta Q1,232.7 millones en educación (el mayor gasto en este rubro, excluyendo a Guatemala). El departamento que menor proporción del total de la IPNA tiene para el presente período fiscal es El Progreso, consolidando únicamente el 1.2% del total (Q281.9 millones). Adicionalmente, la región del occidente y parte del norte del país muestran mayores asignaciones de la IPNA en 2019, sin embargo, las áreas del oriente y parte del sur presentan las menores asignaciones.

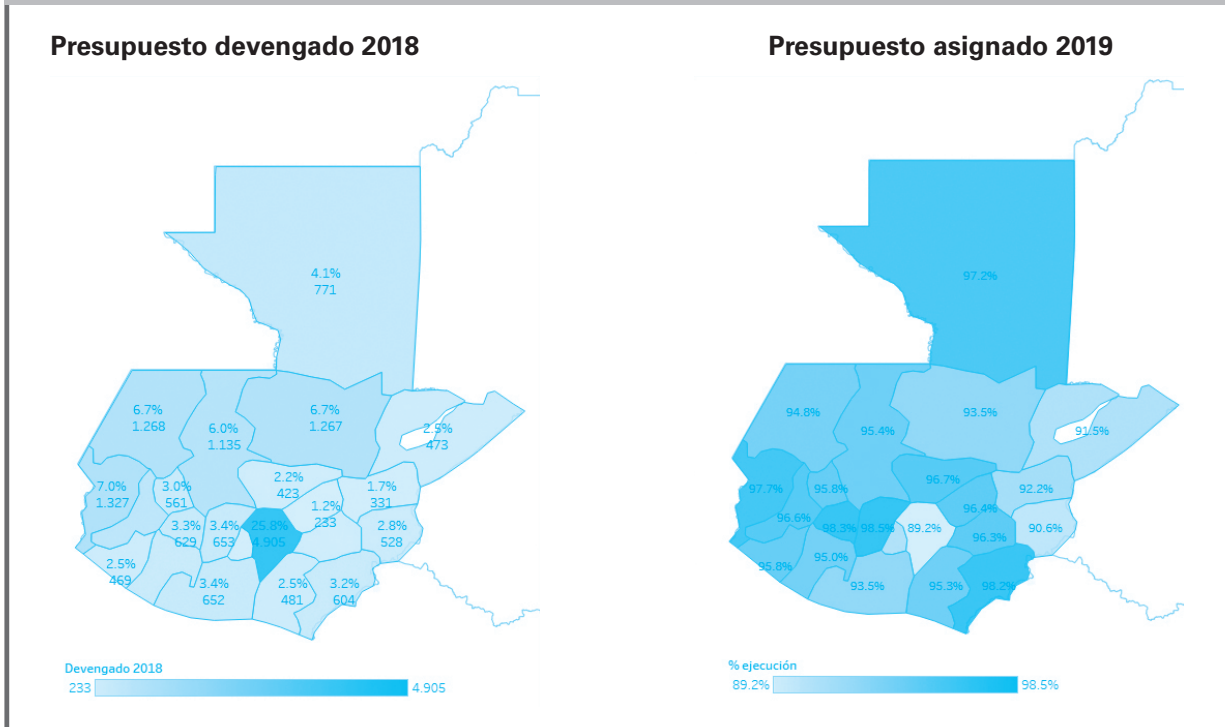
Tabla 8

IPNA (directa) según grupo de gasto (2018 y 2019, en millones de quetzales)			
Grupo de gasto	2018		2019
	Vigente	Devengado	Presupuesto aprobado
Servicios personales	11,938.2	11,863.8	13,353.6
Transferencias corrientes	2,855.9	2,755.5	3,371.5
Transferencias de capital	2,204.4	1,732.6	2,350.5
Servicios no personales	1,596.2	1,359.5	1,766.3
Materiales y suministros	1,022.3	807.7	1,384.1
Propiedad, planta, equipo e intangibles	589.5	442.0	422.0
Asignaciones globales	41.2	23.9	89.1
Otros gastos	2.0	1.1	-
Total, general	20,249.7	18,986.3	22,737.1

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

Mapa 1

**Distribución de la IPNA por departamento
(en millones de quetzales y estructura porcentual)**



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

Finalmente, las cifras expresan que en 2019 las asignaciones orientadas a IPNA no sufren cambios sustanciales con respecto a los últimos cuatro ejercicios fiscales anteriores (2015-2018); asimismo, dan cuenta de la insuficiencia de recursos ante los graves rezagos que padece gran parte de la niñez guatemalteca. Además, su alta concentración refleja significativos niveles de vulnerabilidad en cuanto a fuentes de financiamiento, sobre todo en épocas económicamente difíciles, y carentes de integralidad, insuficiente cobertura tanto en relación con los derechos de este

grupo poblacional, los cuales son amplios, como desde la perspectiva geográfica, erosionando así la obligación del Estado de promover y proteger estos derechos. En suma, las cifras señalan fuertes desafíos y esfuerzos para que el Estado guatemalteco, tal como lo señala la OG#19, lleve a cabo todas las medidas para asegurar que el gasto público se prevea, promulgue, implemente y transparente de tal forma que se generen avances en materia de derechos para este grupo poblacional.

4.



©UNICEF

APROXIMACIÓN A LA INVERSIÓN
EN LA AGENDA ODS PARA NIÑAS,
NIÑOS Y ADOLESCENTES: UN
PANORAMA DESALENTADOR PARA EL
CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA 2030
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

4

APROXIMACIÓN A LA INVERSIÓN EN LA AGENDA ODS PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: UN PANORAMA DESALENTADOR PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE



©UNICEF

Los ODS corresponden a una nueva agenda de desarrollo sostenible de alcance universal, la cual, a través de 17 objetivos, se enfoca en las personas y sus derechos, asumiendo el compromiso de que nadie se quede atrás. Esto último implica incluir a las poblaciones tradicionalmente más vulneradas y marginadas del mundo, entre las que se encuentran las niñas y los niños.

Cada ODS posee metas específicas (169 en total) y cada una de ellas cuenta con una serie de indicadores (230 en total) para medir su grado de avance. De acuerdo con Unicef, 50 de estos indicadores están directamente relacionados con la niñez. Estos indicadores se vinculan con 14 objetivos: fin de la pobreza (ODS 1); hambre cero (ODS 2); salud y bienestar (ODS 3); educación de calidad (ODS 4); equidad de género (ODS 5); agua limpia y saneamiento (ODS 6); energía asequible y no contaminante (ODS 7); trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8); reducción de las desigualdades (ODS 10); ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11); producción y consumo responsables (ODS 12); acción por el clima (ODS 13); paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16); y alianzas para lograr los objetivos (ODS 17).

En adición, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) estableció la necesidad de que la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* se adecuara al marco de prioridades de desarrollo del país. En ese contexto, se planteó la *Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el plan y la «Política nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032»*, a través de la que, en 2016, se armonizaron las metas de desarrollo del país y la Agenda ODS.¹⁹

Asimismo, con base en el enfoque de presupuesto por resultados (PpR), adoptado

Bienestar y derechos de las niñas y niños en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Unicef, en *Progreso para todos los niños en la era ODS*, expone que en los 17 ODS se encuentran integrados 44 indicadores relativos a la infancia, los que por su parte están vinculados con cinco dimensiones de derechos: a) derechos a sobrevivir y prosperar; b) derecho a aprender; c) derecho a estar protegido contra la violencia; d) derecho a vivir en un ambiente seguro y limpio; y e) derecho a oportunidades equitativas en la vida. Esquemáticamente, la relación entre cada ODS y cada dimensión de derecho es la siguiente:

- Cada niño sobrevive y prospera
- Cada niño aprende
- Cada niño está protegido contra la violencia, la explotación y las prácticas dañinas
- Cada niño vive en un ambiente seguro y limpio
- Cada niño tiene una oportunidad equitativa en la vida

Del análisis de las dimensiones anteriormente expuestas y de su respectiva ligazón con los ODS, Unicef (2018: 9) revela «la magnitud y la urgencia del desafío que tenemos por delante: como promedio, entre el 75% y el 80% de los indicadores pertinentes para los niños de cada país carecen de datos suficientes o muestran un progreso insuficiente para alcanzar las metas mundiales de los ODS en 2030». Asimismo, señala que en países en desarrollo, tal como el caso de Guatemala, los datos no se encuentran disponibles por diferentes motivos, lo cual es un factor que limitará los esfuerzos por cumplir con la Agenda ODS. De esa cuenta, para dar seguimiento al cumplimiento de la agenda y generar información para ese efecto, se requiere liderazgo a nivel global; cooperación regional; innovación tecnológica, y promoción del aumento de datos que expresen detalles sobre la situación de las niñas y los niños.

18 Véase: <https://data.unicef.org/children-sustainable-development-goals/>

19 Véase: <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/ods>

por Guatemala en el año 2012, los resultados deben ligarse a la categoría programática (programa o subprograma), y la producción pública a la categoría programática (actividad). A partir de esto último se puede dar seguimiento en el tiempo a la producción pública, valorando cómo esta tiene coherencia con el resultado al que se vincula.

De acuerdo con lo anterior, el Icefi realizó un ejercicio para articular los 50 indicadores de los ODS de niñez con las metas de desarrollo nacional y la Agenda ODS y, a partir de ello, establecer la relación con el presupuesto. Este ejercicio permite dar seguimiento físico y financiero a los indicadores ODS vinculados con niñez. Se debe advertir que el ejercicio no permitió articular todos los indicadores, aunque sí la mayor parte de ellos.

También deben advertirse algunas limitaciones en cuanto a la determinación de las asignaciones para el financiamiento de la Agenda 2030 de niñez:

- De no ser clara la cadena de valor público en relación con ciertos elementos, es decir, si no existen resultados, productos o subproductos que puedan asociarse con determinados indicadores ODS de niñez, las asignaciones se invisibilizan, lo cual puede no significar la ausencia de orientación de recursos públicos para ciertos indicadores ODS, pero sí refleja que se debe hacer mayores esfuerzos para sistematizar y clarificar la cadena de valor público.
- En general, se parte de la clasificación que realiza la administración central, la cual tiene sus propios criterios para clasificar y vincular cierto resultado con determinada estructura programática. Puede resultar que de acuerdo con otros criterios cierto resultado se encuentre vinculado con otra red programática. Esto es importante, ya que en redes programáticas que probablemente respondan a más de un resultado —como en el caso de resultados asociados con el ODS buena salud y bienestar y el ODS hambre cero—, siendo la clasificación excluyente, podría objetarse que la inversión en uno u otro ODS debería considerar una u otra red programática, sin embargo, se reitera, se parte de la clasificación y asociación que ha realizado la administración central guatemalteca.

Asimismo, debe advertirse que el financiamiento o inversión en la Agenda ODS para niñez puede exceder a la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) directa. Esto se debe a que la vinculación entre la Agenda ODS en niñez y el presupuesto parte de la conexión de resultados e indicadores de plan-presupuesto hacia ODS que, en algunos casos, excede a niñas y niños. Este es el caso del indicador 1.3.1 que, de acuerdo con Unicef, corresponde a un indicador ODS de niñez, pues se refiere a la proporción de hombres, mujeres, niñas y niños de todas las edades en situación de pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.

Concretamente, durante el ejercicio fiscal 2017 la administración central guatemalteca destinó un monto de Q18,376.7 millones para financiar los ODS vinculados con niñez; este monto fue equivalente al 3.3% del PIB. Un aspecto positivo a destacar se refiere a que el financiamiento en el ejercicio fiscal siguiente experimentó un incremento del 7.9%, ubicándose en un 3.4% del PIB (Q19,829.1 millones), principalmente debido al incremento observado en el ODS 2 (hambre cero), el ODS 4 (educación de calidad) y el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

Cabe advertir que en los dos ejercicios fiscales señalados anteriormente los ODS 2, 4 y 16 ocuparon parte significativa del financiamiento de los ODS en niñez: de cada quetzal se absorbieron aproximadamente 90 centavos. Si a estos se les agrega el ODS 3, buena salud y bienestar, la cifra señalada aumentaría a aproximadamente 98 centavos.

Para el ejercicio fiscal 2019, la asignación presupuestaria para atender los ODS vinculados con niñez aumenta sustancialmente (15.5%), ya que pasa a ser de Q22,908.5 millones, monto que es equivalente al 3.6% del PIB. Este comportamiento fue liderado por mayores asignaciones al financiamiento de los objetivos relativos a hambre cero, buena salud y bienestar, educación de calidad, y ciudades y comunidades sostenibles, los que, en conjunto, representaron casi el 90.0% del aumento total. En el caso del año 2018, el aumento fue liderado por los tres primeros objetivos mencionados anteriormente (77.3% del aumento total).

En el caso del objetivo referido a educación de calidad, el factor que impulsó el aumento

se encuentra en una asignación mayor para el programa de educación primaria monolingüe, el cual experimentó un incremento de Q937.2 millones (una tasa de crecimiento del 14.6%), al pasar de Q6,412.4 millones, en 2018, a Q7,349.6 millones, en 2019.

En el caso del ODS 2 (hambre cero), el incremento fue liderado por mayores asignaciones a los programas para luchar contra la desnutrición crónica en los ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), de Desarrollo Social (Mides) y de Educación (Mineduc).

- Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar del MAGA (incremento de Q73.8 millones, equivalente a un ritmo de crecimiento de aproximadamente el 14.0%).
- Programa de Transferencias Condicionadas en Salud y Educación a cargo del Mides, en lo que corresponde al Subprograma de Prevención de la Desnutrición Crónica, el cual experimentó un aumento de Q132.3 millones (un crecimiento del 308.5%).

• Programa de Apoyo al Consumo Adecuado de Alimentos, tanto en el Mides como en el Mineduc (fundamentalmente en este último). En el caso del Mineduc, debe señalarse que el incremento se concentra en el comportamiento que observa la financiación de la refacción escolar para el nivel preprimario y primario que, en conjunto, reflejó un crecimiento de Q637.6 millones, equivalentes al 51.8%.

En cuanto al ODS buena salud y bienestar, se dio un aumento en la asignación del Programa de Dotaciones, Servicios e Infraestructura para la Salud del Mides, por un monto de Q152.7 millones, así como el aumento importante reflejado en el Programa de Prevención de la Mortalidad de la Niñez y el Programa de Prevención de la Desnutrición Crónica del MSPAS (Q309.7 millones).

Con esta trayectoria, en 2019 los objetivos 2, 3, y 4 (hambre cero, buena salud y bienestar, y educación de calidad) comprometerían más de tres cuartos del financiamiento.

Tabla 9

**Financiamiento de los ODS vinculados con niñez
(2017-2019, en millones de quetzales y porcentajes)**

ODS	Descripción	Millones de quetzales			Variación	
		2017*	2018*	2019**	2018/2017	2019/2018
2	Hambre cero	1,633.8	1,997.4	2,865.2	22.25	43.45
3	Buena salud y bienestar	1,462.4	1,601.5	2,041.8	9.52	27.49
4	Educación de calidad	11,001.4	11,610.9	12,631.6	5.54	8.70
5	Igualdad de género	53.3	59.9	68.6	12.52	14.36
6	Agua limpia y saneamiento	0.8	2.4	180.0	190.01	7,472.02
10	Reducción de las desigualdades	47.0	48.7	89.4	3.61	83.52
11	Ciudades y comunidades sostenibles	172.1	182.8	623.5	6.25	241.03
12	Producción y consumo responsable	17.1	19.6	28.0	15.02	42.68
13	Acción por el clima	53.8	64.9	45.8	20.54	(29.38)
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	3,863.7	4,167.1	4,243.6	7.85	1.84
17	Alianzas para lograr los objetivos	71.3	73.8	101.1	3.52	36.95
	Subtotal	18,376.7	19,829.1	22,908.5	7.90	15.53
	No aplica	52,840.9	55,447.9	64,806.6	4.93	16.88
	Total general	71,217.6	75,277.0	87,715.1	5.70	16.52

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

* Devengado

** Aprobado

De acuerdo con este primer ejercicio de aproximación al financiamiento de los ODS vinculados con niñez y según lo que es posible rastrear en la red programática presupuestaria y en la generación de valor público, llama la atención que dentro del financiamiento no se visibiliza el ODS 1, fin de la pobreza. Al respecto, debe señalarse que ello no indica la ausencia de financiamiento destinado a ese ODS para niñez, pero sí revela que no existe claridad dentro de la cadena de valor público que dé cuenta de la lucha contra la pobreza e indigencia en las niñas y niños guatemaltecos.²⁰ Esto resulta importante, pues en materia de seguimiento y evaluación es indispensable contar con información clara y precisa que pueda vincular la producción pública con presupuesto a la luz de la Agenda 2030, no solo en niñez, sino también a nivel general.

En relación con lo anterior, es prudente mencionar que presupuestariamente se encuentra un resultado referido a que para 2019 se habrá incrementado en un 15.8% el servicio de asistencia social a personas en situación de pobreza y pobreza extrema (de 116,520, en 2016, a 134,886, en 2019). Este resultado podría responder al ODS 1 e imputarse a este; sin embargo, al analizar detenidamente la red programática presupuestaria, la categoría «actividad» registra la descripción «creciendo seguro», por lo que este se asoció con el ODS 2 (hambre cero).

Asimismo, este ejercicio señala un problema de excesiva concentración, ya que de los 15 ODS relacionados con niñas y niños, en el caso guatemalteco 4 absorben, en promedio para los años 2017-2019, más del 95.0% del financiamiento (hambre cero, buena salud y bienestar, educación de calidad, y paz, justicia e instituciones sólidas). Adicionalmente, el hecho de que durante ese mismo período las asignaciones a los ODS vinculados con niñez hayan representado, en promedio, el 3.4% del PIB, da cuenta de que, con respecto al llamamiento de la Agenda 2030 relativo a «que nadie se quede atrás», los esfuerzos presupuestarios fueron y siguen siendo

insuficientes. Ello debe valorarse a la luz de rezagos que implican desafíos importantes para el país: el cierre de brechas entre niñas y niños, y entre niñas y niños indígenas y no indígenas; niñas y niños del área rural han recibido atención insuficiente; los ODS relativos a igualdad de género; agua limpia y saneamiento; y reducción de las desigualdades, representan del PIB, en 2017, 2018 y 2019, tan solo el 0.14% (0.6% del total de financiamiento), el 0.15% (0.6%) y el 0.39% (1.5%), correspondientemente.

Debe advertirse, en términos de transparencia y rendición de cuentas, que los incrementos para 2019 en cuanto a los ODS asociados con niñas y niños se encuentran liderados por programas propensos a la manipulación política (como los programas de transferencias monetarias; el apoyo a la agricultura familiar; y las dotaciones de infraestructura y servicios para el desarrollo social), lo cual se vuelve más complejo en años electorales, tal como 2019, por cuanto es posible atender a grupos de derechohabientes que precisamente no son los más vulnerables, lo cual conlleva a un potencial incumplimiento de la Agenda ODS vinculada con niñez.

Lo anterior pone de manifiesto que el Estado de Guatemala debe comprometer aún mayores esfuerzos para cumplir con los desafíos de la Agenda 2030 directamente vinculada con las niñas y niños guatemaltecos, la cual, se reitera, es un plan de desarrollo sostenible que pone su foco de atención en población marginada y vulnerable, entre la que se incluye la nueva cosecha del país: las niñas y niños guatemaltecos. Estos esfuerzos implican no solo mayor eficacia y eficiencia —que es lo que algunos sectores argumentan como suficiente—, sino también mayores recursos, ya que como ha quedado de manifiesto por las cifras expuestas, las asignaciones para 2019 siguen siendo insuficientes. En otras palabras, sin un compromiso relativo a ambos aspectos es impensable cumplir con la citada agenda.

Dado que durante el período 2017-2019 los objetivos relativos a hambre cero, educación de calidad, y buena salud y bienestar han

²⁰ Es importante señalar que algunas intervenciones pueden implicar a varios ODS; sin embargo, con el propósito de evitar el problema de doble contabilización, estos fueron registrados en el ODS con mayor vinculación. También es preciso indicar que la claridad en los resultados de reducción de pobreza relacionados con niñez impide el rastreo para este ejercicio, pero más importante, impide la existencia de información que pueda servir de base para el monitoreo y la evaluación, con lo cual se obstaculizan intervenciones efectivas y eficientes.

ocupado, en promedio, más de tres cuartas partes del financiamiento de la Agenda ODS para niñas y niños, se analizará a continuación la evolución de su financiación y producción física en los últimos tres ejercicios fiscales.

4.1 ODS RELATIVO A HAMBRE CERO

4.1.1 UNA BREVE MIRADA A LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA EN GUATEMALA

Pese a los innumerables esfuerzos que el Estado guatemalteco ha realizado durante los últimos cuarenta años, expresados en lineamientos, planes, políticas, leyes, con su correspondiente financiamiento, todo ello para favorecer la seguridad alimentaria y nutricional en el país, la desnutrición crónica en menores de cinco años continúa siendo uno de los rostros más comunes entre las niñas y niños guatemaltecos.

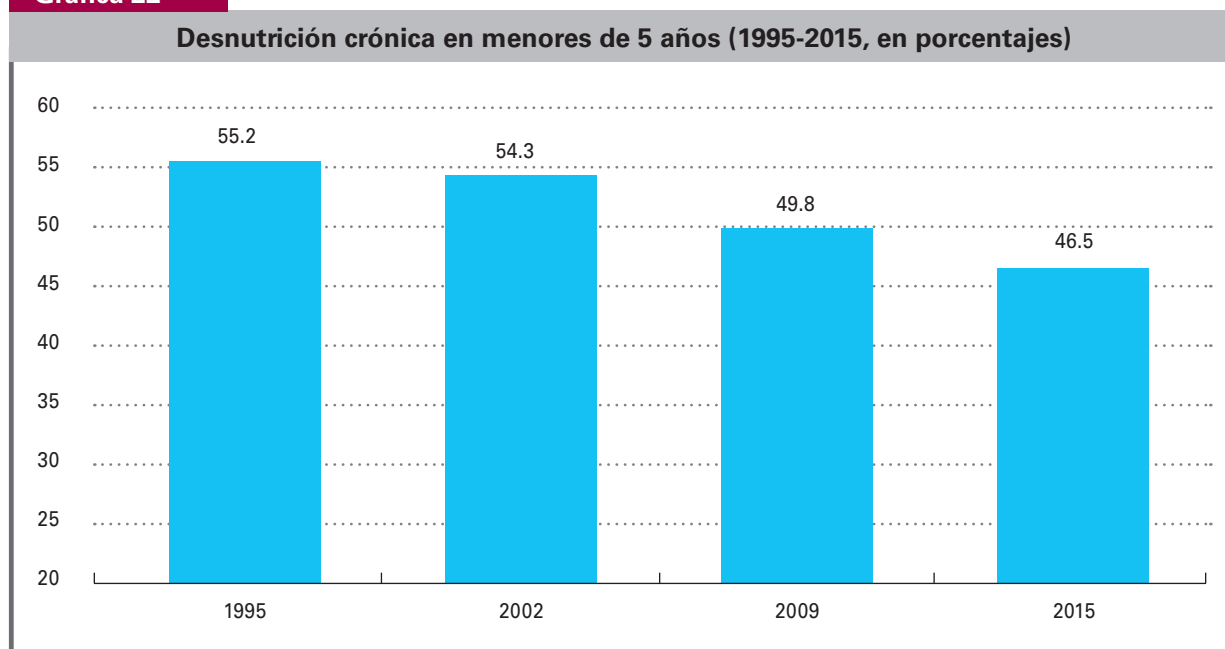
De acuerdo con el *Informe final de la VI encuesta nacional de salud materno Infantil 2014/2015 (Ensmi 2014/2015)*, la persistencia de este flagelo es alta en Guatemala, ya que de 1995 a 2015 el porcentaje de niñas y niños menores

de cinco años con desnutrición crónica pasó del 55.2% al 46.5%, es decir, una disminución promedio anual de aproximadamente medio punto. De seguir con esa tendencia, la eliminación de la desnutrición crónica en el país podría registrarse en el año 2117.

Este problema tiene sus peores repercusiones en niñas y niños con madres indígenas, para quienes, de acuerdo con la *Ensmi 2014/2015*, la prevalencia fue del 58.0% en 2015. Asimismo, la citada encuesta señala la existencia de diferencias importantes en la manera en que este problema afecta a las niñas y niños según condición socioeconómica; así, para los hogares ubicados en el quintil más rico, la prevalencia es del 17.0%, mientras que para el quintil más pobre esa cifra es del 66.0%. Este patrón se replica si se observa el nivel educativo de la madre: la prevalencia para niñas y niños con madres sin educación es del 67.0%, mientras que para niñas y niños con madres con educación superior la prevalencia fue del 19.0%.

Estas cifras de la *Ensmi 2014/2015* exponen que, evidentemente, la desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años es un problema de dimensiones importantes en el país (casi la mitad de la población menor

Gráfica 22



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de la *Ensmi 2014/2015*

de cinco años se encuentra afectada por el flagelo). Puede argumentarse, asimismo, que las intervenciones para enfrentar la situación han sido poco efectivas, pues la persistencia del problema es alta (esto probablemente se debe a que las estrategias de combate a la desnutrición se han implementado de manera aislada, lo cual pudo haber llevado a duplicidades, además de haber contado con asignaciones presupuestarias insuficientes). Las cifras también muestran que hay una asociación entre educación, pobreza, etnia, entre otros aspectos, y desnutrición crónica en menores de cinco años. Esto supone intervenciones coordinadas, integrales y con recursos importantes para enfrentar el problema.

4.1.2 FINANCIAMIENTO DEL ODS RELATIVO A HAMBRE CERO

De acuerdo con Unicef, existe para este ODS una meta vinculada con niñez: poner fin, de aquí a 2030, a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad (meta 2.2). Asimismo, señala que dos de los indicadores relativos a esta meta se encuentran vinculados directamente con las niñas y los niños:

- Indicador 2.2.1, referido a la prevalencia del retraso del crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud, OMS) entre los niños menores de 5 años.
- Indicador 2.2.2, relativo a la prevalencia de la malnutrición (peso para la estatura, desviación típica $> +2$ o < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS) entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y sobrepeso).

De estos indicadores, solo pudo rastrearse dentro del presupuesto el primero de ellos, es decir, el de desnutrición crónica en menores

de 5 años. Este indicador se relaciona con los siguientes resultados expresados en el presupuesto:

- Para 2018 se ha incrementado a 150,000 las personas dotadas con bienes para el desarrollo comunitario (de 50,000 en 2014 a 150,000 en 2018).
- Para 2019 ha disminuido la mortalidad en la niñez en 10 puntos por cada mil nacidos vivos (de 35 muertes por mil nacidos vivos en 2015, a 25 muertes por mil nacidos vivos en 2019), y para 2019 ha disminuido la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años en 10 puntos porcentuales (de 41.7% en 2015 a 31.7% en 2019).
- Para 2019 ha disminuido la población subalimentada en 1 punto porcentual (de 15.6% en 2015 a 14.6% en 2019).
- Para 2019 ha disminuido la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años en 10 puntos porcentuales (de 41.7% en 2015 a 31.7% en 2019).
- Para 2019 se ha incrementado en un 15.0% el servicio de asistencia social a personas en situación de pobreza y pobreza extrema (de 116,520 en 2016 a 134,886 en 2019).

De nuevo, debe advertirse que para realizar la vinculación se exploró toda la red programática de presupuesto. A manera de ejemplo se refiere el primero de los resultados expuestos anteriormente, el cual podría vincularse con el ODS 1, fin de la pobreza, pero la categoría programática relativa a la actividad da cuenta de que se trata de asistencia técnica, capacitación y dotaciones para la producción agropecuaria y dotación de alimentos. Lo mismo sucede con el último de los resultados señalados (este caso se mencionó líneas atrás).

La financiación para el indicador 2.2.1 ha observado una evolución ascendente. En 2018 creció a un ritmo del 22.3%, pues pasó de Q1,633.8 millones (0.64% del PIB) a Q1,997.4 millones (0.76% del PIB); con ello, la participación de este indicador, que representa el ODS 2 (hambre cero), dentro del total de financiamiento para los ODS en niñez pasó a ser del 10.1%, después de que en 2017 fuera del 8.9%.

Para el presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2019 la tendencia observada en 2018 continúa, pues se aprobó una asignación para este ODS de Q2,865.2 millones, es decir, un aumento de Q867.8 millones (43.4%), con lo cual la asignación alcanza más de un punto del PIB (1.1%) y una participación en el financiamiento total de aproximadamente el 15.0%.

La evolución observada se encuentra marcada por el aumento en las asignaciones para el Mineduc, el cual, a nivel institucional, ha representado más del 60.0% en 2018 y 2019 (con un 41.9% en 2017). Como se advirtió, este aumento se debe fundamentalmente a la asignación de más recursos a la refacción escolar registrada en la categoría programática de actividad como servicios de alimentación

escolar preprimaria y primaria, los cuales, en conjunto, computaron un incremento de más del 80.0% en 2018, al pasar de Q675.5 millones en 2017 a Q1,231.5 millones en 2018, creciendo también en más del 50.0% en 2019 al ubicarse en Q1,869.2 millones.

En cuanto a la financiación del ODS 2 vinculado con niñez, llama la atención la concentración de recursos, ya que en tan solo dos carteras (Mineduc y MAGA) se concentra, en 2019, aproximadamente el 87.0% del total. Si se observa más detenidamente, se tiene que el Mineduc absorbe más del 65.0% de la financiación en el año referido, porcentaje que corresponde al Programa de Apoyo al Consumo Adecuado de Alimentos, en el que lo relativo a alimentación escolar preprimaria y primaria ocupa casi el total de recursos.

Tabla 10

Financiamiento del ODS hambre cero en millones de quetzales y porcentajes (2017-2019)

Descripción	Millones de quetzales			Variación porcentual	
	2017*	2018*	2019**	2018/2017	2019/2018
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	805.1	527.9	601.7	- 34.4	14.0
Apoyo a la agricultura familiar	805.1	527.9	601.7	- 34.4	14.0
Ministerio de Desarrollo Social	51.5	128.4	264.5	149.2	106.0
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	35.8	84.9	87.7	137.1	3.2
Dotaciones, servicios e infraestructura para el desarrollo social	-	0.6	1.6	-	183.5
Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	15.7	42.9	175.2	173.3	308.5
Ministerio de Educación	683.8	1,241.2	1,879.2	81.5	51.4
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	683.8	1,241.2	1,879.2	81.5	51.4
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	44.8	42.5	58.8	- 5.1	38.2
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	44.8	42.5	58.8	- 5.1	38.2
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	48.6	57.4	61.0	18.1	6.3
Total	1,633.8	1,997.4	2,865.2	22.3	43.4

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

* Devengado

** Aprobado

Esta concentración da cuenta de la insuficiencia de recursos asignados para el indicador 2.2.1, ya que la concentración de la financiación muestra que:

- Si bien el programa de alimentación escolar constituye una buena medida, debe recordarse que existen alrededor de 1.9 millones de niñas, niños y adolescentes (entre 3 y 17 años de edad) fuera del sistema escolar (su alcance es limitado no solo por aquellos que no están dentro del sistema escolar, sino porque además la jornada escolar es parcial).
- Aunque hay recursos para el apoyo a la agricultura familiar que pueden apoyar la lucha contra la desnutrición crónica en las niñas y niños fuera del sistema escolar, las asignaciones resultan ser insuficientes, además de que los recursos han sido utilizados políticamente y las iniciativas se han visto envueltas en hechos de corrupción, lo cual afecta significativamente su eficacia y eficiencia.
- La complejidad de la problemática que representa la desnutrición crónica involucra una serie de acciones programáticas e integrales que permitan sinergias,

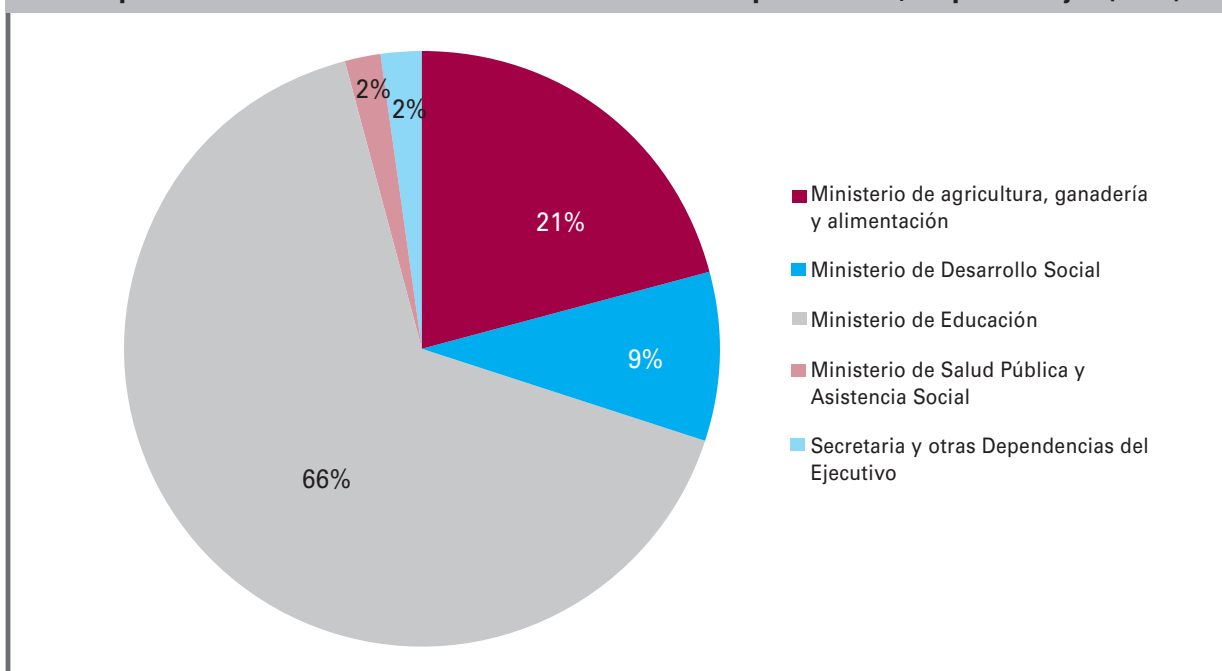
eficacia y eficiencia de las intervenciones. La concentración de recursos en pocas instituciones y acciones muestra que existen intervenciones esenciales para la lucha contra la desnutrición crónica que pueden no estar siendo financiadas lo suficiente.

- Ante las contundentes cifras que reflejan la medida en que la desnutrición crónica afecta a las niñas y niños guatemaltecos, la inversión pública del 1.0% del PIB para enfrentarla resulta evidentemente insuficiente.

Un elemento adicional de análisis que es importante destacar es que, en 2017, debido a los problemas de ejecución que enfrentó la cartera de Desarrollo Social (Mides), la ejecución de recursos para el objetivo de hambre cero puede señalarse como mala, pues pese a tener una asignación en ese año de Q1,917.0 millones, solo logró ejecutar Q1,633.8 millones, es decir, el 85.2%. En 2018, la situación mejoró, de manera que la ejecución de los recursos asignados para al citado objetivo alcanzó un 95.9%. Consecuentemente, ante el desafío que representa la eliminación de la desnutrición crónica en el país, tal como quedó advertido líneas atrás y, dada la insuficiencia de recursos, es prudente actuar de manera racional en el uso

Gráfica 23

Composición del financiamiento del ODS hambre cero por entidad, en porcentajes (2019)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

de estos, lo cual implica mejorar los procesos organizativos institucionales, que van desde la planificación hasta la evaluación, para obtener mayores niveles de eficacia y eficiencia en el logro de los resultados planteados.

En suma, es necesario no solo contar con asignaciones presupuestarias mayores para la financiación de este ODS, sino también se requiere atender con sentido de urgencia la mejora de la ejecución presupuestaria y la introducción de medidas que permitan, en un contexto de recursos limitados, eficiencia y eficacia en cuanto al logro de los resultados planteados.

4.1.3 PRODUCCIÓN FÍSICA ASOCIADA CON EL ODS HAMBRE CERO

La producción física ligada con este ODS, según el procedimiento expuesto, corresponde en términos de productos principalmente a niñas y niños con alimentación escolar; niñas y niños atendidos en escuelas saludables; y niñas y niños menores de 5 años con monitoreo de crecimiento. La consecución de estos productos está a cargo del Mineduc, el MSPAS y el Mides.

Un primer elemento de análisis en cuanto a la producción física para el caso del objetivo hambre cero se refiere a las capacidades de planificación y ejecución de las entidades, pues para concretar el resultado asociado con que «para el 2019, se ha disminuido la población subalimentada en 1 punto porcentual (de 15.6% en 2015 a 14.6% en 2019)»²¹, el MSPAS y el Mineduc, para los ejercicios fiscales 2017 y 2018, incluso aumentaron las metas relativas a productos, cerrando así con metas vigentes mayores a las planificadas. Esto último supone que las instituciones mencionadas observaron durante la ejecución comportamientos que justificaban dichas reprogramaciones; sin embargo, con excepción de la meta de niños y niñas atendidos en escuelas saludables, la ejecución estuvo por debajo, con las siguientes implicaciones:

- El MSPAS dejó de monitorear a 272,071 niñas y niños en 2017 y a 406,985 en 2018.

- El Mineduc dejó de atender con alimentación escolar en el nivel preprimario a 26,938 niñas y niños en 2017 y a 40,987 en 2018.
- El Mineduc dejó de atender con alimentación escolar en el nivel primario a 63,247 niñas y niños en 2017 y a 88,482 en 2018.

Contrariamente a lo que sucedió en las instituciones anteriormente analizadas, el Mides reprogramó las metas de producción física con drásticas reducciones: para las transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas de entre 0 y 5 años y, mujeres embarazadas o en período de lactancia, la meta vigente correspondió al 16.0% de la inicial en 2017 y al 10.0% de la de 2018. Pese a ello, en 2017 el Mides no pudo lograr una ejecución que permitiera alcanzar lo planificado. En este caso, el desfase entre lo que se planificó y lo que se ejecutó se tradujo en dejar de entregar 98,745 aportes a familias con niñas y niños menores de 5 años y a mujeres embarazadas o en período de lactancia y, 3,600 aportes a niñas y adolescentes embarazadas o madres de 14 o menos años de edad víctimas de violencia sexual. Para 2018, el drástico ajuste hacia la baja permitió al Mides cumplir con la ejecución.

Para el ejercicio fiscal 2019, de acuerdo con el presupuesto aprobado, sigue habiendo elementos adversos al cumplimiento del resultado y ODS en análisis, ya que metas importantes registran asignaciones que resultan ser menores a lo que se ejecutó en el ejercicio fiscal 2018, aun cuando la población de niñas y niños sigue creciendo:

- En el MSPAS se registran 137,689 niñas y niños menos con monitoreo de crecimiento.
- En el Mineduc se registran 11,264 niñas y niños menos en cuanto a la meta de atención con alimentación escolar en el nivel preprimario, y la cantidad de 3,777 niñas y niños menos en cuanto a la meta de atención con alimentación escolar en el nivel primario.

²¹ Véase oficio de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia con registro S.G. 004-2017, fechado el 17 de enero de 2017, disponible en: <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/category/109-plan-presupuesto-2017?download=607:oficio-y-circular-con-responsables-de-los-resultados-estrategicos>.

Tabla 11

Producción del ODS hambre cero (2017-2019, en unidades y porcentajes)

Producto o subproducto	Unidad de medida	2017				2018				2019
		Inicial	Vigente	Ejecutado	Porcentaje reprogramado	Inicial	Vigente	Ejecutado	Porcentaje reprogramado	Asignado
Informe de seguimiento a las acciones de prevención de la desnutrición crónica	Documento									83
Informes de avance de la <i>Estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica</i>	Documento	3	3	3	100.0%	3	3	3	100.0%	
Instituciones ejecutoras de la implementación de la <i>Estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica</i> coordinadas	Entidad	3	3	3	100.0%	3	3	3	100.0%	
Niño y niña menor de 5 años con monitoreo de crecimiento	Persona	2,215,269	2,352,958	2,080,887	106.0%	2,215,269	2,384,432	1,977,447	108.0%	1,736,052
Niños y niñas atendidos en escuelas saludables	Persona	96,989	96,989	96,989	100.0%	96,989	105,097	105,097	108.0%	123,901
Niños y niñas del nivel preprimario atendidos con alimentación escolar	Persona	463,444	474,708	447,770	102.0%	463,444	516,539	475,552	111.0%	527,385
Niños y niñas del nivel primario atendidos con alimentación escolar	Persona	2,049,598	2,053,375	1,990,128	100.0%	2,049,598	2,072,048	1,983,566	101.0%	2,068,657
Personal de instituciones públicas y actores del Sinasán coordinados y asistidos técnicamente en prevención de la desnutrición crónica										300
Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas de entre 0 y 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia que cumplen con sus controles de salud	Aporte	808,331	128,960	30,215	16.0%	808,331	83,292	83,282	10.0%	356,773
Transferencias monetarias condicionadas entregadas a niñas y adolescentes embarazadas o madres de 14 o menos años de edad, víctimas de violencia sexual judicializadas que cumplen con sus controles de salud	Aporte	3,600	3,600	-	100.0%	3,600	826	826	23.0%	760

Fuente: Icefi/Unicef, con información del SicoIn (2017 y 2018) y del Sistema Informático de Gestión (Siges) del Minfin (2019)

Nota: el porcentaje reprogramado corresponde a la relación vigente / asignado.

De acuerdo con lo anterior, en los ejercicios fiscales 2017 y 2018, en el caso del objetivo de hambre cero, las brechas de planificación y ejecución de las instituciones han jugado un rol adverso para el logro, específicamente, del indicador 2.2.1 y del resultado de gobierno antes mencionado, lo cual se une, como se ha evidenciado, a la insuficiencia de recursos. Este panorama reivindica el hecho de que no solo se trata de incrementar asignaciones, o bien, de aumentar la eficiencia y eficacia, sino de ambas cosas, sin lo cual es imposible tener calidad del gasto público.

4.2 ODS RELATIVO A EDUCACIÓN DE CALIDAD

4.2.1 GUATEMALA CON GRAVES RETROCESO EN EL TEMA EDUCATIVO

A lo largo de las primeras dos décadas del presente siglo, la cobertura educativa del país ha presentado escasas mejoras. Durante la primera década (2000-2010), en todos los niveles se observó un crecimiento un tanto sostenido: las tasas netas de cobertura se expandieron en

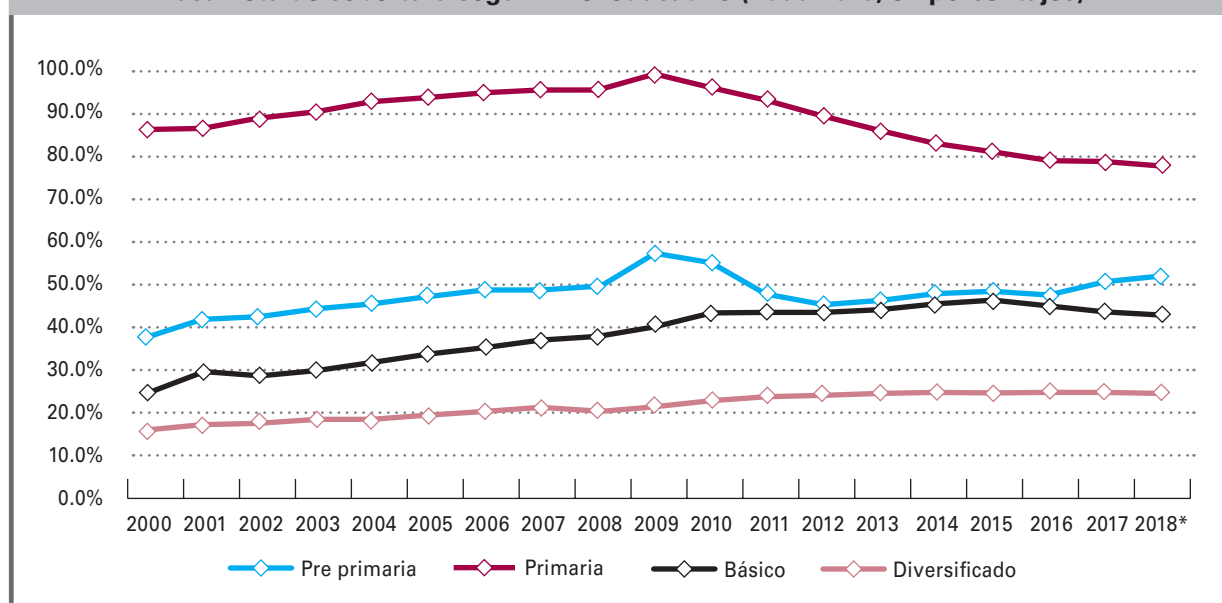
17.6 puntos para preprimaria, 10.4 puntos para primaria, 18.3 puntos para básico y 6.9 puntos para diversificado; sin embargo, a partir de 2010 casi todos los indicadores de cobertura en todos los niveles educativos, con excepción del nivel diversificado, muestran un deterioro si se comparan con lo observado en 2018.

Hacia 2018, la educación primaria presenta los más bajos niveles de cobertura del presente siglo, con una tasa neta de cobertura que cayó 18.3 puntos. En cuanto a los niveles preprimario y básico, si bien la cobertura de 2018 no corresponde con el mínimo histórico, se encuentra muy por debajo de lo observado en 2010, pues se redujo 3.4 y 0.5 puntos, respectivamente. Únicamente el nivel diversificado muestra una mejora, pues de 2010 a 2018 la tasa de matrícula neta se incrementó 1.9 puntos.

Desde un enfoque territorial es posible observar severos contrastes en cuanto al acceso a la educación de la niñez y la adolescencia, situación que, de acuerdo con el mapa 2, representa mayor desventaja para los municipios del noroccidente del país, en donde gran parte de la niñez subsiste en condiciones de pobreza y altos niveles de desnutrición. En general, para el nivel de preprimaria, 55 de

Gráfica 24

Tasa neta de cobertura según nivel educativo (2000-2018, en porcentajes)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Generador Dinámico de Reportes, *Presupuesto por resultados 2019 y Anuario estadístico 2018 del Mineduc*

*Cifra preliminar final, actualizada al 4 de diciembre de 2018

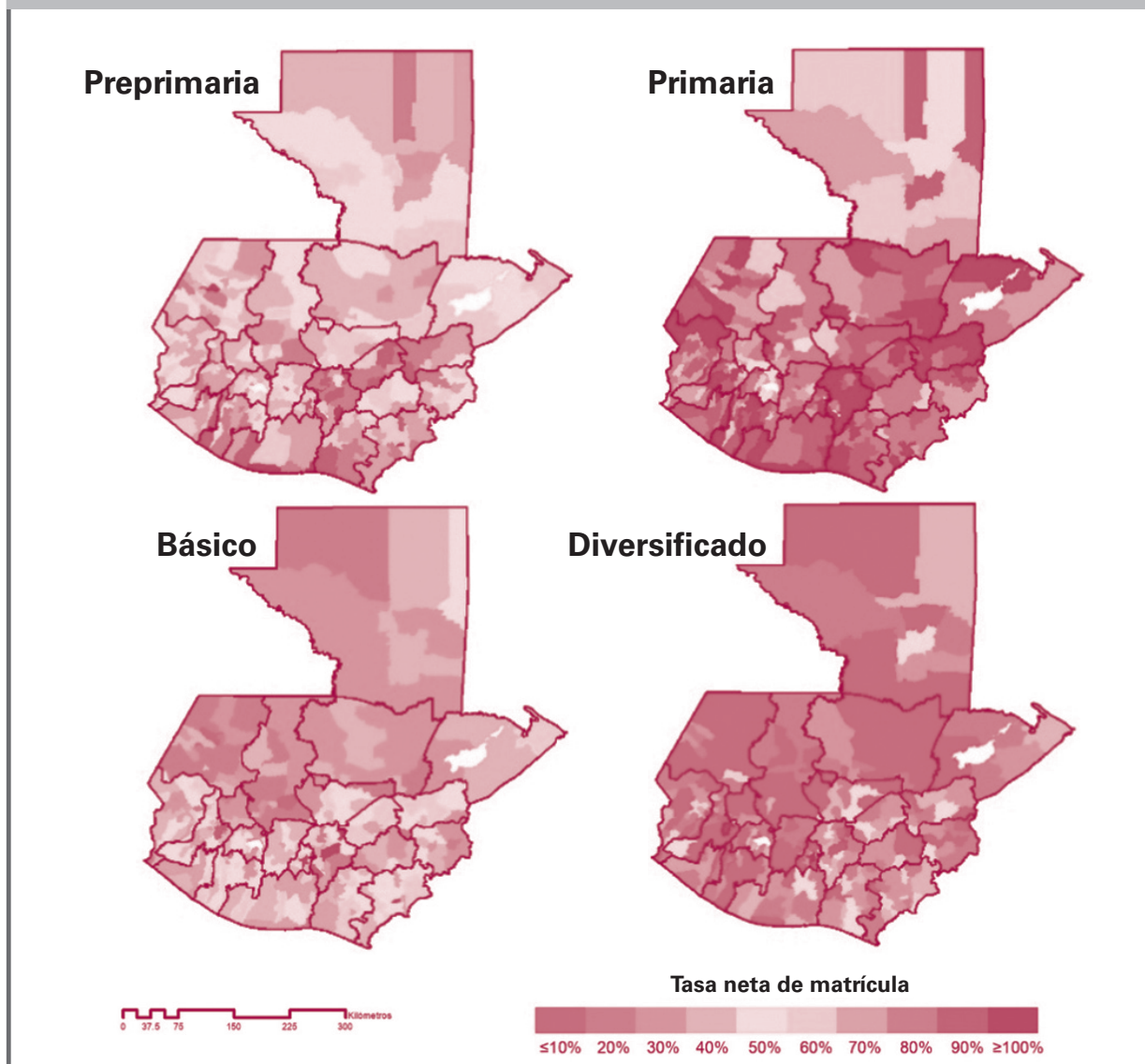
los 340 municipios del país cuentan con una cobertura por debajo del 40.0%; en primaria, solo 111 municipios muestran una cobertura por arriba del 90.0%; en básicos, 242 municipios tienen una cobertura menor al 50.0% y, en diversificado, 254 municipios cuentan con una cobertura inferior al 25.0%.

Además de las dificultades en la cobertura educativa, los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo público muestran deficiencias en algunos aspectos, tal como lo muestra la tabla 12. De acuerdo con el *Anuario*

estadístico 2018 del Mineduc, ese año se mostraba un deterioro generalizado en la tasa de retención, que mide la relación existente entre los estudiantes que finalizan el ciclo escolar y aquellos que lo inician. Si bien este indicador se encuentra por arriba del 90.0% en todos los niveles, merece especial atención debido al costo social y económico que la deserción escolar implica para el país. Se estima que en 2018 al menos 178,160 estudiantes inscritos en el sector público se retiraron de la escuela durante el año lectivo.

Mapa 2

Tasa neta de cobertura según nivel educativo, en porcentajes (2018)



Fuente: Icfef/Unicef, con base en información del *Anuario estadístico 2018* del Mineduc
 Nota: para 2018, cifra preliminar final, actualizada al 4 de diciembre de 2018

Con respecto a la tasa de repitencia, es decir, la relación entre estudiantes que se encuentran repitiendo un grado específico en relación con los estudiantes inscritos el año anterior en el mismo grado, en el nivel primario se refleja la más alta incidencia del fenómeno, con cerca del 10.1% en 2018; le siguen los niveles básico y diversificado. Aunque en 2016 este indicador mostró una reducción, se deterioró nuevamente en 2017, presentando un relativo estancamiento hacia 2018, con niveles muy parecidos a los observados cuatro años atrás. Se estima que en 2018 al menos 223,723 alumnos inscritos en el sector público fueron repitentes.

Por su parte, la tasa de promoción, que mide la relación entre estudiantes promovidos y los estudiantes al final del ciclo escolar, muestra un comportamiento positivo durante el cuatrienio 2015-2018, aunque en ningún nivel se logró superar el 90.0%. La mayor tasa de promoción se registra en la educación primaria, que en 2018 mostró una tasa del 87.6%, seguido del nivel diversificado, con 79.3%, y el nivel básico, con 76.3%. Se estima que, en 2018, un total

de 2,027,048 estudiantes inscritos en el sector público fueron promovidos.

Finalmente, la tasa de fracaso escolar, que mide la relación entre estudiantes que no promueven el ciclo escolar (no promovidos + retirados) en relación con el total de inscritos al inicio del mismo, muestra que hasta 2017 este indicador había venido en descenso, para luego presentar un repunte en el caso de preescolar y primaria, experimentándose un estancamiento en el caso de básico y diversificado. Para 2018 se estima que el total de alumnos con fracaso escolar en el sector público arribó a la cantidad de 515,506.²²

4.2.2 FINANCIAMIENTO DEL ODS DE EDUCACIÓN DE CALIDAD

Gran parte del ODS vinculado con educación se refiere a la niñez y la adolescencia, puesto que en estas etapas del ciclo de vida se sientan las bases formativas que permiten el acceso al

Tabla 12

Indicadores de eficiencia interna del sector educativo público según nivel educativo (2015-2018)					
Indicador / nivel educativo	2015	2016	2017	2018*	Tendencia
Tasa de retención					
Preescolar	96.7	97.4	97.2	94.2	
Primaria	96.3	96.4	96.7	94.6	
Básico	92.9	93.5	93.7	91.6	
Diversificado	93.9	94.4	94.8	92.9	
Tasa de repitencia					
Primaria	10.5	6.6	10.4	10.1	
Básico	4.6	2.1	4.7	4.7	
Diversificado	2.6	2.1	3.0	2.8	
Tasa de promoción					
Primaria	86.4	86.8	87.2	87.6	
Básico	72.1	73.4	74.8	76.3	
Diversificado	76.1	77.9	77.9	79.3	
Tasa de fracaso					
Preescolar	3.3	2.6	2.8	5.8	
Primaria	16.8	16.3	15.7	17.2	
Básico	33.0	31.4	30.0	30.2	
Diversificado	28.6	26.5	26.2	26.3	

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de los anuarios estadísticos del Mineduc, varios años

*Cifra preliminar final, actualizada al 4 de diciembre de 2018

Nota: el Mineduc señala que, de acuerdo con el reglamento de evaluación, los indicadores de repitencia y aprobación no aplican para el nivel preescolar, pues los alumnos que finalizan el nivel son promovidos automáticamente.

²² Esta cifra se refiere a la sumatoria de los 178,160 estudiantes que se retiraron o abandonaron la escuela (descritos anteriormente) y a los 337,346 estudiantes que no fueron promovidos. Ambas cifras provienen del sistema de educación oficial.

conocimiento, la información y el disfrute de los bienes de la cultura. De manera general, este ODS establece una serie de metas e indicadores tendientes a garantizar la educación inclusiva, equitativa y de calidad, mediante la promoción de oportunidades de aprendizaje para todos. De acuerdo con Unicef, como parte del ODS de educación se relacionan con la niñez y la adolescencia las metas asociadas con la terminación de la enseñanza primaria y secundaria (meta 4.1); atención y desarrollo a primera infancia y preescolar (meta 4.2); eliminación de la disparidad de género y acceso igualitario a personas en condiciones de discapacidad y vulnerabilidad, y a personas de los pueblos indígenas (meta 4.5); garantizar la alfabetización y conocimientos elementales de aritmética a jóvenes (meta 4.6); y, finalmente, la construcción de instalaciones educativas que consideren las distintas necesidades, discapacidades y diferencias (meta 4.a). De esa cuenta, el ejercicio de vinculación de los ODS con el presupuesto permitió identificar dos de las metas descritas anteriormente (4.1 y 4.2) que, a la vez, incluyen los siguientes indicadores:

- Indicador 4.1.1: Proporción de niños, niñas y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria, y c) al final de la enseñanza secundaria inferior han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en: i) Lectura y ii) Matemáticas, desglosada por sexo.
- Indicador 4.2.1: Proporción de niños menores de 5 años cuyo desarrollo es adecuado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial, desglosada por sexo.
- Indicador 4.5.1: Índices de paridad (entre mujeres y hombres, zonas rurales y urbanas, quintiles de riqueza superior e inferior y grupos como los discapacitados, los pueblos indígenas y los afectados por los conflictos, en la medida en que se disponga de datos) para todos los indicadores educativos de esta lista que puedan desglosarse.

En lo interno de la red programática presupuestaria, los indicadores antes descritos se encuentran reflejados en al menos tres resultados estratégicos de gobierno, los cuales engloban las distintas acciones que, mediante

la política pública, se vinculan estrechamente con las metas ODS:

- Para 2019 se ha incrementado la cobertura de educación preprimaria en 12 puntos porcentuales (de 47.3% en 2014 a 59.3% en 2019).
- Para 2019 se ha incrementado la cobertura de educación primaria en 6 puntos porcentuales (de 82.0% en 2014 a 88.0% en 2019).
- Para 2019 se ha incrementado la tasa de finalización en primaria en 7.1 puntos porcentuales (de 71.7% en 2013 a 78.8% en 2019).

De manera complementaria, también existen algunos resultados institucionales en los cuales se reflejan los indicadores ODS descritos (4.2.1 y 4.5.1). Entre estos, de 2018 a 2019 se pretende incrementar la tasa de promoción de los niveles primario al 88.1% (0.5 puntos más); básico, al 73.8% (0.9 puntos más) y diversificado, al 83.1% (0.1 puntos). También se pretende aumentar la tasa de variación acumulada de la matrícula oficial de preprimaria, de manera que pase del 1.8% de 2017, al 3.15% en 2019; asimismo, realizar esfuerzos vinculados con la educación, como la prevención de vulnerabilidad de derechos de la niñez y la adolescencia, asistencia social a personas en pobreza, desarrollo integral temprano a la niñez y programas de preservación familiar, entre otros.

En términos presupuestarios, se estima que el ODS de educación de calidad, en lo que se refiere a niñez y adolescencia, tuvo en 2017 un presupuesto devengado de Q11,001.4 millones, que significaron el 2.0% del PIB. Pese a que en 2018 dicho presupuesto se incrementó a Q11,610.9 millones, continuó significando la misma proporción del PIB, es decir, el 2.0%. Para 2019 este presupuesto muestra un alza, totalizando cerca de Q12,631.4 millones; si bien en términos nominales este incremento implica contar con poco más de un millardo adicional, gran parte de ello se asocia con el financiamiento del pacto colectivo suscrito con el magisterio nacional. En términos del PIB, el país continuará, en 2019, con un financiamiento para este ODS, en cuanto a niñas, niños y adolescentes, equivalente al 2.0%.

Desde una perspectiva programática, la tabla 13 muestra las instituciones y programas vinculados con el ODS de educación en lo referido a niñas, niños y adolescentes.

Como era de esperarse, el Mineduc es la institución que absorbe la mayoría del presupuesto asociado con este ODS, con una participación promedio del 96.3% en el período analizado (2017-2019). Cada uno de los programas identificados en este ministerio contiene distintas actividades necesarias para llevar a cabo el proceso educativo, entre ellas, atención a estudiantes en el sistema educativo; dotación de textos escolares; valija didáctica; apoyo pedagógico a docentes; becas, entre otros.

El Mides es la segunda institución con mayor participación presupuestaria en el ODS educación, con un aporte del 2.5% con respecto al total. En 2019, esta institución cuenta con un

presupuesto asignado para financiar este ODS para niños, niñas y adolescentes que equivale a la mitad del presupuesto devengado en 2018. Gran parte de esta disminución se debe a recortes en las transferencias monetarias condicionadas en educación (Q46.7 millones) y en la dotación de servicios e infraestructura para el desarrollo social —que incluyen la construcción, ampliación, dotación de materiales y mejoramiento de infraestructura escolar en distintos niveles, principalmente en preprimaria y primaria—, con una merma presupuestaria de Q160.3 millones.

Por su parte, en las secretarías y otras dependencias del Estado se registra el tercer mayor aporte institucional (con un promedio del 1.0% del total del ODS relativo a educación para niñez y adolescencia). En esta categoría se incluyen distintas instituciones, entre ellas la Sosep, cuyo programa de obras sociales cuenta con atención y educación integral para la niñez

Tabla 13

Financiamiento del ODS relativo a educación, en millones de quetzales y porcentajes de variación (2017-2019)

Entidad / Programa	Millones de quetzales			Variación porcentual	
	2017*	2018*	2019**	2018/2017	2019/2018
Ministerio de educación	10,648.8	11,076.1	12,247.6	4.0	10.6
• Educación escolar de primaria	7,563.2	7,917.3	8,936.7	4.7	12.9
• Educación escolar de preprimaria	1,703.6	1,770.4	1,724.1	3.9	-2.6
• Educación escolar básica	936.9	930.4	1,053.8	-0.7	13.3
• Educación escolar diversificada	430.5	449.7	529.6	4.5	17.8
• Educación inicial			3.4		
• Cobertura educativa escolar en primaria y preprimaria	14.6	8.3		-43.3	-100.0
Ministerio de desarrollo social	240.1	414.8	208.1	72.8	-49.8
• Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	196.3	218.7	172.0	11.4	-21.4
• Dotaciones, servicios e infraestructura para el desarrollo social (escuelas)	29.0	181.9	21.6	526.2	-88.1
• Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes (becas educación media)	14.8	14.3	14.6	-3.3	2.0
Secretarías y otras dependencias del estado	98.1	103.5	165.9	5.4	60.4
• Obras sociales	75.1	76.5	117.5	1.9	53.7
• Actividades de bienestar social	23.1	27.0	43.3	17.0	60.6
• Apoyo y participación para el desarrollo integral de pueblos indígenas			5.1		
Ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda	14.5	16.5	14.1	14.1	-40.8
• Construcción de obra pública (escuelas)	9.9	11.3	14.4	14.4	-13.4
• Reconstrucción N7 (escuelas)	4.6	5.2	13.3	13.3	-100.0
Total ODS educación para la niñez y la adolescencia	11,001.4	11,610.9	12,631.4	5.5	8.8

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

* Devengado

** Aprobado

en hogares comunitarios. Dicho programa presenta en 2019 un alza presupuestaria de Q41.1 millones en comparación con lo devengado en 2018. En la SBS también se muestra un incremento presupuestario de Q16.3 millones en el Programa de Actividades de Bienestar Social que, para el caso del ODS relativo a educación, incluye atención integral a la niñez; educación especial y habilitación para niñez en condición de discapacidad; centros de cuidado infantil, entre otros. Por último, también se incluye a Fodigua, específicamente por la dotación de equipo de cómputo a escuelas, en el marco del Programa de Apoyo y Participación para el Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas, el cual muestra un incremento presupuestario de Q5.1 millones entre 2018 y 2019.

4.2.3 PRODUCCIÓN FÍSICA ASOCIADA CON EL ODS DE EDUCACIÓN DE CALIDAD

Para dimensionar la importancia del presupuesto asociado con el ODS en educación para la niñez y adolescencia descrito en el apartado anterior, se presenta en la tabla 14 una serie de metas de producción física que, desde un esquema de presupuesto por resultados, describen los principales logros que se pretende alcanzar en los distintos niveles educativos.

En el nivel de educación preprimaria, la atención de estudiantes en el sistema escolar (matriculados) mostró en 2017 y 2018 incrementos tanto en la meta vigente como en su ejecución, lo cual sin duda favorece la consecución del objetivo estratégico de gobierno que hacia 2019 propone incrementar 12 puntos porcentuales de cobertura (de 47.3%, en 2014, a 59.3% en 2019). Sin embargo, para este último año se prevé matricular a cerca de 33,000 alumnos menos en el sistema escolar público en comparación con la meta ejecutada en 2018, lo cual de alguna manera puede truncar el logro del resultado estratégico aludido.

En cuanto a la profesionalización docente en el nivel de educación preprimaria, la producción física muestra un alza hacia 2019, pues se espera

profesionalizar a poco más de mil docentes, además de alcanzar un incremento sustantivo en la dotación de material pedagógico para docentes, rubro que en 2017 y 2018 presentó severos recortes y baja ejecución. En lo que respecta a niñas y niños atendidos en hogares comunitarios a través del programa de obras sociales de la Sosep, en 2019 se busca atender a cerca de 6,000 niños y niñas más, en comparación con la meta ejecutada en 2018.

En el nivel de educación primaria, se presentó de 2017 a 2018 una baja tanto en la meta vigente como en la ejecutada para estudiantes atendidos en el sistema escolar; en 2019 incluso se pretende matricular a 39,000 alumnos menos. Sin duda alguna, el bajo desempeño de tan crucial meta imposibilitará la consecución del resultado estratégico que en 2019 pretende incrementar la cobertura educativa primaria en 6 puntos porcentuales (haciéndola pasar del 82.0% de 2014 a un 88.0% en 2019). Los esfuerzos de profesionalización docente también evidencian un mal desempeño a lo largo del período analizado, mostrando incluso un retroceso en el número de docentes que se espera capacitar en 2019.

En cuanto al nivel de educación básica se presentó, entre 2017 y 2018, una disminución tanto en la meta vigente como en la ejecutada relativa a estudiantes atendidos en el sistema escolar; en 2019 se pretende matricular a casi 6,000 alumnos más en comparación con la matriculación ejecutada en 2018. En la meta de estudiantes atendidos en telesecundaria la situación es similar, pues en 2019 se espera elevar la meta en cerca de 3,800 alumnos. Esto significa entonces que, en total, en 2019 se prevé matricular al menos a 9,700 alumnos más en comparación con la matriculación ejecutada en 2018, situación relativamente favorable para el logro del resultado institucional que pretende, hacia 2019, incrementar la tasa de promoción de estudiantes del nivel medio en 0.9 puntos porcentuales (del 72.9%, en 2018, al 73.8% en 2019).²³ Si bien una meta más ambiciosa en matriculación es algo positivo, aún es insuficiente para corregir el deterioro de la tasa de cobertura neta del nivel básico que desde 2015 ha empezado a reducirse.

23 Para el nivel básico, el Gobierno no cuenta con una meta específica de cobertura educativa.

Tabla 14

Producción del ODS educación (2017-2019, en unidades y porcentajes según producto o meta)

Nivel educativo y producto	Unidad de medida	2017		2018		2019		
		Inicial	Vigente	Ejecutado	Inicial	Vigente	Ejecutado	Asignado
Preprimaria								
Estudiantes atendidos en el sistema escolar	Persona	490,267	536,934	528,082	490,267	571,270	566,795	533,466
Profesionalización a docentes	Persona	4,214	4,017	1,958	4,214	2,491	1,609	2,706
Material pedagógico a docentes	Persona	4,069	4,065	2,633	4,069	2,476	-	6,125
Valijas didácticas a docentes	Persona	20,171	20,929	15,746	20,171	20,833	18,855	21,441
Niñez atendida en hogares comunitarios ¹	Persona	17,000	17,000	16,066	17,000	17,566	15,848	22,000
Primaria								
Estudiantes atendidos en el sistema escolar	Persona	2,080,706	2,302,618	2,229,243	2,080,706	2,188,436	2,106,244	2,067,228
Fortalecimiento del Sinae docente ²	Persona	5,000	5,000	-	5,000	-	-	-
Profesionalización a docentes	Persona	9,801	9,906	7,484	9,801	8,957	7,891	7,456
Valijas didácticas a docentes	Persona	87,585	89,513	75,602	87,585	86,054	80,267	90,360
Fortalecimiento docente para finalización ³	Persona	91,480	89,739	21,973	91,480	5,070	-	-
Básico								
Estudiantes atendidos en el sistema escolar	Persona	230,807	229,818	203,713	230,807	206,091	202,793	208,709
Estudiantes atendidos en telesecundaria	Persona	20,852	120,554	109,476	120,852	111,212	108,906	112,748
Becas escolares y bolsas de estudio a estudiantes	Beca	11,41	12,231	11,543	11,411	12,457	11,550	24,287
Profesionalización a docentes	Persona							500
Diversificado								
Estudiantes atendidos en el sistema escolar	Persona	94,047	98,728	89,349	94,047	98,181	93,735	94,631
Becas escolares y bolsas de estudio a estudiantes	Beca	6,444	6,810	5,839	6,444	6,577	6,094	12,247
Becas a jóvenes en vulnerabilidad social	Beca	5,500	5,690	5,690	5,500	5,528	5,528	5,500
Profesionalización a docentes	Persona							500
Transferencias monetarias condicionadas para educación								
Familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años (finalización)	Aporte	448,304	156,946	106,378	448,304	195,789	195,784	109,016
Familias con niños y niñas entre 6 y 15 años (asistencia)	Aporte	09,400	290,755	286,187	309,400	239,220	239,208	252,726

Fuente: Icfef/Unicef, con base en información del Sicoín (2017 y 2018) y Siges (2019)

1/ Niñez de 0 a 6 años en pobreza y pobreza extrema con atención integral en hogares comunitarios

2/ Docentes acompañados técnica, pedagógica y administrativamente mediante el Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar (Sinae), con pertinencia cultural, étnica y lingüística

3/ Docentes del nivel primario fortalecidos técnica y pedagógicamente para mejorar la tasa de finalización

En el nivel de educación diversificada la meta de estudiantes atendidos en el sistema escolar presenta un comportamiento más alentador, pues en los dos últimos años su ejecución aumentó. Hacia 2019, se espera matricular a 896 alumnos más en comparación con 2018. De manera similar, la ejecución en dotación de becas y bolsas escolares se incrementó en los dos últimos años, y en 2019 se espera entregar poco más de 6,000 becas en comparación con 2018, pero con estancamiento en la entrega de becas a jóvenes en condición de vulnerabilidad. De alguna manera y principalmente debido a la entrega de becas, la producción institucional puede contribuir al logro del resultado que en 2019 pretende elevar la tasa de promoción de estudiantes del nivel diversificado en apenas 0.1 puntos (de 83.0% en 2018 a 83.1% en 2019).²⁴

Finalmente, se encuentran las transferencias monetarias condicionadas vinculadas con educación. La ejecución de esta política se encuentra a cargo del Mides y ha presentado un bajo cumplimiento. Por ejemplo, en 2017 y 2018, de los aproximadamente 757,000 aportes que se esperaba realizar al inicio del ejercicio fiscal, se presentó una reducción en la meta, que disminuyó a 447,000 y 435,000, respectivamente. En los referidos años, la entrega real fue de poco más de 392,000 y 434,000, respectivamente; en 2019 se considera inclusive realizar 73,000 aportes menos en comparación con los 434,000 aportes entregados en 2018. Parte del efecto en el mal manejo del otorgamiento de transferencias podría verse reflejado en los escasos logros de la cobertura del nivel primario, pues la entrega de transferencias se encuentra relacionada con el resultado estratégico que pretende incrementar en seis puntos porcentuales la cobertura del nivel primario. Este caso particular es un ejemplo claro de desarticulación entre objetivos estratégicos e institucionales y producción institucional, lo cual termina generando un impacto negativo en los indicadores educativos del país.

En términos generales, la tendencia de los indicadores es al deterioro. Se evidencian insuficientes asignaciones presupuestarias frente a ese deterioro, así como importantes disminuciones en la atención a niñas, niños y adolescentes en el sistema escolar público (por ejemplo, la caída para 2019 en cuanto a la

atención de estudiantes en el sistema escolar para los niveles preprimario y primario, de aproximadamente 72,000 niñas y niños). También se advierte que el planteamiento de algunas metas físicas importantes es poco ambicioso, lo cual se repite para el caso de algunos resultados institucionales igualmente relevantes. Ello configura un contexto adverso al cumplimiento del objetivo de educación de calidad en cuanto a niñas, niños y adolescentes se refiere.

4.3 ODS RELATIVO A SALUD Y BIENESTAR

4.3.1 LA SALUD MATERNA E INFANTIL EN GUATEMALA

La salud es una condición básica para alcanzar el bienestar integral y otros derechos fundamentales de las personas. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las edades (ODS 3) se convierte en una obligación y un derecho inalienable del ser humano; sin embargo, en países como Guatemala existen importantes desafíos para dar cumplimiento y sostenibilidad a las estrategias sanitarias. Además, persisten importantes divergencias en el país relativas a variables como nivel geográfico, edad, sexo, entre otros. Entre los grupos más vulnerables se encuentra la niñez.

En ese marco, las metas e indicadores de los ODS identificados por Unicef para la realización de los derechos de cada niño y niña en el área de salud y bienestar (ODS 3) se detallan en la ilustración 1.

La situación en el país de algunos de estos indicadores ofrece un panorama sobre el avance y desafíos en la concreción de los derechos de la niñez.

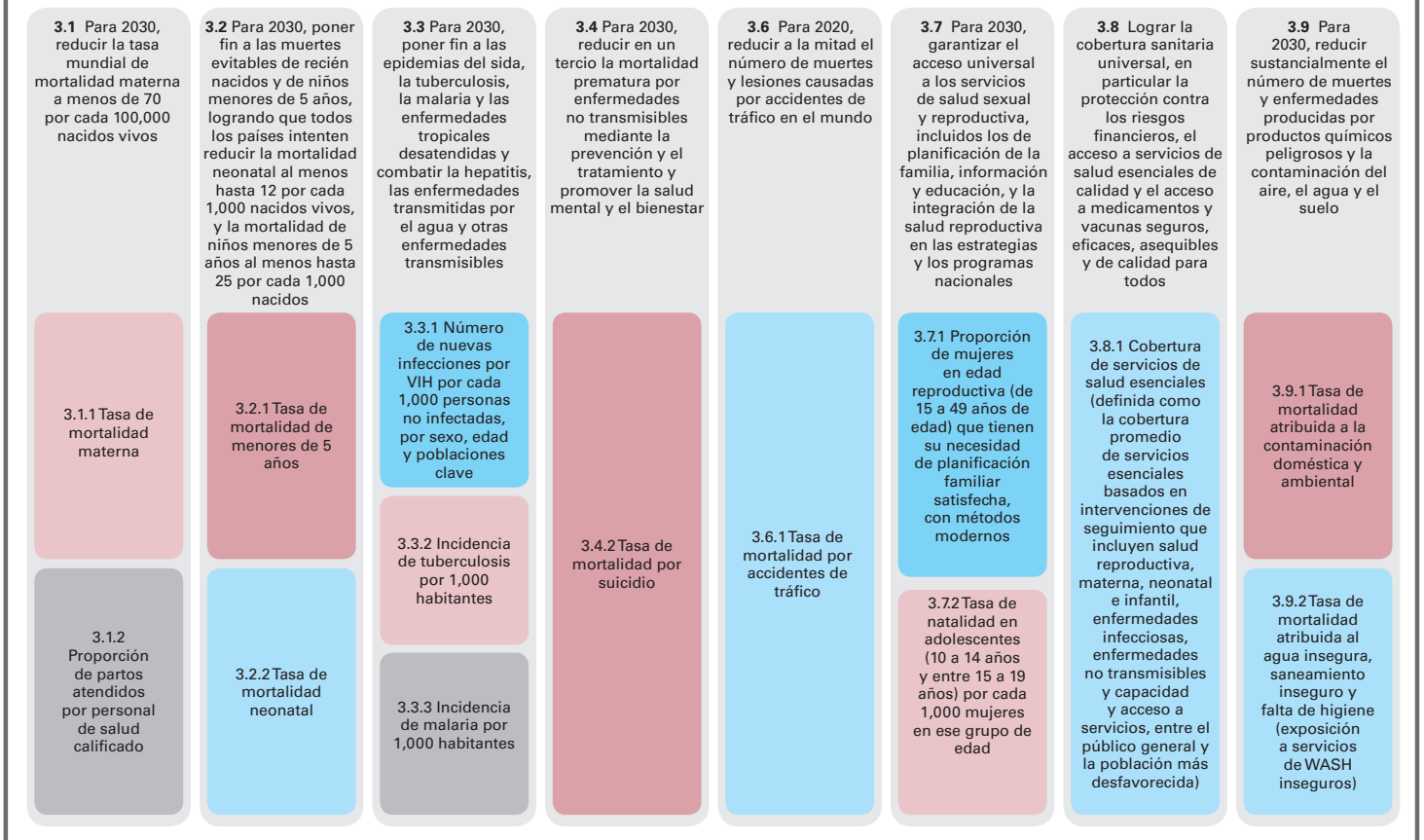
La razón de mortalidad materna (RMM) en Guatemala ha mostrado un descenso en los últimos años; no obstante, ello ha sucedido a un ritmo lento. Los datos muestran una reducción de la RMM desde 1989 al año 2017, período en el que se pasó de 219 a 106 mujeres fallecidas durante el embarazo, parto y puerperio por cada 1,000 nacidos vivos, con una reducción estimada del 51.6% en 28 años. Estos esfuerzos parecen ser insuficientes y no alcanzarán ni a retomar la meta propuesta en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)²⁵ para 2015. Adicionalmente, en años recientes la RMM incluso aumentó, pues pasó de 108, en 2015, a 110, en 2016.

²⁴ Para el nivel diversificado, el Gobierno no cuenta con una meta específica de cobertura educativa.

²⁵ La meta planteada entre 1990 y 2015 se refería a reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes, contemplando una RRM de 55 (Segeplán, 2015).

Ilustración 1

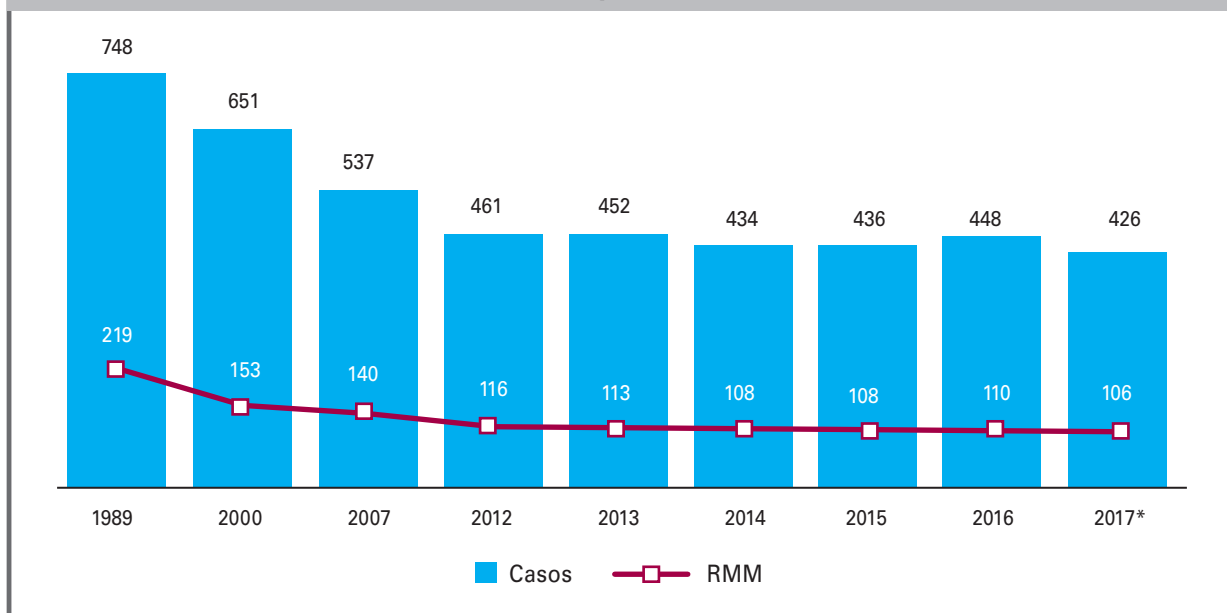
Componentes esenciales del Modelo de Protección Consular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes



Fuente: Icfef/Unicef, con base en información del *Anuario estadístico 2018* del Mineduc
 Nota: para 2018, cifra preliminar final, actualizada al 4 de diciembre de 2018

Gráfica 25

Casos de muertes maternas absolutas y razón de mortalidad materna (1989-2015)



Fuente: Icfef/Unicef, con base en información del Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2018)

*Cifras preliminares

En 2017, los casos de muertes maternas muestran que a nivel territorial el fenómeno se encuentra concentrado en Huehuetenango (13.1%), Alta Verapaz (11.7%), San Marcos (9.4%), Guatemala (9.2%), Quiché (7.0%) y Quetzaltenango (7.7%); estos departamentos representan más de la mitad de los casos (57.4%). Las divergencias se pueden observar, además, en que los casos se concentran en la población indígena (62%) y con baja escolaridad (79%) (Departamento de Epidemiología, 2018).

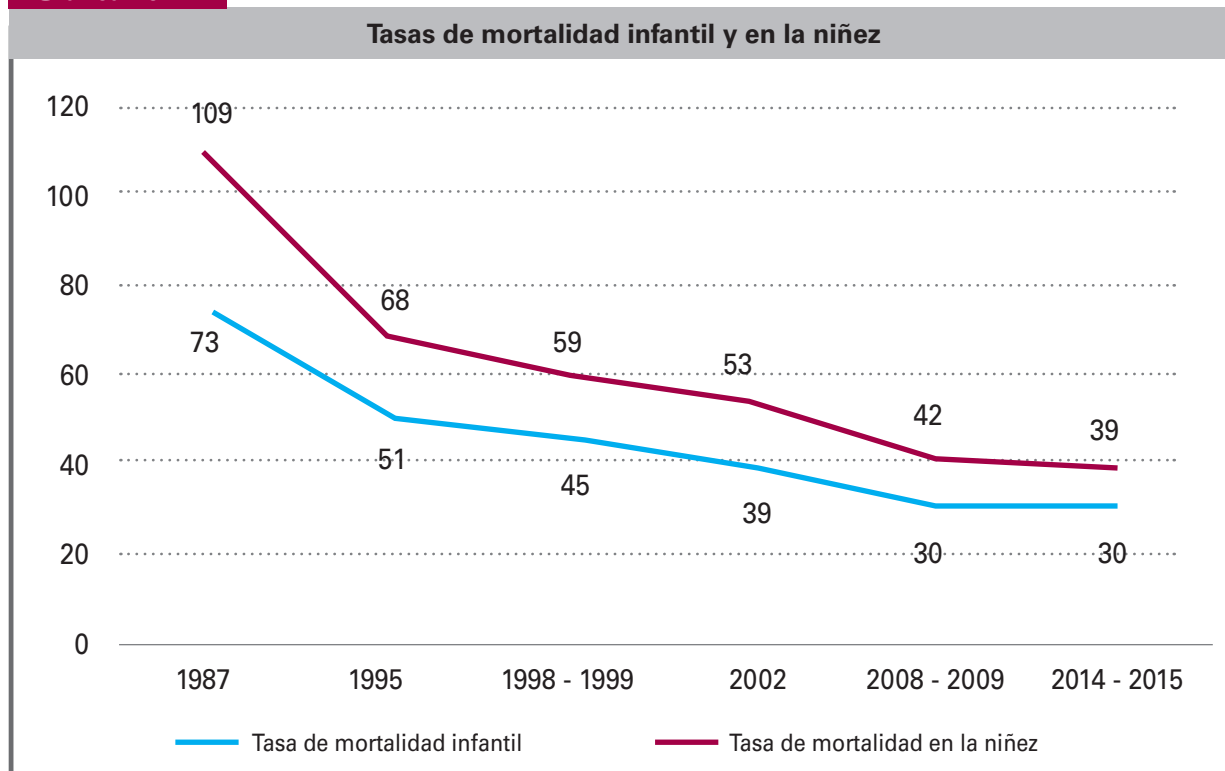
La atención profesional calificada es un factor que permite la reducción de muertes maternas. En ese sentido, un informe del MSPAS (2017) resalta que la RMM es alta en mujeres atendidas por personal paramédico (enfermeras, auxiliares de enfermería), personas empíricas o por la misma mujer o sus familiares; el documento también muestra que el riesgo disminuye cuando las mujeres son atendidas por comadronas (111.1) y es menor cuando son atendidas por personal médico (79.1). De acuerdo con la *Ensmi 2014/2015*, solo 66 de cada 100 partos son atendidos por personal calificado (médico o enfermera).

La situación de la niñez no muestra una condición favorable, ya que la tasa de mortalidad en este

grupo poblacional²⁶ evidencia una reducción de 109 a 39 defunciones por cada 1,000 nacidos vivos durante el período comprendido entre 1987 y 2014-2015. Sin embargo, el descenso se ralentiza entre 2008-2009 y 2014-2015, llegando a una reducción promedio del 1.0%. En el caso de la mortalidad infantil, la situación empeora, pues la estimación del indicador se mantuvo estática y no hubo reducción en los últimos 7 años del período en estudio, por lo que además fue insuficiente para alcanzar la meta de los ODM (establecida en 24), ya que se mantuvo en 30 muertes por cada 1,000 nacidos vivos.

La tasa de mortalidad infantil a nivel nacional fue superada por la niñez indígena (32), por la niñez con madres sin nivel educativo (42), de menores ingresos (41) y del área rural (33). En la misma dirección, la tasa de mortalidad en la niñez empeora notablemente para las niñas y niños indígenas, con madres con menor nivel de educación, de menores ingresos y del área rural. De tal manera que la probabilidad de que un niño o niña fallezca en el país es alta, motivo por el cual es preciso priorizar acciones sustentadas con recursos financieros.

Gráfica 26

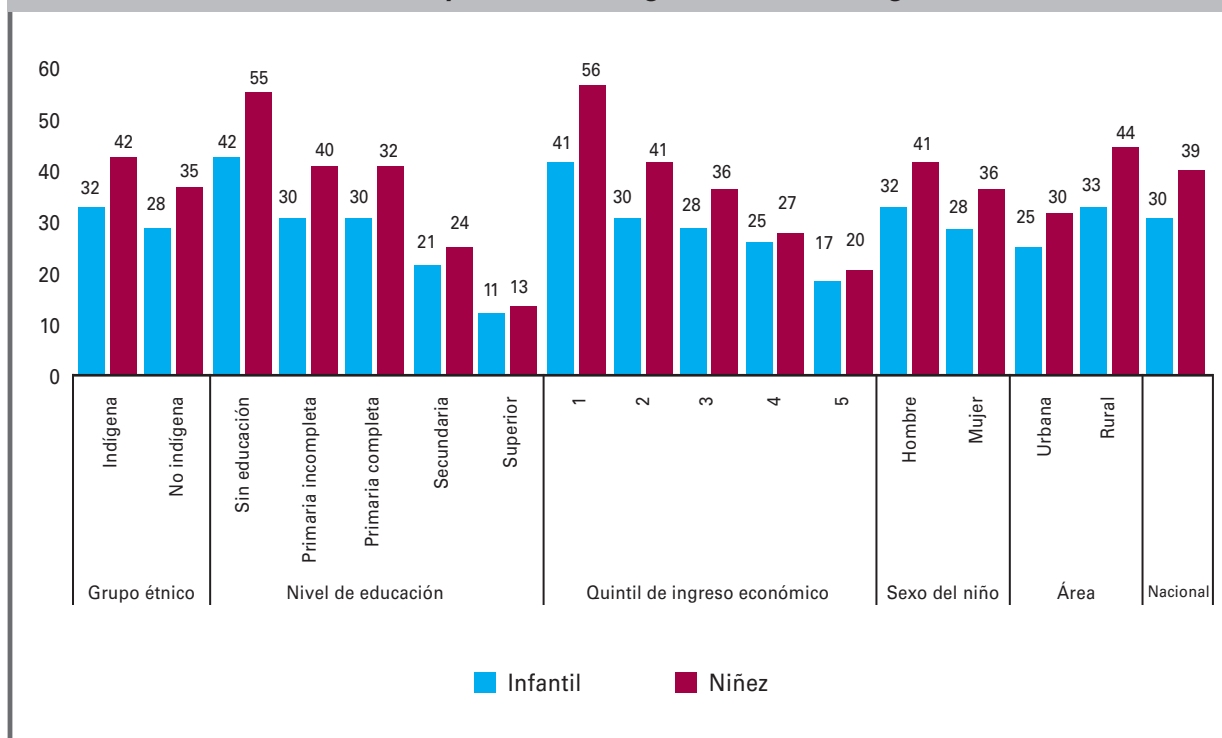


Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de la *Ensmi 2014/2015*

26 Se refiere a la probabilidad de morir antes de cumplir cinco años.

Gráfica 27

Tasas de mortalidad infantil y en la niñez, según características generales (2014-2015)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de la *Ensmi 2014/2015*

4.3.2 FINANCIAMIENTO DEL ODS RELATIVO A SALUD Y BIENESTAR

Los indicadores identificados por Unicef vinculados con la salud se analizaron a la luz de la metodología de gestión por resultados del sector público, con la finalidad de medir y dar seguimiento a los resultados estratégicos y su presupuesto. De esa manera se estimó que para el financiamiento del ODS 3, salud y bienestar, se destinaron Q 1,462.4 millones (0.26% del PIB) en 2017 y Q1,601.5 millones (0.27% del PIB) en 2018. Para 2019 se aprobó una asignación de Q2,041.8 millones (0.32% del PIB).

Con la asignación de 2019 se observa un aumento acumulado del 37.0% (Q282.9 millones), que proviene principalmente del incremento sostenido en las intervenciones relacionadas con la reducción de la mortalidad infantil (meta 3.1) y que se origina de los programas de Prevención de la Mortalidad de la Niñez y de la Desnutrición Crónica, y Prevención de la Mortalidad Materna y Neonatal, ambos a cargo del MSPAS, que pasaron de Q728.0 millones, en 2017, a Q1,048.8 millones, en 2019, para un incremento acumulado del 42.1%.

Tabla 15

Presupuesto público destinado a salud y bienestar (en millones de quetzales)

Meta	Indicador	2017*	2018*	Aprobado 2019**
3.1 Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100,000 nacidos vivos	3.1.1 <i>Ratio</i> (tasa) de mortalidad materna	425.8	550.1	425.1
	Total, meta 3.1	425.8	550.1	425.1
3.2 Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años	3.2.1 <i>Ratio</i> (tasa) de mortalidad en menores de 5 años	728.0	765.9	1,048.8
	Total, meta 3.2	728.0	765.9	1,048.8
3.3 Para 2030, poner fin a las epidemias del sida, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles	3.3.1 Cantidad de nuevas infecciones de VIH por cada mil habitantes no infectados, por sexo, edad y grupos poblacionales clave	99.7	89.6	117.3
	3.3.2 Tasa de incidencia de la tuberculosis por cada mil habitantes	15.7	19.0	37.1
	3.3.3 Tasa de incidencia de la malaria por cada mil habitantes	158.5	154.5	188.0
Total, meta 3.3		273.9	263.1	342.4
3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos	3.8.1 Cobertura de servicios esenciales de salud (definida como la cobertura promedio de servicios esenciales basados en intervenciones de trazadores que incluyen salud reproductiva, materna, neonatal e infantil; enfermedades infecciosas y no transmisibles; y la capacidad de los servicios entre la población en general y los más desfavorecidos)	34.6	22.4	225.5
	Total meta 3.8	34.6	22.4	225.5
Total		1,462.4	1,601.5	2,041.8

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín y Siges

* Devengado

** Aprobado

En el nivel institucional, el MSPAS consolidó casi la totalidad de los recursos destinados al ODS 3. No obstante, la asignación para 2019 muestra un importante incremento para el Mides en el Programa de Dotaciones, Servicios e Infraestructura para el Desarrollo Social, que alcanzará los Q152.9 millones (un 7.5% del total

del ODS). El incremento del referido programa responde a la asignación de un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por Q150.8 millones para dicha cartera; en este sentido, el 98.6% de los recursos adicionales del Mides provendrá de esa fuente de financiamiento.

Tabla 16
**Presupuesto público destinado al ODS 3 por entidad,
en millones de quetzales y porcentajes**

Entidad	Indicador ODS	Millones de quetzales			Estructura porcentual		
		2017*	2018*	Aprobado 2019**	2017	2018	Aprobado 2019
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3.1.1 Ratio (tasa) de mortalidad materna	425.8	550.1	425.1	29.1%	34.3%	20.8%
	3.2.1 Ratio (tasa) de mortalidad en menores de 5 años	728.0	765.9	1,048.8	49.8%	47.8%	51.4%
	3.3.1 Cantidad de nuevas infecciones de VIH por cada mil habitantes no infectados, por sexo, edad y grupos poblacionales clave	99.7	89.6	117.3	6.8%	5.6%	5.7%
	3.3.2 Tasa de incidencia de la tuberculosis por cada mil habitantes	15.7	19.0	37.1	1.1%	1.2%	1.8%
	3.3.3 Tasa de incidencia de la malaria por cada mil habitantes	158.5	154.5	188.0	10.8%	9.6%	9.2%
	3.8.1 Cobertura de servicios esenciales de salud (definida como la cobertura promedio de servicios esenciales basados en intervenciones de trazadores que incluyen salud reproductiva, materna, neonatal e infantil; enfermedades infecciosas y no transmisibles; y la capacidad de los servicios entre la población en general y los más desfavorecidos)	28.1	12.4	65.5	1.9%	0.8%	3.2%
Total, MSPAS		1,455.9	1,591.6	1,881.7	99.6%	99.4%	92.2%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3.8.1 Cobertura de servicios esenciales de salud (definida como la cobertura promedio de servicios esenciales basados en intervenciones de trazadores que incluyen salud reproductiva, materna, neonatal e infantil; enfermedades infecciosas y no transmisibles; y la capacidad de los servicios entre la población en general y los más desfavorecidos)	-	2.9	-	0.0%	0.2%	0.0%
Total, Micivi		-	2.9	-	0.0%	0.2%	0.0%
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	3.8.1 Cobertura de servicios esenciales de salud (definida como la cobertura promedio de servicios esenciales basados en intervenciones de trazadores que incluyen salud reproductiva, materna, neonatal e infantil; enfermedades infecciosas y no transmisibles; y la capacidad de los servicios entre la población en general y los más desfavorecidos)	6.2	6.8	7.2	0.4%	0.4%	0.4%
Total, Sosep		6.2	6.8	7.2	0.4%	0.4%	0.4%
Ministerio de Desarrollo Social	3.8.1 Cobertura de servicios esenciales de salud (definida como la cobertura promedio de servicios esenciales basados en intervenciones de trazadores que incluyen salud reproductiva, materna, neonatal e infantil; enfermedades infecciosas y no transmisibles; y la capacidad de los servicios entre la población en general y los más desfavorecidos)	0.3	0.2	152.9	0.0%	0.0%	7.5%
Total Mides		0.3	0.2	152.9	0.0%	0.0%	7.5%
Total general		1,462.4	1,601.5	2,041.8	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín

* Devengado

** Aprobado

Aunque se exploró toda la red programática del presupuesto y se identificaron todas las metas vinculadas con el cumplimiento de los derechos de la niñez, se delimitó el análisis a los resultados del sector público con un impacto más sensible y con potencial de beneficio directo a la niñez. De esa cuenta, la ilustración 2 enlaza los indicadores de los ODS y los resultados de gobierno priorizados. La reducción de la mortalidad infantil y materna representa una asignación del 51.4% y el 20.8% para 2019, respectivamente; en tal sentido, ambos indicadores representan el 72.2% del financiamiento del ODS 3, así como la prioridad en este análisis.

4.3.3 PRODUCCIÓN FÍSICA ASOCIADA CON EL ODS RELATIVO A SALUD Y BIENESTAR

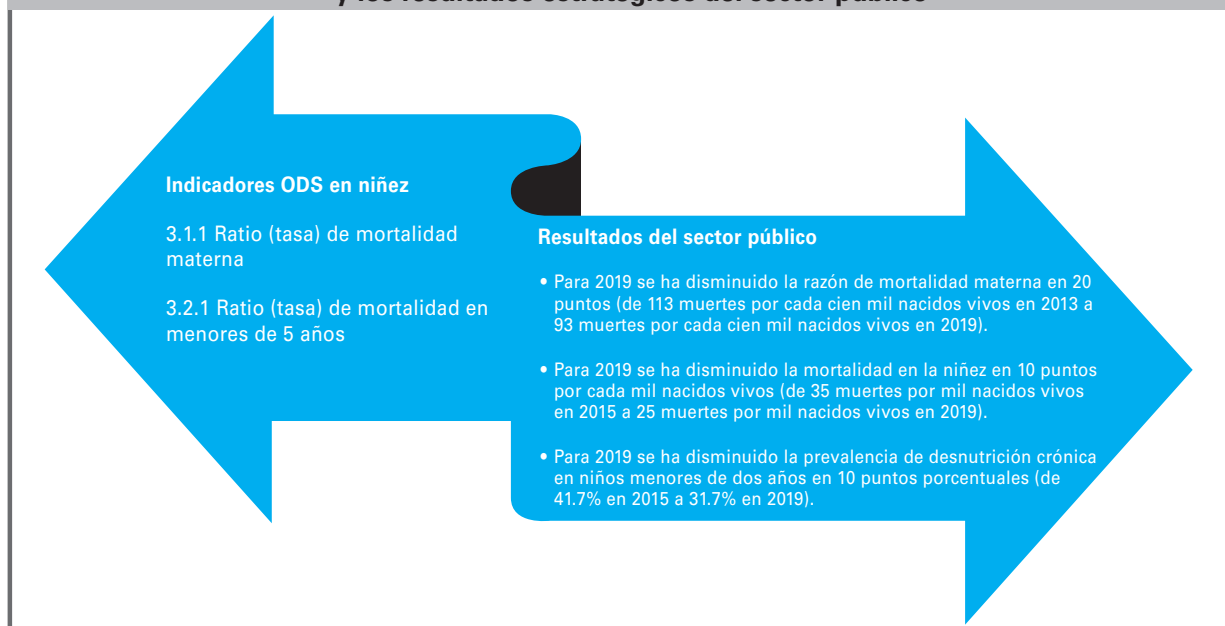
La producción y metas físicas relacionadas directamente con la niñez en el ODS 3 dirigen esfuerzos hacia 5 y 10 productos para disminuir la mortalidad materna y de la niñez, respectivamente. Ambas intervenciones están a cargo del MSPAS.

En términos de productos definidos para la reducción de la mortalidad materna se observa

que, a partir de 2018, el número de personas beneficiarias de estas intervenciones, tanto en las metas vigentes como en las ejecutadas, se reduce. A pesar de que en 2018 se dio una mayor ejecución —que significó una diferencia de Q97.3 millones más, en comparación con el año inmediato anterior—, las metas se reducen drásticamente, de la siguiente manera: atención prenatal oportuna, en una cantidad de 518,777 mujeres; mujeres que reciben atención del parto, en 582,926; población con acceso a métodos de planificación familiar, en un número de 60,165 personas; y mujeres embarazadas y madres lactantes con alimentación complementaria, en 6,122. Es importante destacar algunas inconsistencias en el proceso de gestión por resultados, pues en varios casos las metas sufren cambios muy radicales; por ejemplo, en 2017 el presupuesto físico vigente planteaba beneficiar a 4,534,707 personas con el subproducto de población atendida con servicios de información, educación y comunicación sobre la importancia de la atención del parto institucional, sin embargo, la meta inicial era de 470,322 y la ejecutada fue de 2,329,579. En ese sentido se tienen reprogramaciones que exceden con creces a las metas iniciales.

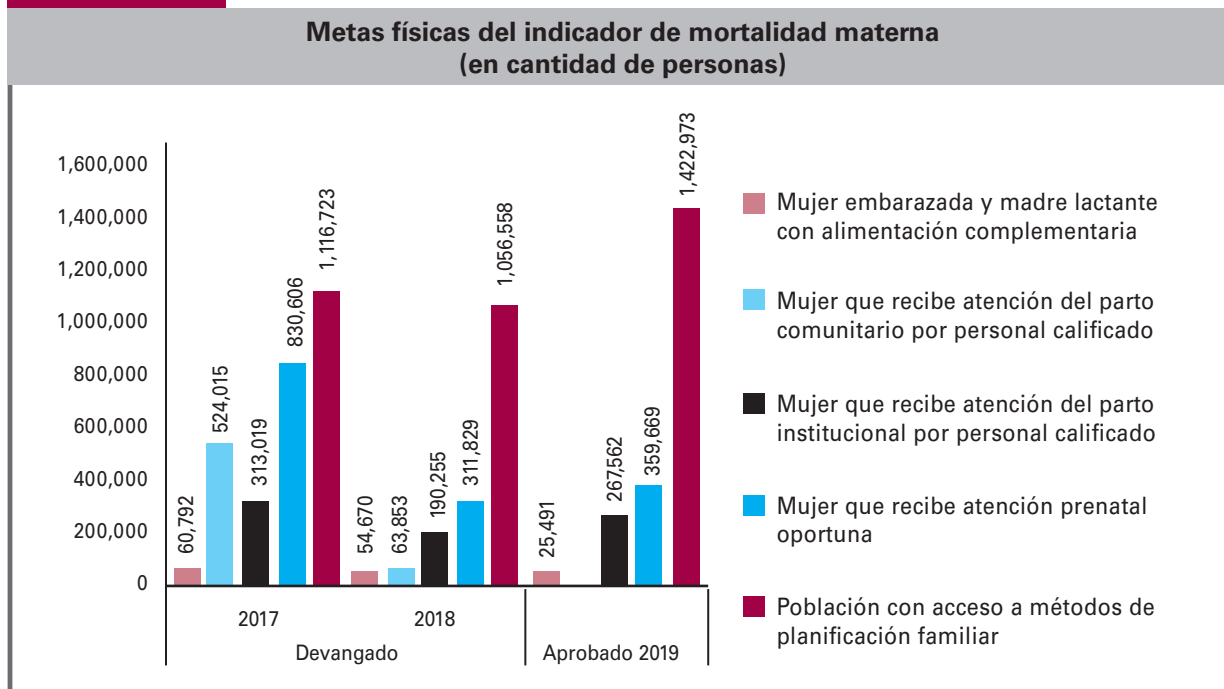
Ilustración 2

Vinculación entre los indicadores ODS en salud y los resultados estratégicos del sector público



Fuente: Icefi/Unicef, con base en Unicef (2017) y Minfin

Gráfica 28



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sicoín y Siges

Con el presupuesto aprobado en 2019 el panorama no es tan alentador, puesto que se observa una reducción del presupuesto financiero para este indicador por un monto de Q275.0 millones, con lo cual se suprime el financiamiento del subprograma de población atendida con servicios de extensión de cobertura. A pesar de lo anterior, las metas de las intervenciones se incrementan y para parto se espera un aumento de 77,307; en el caso de la atención prenatal, el aumento asciende a 47,840, y en cuanto a población con acceso a métodos de planificación familiar, el incremento es de 366,415. Resulta toral que para el logro de la reducción de la mortalidad materna exista una estrecha vinculación con la asignación presupuestaria, así como un adecuado seguimiento a la planificación, reprogramación y ejecución de las metas físicas.

La meta de reducción de la mortalidad en la niñez —vinculada con el Programa de Prevención de la Mortalidad de la Niñez y de la Desnutrición Crónica— sufrió en 2019 una reducción de Q448.3 millones en las intervenciones vinculadas directamente con la niñez. No obstante la reducción del componente financiero, las metas físicas alcanzarían un incremento de aproximadamente 2.0 millones de intervenciones para los infantes y sus madres. De ello, resulta notorio lo siguiente:

- 771,430 mujeres en edad fértil suplementadas con micronutrientes;

- 336,467 niños y niñas vacunados de acuerdo con su edad y esquema de vacunación vigente;
- 334,225 niños y niñas de 1 a menos de 5 años con desparasitación;
- 152,423 niños y niñas menores de 5 años atendidos por enfermedades e infecciones (diarreica y respiratoria aguda);
- 15,708 niños y niñas menores de 5 años con diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda;
- 354,171 niños y niñas menores de 5 años con suplementación de micronutrientes;
- 67,948 recién nacidos o neonatos atendidos.

El contraste anterior es importante debido a que aun con un mayor presupuesto (Q49.7 millones) la ejecución en la meta física se contrajo en 2018 en casi todos los productos, de manera que hubo 15,485 niños atendidos menos con relación a 2017. Lo anterior compromete seriamente el avance en esta meta y sus indicadores. Por consiguiente, es necesario advertir que, de no revertirse los recortes y el eventual incremento de los servicios de apoyo (sin mayores metas directamente vinculadas con la niñez y que denotan una asignación de Q454.5 millones en contraste con el techo de 2018 de Q22.7 millones), será imposible concretar la reducción de la mortalidad de la niñez y los derechos de los niños, niñas y adolescentes se verán incumplidos.

Producción del ODS 3 vinculado con salud y bienestar (2017-2019, en unidades y porcentajes)

Indicador ODS	Producto	Unidad de medida	2017				2018				2019	
			Inicial	Vigente	Ejecutado	Porcentaje reprogramado	Inicial	Vigente	Ejecutado	Porcentaje reprogramado	Asignado	Asignado
3.1.1 Ratio (tasa) de mortalidad materna	Mujer embarazada y madre lactante con alimentación complementaria	Persona	77,404	63,918	60,792	83%	77,404	76,001	54,670	98%	25,491	
	Mujer que recibe atención del parto comunitario por personal calificado	Persona	332,109	669,592	524,015	202%	332,109	194,012	63,853	58%		
	Mujer que recibe atención del parto institucional por personal calificado	Persona	218,225	2,191,062	313,019	1004%	218,225	227,085	190,255	104%	267,562	
	Mujer que recibe atención prenatal —oportuna	Persona	412,659	1,371,586	830,606	332%	412,659	402,142	311,829	97%	359,669	
	Población con acceso a métodos de planificación familiar	Persona	1,264,012	1,302,038	1,116,723	103%	1,264,012	1,375,784	1,056,558	109%	1,422,973	
3.2.1 Ratio (tasa) de mortalidad en menores de 5 años	Mujer en edad fértil suplementada con micronutrientes	Persona	2,494,630	2,457,463	1,987,003	99%	2,494,630	2,540,960	1,989,374	102%	2,760,804	
	Niño y niña menor de 1 año vacunado de acuerdo con su edad y esquema de vacunación vigente	Persona	430,259	483,872	411,522	112%	430,259	479,859	396,082	112%	431,149	
	Niño y niña de 1 a menos de 5 años con desparasitación	Persona	713,529	739,230	600,237	104%	713,529	817,990	641,610	115%	975,835	
	Niño y niña de 1 a menos de 5 años vacunados de acuerdo con su edad y esquema de vacunación vigente	Persona	365,029	395,925	333,745	108%	365,029	402,533	324,439	110%	625,839	
	Niño y niña de 6 meses a menos de 24 meses con alimentación complementaria	Persona	67,673	60,340	56,681	89%	67,673	72,323	46,447	107%	7,183	
3.2.1 Ratio (tasa) de mortalidad en menores de 5 años	Niño y niña menores de 5 años atendidos por enfermedad diarreica aguda	Persona	442,092	459,528	393,394	104%	442,092	473,418	383,042	107%	467,101	
	Niño y niña menores de 5 años atendidos por infección respiratoria aguda	Persona	886,091	980,494	862,431	111%	886,091	1,088,941	907,889	123%	976,253	
	Niño y niña menores de 5 años con diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda	Persona	19,459	19,565	11,155	101%	19,459	20,454	11,146	105%	26,854	
	Niño y niña menores de 5 años con suplementación de micronutrientes	Persona	1,192,897	1,205,172	879,701	101%	1,192,897	1,263,359	868,820	106%	1,222,991	
	Recién nacido o neonato atendido	Persona	240,203	311,393	257,355	130%	240,203	258,904	208,890	108%	276,838	

5.



©UNICEF

NORMAS DE TRANSPARENCIA FISCAL: FALTANTES GRAVES, SIN PLAZOS NI OBLIGACIÓN DE INFORMAR NI RENDIR CUENTAS SOBRE SU CUMPLIMIENTO

5

NORMAS DE TRANSPARENCIA FISCAL: FALTANTES GRAVES, SIN PLAZOS NI OBLIGACIÓN DE INFORMAR NI RENDIR CUENTAS SOBRE SU CUMPLIMIENTO



©UNICEF

La transparencia fiscal contribuye a una gestión eficiente y eficaz, lo que a la vez puede contribuir a fortalecer las inversiones en niñez y adolescencia y, por ende, al cumplimiento de la Agenda 2030 para niñez. No obstante, el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019 contiene en su articulado algunas normas de transparencia fiscal que aún son insuficientes. Entre otras, destacan las siguientes:

- El artículo 12, que establece que ningún ministerio o secretaría de Estado u otras dependencias del Ejecutivo podrán transferir fondos a organizaciones no gubernamentales, fundaciones o asociaciones lucrativas o no lucrativas nacionales e internacionales que no estén incluidas dentro del presupuesto vigente. Esta disposición no aplicará cuando se trate de la atención de casos declarados conforme a la *Ley de Orden Público*.
- Los artículos del 13 al 18, referidos a la ejecución del presupuesto por resultados.
- Los artículos 19 y 21, referidos a la publicación proactiva de información complementaria a la prevista en la *Ley de Acceso a la Información Pública*.
- El artículo 20, relativo a la obligación de diseñar e implementar estrategias para la mejora de la calidad del gasto público.
- El artículo 22 con respecto a la publicación de datos sobre beneficiarios de exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados, beneficios fiscales provenientes de las industrias extractivas y la publicación de un informe estadístico sobre regalías y todo ingreso que se perciba de las industrias extractivas.
- El artículo 25, que obliga al Mides y al MAGA a informar de manera semestral al Congreso de la República sobre el listado de beneficiarios de los programas sociales a su cargo, con el fin de depurar los beneficiarios y garantizar que la ayuda social llegue a la población a la que está dirigida.
- El artículo 26, que obliga a crear una comisión técnica interinstitucional que deberá elaborar y publicar un plan de trabajo para la implementación generalizada de una estrategia de mejoramiento de la calidad de los suministros hospitalarios, que permita el control de las adquisiciones y la eficiencia en el manejo de inventarios de insumos hospitalarios en el MSPAS (en sus tres niveles de atención) y en el Centro Médico Militar del Ministerio de la Defensa Nacional (Mindef).
- El artículo 27, referido a la prohibición de gastos superfluos para determinadas autoridades del Organismo Ejecutivo.
- Los artículos del 35 al 38, que incluyen disposiciones para fortalecer el gasto público en materia de servicio civil.
- El artículo 80, relativo a la georreferenciación de obras físicas nuevas o de arrastre para facilitar su seguimiento.
- El artículo 93, que autoriza a la SAT a priorizar la contratación de servicios, equipamiento, materiales e infraestructura a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el propósito de diseñar e implementar una estrategia de control en aduanas, puestos fronterizos y puntos de control interinstitucional. El artículo 94, por su parte, autoriza al Mides

la suscripción de un convenio con el PNUD con el objeto de fortalecer la transparencia y ejecución de los programas sociales a cargo de dicha institución.

- El artículo 103, que obliga al MSPAS a elaborar y presentar a más tardar el 28 de febrero al Congreso de la República y al Minfin un informe que contenga el desempeño de las asociaciones, fundaciones y otras organizaciones a las que brinda aportes, en el cual se establezca a cuáles es necesario continuar apoyando. Ese informe será la base para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos del siguiente ejercicio fiscal.

Considerando la relevancia de las negociaciones de nuevos pactos colectivos debido a su impacto en las finanzas públicas, el Icefi advierte que, a diferencia del proyecto de presupuesto para 2018 (no aprobado) que elaboró y entregó el Minfin al Congreso de la República, en el presupuesto aprobado para 2019 se suprimió la norma que establecía la

obligación de las instituciones interesadas o involucradas en negociaciones de pactos colectivos y otras relacionadas a condiciones laborales de emitir dictamen técnico, financiero y administrativo para determinar la capacidad de la entidad de absorber con su presupuesto, vigente y futuro, los gastos que se ocasionen como consecuencia de la negociación colectiva.

Además, el Icefi reitera que no todas las normas especifican las fechas y plazos para su cumplimiento, y no establecen la obligación de que las entidades responsables rindan informes de avance al Minfin y a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) del Congreso de la República. Además, no se incluye ninguna instrucción al Minfin con respecto a realizar una evaluación completa de la efectividad en la aplicación de estas normas, lo cual es necesario para analizar su continuidad en la normativa del ejercicio fiscal siguiente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones en materia del presupuesto aprobado para 2019

La aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2019 representa el continuismo de una trayectoria que promueve un Estado guatemalteco de sobrevivencia, con un gasto público, gasto social y una carga tributaria de las más pequeñas a nivel global. Esto permite dar cuenta de los titánicos esfuerzos que se deben realizar para cumplir con la protección y garantía de los derechos de las y los ciudadanos guatemaltecos, en especial de las niñas, niños y adolescentes (NNA), quienes se encuentran en una situación desventajosa para hacer valer sus derechos y libertades.

Del mismo modo, la inversión pública en NNA continúa sin mostrar los cambios que se requieren para respetar, promover, proteger y hacer efectivos sus derechos. Adicionalmente, su alta concentración en una sola entidad, Mineduc, da cuenta de la falta de integralidad de los planes, políticas y acciones públicas que buscan un mayor nivel de bienestar de la niñez en el país. También, la excesiva concentración de las fuentes de financiamiento de la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) la hacen altamente vulnerable ante los ciclos económicos, quedando descubierta en épocas de crisis económicas. Las cifras presentadas en relación con la IPNA revelan fuertes desafíos y esfuerzos para que el Estado guatemalteco, tal como lo señala la *Observación general número 19 sobre gasto público y derechos del niño*, lleve a cabo todas las medidas para asegurar que el gasto público se prevea, promulgue, implemente y transparente de tal manera que se generen avances en materia de derechos de las niñas y los niños.

El panorama que resulta de la aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2019 no es para nada halagüeño pues, como en anteriores ejercicios fiscales, implica ingentes esfuerzos para hacer efectivos los derechos de la población guatemalteca, en especial de los NNA. En este contexto, las cifras muestran que la problemática no solo obedece a dificultades de eficiencia y eficacia en el ciclo presupuestario (aunque, de hecho, deben comprometerse más esfuerzos para superar deficiencias en ese sentido), sino que también se requieren mayores asignaciones presupuestarias, puesto que con las actuales, tomando en cuenta la dimensión de las vulnerabilidades que padece la niñez guatemalteca, resultan irrisorias.

Conclusiones en materia de la Agenda 2030 para niñas, niños y adolescentes

Al verificar las magnitudes de gasto público social (GPS) en Guatemala no es de extrañar que, al igual que en el caso de la IPNA, los recursos que le son asignados sean insuficientes, lo cual ya es un síntoma del incumplimiento de la referida agenda en cuanto a niñez se refiere. En adición a la insuficiencia de inversión, también su concentración mayoritaria en cuatro objetivos refleja el abandono de otros que, dentro de la integralidad de la citada agenda, resultan ser relevantes; por ejemplo, el abandono del ODS 5, igualdad de género, o del ODS 10, reducción de las desigualdades, significa que las niñas —y más aún si viven en áreas rurales y son indígenas— seguirán padeciendo desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales inaceptables. De nuevo aparece la falta de integralidad de las agendas que en el país velan por el bienestar de los derechos de los NNA.

En adición a la insuficiencia de recursos para atender la Agenda 2030, la gestión pública muestra inconsistencias en materia de planificación y ejecución, lo cual incide de manera determinante

en el incumplimiento. Por ejemplo, en materia del ODS 2, hambre cero, ministerios como el de Salud Pública y Asistencia Social y el de Educación aumentaron, para los ejercicios fiscales 2017 y 2018, las metas vinculadas con productos, lo cual supone que las instituciones mencionadas, durante la ejecución, detectaron elementos que justificaban esas reprogramaciones; sin embargo, la ejecución estuvo por debajo, lo que provocó que se dejara de monitorear el crecimiento de 272,071 niñas y niños en 2017 y 406,985 en 2018; que se dejara de atender con alimentación escolar en el nivel preprimario a 26,938 niñas y niños en 2017 y a 40,987 en 2018; y que se dejara de brindar alimentación escolar en el nivel primario a 63,247 niñas y niños en 2017 y a 88,482 en 2018. Por si ello fuera poco, para el ejercicio fiscal 2019 la planificación que busca dar alcance a los ODS y a los resultados estratégicos e institucionales de la administración central plantea reducciones importantes en cuanto al monitoreo de crecimiento de niños y niñas y en cuanto a la alimentación escolar de aquellos inscritos en los niveles preprimario y primario de la educación.

Asimismo, las inconsistencias en materia de gestión se hacen particularmente notorias en el caso del Ministerio de Educación (Mineduc), pues no solo sus acciones se vinculan con la meta ODS 4, educación de calidad, sino porque además se trata de una entidad clave tanto para el financiamiento de la IPNA como para la Agenda 2030 vinculada con niñez. En efecto, para 2019 la asignación presupuestaria de esta institución tiene un incremento que obedece al pacto colectivo con el magisterio, lo cual es un elemento que dignifica a las y los docentes y podría servir de incentivo para mejorar la calidad educativa, sin embargo, cuando esto se contrasta con las metas planteadas, resulta que para ese mismo ejercicio fiscal se observa una disminución de aproximadamente 72,000 niñas y niños que dejarán, de esa manera, de ser atendidos en preprimaria y primaria. Adicionalmente, en este último nivel se plantea una reducción en la profesionalización de los maestros.

En relación con el ODS 3, buena salud y bienestar, se replican las inconsistencias, ya que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) plantea reducciones en sus metas físicas; incluso se observa que en el año 2018, pese a que algunos programas contaron con mayores recursos financieros, la ejecución física fue menor, lo que pone de manifiesto, de nuevo, ciertos cuellos de botella en la ejecución de las entidades públicas, algunos de ellos relacionados con la aplicación correcta de las nuevas disposiciones de la *Ley de Contrataciones del Estado*.

Además de mejorar la gestión pública, orientándola hacia la obtención de mayor eficiencia, eficacia y calidad en la ejecución del gasto público, los esfuerzos para alcanzar la Agenda 2030 relativa a niñez también implican el aumento de recursos, es decir, sin uno o sin otro elemento resulta imposible su cumplimiento.

Presupuesto aprobado 2019 y Agenda 2030 para niñas, niños y adolescentes: principales recomendaciones

El Icefi ha venido argumentando que un elemento clave para aumentar las asignaciones hacia niñez y adolescencia es incrementar la carga tributaria. Para este efecto, el Icefi ha insistido en que, ante el agotamiento del modelo de gestión de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), junto al Directorio de la Administración Tributaria, debe establecer una hoja de ruta que tenga como propósito elevar la recaudación de manera sostenida. Esta hoja de ruta debe contener elementos torales como: a) modernización de la regulación legal y operativa vinculada con el control de precios de transferencia y reducción de flujos ilícitos de capital; b) combate al contrabando e informalidad; c) reducción de la evasión del IVA y el ISR; d) fortalecimiento de la facturación a través de medios electrónicos; y e) facilitar los trámites, mediante la ampliación de la utilización de formatos electrónicos para que los contribuyentes puedan cumplir con sus obligaciones formales, especialmente las relacionadas con el Registro Fiscal de Vehículos.

Del mismo modo, resulta crucial el fortalecimiento de la institucionalidad en torno al servicio civil, sin lo cual no podría avanzarse en capacidades de las entidades en términos de planificación, sobre todo de aquella de carácter prospectivo; en términos de ejecución y correcta aplicación de la normatividad que la regula; así como tampoco en el monitoreo y evaluación, que constituyen algunos de los aspectos más débiles de la gestión pública guatemalteca. A la par, debe fortalecerse la institucionalidad relacionada con el monitoreo y la evaluación que, precisamente, dé cuenta de las inconsistencias programáticas y permita tomar decisiones acertadas para la adopción de medidas remediales. Lo anterior es un buen inicio para dotar de elementos de eficacia y eficiencia al ciclo presupuestario en el país.

En adición, con el propósito de monitorear la IPNA, es preciso institucionalizar la medición y monitoreo de NNA, incluso, en la medición de la Agenda 2030 vinculada con niñez. Para ello debe establecerse una comisión que analice y establezca los lineamientos metodológicos pertinentes, avanzando en materia de transparencia, pues la información que se genere se considera pública y, por consiguiente, sujeta a divulgación en formato de datos abiertos. También habrá de revisarse lo relativo a inclusión de género, con miras a realizar esfuerzos para que los resultados, productos y subproductos se planteen según sexo. Para estos efectos, se recomienda incorporar, por lo menos en la ley anual de presupuesto, lo siguiente:

«Artículo X. Metodología para el cálculo contable de la inversión pública en niñez y adolescencia. Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 17 quáter de la *Ley Orgánica de Presupuesto* y del artículo 39 del *Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto*, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia conformarán una comisión técnica especializada en niñez y adolescencia, la cual definirá a más tardar el 31 de marzo de 2019 los lineamientos metodológicos para el cálculo contable de la inversión pública en niñez y adolescencia, así como para la elaboración de un informe cuatrimestral consolidado de la ejecución presupuestaria de la inversión pública en niñez y adolescencia.

»Este informe cuatrimestral consolidado debe contener, como mínimo: (i) un reporte del seguimiento físico y financiero de los resultados estratégicos de la política general de gobierno, de las metas e indicadores de producción pública contenidos en el presupuesto construido bajo el enfoque de gestión por resultados, incluyendo un análisis sobre obstáculos y posibles medidas correctivas para lograr los resultados y metas; (ii) desagregar la información y datos de la niñez y adolescencia derechohabiente por sexo, etnia y ubicación geográfica; (iii) contener los resultados del seguimiento y monitoreo del cumplimiento en Guatemala de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; (iv) y contener los resultados del seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las disposiciones del artículo cuarto de la *Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*, con énfasis especial y particular en el cumplimiento de la *Observación general número 19 sobre gasto público y los derechos del niño*, emitida en 2016 con base en el artículo cuarto de la referida Convención.

»Estos lineamientos metodológicos, así como el clasificador presupuestario temático y el informe cuatrimestral consolidado de la ejecución presupuestaria de la inversión pública en niñez y adolescencia deberán considerarse información pública según los criterios de la *Ley de Acceso a la Información Pública*, y el Ministerio de Finanzas Públicas será responsable de publicarlos en su portal de Internet usando formatos de datos abiertos. Durante el ejercicio fiscal 2019 el Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, elaborará los informes cuatrimestrales consolidados de la ejecución presupuestaria de la inversión pública en niñez y adolescencia correspondientes al segundo y tercer cuatrimestres de 2019, debiendo publicarlos a más tardar el 30 de septiembre de 2019 y el 31 de enero de 2020, respectivamente».

«Artículo X. Apertura por sexo de indicadores de la gestión del presupuesto por resultados.

A más tardar el 20 de enero de 2019, el Organismo Ejecutivo deberá integrar una Comisión Técnica Interinstitucional, con la participación de entidades de gobierno y organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema, coordinada por el Ministerio de Finanzas Públicas, que elaborará un plan de trabajo y su estrategia de implementación para la apertura por sexo de los indicadores de la gestión del presupuesto por resultados cuya unidad de medida sea personas. Además, esta comisión analizará y garantizará que esta apertura detallando el sexo incluya las líneas de base, los indicadores de subproducto, producto y resultado, así como las metas por institución. La estrategia de implementación considerará la posibilidad y viabilidad operativa de que los planes operativos anuales, los informes de evaluación cuatrimestral de ejecución física y financiera, los informes cuatrimestrales por categoría de gasto y los demás que establece el *Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto*, incorporen la apertura por sexo de los referidos indicadores.

»Este plan de trabajo y su correspondiente estrategia de implementación deberán identificar los requerimientos técnicos, tecnológicos, normativos, financieros, entre otros. La Comisión Técnica Interinstitucional deberá concluir el plan de trabajo y la estrategia de implementación a más tardar el 1 de diciembre de 2019, y el Ministerio de Finanzas Públicas deberá publicarlos en su portal de Internet a más tardar el 15 de diciembre de 2019.»

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de Guatemala (2018). *Evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia, a noviembre de 2018, y perspectivas económicas para 2019*. Guatemala: Departamento de Análisis Macroeconómico y Pronósticos. Recuperado de https://www.banguat.gob.gt/Publica/Comunica/eva_pol_mon_nov2018.pdf
- Banco de Guatemala (2018). *Desempeño económico y perspectivas*. Guatemala: Autor. Recuperado de <https://www.banguat.gob.gt/Publica/conferencias/cbanguat689.pdf>
- Banco de Guatemala (2018a). *Informe de política monetaria a junio de 2018*. Guatemala: Autor. Recuperado de http://www.banguat.gob.gt/Publica/Comunica/informe_pol_mon_jun2018.pdf
- Banco de Guatemala (2018b). *Producto interno bruto, años 2001-2018*. Guatemala: Autor. Recuperado de https://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/pib2001/1.1_PIB_Tasa_de_Variacion.pdf
- Banco Mundial (2018a). *Perspectivas económicas mundiales: ¿la marea está cambiando?* Recuperado de <http://pubdocs.worldbank.org/en/962541526414109985/Global-Economic-Prospects-June-2018-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>
- Banco Mundial (2018b). *Data bank*. Recuperado de <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=SP.POP.TOTL&country=>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Comité de los Derechos del Niño (2016). *Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño*. Recuperado de [http://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/tablaContenidos03SubSec/observacion_gnral_19_presupuestos_derechos_infancia\(1\).pdf](http://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/tablaContenidos03SubSec/observacion_gnral_19_presupuestos_derechos_infancia(1).pdf)
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (s/f). *Objetivos de Desarrollo Sostenible, metas priorizadas. Guatemala*. Guatemala: Autor. Recuperado de <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/category/98-ods?download=587:ods-metas-priorizadas>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2014). *Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Autor. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf

- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2016). *Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el plan y la «Política nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032»*. Guatemala: Comisión de Alineación, Seguimiento y Evaluación. Recuperado de <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/category/98-ods?download=479:estrategia-de-articulacion-ods-al-pnd>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2017). *Informe de la estrategia de articulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al plan y la «Política nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032»*. Guatemala: Autor. Recuperado de <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/category/98-ods?download=645:informe-de-la-estrategia-de-articulacion-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-al-plan-y-la-politica-nacional-de-desarrollo-k-atun-nuestra-guatemala-al-2032>
- Decreto número 25-2018. *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019*. Recuperado de <http://www.minfin.gob.gt/index.php/legislacion/decretos-del-congreso-de-la-republica/decretos-2018/5064-no-25-2018-decreto-del-congreso-de-la-republica-ley-del-presupuesto-general-de-ingresos-y-egresos-del-estado-para-el-ejercicio-fiscal-2019>
- Departamento de Epidemiología (2018). *Situación de la mortalidad materna en Guatemala, 2000-2018*. Recuperado de <http://epidemiologia.mspas.gob.gt/files/Publicaciones%202018/MM/MM%202000-2018.pdf>
- FAO, FIDA, Unicef, PMA y OMS (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma: FAO.
- FAO, OPS, WFP y Unicef (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago.
- Fondo Monetario Internacional (2018). *World Economic Outlook —October 2018—*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>
- Fondo Monetario Internacional (2018a). *Perspectivas de la economía mundial*. Washington, D.C.: Autor. Recuperado de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/07/02/world-economic-outlook-update-july-2018>
- Fondo Monetario Internacional (2018b). *Guatemala: se necesitará más inversión y gasto social. Artículos de actualidad*. Recuperado de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/05/30/NA060118-Guatemala-More-Investment-and-Social-Spending-Needed>
- Fondo Monetario Internacional (2018c). *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth*. Washington, D.C.: Autor.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas OxlajujTz'ikin (2017). *Inversión pública en pueblos indígenas según el presupuesto ejecutado en 2015*. Guatemala: Icefi.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Unicef (2016). *Pobreza multidimensional infantil y adolescente en Guatemala. Privaciones a superar*. Guatemala: Icefi.

- Instituto Nacional de Estadística (2015). *República de Guatemala: encuesta nacional de condiciones de vida. Principales resultados*. Guatemala: Autor.
- Ministerio de Finanzas Públicas (2018). Presupuesto multianual 2019-2023. Guatemala: Autor. Recuperado de <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre2019/documentos/multianual.pdf>
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2017). *Informe de país. Situación de la mortalidad materna 2014-2015*. Guatemala: Autor. Recuperado de https://www.ine.gob.gt/images/2017/encuestas/ensmi2014_2015.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (2017) [base de datos]. *World population prospects*. Recuperado el 9 de octubre de 2018 de: <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>
- Organización de las Naciones Unidas (2019). *World economic situation and prospects 2019*. New York: Autor. Recuperado de https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wesp2019_en.pdf
- Observatorio en Salud Sexual y Reproductiva (junio de 2018). *Embarazos en niñas y adolescentes*. Recuperado el 11 de octubre de 2018 de <https://osarguatemala.org/embarazos-y-partos-de-madres-entre-10-y-19-anos-enero-a-junio-2018/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017). *Embarazo precoz y no planificado y el sector de la educación. Revisión de la evidencia y recomendaciones*. París: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2018). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019. Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros*. París: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (2011). *La desnutrición infantil. Causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento*. España: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (2018). *Progreso para todos los niños en la era ODS. Resumen ejecutivo*. Recuperado de https://www.unicef.org/peru/spanish/Progreso_para_todos_los_ninos_en_la_era_de_los_ODS_-_UNICEF_-_2018.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). *Informe sobre desarrollo humano 2016: desarrollo humano para todas las personas*. New York: Autor.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2015). *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala: Autor. Recuperado de <http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/ODM-2015-Cuarto-Informe.pdf>
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2018). *Pronóstico de seguridad alimentaria y nutricional. Período: diciembre 2017, enero y febrero de 2018*. Guatemala: Autor.

SIGLARIO

Amsa	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán
Amsclae	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno
Banguat	Banco de Guatemala
BM	Banco Mundial
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CBA	Canasta básica alimentaria
CC	Corte de Constitucionalidad
CDN	<i>Convención sobre los Derechos del Niño</i>
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFPM	Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
Conadur	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
Conjuve	Consejo Nacional de la Juventud
Encovi	<i>Encuesta nacional de condiciones de vida</i>
ENEI	<i>Encuesta nacional de empleo e ingresos</i>
Ensmi	<i>Encuesta nacional de salud materno infantil</i>
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
(siglas en inglés)	
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fodigua	Fondo de Desarrollo Indígena
GPS	Gasto público social
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión extranjera directa
IMAE	Índice mensual de la actividad económica
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPNA	Inversión pública en niñez y adolescencia
ISO	Impuesto de solidaridad
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MCD	Ministerio de Cultura y Deportes
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mindef	Ministerio de la Defensa Nacional
Mineco	Ministerio de Economía
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas
Mingob	Ministerio de Gobernación
Mintrab	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MPI	Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas OxlajuTz'ikin
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NNA	Niña, niño y adolescente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OG#19	Observación general número 19 sobre gasto público y derechos del niño
OMS	Organización Mundial de la Salud

SIGLARIO

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PpR	Presupuesto por resultados
RRM	Razón de mortalidad materna
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Seprem	Secretaría Presidencial de la Mujer
Sesán	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Sicoín	Sistema de Contabilidad Integrada
Siges	Sistema Informático de Gestión
Sinae	Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar
Sinasán	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Sosep	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual y Trata de Personas
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
(siglas en inglés)	
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
(siglas en inglés)	
WFP	Programa Mundial de Alimentación
(siglas en inglés)	

Ediciones anteriores



Boletín No. 18

Primería infancia. alas para el despegue al desarrollo

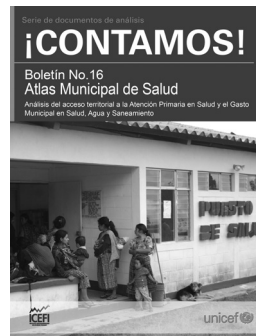
Los primeros seis años de vida, incluyendo el período de gestación, son críticos. La plasticidad cerebral que marca estos momentos esenciales exige reconocer las relaciones dinámicas que vinculan lo genético, lo biológico, los ambientes socioecológicos y los determinantes sociales del desarrollo. Así, el marco de derechos para el desarrollo de la primera infancia (DPI) obliga a los Estados a tomar medidas de protección infantil, para lo cual debe considerarse la garantía de la protección social de la familia y el desarrollo integral de toda la sociedad y del medio natural, con base en los principios fundamentales de universalidad, integralidad y el derecho intergeneracional. Desde esta perspectiva de análisis, este boletín ofrece la aplicación de una nueva visión metodológica para la medición de la inversión pública para el desarrollo de la primera infancia (IP-DPI). Su objetivo es acomodar las perspectivas que ofrece el Marco conceptual para la acción en los determinantes sociales de la salud y el Modelo ambiental total de evaluación del desarrollo infantil temprano.



Boletín No. 17

Espacios fiscales para mejorar el financiamiento de la inversión en la niñez y adolescencia guatemaltecas

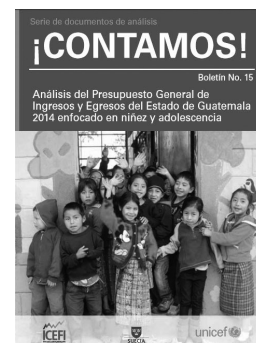
Estimaciones del Icfey Unicef dan cuenta de que para la concreción de los derechos de la niñez y la adolescencia, el Estado de Guatemala ha debido asignar inversiones públicas de aproximadamente el 5.7 por ciento del PIB en 2014. En 2017, esta cifra debería ser del 7.0 por ciento, y del 8.3 por ciento en 2021. Estos montos se deberían destinar a ejes como la educación, la salud y la asistencia social, entre otros, con la finalidad de implementar políticas públicas que garanticen un piso mínimo de protección social, en un marco de promueva el acceso universal y la realización de los derechos, así como el respeto hacia el enfoque territorial, de género y de ciclo de vida. No obstante, dadas las precarias condiciones de las finanzas públicas del país, el reto consiste en contar con el suficiente financiamiento para la implementación de las propuestas elaboradas, las que deben responder, a la vez, a una gestión apropiada que garantice su impacto.



Boletín No. 16

Atlas municipal en salud. Análisis del acceso territorial a la atención primaria en salud y el gasto municipal en salud, agua y saneamiento

Avanzar hacia la deslocalización del poder central requiere avanzar en la generación de mejores herramientas y gestión de información para lograr mejores negociaciones en la búsqueda de la asignación de recursos financieros para el desarrollo descentralizado. Utilizando análisis espaciales para identificar la distribución territorial del acceso a la salud en 334 municipios de Guatemala e identificando para estos las inversiones municipales en salud, el presente informe busca avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de los poderes locales sobre la asignación de recursos financieros para la salud, para que fundamentadas en información analítica sobre la situación y necesidades puntuales del acceso e inversión en salud por municipio, los poderes locales puedan alcanzar mejores y mayores cuotas de inversión en salud según los principios de equidad.



Boletín No. 15

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

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 enfrentaba 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. Icfey Unicef plantean como respuesta una guía de inversiones que blindan algunos programas de nutrición, de morbi-mortalidad materna y neonatal y de calidad educativa.



ISBN: 978-9929-674-71-4



9 789929 674714