



Guatemala

Elementos de análisis y propuesta **para fortalecer el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022**



Guatemala

Elementos de análisis y propuesta **para fortalecer el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022**



Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig

Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Barrientos

Economista sénior, Icefi

Redacción y elaboración de insumos

Lourdes Molina Escalante

Economista senior, Icefi

Carlos Gossman Sarazúa

Economista investigador, Icefi

Paolo Marsicovetere

Asistente de investigación, Icefi

Abelardo Medina Bermejo

Economista senior, Icefi

Carlos Augusto Melgar Peña

Investigador, Icefi

Julio César Hernández

Economista investigador, Icefi

Portada y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel

Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo

Asistente de comunicación, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco

Coordinadora de desarrollo institucional, Icefi

Edición

Joshua Morales Larrazábal

Diagramación

Diana De León Dardón

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)
7a avenida 5-45 zona 4, Edificio XPO 1, oficinas 505 y 506
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Octubre de 2021

Con el apoyo de:



En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion.icefi@icefi.org o info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Contenido

Resumen ejecutivo.....	8
Abstract	9
Siglarío.....	10
1. Introducción.....	12
2. Contextos relevantes del presupuesto para 2022.....	15
2.1. Contexto político.....	15
2.2. Contexto social.....	17
2.2.1. Desigualdad y pobreza.....	17
2.2.2. Educación.....	19
2.2.3. Salud.....	21
2.2.4. Desnutrición crónica infantil.....	23
2.3. Contexto económico.....	26
2.4. Contexto fiscal y los problemas de opacidad fiscal en 2021.....	29
3. Análisis de las proyecciones de ingresos en el proyecto de presupuesto de 2022.....	37
4. Análisis de las asignaciones de gasto público recomendadas en el proyecto de presupuesto 2022.....	42
4.1. Análisis macrofiscal, por finalidad y por entidad.....	42
4.2. Análisis de las asignaciones financieras y metas físicas relevantes, incluyendo detalle por programa.....	46
4.2.1. Ministerio de Educación.....	46
4.2.2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	49
4.2.3. Ministerio de Desarrollo Social.....	52
4.2.4. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.....	54
4.2.5. Otros ministerios y entidades del Ejecutivo.....	57
4.3. La Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA) en el proyecto de presupuesto para 2022.....	58
4.4. La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible en el proyecto de presupuesto 2022.....	64
4.5. Rubros específicos para enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19 y para la recuperación económica y social.....	71
5. Análisis del proyecto de presupuesto 2022 desde perspectivas transversales.....	75
5.1. Transparencia fiscal.....	75
5.2. Medio ambiente.....	78
6. Déficit fiscal y saldo de la deuda pública.....	80

7. Conclusiones.....	82
7.1. Sobre el contexto en el que se analiza y discute el proyecto de presupuesto para 2022.....	82
7.2. Sobre el presupuesto de ingresos.....	83
7.3. Gasto público.....	83
7.4. Déficit fiscal y deuda pública.....	86
8. Recomendaciones.....	88
8.1. Para corregir las proyecciones de ingresos y la deuda pública.....	88
8.2. Para corregir el presupuesto de gasto.....	89
8.3. Para mejorar la transparencia fiscal y prevenir la corrupción.....	94
9. Referencias bibliográficas.....	95
Anexo.....	96

Índice de gráficas

Gráfica 1. Variaciones entre 2019 y 2020 de la población pobre, vulnerable y de clase media, según umbrales de ingreso diario, con y sin medidas de mitigación.....	18
Gráfica 2. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que en 2018 asistieron a un centro educativo con acceso a internet.....	19
Gráfica 3. Tasa neta de cobertura educativa (en porcentajes, 1996 - Jun 2021*).....	20
Gráfica 4. Vacunas contra la COVID-19, según modalidad de adquisición, marca y distribución porcentual.....	23
Gráfica 5. Casos de morbilidad por desnutrición crónica en niños menores de 5 años 2012 - 2019, por rangos de edad, y mapa de casos de morbilidad por desnutrición crónica en niños menores de 5 años, por departamento, en 2019.....	24
Gráfica 6. Casos registrados y mortalidad por desnutrición aguda en menores de 5 años 2014 - 2020 (cierres) y a septiembre 2021.....	25
Gráfica 7. Gasto público del Gobierno Central 2011 - 2021 como porcentajes del PIB.....	32
Gráfica 8. Carga Tributaria del Gobierno Central 2011 - 2021.....	33
Gráfica 9. Déficit fiscal del Gobierno Central 2011 - 2021. Porcentajes del PIB.....	34
Gráfica 10. Saldo de la deuda pública del Gobierno Central 2011 - 2021. Porcentajes del PIB.....	35
Gráfica 11. Estructura del presupuesto de ingresos 2020 - 2022.....	37
Gráfica 12. Carga tributaria 2020 - 2022.....	40
Gráfica 13. Estructura del presupuesto de egresos 2020 - 2022, por clasificación económica.....	43
Gráfica 14. Estructura del gasto público de egresos 2020 - 2022, por finalidad y función.....	44
Gráfica 15. Estructura del gasto público de egresos 2020 - 2022, por grupo de gasto.....	44
Gráfica 16. IPNA total en millones de quetzales.....	59
Gráfica 17. IPNA como porcentaje del presupuesto total de gastos.....	59
Gráfica 18. IPNA como porcentaje del PIB, 2015 - 2020 ejecutado, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022.....	59

Gráfica 19. Variación de las asignaciones presupuestarias para las entidades ambientales del Gobierno Central, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022.....	78
Gráfica 20. Déficit fiscal del Gobierno Central 2020 - 2022. Porcentajes del PIB.....	80
Gráfica 21. Saldo de la deuda pública del Gobierno Central 2020 - 2022. Porcentajes del PIB.....	81

Índice de tablas

Tabla 1. Porcentaje del logro obtenido, según materia y nivel educativo.....	21
Tabla 2. Casos registrados de la COVID-19, por trimestre (2020 - 2021), por tipo de caso.....	22
Tabla 3. Regiones y países: estimaciones de crecimiento económico 2021-2022. Variación porcentual.....	26
Tabla 4. Guatemala: producto interno bruto por ramas de actividad. Tasas de variación interanual proyectadas para 2022.....	28
Tabla 5. Guatemala: principales variables macroeconómicas, 2019 - 2022.....	29
Tabla 6. Ingresos tributarios: recaudación 2020, cierre estimado y meta 2021. Millones de quetzales.....	34
Tabla 7. Resumen de la situación financiera del Gobierno Central 2021, presupuesto vigente y cierre estimado. Millardos de quetzales.....	36
Tabla 8. Resumen del presupuesto de ingresos 2020 - 2022. Millones de quetzales.....	38
Tabla 9. Ingresos tributarios 2020 - 2022. Millones de quetzales y porcentajes.....	41
Tabla 10. Gasto público por entidad 2020 - 2022. Millones de quetzales.....	45
Tabla 11. Presupuesto por programa del Mineduc, vigente 2021 y proyecto 2022, millones de quetzales y porcentajes.....	46
Tabla 12. Metas físicas seleccionadas del Mineduc, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022.....	47
Tabla 13. Subgrupo de gasto de personal en cargos fijos del Mineduc, por renglón, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022, en millones de quetzales y porcentajes.....	49
Tabla 14. Presupuesto por programa del MSPAS, vigente 2021 y proyecto 2022, millones de quetzales y porcentajes.....	50
Tabla 15. Metas físicas seleccionadas del MSPAS, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022.....	51
Tabla 16. Presupuesto por programa del Mides, vigente 2021 y proyecto 2022, millones de quetzales y porcentajes.....	53
Tabla 17. Metas físicas seleccionadas del Mides, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022.....	53
Tabla 18. Presupuesto por programa del Maga, vigente 2021 y proyecto 2022, millones de quetzales y porcentajes.....	55
Tabla 19. Metas físicas seleccionadas del Maga, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022.....	55

Tabla 20.	Presupuesto por programa de entidades seleccionadas, vigente 2021 y proyecto 2022, millones de quetzales y porcentajes.....	57
Tabla 21.	Indicadores de la IPNA, 2015 - 2020 ejecutado, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022.....	60
Tabla 22.	IPNA por entidad ejecutora, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022, cifras en millones de quetzales, porcentajes y estructura.....	61
Tabla 23.	IPNA ejecutada por secretarías y la PGN, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022.....	63
Tabla 24.	ODS asociados a productos de actividades* en el proyecto de presupuesto 2022, presupuesto vigente a agosto de 2021 y presupuesto ejecutado de 2020, en millones de quetzales y porcentajes.....	65
Tabla 25.	Principales metas físicas asociadas al ODS 2 Hambre Cero.....	66
Tabla 26.	Principales metas físicas asociadas al ODS 3 Salud y Bienestar*.....	68
Tabla 27.	Principales metas físicas asociadas al ODS4 Educación.....	69
Tabla 28.	Principales metas físicas asociadas al ODS16 Justicia en niñez y adolescencia.....	71
Tabla 29.	Presupuesto 2020 - 2022 para enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19, por entidad, en millones de quetzales.....	72
Tabla 30.	Metas físicas 2020 - 2022 de los programas para enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19, por entidad, producto y subproductos seleccionados.....	73
Tabla 31.	Situación financiera del Gobierno Central 2020 - 2022. Millones de quetzales y porcentajes del PIB.....	96

Resumen ejecutivo

Documento para el Diálogo Fiscal elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en el que analiza el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 2022. Analiza los contextos político, social, económico y fiscal, considerados como relevantes para comprender los desafíos de Guatemala y del gobierno del presidente Giammattei, y en qué medida su propuesta presupuestaria permitirá enfrentarlos.

Se analizan las proyecciones de ingresos, con énfasis en los tributarios, por ser la principal fuente de financiamiento. Para el gasto público recomendado para 2022, incluye un análisis macrofiscal y el examen de asignaciones recomendadas para entidades relevantes. Además, incluye secciones especialmente dedicadas al análisis de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA), y de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, el Icefi analiza los rubros destinados a enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19.

El análisis del Icefi del proyecto de presupuesto incluye como perspectivas transversales la transparencia fiscal y el medio ambiente. Además, analiza brevemente la evolución del déficit fiscal y el saldo de la deuda pública.

Se incluyen secciones de conclusiones y recomendaciones, las cuales el Icefi trasladó a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, esperando que sean conocidas y tomadas en cuenta en la elaboración del dictamen sobre el proyecto de presupuesto. Además, el Icefi espera que el documento constituya un insumo técnico para las organizaciones de la sociedad civil que emprenderán acciones de incidencia en el Congreso de la República, especialmente aquellas que se movilizan a favor de los derechos indígenas y comunidades originarias, de la niñez y la adolescencia, entre otras.

Abstract

Document for Fiscal Dialogue by the Central American Institute of Fiscal Studies (Icefi), analyzing the Draft General Budget of State Income and Expenditures for Fiscal Year 2022. First analyzes the political, social, economic and fiscal contexts, relevant to understand the challenges that Guatemala and President Giammattei face, and into what level its budget proposal allows to face them.

Revenue forecasts are analyzed, with emphasis on tax revenues, for being the main financing source. For the public expenditures recommended for 2022, it includes a macro-fiscal analysis and examines recommended allocations for relevant government entities. Includes special dedicated sections analyzing the Public Investment in Children and Adolescents, and the 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals (SDG). Also, analyzes budget lines aimed to face the impact of the COVID-19 pandemic.

Icefi's analysis of the Draft Budget includes as transversal perspectives fiscal transparency, and environment. Also, briefly analyzes the evolution of fiscal deficit and the stock of public debt.

Conclusions and recommendations sections are included, which Icefi has delivered to the Public Finance and Currency Congress Committee, hoping to be read and considered in the Committee opinion on the Draft Budget. Also, Icefi hopes this document will serve as a technical input for civil society organizations taking incidence actions in Congress, with priority for those working in favor of children and adolescents rights, indigenous and native peoples, among others.

Siglarío

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
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Corte de Constitucionalidad
Cemucaf	Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana
CFPM	Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República
CHN	Crédito Hipotecario Nacional
Codede	Consejos departamentales de desarrollo
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CIF, <small>por sus siglas en inglés</small>	Cost Insurance and Freight
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
DA	Desnutrición aguda
DCI	Desnutrición crónica infantil
EE. UU.	Estados Unidos de América
Encovi	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Feci	Fiscalía Especial Contra la Impunidad
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPS	Gasto Público Social
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFI	Instituciones financieras internacionales
Inde	Instituto Nacional de Electrificación
Insivumeh	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
IPNA	Inversión Pública en Niñez y Adolescencia
ISR	Impuesto sobre la renta
ITS	Prevención y control de Infecciones de Transmisión Sexual
IVA	Impuesto al valor agregado
Laip	Ley de Acceso a la Información Pública
Maga	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Marn	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
Mides	Ministerio de Desarrollo Social

Mindef	Ministerio de Defensa Nacional
Mineco	Ministerio de Economía
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
Mintrab	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NNA	Niños, niñas y adolescentes
Nufed	Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo
OEACT	Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Renap	Registro Nacional de Personas
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad Presidencial y Vicepresidencial
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República
Secai	Secretaría de Acceso a la Información Pública de la PDH
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sesan	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Siaf	Sistema Integrado de Administración Financiera
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Sida	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
Sigsal	Sistema de Información Gerencial de Salud
Sinip	Sistema de Información de Inversión Pública
Sosep	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

1. Introducción

Quizá el principal desafío para la aprobación del segundo presupuesto formulado por el gobierno del presidente Alejandro Giammattei, formalmente presentado al Congreso de la República como la iniciativa de ley número de registro 5974, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022,¹ sean las tensiones profundas entre el rechazo y la desconfianza ciudadanas, las necesidades ingentes de la mayoría de la población por intervenciones estatales efectivas y honestas, y la posibilidad de que la alianza oficialista cuente con la mayoría de votos requerida, ganados a fuerza de actos de corrupción. Una situación agravada por el lastre político de las protestas ciudadanas de un año atrás, y la forma violenta en que el Gobierno las reprimió.

Se trata de una propuesta presupuestaria que plantea un Gobierno desgastado de manera anticipada, prácticamente carente de legitimidad. Con semejante contexto político, la objetividad del análisis de este proyecto de presupuesto exige doblar esfuerzos para apegarse al rigor técnico, extrayendo conclusiones y formulando recomendaciones fundamentadas con datos y otras fuentes oficiales. Sin embargo, el análisis técnico riguroso lo dificultan problemas de opacidad fiscal en 2021, derivados de la no aprobación por dos años consecutivos de los proyectos de presupuesto, y de la negativa del Gobierno a ajustar el presupuesto vigente de 2021 a la realidad operativa, que las mismas autoridades han admitido que no coincide con lo que dicen las disposiciones legales vigentes que sustentan el presupuesto.

De manera similar al fallido proyecto de presupuesto para 2021, el proyecto para 2022 se caracteriza por una visión minimalista de la respuesta que el Gobierno debe darle al impacto de la pandemia en 2022, la cual se limita a asignarle al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) recursos, menos de los que tiene asignados en 2021, para la adquisición pública de vacunas, y algunas medidas para atender a quienes enferman de la COVID-19. No incluye asignaciones para la protección social o el apoyo para la recuperación económica. Con estas características del proyecto de presupuesto para 2022, además de minimalista, la actitud y visión del Gobierno puede calificarse peligrosamente cerca de la negligencia y el abandono a la población golpeada por la pandemia, tanto en términos sanitarios como económicos.

Aunque desde una perspectiva macro el proyecto de presupuesto para 2022 pareciera sugerir una inclinación hacia las políticas de austeridad fiscal, al analizarlo a detalle revela gastos abultados como el del seguro médico escolar en el Ministerio de Educación (Mineduc). El Gobierno pretende no solo mantener, sino además ampliar este seguro privado, que ha demostrado ser oneroso, excluyente, inefectivo, que duplica funciones del MSPAS y que consume recursos que de manera desesperada requieren otros programas educativos.

Aislando las anomalías más graves que condenaron al fracaso al proyecto de presupuesto para 2021, de esa propuesta podía extraerse una orientación de política clara, la prioridad para el gobierno del presidente Giammattei: la inversión pública en infraestructura vial. Este no es el caso para el proyecto de presupuesto para 2022, ya que el recorte presupuestario más grande se recomienda para el Ministerio de

¹ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5789

Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), justamente concentrado en una reducción de más de la quinta parte en la asignación vigente en 2021 del programa Desarrollo de la Infraestructura Vial. Ningún otro rubro figura con ese nivel de prioridad, con lo cual prácticamente el proyecto de presupuesto para 2022 queda acéfalo, sin una prioridad clara.

Además de carecer de una prioridad clara, el proyecto de presupuesto está plagado de errores técnicos. Destaca una subestimación notoria en la proyección de ingresos tributarios. Las propias autoridades del Ejecutivo han reconocido esta falencia ante la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso (CFPM), y ya se discute una corrección. Dentro de las 34 recomendaciones contenidas en este documento, y que el Icefi ya trasladó a la CFPM durante una de las audiencias públicas, precisamente se advertía este error y se recomendaba una proyección técnica para corregirlo.

Uno de los aspectos que genera molestia en la ciudadanía es el aumento de la deuda pública, sin resultados o beneficios tangibles del gasto público que financia. Como agravante, el análisis muestra que en 2021 se ha colocado deuda pública bonificada en exceso a las necesidades de financiamiento del gasto público, con lo cual, una parte de los bonos colocados en 2021 no serán gastados, sino permanecerán depositados en el Banco de Guatemala (Banguat), para que, en 2022, ahora en calidad de recursos de caja, financien el gasto a ejecutar en ese año. Otro problema grave de transparencia fiscal que empaña la credibilidad de la política fiscal.

Otro factor que molesta a la ciudadanía es el incremento en el gasto sin resultados, o peor aún, con retrocesos. Lamentablemente es el caso en las asignaciones presupuestarias recomendadas para entidades como el Mineduc, el MSPAS o el Ministerio de Desarrollo social (Mides). Por un lado, las asignaciones financieras se incrementan prácticamente en todos los programas de estas entidades, pero el análisis revela que, pese al incremento de recursos financieros, se recortan varias metas físicas muy importantes, como la distribución de libros de texto, la matrícula educativa o los monitoreos de crecimiento de niñas y niños para prevenir y atender la desnutrición crónica. En este documento el Icefi insiste en la necesidad de corregir presupuestos con más dinero y menos resultados.

Como ya es usual, el Icefi dedica dos secciones de este documento al análisis de la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA), y a las asignaciones del presupuesto vinculadas al cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y sus Objetivos. Lamentablemente el proyecto de presupuesto para 2022, aunque plantea algunos incrementos, de nuevo la conclusión es que resultarán insuficientes, por lo que Guatemala continuará alejándose de una ruta hacia cumplir por lo menos la Agenda 2030 y sus Objetivos.

Como en años anteriores, el Icefi espera que este documento sea una contribución para el debate y la discusión técnicamente sustentada e informada sobre el proyecto de presupuesto. Además, espera que este documento llegue a manos y sea de utilidad para sectores usualmente excluidos de las discusiones sobre el presupuesto. En particular, espera que constituya un insumo útil para las acciones que sobre el proyecto de presupuesto para 2022 emprendan las organizaciones de los pueblos indígenas y comunidades originarias, y las que se movilizan a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia, entre otras.

Con este propósito, este documento, y en especial las recomendaciones, fueron consultadas y discutidas con sectores como las autoridades ancestrales e indígenas, quienes las suscribieron y presentaron al

Congreso de la República. De manera similar, el Colectivo Tejiéndonos, integrado por la Asociación Coincidir, la Asociación Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil (Conacmi), la Fundación Esperanza y Prosperidad (Fundaspro), la Asociación Pop Noj' y el Programa de Atención, Movilización e Incidencia por la Niñez y Adolescencia (Pami), todas dedicadas a la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia, enviaron cartas a la CFPM con solicitudes y recomendaciones basadas en las del Icefi. También el documento fue compartido e incluye las recomendaciones de la Coordinación de organizaciones no gubernamentales y cooperativas (Congcoop).

2. Contextos relevantes del presupuesto para 2022

2.1. Contexto político

Casi completando su segundo año de gestión, el gobierno del presidente Alejandro Giammattei enfrenta un desgaste agudo y anticipado, con niveles muy bajos de legitimidad, credibilidad y apoyo popular. Varios escándalos de corrupción y una respuesta inadecuada e insuficiente al impacto de la pandemia de la COVID-19 minaron el apoyo al presidente Giammattei, quien empeora la situación con actitudes desafiantes y agresivas en contra de la sociedad civil organizada, la prensa y la comunidad internacional. El deterioro de la situación del presidente se exagera con demostraciones de intolerancia a la crítica y su participación en procesos de captura y debilitamiento institucional en los otros poderes del Estado.

En cuanto a las deficiencias de la administración del presidente Giammattei para enfrentar el impacto de la pandemia, en 2020 la tardanza e insuficiencia de los programas de asistencia y protección social y económica, y en 2021 las anomalías graves en la adquisición pública y la distribución de las vacunas contra la COVID-19, continúan generando descontento, rechazo y desconfianza hacia el Gobierno. Sin embargo, la actitud del presidente y del gabinete es desafiante, ignora la protesta social y ciudadana, gobierna de espaldas a la ciudadanía, empeñado en continuar procesos de captura de instituciones y amenazas a las voces y acciones disidentes u opositoras. Como resultado, la movilización y las manifestaciones de protesta continúan y se propagan a sectores diversos, con casos muy preocupantes de violencia más frecuentes. Entre los casos más recientes se encuentra la protesta de las comunidades del municipio de El Estor, en Izabal, en contra de las empresas mineras que operan en la localidad.

En el Organismo Judicial el desgaste también es agudo, con más de dos años de retraso en la elección de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes de apelaciones, se cuestiona gravemente la legitimidad de sus actuaciones. El resto del sector justicia también sufre y pierde legitimidad con la crisis en el Ministerio Público (MP), ya que el presidente Giammattei ha expresado públicamente su apoyo a las acciones de la Fiscal General y Jefa de la entidad, Consuelo Porras, que han golpeado los esfuerzos guatemaltecos en contra de la corrupción y la impunidad, como la destitución ilegal de Juan Francisco Sandoval, quien destacó con reconocimiento nacional e internacional al frente de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (Feci).

Luego de la destitución de Sandoval como fiscal de la Feci, se han empezado a registrar ataques y persecución en contra de otros operadores de justicia, destacando los que se están dirigiendo en contra de Erika Aifán, Jueza del Tribunal de Mayor Riesgo «D», y de Pablo Xitumul, Juez del Tribunal de Mayor Riesgo «C», quienes lideran el grupo de jueces independientes y de reconocida integridad que han dictado sentencias condenatorias y están liderando procesos judiciales en casos de corrupción, crímenes de lesa humanidad y violaciones a los derechos humanos, todos de muy alto perfil. Jordán Rodas Andrade,

Procurador de los Derechos Humanos, también es blanco de ataques, que van desde la negativa del Congreso de la República a trasladar el presupuesto a la Procuraduría, hasta acciones legales espurias y campañas de desprestigio e intimidación en redes sociales y medios de comunicación.

El Congreso de la República no es ajeno a esta crisis de legitimidad y desprestigio. Históricamente el poder del Estado con los niveles más bajos de confianza y credibilidad ciudadanas, dominado por la alianza oficialista encabezada por la Junta Directiva presidida en 2021 por el diputado Allan Rodríguez, ha impulsado una agenda legislativa con propuestas que implican retrocesos graves en derechos humanos, abiertamente favorables a la impunidad y la cancelación de los procesos judiciales en casos de corrupción, violaciones a los derechos humanos, evasión y fraude tributario, y de justicia transicional vinculados a los crímenes perpetrados durante la guerra interna. Como caso grave de esta agenda regresiva destacan las reformas a la *Ley de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo* y al *Código Civil*, las cuales contienen disposiciones violatorias a derechos constitucionales y libertades constitucionales. A esto se agrega la renuencia de atender las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad (CC) para elegir a las altas autoridades del Organismo Judicial.

Los partidos de la oposición política representados en el Congreso, además de ser minoría, enfrentan problemas de división interna y fuga de integrantes con señalamientos de compra de voluntades con sobornos, dádivas y contratos amañados de obras y servicios para entidades del Estado. Es creciente el número de diputadas y diputados que enfrentan señalamientos de entidades nacionales e internacionales de vincularse con estructuras del crimen organizado, principalmente dedicadas al narcotráfico y la corrupción. Las posibilidades de un cambio de liderazgos en el Congreso quedaron sepultadas en octubre de 2021, cuando se eligió a la junta directiva para 2022, presidida por la diputada Shirley Rivera Zaldaña, actual subjefa de la bancada oficial, e integrada por diputadas y diputados que representan la continuidad de las agendas regresivas impulsadas por Allan Rodríguez.

En este contexto de crisis permanente y desgaste creciente en los tres poderes y la gran mayoría de instituciones del Estado, sin posibilidades realistas de cambios anticipados, varios y diversos sectores sociales, económicos y políticos empiezan a prepararse y manifestarse de cara al proceso electoral de 2023. En esta lógica, en 2022 se prevé un inicio anticipado de la contienda electoral que culminará en las elecciones generales de junio de 2023, el posible balotaje en agosto de ese año, y el cambio de legislatura, presidencia y corporaciones municipales en enero de 2024. Es previsible que en este proceso anticipado se distingan dos posicionamientos generales, uno a favor de preservar el *statu quo* para limitar el proceso a favor de un cambio de actores dentro de las mismas estructuras y estamentos del poder, y otros que ofrecerán cambios y saneamiento de las instituciones del Estado, con posicionamientos diversos a lo ancho del espectro ideológico.

También es previsible que, en esta contienda electoral anticipada, el presupuesto jugará el rol usual: las fuerzas aliadas al oficialismo actual pretendiendo el uso, y demasiadas veces, la malversación de recursos públicos para su beneficio político electoral. El escenario para 2022 es particularmente peligroso, ya que involucra a un Gobierno desgastado de manera aguda y anticipada, y cuya situación es de deterioro creciente, posiblemente desesperado por buscar los aliados y apoyos que legítima y democráticamente no puede obtener, con lo cual puede ceder a las demandas de las fuerzas políticas en contienda electoral. El escenario es aún peor si se incorpora la debilidad a la que han sido reducidas entidades como el Tribunal Supremo Electoral, el Ministerio Público o la Contraloría General de Cuentas,

que ya en 2021 están demostrando ineficacia y servilismo a las agendas políticas de los estamentos de poder de coyuntura.

Los enormes desafíos del contexto político no son exclusivos de Guatemala, ya que procesos igualmente complejos y preocupantes están produciéndose en toda la región centroamericana. Las relaciones extrarregionales también causan preocupación, principalmente por la ambigüedad, o incluso inacción o debilidad que está demostrando la administración del presidente estadounidense Biden, aún incapaz de revertir las medidas polémicas y dañinas de su predecesor. La estrategia de relacionamiento de los Estados Unidos de América (EE. UU.) con Centroamérica en temas álgidos y complejos como la migración o el narcotráfico aún no logran superar el discurso de enfrentar las causas fundamentales de estos fenómenos, y continúan basadas en acciones represivas y miopes de corto plazo como las deportaciones de migrantes de vuelta a Centroamérica, en condiciones infrahumanas y violatorias de derechos fundamentales, o la extradición de narcotraficantes centroamericanos hacia EE. UU.

2.2 Contexto social

2.2.1. Desigualdad y pobreza

Guatemala continúa sin actualizar sus cifras oficiales de pobreza y desigualdad, siendo las más recientes de 2014, cuando se realizó la última Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi). Esta información es importante para gestionar el desarrollo y garantizar los derechos humanos de toda la población y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por lo que su pronta actualización debe ser prioritaria. No obstante, usando estos datos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019) estimó que el Índice de Desarrollo Humano (IDH)² de Guatemala es de 0.65,³ pero que al ajustarlo por desigualdad desciende a 0.47 (una pérdida del 28% del desarrollo), muy por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe con un IDH de 0.76 que, al ajustarse, baja a 0.59. De la mano del IDH, el PNUD también calculó el índice de pobreza multidimensional⁴ con estos datos, lo que permite cuantificar no solo las privaciones en el acceso a salud, educación y estándar de vida, sino además la intensidad de esas privaciones. El 29% de los hogares guatemaltecos sufren de pobreza multidimensional, con una intensidad del 46%, lo que equivale a un índice de pobreza multidimensional de 0.134, otra cifra muy alarmante, ya que el promedio en Latinoamérica y el Caribe es de 0.033 (7.5% de los hogares padecen de pobreza multidimensional con una intensidad del 43%).

En términos monetarios, el estudio del Banco Mundial (BM) titulado *El leve ascenso y súbita caída de la clase media en América Latina y el Caribe* (2021), subdivide a la población en tres segmentos por umbrales de ingresos: a) Pobres, las personas con ingresos diarios menores a USD \$5.5 (de 2011, bajo paridad del

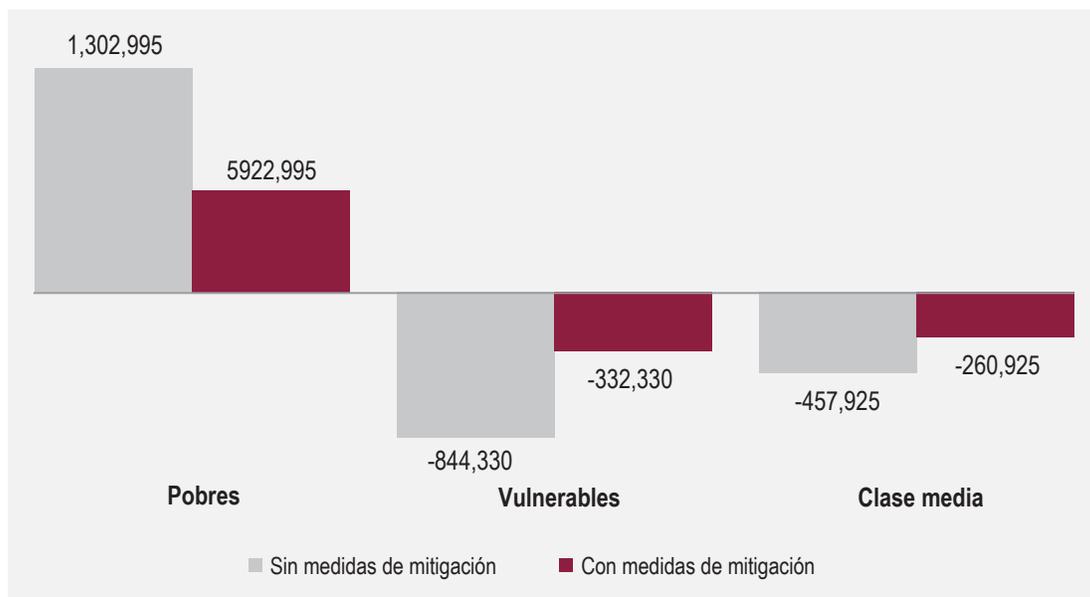
² Índice compuesto de indicadores de salud (esperanza de vida al nacer), educación (escolaridad promedio y años esperados de estudios) y nivel de vida (PIB per cápita). Ver más en <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/calculo-de-idh/>

³ La actualización del IDH a 2020 eleva el índice a 0.66 (un aumento del 1.8%), pero este valor no cuenta con un ajuste por desigualdad. Fuente: <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>

⁴ El índice está calculado en función de indicadores de salud (nutrición y mortalidad infantil), educación (escolaridad, asistencia escolar) y estándar de vida (electricidad, saneamiento, agua potable, materiales de vivienda, combustible para cocinar y posesión de activos). El valor final del índice se obtiene multiplicando el porcentaje de hogares que tienen las privaciones en estos indicadores por el tamaño (intensidad) de las privaciones en esos indicadores. Nota técnica que detalla los índices empleados en el Informe de Desarrollo Humano de 2019: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019_technical_notes.pdf

poder de compra —PPC—); b) Vulnerables: personas con ingresos de más de USD \$5.5 y menos de USD \$13.0 diarios (2011, PPC); c) Clase media: con un ingreso diario de USD \$13.0 hasta USD \$70.0 (2011, PPC). Con datos de este informe, a 2019 el 43% de la población guatemalteca estaba bajo el umbral de pobreza (aproximadamente 7.6 millones de personas), mientras que el 39% se encontraba bajo el umbral de vulnerabilidad (6.9 millones) y solo el 17% era catalogado como clase media (3 millones). Luego, en 2020 con la pandemia de la COVID-19 y sus consecuencias económicas, miles de guatemaltecos cayeron en un escalón: 260 mil personas dejaron de pertenecer a la clase media, mientras que 592 mil cayeron en pobreza. Con esto, en 2020 la clase media se redujo al 16% de la población guatemalteca, la población vulnerable equivale al 37% y la población en condiciones de pobreza suma el 47%. Sin los programas de apoyo económico y asistencia social que el Gobierno pudo implementar, los impactos hubiesen sido todavía mayores.⁵

Gráfica 1. Variaciones entre 2019 y 2020 de la población pobre, vulnerable y de clase media, según umbrales de ingreso diario, con y sin medidas de mitigación



Fuente: Icefi, con base en proyecciones de población de las Perspectivas Mundiales de la Economía (World Economic Outlook) de abril de 2021 del FMI y el promedio de mediciones de impacto de Banco Mundial (2021). El lento ascenso y súbita caída de la clase media en América Latina y el Caribe, pp. 67-68. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35834?locale-attribute=es>.

Esta reducción de la clase media y aumento de la población pobre en 2020 limita el crecimiento económico y agudiza la desigualdad que, al igual que la pobreza, es una problemática que permea múltiples dimensiones más allá de la monetaria. El informe regional de PNUD *Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe* (2021:38-55) resalta, entre otras dimensiones, la distribución desigual de las oportunidades educativas, la falta de acceso a servicios públicos, las brechas de género,

⁵ Para una revisión a profundidad de los 10 programas ejecutados por el Gobierno de Guatemala, se sugiere revisar Icefi (2020). Reactivar la economía protegiendo a las personas, una propuesta para mantener y ampliar el Bono Familia en 2021 e Icefi (2021). Guatemala: análisis breve del cierre de la ejecución presupuestaria de 2020 con énfasis en los programas covid-19.

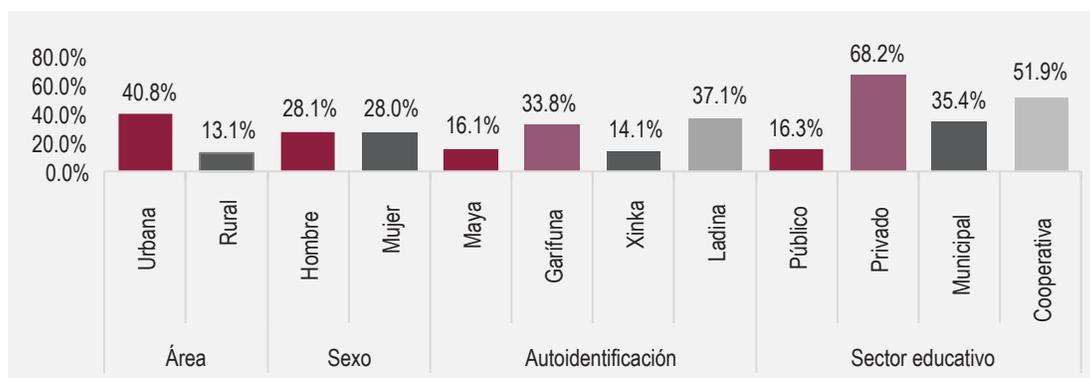
la carencia de reconocimiento de la población indígena y afrodescendiente como agentes políticos y económicos, a pesar de que en Guatemala el 43.8% de la población se auto identifica como perteneciente a un pueblo indígena o afrodescendiente, y la discriminación hacia las personas lesbianas, gais, transexuales, bisexuales, intersexuales, queer y otras de la diversidad sexual y de género (LGTBIQ+). A estas dimensiones podría sumarse el hecho que el mercado laboral refuerza las desigualdades y no brinda bienestar, evidenciado por el hecho que Guatemala ocupa el último lugar en el índice de Mejores Trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁶ La mayoría de las personas en Guatemala está sumida en la pobreza o es vulnerable, y la desigualdad multidimensional limita sus posibilidades de superación.

2.2.2 Educación

La pandemia de la COVID-19 ha tenido efectos graves sobre el derecho a la educación. Por más de 18 meses las clases presenciales permanecen suspendidas⁷ y aún no se tiene certeza de cuándo se retomarán los modelos convencionales de educación presencial. Durante 2020 y 2021, el Mineduc implementó y desarrolló estrategias de aprendizaje remoto de emergencia, a través de herramientas como el internet, la radio, la televisión y guías de autoaprendizaje. Estas modalidades en realidad son un desafío serio en Guatemala, pues el país no cuenta con las condiciones digitales básicas necesarias para desarrollar la educación a distancia de manera efectiva (BID, 2020).

Esto afecta en mayor medida a las personas que no tienen acceso a una conexión de internet, convirtiéndose en un nuevo factor de exclusión educativa. En 2018, solamente tres de cada diez niños, niñas y adolescentes que asistieron a un centro educativo contaban con acceso a internet, con enormes brechas entre el área urbana y rural, entre indígenas y no indígenas, así como entre sectores educativos.

Gráfica 2. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que en 2018 asistieron a un centro educativo con acceso a internet



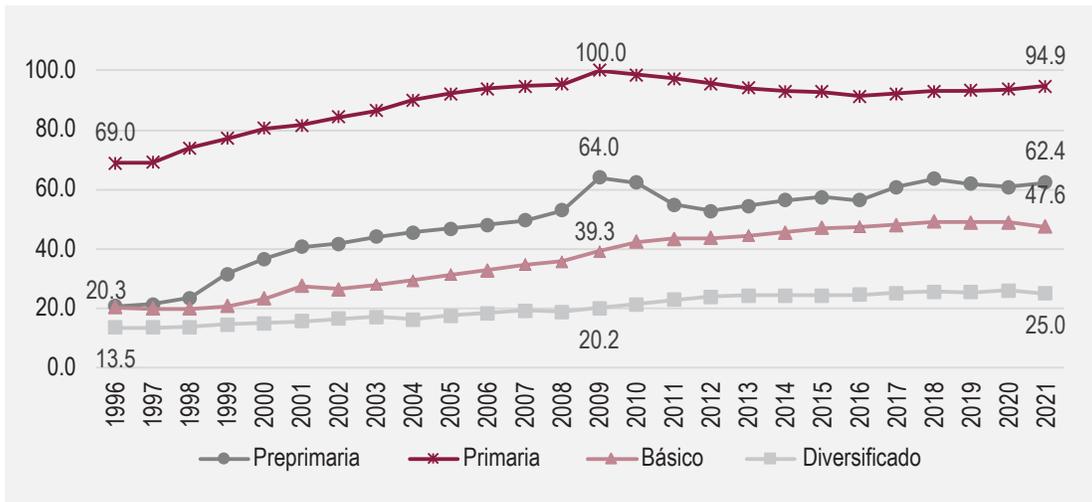
Fuente: Icefi, con base en el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

⁶ Este índice es el resultado de que Guatemala ocupe el último lugar en Latinoamérica en cuanto a la oferta laboral y el penúltimo en cuanto a su calidad (medida por el porcentaje de empleos informales y porque los empleos sean suficientes para superar la pobreza). Fuente: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C3%8Dndice-de-Mejores-Trabajos---Guatemala.pdf>

⁷ Según medidas gubernamentales, la suspensión de clases de forma presencial inició el 16 de marzo de 2020. Actualmente se presenta un modelo híbrido de educación a distancia y semipresencial avalado por el Mineduc y el cual se aplica en todo el sistema de educación nacional.

Mucho antes de la pandemia, garantizar el acceso a la educación ya era una tarea difícil para Guatemala. Se teme que la situación se haya agravado, principalmente por la agudización de los factores que aumentan la inasistencia a la escuela y la deserción educativa, como la pobreza, el trabajo infantil, la inseguridad alimentaria, la migración, entre otros. Para 2021 se estima que 1.2 millones de niños, niñas y adolescentes de 5 a 18 años se encuentran fuera del sistema educativo, cifra que se incrementa a 2.9 millones si se toma en cuenta a la primera infancia (0 a 4 años). Antes de la pandemia, ya existía una ralentización en el aumento de las tasas de cobertura educativa, con algunos retrocesos.

Gráfica 3. Tasa neta de cobertura educativa (en porcentajes, 1996 - Jun 2021*)



*Cifras preliminares al 1 de junio según matrícula inicial.

Fuente: Icefi, con base en Mineduc y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística.

Antes de la pandemia, las condiciones de la calidad educativa también ya se encontraban en condiciones precarias. Según los últimos datos disponibles, en ningún nivel educativo se superaba el 50% de logro en las evaluaciones de matemática y lectura, y para el caso de los graduandos de diversificado, solamente uno de cada diez estudiantes superaba la prueba de matemática y cuatro la de lectura, mientras que solamente cuatro de cada diez docentes superan la prueba de matemática y cinco la de lectura. Estas cifras puede que hayan empeorado, dados los impactos en las condiciones de la calidad educativa que se están presentando por las nuevas modalidades de estudio en el marco de la pandemia. Por ejemplo, el Acuerdo Ministerial 2690-2020 del Mineduc, permitió promover a los estudiantes de primaria y nivel medio que obtuvieron un promedio mínimo de 60 puntos (incluso si perdían los cursos de matemática o lenguaje). Durante 2021 el Mineduc eximió a los graduandos de varias carreras de nivel diversificado de las pruebas de matemática y lenguaje,⁸ las cuales normalmente son un requisito para la extensión de sus títulos.

⁸ Aplicado según Acuerdo Gubernativo 191-2021 del Mineduc.

Tabla 1. Porcentaje del logro obtenido, según materia y nivel educativo

Nivel	Último año disponible	Matemática	Lectura
Tercero primaria	2014	40.5	49.9
Sexto primaria		44.5	40.4
Tercero básico	2019	18.8	22.1
Graduandos de diversificado	2019	13.6	37
Evaluación diagnóstica docente	2019	35.6	49.3

Fuente: Icefi, con base en información de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (Digeduca).

De acuerdo con un estudio del BM (2021), con las escuelas cerradas durante 13 meses, en Guatemala el promedio de años de aprendizaje podría haber pasado de 6.3 a 4.8, es decir una pérdida del 23.9%, mientras que la proporción de alumnos por debajo del nivel mínimo de rendimiento en las evaluaciones de matemática y lenguaje pudo haber pasado del 70% al 90%. Estos cálculos muestran los posibles escenarios de impacto en la calidad académica y en general, en el deterioro de la educación, dibujando un futuro más difícil para la niñez y adolescencia guatemalteca, con menos posibilidades de gozar el cumplimiento pleno de su derecho a la educación y su desarrollo humano.

El abordaje de la pandemia en Guatemala no permite visualizar el control de los contagios, por lo cual es urgente que las autoridades educativas pasen de tomar medidas de emergencia a implementar medidas que se adapten a la nueva realidad y que permitan asegurar que las escuelas sean seguras para la reapertura, así como la evaluación y recuperación de los aprendizajes perdidos; esto incluye la protección y aumento del financiamiento de la educación, así como su uso eficiente, eficaz y oportuno.

2.2.3. Salud

En 2021 la crisis por el impacto de la pandemia de la COVID-19 se concentró especialmente en el campo de la salud. Según las estadísticas oficiales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el recuento de contagios hasta la penúltima semana de septiembre de 2021, contabilizan 1,027,434 casos de la COVID-19 en 2021 y 1,396,675 sumando los 369,241 de 2020. La situación ha sido muy grave en el segundo y tercer trimestres de 2021, a pesar del proceso de vacunación, y definitivamente del relajamiento y, en demasiados casos, el abandono de las medidas gubernamentales de prevención y contención de los contagios. Las cifras reflejan que durante el tercer trimestre del 2021 se dio la ola más fuerte de contagios desde el inicio de la pandemia, alcanzando los 608,061 casos en julio, agosto y septiembre, 239.2% superior a lo registrado en el tercer trimestre de 2020. Los datos de lo que va de 2021 superan en 679.1% el total de casos registrados en 2020, situación que será peor al agregar los que se registren en el resto del año, especialmente si el Gobierno continúa demostrando negligencia al no adoptar medidas de prevención y contención.

Si a la situación actual se le suma la grave precariedad en la que opera el sistema de salud nacional, no sorprende que durante los últimos meses se ha registrado un exceso de mortalidad. Según el Laboratorio de Datos GT, durante las 63 semanas que llevaba la emergencia por la COVID-19 en agosto de 2021, se

Tabla 2. Casos registrados de la COVID-19, por trimestre (2020-2021), por tipo de caso

Año / trimestre	Casos por fecha de inicio de síntomas	Casos por fecha de toma de muestra	Casos por fecha de emisión de resultados	Total
Total 2020	88,389	144,489	136,363	369,241
Trimestre 1	85	50	52	187
Trimestre 2	21,569	31,206	20,130	72,905
Trimestre 3	39,808	67,846	71,623	179,277
Trimestre 4	26,927	45,387	44,558	116,872
Total 2021	208,398	405,066	413,970	1,027,434
Trimestre 1	32,003	56,998	58,476	147,477
Trimestre 2	64,250	106,044	101,602	271,896
Trimestre 3	112,145	242,024	253,892	608,061
Total acumulado	296,787	549,555	550,333	1,396,675

Fuente: Icefi, con datos del MSPAS. *Datos del Trim. 3 de 2021 corresponden hasta el 26 de septiembre.

estimaron 29,352 muertes más que las esperadas para todas las edades.⁹ Además, existe evidencia de que los registros de muertes por la COVID-19 que publica el MSPAS no coinciden con los del Registro Nacional de Personas (Renap),¹⁰ lo que no permite cuantificar adecuadamente a las personas que han perdido la batalla contra la pandemia. Hasta el momento, las cifras oficiales dan cuenta que la tasa de mortalidad por la COVID-19 en el país es de 76 fallecidos por cada 100,000 habitantes y la tasa de letalidad es del 2.4% del total de casos registrados.

La capacidad de atención de los hospitales es inadecuada e ineficiente, a pesar de los esfuerzos que cientos de médicos y personal de salud realizan para continuar prestando los servicios en la primera línea de acción. Según estadísticas de salud a nivel mundial incluidas en los *Indicadores del Desarrollo Mundial 2019*, Guatemala ocupaba uno de los últimos lugares en el indicador de número de camas hospitalarias, con 0.6 camas por cada 1,000 habitantes en 2014. Lamentablemente, esta situación ha tenido fuertes repercusiones en la capacidad de atención del sistema de salud, a pesar de los centros hospitalarios nuevos. Un informe del Laboratorio de Datos GT, indica que al 3 de marzo de 2021 el MSPAS reportó 1,848 camas a nivel nacional para atender pacientes contagiados por la COVID-19, de las cuales: 341 eran para casos severos, 1,161 para casos moderados y 346 para casos leves, con un porcentaje de ocupación de 44.8% para los casos severos.¹¹

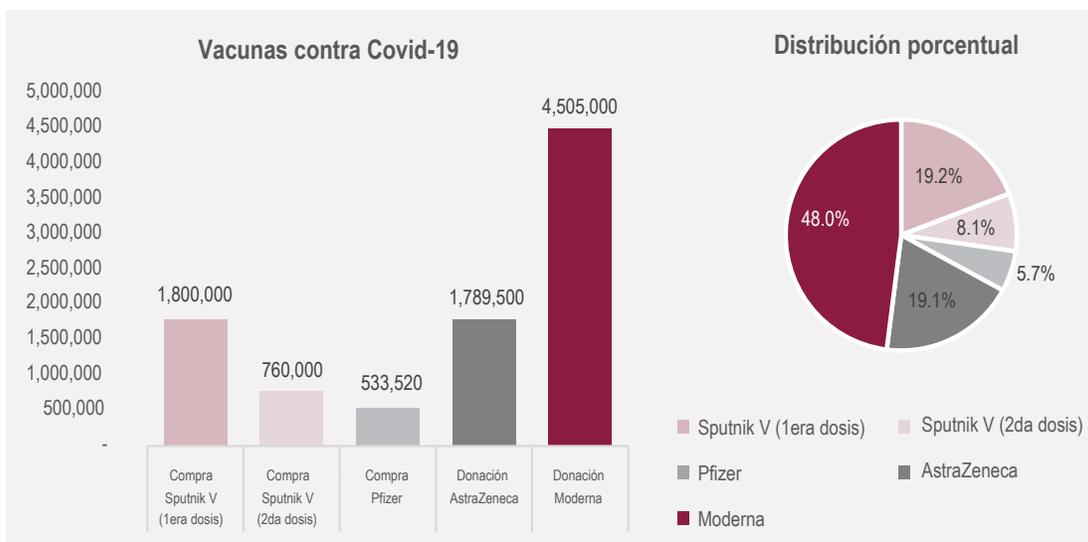
Las medidas que el Gobierno ha implementado incluyen la vacunación contra la COVID-19, para lo cual, hasta septiembre de 2021, ha adquirido más de 9.3 millones de dosis de diversas marcas. El 67.0% se ha adquirido mediante donación, una parte con el mecanismo Covax, y el 33.0% ha sido adquirido por compra, al mecanismo Covax y Q16 millones al gobierno ruso. Debido a atrasos y otras anomalías en la

⁹ Ver: <https://storymaps.arcgis.com/stories/7bd7af95aea649d08e967901f321ac58>

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Desde 2020, se incrementaron las camas para pacientes severos en la mayoría de los hospitales nacionales. Sin embargo, en el Hospital Temporal Parque de la Industria, a pesar de que se incrementó el número de camas, nunca alcanzaron las 3,000 ofrecidas por el presidente Giammattei.

Gráfica 4. Vacunas contra la COVID-19, según modalidad de adquisición, marca y distribución porcentual



Nota: se incluyen datos a septiembre de 2021 con: 500,000 primeras dosis de Sputnik V, 700,000 segundas dosis de Sptunik V, 169,650 dosis de Pfizer y 363,100 dosis de AstraZeneca.

Fuente: Icefi, con datos del Laboratorio de Datos GT y actualización propia.

ejecución del convenio con el gobierno ruso, el convenio fue modificado a finales de julio, reduciendo a 8 millones de dosis la entrega en 2021.

Al 1 de noviembre de 2021, las autoridades del MSPAS reportan que más de 5.3 millones de personas se han vacunado con la primera dosis, y 3.3 millones con esquema completo, con un total de 8.6 millones de dosis administradas.¹² Pese a este esfuerzo, la situación sigue siendo crítica, ya que tomando en cuenta la proyección de población a 2021, tan solo se ha logrado vacunar a aproximadamente el 21.8% de la población mayor de 18 años con el esquema completo, y si se toma en consideración a la niñez y adolescencia, solo se ha logrado vacunar a 13.4% de la población total. Además de la insuficiencia, existen disparidades en la aplicación de las vacunas, ya que falta vacunar al 53% de los mayores de 70 años con al menos una dosis. La mayor parte de la vacunación se concentra en el departamento de Guatemala, con el 52% de su población mayor de 18 años con al menos una dosis, mientras que Petén, Sololá, Totonicapán y Alta Verapaz, son los departamentos más rezagados, con menos del 20% de su población adulta vacunada.

2.2.4. Desnutrición crónica infantil

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2021),¹³ la prevalencia de la subalimentación alcanzó 9.9% en la población mundial durante 2020, mayor al 8.4% de 2019. Es decir, alrededor de 768 millones de personas padecieron hambre, de las cuales al

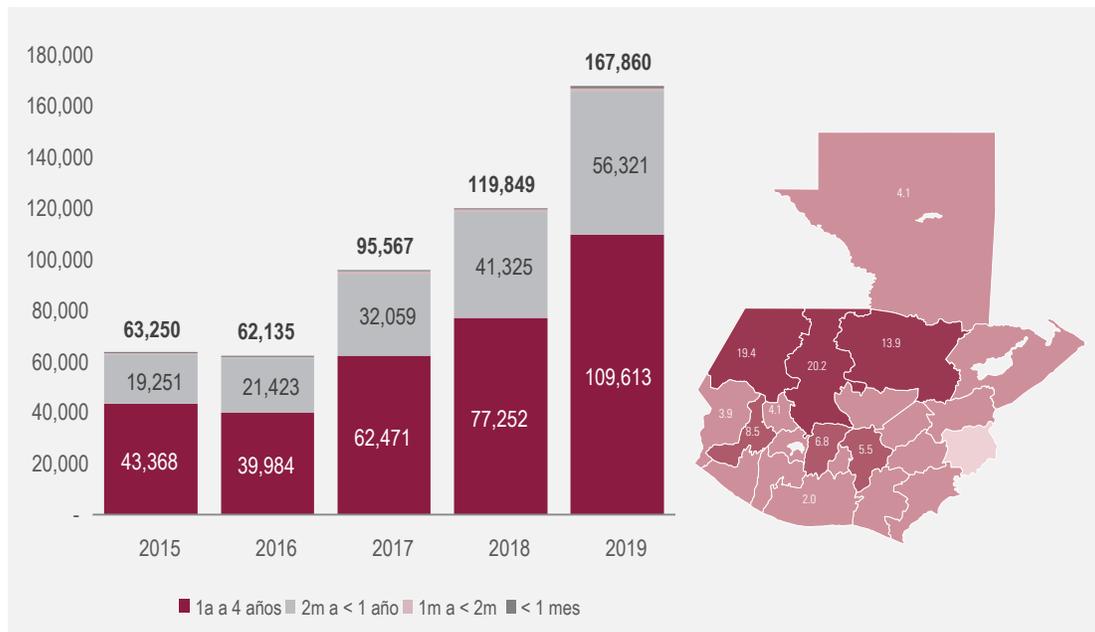
¹² Véase <https://twitter.com/MinSaludGuate/status/1455347231603757060/photo/1>

¹³ Ver el informe *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021* (FAO, 2021), disponible en <http://www.fao.org/3/cb5409es/cb5409es.pdf>

menos 60 millones son de América Latina y el Caribe. Además, la FAO estimó que durante 2020 el 22% de las y los niños menores de 5 años, es decir alrededor de 149.2 millones a nivel mundial, padeció retraso en el crecimiento para su edad, lo que se conoce como desnutrición crónica infantil (DCI).

Para Guatemala y el resto del mundo, la pandemia de la COVID-19 ha representado un reto sanitario considerable para los gobiernos y los sistemas de salud. Como agravante para el país, persisten otros retos para mejorar la atención en salud de miles de niños y niñas que actualmente se encuentran en riesgo de seguridad alimentaria y nutricional (SAN). A pesar de que el Gobierno actual promocionó su estrategia en *La Gran Cruzada por la Desnutrición*, aún no ha generado resultados ni avances en alcanzar su meta de reducción de 7 puntos porcentuales de la tasa de DCI de 46.5 de cada 100 niños menores de 5 años, según la última medición de la *Encuesta de Salud Materno Infantil (2014/2015)*. Es decir, según esa estrategia gubernamental, Guatemala debería lograr cuanto antes reducir la DCI a 39.5 por cada 100 niños menores de 5 años. Esta meta debería ser una prioridad para el Gobierno, no solo por el hecho de que Guatemala se encuentra entre los países a nivel mundial con la mayor tasa de DCI, sino además porque es parte del compromiso de alcanzar las metas del ODS 2, Hambre Cero, aún más difícil de lograr en las condiciones actuales deterioradas por la crisis sanitaria de la pandemia.

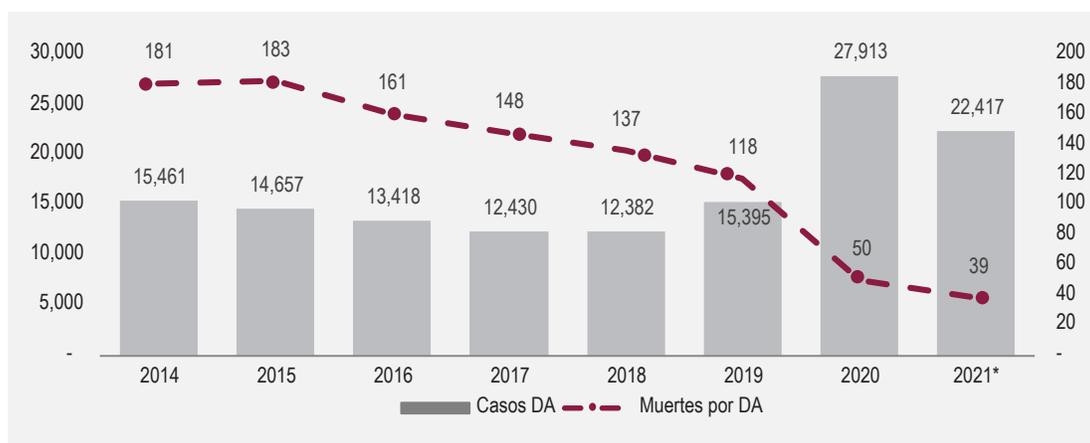
Gráfica 5. Casos de morbilidad por desnutrición crónica en niños menores de 5 años 2012 - 2019, por rangos de edad, y mapa de casos de morbilidad por desnutrición crónica en niños menores de 5 años, por departamento en 2019



Fuente: Icefi, con información obtenida de Sistema de Información Gerencial de Salud del MSPAS.

Según las cifras más recientes sobre casos de DCI recopiladas por el Sistema de Información Gerencial de Salud (Sigsa) del MSPAS, muestran que en Guatemala los casos de desnutrición crónica en menores de 5 años registrados a nivel nacional pasaron de 63,250 casos en 2015 a 167,860 casos en 2019, es decir un incremento de 165.4% en 4 años. De estos casos, en promedio, el 65.6% se presenta en niñas y niños de entre 1 año y menores de 5 años, mientras que un 33.3% de los casos se manifiesta en niñez mayor a los 2 meses y menor al año. A nivel departamental, las cifras de 2019 muestran que Quiché es el departamento en donde se registran más casos a nivel nacional, con el 20.2% del total, seguido por Huehuetenango (19.4%), Alta Verapaz (13.9%), Quetzaltenango (8.5%) y Chimaltenango (6.8%). Estos datos muestran que la DCI se manifiesta en mayor proporción en las áreas rurales del país, donde históricamente se ha concentrado más la pobreza y en donde la población es mayoritariamente indígena.

Gráfica 6. Casos registrados y mortalidad por desnutrición aguda en menores de 5 años 2014 - 2020 (cierres) y a septiembre 2021



*Registros de la semana epidemiológica 37, al 18 de septiembre.

Fuente: Icefi, con datos obtenidos de Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala (Sesan).

Según los datos de los boletines de *Situación epidemiológica de la Desnutrición Aguda* de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan), en 2020 se registraron 27,913 casos de desnutrición aguda (DA) en menores de 5 años, con un incremento del 81.3% respecto a los 15,395 casos registrados en 2019. La mayor proporción de casos de DA ocurren en menores de entre 2 a 24 meses. Durante 2020 lamentablemente 50 menores fallecieron por causas relacionadas a la DA, mientras que las cifras actualizadas a la semana epidemiológica 41 de 2021 registran 44 menores que han fallecido por DA,¹⁴ lo que significa que el hambre condicionó la muerte de niños que, de haberles otorgado las intervenciones para garantizar su SAN, podrían haber sido evitadas.

En total, desde 2014 hasta lo que se lleva de recuento en 2021, un total de 1,017 menores de 5 años han fallecido por causas relacionadas a la DA y 134,073 casos se han registrado con DA en estos últimos 7 años. Es urgente que el Gobierno atienda esta situación y se destinen los recursos que aseguren la SAN en toda la niñez guatemalteca, abordando no solo las intervenciones directas que previenen la DA

¹⁴ Véase <http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/situacion-san/>.

y DCI, sino además se atiendan las causas subyacentes que condicionan a miles de familias al riesgo de padecer hambre, como la desigualdad de ingresos y la pobreza.

2.3. Contexto económico

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha pronosticado en su más reciente revisión de las proyecciones económicas (octubre 2021), que el mundo crecerá en 2021 a una tasa de 5.9%, reduciéndose a 4.9% en 2022. Estima que el crecimiento económico de América Latina y el Caribe será de 6.3% en 2021 y 3.0% en 2022; mientras Guatemala cerrará el 2021 con un crecimiento de 5.5% y, en 2022, con un 4.5%.¹⁵ El FMI (2021) reconoce que «la recuperación mundial continúa, pero ha perdido ímpetu y la incertidumbre ha aumentado». Asimismo, expone factores críticos que están determinando la actividad económica de cada país, entre las que destacan dos: la vacunación y las políticas fiscales.

Tabla 3. Regiones y países: estimaciones de crecimiento económico 2021-2022. Variación porcentual

Región / País	2020	Proyección 2021	Proyección 2022
Producto mundial	-3.5	5.7	4.7
Economías avanzadas	-4.6	5.2	4.5
Estados Unidos	-3.4	6.0	5.2
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	-1.9	6.5	5.0
China	2.3	8.0	5.6
América Latina y el Caribe	-7.0	6.3	3.0
Centroamérica	-7.1	6.7	4.1
Guatemala	-1.5	5.5	4.5

Fuente: Icefi, con base en FMI (2021). World Economic Outlook, Octubre. p. 5.

El acceso a las vacunas y el proceso de vacunación constituyen los principales motivos de divergencia en la recuperación económica mundial. Mientras las economías más desarrolladas han tenido acceso irrestricto a las vacunas, la resistencia a la vacunación ha sido el mayor obstáculo que enfrentar, por lo que solo el 58% de la población en estos países está completamente vacunada contra la COVID-19. En contraste, en economías denominadas por el FMI, «de mercados emergentes», entre las que se incluye a Guatemala, en donde tan solo se ha logrado vacunar a aproximadamente el 21.8% de la población mayor de 18 años con el esquema completo. Se supone que en la mayoría de los países habrá disponibilidad general de vacunas hasta finales de 2022, pero el FMI advierte que la todavía amplia circulación del virus, en especial en sociedades con tasas bajas de vacunación, crea riesgos para la recuperación de la salud y la economía en el mundo entero.

¹⁵ FMI (2021). Perspectivas de la economía mundial: la recuperación en tiempos de pandemia. Preocupaciones sanitarias, trastornos del suministro y presiones de precios. Octubre. Disponible en <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>.

Las políticas de atención a la crisis, en particular las medidas fiscales, están relacionadas con las disparidades en la velocidad de recuperación económica. Las economías más avanzadas han utilizado en 2020 y 2021 medidas fiscales significativas que dinamizan la actividad económica, y lo continuarán haciendo en 2022. En muchos países desarrollados, entre los que se encuentran los EE. UU. y los de la Unión Europea, la política fiscal está siendo aprovechada para cambios estructurales al estimular inversiones a favor de la transición verde y la transformación digital. En contraste, desde 2021 las economías emergentes están recortando los estímulos fiscales que en 2020 apoyaron hogares y empresas.

Seis elementos se identifican, entre otros, como factores de riesgo que aumentan la incertidumbre y afectan negativamente el contexto económico actual y de los próximos meses. En primer término, la inflación que refleja el descalce continuo entre la oferta y la demanda de bienes, fenómeno producido desde el inicio de la pandemia y que ha tomado relevancia ante la recuperación del dinamismo económico, lo que continúa provocando cuellos de botella en el suministro de insumos. A esto se añaden trastornos temporales como el cierre del canal de Suez y las restricciones en puertos de la República Popular de China ante brotes de la COVID-19. Asimismo, el alza de precios de alimentos y materias primas, incluido el petróleo, y la depreciación del tipo de cambio en algunos países, están provocando una mayor inflación. Segundo, la aparición de nuevas variantes de la COVID-19 más transmisibles y letales que podrían aumentar la propagación y la intensidad de la pandemia, afectando la actividad económica y reforzando las actuales asimetrías entre la oferta y la demanda.

Tercero, mayor agitación social, cuyas causas varían entre países, girando en torno a la frustración por la respuesta gubernamental inadecuada a la pandemia, el lento crecimiento del empleo y el incremento de precios de los alimentos. Cuarto, se destaca los choques climáticos que, en el contexto de la pandemia podrían aumentar las presiones migratorias y financieras en los Estados, así como mayores cargas sanitarias. Quinto, el aumento de la extensión y daño de los ciberataques a infraestructuras críticas podría convertirse en un obstáculo importante para la recuperación al afectar el teletrabajo y la automatización de la producción. Finalmente, los riesgos geopolíticos se mantienen elevados, principalmente la escalada de las tensiones comerciales y tecnológicas entre la República Popular de China y los EE. UU. podrían afectar las inversiones, la producción y el comercio global.

En Guatemala, las proyecciones más recientes del banco central estiman que 2021 cerrará con un crecimiento económico de entre 4.0 y 6.0%, como resultado de la mejora en las perspectivas económicas globales, en especial de los principales socios comerciales entre los que se incluye EE. UU., y a las condiciones económicas internas. Para 2022, el Banco de Guatemala (Banguat) prevé que se mantenga el impulso que inició en la segunda mitad de 2020, por lo que el PIB estaría registrando un crecimiento de entre 3.5% y 5.5%. Los principales factores que explican este crecimiento son el crecimiento del gasto privado destinado al consumo final, variable fuertemente influida por el flujo extraordinariamente alto de remesas familiares, el aumento de la formación bruta de capital fijo y la demanda externa. Se espera que estas variables tengan incrementos, respectivamente, de 4.4%, 5.6% y 5.5%. Se estima que el gasto de consumo final del Gobierno tenga una variación de 2.3%, muy por detrás del 3.4% previsto para 2021 (Banguat, 2021).¹⁶

¹⁶ Banguat (2021). Informe de Política Monetaria a junio de 2021. Agosto. Disponible en https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/informe_pol_mon_jun2021.pdf

De acuerdo con el Banguat, en 2022 todas las actividades económicas tendrán crecimientos positivos, aunque moderados. Se estima que el Comercio y reparación de vehículos, las Industrias manufactureras, la agricultura y actividades inmobiliarias, las cuatro actividades que representan cerca del 50.0% del PIB, tendrán una variación interanual de entre 2.8 y 4.9%.

Tabla 4. Guatemala: producto interno bruto por ramas de actividad. Tasas de variación interanual proyectadas para 2022

Rama de actividad económica	2022	
	Peso relativo en el PIB	Tasa de variación interanual
Comercio y reparación de vehículos	18.3	4.9
Industrias manufactureras	14.3	4.1
Agricultura	9.7	2.8
Actividades inmobiliarias	9.2	4.2
Información y comunicaciones	4.8	4.1
Construcción	4.4	4.7
Actividades financieras y de seguros	4.2	5.2
Administración pública y defensa	3.9	3.0
Otras actividades de servicios	3.7	5.9
Enseñanza	3.6	1.3
Actividades de servicios administrativos	3.5	3.9
Suministro de electricidad y agua	2.9	5.0
Actividades de alojamiento y de servicios de comidas	2.7	11.6
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2.5	4.6
Actividades de atención de la salud humana	2.5	4.3
Transporte y almacenamiento	2.4	5.6
Exploración de minas y canteras	1.0	35.7

Fuente: Icefi, con base en estimaciones del Banguat.

En cuanto al comercio exterior, las proyecciones del Banguat, revisadas en agosto 2021, apuntan a que el valor FOB¹⁷ de las exportaciones cerrará 2021 con un aumento interanual de entre 10.5 y 13.5%, mientras en 2022 el aumento esperado será de entre 6.0 y 7.5%. Las autoridades monetarias esperan que el ritmo de crecimiento del valor de las importaciones oscile entre 18.5 y 21.5% en 2021 y, en 2022, estiman tan solo un aumento de entre 6.0 y 9.0%. En cuanto a las remesas familiares, las estimaciones oficiales más recientes revelan que cerrarán 2021 con un incremento interanual de entre 21.0 y 24.0%, si bien al 12 de agosto el aumento interanual rondaba el 40.0%. Para 2022 se espera que las remesas familiares alcancen los USD \$15,420.1 millones y registren un aumento de entre 9.5 y 12.5% con respecto a 2021, manteniéndose como el mayor flujo de recursos provenientes del exterior, por encima de las exportaciones, la inversión extranjera directa, los préstamos externos o el turismo.

¹⁷ *Free on board*, valor de las exportaciones sin considerar el costo del seguro y del flete.

El comportamiento de la inflación interanual en 2021 está relacionado, por una parte, con el efecto de comparación con 2020, año en el que registró una inflación baja debido al inicio de la pandemia. Por otra parte, en 2021 se han registrado algunos choques en la oferta de ciertas divisiones de gasto incluidas en el Índice de Precios al Consumidor, afectadas principalmente por el incremento en el precio del petróleo y sus derivados, así como por el aumento en el precio de productos agrícolas. El Banguat anticipa que al finalizar 2021, la inflación interanual será de 4.5% y al final de 2022 esté en torno del 4.0%, en ambos casos, dentro de los límites establecidos.

Tabla 5. Guatemala: principales variables macroeconómicas, 2019-2022

Variable	2019	2020	2021 ^{py*}		2022 ^{py}	
			Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Producto interno bruto real (variación interanual)	3.9 ^{p**}	-1.5 ^p	4.0	6.0	3.5	5.5
Producto interno bruto nominal (variación interanual)	7.7 ^p	1.1 ^p	7.7	9.7	6.8	8.8
Inflación total (variación interanual)	3.4	4.8	4.5		4.0	
Exportaciones FOB (variación interanual)	1.8	3.1	10.5	13.5	6.0	9.0
Importaciones CIF (variación interanual)	1.1	-8.4	18.5	21.5	6.0	9.0
Remesas familiares (variación interanual)	13.1	7.9	21.0	24.0	9.5	12.5
Remesas familiares (en millardos de USD)	10.5	11.3	13.9		15.4	

**p/cifras preliminares; *py/ proyecciones

Fuente: Icefi, con base en estadísticas y estimaciones del Banguat.

2.4. Contexto fiscal y los problemas de opacidad fiscal en 2021

El análisis del contexto fiscal se dificulta por varios problemas de opacidad en 2021. Las dificultades están asociadas al hecho de que, en dos años consecutivos, en 2019 y en 2020, el Congreso de la República no aprobó el proyecto de presupuesto propuesto por el Ejecutivo. Así, en 2021 se está ejecutando el presupuesto vigente al final de 2020, que a su vez es el presupuesto aprobado y formulado en 2018 para ser ejecutado según la realidad de 2019,¹⁸ más las ampliaciones y modificaciones presupuestarias aprobadas en 2020 por el Congreso de la República para enfrentar el impacto de la pandemia.¹⁹

¹⁸ Decreto del Congreso de la República No. 25-2018, *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019*. Disponible en https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13488#gsc.tab=0

¹⁹ Para un análisis detallado, véase la nota de coyuntura del Icefi No. 4-2020, *Guatemala: seguimiento a la ejecución presupuestaria, con énfasis en los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del covid-19*, disponible en <https://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-al-31-de-julio>

Esta situación implicó anomalías como que al inicio de 2021 permaneciera vigente la asignación de gasto para que en 2019 el Tribunal Supremo Electoral (TSE) realizara las elecciones generales, o asignaciones de gasto y fuentes de financiamiento aprobadas por el Congreso de la República para ser ejecutadas exclusivamente en 2020. Dentro de estas últimas, destaca la colocación de bonos del Tesoro en el Banguat por Q11.0 millardos, que el Congreso de la República aprobó por una única vez y con mayoría calificada como excepción a la prohibición establecida en el artículo 133 de la Constitución Política de la República,²⁰ con la cual en 2020 se financiaron programas como *Bono Familia a cargo del Mides*, el *Fondo de Protección al Empleo* en el Ministerio de Economía (Mineco), el *Fondo de Crédito para Capital de Trabajo* en el Crédito Hipotecario Nacional (CHN), y el *Subsidio a la Energía Eléctrica* en el Instituto Nacional de Electrificación (Inde).

El Icefi ha advertido que la vigencia en 2021 de estas asignaciones de gasto y sus fuentes de financiamiento, exclusivas para ser ejecutadas en 2020, constituyen un problema de opacidad fiscal que distorsionan los análisis y generan comparaciones confusas o ficticias, y que el Congreso de la República debió suprimir reduciendo el techo presupuestario global. El techo presupuestario global vigente en 2021 continúa siendo Q107.5 millardos, pero el propio Gobierno ha reconocido que pese a que ese es el presupuesto legal, el presupuesto operativo o que en realidad considera ejecutable en 2021 es de Q94.0 millardos, ya que del techo legal vigente, Q11.2 millardos carecen de fuente de financiamiento (principalmente los Q11.0 millardos de bonos colocados en 2020 en el Banguat por excepción por vez única a la prohibición del artículo 133 constitucional), y Q2.2 millardos que el Ejecutivo considera fondos en previsión. El Icefi ha señalado que la Constitución Política de la República ordena la unidad presupuestaria,²¹ por lo que considerar dos presupuestos, uno legal y otro operativo, no solo es fiscalmente opaco y engañoso, sino además posiblemente inconstitucional.

En junio de 2021, mediante el Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 3-2021, el Ejecutivo realizó una readecuación presupuestaria que resolvió parcialmente el problema. Debido a que la Constitución Política de la República establece que modificar el techo presupuestario global es una facultad exclusiva del Congreso de la República, la *Ley Orgánica del Presupuesto* faculta al Ejecutivo a realizar modificaciones presupuestarias mediante acuerdos gubernativos de presupuesto, acuerdos ministeriales o resoluciones internas, que se limitan a modificar los techos presupuestarios institucionales, de los programas, categorías, proyectos o cambios de fuentes de financiamiento, toda vez no impliquen endeudamiento público adicional o modificaciones a la legislación tributaria y no modifiquen el techo presupuestario global.²²

De esta forma, la readecuación operada en junio de 2021 por el Ejecutivo logró ajustar a la realidad operativa la mayoría del presupuesto de egresos. Con excepción de la entidad Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (OEACTION), corrigió los techos presupuestarios institucionales y en toda su estructura programática. Pero al mantener invariable el techo presupuestario en Q107.5 millardos, creó dentro del presupuesto de las OEACTION una asignación inmovilizada por Q11.2 millardos y otra en previsión por Q2.2

²⁰ Artículo 7 del Decreto del Congreso de la República No. 13-2020, *Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el Covid-19*. Disponible en https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13518

²¹ El segundo párrafo del artículo 237 de la Constitución Política de la República establece que «La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática».

²² Artículo 32 del Decreto del Congreso de la República No. 101-97, *Ley Orgánica del Presupuesto*.

millardos, esta última con un muy cuestionable fondo discrecional de Q1.9 millardos.²³ Así, con excepción de las OEACT, las asignaciones de gasto por entidad en el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2021 permiten comparaciones técnicamente válidas con las asignaciones de gasto recomendadas por el Ejecutivo en el proyecto de presupuesto para 2022.

Sin embargo, el Icefi advierte que en todos los documentos presentados al Congreso por el Ejecutivo se compara el proyecto de presupuesto de egresos de 2022 con el presupuesto inicial de 2021 (identificado como el presupuesto aprobado para 2021), y no con el presupuesto de 2021 corregido por la readecuación presupuestaria operada en junio de 2021. Esta falencia induce a comparaciones confusas y técnicamente incorrectas, por lo que, con el propósito de subsanar este problema de opacidad fiscal, en este documento todo análisis del proyecto de presupuesto de egresos para 2022 se realiza al comparar con el presupuesto vigente, y no con el inicial (aprobado) de 2021. Se reitera que el caso de las OEACT es una excepción, ya que la comparación del proyecto de presupuesto para 2022 con el presupuesto vigente de 2021 resulta distorsionada, porque el presupuesto vigente de 2021 de las OEACT contiene las asignaciones inmovilizadas y en previsión. El Icefi ha insistido en que si el Congreso de la República hubiese modificado el presupuesto reduciendo el techo presupuestario a lo que el propio Gobierno ha indicado que es lo que en realidad ejecutará, estos problemas de opacidad fiscal se hubiesen corregido.

Ahora bien, la readecuación presupuestaria realizada en junio de 2021 es solo una solución parcial porque por un lado corrigió la mayoría del presupuesto de egresos, pero no el de ingresos. El techo global del presupuesto de ingresos legalmente vigente de Q107.5 millardos es ficticio, principalmente porque el endeudamiento público no corresponde con la realidad, mientras que la meta presupuestaria de recaudación tributaria vigente para 2021 también es ficticia, ya que como se ha explicado, fue calculada en 2018 para la realidad de 2019, no la de 2021, ambas anomalías que distorsionan severamente el análisis de la ejecución del presupuesto de ingresos en 2021.²⁴ Como se verá en la sección dedicada al proyecto de presupuesto de ingresos para 2022, estas anomalías además distorsionan severamente los análisis, generando comparaciones confusas y engañosas. **Para subsanar este otro problema de opacidad fiscal, en este documento todo análisis del proyecto de presupuesto de ingresos para 2022 se realiza al compararlo con estimaciones de cierre para 2021, no con el presupuesto de 2021 (vigente o inicial -aprobado-).**

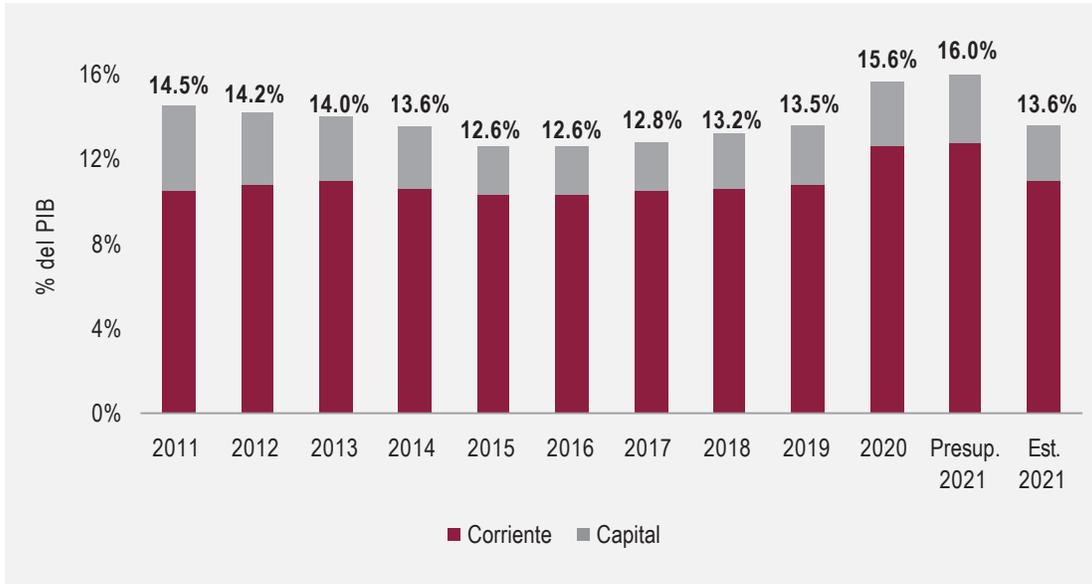
Entonces, con estas advertencias y salvedades técnicas, el gasto total²⁵ en el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2021 es de 16.0% del PIB, superior al gasto ejecutado en 2020 de 15.6% del PIB. El presupuesto vigente contrasta con la estimación de cierre elaborada por el Icefi de 13.6% del PIB, inferior al ejecutado en 2020. Al descartar del análisis el presupuesto vigente de 2021, el gasto ejecutado en 2020 ha sido el más alto del período 2011-2021, mientras que el cierre estimado para 2021 se ubica ligeramente por debajo del promedio para ese período (13.7% del PIB).

²³ Para un análisis detallado, véase la nota de coyuntura del Icefi No. 3-2021, *Guatemala: análisis de la readecuación presupuestaria 2021*, disponible en <https://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-analisis-de-la-readecuacion-presupuestaria-2021>

²⁴ Para un análisis detallado, véase la nota de coyuntura del Icefi No. 4-2021, *Guatemala: análisis de la ejecución presupuestaria al 31 de julio de 2021*, disponible en <https://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-al-31-de-julio>

²⁵ El techo presupuestario global de egresos incluye las amortizaciones de la deuda pública, en tanto que el gasto total desde la perspectiva financiera excluye esas amortizaciones. Véase el anexo.

Gráfica 7. Gasto público del Gobierno Central 2011 - 2021 como porcentajes del PIB

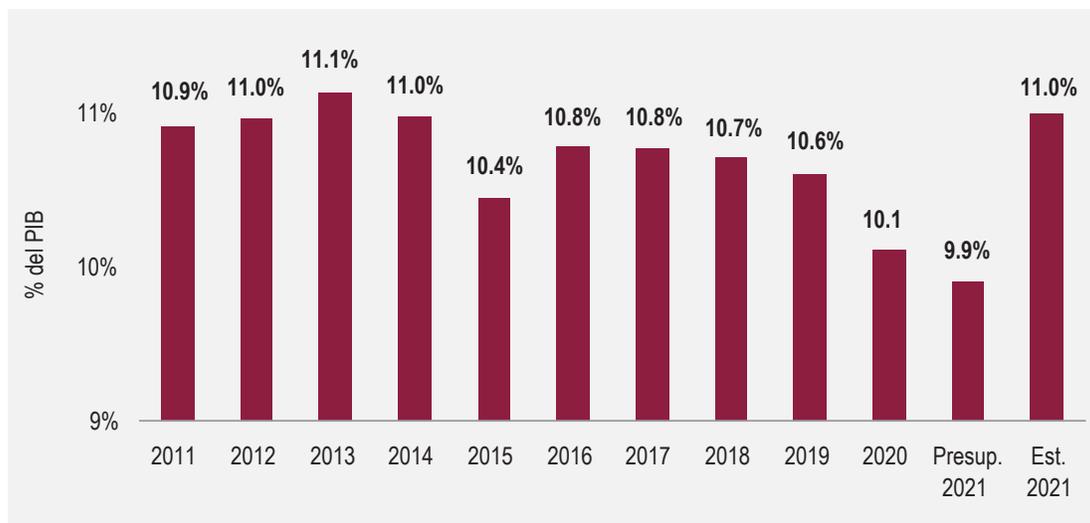


Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2021, el presupuesto es el vigente al 31 de agosto, mientras que la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi.

El Icefi estima que al cierre de 2021 el gasto corriente representará el 80.9% del total, mientras que el gasto de capital representará el 19.1% restante, prácticamente conservando la estructura observada durante el período 2011-2021, con el 79.4% de gasto corriente y 20.6% de gasto de capital. El principal rubro de los gastos corrientes al cierre de 2021 continuará siendo el de las remuneraciones con 40.7% del total, seguido de las transferencias corrientes con 21.0%, la adquisición de bienes y servicios con 15.7%, el pago de intereses y comisiones de la deuda pública con 14.9% y las prestaciones a la seguridad social con el 7.4%, estos rubros representan el 99.8% de los gastos corrientes. Las transferencias representarán el 74.6% de los gastos de capital, y destacan las transferencias a las municipalidades y los consejos departamentales de desarrollo (Codede) para la inversión pública en infraestructura a nivel local, seguidas por la inversión real directa realizada por las entidades de la administración central con el 25.4% del total, principalmente las asignaciones al CIV, y por la inversión financiera con el 0.1%, notablemente menor a la ejecutada en 2020, vinculada con los programas de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia. Estos datos muestran que en 2021 la estructura del gasto retorna a las condiciones previas a la pandemia, conforme el Gobierno ha desmantelado los programas de asistencia y emergencia implementados en 2020.

La distorsión que causa el presupuesto vigente de 2021 para los ingresos tributarios es en sentido contrario a la del gasto, ya que, como ya se ha explicado, la meta de recaudación contenida en el presupuesto fue calculada en 2018 para la realidad de 2019. Con base a la recaudación observada al 31 de agosto de 2021, el Icefi estima que la carga tributaria cerrará el año en 11.0%, resultado de varios factores, donde destaca la recuperación del crecimiento económico y el incremento de los precios internacionales de los combustibles derivados del petróleo, que se verá reflejado en los impuestos sobre las importaciones de esos productos, principalmente el impuesto al valor agregado (IVA) y los derechos arancelarios. El Icefi

Gráfica 8. Carga Tributaria del Gobierno Central 2011-2021



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2021, el presupuesto es el vigente al 31 de agosto, mientras que la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi.

estima que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) superará la meta de recaudación de 2021 principalmente por estas razones, y no por acciones administrativas y de combate a la evasión, el contrabando, la defraudación aduanera y otras formas de fraude tributario.

La tabla 6 muestra cuán desactualizada se encuentra la meta de recaudación contenida en el presupuesto vigente de 2021, ya que el cierre estimado por el Icefi muestra que la meta podría superarse al final del año en 10.8%. Por otro lado, también muestra que la recaudación al final de 2021 podría crecer 17.7%, mucho más aceleradamente que el PIB nominal (7.7%). Sin embargo, es claro que los impuestos que están creciendo más aceleradamente son los aplicados al comercio exterior, con un crecimiento interanual estimado de 25.1%, lo cual se debe en parte a la inflación importada, asociada al incremento de los precios internacionales de los combustibles derivados del petróleo. El crecimiento acelerado de los impuestos internos con 14.9%, casi duplicando el crecimiento del PIB nominal de 7.7%, sugiere que existen factores adicionales a la recuperación del crecimiento económico, por lo que no se descartan acciones administrativas exitosas realizadas por la SAT. En todo caso, la administración tributaria debe presentar públicamente el detalle de sus acciones administrativas implementadas en 2021 y evaluar su impacto en el crecimiento de la recaudación, y su sostenibilidad en 2022.

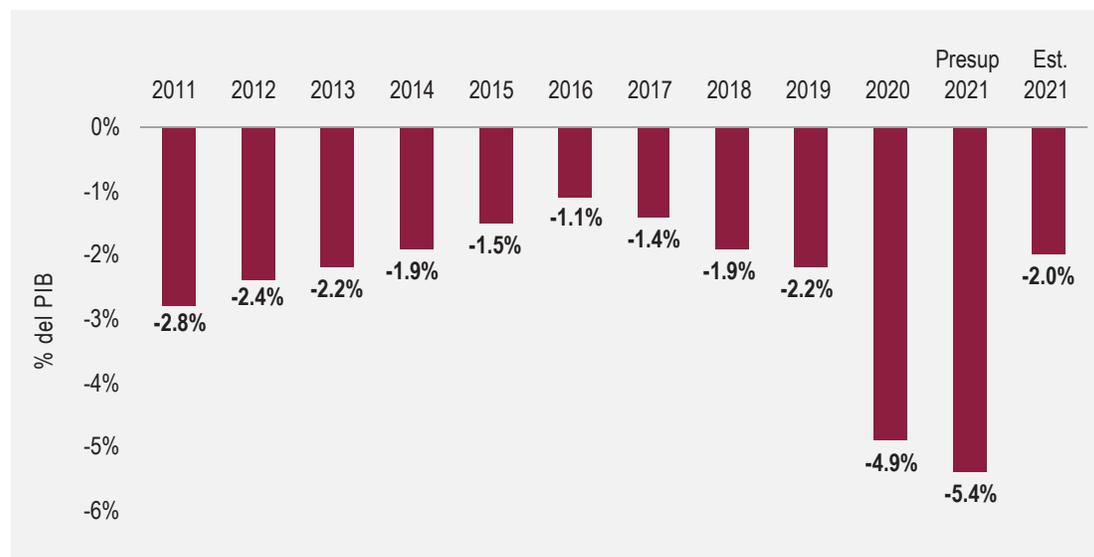
De nuevo, el presupuesto vigente de 2021 genera distorsiones significativas en el análisis, toda vez considera un déficit fiscal de 5.4% del PIB, mientras que el Icefi estima un cierre en 2.0% del PIB. Al aislar esta distorsión, este déficit fiscal estimado para el cierre de 2021 es comparable con los registrados previo a la pandemia, y se ubicaría muy cercano al promedio de 2.2% del PIB para el período 2011-2021. Esta reducción estimada por el Icefi en el déficit fiscal en 2021 se explica por el incremento en la carga tributaria, muy por encima de la meta en el presupuesto vigente, y un gasto público inferior al ejecutado en 2020 y al presupuesto vigente (véase la gráfica 7).

Tabla 6. Ingresos tributarios: recaudación 2020, cierre estimado y meta 2021. Millones de quetzales

Descripción	2020	2021		Variaciones			
	Recaudado	Meta = presupuesto	Cierre estimado	Absolutas		Relativas	
				2021CE-2020	2021CE-2021 P	2021CE/2020	2021CE/2021P
Impuestos internos	43,704.1	45,566.1	50,203.7	6,499.6	4,637.6	14.9%	10.2%
Imp. comercio exterior	16,575.3	18,461.6	20,736.6	4,161.3	2,275.0	25.1%	12.3%
Impuestos directos	21,951.2	21,894.8	25,443.5	3,492.3	3,548.7	15.9%	16.2%
Impuestos indirectos	38,328.2	42,132.9	45,496.8	7,168.6	3,363.9	18.7%	8.0%
Recaudación Neta	60,279.4	64,027.7	70,940.3	10,660.9	6,912.6	17.7%	10.8%
Carga tributaria	10.1%	9.9%	11.0%	0.9%	1.1%	9.3%	10.8%
PIB Nominal	599,235.8	645,421.8				7.7%	

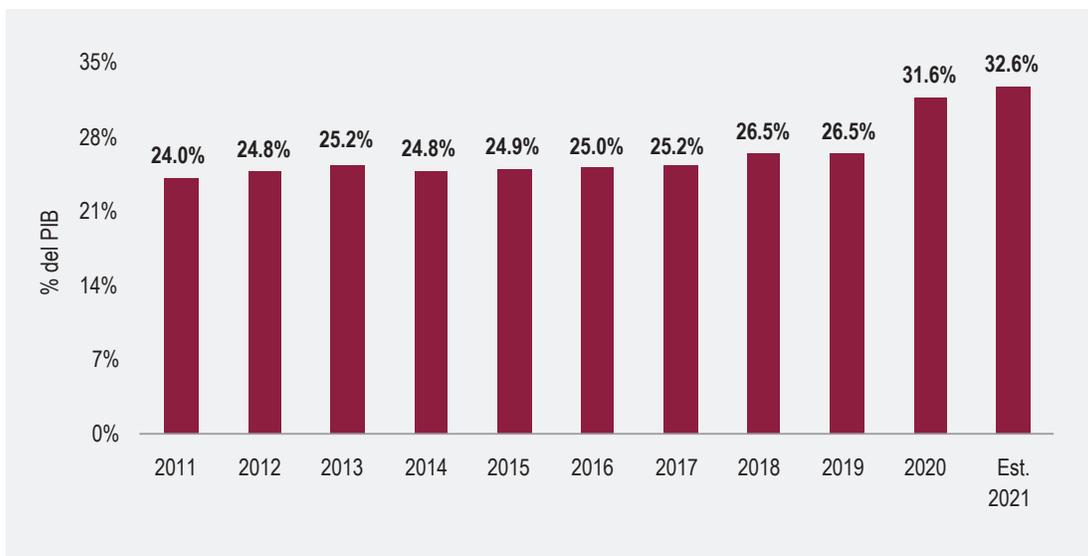
Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2021, el presupuesto es el vigente al 31 de agosto, mientras que la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi.

Gráfica 9. Déficit fiscal del Gobierno Central 2011-2021. Porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2021, el presupuesto es el vigente al 31 de agosto, mientras que la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi.

Gráfica 10. Saldo de la deuda pública del Gobierno Central 2011-2021. Porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2021, la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi.

Sin embargo, pese a la reducción estimada del déficit fiscal para el cierre de 2021, el Icefi no prevé una reducción en el saldo de la deuda pública, con implicaciones negativas en términos de sostenibilidad fiscal. De hecho, estima que al final del año el saldo de la deuda pública será 1% del PIB mayor al registrado al final de 2020, un crecimiento que, aunque menor al salto de 2019 a 2020 asociado al financiamiento de emergencia para los programas de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia, es muy superior al crecimiento promedio de 0.3% del PIB durante el período 2011-2019, durante el cual, incluso en 2014, se registró una disminución de 0.4% del PIB.

La tabla 7 muestra que, efectivamente, pese al incremento en los ingresos y una reducción en el gasto, en 2021 el Gobierno cerrará el ejercicio fiscal habiendo contratado deuda bonificada de por lo menos Q21.1 millardos, Q13.4 millardos colocados en el mercado interno de capitales, más alrededor de Q7.7 millardos correspondientes al eurobono de USD \$1.0 millardo colocado el 30 de septiembre en el mercado internacional. Sin embargo, esta deuda bonificada no se verá reflejada en el déficit fiscal que el Icefi estima será de alrededor de Q12.7 millardos, ya que se estima que esas colocaciones de bonos financiarán las amortizaciones de préstamos externos de Q3.0 millardos e incrementarían los depósitos del Gobierno en el Banguat en alrededor de Q5.7 millardos, los cuales como se verá más adelante, el Ejecutivo pretende destinar para financiar el gasto en 2022.

Esta política de crédito público, además de los riesgos en términos de sostenibilidad fiscal ya mencionados, evidencian desequilibrios serios en la combinación de fuentes de financiamiento del déficit fiscal. El déficit fiscal de 2021 estaría siendo más que cubierto por colocaciones de bonos en el mercado doméstico de capitales, a tasas de interés más altas, plazos más largos y otras condiciones relativamente desventajosas cuando se les compara con las condiciones generalmente concesionales de los préstamos

Tabla 7. Resumen de la situación financiera del Gobierno Central 2021, presupuesto vigente y cierre estimado. Millardos de quetzales

Concepto	Presupuesto Vigente	Cierre Estimado
Ingresos totales	68.5	74.8
Gastos totales	103.2	87.5
Déficit fiscal	-34.7	-12.7
Financiamiento	35.1	12.7
Externo	2.4	5.1
Desembolsos de préstamos	5.6	0.4
Amortizaciones de préstamos	3.1	3.0
Colocación externa de bonos		7.7
Interno	32.7	7.6
Colocación interna de bonos	30.0	13.4
Amortización política monetaria	0.7	
Uso de caja	3.4	-5.7

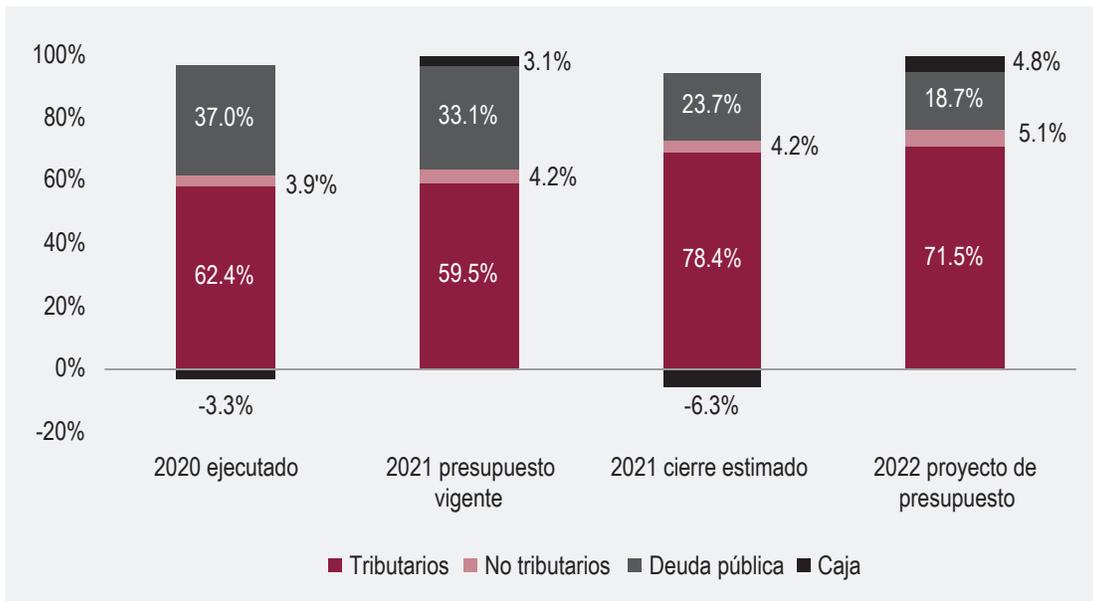
Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2021, el presupuesto es el vigente al 31 de agosto, mientras que la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi. Véase el anexo para más detalle.

con instituciones financieras internacionales (IFI) como el BM o el BID. Además, es preocupante que el flujo financiero con estas IFI es negativo (desembolsos de préstamos de solamente Q0.4 millardos versus amortizaciones de Q3.0 millardos), financiado con bonos del tesoro. Además, el Icefi considera que la colocación de bonos en 2021 para financiar gasto en 2022 (que en ese ejercicio fiscal formalmente sería un uso de caja), puede resultar fiscalmente opaca, especialmente cuando el Ejecutivo divulga mensajes sobre una reducción del endeudamiento público en 2022, donde que no gestionó préstamos externos nuevos, pero oculta estas colocaciones de deuda bonificada.

3. Análisis de las proyecciones de ingresos en el proyecto de presupuesto de 2022

El techo presupuestario global propuesto por el Ejecutivo para 2022 es de Q103,992.5 millones, equivalentes al 14.9% del PIB, 3.3% por debajo del presupuesto vigente en septiembre de 2021 y 14.9% arriba del cierre estimado por el Icefi para 2021. En el proyecto se propone que en 2022 el presupuesto se financie con Q74,368.0 millones (71.5%) de ingresos tributarios, Q5,262.6 millones (5.1%) de ingresos no tributarios, Q1.8 millones de ingresos de capital, Q19,414.6 millones (18.7%) con deuda pública y Q4,945.4 millones (4.8%) con saldos de caja. Destaca que el 4.8% del presupuesto se financiará con deuda bonificada colocada pero que no está financiando gasto en 2021, que según estimaciones de cierre del Icefi equivaldrá al 6.3% del techo presupuestario vigente al 30 en septiembre de 2021.

Gráfica 11. Estructura del presupuesto de ingresos 2020 - 2022



Fuente: Icefi, con datos oficiales.

Así, la deuda pública financió el 37.0% del techo presupuestario de egresos en 2020, cuya importancia en las fuentes de financiamiento del presupuesto se estima se reducirá a 23.7% en 2021, y el Ejecutivo recomendó un 18.7% para 2022. Esta disminución de la importancia de la deuda pública como fuente de financiamiento del presupuesto no está reflejándose en una reducción del saldo de la deuda pública, ya que los volúmenes de deuda bonificada contratados en 2020 y 2021 están excediendo el gasto efectivamente ejecutado, con lo cual se reflejan como saldos de caja para financiar ejercicios fiscales siguientes.

Tabla 8. Resumen del presupuesto de ingresos 2020 - 2022. Millones de quetzales

Concepto	2020	2021		2022	Variaciones absolutas	
	Ejecutado	Presupuesto Vigente	Estimación de Cierre (Icefi)	Proyecto de presupuesto	Proyecto 2022 - Vigente 2021	Proyecto 2022 - Cierre 2021
Ingresos corrientes	64,063.3	68,544.0	74,740.3	79,630.7	11,086.6	4,890.4
Ingresos de capital	2.3	3.4	23.2	1.8	-1.6	-21.4
Desembolsos de préstamos	4,179.2	5,558.7	422.2	2,451.5	-3,107.2	2,029.3
Colocación de bonos del Tesoro	31,526.7	30,047.9	21,055.1	16,963.1	-13,084.8	-4,092.0
Uso de recursos de caja	-3,146.0	3,367.4	-5,742.9	4,945.4	1,578.0	10,688.3
Techo presupuestario	96,625.5	107,521.5	90,497.9	103,992.5		

Fuente: Icefi, a partir de información oficial.

Tal como se apuntó en las secciones anteriores, los problemas de opacidad fiscal en 2021 distorsionan el análisis del presupuesto de ingresos recomendado para 2022. Cuando los documentos presentados por el Ejecutivo al Congreso comparan los desembolsos de préstamos recomendados para 2022 con los del presupuesto vigente de 2021 (ficticios) se obtiene una reducción de Q3,107.2 millones, sobre la cual el Ejecutivo ha divulgado que en 2022 se reducirá el financiamiento con préstamos externos, debido a que no se gestionaron operaciones nuevas de ese tipo.²⁶ Sin embargo, esta comparación se revierte cuando se compara el proyecto de presupuesto para 2022 con la estimación de cierre estimada por el Icefi (realista, con base a datos al 30 de septiembre de 2021), porque en realidad los desembolsos de préstamos externos que el Ejecutivo está previendo para 2022 superan en alrededor de Q2,029.3 millones a los Q422.2 millones que se estiman para el final de 2021.

Una situación igualmente confusa ocurre cuando se analizan las colocaciones netas de bonos del Tesoro. Cuando se comparan los Q16,963.1 millones previstos en el proyecto de presupuesto para 2022 con

²⁶ Por ejemplo, véase el minuto 22:20 en <https://www.facebook.com/quetemalagob/videos/408426007394072/>
También véase el minuto 15:40 en <https://www.youtube.com/watch?v=NnpN0JZgHEg>

los Q30,047.9 millones contemplados en el presupuesto vigente de 2021, aparentemente se reducirán Q13,084.8 millones. Sin embargo, como se ha explicado, el presupuesto vigente de 2021 es ficticio, porque incluye los Q11,000.0 millones que el Congreso de la República aprobó en 2020 como una excepción a la prohibición del artículo 133 constitucional, por una única vez y exclusivamente para ser ejecutados en 2020. Así, cuando se comparan los Q16,963.1 millones del proyecto de presupuesto para 2022 con los Q21,055.1 millones contemplados en el cierre estimado por el Icefi para 2021, la reducción es de solamente Q4,092.0 millones.

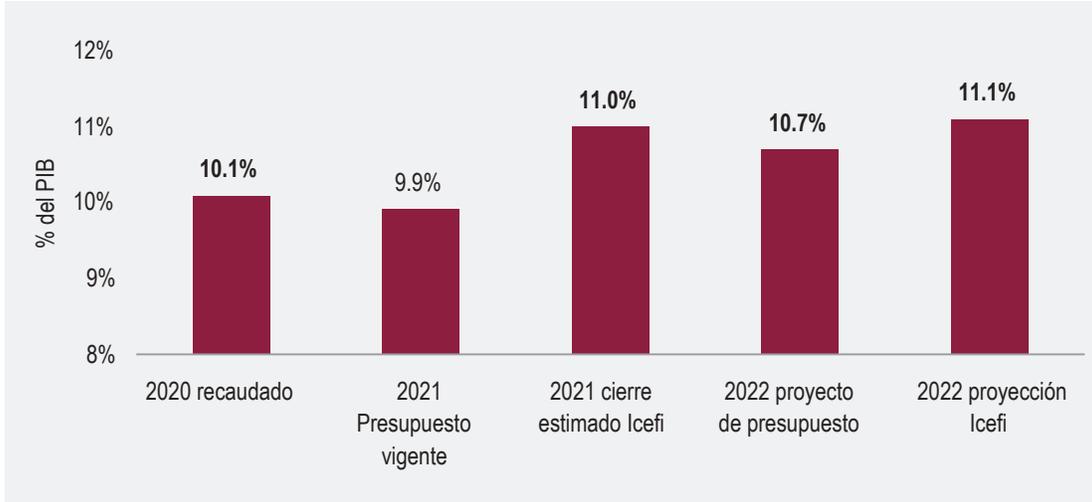
Como agravante adicional de opacidad fiscal, debe advertirse que no todos los recursos de la colocación de bonos del Tesoro en 2021 por Q21,055.1 millones están financiando gasto público, ya que como se ha advertido, por lo menos Q5,742.9 millones permanecerían depositados en el Banguat al cierre de 2021. El proyecto de presupuesto para 2022 considera un uso de recursos de caja de por lo menos Q4,945.4 millones, que corresponderían precisamente a los bonos del Tesoro colocados en 2021, pero que no financiaron gasto público en este ejercicio fiscal, pero sí financiarían gasto público (déficit fiscal) en 2022. Con ello, en realidad el financiamiento con bonos del Tesoro en 2022 sería de Q21,908.5 millones, resultantes de sumar los Q4,945.4 millones de recursos de caja provenientes de las colocaciones realizadas, pero no gastadas en 2021, más los Q16,963.1 millones a colocar en 2022. Según este análisis, en realidad, el gasto público (déficit fiscal) financiado con deuda bonificada en 2022 sería alrededor de Q853.5 millones (4.1%) superior al que se estima al cierre de 2021, y no una reducción como anuncia el Ejecutivo.

En el proyecto de presupuesto para 2022 los ingresos tributarios continúan siendo la principal fuente de financiamiento. La carga tributaria en la propuesta es de 10.7%, por encima del 9.9% del presupuesto vigente en septiembre de 2021, pero por debajo del 11.0% estimado por Icefi para el cierre de 2021. Esta proyección incluye Q1,250.0 millones (0.18% del PIB) que el Ejecutivo propone como recaudación adicional resultado de las medidas administrativas que la SAT implementará en 2022, por lo que el incremento esperado en la carga tributaria provendría tanto de la recuperación de la actividad económica como de estas medidas administrativas.

Con base en la recaudación observada a septiembre de 2021, el Icefi considera subestimada esta proyección de ingresos tributarios para 2022. Este carácter muy conservador en la proyección de ingresos tributarios incluso ha sido reconocido ya por las autoridades, las cuales discuten ya con la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda un ajuste al alza.²⁷ Con base en los últimos datos de recaudación observados en 2021, en un escenario pasivo, sin recaudación adicional por medidas administrativas el Icefi estima que los ingresos tributarios de 2022 podrían ubicarse en Q76,200.8 millones, que al adicionarle los Q1,250.0 millones, se obtiene una proyección en escenario activo de Q77,450.8 millones, equivalentes a una carga tributaria de 11.1%. Sin embargo, esta proyección es indicativa, toda vez las autoridades de la SAT han indicado que la recaudación de 2021, empleada como base de cálculo para proyectar la de 2022, incluye recaudación adicional resultado de ajustes y otras medidas de fiscalización, la cual no se replicará en 2022. Sin embargo, las autoridades no han detallado estos montos, por lo que en tanto no se conozcan, no es posible refinar esta proyección.

²⁷ Véase la audiencia pública en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, realizada el 28 de octubre de 2021. Disponible en línea en <https://www.youtube.com/watch?v=DqQ3f-o5k1c>

Gráfica 12. Carga tributaria 2020 - 2022



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales.

A lo anterior, se adiciona la subestimación en la proyección de recaudación para 2022 en algunos impuestos. Por ejemplo, en el impuesto sobre circulación de vehículos, la recaudación a septiembre de 2021 (Q956.1 millones) superaba la proyección en el proyecto de presupuesto para 2022 (Q887.2 millones), lo cual podría ser posible solo en el improbable caso de una reducción del parque vehicular o un nivel agudo de evasión e incumplimiento. La subestimación también resulta notoria en las proyecciones de recaudación para 2022 del impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto de solidaridad y en el impuesto al valor agregado (IVA), cuyos crecimientos estaría por debajo del crecimiento del PIB nominal de 7.8%, mientras que se proyecta un crecimiento de 6.5% para la recaudación de los impuestos al comercio exterior, por debajo del crecimiento de 7.4% del valor de las importaciones estimado por el Banguat.²⁸

²⁸ El gráfico 4 en la página 11 de la *Exposición General de Motivos* de la iniciativa de ley número de registro 5974, se consigna una estimación del valor CIF (*Cost, insurance and freight*, es decir, incluyendo seguro y flete) de las importaciones de USD \$19,476 millones para 2019, y una proyección de USD \$20,907.9 millones. La fuente indicada de estos datos es información proporcionada por el Banguat el 19 de agosto de 2021. La variación de estos dos valores es un crecimiento de 7.4%.

Tabla 9. Ingresos tributarios 2020 - 2022. Millones de quetzales y porcentajes

Impuestos	2020 Recaudado	2021 Cierre estimado Icefi	2022 Proyecto de Presupuesto	Variación 2021 / 2020	Variación 2022 / 2021
Internos	43,704.1	50,203.7	52,281.5	14.9%	4.1%
Al Comercio Exterior	16,575.3	20,736.6	22,086.5	25.1%	6.5%
Directos	21,951.2	25,443.5	26,895.9	15.9%	5.7%
Indirectos	38,328.2	45,496.8	47,472.1	18.7%	4.3%
Administrados por SAT	60,044.3	70,466.9	74,052.6	17.4%	5.1%
No Administrados por SAT	235.1	473.4	315.4	101.4%	-33.4%
Detalle por impuesto					
Sobre la renta	16,749.0	19,945.6	20,679.8	19.1%	3.7%
De solidaridad	5,067.4	5,299.6	5,355.6	4.6%	1.1%
Único sobre inmuebles	12.4	20.7	21.0	67.5%	1.4%
Otros directos	4.6	14.1	687.0	206.2%	4,772.3%
Al valor agregado	28,759.7	33,934.8	35,255.1	18.0%	3.9%
Sobre importaciones	14,087.9	17,580.6	18,773.0	24.8%	6.8%
Doméstico	14,671.8	16,354.2	16,482.1	11.5%	0.8%
Derechos arancelarios a la importación	2,487.4	3,156.0	3,313.5	26.9%	5.0%
Distribución de bebidas	895.4	1,012.7	1,039.6	13.1%	2.7%
Sobre tabacos	298.6	330.2	313.5	10.6%	-5.1%
Distribución petróleo y sus derivados	3,484.7	3,989.0	4,046.4	14.5%	1.4%
Distribución de cemento	147.2	159.3	180.0	8.2%	13.0%
Timbres fiscales y papel sellado	391.6	516.0	487.4	31.8%	-5.5%
Circulación de vehículos	903.0	943.0	887.2	4.4%	-5.9%
Primera matrícula	835.8	1,137.9	1,223.6	36.2%	7.5%
Otros indirectos	7.5	8.0	563.0	6.1%	6,937.5%
Regalías e hidrocarburos compartibles	117.8	163.5	152.6	38.8%	-6.7%
Sobre salida del país	117.2	309.9	162.8	164.3%	-47.5%
Recaudación neta	60,279.4	70,940.3	74,368.0	17.7%	4.8%
Carga tributaria	10.1%	11.0%	10.7%		
PIB Nominal	599,235.8	645,421.8	695,829.2	7.7%	7.8%

Fuente: Icefi, a partir de información oficial.

4. Análisis de las asignaciones de gasto público recomendadas en el proyecto de presupuesto 2022

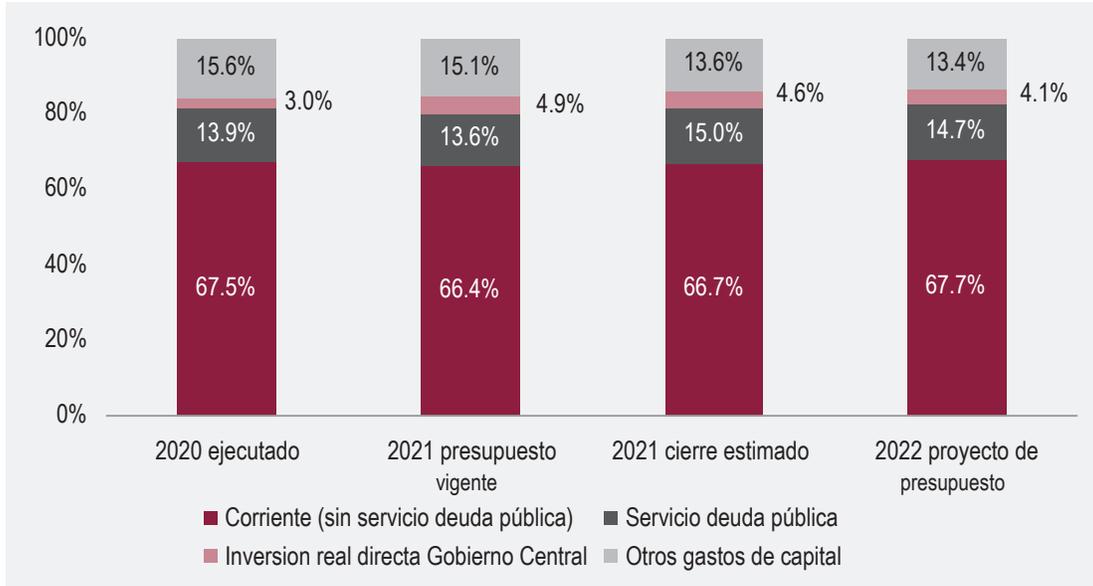
4.1. Análisis macrofiscal, por finalidad y por entidad

Del techo global de Q103,992.5 millones (14.9% del PIB), el proyecto de presupuesto propone asignar Q4,745.5 millones (4.6% del total) para amortizaciones de préstamos externos, por lo que el gasto total²⁹ propuesto es de Q99,247.0 millones (14.3% del PIB), 3.8% por debajo del presupuesto vigente a septiembre de 2021 y 13.5% arriba del cierre estimado por el Icefi para 2021.

El aspecto más relevante del análisis de la estructura del presupuesto de egresos es el incremento de la importancia presupuestaria del servicio de la deuda pública, integrada por el pago de intereses, comisiones y amortizaciones. El servicio de la deuda pública pasaría de Q13,427.8 millones en 2020 (13.9% del techo global) a un estimado de Q13,591.4 millones (15.0% del total) en 2021, y una asignación recomendada para 2022 de Q15,312.0 millones (14.7%). Una vez más, los datos del presupuesto vigente de 2021, empleado en los documentos presentados por el Ejecutivo, distorsionan el análisis. En contraste, para 2022 el Ejecutivo recomienda que la importancia presupuestaria de la inversión real directa ejecutada por el Gobierno Central caiga del 4.6% del total estimado (4.9% presupuestado) para 2021 a un 4.1% en 2022. Esta tendencia creciente del servicio de la deuda pública constituye un desvío de recursos, valiosos y escasos, que deberían asignarse a destinos prioritarios vinculados con atender a las necesidades de la población y el cumplimiento de referentes como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos.

²⁹ Véase la nota de pie de página 25 en este documento.

Gráfica 13. Estructura del presupuesto de egresos 2020 - 2022, por clasificación económica



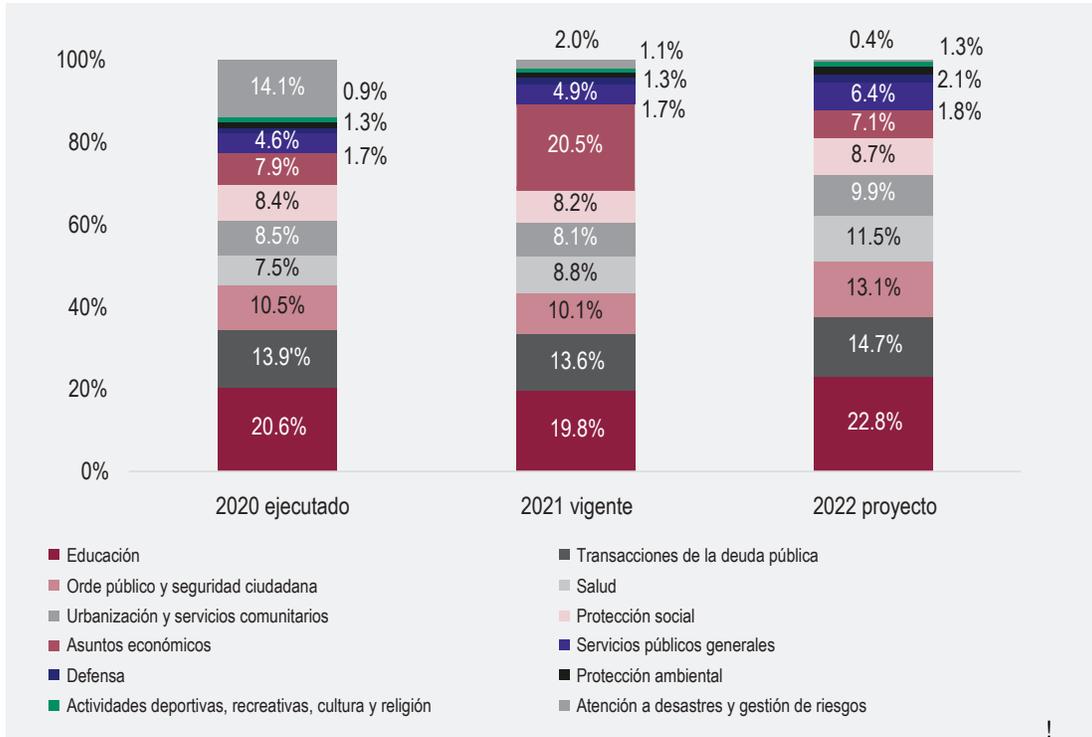
Fuente: Icefi, con base a datos oficiales.

El proyecto de presupuesto para 2022 considera un Gasto Público Social (GPS) de Q58,732.7 millones, lo que representaría el 56.5% del presupuesto total de egresos y el 8.4% del PIB, 0.5 puntos porcentuales sobre el cierre estimado para 2021 (7.9% del PIB). El análisis de la clasificación del gasto público por finalidades y funciones muestra la desaparición de las asignaciones extraordinarias para enfrentar el impacto de la pandemia, dentro la finalidad Atención a desastres y gestión de riesgos en el presupuesto ejecutado de 2020, y luego de la readecuación de junio, en la finalidad Asuntos económicos en el presupuesto vigente (asignaciones inmovilizadas y en previsión reubicadas en la entidad OEACT).

Con la supresión de las asignaciones para enfrentar la pandemia, en el proyecto de presupuesto de 2022 se incrementa el peso de la finalidad de educación, la cual representaría el 22.8% del presupuesto total de egresos (3.4% del PIB). Esta finalidad incluye además del Mineduc, otros rubros: el de la academia militar, la academia de formación de la Policía Nacional Civil (PNC) y del sistema penitenciario, las escuelas de enfermería, la Escuela Nacional de Agricultura y los rubros asignados para la construcción o reparación de escuelas e institutos públicos.

Debido al mismo ajuste, la importancia de la finalidad de Orden público y seguridad ciudadana se incrementaría al 13.1% del total (2.0% del PIB), incluyendo además del presupuesto para el Ministerio de Gobernación (Mingob), parte del presupuesto de la Procuraduría General de la Nación (PGN), algunas secretarías y dependencias del Ejecutivo relacionadas a los temas de seguridad pública, las transferencias de las OEACT para el sistema de justicia, defensoría de los derechos humanos y la defensa pública penal, entre otros. La importancia presupuestaria de la finalidad de salud se incrementaría al 11.5% del presupuesto total de egresos (1.7% del PIB), donde buena parte de estos gastos se estarían concentrando en el MPSAS, pero también se incluyen los gastos relacionados al Hospital Militar, al hospital de la PNC y gastos en infraestructura de salud ejecutados por el CIV y el Mides.

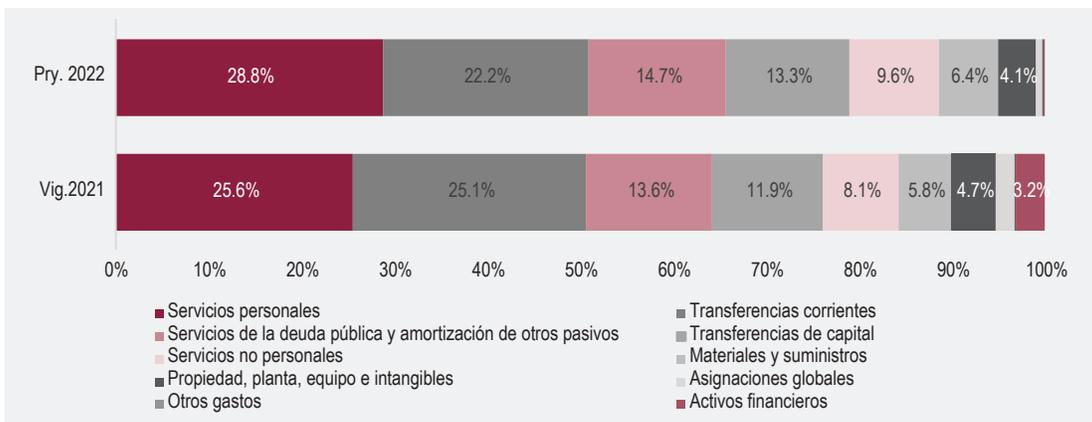
Gráfica 14. Estructura del gasto público de egresos 2020 - 2022, por finalidad y función



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

En la clasificación por grupo de gasto, con la supresión de las asignaciones para enfrentar la pandemia, la importancia presupuestaria de las transferencias corrientes caería de 25.1% del gasto total en el presupuesto vigente de 2021 a 22.2% en el proyecto de presupuesto. Con este cambio, la importancia presupuestaria de los demás grupos de gasto se incrementa en el proyecto de presupuesto para 2022.

Gráfica 15. Estructura del gasto público de egresos 2020 - 2022, por grupo de gasto



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

Como se ha indicado, con la excepción de las OEACT, el análisis de la clasificación del gasto por entidad permite comparaciones técnicamente válidas entre los techos institucionales de las entidades. Destaca que el Ejecutivo recomendó una reducción de 20.4% (Q1,387.9 millones) en el presupuesto del CIV, además de reducciones de 8.4% (Q18.8 millones) en la Presidencia de la República y de 9.8% (Q140.9 millones) en las Secretarías y otras entidades del Ejecutivo. El presupuesto recomendado para 2022 considera incrementos para las demás entidades.

Tabla 10. Gasto público por entidad 2020 - 2022. Millones de quetzales

Entidad	Presupuesto vigente	Proyecto de	Diferencias	
	al 31 Ago de 2021	Presupuesto 2022	Absolutas	Relativas
Presidencia	223.8	205.0	-18.8	-8.4%
Minrex	582.7	610.6	27.9	4.8%
Mingob	5,496.6	6,477.5	980.9	17.8%
Mindef	2,644.7	3,158.7	514.0	19.4%
Minfin	339.4	386.7	47.3	13.9%
Mineduc	17,913.7	19,954.0	2,040.2	11.4%
MSPAS	10,652.2	12,008.3	1,356.1	12.7%
Mintrab	752.2	788.7	36.5	4.8%
Mineco	403.4	513.1	109.8	27.2%
Maga	1,313.4	1,437.5	124.1	9.4%
CIV	6,790.3	5,402.5	-1,387.9	-20.4%
MEM	86.0	92.3	6.3	7.3%
Micude	573.0	568.5	-4.5	-0.8%
Secretarías	1,439.3	1,298.3	-140.9	-9.8%
Marn	152.3	250.2	97.9	64.3%
OEACT	42,306.4	34,065.7	-8,240.7	-19.5%
Servicio deuda	14,611.0	15,313.0	702.0	4.8%
Mides	1,103.8	1,313.0	209.2	18.9%
PGN	137.3	150.0	12.7	9.3%
Techo presupuestario	107,521.5	103,993.5	-3,528.0	-3.3%

Fuente: Icefi, a partir de información oficial.

Ahora bien, aunque a primera vista parecieran beneficiosos los incrementos recomendados para 2022 en casi todas las entidades, es preciso analizar el proyecto de presupuesto a mayor detalle, por programa de entidades de interés. Pero, sobre todo, no limitar el análisis a las asignaciones financieras, sino ampliarlo a las metas físicas, lo más cercano a los resultados que el Gobierno espera obtener con el presupuesto.

4.2. Análisis de las asignaciones financieras y metas físicas relevantes, incluyendo detalle por programa

4.2.1. Ministerio de Educación

En el proyecto de presupuesto se recomiendan incrementos a todos los programas del Mineduc, siendo el de Educación escolar de primaria el que presenta el mayor aumento, pasando de Q9,802.5 millones vigente en 2021 a Q10,713.4 millones para el 2022, es decir un incremento de Q911.4 millones. Para el programa de Educación escolar de preprimaria el incremento recomendado es significativo, de Q2,232.9 millones en el presupuesto vigente de 2021 a Q2,587.9 millones en 2022, un aumento de Q354.9 millones. Sin embargo, dentro de estos incrementos se incluye el Seguro médico escolar, por un total de Q312.5 millones en 2022, lo que significaría un incremento de Q193.0 millones (161.6%) respecto a la asignación vigente en 2021.

Tabla 11. Presupuesto por programa del Mineduc, vigente 2021 y proyecto 2022, millones de quetzales y porcentajes

Programa	Presupuesto vigente al 31 agosto de 2021	Proyecto de presupuesto 2022	Diferencias	
			Absolutas	Relativas
Actividades centrales	592.1	667.8	75.7	12.8%
Actividades comunes a los programas de preprimaria y primaria (programas 11 y 12)	199.4	210.1	10.6	5.3%
Actividades comunes a los programas de primaria, básico y diversificado (programas 12, 13 y 14)	276.8	290.3	13.5	4.9%
Actividades comunes a los programas de preprimaria, primaria, básico y diversificado (programas 11, 12, 13 y 14)	330.3	416.6	86.3	26.1%
Educación escolar de preprimaria	2,232.9	2,587.9	354.9	15.9%
Educación escolar de primaria	9,802.5	10,713.9	911.4	9.3%
Educación escolar básica	1,263.4	1,282.4	19.0	1.5%
Educación escolar diversificada	606.3	690.0	83.7	13.8%
Educación extraescolar	124.1	125.9	1.7	1.4%
Educación inicial	11.3	20.9	9.6	84.8%
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	1,879.2	2,350.3	471.2	25.1%
Partidas no asignables a programas	595.3	598.0	2.6	0.4%
Total	17,913.7	19,954.0	2,040.2	11.4%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín y el proyecto de presupuesto para 2022.

El Ejecutivo propone este incremento cuantioso en este seguro, pese a que ha demostrado ser excluyente, ya que no integra a toda la población infantil fuera de la escuela, que según estimaciones a partir de la matrícula inicial de 2021 y de las proyecciones de población suman 1.2 millones de niñas, niños y adolescente entre los 5 a 18 años y de 2.9 millones si se incluye a la primera infancia. Además, este seguro contempla una modalidad de asistencia telefónica, que según reportes³⁰ el 96% de las consultas que atiende se realizan por teléfono, situación infectiva para atender casos médicos. Además de oneroso, este seguro es ineficiente, toda vez el Mineduc no ha realizado mediciones de la relación entre su costo y sus beneficios, ni del costo de cada consulta o asistencia.³¹ Finalmente, el seguro duplica funciones que corresponden a una finalidad de salud, la cual le corresponde al MSPAS, y afecta otros resultados educativos, puesto que estas asignaciones podrían cubrir otros programas cuya cobertura de matrícula sigue siendo sumamente baja.

Pese al incremento recomendado en el proyecto de presupuesto para 2022 en las asignaciones financieras en todos los programas del Mineduc, el análisis de las metas físicas revela un panorama distinto. El proyecto de presupuesto recomienda reducir la meta física para la distribución de textos impresos para estudiantes de nivel primario y de la primaria bilingüe intercultural, de una meta vigente en 2021 de 13.3 millones de documentos, a 3.9 millones en 2022, es decir un recorte de 9.4 millones de textos. Resalta también la reducción las metas en 16,213 estudiantes para la matrícula para estudiantes del programa de Educación escolar básica, en 10,893 estudiantes la meta del ciclo básico en Telesecundaria y en 24,000 estudiantes evaluados en las pruebas de lectura y matemática en el ciclo básico. Estas situaciones afectan a uno de los niveles escolares con mayores brechas de cobertura, un retroceso particularmente grave en el contexto de modalidades virtuales adoptadas forzada y apresuradamente para enfrentar la pandemia, y con menos herramientas para evaluar su impacto en la educación.

Tabla 12. Metas físicas seleccionadas del Mineduc, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022

Programa	Productos y subproductos	Unidad de medida	Vigente 2021	Proyecto 2022	Diferencias
Educación escolar de preprimaria	Estudiantes del nivel preprimaria con cobertura de seguro médico escolar	Persona	287,692	546,931	259,239
	Cuadernos de trabajo impresos para estudiantes del nivel preprimario	Documento	954,521	568,264	-386,257
Educación escolar de primaria	Estudiantes del nivel primaria con cobertura de seguro médico escolar	Persona	1,003,641	2,194,288	1,190,647
	Textos impresos para estudiantes del nivel primario	Documento	9,997,175	2,112,343	-7,884,832
	Textos escolares impresos de primaria bilingüe intercultural	Documento	3,295,047	1,758,474	-1,536,573

³⁰ Por ejemplo, véase <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/mineduc-las-fallas-que-detecto-en-el-seguro-medico-escolar/>

³¹ Ibidem.

Programa	Productos y subproductos	Unidad de medida	Vigente 2021	Proyecto 2022	Diferencias
Educación escolar básica	Estudiantes del ciclo básico atendidos en el sistema escolar	Persona	195,311	179,098	-16,213
	Estudiantes del ciclo básico de telesecundaria atendidos en el sistema escolar	Persona	104,844	93,951	-10,893
	Estudiantes del ciclo básico evaluados	Persona	30,000	6,000	-24,000
	Textos impresos para estudiantes del nivel medio, ciclo básico	Documento	1,420,829	352,505	-1,068,324
Educación escolar diversificada	Estudiantes del ciclo diversificado evaluados	Persona	170,000	170,000	0
	Estudiantes de formación de bachiller con orientación en educación atendidos en el sistema escolar	Persona	6,558	1,500	-5,058
	Estudiantes de formación de bachilleres atendidos en el sistema escolar	Persona	35,868	35,691	-177
	Estudiantes de formación secretarial atendidas en el sistema escolar	Persona	4,377	4,113	-264
	Estudiantes de formación técnico industrial atendidos en el sistema escolar	Persona	4,194	4,013	-181
Educación extraescolar	Estudiantes del Programa Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo (Nufed), atendidos	Persona	27,074	24,193	-2,881
	Estudiantes del Programa Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (Cemucaf), atendidos en áreas técnico-laborales	Persona	26,494	21,537	-4,957

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín y el proyecto de presupuesto para 2022.

También se recomienda reducir en 5,680 estudiantes la meta física para la matrícula de la Educación escolar diversificada, mientras que se mantiene invariante la meta de alumnos graduandos evaluados, resultado de las disposiciones del Acuerdo Gubernativo No. 191-2021 sobre no realizar las pruebas. La matrícula de la Educación extraescolar también será afectada, por la reducción en las metas de atención a estudiantes del Programa Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo (Nufed) y del Programa Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (Cemucaf), reduciendo la cobertura que apoya a cientos de adolescentes y jóvenes que dependen de estas alternativas para continuar sus estudios a nivel medio, especialmente en el área rural, con problemas severos de cobertura, e imposibilidad para costear la educación privada.

En contraste, en el proyecto de presupuesto para 2022 se recomienda incrementar el pago de los servicios personales, dentro del subgrupo de personal en cargos fijos. El Mineduc recomendó incrementar los

derechos escalafonarios en Q762.6 millones y en Q266.4 millones la nómina del personal. Dado que el Mineduc mantiene negociaciones secretas y opacas con organizaciones sindicales del magisterio, no está claro si estos incrementos están vinculados con un nuevo pacto colectivo de condiciones de trabajo. El Icefi reitera que la mejora salarial del magisterio nacional es justa y necesaria, pero no debe ser a costa de la reducción de las metas de distribución de libros de texto, matrícula o evaluación de estudiantes, y además las mejoras salariales deben alcanzar a todo el magisterio, no solamente a los docentes que ocupan cargos fijos, excluyendo al personal supernumerario (temporal), para los cuales incluso el Mineduc recomendó recortes por Q215.6 millones en todos sus renglones de gasto, con posible vulneración de sus derechos laborales.

Tabla 13. Subgrupo de gasto de Personal en cargos fijos del Mineduc, por renglón, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022, en millones de quetzales y porcentajes

Renglón de gasto	Presupuesto vigente al 31 agosto de 2021	Proyecto de presupuesto 2022	Diferencias	
			Absolutas	Relativas
Personal permanente	5,328.7	5,595.1	266.4	5.0%
Complemento personal al salario del personal permanente	6.0	5.5	-0.5	-7.9%
Complemento por antigüedad al personal permanente	1.8	1.8	-0.0	-2.1%
Complemento por calidad profesional al personal permanente	8.3	8.6	0.3	4.0%
Complementos específicos al personal permanente	748.9	800.6	51.7	6.9%
Derechos escalafonarios	3,754.6	4,517.2	762.6	20.3%
Total	9,848.3	10,928.8	1,080.5	11.0%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin y el proyecto de presupuesto para 2022.

4.2.2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

El proyecto de presupuesto para 2022 recomienda para el MSPAS un incremento en su asignación presupuestaria total de Q1,356.1 millones (12.7%), pero este aumento no se refleja en todos los programas. Destaca, y es preocupante, el recorte de Q364.7 millones (14.5%) al programa código 94, Atención por desastres naturales y calamidades públicas, el cual ha incluido las principales medidas sanitarias para enfrentar el impacto de la pandemia. Dentro del recorte a este programa, causa alarma la reducción en Q463 millones (30.9%) la asignación para la adquisición pública de vacunas contra la COVID-19,³² evidenciando la actitud de las autoridades respecto a la pandemia, en el sentido de una

³² A diferencia de lo que consigna la base de datos del proyecto de presupuesto, el artículo 23 de la iniciativa de ley número de registro 5974 indica una asignación recomendada de Q1,000.0 millones para 2022. En este caso el recorte es de Q500.0 millones, mayor a los Q463.0 millones si se usa la información de la base de datos.

prioridad e importancia decreciente en 2022, pese a que la evolución de casos sugiere la posibilidad de nuevos brotes y olas severas de contagios, como las registradas en 2021.

Tabla 14. Presupuesto por programa del MSPAS, vigente 2021 y proyecto 2022, millones de quetzales y porcentajes

Programa	2021	2022	Diferencias	
	Presupuesto vigente al 31 Ago	Proyecto Presupuesto	Absoluta	Relativa
Administración institucional	441.9	585.3	143.4	32.4%
Actividades comunes a los programas de prevención		138.6	138.6	
Infraestructura en salud	46.9	63.8	16.9	36.1%
Servicio de formación del recurso humano	403.0	411.0	8.0	2.0%
Fomento de la salud y medicina preventiva	1,213.3	1,410.2	196.9	16.2%
Recuperación de la salud	3,735.1	4,448.6	713.5	19.1%
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	956.1	1,284.0	327.9	34.3%
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	505.6	536.1	30.5	6.0%
Prevención y control de ITS VIH/Sida	81.6	160.7	79.1	96.9%
Prevención y control de la tuberculosis	22.7	42.9	20.2	89.1%
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	179.6	231.0	51.4	28.6%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	2,514.1	2,149.4	-364.7	-14.5%
Vacuna COVID-19	1,500.0	1,037.0	-463.0	-30.9%
Partidas no asignables a programas	552.2	546.7	-5.5	-1.0%
Total	10,652.2	12,008.3	1,356.1	12.7%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín y el proyecto de presupuesto para 2022.

También en el caso del MSPAS, pese a incrementos en las asignaciones financieras para la mayoría de los programas, el Ejecutivo recomendó recortes en varias metas físicas, con lo cual se vulneraría el derecho a la salud de la ciudadanía. Se propone recortar: en 194,909 personas la meta de aplicación de las dos dosis de vacunas contra el virus del papiloma humano en niñas de 10 a 14 años; en 852,296 personas las metas de atención y entrega de medicamentos antirretrovirales del programa de Prevención y control de infecciones de transmisión sexual (ITS), virus de inmunodeficiencia humana (VIH) / Síndrome de inmunodeficiencia adquirida (Sida); en 4,096,599 personas las metas de atención, diagnóstico y tratamiento del programa de Prevención y control de la tuberculosis; y el peor de los casos, en 11,895,771 personas las metas de prevención, control y vigilancia en el programa de Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas.

Tabla 15. Metas físicas seleccionadas del MSPAS, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022

Programa	Producto y subproducto	Unidad de medida	Presupuesto Vigente 2021	Proyecto Presupuesto 2022	Diferencias
Fomento de la salud y medicina preventiva	Niña de 10 a 14 años de edad con 2 dosis de vacuna contra el virus del papiloma humano	Persona	171,573	298,693	127,120
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	Niño y niña menor de 5 años con monitoreo de crecimiento	Persona	1,838,010	1,643,101	-194,909
	Niño y niña menor de 5 años con diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda	Persona	13,855	30,200	16,345
	Niño y niña de 6 meses a menor de 24 meses con alimentación complementaria	Persona	3,667	No tiene meta física asignada para 2022	
	Servicios de apoyo a la prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	Evento	130		
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	Mujer embarazada y madre lactante con alimentación complementaria	Persona	3,217		
	Servicios de apoyo a la gestión administrativa para la prevención de la mortalidad materna y neonatal	Evento	1,447		
Prevención y control de ITS, VIH/Sida	Persona atendida para la prevención de ITS, VIH/Sida	Persona	2,262,076	1,862,858	-399,218
	Persona con diagnóstico y tratamiento de ITS, VIH/Sida	Persona	658,571	205,493	-453,078
Prevención y control de la tuberculosis	Persona informada sobre la prevención de la tuberculosis	Persona	4,284,306	432,954	-3,851,352
	Persona con diagnóstico de la tuberculosis que recibe tratamiento	Persona	259,054	13,807	-245,247

Programa	Producto y subproducto	Unidad de medida	Presupuesto Vigente 2021	Proyecto Presupuesto 2022	Diferencias
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	Persona beneficiada con acciones de prevención, control y vigilancia de la malaria	Persona	4,229,652	250,800	-3,978,852
	Persona beneficiada con acciones de prevención, control y vigilancia del dengue, chikungunya y zika	Persona	6,067,976	217,034	-5,850,942
	Persona beneficiada con acciones de prevención, control y vigilancia de otras enfermedades transmitidas por vectores (oncoserculosis, chagas y leishmaniasis)	Persona	2,224,979	159,002	-2,065,977
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	Persona beneficiada con esquema de vacunación contra la COVID-19	Persona	3,371,667	4,312,514	940,847

Fuente: Icefi, con base en información del Sico y el proyecto de presupuesto para 2022.

Pese al recorte en la asignación financiera, el MSPAS incrementa la meta para el número de personas vacunadas contra la COVID-19. Al margen de este contrasentido, la meta recomendada para 2022 es de 4,312,514 personas con esquema completo de vacunación, que, sumadas a la meta de 3,371,667 para 2021, el Gobierno espera lograr vacunar en los dos años a 7,684,181 personas. Aun cumpliendo plenamente estas metas, el Gobierno no habrá logrado vacunar al 59.7% de los 12.9 millones de personas mayores de 12 años.

4.2.3. Ministerio de Desarrollo Social

Para el Mides, el proyecto de presupuesto recomienda un incremento de 209.2 millones (18.9%) a su techo presupuestario institucional. El incremento más voluminoso se recomienda para el Dotaciones, servicios e infraestructura para el desarrollo social, con Q166.1 millones, destinados a la construcción, ampliación y mejoramiento de sistemas de distribución de agua, plantas de tratamiento de aguas residuales y sistemas de drenajes.

Tabla 16. Presupuesto por programa del Mides, vigente 2021 y proyecto 2022, millones de quetzales y porcentajes

Programa	2021	2022	Diferencias	
	Presupuesto vigente al 31 Ago	Proyecto Presupuesto	Absoluta	Relativa
Administración institucional	82.9	90.9	8.0	9.7%
Servicios de apoyo a los programas sociales	102.6	122.5	19.9	19.4%
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	130.4	179.3	48.8	37.4%
Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes	33.2	55.3	22.1	66.5%
Dotaciones, servicios e infraestructura para el desarrollo social	280.4	446.5	166.1	59.2%
Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	344.2	418.3	74.1	21.5%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	104.8	0.0	-104.8	-100.0%
Partidas no asignables a programas	25.2	0.2	-25.0	-99.2%
Total	1,103.8	1,313.0	209.2	18.9%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoi y el proyecto de presupuesto para 2022.

En contraste, si bien se recomienda un incremento a la asignación presupuestaria del programa de Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación, se recomienda un recorte de Q0.7 millones en las transferencias monetarias a niñas y adolescentes violentadas y judicializadas (VIDA), y suprimir las transferencias monetarias para familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años. Dentro de las partidas no asignables a programas, prácticamente se recomienda suprimir las transferencias para el transporte de adultos mayores.

Tabla 17. Metas físicas seleccionadas del Mides, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022

Programa	Producto y subproducto	Unidad de medida	Presupuesto Vigente 2021	Proyecto Presupuesto 2022	Diferencias
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	Transferencias monetarias condicionadas para alimentos entregadas a familias que viven en pobreza y pobreza extrema	Aporte	181,201	158,000	-23,201
Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes	Beca de educación superior entregada a adolescentes y jóvenes	Beca	1,000	1,256	256
	Beca de empleo entregada a adolescentes y jóvenes	Beca	555	645	90
	Beca artesano-entregada a adolescentes y jóvenes	Beca	4,000	4,597	597

Programa	Producto y subproducto	Unidad de medida	Presupuesto Vigente 2021	Proyecto Presupuesto 2022	Diferencias
Dotaciones, servicios e infraestructura para el desarrollo social	Personas que viven en pobreza y pobreza extrema beneficiadas con alimentos	Persona	16,960	Sin meta asignada para 2022	
Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	Transferencias monetarias condicionadas entregadas a niñas y adolescentes embarazadas o madres de 14 o menos años, víctimas de violencia sexual judicializadas que cumplen con sus controles de salud	Aporte	894	850	-44
	Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años para la finalización del ciclo escolar	Aporte	218,935	SUPRIMIDO	

Fuente: Icefi, con base en información del Sico y el proyecto de presupuesto para 2022.

Pese a los incrementos en las asignaciones financieras, el proyecto de presupuesto plantea recortes en las metas físicas siguientes: de 23,201 aportes en las Transferencias monetarias condicionadas para alimentos entregadas a familias que viven en pobreza y pobreza extrema; y, de 44 aportes, en las Transferencias monetarias condicionadas entregadas a niñas y adolescentes embarazadas o madres de 14 o menos años, víctimas de violencia sexual judicializadas que cumplen con sus controles de salud. Como anomalía, no se asigna meta física para los aportes a las Personas que viven en pobreza y pobreza extrema beneficiadas con alimentos, y como se advirtió, se suprimen las metas físicas para las Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años para la finalización del ciclo escolar.

4.2.4. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

El proyecto de presupuesto recomienda incrementar el techo institucional del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) en Q124.1 millones, pero, pese a este incremento, incluye uno de los recortes más severos y con impactos negativos para la SAN. El programa código 11, denominado hasta 2021 como Apoyo a la agricultura familiar, tiene una asignación vigente en 2021 de Q525.3 millones, equivalente al 40.0% del presupuesto total del Maga, mientras que en el proyecto para el 2022 el nombre cambia a Acceso y disponibilidad alimentaria, con una asignación de Q293.8 millones, equivalentes a solamente el 20.4% del techo presupuestario institucional, e implicaría un recorte de Q231.4 millones (44.1%) respecto al presupuesto vigente de 2021. A lo interno de este programa también se recomiendan cambios significativos, ya que eliminan los subprogramas Apoyo para el consumo adecuado de alimentos,

Asistencia para el mejoramiento de los ingresos familiares y Apoyo a los agricultores familiares en la prevención de la desnutrición crónica. En su lugar, se incluyen dos subprogramas nuevos, Atención para el acceso alimentario y Disponibilidad alimentaria.

Tabla 18. Presupuesto por programa del Maga, vigente 2021 y proyecto 2022, millones de quetzales y porcentajes

Programa	2021	2022	Diferencias	
	Presupuesto vigente al 31 Ago	Proyecto Presupuesto	Absoluta	Relativa
Actividades centrales	167.4	193.9	26.5	15.8%
Apoyo a la agricultura familiar	525.3	293.8	-231.4	-44.1%
Desarrollo sostenible de los recursos naturales	39.7	73.4	33.7	84.9%
Apoyo a la productividad y competitividad agropecuaria e hidrológica	241.2	613.6	372.4	154.4%
Apoyo a la protección y bienestar animal	7.0	9.6	2.6	37.5%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	148.3	0.0	-148.3	-100.0%
Partidas no asignables a programas	184.6	253.1	68.6	37.2%
Total	1,313.4	1,437.5	124.1	9.4%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín y el proyecto de presupuesto para 2022.

Este cambio en los productos y subproductos dificulta el análisis de las metas físicas y los resultados, y altera la composición de los gastos destinados para la SAN. Los documentos presentados por el Ejecutivo no explican estos cambios y tampoco explican cómo afectarán la *Gran Cruzada Nacional por la Nutrición*.

Tabla 19. Metas físicas seleccionadas del Maga, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022

Programa	Producto y subproducto	Unidad de medida	Presupuesto Vigente 2021	Proyecto Presupuesto 2022
Atención para el acceso alimentario	Asistencia y dotación alimentaria a familias vulnerables con niños menores de 5 años en comunidades, por pérdida de cosechas, urgencia o gravedad	Ración		312,500
	Productores beneficiados con asistencia técnica e insumos por condición de vulnerabilidad alimentaria para la restauración de sus sistemas productivos	Persona		10,000

Programa	Producto y subproducto	Unidad de medida	Presupuesto Vigente 2021	Proyecto Presupuesto 2022
Disponibilidad alimentaria	Productores (as) beneficiados con capacitación, asistencia e insumos para promover la alimentación en el hogar rural saludable	Persona		178,579
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	Entrega de alimentos a familias por acciones en la comunidad, por riesgo y damnificados por eventos climáticos y desastres naturales, a población vulnerable	Ración	157,582	
	Personas asistidas para producción de alimentos para autoconsumo	Persona	11,000	
	Productores (as) de granos básicos reciben silos y capacitación sobre manejo postcosecha	Persona	1,550	
	Mujeres en el área rural con buenas prácticas para el hogar	Persona	141,107	
Asistencia para el mejoramiento de los ingresos familiares	Promotores (as) y agricultores (as) de infra y subsistencia con mejoras en sus sistemas productivos en apoyo a la economía familiar	Persona	244,531	
	Productores (as) agropecuarios organizados apoyados en encadenamientos e implementación de proyectos productivos y de servicios para el desarrollo rural integral	Persona	1,771	
	Agricultores (as) de infra, subsistencia y excedentarios apoyados para el desarrollo de agricultura alternativa	Persona	0	
Apoyo a agricultores familiares en la prevención de la desnutrición crónica	Familias de agricultura familiar con niños menores de dos años de edad incrementan su disponibilidad y consumo de alimentos para la prevención de la desnutrición crónica	Familia	143	
	Familias de agricultura familiar con niños menores de dos años de edad incrementan sus ingresos familiares para la prevención de la desnutrición crónica	Familia	20,307	

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoi y el proyecto de presupuesto para 2022.

4.2.5. Otros ministerios y entidades del Ejecutivo

El proyecto de presupuesto para 2022 recomienda recordar en el presupuesto de la Presidencia de la República Q38.8 millones la asignación para los Servicios Administrativos y de Seguridad Permanente, que corresponden a la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad Presidencial y Vicepresidencial (SAAS). Con este recorte, permanece incumplido el ofrecimiento del presidente Giammattei de suprimir esa entidad. En el presupuesto del Ministerio de la Defensa (Mindef), mayores incrementos son de Q199.0 millones para Defensa terrestre y Q111.5 millones para Defensa del espacio aéreo, sobre lo cual el Mindef indica que para 2022 proyecta realizar 162,167 operaciones terrestres y 10,261 operaciones aéreas, sin más detalle.

Tabla 20. Presupuesto por programa de entidades seleccionadas, vigente 2021 y proyecto 2022, millones de quetzales y porcentajes

Entidad	Programa o actividad	2021	2022	Diferencias	
		Presupuesto vigente al 31 Ago	Proyecto Presupuesto	Absoluta	Relativa
Presidencia	Servicios administrativos y de seguridad permanente	168.4	129.6	-38.8	-23.0%
Mineco	Generación de Competitividad y Emprendimiento para jóvenes		121.7	121.7	
Mindef	Defensa terrestre	687.8	886.8	199	28.9%
	Defensa del espacio aéreo	164.0	275.5	111.5	68.0%
CIV	Desarrollo de la infraestructura vial	4,912.3	3,876.0	-1,036.4	-21.1%
	Servicios aeronáuticos y aeroportuarios	262.8	207.6	-55.2	-21.0%
	Servicios de información sismológica, climática, meteorológica e hidrológica	88.7	49.6	-39.1	-44.1%
	Servicios de protección y seguridad vial	72.9	50	-22.9	-31.4%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoi y el proyecto de presupuesto para 2022.

Se agrega en el presupuesto del Mineco una nueva actividad denominada Generación de competitividad y emprendimiento para jóvenes, cuya asignación recomendada para 2022 es de Q121.7 millones, a cargo del Viceministerio de Inversión y Competencia, y no del Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Esta disposición llama la atención, pues el segundo es el que tiene mandato y facultades para realizar actividades como el manejo de fondos a colocar como capital semilla para desarrollar proyectos productivos, de conformidad con la *Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento*, Decreto del Congreso de la República No. 20-2018 y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo No 49-2019. Además, llama la atención que Q100.0 millones de la asignación presupuestaria para esta actividad se recomienda financiarlos con colocación doméstica de bonos del Tesoro.

El artículo 108 de la iniciativa de ley número de registro 9574 asigna Q100.0 millones dentro del presupuesto del Mineco, Fondo de Becas, «para brindar a la población becas para el bilingüismo y enfermería, el cual no podría ser utilizado por dicho Ministerio para otro fin». Sin embargo, el mismo artículo establece que

si durante el ejercicio fiscal no se requiere la utilización de los recursos, faculta al Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) para que reoriente el espacio presupuestario no utilizado en función de las prioridades de Gobierno, prácticamente dejando una asignación discrecional.

El CIV es la entidad con el recorte presupuestario más severo recomendado para 2022, el cual se concentra en los programas: Desarrollo de la infraestructura vial, con un recorte de Q1,036.4 millones (-21.1%); los Servicios de protección y seguridad vial con Q22.9 millones menos (-31.4%); los Servicios de información sismológica, climática, meteorológica e hidrológica, con Q39.1 millones menos (-44.1%), afectando principalmente al Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh); y, los Servicios aeronáuticos y aeroportuarios, con Q55.2 millones de reducción (-21.0%).

Sin embargo, la inversión pública en infraestructura en 2022 no está mermada en el proyecto de presupuesto para 2022 solamente por el recorte presupuestario en el CIV. Destacan otras anomalías. Particularmente notoria es la asignación de Q108.3 millones para la construcción del segmento de la Franja Transversal del Norte con una meta asignada de solamente 3 kilómetros, lo que representaría un aproximado de Q36.1 millones por kilómetro. Otras obras de infraestructura vial cuestionables son los proyectos para continuar la construcción de los hospitales de la cabecera municipal de San Pedro Nécta en Huehuetenango, con un monto asignado de Q56.2 millones en el presupuesto del CIV y de Rabinal, en Baja Verapaz, con una asignación de Q18.8 millones en el presupuesto del MSPAS. Aunque los proyectos de ampliación de la infraestructura de salud podrían aplaudirse, lamentablemente estos dos son cuestionables, toda vez están plagados de actos de corrupción y abusos.³³

4.3. La Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA) en el proyecto de presupuesto para 2022

El cálculo de la IPNA permite evaluar en qué medida el Gobierno se esfuerza por garantizar los derechos de la niñez guatemalteca. La IPNA en el presupuesto vigente de 2021 es de Q22,961.3 millones, mientras que en el proyecto de presupuesto para 2022 es de Q26,299.0, un incremento de 14.5%, el cual sería el mayor incremento en los últimos 7 años. Además, la importancia de la IPNA en el proyecto de presupuesto para 2022 es de 26.5% del total, por arriba del 22.6% de 2020 y del 22.1% esperado en 2021. Estos datos sugieren que en 2022 la IPNA estaría recuperando su importancia presupuestaria usual, ya que las asignaciones de gasto extraordinarias en 2020 (reales) y en 2021 (ficticias y opacas), para enfrentar el impacto de la pandemia, generan una distorsión en la estructura del presupuesto. Por otro lado, los datos también evidencian que la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia no fue una prioridad para el Gobierno durante estos dos primeros años de la pandemia.

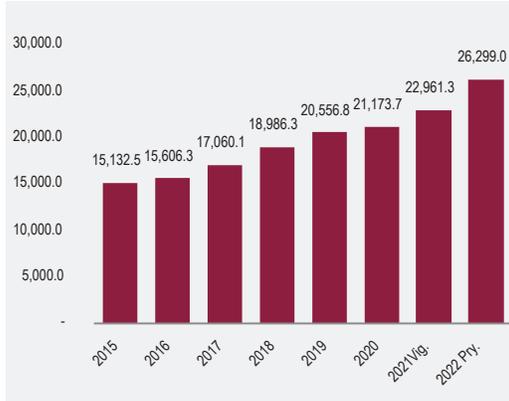
³³ Sobre los casos de corrupción y anomalías vinculadas al hospital de San Pedro Nécta; por ejemplo, véanse

<https://www.ojoconmipisto.com/el-hospital-que-agoniza-en-san-pedro-necta-huehuetanango/> y <https://www.soy502.com/articulo/obra-olvidada-huehuetanango-busca-retomar-giammattei-100931>

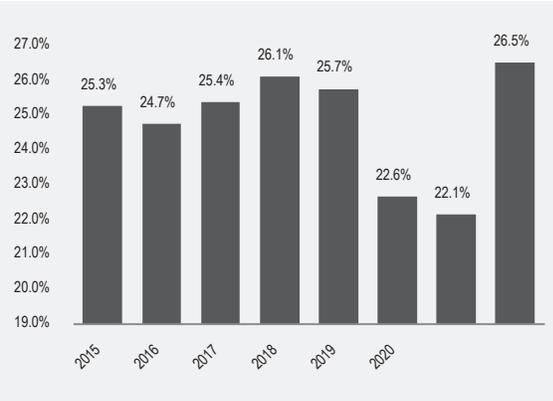
Para el caso del hospital de Rabinal, véase

<https://www.prensacomunitaria.org/2021/05/baja-verapaz-construccion-de-hospital-de-rabinal-paralizada-por-corrupcion/>

Gráfica 16. IPNA total en millones de quetzales



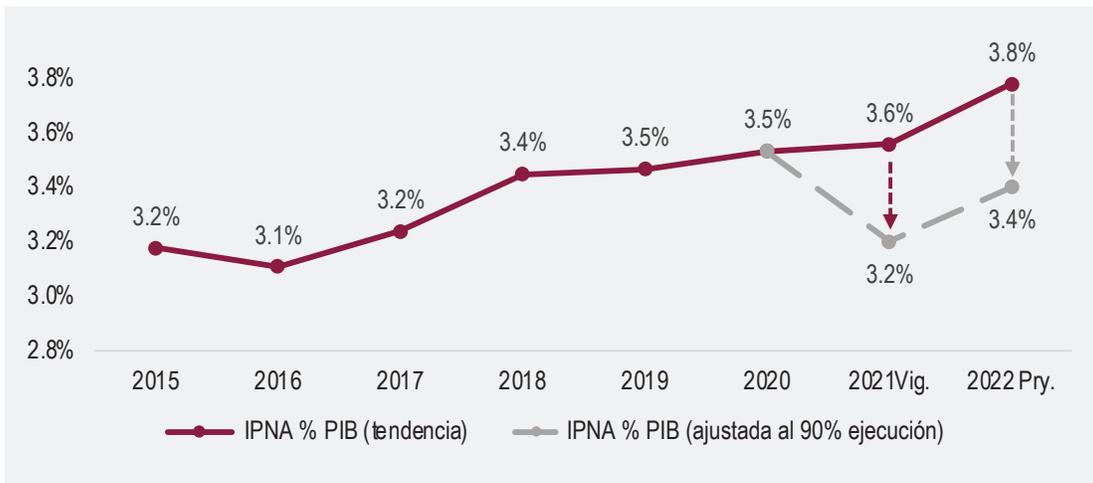
Gráfica 17. IPNA como porcentaje del presupuesto total de gastos



Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín y el proyecto de presupuesto para 2022.

En términos de su prioridad macroeconómica, en promedio, durante los últimos 6 años la IPNA ha sido 3.3% del PIB. La IPNA en el proyecto de presupuesto al 2022 es de 3.8% del PIB, mientras que, de ejecutarse todo el presupuesto vigente de 2021, alcanzaría el 3.6% del PIB. Sin embargo, estimaciones realistas que consideran una ejecución del 90.0% del presupuesto, acorde con la realidad observada, la IPNA cerraría 2021 en 3.2% del PIB y se proyectaría para 2022 en 3.4% del PIB. Con estos cálculos realistas, en 2021 la IPNA estaría cayendo en 2021, y el proyecto de presupuesto ofrecería revertir esta caída, pero solo para recuperar el nivel que había alcanzado en 2018. Este es un comportamiento errático que no aporta a cubrir con suficiencia y de manera sostenible a atender las necesidades de la población infantil, cada vez mayores y agravadas por la pandemia.

Gráfica 18. IPNA como porcentaje del PIB, 2015 - 2020 ejecutado, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022



Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín y el proyecto de presupuesto para 2022.

La IPNA per cápita en el presupuesto vigente de 2021 es Q3,489.27 anuales o Q9.56 (USD \$1.23) diarios para cada niña, niño y adolescente, mientras que en el proyecto de presupuesto es de Q3,993.73 anuales o Q10.94 (USD \$1.41) diarios para cada niña, niño y adolescente. Además, el Índice de focalización del gasto público social³⁴ tanto en el presupuesto vigente de 2021 como en el proyecto de presupuesto para 2022 indica sesgo pro infancia, es decir que el peso de la IPNA dentro del GPS está focalizado en la infancia.

Tabla 21. Indicadores de la IPNA, 2015 - 2020 ejecutado, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022

Descripción	Ejecutado						Presupuesto Vigente al 31 Ago 2021	Proyecto presupuesto 2022
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Como porcentaje del PIB	3.2%	3.1%	3.2%	3.4%	3.5%	3.5%	3.6%	3.8%
Como porcentaje del gasto público	25.3%	24.7%	25.4%	26.1%	25.7%	22.6%	22.1%	26.5%
En millones de dólares (USD)	1,982.67	2,074.72	2,322.75	2,453.98	2,670.12	2,716.73	2,965.35	3,395.48
En millones de quetzales de 2015	15,132.5	14,972.9	15,488.0	16,847.5	17,639.7	17,333.5	18,058.3	19,875.9
En millones de quetzales de cada año	15,132.5	15,606.3	17,060.1	18,986.3	20,556.8	21,173.7	22,961.3	26,299.0
IPNA per cápita diaria (quetzales)	6.31	6.48	7.09	7.90	8.57	8.80	9.56	10.94
Inversión directa per cápita anual (USD)	301.59	315.10	352.50	372.74	406.09	413.34	450.62	515.63
Inversión directa per cápita anual (quetzales de 2015)	2,301.85	2,274.04	2,350.46	2,559.02	2,682.74	2,637.21	2,744.20	3,018.33
Inversión directa per cápita anual (quetzales de cada año)	2,301.85	2,370.23	2,589.04	2,883.88	3,126.41	3,221.47	3,489.27	3,993.73
Inversión directa per cápita diaria (USD)	0.83	0.86	0.97	1.02	1.11	1.13	1.23	1.41
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de 2015)	6.31	6.21	6.44	7.01	7.35	7.21	7.52	8.27
Índice de focalización del gasto público social	104.03	103.69	108.10	113.54	111.74	118.88	117.44	118.94

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoi y el proyecto de presupuesto para 2022.

Tanto en el presupuesto vigente de 2021 como en el proyecto de presupuesto para 2022, el Mineduc

³⁴ Mayor que 100 significa sesgo pro infancia, mientras que menor que 100 indica sesgo pro adulto.

sigue ejecutando la mayoría de IPNA, con el 78.0% del total en 2021 y 75.9% en 2022. Le sigue en importancia el MSPAS con el 8.4% del total en 2022 y las OEACT con 7.4%. El mayor incremento en las asignaciones presupuestarias vinculadas con la IPNA en 2022 también los recibirá el Mineduc con Q2,040.1 millones (11.4%), mientras que la única entidad que sufrirá recorte en estas asignaciones es la PGN con Q6.9 millones (13.5%).

Tabla 22. IPNA por entidad ejecutora, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022, cifras en millones de quetzales, porcentajes y estructura

Entidad	Presupuesto 2021		Presupuesto 2022		Diferencias	
	Vigente	Estructura	Recomendado	Estructura	Absolutas	Relativas
Mineduc	17,912.0	78.0%	19,952.1	75.9%	2,040.1	11.4%
MSPAS	1,850.5	8.1%	2,210.7	8.4%	360.2	19.5%
OEACT	1,466.7	6.4%	1,957.2	7.4%	490.6	33.4%
Mides	737.7	3.2%	1,004.8	3.8%	267.1	36.2%
Secretarías	500.3	2.2%	548.8	2.1%	48.5	9.7%
Maga	321.4	1.4%	362.2	1.4%	40.8	12.7%
CIV	63.5	0.3%	152.0	0.6%	88.5	139.3%
Mingob	52.1	0.2%	60.7	0.2%	8.6	16.5%
PGN	51.4	0.2%	44.5	0.2%	-6.9	-13.5%
Micude	5.7	0.0%	5.9	0.0%	0.2	3.6%
Total	22,961.3	100.0%	26,299.0	100.0%	3,337.7	14.5%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoi y el proyecto de presupuesto para 2022.

El análisis de presupuesto del Mineduc de la sección anterior aplica también para la IPNA, en el sentido que pese al incremento en las asignaciones financieras para todos los programas (tabla 11), la tabla 12 muestra que en el proyecto de presupuesto se recomiendan recortes en algunas metas físicas, incluyendo algunas importantes vinculadas con la IPNA como las reducciones recomendadas en la matrícula de los ciclos de básicos, diversificado y de la educación extraescolar. Además, se reitera lo dicho en cuanto al carácter oneroso, excluyente e inefectivo del seguro médico escolar privado.

La tabla 15 muestra que en el proyecto de presupuesto para 2022 se recomiendan recortes en metas físicas del MSPAS vinculadas con la IPNA. Destacan por preocupantes los recortes en metas de atención para la prevención de la desnutrición infantil, especialmente la recomendación del Ejecutivo de dejar de monitorear el crecimiento de 194,909 niños y niñas menores de 5 años. También, preocupa que en el proyecto de presupuesto para 2022 no se haya asignado meta física para la alimentación complementaria para menores de 6 a 24 meses y para los servicios de apoyo a la prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica.

La meta que propone el MSPAS para la atención de menores de 5 años con diagnóstico y tratamiento

de la desnutrición aguda, refleja y confirma el incremento de casos, con 27,913 casos y 50 menores fallecidos reportados en 2020, y 22,417 casos y 39 menores fallecidos reportados a septiembre de 2021. Además, se propone incrementar en 127,120 niñas de 10 a 14 años la meta para aplicarles las dos dosis de la vacuna contra el virus de Papiloma Humano (VPH), la cual podría resultar irreal toda vez en agosto de 2021 la PDH alertó que más de 249,000 dosis³⁵ vencerán en febrero de 2022. Así entonces es dudoso que el MSPAS tenga la capacidad de aplicar todas las dosis antes de su vencimiento.

La tabla 17 muestra que en el proyecto de presupuesto para 2022 se recomienda recortar metas físicas de intervenciones en la protección social de la niñez y adolescencia. Preocupa el recorte de 23,201 aportes para las transferencias monetarias condicionadas para alimentos entregados a familias que viven en pobreza y pobreza extrema, mientras que el incremento de tan solo 943 becas a adolescentes y jóvenes para la educación superior, becas de empleo y las becas artesano, es insuficiente para satisfacer la alta demanda por acceder a estudios de educación media, diversificada o superior.

En el proyecto de presupuesto para 2022 el Mides no asignó meta física para las Personas que viven en pobreza y pobreza extrema beneficiadas con alimentos, y como una acción particularmente preocupante, recomendó recortar en 44 los aportes de las 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, y suprimir las Transferencias Monetarias Condicionadas entregadas a familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años para la finalización del ciclo escolar. Estas acciones vulnerarán los derechos de cientos de niñas que demandan la protección del Estado, luego de haber sufrido abusos con consecuencias irreparables y que incluso pudo haber sido causa de que varias de estas menores se suicidaran.³⁶ El Mides debe corregir estas deficiencias, y priorizar la restitución de derechos, las atenciones integrales y oportunas y la penalización de delitos de abuso sexual.

Las tablas 18 y 19 muestran que las modificaciones recomendadas en el proyecto de presupuesto para 2022 en la estructura de programas, subprogramas y actividades del Maga, afectarán principalmente al programa de Apoyo a la agricultura familiar, cuyo nombre cambiaría a Acceso y disponibilidad alimentaria. Pese a las dificultades para analizar las estructuras programáticas vigentes de 2021 y recomendada para 2022, se pudo identificar un recorte en las metas físicas de 211,388 personas beneficiarias, y un incremento de 154,918 raciones de alimentos, integradas en productos diferentes.

En el proyecto de presupuesto para 2022 se recomienda recortar en casi Q30,000 el presupuesto de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS), destinado a los Centros de Cuidado Infantil Diario para la atención de menores de 4 años regulados, y recortar la meta física en 72 de esos centros. También se recomienda recortar en alrededor de Q0.3 millones el presupuesto de la SBS para el programa de Prevención de la delincuencia en niñez, adolescencia y juventud, y recortar su meta física en 3,200 beneficiarios menos de formación y capacitación para temas de protección y derechos de la niñez y adolescencia con su comunidad. Se propone que 953 menores no institucionalizados y sus familias dejen de recibir atención y orientación psicológica, social, pedagógica y jurídica. Además,

³⁵ Véase <https://lahora.gt/pdh-senala-rezago-en-vacunacion-contra-vph-advierte-posibles-brotos-de-otras-enfermedades/>; <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/alerta-por-mas-de-200-mil-dosis-de-vacunas-contra-el-vph-a-punto-de-vencerse/>

³⁶ Véase <https://www.plazapublica.com.gt/content/vidas-silenciadas-suicidio-de-adolescentes-embarazadas>; <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54484133>

a pesar de un incremento de Q6.7 millones para la Atención de adolescentes en conflicto con la ley penal, privados de libertad, se recomienda recortar las metas físicas para dejar de atender en los centros especializados de privación de libertad a 910 adolescentes de 13 a 17 años en conflicto con la ley penal, y dejar de atender para la reinserción y resocialización a 3,102 adolescentes en conflicto con la ley penal bajo una medida socioeducativa.

Un estudio del Imperial College London muestra que a octubre de 2021 en Guatemala 11,800 niños han perdido a alguno de sus progenitores.³⁷ Con esta estadística trágica, el Gobierno debe fortalecer los programas que atienden a la niñez en situación de orfandad, proveyendo resguardo, acogimiento, protección y cuidado a su integridad física y emocional, garantizando todos sus derechos. Sin embargo, el proyecto de presupuesto para 2022 recomienda recortar en Q0.1 millones el presupuesto de la SBS para actividades como la niñez y adolescencia en acogimiento temporal de familias sustitutas de la SBS, mientras que su meta física se incrementaría en tan solo 20 niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años atendidos integralmente y acogidos por una familia sustituta temporal.

Tabla 23. IPNA ejecutada por secretarías y la PGN, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022

Entidad	Programa o actividad	Presupuesto vigente al 31 Ago de 2021	Proyecto de presupuesto 2022	Diferencias	
				Absolutas	Relativas
SBS	Regulación de centros de cuidado infantil diario	0.4	0.4	-0.03	-7.1%
	Niñez y adolescencia en acogimiento temporal de familias sustitutas	1.9	1.8	-0.10	-7.6%
	Prevención de delincuencia en niñez, adolescencia y juventud	2.3	2.0	-0.30	-13.3%
Sesan	Coordinación y planificación interinstitucional en seguridad alimentaria y nutricional	4.6	2.5	-2.10	-45.1%
	Comunicación en seguridad alimentaria y nutricional	1.6	1.3	-0.30	-18.7%
	Monitoreo de la estrategia	2.6	0	-2.60	-100.0%
Sosep	Creciendo Seguro	8.2	7.8	-0.40	-4.9%
PGN	Representación, protección y vigilancia de los derechos de niños, niñas y adolescentes	29.9	29.4	-0.50	-1.6%
	Búsqueda, localización y resguardo de niños, niñas y adolescentes desaparecidos o sustraídos (sistema de alerta Alba-Keneth)	19.8	11.9	-7.80	-39.7%

Fuente: Icefi, con base en información del Sico y el proyecto de presupuesto para 2022.

El proyecto de presupuesto para 2022 también recomienda recortar el presupuesto para la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan) en Q3.0 millones, afectando varias actividades. El Ejecutivo planteó recortar sus metas físicas, lo que pondría en riesgo la continuidad de la asistencia técnica para

personal a cargo de la prevención de la desnutrición crónica, y de la elaboración y publicación de los informes de seguimiento de las acciones de prevención. Además, recomienda recortar en Q0.4 millones el presupuesto de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) para el programa Creciendo Seguro, que contribuye al mejoramiento de la SAN por medio de la conformación de grupos de mujeres en unidades productivas, realizando procesos de fortalecimiento organizacional, educación alimentaria y nutricional, capacitación y asistencia técnica productiva, gestión de financiamiento y apoyo a la comercialización. Pese al recorte presupuestario recomendado en la Sosep, la meta de mujeres beneficiadas con capacitación y asistencia técnica en proyectos productivos permanece invariante a las 31,515 personas, vigente en 2021.

El proyecto de presupuesto para 2022 recomienda recortar en Q0.5 millones las asignaciones de la Procuraduría General de la Nación (PGN) para la representación, protección y vigilancia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, manteniendo invariante la meta física de 36,000 personas, vigente en 2021. Además, recortar en Q7.8 millones menos para el sistema de alerta Alba-Keneth, limitando sus capacidades para la búsqueda, localización y resguardo de niños, niñas y adolescentes desaparecidos o sustraídos, recortando la meta física en 1,475 niños, niñas y adolescentes localizados. A septiembre de 2021, en promedio cada semana se mantienen activas 72 de alertas Alba Keneth por menores desaparecidos. Se han registrado desapariciones de este tipo vinculadas con crímenes como la trata de personas o asesinatos, por lo que la reducción recomendada para el presupuesto de este sistema de alerta constituye una irresponsabilidad que continúa debilitando el resguardo de los derechos de la niñez y adolescencia en situación vulnerable.

4.4. La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible en el proyecto de presupuesto 2022

Debido a que a la fecha la información presupuestaria para toda la producción física de 2022 aún no ha sido sistematizada, el ejercicio técnico de vincular los ODS con el proyecto de presupuesto para 2022 por el momento excluye las obras y sus asignaciones, lo que implica un grado de subestimación en el presupuesto destinado al cumplimiento de los ODS en 2022. La imprecisión resultante de esta limitación se concentra especialmente en el ODS 9 de Infraestructura, debido a que requiere la sistematización de la información presupuestaria de las obras de construcción de carreteras, caminos rurales, puentes y calles, en el ODS 6 de Agua y Saneamiento, debido a que requiere la sistematización de la información presupuestaria de las obras de construcción de sistemas de agua potable y sistemas de tratamiento de aguas residuales.

En caso el proyecto de presupuesto sea aprobado por el Congreso de la República, en cuanto el Gobierno sistematice toda la información presupuestaria, los datos acá presentados podrán refinarse, logrando una medición más precisa del presupuesto destinado en 2022 para el cumplimiento de los ODS. Sin embargo, la magnitud de la imprecisión de los datos acá presentados es mínima, y los cuadros incluyen notas y explicaciones técnicas cuando se ha estimado necesario.

Tabla 24. ODS asociados a productos de actividades* en el proyecto de presupuesto 2022, presupuesto vigente a agosto de 2021 y presupuesto ejecutado de 2020, en millones de quetzales y porcentajes

ODS	Ejecutado 2020			2021 Presupuesto Vigente a Agosto			Recomendado 2022		
	Mill. Q	% del Pres.	% PIB	Mill. Q	% del Pres.	% PIB	Mill. Q	% del Pres.	% PIB
1 - Pobreza	7,186.3	7.4%	1.2%	1,052.9	2.1%	0.3%	687.7	0.7%	0.1%
2 - Hambre Cero	2,982.3	3.1%	0.5%	2,938.0	2.6%	0.4%	3,115.0	3.0%	0.4%
3 – Salud y Bienestar	7,546.2	7.8%	1.3%	9,537.5	7.9%	1.3%	10,608.5	10.2%	1.5%
4 - Educación	13,372.6	13.8%	2.2%	14,250.1	13.3%	2.2%	15,518.6	14.9%	2.2%
5 - Igualdad de género	52.6	0.1%	0.0%	72.2	0.1%	0.0%	35.1	0.0%	0.0%
6 - Agua y saneamiento	32.4	0.0%	0.0%	50.3	0.0%	0.0%	52.7	0.1%	0.0%
7 - Energía	5.2	0.0%	0.0%	7.5	0.0%	0.0%	4.1	0.0%	0.0%
8 - Crecimiento económico	585.4	0.6%	0.1%	249.7	0.2%	0.0%	451.2	0.4%	0.1%
9 - Infraestructura	1,462.5	1.5%	0.2%	1,757.6	1.6%	0.3%	1,664.2	1.6%	0.2%
10 - Desigualdad	76.5	0.1%	0.0%	139.8	0.1%	0.0%	26.1	0.0%	0.0%
11 - Asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	536.7	0.6%	0.1%	763.9	0.7%	0.1%	760.5	0.7%	0.1%
12 - Consumo y producción sostenibles	15.8	0.0%	0.0%	24.4	0.0%	0.0%	23.1	0.0%	0.0%
13 - Cambio climático	54.6	0.1%	0.0%	73.7	0.1%	0.0%	168.5	0.2%	0.0%
14 - Océanos y recursos marinos	10.7	0.0%	0.0%	6.1	0.0%	0.0%	11.6	0.0%	0.0%
15 - Ecosistemas	93.9	0.1%	0.0%	123.0	0.1%	0.0%	98.9	0.1%	0.0%
16 - Justicia	4,846.0	5.0%	0.8%	4,898.6	4.6%	0.8%	4,763.8	4.6%	0.7%
17 - Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	89.4	0.1%	0.0%	99.8	0.1%	0.0%	99.1	0.1%	0.0%
Total	38,949.1	40.3%	6.5%	36,045.2	33.5%	5.6%	38,088.6	36.6%	5.5%

*Incluye solamente el presupuesto para productos físicos de las actividades. Excluye el presupuesto asociado a las obras, y por extensión, a los proyectos de cada entidad. Si se incluyese toda la producción física: en 2020 se ejecutaron Q43,773 millones destinados a los ODS, Q5,074 millones adicionales, de los cuales Q3,264 millones fueron destinados al ODS 9 de Infraestructura y Q976 millones al ODS 6 de Agua y saneamiento; en el presupuesto vigente a agosto de 2021, la asignación para los ODS sería de Q42,462 millones, Q6,417 millones adicionales, de los cuales Q4,178 millones están destinados al ODS 9 de Infraestructura y Q1,050 millones al ODS 6 de Agua y Saneamiento; usando el listado de obras del proyecto de presupuesto para 2022,³⁸ la asignación recomendada para los ODS sería Q43,706 millones (42% del presupuesto o 6.3% del PIB), Q5,600 millones adicionales, de los cuales Q2,688 millones adicionales se destinarían para el ODS 9 de Infraestructura y Q1,571 millones para el ODS 6 de Agua y saneamiento) y Q786 millones para el ODS 4 de educación.

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoi y el proyecto de presupuesto para 2022.

El proyecto de presupuesto para 2022 recomienda una asignación para avanzar en el cumplimiento de los ODS de Q38,088.6 millones, con una importancia de 36.6% del presupuesto total y equivalentes a 5.5% del PIB, por debajo del 6.5% del PIB ejecutado en 2020 y del 5.6% del PIB en el presupuesto vigente

³⁸ Disponible en <https://datos.minfin.gob.gt/dataset/proyecto-de-presupuesto-2022/resource/042e68f9-0ab3-4a68-b367-45636bbc6be8>

a agosto de 2021. Esta caída está asociada al desmantelamiento de los programas que el Gobierno implementó en 2020 para enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19 y de las tormentas Eta e Iota, pero también por un crecimiento lento del GPS. El ODS para el que el proyecto de presupuesto para 2022 recomienda la mayor asignación de gasto es el ODS 4 de educación, con Q15,518 millones, con una importancia del 14.9% del presupuesto total, con un incremento nominal de Q1,269 millones sobre el presupuesto vigente a agosto de 2021, pero prácticamente invariante como porcentaje del PIB (2.2%). La segunda asignación recomendada para 2022 corresponde al ODS 3 de Salud y Bienestar, con Q10,608.5 millones, una importancia de 10.2% del presupuesto total, con un incremento nominal de Q1,071 millones equivalentes a 2.3 puntos porcentuales del PIB. Las asignaciones recomendadas para el ODS 2 de Hambre Cero y el ODS 16 de Justicia, permanecerían prácticamente invariantes como porcentajes del PIB en 2021 y 2022, pero con caída respecto a lo ejecutado en 2020.

Este ejercicio, en todo caso, permite apreciar no solo el presupuesto financiero global de los ODS sino además analiza la producción de bienes y servicios presupuestada para su cumplimiento. A continuación, se muestran algunas de las metas físicas (productos) asociadas a los ODS 2 (Hambre Cero), 3 (Salud), y 4 (Educación). Dichos objetivos, al mismo tiempo de absorber un alto porcentaje del presupuesto destinado a los ODS, tienen una vinculación con el grueso de la IPNA.

El 97% de las asignaciones recomendadas en el proyecto de presupuesto para 2022 destinadas a cumplir el ODS 2 de Hambre Cero corresponden al Mineduc (75%), al Maga (10%) y al Mides (12%).³⁹ Los productos que destacan para el cumplimiento de esta meta en el proyecto de presupuesto de 2022 son: en el Mineduc, el incremento de 292,714 estudiantes de primaria y preprimaria atendidos con alimentación escolar; en el Maga, el recorte del presupuesto financiero asociado a la restructuración del programa de Apoyo a la Agricultura Familiar, que implicará suprimir varios productos como el Mujeres en el área rural con buenas prácticas para el hogar, pero incrementar la cantidad de raciones de alimentos para familias vulnerables con niños menores de 5 años en comunidades, por pérdida de cosechas, urgencia o gravedad.

Tabla 25. Principales metas físicas asociadas al ODS 2 Hambre Cero

Entidad	Producto (meta física)	Unidad de medida	Ejecutado 2020	Presupuesto Vigente a Ago 2021	Proyecto Presupuesto 2022
Mineduc	Niños y niñas del nivel preprimario atendidos con alimentación escolar	Persona	486,795	505,833	549,671
	Niños y niñas del nivel primario atendidos con alimentación escolar	Persona	2,039,855	2,058,405	2,307,281

³⁹ La asignación recomendada para el MSPAS en este ODS es pequeña, dado que su programa de Prevención de la mortalidad de la niñez y desnutrición crónica está asociado al ODS 3 de Salud y Bienestar, respondiendo a la meta 3.2 de los ODS de poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años.

Entidad	Producto (meta física)	Unidad de medida	Ejecutado 2020	Presupuesto Vigente a Ago 2021	Proyecto Presupuesto 2022
Maga	Asistencia y dotación alimentaria a familias vulnerables con niños menores de 5 años en comunidades, por pérdida de cosechas, urgencia o gravedad*	Ración	107,978	157,582	312,500
	Productores (as) beneficiados con capacitación, asistencia e insumos para promover la alimentación en el hogar rural saludable**	Persona	179,092	244,531	178,579
	Mujeres en el área rural con buenas prácticas para el hogar	Persona	103,772	141,107	0
Mides	Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas entre 0 y 5 años y mujeres embarazadas o en período de lactancia que cumplen con sus controles de salud	Aporte	269,105	246,720	388,500

*En 2020 y 2021, el producto tenía el nombre Entrega de alimentos a familias por acciones en la comunidad, por riesgo y damnificados por eventos climáticos y desastres naturales, a población vulnerable.

**En 2020 y 2021, se compara con el producto Promotores (as) y agricultores (as) de infra y subsistencia con mejoras en sus sistemas productivos en apoyo a la economía familiar.

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin y el proyecto de presupuesto para 2022.

La mayoría de la asignación recomendada en el proyecto de presupuesto para 2022 destinada a cumplir el ODS 3 de Salud y Bienestar se concentra en el MSPAS. El presupuesto de esta entidad se ha ampliado significativamente desde 2020, lo que explica el aumento de la asignación para el cumplimiento de este ODS, lo cual se refleja en los incrementos recomendados para 2022 en las metas físicas asociadas a la prevención de la mortalidad materna, neonatal y en la niñez. Destacan los aumentos en las metas físicas para niños y niñas menores de 5 años atendidos por enfermedad diarreica aguda (25%), población con acceso a métodos de planificación familiar (20%), niños y niñas menores de 5 años que reciben suplementación de nutrientes (20%), y personas atendidas en servicios de recuperación de la salud (consultas externas, en emergencias y hospitalización).

Ahora bien, como de advirtió en secciones precedentes, en los programas de prevención y control de ITS y VIH/Sida, de tuberculosis y de enfermedades vectoriales y zoonóticas, por un lado se recomienda incrementar el presupuesto financiero (véase la tabla 14), pero estos incrementos financieros no se reflejan en las metas físicas (véanse las tablas 15 y 26), ya que, cuando no hay recortes, los incrementos son marginales. Por ejemplo, se recomienda reducir la meta física para las personas beneficiadas con acciones de prevención, control y vigilancia de malaria de 4.2 millones a 0.2 millones de personas beneficiadas. Estas debilidades en las asignaciones para el MSPAS en el proyecto de presupuesto para 2022 contrastan con el incremento recomendado para el seguro médico escolar para primaria y preprimaria, a cargo del Mineduc.

Tabla 26. Principales metas físicas asociadas al ODS 3 Salud y Bienestar*

Programa del MSPAS	Producto (meta física)	Unidad de medida	Ejecutado 2020	Presupuesto Vigente a Ago 2021	Proyecto Presupuesto 2022
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	Mujer que recibe atención prenatal oportuna	Persona	240,509	309,527	317,800
	Mujer que recibe atención del parto institucional por personal calificado	Persona	202,245	212,080	248,130
	Recién nacido o neonato atendido	Persona	236,736	282,559	293,577
	Población con acceso a métodos de planificación familiar	Persona	1,125,744	1,172,152	1,412,065
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	Población con servicios de vacunación	Persona	1,034,770	1,064,788	1,125,314
	Niño y niña menor de 5 años con suplementación de micronutrientes	Persona	988,982	1,197,095	1,434,279
	Niño y niña menor de 5 años atendido por infección respiratoria aguda	Persona	740,226	835,875	936,483
	Niño y niña menor de 5 años atendido por enfermedad diarreica aguda	Persona	311,228	332,525	414,544
	Niño y niña menor de 5 años con diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda	Persona	9,336	13,855	30,200
	Servicios de apoyo a la prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	Evento	107	130	0
	Niño y niña menor de 5 años con monitoreo de crecimiento	Persona	1,793,774	1,838,010	1,643,101
Salud general	Población con servicios de prevención y promoción de la salud	Persona	7,145,268	8,205,839	8,948,133
	Personas atendidas en servicios de recuperación de la salud**	Persona	7,101,206	7,965,111	12,954,763
Prevención y control de ITS, VIH/Sida	Persona atendida para la prevención de ITS, VIH/Sida	Persona	1,413,431	2,262,076	1,862,858
Prevención y control de la tuberculosis	Persona informada sobre la prevención de la tuberculosis	Persona	2,924,359	4,284,306	432,954
	Persona con diagnóstico de la tuberculosis que recibe tratamiento	Persona	4,177	259,054	13,807

Programa del MSPAS	Producto (meta física)	Unidad de medida	Ejecutado 2020	Presupuesto Vigente a Ago 2021	Proyecto Presupuesto 2022
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	Persona beneficiada con acciones de prevención, control y vigilancia de la malaria	Persona	2,748,181	4,229,652	250,800
	Persona beneficiada con acciones de prevención, control y vigilancia del dengue, chikungunya y zika	Persona	4,459,313	6,067,976	217,034
	Persona beneficiada con acciones de prevención, control y vigilancia de otras enfermedades transmitidas por vectores (oncoserculosis, chagas y leishmaniasis)	Persona	1,349,604	2,224,979	159,002
Seguro médico escolar (Mineduc)	Estudiantes del nivel preprimaria con cobertura de seguro médico escolar	Persona	255,456	287,692	546,931
	Estudiantes del nivel primaria con cobertura de seguro médico escolar	Persona	952,047	1,003,641	2,194,288

*No se incluyen los productos asociados con la pandemia de la COVID-19, ya analizado en secciones previas de este documento.
 **Se compara con 2020 y 2021 la suma de personas atendidas por enfermedades transmisibles (infecciosas y parasitarias), enfermedades no transmisibles, accidentes, violencia y enfermedades oncológicas.

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoi y el proyecto de presupuesto para 2022.

En el proyecto de presupuesto para 2022, las metas físicas del Mineduc para cumplir el ODS 4 de Educación se mantienen relativamente similares a las del presupuesto vigente de 2021, con la excepción notable de las metas de impresión de textos escolares para primaria y básico. Causa preocupación que, por un lado, se incremente la meta para la matrícula de estudiantes de preprimaria y primaria, y por otro se reduzca la meta para la matrícula de estudiantes de básico y diversificado, agravando las grandes brechas de cobertura. Se recomienda suprimir las transferencias monetarias condicionadas para familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años para su finalización de ciclo escolar, en contraste con el incremento en la transferencia para la asistencia escolar de niños y niñas entre 6 y 15 años, lo que constituye un abandono del esfuerzo para subsanar las desigualdades de género en el acceso a la educación.

Tabla 27. Principales metas físicas asociadas al ODS4 Educación

Programa	Producto (meta física)	Unidad de medida	Ejecutado 2020	Presupuesto Vigente a Ago 2021	Proyecto Presupuesto 2022
Educación nivel preprimaria	Estudiantes atendidos en el sistema escolar	Persona	499,700	516,578	549,593
	Estudiantes del nivel preprimaria beneficiados con útiles escolares	Persona	469,503	503,483	545,473
	Textos escolares impresos para estudiantes	Documento	88,000	966,608	676,364

Programa	Producto (meta física)	Unidad de medida	Ejecutado 2020	Presupuesto Vigente a Ago 2021	Proyecto Presupuesto 2022
Educación nivel primaria	Estudiantes atendidos en el sistema escolar	Persona	2,051,835	2,066,349	2,154,753
	Estudiantes del nivel primario beneficiados con útiles escolares	Persona	2,014,646	2,046,079	2,169,368
	Textos escolares impresos para estudiantes	Documento	3,466,666	13,292,222	3,870,817
Educación nivel básico	Estudiantes del ciclo básico atendidos en el sistema escolar	Persona	193,823	195,311	179,098
	Estudiantes del ciclo básico de telesecundaria atendidos en el sistema escolar	Persona	100,652	104,844	93,951
	Alumnas y alumnos beneficiados con bolsas de estudio	Beca	23,070	24,267	33,744
	Textos impresos para estudiantes del nivel medio, ciclo básico	Documento	304,058	1,420,829	352,505
Educación nivel diversificado	Estudiantes atendidos en el sistema escolar	Persona	90,068	92,523	90,823
	Alumnas y alumnos del nivel medio ciclo diversificado beneficiados con bolsas de estudio y becas escolares	Beca	11,494	13,674	19,005
Transferencias condicionadas (Mides)	Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas entre 6 y 15 años, que asisten a la escuela	Aporte	172,859	233,626	365,650
	Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años, para la finalización del ciclo escolar	Aporte	190,893	218,935	0

Nota: El número de estudiantes atendidos en la primaria incluye los monolingües y los bilingües, rurales y urbanos. Para el ciclo diversificado se sumaron los estudiantes atendidos de todas las formaciones.

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoi y el proyecto de presupuesto para 2022.

Además de los ODS 2, 3 y 4, varios productos asociados al ODS 16 de Justicia están destinados al cumplimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes. El Mingob tiene a su cargo los servicios de prevención de la violencia en contra de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para los que en el proyecto de presupuesto para 2022 se recomienda un aumento de la asignación financiera de 26% y 10% de su meta física. La SBS también tiene a su cargo varios productos para la protección integral de la niñez y la adolescencia, destacando como preocupante el recorte a casi la mitad en la meta para la atención integral a adolescentes de 13 a 17 años en conflicto con la ley penal. Como se ha advertido en secciones precedentes, en el presupuesto de la PGN se recomienda reducir en 19% la meta física y en 40% la asignación financiera para la localización de menores mediante el sistema Alba-Keneth.

Tabla 28. Principales metas físicas asociadas al ODS16 Justicia en niñez y adolescencia

Entidad	Producto (meta física)	Unidad de medida	Ejecutado 2020	Presupuesto Vigente a Ago 2021	Proyecto Presupuesto 2022
Mingob	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo social reciben servicios de orientación sobre prevención de la violencia	Persona	89,277	92,650	102,610
SBS	Adolescentes de 13 a 17 años en conflicto con la ley penal atendidos integralmente en los centros especializados de privación de libertad	Persona	1,509	2,100	1,190
	Niñas, niños y adolescentes vulnerados reciben atención especial residencial para la restitución de sus derechos	Persona	810	890	1,119
	Niñas, niños y adolescentes con discapacidad mental severa y profunda, vulnerados en sus derechos, atendidos integralmente en el hogar de protección y abrigo especializado	Persona	60	65	82
	Niñas, niños, adolescentes y jóvenes beneficiados con actividades psicosociales para la prevención de la violencia	Persona	2,946	3,673	4,250
Mides	Adolescentes y jóvenes protagonistas que participan en actividades para el desarrollo de sus capacidades	Persona	300	0	4,500
PGN	Niños, niñas y adolescentes representados, atendidos o referenciados para la protección de sus derechos	Persona	36,435	36,000	36,000
	Niños, niñas y adolescentes localizados mediante la aplicación del sistema Alba-Keneth	Persona	6,975	8,475	7,000

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín y el proyecto de presupuesto para 2022.

4.5. Rubros específicos para enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19 y para la recuperación económica y social

En todo el mundo, el impacto de la pandemia se prolongará a 2022 y posiblemente más allá. Guatemala no es la excepción, por lo que es conveniente analizar qué rubros específicos contiene el proyecto de presupuesto para 2022, tanto para medidas de carácter sanitario como para la recuperación económica y social. En 2021 el Gobierno desmanteló la mayoría de los programas sociales que se implementaron en 2020, evidenciando la escasa prioridad para la protección social, e incluso negligencia ante el aumento de

la pobreza, la desnutrición infantil y la exclusión social. En términos generales el proyecto de presupuesto 2022 plantea continuar con este descuido, con únicamente Q2,149.4 millones para enfrentar el impacto de la pandemia, en su totalidad para el MSPAS, en contraste a los Q13,197.0 millones ejecutados en 2020. El proyecto de presupuesto para 2022 no incluye programas para apoyar la recuperación económica.

Tabla 29. Presupuesto 2020 - 2022 para enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19, por entidad, en millones de quetzales

Entidad	2020 Ejecutado	2021 Presupuesto vigente al 31 Ago	2022 Proyecto Presupuesto
Minex	2.9		
Mingob	9.4		
Mindéf	4.7		
Mineduc	31.8		
MSPAS	1,223.2	2,514.1	2,149.4
Mintrab	23.1		
Mineco	2,400.8		
Maga	250.3	148.3	
Micude	8.3		
Secretarías	23.0		
OEACT	2,830.0		
Mides	6,389.6	103.1	
Total	13,197.0	2,765.6	2,149.4

Nota: asignaciones de gasto en el programa Atención a desastres naturales y calamidades públicas (código 94).

Fuente: Icefi, con base en información del Sico y el proyecto de presupuesto para 2022.

La asignación recomendada en el proyecto de presupuesto para 2022 en el MSPAS se limita a los Q1,037.0 millones para la adquisición pública de vacunas contra la COVID-19, que como se ha advertido en secciones anteriores es Q463.0 millones menor al presupuesto vigente a agosto de 2021. Además, Q1,112.4 millones para servicios de prevención y tratamiento de la COVID-19, Q98.3 millones mayor al presupuesto vigente en 2021, pero Q 119.8 millones menor que lo ejecutado en 2020.

El 13 de septiembre de 2021, el Congreso de la República de Guatemala aprobó el Decreto No. 11-2021, *Ley de Emergencia Nacional para la Atención de la Pandemia COVID-19*,⁴⁰ facultando al Minfin para que del espacio presupuestario de Q11,000.0 millones aprobado en el Decreto 13-2020, realice una readecuación presupuestaria hasta por Q1,878.0 millones para aumentar el presupuesto del MSPAS. Este monto se asemeja al fondo discrecional que el Icefi identificó en las asignaciones en previsión que la readecuación presupuestaria realizada en junio de 2021 mediante el Acuerdo Gubernativo No. 3-2021,⁴¹ ubicó en el presupuesto de las OEACT. Al 29 de septiembre de 2021 el Ejecutivo no ha transferido esas asignaciones en previsión dentro de las OEACT al MSPAS.

⁴⁰ Disponible en https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13547#gsc.tab=0

⁴¹ Véase la tabla 2 y su análisis en la página 12 de la nota de coyuntura del Icefi No. 4-2021, *Guatemala: análisis de la ejecución presupuestaria al 31 de julio de 2021*, disponible en <https://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-al-31-de-julio>

Esta medida enfrenta como desafío la capacidad del MSPAS para ejecutar asignaciones presupuestarias adicionales. Al 31 de agosto de 2021 el MSPAS había ejecutado solamente el 48.3% de los Q2,514.1 millones, por lo que es poco probable que en el resto de 2021 logre ejecutar con éxito los Q1,878.0 millones que el Decreto No. 11-2021 ordena adicionar. Una solución al problema es que esta asignación presupuestaria se considere para ser ejecutada en 2022. Sin embargo, el artículo 39 del Decreto No. 11-2021, temporalidad, establece:

Esta ley es de carácter temporal y la modalidad de contratación o adquisición aprobada se aplica desde el momento de su entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 2021.

En forma excepcional para las contrataciones del recurso humano y el contrato abierto de salud, tendrán vigencia hasta el 31 de marzo de 2022.

Con estas restricciones, si estas asignaciones adicionales no son ejecutadas en lo que resta de 2021, el presupuesto del MSPAS para enfrentar la emergencia sanitaria permanecerá sin ampliación efectiva, y la asignación recomendada para 2022 permanecería invariante en los Q2,149.4 millones.

Por otro lado, el análisis de las metas físicas muestra que, al igual que el presupuesto financiero, se suprimieron la mayoría de los productos y subproductos para la atención de la emergencia de la pandemia de la COVID-19, con excepción de los del MSPAS, del Maga y del Mides. Las metas físicas del Maga y del Mides corresponden a la regularización de los programas *Bono Familia* ejecutado en 2020 y del programa de *Dotación Alimentaria*, ejecutado en 2020 mediante convenios con el Programa Mundial de Alimentos. Como se ha indicado en secciones previas, aun cuando el MSPAS cumpla plenamente sus metas físicas, habrá logrado vacunar solamente al 59.7% de las personas mayores de 12 años, atender a 3,180,169 personas con servicios de prevención y a 908,411 personas con tratamiento contra la COVID-19.

Tabla 30. Metas físicas 2020 - 2022 de los programas para enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19, por entidad, producto y subproductos seleccionados

Entidad	Producto y subproducto	Unidad de medida	2020 Ejecutado	2021 Presupuesto vigente al 31 Ago	2022 Proyecto Presupuesto
MSPAS	Intervenciones realizadas	Documento	3,749	3,512	
	Laboratorios con materiales y equipo	Análisis	154,747	399,222	
	Persona con esquema de vacunación	Persona		3,371,667	4,312,514
	Gestión para adquisición de vacuna	Evento			1
	Personas con servicios de prevención	Persona			3,180,169
	Personas con tratamiento	Persona			908,411

Entidad	Producto y subproducto	Unidad de medida	2020 Ejecutado	2021 Presupuesto vigente al 31 Ago	2022 Proyecto Presupuesto
Mides	Bolsas de alimentos entregadas a familias	Persona		145,947	
	Bono de asistencia temporal	Persona	100,000		
	Bono para familias	Aporte	7,971,085	1,500,000	
	Intervenciones realizadas	Documento	12,506		
	Raciones de alimentos	Ración	1,063,492		
Mineco	Bono para la protección del empleo a trabajadores del sector privado	Persona	191,110		
	Bono único jubilados/ pensionados del Estado	Persona	103,692		
	Mypime beneficiadas con créditos	Entidad			
	Personas con dotación de mascarilla comunitaria en los mercados	Persona	128,500		
Maga	Bolsas de alimentos entregadas a familias	Familia	234,255	361,385	
	Familias campesinas con insumos en apoyo a producción agropecuaria	Familia	88,668		
	Productores agropecuarios con insumos para sistemas de mini riego	Familia			
Micude	Artistas independientes con aporte temporal	Persona	2,751		
	Intervenciones realizadas	Documento			
Mineduc	Intervenciones realizadas	Documento	7,631,407		
Mintrab	Aporte económico al adulto mayor	Aporte	57,697		

Nota: Los productos y subproductos incluidos corresponden al programa Atención a desastres naturales y calamidades públicas (programa 94).

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin y el proyecto de presupuesto para 2022.

5. Análisis del proyecto de presupuesto 2022 desde perspectivas transversales

5.1. Transparencia fiscal

El proyecto de presupuesto para 2022 contiene varias disposiciones que buscan favorecer la transparencia fiscal. Estas complementan las obligaciones que sobre esta materia establecen la *Ley Orgánica del Presupuesto*, la *Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos*, la *Ley de Acceso a la Información Pública*, entre otras. Las principales incluidas en la iniciativa de ley número de registro 9574 son:

- **Presupuesto por resultados:** las entidades públicas deberán ejecutar sus recursos conforme a la metodología y sistemas del presupuesto por resultados (artículo 14), y deberán implementar medidas para hacer más eficientes los modelos de servicios de sus intervenciones, para garantizar la provisión de los bienes y servicios a la población (artículo 15). Además, deberán publicar en forma cuatrimestral en sus portales de internet y otros medios que consideren convenientes, información sobre la gestión de la producción relevante de sus programas, la ejecución presupuestaria mensual del ejercicio fiscal vigente e información sobre los costos de los servicios prestados y el número de beneficiarios (artículo 18).

Estas disposiciones están vinculadas con las obligaciones que usualmente se incluyen en el Acuerdo Gubernativo que contiene la distribución analítica del presupuesto, relacionadas con los resultados estratégicos e institucionales; la programación, modificación y ejecución de metas físicas; la distribución de beneficiarios de metas, particularmente en la unidad de medida «Personas», para registrar su desagregación por sexo, edad y etnia en el Siaf; y en general, el seguimiento y evaluación del presupuesto por resultados.

- **Estrategia para mejora en ejecución y calidad del gasto público:** las autoridades de las instituciones deberán publicar en sus portales de internet, a más tardar el último día hábil de marzo de 2022, una estrategia de trabajo para la mejora de la calidad del gasto público que contenga como mínimo: un plan de implementación de los programas y proyectos prioritarios para el logro de los resultados; una propuesta de medidas de transparencia y eliminación del gasto superfluo, y la rendición de cuentas de la gestión institucional de libre acceso a la ciudadanía (artículo 19). Relacionado con este asunto, se prohíbe el uso de asignaciones de gasto público para alimentos y bebidas, combustible para vehículos, telefonía móvil en exceso y gastos relacionados con viajes al exterior para las autoridades del Organismo Ejecutivo enumeradas de manera expresa, fijando algunas excepciones (artículo 25).

- **Publicación de informes:** se deberán publicar informes sobre la programación, reprogramación y ejecución de asesorías técnicas y profesionales contratadas con recursos reembolsables y no reembolsables, al inicio de cada cuatrimestre en los portales de internet y en formatos editables (artículo 20); informes mensuales sobre la ejecución presupuestaria de las donaciones corrientes y préstamos previstos en el presupuesto, en los portales de internet del Minfin y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), a más tardar el décimo día hábil de cada mes (artículo 62); el plan anual de ejecución de préstamos externos por las entidades públicas que cuenten con esta fuente de financiamiento, en sus páginas de internet, a más tardar el 15 de febrero y actualizar mensualmente sus avances (artículo 68).

También se contempla la publicación de la base de datos sobre beneficiarios y montos globales por exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados, en los portales de internet de la SAT⁴² y del Mineco (artículo 21), y de un informe estadístico sobre las regalías y todo ingreso que se perciba de las industrias extractivas y la ejecución de los ingresos que por estos conceptos se hayan incluido en el presupuesto anual, en los portales de internet del Ministerio de Energía y Minas (MEM), del Minfin y de la SAT, a más tardar el 5 de cada mes (artículo 21).

- **Transferencias a organizaciones no gubernamentales y otras entidades:** se establece que ningún ministerio de Estado, secretarías o dependencia del Ejecutivo podrá 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 aplicaría cuando se trate de convenios con organismos internacionales y para la atención de casos declarados conforme a la *Ley de Orden Público*. Sin embargo, pese a esta norma, el Minfin, el Mineduc, el MSPAS, el Maga y el Mingob estarían autorizados a realizar transferencias a algunas instituciones de enseñanza, de salud y asistencia social o sin fines de lucro. En caso de aprobarlo, el Congreso de la República debería solicitar al Minfin un reporte con el historial de entrega de informes de ejecución física y financiera de las entidades receptoras de este tipo de transferencias y que actualmente administran recursos públicos, para verificar que las organizaciones no gubernamentales, fundaciones o asociaciones beneficiadas demuestren un adecuado cumplimiento de sus obligaciones contractuales y probidad en el manejo de los recursos.

Condiciones adicionales deben aplicar en caso el Congreso agregue entidades, evitando la inclusión discrecional y arbitraria de entidades que podrían estar vinculadas a sectores políticos, de reciente creación o sin trayectoria pública conocida.

- **Recursos humanos:** se incluyen disposiciones sobre remuneraciones de personal temporal, jornales, uso obligatorio para entidades descentralizadas y autónomas del sistema Guatenóminas, y verificación para determinar si personas a contratar en renglones 011, 021, 022 y 031 reciben pensiones, a efecto de suspenderlas mientras dure la relación laboral, entre otras (artículos 31 a 36).

Se reitera que, en las negociaciones de nuevos pactos colectivos de condiciones de trabajo, deberán considerarse las condiciones financieras del Estado proporcionadas por el Minfin, y establecer el impacto sobre las finanzas públicas de las nuevas condiciones laborales acordadas, detallando los

⁴² La página en Internet denominada *Consulta de Exentos* está disponible desde 2015 en portal de la SAT. Véase <https://portal.sat.gob.gt/portal/consulta-de-exentos/>.

costos indirectos de los montos de gasto adicional que se generen en el ejercicio fiscal presente y futuros (artículo 99).

- **Otras disposiciones:** será responsabilidad de las entidades públicas cumplir con la información de los clasificadores temáticos que establece la *Ley Orgánica del Presupuesto*, en tanto que los entes rectores de cada clasificador deberán elaborar un informe semestral de avances, así como mantener actualizados y publicados los manuales o guías conceptuales del clasificador a su cargo, entre otras obligaciones (artículo 17); se debe incorporar la georreferenciación de cada proyecto de ejecución de obra de infraestructura física registrado en el Sistema de Información de Inversión Pública (Sinip) (artículo 82); se contemplan autorizaciones para la compra o adquisición de medicamentos, productos farmacéuticos, equipo médico e insumos para atención en salud a través de convenios con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana; para compras de vacuna para la COVID-19; y, para la adquisición de alimentos a través de convenios con el Programa Mundial de Alimentos.

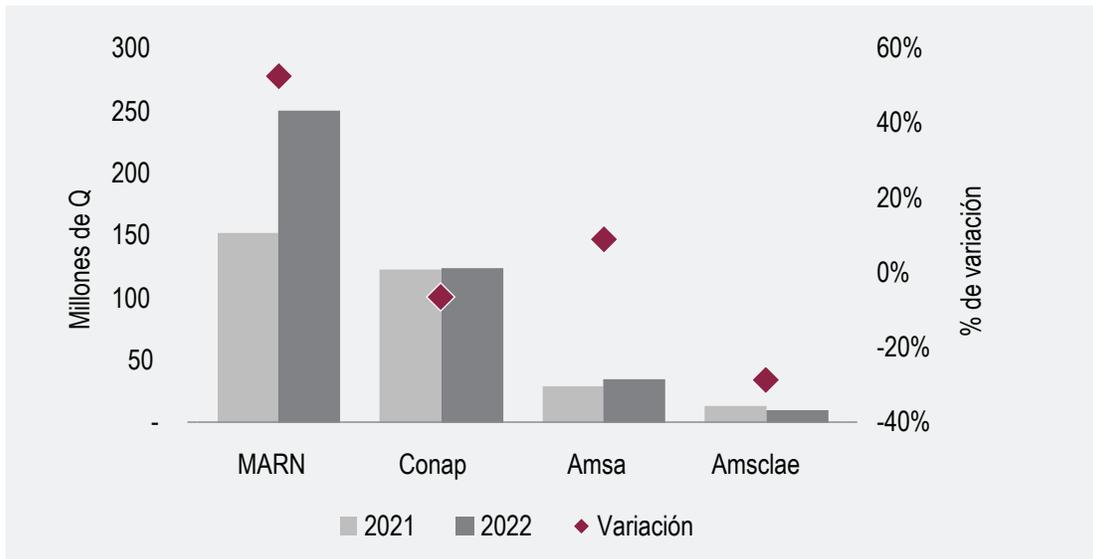
No obstante que al aprobarse estas disposiciones las entidades públicas quedarían obligadas a su cumplimiento pleno, se insiste en la conveniencia de incorporar la norma propuesta por el Minfin en años anteriores, para instituir un sistema de seguimiento de los informes mencionados en el decreto que aprueba el presupuesto. Para el efecto, el Minfin debería elaborar y presentar, de forma pública, un plan para el desarrollo de un módulo del Siaf, en el cual las entidades del sector público no financiero publiquen los informes financieros u otros documentos administrativos o estadísticos que se establezcan en el decreto, utilizando el formato de datos abiertos, y que la información que tenga a disposición ese portal sea responsabilidad de la entidad que lo publica. Esto ayudaría al Minfin y a las entidades fiscalizadoras a verificar qué entidades públicas están cumpliendo o incumpliendo con las normas de transparencia dispuestas por el Congreso de la República, así como facilitar a la población la búsqueda y consulta de los respectivos documentos.

La efectividad de estas disposiciones también depende de articular otras medidas que favorezcan la transparencia fiscal y la rendición de cuentas, pero que siguen pendientes. Dentro de estas se destacarían: mejorar la rectoría de la Segeplán en el funcionamiento del sistema nacional de planificación, para asegurar la vinculación de los planes con el presupuesto, que ordena la *Ley Orgánica del Presupuesto*; revisar el marco legal de adquisiciones públicas, servicio civil y probidad, para procurar su actualización de conformidad con los estándares adoptados por el Estado de Guatemala; contar con una política nacional de prevención y lucha contra la corrupción, que ayude a fijar metas de corto, mediano y largo plazo, asegurando continuidad a pesar de los cambios de gobierno para erradicar los caminos que conducen a ese flagelo social; y, el cumplimiento por parte del Congreso de la República de la obligación constitucional de aprobar o improbar anualmente el informe de auditoría a la liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado que elabora la Contraloría General de Cuentas, lo cual podría fijar pautas de mejora en la calidad del gasto público, entre otros.

5.2. Medio ambiente

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn), la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán (Amsa), la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno (Amsclae) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), son las cuatro entidades del Gobierno Central directamente vinculadas con la protección y conservación del medio ambiente. En conjunto, el presupuesto recomendado para 2022 para estas entidades responsables de la protección del medio ambiente y los recursos naturales es de Q418.8 millones, superior al presupuesto vigente de 2021, pero con una importancia presupuestaria de tan solo 0.4% del total. La escasa prioridad presupuestaria de estas entidades contrasta con el deterioro sostenido y la vulnerabilidad ambiental de Guatemala, desatendiendo el mandato constitucional de proteger el medio ambiente y promover el equilibrio ecológico, los compromisos nacionales con la gestión adecuada de los recursos naturales establecidos en la *Política General de Gobierno 2020-2024* y *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*, y los compromisos internacionales asumidos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Gráfica 19. Variación de las asignaciones presupuestarias para las entidades ambientales del Gobierno Central, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022



Fuente: Icefi, con base en información del Sicoi y el proyecto de presupuesto para 2022.

En el proyecto de presupuesto para 2022 se recomienda incrementar la asignación presupuestaria para el Marn en Q97.9 millones (64.3%). Este incremento se concentra en el programa Gestión ambiental con énfasis en el cambio climático, que pasaría de Q73.8 millones en el presupuesto vigente de 2021 a Q168.5 millones en 2022, absorbiendo el 67.4% del total. El MARN explica que con el incremento presupuestario para este programa espera en 2022 emitir 37,013 licencias, resoluciones o informes ambientales y 199 informes sobre las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático en Guatemala, con el objetivo

de avanzar en el estudio de áreas vulnerables y priorizadas, la captura de información estadística y el impulso de intervenciones que incidan en la mitigación de los efectos del cambio climático.

Este incremento de recursos para enfrentar el cambio climático a nivel nacional es un esfuerzo que se debe reconocer, pero que debe acompañarse con el fortalecimiento de las capacidades de ejecución. Con las capacidades actuales del Marn, pueda que en 2022 se enfrenten dificultades para ejecutar el presupuesto, toda vez a septiembre de 2021 el programa de Gestión ambiental con énfasis en el cambio climático había ejecutado solamente el 58.3% de la asignación vigente.

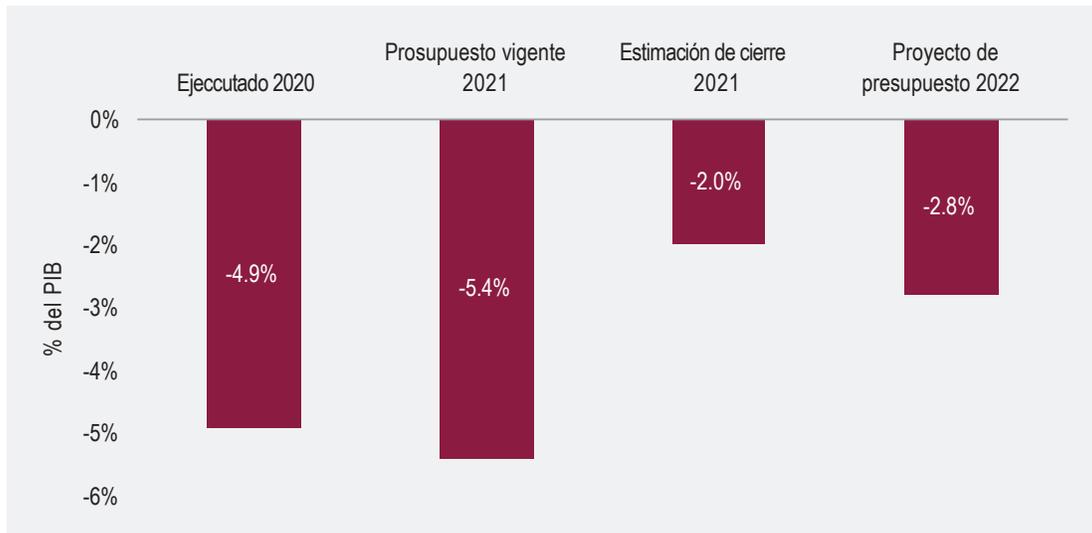
Pese al incremento al techo institucional, en el proyecto de presupuesto para 2022 se recomiendan reducciones significativas. Se recomienda reducir en 54.1% la asignación para el programa Sensibilización socio ambiental y participación ciudadana, en el que se incluyen actividades de capacitación socioambiental. Se recomienda además una reducción similar a los aportes a organismos regionales e internacionales.

En el proyecto de presupuesto para 2022 se recomienda incrementar en Q5.1 millones (17.4%) la asignación para la Amsa, destinados a las actividades de control de calidad de agua, así como a las actividades de dirección y coordinación institucional, que se compensan con un recorte en las asignaciones destinadas al control y sedimentación de los suelos y al manejo de áreas forestales. Para el Conap y la Amsclae, se recomienda reducir sus presupuestos institucionales en 6.4 y 28.6%, respectivamente. El presupuesto del Conap incluye aumentar Q11.4 millones para implementar medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, contrasta con las reducciones en actividades como el Desarrollo Sostenible para la Conservación de los Recursos Naturales y las de dirección y coordinación son mayores, por lo que el presupuesto total de la institución se reduce. El recorte presupuestario para la Amsclae se concentra en la dirección y coordinación institucional, y en las acciones de conservación, preservación y resguardo del ecosistema del lago de Atitlán.

6. Déficit fiscal y saldo de la deuda pública

El déficit fiscal en el proyecto de presupuesto para 2022 es de Q19,614.5 millones, equivalente a 2.8% del PIB, menor a los Q29,463.4 millones (4.9% del PIB) observado en 2020. Analizar el déficit fiscal recomendado para 2022 comparándolo con el de 2021, este valor de nuevo enfrenta los problemas de transparencia fiscal expuesto en las secciones anteriores. Se compara significativamente menor con el déficit fiscal de Q34,666.1 millones (5.4% del PIB) del presupuesto vigente de 2021, pero mayor a los Q12,705.4 millones (2.0% del PIB) estimados por el Icefi como cierre realista para 2021. Como también es mayor al promedio de 1.9% del período 2011-2019, como valor representativo previo a la crisis de la pandemia.

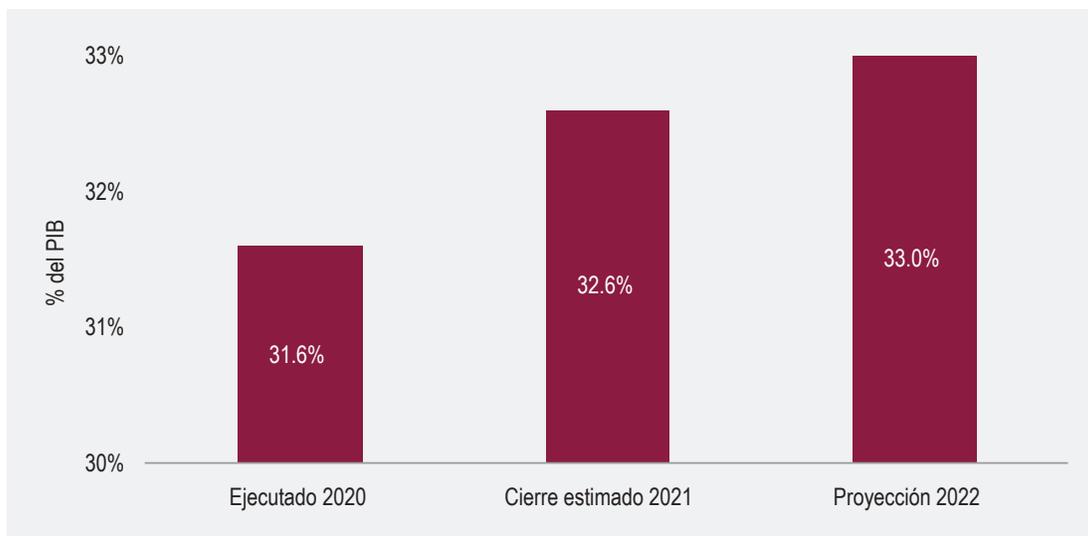
Gráfica 20. Déficit fiscal del Gobierno Central 2020 - 2022. Porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales y proyecto de presupuesto para 2022. Para 2021, el presupuesto es el vigente al 31 de agosto, mientras que la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi.

Como se ha explicado en las secciones anteriores, en 2020 y 2021 la deuda bonificada ha excedido las necesidades para financiar el déficit fiscal. Esta situación se refleja en que parte de los bonos del Tesoro colocados en esos años financian el gasto del ejercicio fiscal siguiente, como recursos de caja. Esta práctica tiene como consecuencia que, como justamente se prevé que ocurra en 2021, el déficit fiscal no se incrementa, pero el saldo de la deuda pública sí. Por esta razón, el Icefi estima que el saldo de la deuda pública crecerá del 31.6% del PIB observado en 2020, a 32.6% del PIB al final de 2021 y 33.0% al final de 2022.

Gráfica 21. Saldo de la deuda pública del Gobierno Central 2020 - 2022. Porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2021 y 2022, cálculos propios del Icefi.

Aún con el incremento en el saldo de la deuda pública proyectado para 2022 Guatemala conservaría margen de maniobra, ya que el estándar del FMI para los países emergentes con acceso a los mercados financieros es un límite máximo recomendado de 50.0% del PIB. Sin embargo, como el Icefi ha indicado en varias ocasiones, el problema de la política de endeudamiento público de Guatemala no es el tamaño del saldo de su deuda pública con relación al PIB, sino su capacidad de pago en términos de la carga tributaria. Efectivamente, al considerar el indicador del saldo de la deuda pública como porcentaje de los ingresos tributarios, las finanzas públicas guatemaltecas proyectadas para 2022 vuelven a mostrar un problema creciente de **vulnerabilidad fiscal**, porque ese indicador se ubicaría en 308.8%, muy por encima del 250.0% recomendado por las IFI. Esta señal de alerta inició en 2019, por lo que de continuar la trayectoria que marca el proyecto de presupuesto para 2022 los resultados apuntan a un deterioro continuado.

En cuanto a la **sostenibilidad fiscal** de Guatemala, el cálculo simple del valor actual de los gastos futuros del Gobierno Central excede al valor actual de los ingresos futuros, situación que apunta a que el endeudamiento público será insostenible en el futuro. El Icefi reitera la necesidad de que Minfin elabore una estrategia de sostenibilidad fiscal, que incluya acciones para lograr que en el futuro el saldo de la deuda pública no crezca como resultado de la insuficiencia de los ingresos tributarios, como principal fuente de financiamiento del gasto público.

7. Conclusiones

7.1. Sobre el contexto en el que se analiza y discute el proyecto de presupuesto para 2022

- El contexto político está determinado por el desgaste continuado que sufre el presidente Giammattei. Pese a ello, la alianza oficialista en el Congreso de la República mantiene la mayoría y el control de la CFPM, cada vez con más y más graves señalamientos de corrupción, tráfico de influencias y otras anomalías. Luego de la victoria oficialista al haber mantenido el control sobre la junta directiva del Congreso, se prevé que logre los votos para una eventual aprobación del proyecto de presupuesto para 2022. Sin embargo, el oficialismo debe enfrentar un descontento y desconfianza ciudadanas crecientes, así como las implicaciones de que la cohesión de la alianza oficialista se mantenga a base de incentivos ilegítimos e insostenibles. Otro desafío importante es la anticipación muy prematura de las tensiones electorales, toda vez que los estamentos políticos empiezan a operar de cara a las elecciones generales de junio de 2023.
- El contexto social continúa marcado por deterioros en términos de desigualdad y pobreza, pérdida de cobertura y calidad de la educación y salud pública, y desnutrición crónica y aguda infantil. Sin un cambio en la política fiscal, estos deterioros empeorarán, agudizados por el impacto de la pandemia de la COVID-19 que, contrario a las expectativas optimistas de las autoridades, seguramente se extenderá por lo menos a 2022.
- El contexto económico se caracteriza por una moderación del optimismo por la recuperación económica. Es claro que las economías alrededor del mundo están recuperándose, pero a ritmos más lentos y a costos más altos de los esperados. El acceso a las vacunas y el proceso de vacunación constituye el principal motivo de divergencia en la recuperación económica mundial, y Guatemala continúa ubicándose en el grupo de países rezagados en el proceso de vacunación. El sector externo de la economía guatemalteca continúa sostenido por las remesas que los migrantes envían a sus familias, principalmente desde EE. UU.
- El contexto fiscal lo caracterizan los problemas de opacidad fiscal en 2021, los cuales distorsionan los análisis. Conforme el Gobierno ha desmantelado los programas de emergencia implementados en 2020, las variables fiscales retornan gradualmente a los niveles previos a la pandemia, con reducciones importantes en el GPS. La excepción de estas reducciones es el ritmo de endeudamiento público, el cual excede las necesidades de financiar el gasto público (el déficit fiscal). En 2021 una parte del endeudamiento bonificado no está financiando el gasto, sino que permanece depositado en el Banguat, con el propósito de financiar el gasto en 2022 como recursos de caja. La meta de ingresos tributarios para 2021 está subestimada, por haber sido calculada en 2018 para la realidad de 2019, situación que genera distorsiones y subestimación en las proyecciones de ingresos para 2022.

7.2. Sobre el presupuesto de ingresos

- Al proyectar los ingresos tributarios para 2022 con base en la recaudación observada a septiembre de 2021, se evidencia que la proyección contenida en el proyecto de presupuesto para 2022 está subestimada. En un escenario activo, incluyendo los Q1,250 millones que la SAT espera obtener por medidas administrativas, el Icefi estima que los ingresos tributarios podrían alcanzar en 2022 los Q77,450.8 millones (11.1% del PIB), por arriba de los Q74,368.0 millones (10.7% del PIB) del proyecto de presupuesto. Sin embargo, estas proyecciones podrían ajustarse conforme la SAT informe sobre la recaudación adicional que ha logrado en 2021 por medidas administrativas, y que no es esperable replicar en 2022.
- El Icefi estima que el Gobierno ha colocado por lo menos Q5,742.9 millones en bonos del tesoro en exceso a las necesidades reales de gasto de 2021, los cuales alimentarán el financiamiento del déficit fiscal de 2022 con recursos de caja previstos por Q4,945.4 millones. Es decir, el Gobierno colocó deuda pública en 2021 que no gastó, pero que financiará el gasto de 2022.

7.3. Gasto público

- El aspecto más relevante del análisis de la estructura del presupuesto de egresos es el incremento de la importancia presupuestaria del servicio de la deuda pública, integrada por el pago de intereses, comisiones y amortizaciones. El servicio de la deuda pública pasaría de Q13,427.8 millones en 2020 (13.9% del techo global) a un estimado de Q13,591.4 millones (15.0% del total) en 2021, y una asignación recomendada para 2022 de Q15,312.0 millones (14.7%).
- El análisis de la clasificación del gasto público por finalidades y funciones muestra la desaparición de las asignaciones extraordinarias para enfrentar el impacto de la pandemia, dentro la finalidad Atención a desastres y gestión de riesgos en el presupuesto ejecutado de 2020, y luego de la readecuación de junio de 2021, en la finalidad Asuntos económicos en el presupuesto vigente (asignaciones inmovilizadas y en previsión reubicadas en la entidad OEACT).
- Con la excepción de las OEACT, el análisis de la clasificación del gasto por entidad permite comparaciones técnicamente válidas entre los techos institucionales de las entidades. Destaca que el Ejecutivo recomendó una reducción de 20.4% (Q1,387.9 millones) en el presupuesto del CIV, además de reducciones de 8.4% (Q18.8 millones) en la Presidencia de la República y de 9.8% (Q140.9 millones) en las Secretarías y otras entidades del Ejecutivo. El presupuesto recomendado para 2022 considera incrementos para las demás entidades.
- En el proyecto de presupuesto se recomiendan incrementos a todos los programas del Mineduc. El seguro médico escolar tendrá un costo en 2022 de Q312.5 millones, lo que significará un incremento de Q193.0 millones (161.6%) respecto a la asignación vigente en 2021, pese a que ha demostrado ser excluyente, ya que no integra a toda la población infantil fuera de la escuela, es ineficiente, toda vez el Mineduc no ha realizado mediciones de la relación entre su costo y sus beneficios, ni del costo de cada consulta o asistencia, y duplica funciones que corresponden a una finalidad de salud, la

cual le corresponde al MSPAS, y afecta otros resultados educativos, puesto que esas asignaciones podrían cubrir otros programas cuya cobertura de matrícula sigue siendo sumamente baja.

- Pese al incremento recomendado en el proyecto de presupuesto para 2022 en las asignaciones financieras en todos los programas del Mineduc, el análisis de las metas físicas revela recortes preocupantes. Se recomienda reducir la meta física: en 9.4 millones de textos impresos para estudiantes de nivel primario y de la primaria bilingüe intercultural; en 16,213 estudiantes la matrícula para estudiantes del programa de Educación escolar básica; en 10,893 estudiantes la meta del ciclo básico en Telesecundaria; y, en 24,000 estudiantes evaluados en las pruebas de lectura y matemática en el ciclo básico. Estas situaciones afectan a uno de los niveles escolares con mayores brechas de cobertura, un retroceso particularmente grave en el contexto de modalidades virtuales adoptadas forzada y apresuradamente para enfrentar la pandemia, y con menos herramientas para evaluar su impacto en la educación.
- Se recomienda además reducir en el Mineduc en 5,680 estudiantes la meta física para la matrícula de la Educación escolar diversificada la meta física de atención a estudiantes del Nufed y del Programa Cemucaf, reduciendo la cobertura que apoya a cientos de adolescentes y jóvenes que dependen de estas alternativas para continuar sus estudios a nivel medio, especialmente en el área rural, con problemas severos de cobertura, e imposibilidad para costear la educación privada.
- En el presupuesto del MSPAS, se recomienda reducir en Q463 millones (30.9%) la asignación para la adquisición pública de vacunas contra la COVID-19, evidenciando la actitud de las autoridades respecto a la pandemia, en el sentido de una prioridad e importancia decreciente en 2022, pese a que la evolución de casos sugiere la posibilidad de nuevos brotes y olas severas de contagios, como las registradas en 2021. Pese a este recorte en la asignación financiera, la meta para el número de personas vacunadas en 2022 es de 4,312,514 personas con esquema completo de vacunación, que, sumadas a la meta de 3,371,667 para 2021, el Gobierno espera lograr vacunar en los dos años a 7,684,181 personas. Aun cumpliendo plenamente estas metas, el Gobierno no habrá logrado vacunar al 59.7% de los 12.9 millones de personas mayores de 12 años.
- También en el MSPAS, pese a incrementos en las asignaciones financieras para la mayoría de los programas, el Ejecutivo recomendó recortes en varias metas físicas, con lo cual se vulneraría el derecho a la salud de la ciudadanía. Se propone recortar las metas físicas para la aplicación de las dos dosis de vacunas contra el virus del papiloma humano en niñas de 10 a 14 años; de atención y entrega de medicamentos antirretrovirales del programa de Prevención y control de ITS, VIH/Sida; de atención, diagnóstico y tratamiento del programa de Prevención y control de la tuberculosis; y el peor de los casos, para el programa de Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas.
- Pese a un incremento a la asignación presupuestaria del programa de Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación en el Mides, se recomienda un recorte de Q0.7 millones en las transferencias monetarias a niñas y adolescentes violentadas y judicializadas (VIDA), y suprimir las transferencias monetarias para familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años. Dentro de las Partidas no asignables a programas, prácticamente se recomienda suprimir las transferencias para el transporte de adultos mayores. Pese a los incrementos en las asignaciones financieras, se

recomiendan recortes en las metas físicas de las Transferencias monetarias condicionadas para alimentos entregadas a familias que viven en pobreza y pobreza extrema; en las Transferencias monetarias condicionadas entregadas a niñas y adolescentes embarazadas o madres de 14 o menos años, víctimas de violencia sexual judicializadas que cumplen con sus controles de salud. No se asigna meta física para los aportes a las Personas que viven en pobreza y pobreza extrema beneficiadas con alimentos y se suprimen las metas físicas para las Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años para la finalización del ciclo escolar.

- El proyecto de presupuesto recomienda incrementar el techo institucional del Maga en Q124.1 millones, pero, pese a este incremento, recomienda recortar en Q213.4 millones (44.1%) el presupuesto del programa Apoyo a la agricultura familiar. Los cambios en la estructura de este programa dificultan el análisis de las metas físicas y los resultados, y altera la composición de los gastos destinados para la SAN. Los documentos presentados por el Ejecutivo no explican estos cambios y tampoco explican cómo afectarán la *Gran Cruzada Nacional por la Nutrición*.
- El CIV es la entidad con el recorte presupuestario más severo recomendado para 2022, el cual se concentra en los programas: Desarrollo de la infraestructura vial, con un recorte de Q1,036.4 millones (-21.1%); los Servicios de protección y seguridad vial con Q22.9 millones menos (-31.4%); los Servicios de información sísmológica, climática, meteorológica e hidrológica, con Q39.1 millones menos (-44.1%), afectando principalmente al Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh); y, los Servicios aeronáuticos y aeroportuarios, con Q55.2 millones de reducción (-21.0%).
- La IPNA en el presupuesto vigente de 2021 es de Q22,961.3 millones, mientras que en el proyecto de presupuesto para 2022 es de Q26,299.0, un incremento de 14.5%, el cual sería el mayor incremento en los últimos 7 años. Sin embargo, con cálculos realistas, en 2021 la IPNA estaría cayendo en 2021, y el proyecto de presupuesto ofrecería revertir esta caída, pero solo para recuperar el nivel que había alcanzado en 2018. Este es un comportamiento errático que no aporta a cubrir con suficiencia y de manera sostenible a atender las necesidades de la población infantil, cada vez mayores y agravadas por la pandemia.
- La IPNA per cápita en el presupuesto vigente de 2021 es Q3,489.27 anuales o Q9.56 (USD \$1.23) diarios para cada niña, niño y adolescente, mientras que en el proyecto de presupuesto es de Q3,993.73 anuales o Q10.94 (USD \$1.41) diarios para cada niña, niño y adolescente. El Índice de focalización del gasto público social tanto en el presupuesto vigente de 2021 como en el proyecto de presupuesto para 2022 indica sesgo pro infancia, es decir que el peso de la IPNA dentro del GPS está focalizado en la infancia.
- Tanto en el presupuesto vigente de 2021 como en el proyecto de presupuesto para 2022, el Mineduc sigue ejecutando la mayoría de IPNA, con el 78.0% del total en 2021 y 75.9% en 2022. Le sigue en importancia el MSPAS con el 8.4% del total en 2022 y las OEACT con 7.4%. El mayor incremento en las asignaciones presupuestarias vinculadas con la IPNA en 2022 también los recibirá el Mineduc con Q2,040.1 millones (11.4%), mientras que la única entidad que sufrirá recorte en estas asignaciones es la PGN con Q6.9 millones (13.5%).

- La meta que propone el MSPAS para la atención de menores de 5 años con diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda, refleja y confirma el incremento de casos, con 27,913 casos y 50 menores fallecidos reportados en 2020, y 22,417 casos y 39 menores fallecidos reportados a septiembre de 2021. Además, se propone incrementar en 127,120 niñas de 10 a 14 años la meta para aplicarles las dos dosis de la vacuna contra el VPH, la cual podría resultar irreal toda vez en agosto de 2021 la PDH alertó que más de 249,000 dosis vencerán en febrero de 2022, toda vez es dudoso que el MSPAS tenga la capacidad de aplicar todas las dosis antes de su vencimiento.
- El proyecto de presupuesto para 2022 recomienda recortar en la PGN Q7.8 millones la asignación para el sistema de alerta Alba-Keneth, limitando sus capacidades para la búsqueda, localización y resguardo de niños, niñas y adolescentes desaparecidos o sustraídos, recortando la meta física en 1,475 niños, niñas y adolescentes localizados.
- El proyecto de presupuesto para 2022 recomienda una asignación para avanzar en el cumplimiento de los ODS de Q38,088.6 millones, con una importancia de 36.6% del presupuesto total y equivalentes a 5.5% del PIB, por debajo del 6.5% del PIB ejecutado en 2020 y del 5.6% del PIB en el presupuesto vigente a agosto de 2021. Esta caída está asociada al desmantelamiento de los programas que el Gobierno implementó en 2020 para enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19 y de las tormentas Eta e Iota, pero también por un crecimiento lento del GPS.
- El ODS para el que el proyecto de presupuesto para 2022 recomienda la mayor asignación de gasto es el ODS 4 de Educación, con Q15,518 millones, con una importancia del 14.9% del presupuesto total, con un incremento nominal de Q1,269 millones sobre el presupuesto vigente a agosto de 2021, pero prácticamente invariante como porcentaje del PIB (2.2%). La segunda asignación recomendada para 2022 corresponde al ODS 3 de Salud y Bienestar, con Q10,608.5 millones, una importancia de 10.2% del presupuesto total, con un incremento nominal de Q1,071 millones equivalentes a 2.3 puntos porcentuales del PIB. Las asignaciones recomendadas para el ODS 2 de Hambre Cero y el ODS 16 de Justicia, permanecerían prácticamente invariantes como porcentajes del PIB en 2021 y 2022, pero con caída respecto a lo ejecutado en 2020.
- En 2021 el Gobierno desmanteló la mayoría de los programas sociales que se implementaron en 2020 para enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19, evidenciando la escasa prioridad para la protección social, e incluso negligencia ante el aumento de la pobreza, la desnutrición infantil y la exclusión social. En términos generales el proyecto de presupuesto 2022 plantea continuar con este descuido, con únicamente Q2,149.4 millones para enfrentar el impacto de la pandemia, en su totalidad para el MSPAS, en contraste a los Q13,197.0 millones ejecutados en 2020. El proyecto de presupuesto para 2022 no incluye programas para apoyar la recuperación económica.

7.4. Déficit fiscal y deuda pública

- El déficit fiscal en el proyecto de presupuesto para 2022 es de Q19,614.5 millones, equivalente a 2.8% del PIB, menor a los Q29,463.4 millones (4.9% del PIB) observado en 2020. Analizar el déficit fiscal recomendado para 2022 comparándolo con el de 2021, este valor enfrenta problemas de

transparencia fiscal. Compara significativamente menor con el déficit fiscal de Q34,666.1 millones (5.4% del PIB) del presupuesto vigente de 2021, pero mayor a los Q12,705.4 millones (2.0% del PIB) estimados por el Icefi como cierre realista para 2021. Como también es mayor al promedio de 1.9% del período 2011-2019, como valor representativo previo a la crisis de la pandemia.

- El problema de la política de endeudamiento público de Guatemala no es el tamaño del saldo de su deuda pública con relación al PIB, sino su capacidad de pago en términos de la carga tributaria. Al considerar el indicador del saldo de la deuda pública como porcentaje de los ingresos tributarios, las finanzas públicas guatemaltecas proyectadas para 2022 vuelven a mostrar un problema creciente de vulnerabilidad fiscal, porque ese indicador se ubicaría en 308.8%, muy por encima del 250.0% recomendado por las IFI. Esta señal de alerta inició en 2019, por lo que de continuar la trayectoria que marca el proyecto de presupuesto para 2022 los resultados apuntan a un deterioro continuado.

8. Recomendaciones

8.1. Para corregir las proyecciones de ingresos y la deuda pública

1. **Incrementar la meta de ingresos tributarios para 2022 a Q77.5 millones.** Todo análisis de los ingresos debe comparar el proyecto de presupuesto para 2022 con una estimación de cierre realista para 2021, las cuales deben elaborarse usando las proyecciones macroeconómicas más recientes elaboradas por el Banguat, ya que la meta presupuestaria de ingresos tributarios de Q64.0 millones vigente en 2021 está muy desactualizada, por haber sido calculada en 2018 para la realidad de 2019. Al comparar la meta recomendada de Q74.4 millones para 2022 con el cierre estimado por el Icefi para 2021 de Q71.0 millones, el incremento en los ingresos tributarios sería de solo Q3.4 millones o 4.8%, por debajo del crecimiento nominal del PIB nominal. Incluyendo la recaudación adicional que la SAT espera lograr en 2022 de Q1.2 millones, el Icefi proyecta los ingresos tributarios de 2022 en Q77.5 millones, con lo cual el crecimiento de los ingresos tributarios respecto a la estimación de cierre de 2021 sería de Q6.5 millones o 9.2%, lo cual se considera más realista.
2. **La SAT debe presentar su Plan Anual de Recaudación, Control y Fiscalización para 2022.** Este plan debe detallar las acciones para reducir la evasión tributaria, el contrabando y otras formas de fraude tributario. Además, la SAT debe detallar su proyección pasiva (sin medidas administrativas) y activa (con medidas administrativas), explicando cómo se calculó la estimación de Q1,250.0 millones que espera como recaudación adicional en 2022 resultado de sus acciones administrativas.
3. **El Minfin debe informar al Congreso el comportamiento de los saldos de caja en 2021, y cuánto de estos depósitos del Banguat son deuda pública contratada en 2021 para ser gastada en 2022.** El Ejecutivo solicitó al Congreso de la República autorización para la negociar y colocar Q16,963.1 millones de bonos del Tesoro en 2022, un endeudamiento generalmente a tasas de interés más altas y plazos para pagar más cortos que los de los préstamos gestionados con IFI como el Banco Mundial o el BID. Además, está solicitando financiar el presupuesto para 2022 con recursos de caja por Q4,945.4 millones, provenientes de las colocaciones de bonos realizadas en 2021, en los mercados nacional e internacional de capitales, los cuales no financiaron gasto en 2021, e incrementar los depósitos del Gobierno en el Banguat (aumento de recursos de caja).
4. **Equilibrar el financiamiento del déficit fiscal, combinando bonos del Tesoro con préstamos externos.** Prácticamente la totalidad del financiamiento del déficit fiscal solicitado por el Ejecutivo es deuda bonificada a tasas de interés más altas y plazos para pagar más cortos que los préstamos, colocada en 2021 y a colocar en 2022. Debe aprovecharse el financiamiento con préstamos gestionados con las IFI en condiciones más favorables y ventajosas que las de los bonos del Tesoro, incluyendo tasas de interés más bajas, plazos más largos, períodos de gracia, objetivos específicos y definidos (no discrecionales).

5. **El Congreso debe ordenarle al Minfin elaborar y publicar anualmente un estudio de sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal.** Este estudio debe responder con claridad el horizonte de sostenibilidad fiscal, identificando el año en el cual, si la política de endeudamiento público sigue como hasta ahora, Guatemala tendrá problemas para pagar la deuda pública. Además, debe evaluar la política de crédito público y la preferencia por préstamos externos o bonos del Tesoro, incluyendo una estrategia para la sostenibilidad fiscal con medidas y lineamientos de política de crédito público hasta 2030.
6. **La estrategia para reducir el déficit fiscal y desacelerar el crecimiento del endeudamiento público no debe ser a costa de reducir el gasto social, la protección social y la inversión.** La forma viable y sana para reducir el déficit fiscal no debe ser vía reducciones desmesuradas del gasto público, que ya es uno de los más bajos del mundo. La estrategia para reducir el déficit fiscal y reposicionar a Guatemala en la senda de la sostenibilidad fiscal debe combinar el esfuerzo por erradicar la corrupción y la evasión de impuestos, incrementando la carga tributaria.

8.2. Para corregir el presupuesto de gasto

7. **Para el análisis del gasto público se recomienda comparar lo recomendado para 2022 con el presupuesto vigente de 2021.** El presupuesto inicial (aprobado) de 2021, empleado en los documentos presentados por el Ejecutivo al Congreso, no incluye la readecuación presupuestaria realizada en junio mediante el Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 3-2021, con lo cual comparar las asignaciones recomendadas para 2022 con este presupuesto inicial de 2021 es engañoso por no corresponder a lo que en realidad el Ejecutivo está realizando. En la mayoría del presupuesto de egresos este problema técnico se solventa comparando las asignaciones recomendadas para 2022 con el presupuesto vigente a la fecha más reciente de 2021.
8. **Debe privilegiarse un gasto público con una orientación hacia la garantía de derechos.** Las prioridades deben ser la protección social, la lucha contra la desnutrición infantil, la SAN y la IPNA, tanto en las asignaciones financieras como en los resultados. Para cumplir los ODS en educación, salud, nutrición y pobreza, en 2022 se requieren Q19.6 millardos adicionales a lo contemplado en el proyecto de presupuesto 2022 (2.8% del PIB más). Además, para cumplir estos ODS en 2030 se requieren Q 91.2 millardos adicionales (8% del PIB más).
9. **El Congreso debe ordenar al Ejecutivo institucionalizar una metodología para un cálculo contable oficial de la IPNA.** El Congreso de la República podría incluir en el decreto de aprobación del presupuesto para 2022 un artículo con el texto 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 2022 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, como mínimo, incluir: (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 a 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, y con énfasis especial y particular al cumplimiento de la Observación General número 19 sobre Gasto Público y los Derechos del Niño, emitida en 2016.

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 2022 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 cuatrimestre de 2021, debiendo publicarlos a más tardar el 30 de septiembre de 2022 y el 31 de enero de 2023, respectivamente».

- 10. El Congreso debe ordenar al Ejecutivo mejorar los indicadores de gestión del presupuesto por resultados.** Esta acción es de importancia vital, toda vez el análisis de las metas físicas es lo más cercano a analizar los resultados que el Ejecutivo busca alcanzar en 2022 y permite detectar problemas cuando se recomienda asignar más recursos financieros, sin mejoras en los resultados. Para asegurar la continuidad y mejorar los avances ya logrados por el Minfin para generar información con pertinencia de inclusión e igualdad de género de calidad, verificable e idónea, el registro de las metas físicas debe desagregarse, como mínimo, por sexo, edad y etnia, desde la inicial hasta la ejecutada, con unidad de medida de personas o aportes, con independencia de su vinculación con los clasificadores temáticos, para lo cual el Congreso de la República podría incluir en el decreto de aprobación del presupuesto para 2022 un artículo con el texto siguiente:

«Artículo XX. Mejora de indicadores de Gestión del Presupuesto por Resultados. Las entidades del sector público deberán registrar en el Sistema Integrado de la Administración Financiera sus metas físicas con unidad de medida de personas o aportes, desagregándolas por sexo, edad y etnia. La desagregación debe realizarse desde la meta inicial hasta la ejecutada, con independencia de los clasificadores presupuestarios. El Ministerio de Finanzas Públicas, en coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, deberán institucionalizar los procesos de desagregación de metas físicas por sexo edad y etnia, garantizando que los datos sean confiables, verificables y comprensibles, cumpliendo los estándares internacionales de transparencia fiscal».

11. **Aun cuando se incrementen las asignaciones financieras del MSPAS, no deben recortarse sus metas físicas.** En particular, deben revertirse los recortes recomendados por el MSPAS para 2022 en los productos y subproductos de los programas siguientes:
 - Fomento de la salud y medicina preventiva
 - ° Niña de 10 a 14 años de edad con 2 dosis de vacuna contra el virus del papiloma humano
 - Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica
 - ° Niño y niña menor de 5 años con monitoreo de crecimiento
 - Prevención de la mortalidad materna y neonatal
 - ° Mujer embarazada y madre lactante con alimentación complementaria
 - ° Servicios de apoyo a la gestión administrativa para la prevención de la mortalidad materna y neonatal
 - Prevención y control de ITS, VIH/Sida
 - ° Persona atendida para la prevención de ITS, VIH/Sida
 - ° Persona con diagnóstico y tratamiento de ITS, VIH/Sida
 - Prevención y control de la tuberculosis
 - ° Persona informada sobre la prevención de la tuberculosis
 - ° Persona con diagnóstico de la tuberculosis que recibe tratamiento
 - Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas
 - ° Persona beneficiada con acciones de prevención, control y vigilancia de la malaria
 - ° Persona beneficiada con acciones de prevención, control y vigilancia del dengue, chikungunya y zika
12. **No debe recortarse la asignación para la adquisición pública de vacunas contra la COVID-19.** El Ejecutivo recomendó recortarla en Q463 millones (30.9%), al pasar de Q1,500 millones vigentes en 2021 a un recomendado de Q1,037 millones para 2022. Las metas físicas de vacunados de 2021 (3.4 millones) y 2022 (4.3 millones) corresponden a solamente el 59.7% de los 12.9 millones de personas de más de 12 años de edad.
13. **Incluir dentro del presupuesto del MSPAS una asignación para la recuperación de la salud mental de las personas que padecieron COVID-19.**
14. **Tomar en cuenta la advertencia de la PDH sobre el vencimiento en febrero de 2022 de 249,000 dosis de vacuna contra el virus de papiloma humano.** En el programa de Fomento de la salud y medicina preventiva, el proyecto de presupuesto para 2022 considera un incremento de 127,120 vacunas para niñas de 10 a 14 años de edad.
15. **Alertar que las metas físicas evidencian un incremento en los casos de desnutrición aguda.** Dentro del programa Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica, la meta física para diagnóstico y tratamiento de desnutrición aguda de niños y niñas menores de 5 años pasa de 13,855 en 2021 a 30,200 en 2022
16. **En el presupuesto recomendado por el MSPAS, varios productos y subproductos no tienen asignadas metas físicas para 2022.** Notorios en los programas Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica y Prevención de la mortalidad materna y neonatal.

17. **Investigar el respaldo técnico de la prioridad para los hospitales de San Pedro Necta, Huehuetenango (Q56.2 millones en el CIV), y de Rabinal, Baja Verapaz (Q18.8 millones en el MSPAS).** En particular, se debe tomar en cuenta que ambos proyectos están plagados de anomalías, abusos y casos de corrupción.
18. **Aun cuando se incrementen las asignaciones financieras del Mineduc, no deben recortarse sus metas físicas.** En particular, deben revertirse los recortes recomendados por el Mineduc para 2022 en los productos y subproductos de los programas siguientes:
 - Educación escolar de preprimaria
 - ° Cuadernos de trabajo impresos para estudiantes del nivel preprimario
 - Educación escolar de primaria
 - ° Textos impresos para estudiantes del nivel primario
 - ° Textos escolares impresos de primaria bilingüe intercultural
 - Educación escolar básica
 - ° Estudiantes del ciclo básico atendidos en el sistema escolar
 - ° Estudiantes del ciclo básico de telesecundaria atendidos en el sistema escolar
 - ° Estudiantes del ciclo básico evaluados
 - ° Textos impresos para estudiantes del nivel medio, ciclo básico
19. **Suprimir el seguro médico escolar privado,** ya que ha demostrado ser discriminatorio, inefectivo, oneroso (Q312.5 millones) y consume recursos que afectan otros resultados educativos.
20. **No reducir la matrícula de los programas Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo (Nufed) y Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (Cemucaf).** El Ejecutivo recomienda que las metas físicas se reduzcan en 2,881 estudiantes en los Nufed y en 4,957 menos en los Cemucaf.
21. **Transparentar el incremento salarial para el magisterio nacional.** El Ejecutivo recomienda para 2022 incrementar en Q762.6 millones los derechos escalafonarios y en Q266.4 millones la nómina del personal permanente. Las negociaciones entre las autoridades del Mineduc y el sindicato magisterial no deben ser confidenciales.
22. **Complementar las reformas a la Ley de Alimentación Escolar, convirtiendo las raciones en transferencias en efectivo.** El Congreso debe modificar el proyecto de presupuesto para 2022 para cumplir lo aprobado en el Decreto No. 12-2021, pero estas reformas no abordaron los problemas de entregar alimentos, ya que muchas veces son de mala calidad o se entregan descompuestos. Se recomienda considerar una versión mejorada del mecanismo *Bono Familia* implementado en 2020, el cual reemplazaría la entrega de alimentos por una transferencia directa a las familias beneficiarias. Este cambio puede lograr un incremento de la cobertura, al tiempo en que reduce costos de operación, estimula los mercados internos o locales, e incrementa la calidad y frescura de los alimentos en los hogares con niñas y los niños estudiantes.

23. **Restituir y fortalecer en el presupuesto del Maga la importancia del programa de Apoyo a la Agricultura Familiar.** El Ejecutivo recomendó un recorte cuantioso, con lo que la importancia presupuestaria de este programa pasaría del 40.0% del presupuesto total del Maga en 2021 a 20.4% en 2022. Además, las modificaciones recomendadas en la estructura programática, cambiando los productos y subproductos, dificulta el análisis de las metas físicas y los resultados y alteran la composición de los gastos destinados para la SAN. Debido a que el proyecto de presupuesto no incluye explicación de estos cambios ni explica cómo estos cambios afectarán la denominada *Gran Cruzada Nacional por la Nutrición*, las autoridades del Maga deben explicarlos públicamente.
24. **Incrementar metas físicas, coherente al incremento en la asignación financiera en el programa de transferencias en el Mides.** Se debe revertir el recorte en la meta física para las transferencias monetarias condicionadas para alimentos entregadas a familias que viven en pobreza y pobreza extrema, y la supresión del programa de transferencias entregadas a familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años, para que finalicen el ciclo escolar.
25. **En la SBS se deben revertir los recortes** en la asignación financiera y en la meta física de los Centros de Cuidado Infantil Diario, ya que el Ejecutivo recomienda 72 centros menos. Además, coherente con el incremento de Q6.7 millones, se debe revertir el recorte de 910 la meta física de adolescentes de 13 a 17 años en conflicto con la ley penal en centros de privación de libertad, y en 3,102 adolescentes con medida socioeducativa atendidos para su reinserción y resocialización.
26. **26. Garantizar el traslado del presupuesto de Q 207.0 millones solicitado por la PDH.** Esta asignación cumpliría con el artículo 66 de la LAIP, asignándole Q11 millones a la Secretaría de Acceso a la Información Pública (Secai) de la PDH.
27. **El CIV debe explicar por qué recomienda para 2022 un recorte de Q1,036 millones (21%) en el programa de Desarrollo de la infraestructura vial.** En particular, debe explicar la razón de recomendar una asignación de Q108.3 millones para la FTN Frontera con México - Modesto Méndez, cuando la meta física es de solamente 3 km, con lo cual el costo del proyecto sería de un excesivo Q36.1 millones / km.
28. En presupuesto del Mineco, corregir la unidad ejecutora para los Q121.7 millones para Generación de competitividad y emprendimiento para jóvenes. El Mineco recomienda que lo ejecute el viceministerio de Inversión y Competencia, cuando debería ser el viceministerio de la Mipyme. Además, debe evaluarse la conveniencia que Q100.0 millones de esa asignación se recomienda se financien con deuda pública bonificada.
29. **En el presupuesto de la PGN se deben revertir los recortes** de Q0.5 millones en representación, protección y vigilancia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, pero manteniendo invariable la meta física y de Q7.8 millones en sistema de alerta Alba-Keneth, así como la reducción de la meta física en 1,475 niños, niñas y adolescentes.

8.3. Para mejorar la transparencia fiscal y prevenir la corrupción

30. **Evitar al máximo los aportes directos a oenegés y a entidades de enseñanza, de salud y asistencia social o sin fines de lucro.** El Minfin, el Mineduc, el MSPAS, el Maga y el Mingob deben justificar los aportes incluidos en el proyecto de presupuesto, toda vez que este tipo de aportes directos han sido focos frecuentes de abuso y corrupción. El Congreso debe autorizar aportes solo a entidades que demuestren capacidad para ejecutar y honestidad en el manejo de fondos públicos. Igualmente deben aplicar en caso el Congreso agregue aportes a entidades que no fueron propuestas por el Ejecutivo.
31. **La Segeplán y el Conadur deben modificar la normativa aplicable a la asignación y reprogramación de las obras que ejecutan los Codede.** Debe fortalecerse el SNIP a fin de que logre ser una herramienta técnica que coadyuve a prevenir la corrupción en los proyectos de inversión en infraestructura a cargo de los Codede.
32. **Suprimir toda asignación de gasto destinada a cubrir gastos personales de funcionarios,** como dietas, alimentos, combustible, seguridad, seguros privados, entre otros.
33. **Eliminar asignaciones para proteger o promover grupos empresariales específicos,** incluyendo los fideicomisos para actividades o productos específicos y las asignaciones para financiar estudios y asesorías para beneficiarios de privilegios fiscales.
34. **Aprobar un reglamento de viáticos para funcionarios y empleados públicos,** con mecanismos estrictos de liquidación y rendición de cuentas.
35. **Elaborar un plan de fortalecimiento de las oficinas y dependencias de auditoría interna,** con el propósito de que sean efectivas en la prevención de la corrupción.

9. Referencias bibliográficas

Banguat (2021). *Informe de Política Monetaria a junio de 2021*. Guatemala: Banco de Guatemala. Disponible en: https://www.banguat.gov.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/informe_pol_mon_jun2021.pdf

BID (2020). *De la educación a distancia a la híbrida: 4 elementos clave para hacerla realidad*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hablemos-de-politica-educativa-en-America-Latina-y-el-Caribe-2-De-la-educacion-a-distancia-a-la-hibrida-4-elementos-clave-para-hacerla-realidad.pdf>

BID (2017). *Índice de Mejores Trabajos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C3%8Dndice-de-Mejores-Trabajos--Guatemala.pdf>

BM (2021). *Actuemos ya para Proteger el Capital Humano de Nuestros Niños: Los Costos y la Respuesta ante el Impacto de la Pandemia de COVID-19 en el Sector Educativo de América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>

BM (2021). *El lento ascenso y súbita caída de la clase media en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35834>

FAO (2021). *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una mejor nutrición y dietas asequibles y saludables para todos*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Disponible en: <http://www.fao.org/3/cb5409es/cb5409es.pdf>

FMI (2021). *Perspectivas de la economía mundial: la recuperación en tiempos de pandemia. Preocupaciones sanitarias, trastornos del suministro y presiones de precios. Octubre de 2021*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>

PNUD (2019). *Panorama general: Informe sobre Desarrollo Humano 2019 - Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

PNUD (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html

Anexo

Tabla 31. Situación financiera del Gobierno Central 2020-2022. Millones de quetzales y porcentajes del PIB

Concepto	Millones de quetzales				% del PIB			
	2020	2021	2021	2022	2020	2021	2021	2022
	Ejecutado	Presupuesto Vigente	Estimación de Cierre (Icefi)	Proyecto de Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto Vigente	Estimación de Cierre (Icefi)	Proyecto de Presupuesto
Ingresos totales	64,065.6	68,547.4	74,763.5	79,632.5	10.7%	10.6%	11.6%	11.4%
Ingresos corrientes	64,063.3	68,544.0	74,740.3	79,630.7	10.7%	10.6%	11.6%	11.4%
Ingresos tributarios	60,279.4	64,027.7	70,940.3	74,368.0	10.1%	9.9%	11.0%	10.7%
Ingresos no tributarios y transferencias	3,783.9	4,516.3	3,800.0	5,262.6	0.6%	0.7%	0.6%	0.8%
Ingresos de capital	2.3	3.4	23.2	1.8	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gastos totales	93,529.0	103,213.5	87,468.9	99,247.0	15.6%	16.0%	13.6%	14.3%
Gastos corrientes	75,569.0	81,741.4	70,921.3	80,986.6	12.6%	12.7%	11.0%	11.6%
Remuneraciones	27,677.0	27,696.2	28,875.2	30,102.1	4.6%	4.3%	4.5%	4.3%
Bienes y servicios	9,992.8	16,759.3	11,161.6	17,131.6	1.7%	2.6%	1.7%	2.5%
Prestaciones a la seguridad social	5,202.5	5,259.1	5,259.1	5,286.8	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%
Intereses	10,331.4	10,303.0	10,562.4	10,566.5	1.7%	1.6%	1.6%	1.5%
Transferencias	22,244.4	21,568.0	14,907.2	17,577.2	3.7%	3.3%	2.3%	2.5%
Otros gastos corrientes	120.9	155.7	155.7	322.4	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gastos de Capital	17,960.1	21,472.1	16,547.6	18,260.4	3.0%	3.3%	2.6%	2.6%
Inversión real directa	2,928.2	5,242.6	4,200.0	4,288.7	0.5%	0.8%	0.7%	0.6%
Inversión financiera	3,330.9	3,430.8	10.5	160.9	0.6%	0.5%	0.0%	0.0%
Transferencias	11,701.0	12,798.6	12,337.1	13,810.9	2.0%	2.0%	1.9%	2.0%
Déficit fiscal	-29,463.4	-34,666.1	-12,705.4	-19,614.5	-4.9%	-5.4%	-2.0%	-2.8%
Financiamiento total	29,463.4	34,666.1	12,705.4	19,614.5	4.9%	5.4%	2.0%	2.8%

Concepto	Millones de quetzales				% del PIB			
	2020	2021	2021	2022	2020	2021	2021	2022
	Ejecutado	Presupuesto Vigente	Estimación de Cierre (Icefi)	Proyecto de Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto Vigente	Estimación de Cierre (Icefi)	Proyecto de Presupuesto
Financiamiento externo neto	8,231.9	1,963.1	5,093.2	-2,294.0	1.4%	0.3%	0.8%	-0.3%
Desembolsos de préstamos	4,179.2	5,558.7	422.2	2,451.5	0.7%	0.9%	0.1%	0.4%
Amortizaciones de préstamos	3,096.4	3,595.6	3,029.0	4,745.5	0.5%	0.6%	0.5%	0.7%
Colocaciones externas	7,149.2		7,700.0		1.2%	0.0%	1.2%	0.0%
Financiamiento interno neto	21,231.5	32,703.0	7,612.2	21,908.5	3.5%	5.1%	1.2%	3.1%
Colocaciones internas	24,377.5	30,047.9	13,355.1	16,963.1	4.1%	4.7%	2.1%	2.4%
Amortizaciones		712.3			0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
Variación de caja y bancos	-3,146.0	3,367.4	-5,742.9	4,945.4	-0.5%	0.5%	-0.9%	0.7%
Techo presupuestario	96,625.4	107,521.5	90,497.9	103,992.5	16.1%	16.7%	14.0%	14.9%
Producto Interno Bruto	599,235.8	645,421.8		695,829.2				

Fuente: 2020 y presupuesto vigente 2021, Sicoin; estimación de Cierre 2021, cálculos del Icefi; 2022, proyecto de presupuesto.

