

Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

Boletín No. 20

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



Ediciones anteriores



Boletín No. 19

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

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



Boletín No. 18

Primería infancia. Alas para el despegue al desarrollo

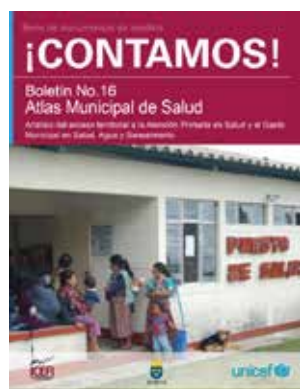
Los primeros seis años de vida, incluyendo el período de gestación, son críticos. La plasticidad cerebral que marca estos momentos esenciales exige reconocer las relaciones dinámicas que vinculan lo genético, lo biológico, los ambientes socioecológicos y los determinantes sociales del desarrollo. Así,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



Boletín No. 17

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

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



Boletín No. 16

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

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

Principales retos del presupuesto público 2016:

Elementos para la discusión ciudadana

DISTRIBUCIÓN GRATUITA



Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi
Juan Enrique Quiñónez Schwank – Especialista en política social, Unicef
Julián Duarte – Especialista en monitoreo y evaluación, Unicef
Mariko Kagoshima – Representante adjunta, Unicef
Ricardo Barrientos – Economista sénior, Icefi

Coordinación

Alejandra Contreras – Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Ricardo Barrientos – Economista sénior, Icefi
Alejandra Contreras – Economista sénior, Icefi
Enrique Maldonado – Economista sénior, Icefi
Abelardo Medina – Economista sénior, Icefi
Gustavo Molina – Economista investigador, Icefi
José Rodrigo Monzón – Asistente de investigación, Icefi
Mark Peñate – Asistente de investigación, Icefi
Carlos Melgar – Investigador de acción política, Icefi

Producción y supervisión

Diana De León – Coordinadora de comunicación, Icefi
Gabriela Torres – Asistente de comunicación, Icefi

Fotografía de portada

Unicef

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Diseño y Diagramación

Ivonne de Vera

Administración

Iliana Peña de Barrientos - Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

ISBN

978-9929-674-20-2

Guatemala, Centroamérica, marzo de 2016



Con el apoyo de:



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en cooperación con Unicef en Guatemala. El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Unicef e Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

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

RESUMEN

En 2015 culmina un proceso de reacomodo político que tuvo como telón de fondo la investigación y persecución penal de varias redes organizadas de corrupción que venían operando en distintos niveles del Estado. Las repercusiones políticas desataron manifestaciones ciudadanas, paros laborales, renunciaciones y despidos en todo el gabinete del Ejecutivo; entre otras, la renuncia de los entonces presidente y vicepresidenta.

La persistente debilidad institucional del Estado se reflejó en que la recaudación tributaria alcanzó un 10.2% del PIB en 2015 (el punto más bajo de recaudación desde 1997), lo que generó una política de contención del gasto público. Esto representó una reducción del tamaño del Estado a niveles similares a los exhibidos hace veinte años. De ello se desprende de manera evidente el deterioro de la política social del Estado, lo cual implica riesgos para la gobernabilidad democrática y para los esfuerzos por combatir el hambre, la pobreza y la desigualdad.

La nueva administración asume un Estado con perspectivas de ingresos tributarios en extremo bajas (pues se prevé una carga tributaria del 10.4% del PIB, la cual será difícil de alcanzar). A esto se suma una administración tributaria severamente debilitada, redes y mecanismos de corrupción todavía incrustados en la burocracia estatal y una expectativa generalizada de rechazo a medidas que incrementen los impuestos o el endeudamiento público. Paralelamente, se avizora una reducción continuada en el gasto público que podría agravar el colapso del sistema de salud, la caída sostenida de la matriculación en el nivel primario y un incremento de la incidencia de la desnutrición crónica en niños y niñas.

Por otra parte, la inversión pública directa en niñez y adolescencia se estima, para 2016, en Q16,909.65 millones (3.23% del PIB), lo que se traduce en una inversión per cápita diaria de Q6.02 (USD0.79). Aunque son cifras relativamente superiores a las de 2015, su perspectiva de cumplimiento se considera difícil de alcanzar dada la precaria situación fiscal.

Palabras clave: *Política fiscal, impuestos, gasto público, inversión pública en niñez y adolescencia*

ABSTRACT

In 2015 a process of political rearrangements was concluded. It began with the investigation and prosecution of several criminal networks at various levels of government. The political fallout unleashed civilian protests, strikes, and led to resignations and captures throughout the Executive Branch of the Government, including the former president and vice president of Guatemala.

This had severe impacts on the already weakened institutional capacity of the Guatemalan State, and resulted in a historical low tax collection of an estimated 10.2% of GDP in 2015 (the lowest since 1997). The situation, in turn, led to austerity policies in public spending. This meant a reduction in the size of the State similar to levels of twenty years ago. The deterioration of the social policy now shows high risks for democratic governance including efforts to fight hunger, poverty and inequality.

The new administration assumes control with lower projections of tax revenue (10.4% of GDP, presumably difficult to achieve), a severely weakened tax administration infiltrated with criminal networks and a widespread public rejection to increments in taxes or government debt. In parallel, a continued reduction in public spending could aggravate the collapse of the health system, maintain the decline in primary school enrollment and even increase the incidence of chronic undernutrition in children.

Public investment directed towards children and adolescents is estimated in Q16,909.65 million (3.23% of GDP), by 2016. This translates into daily investment per capita of Q6.02 (USD0.79). Although relatively higher than 2015 estimates, fiscal deterioration makes it difficult to assume this level of spending will be reached.

Key words: *Fiscal policy, taxes, public expenditure, public investment in childhood and adolescence*

ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	8
I. Contexto de Guatemala	10
1.1 Contexto social de la última década	11
1.2 Contexto económico	14
1.3 Contexto político	16
1.3.1 El «terremoto político» de 2015	16
1.3.2 Cambio de autoridades: Primer escándalo en el Ejecutivo y dominio opositor en el Legislativo	18
1.3.3 Solicitar más deuda pública a la oposición política que domina el Congreso: Paso inevitable para estabilizar las finanzas públicas en 2016	20
1.3.4 Recuperar la confianza ciudadana: El reto político más importante	21
II. Presupuesto de ingresos y egresos del Estado	22
2.1 Diagnóstico de la situación fiscal de Guatemala al cierre de 2015	23
2.2 Resultados fiscales de 2015	24
2.3 Perspectivas para los ingresos públicos en 2016	27
2.4 Aspectos particulares del presupuesto público de egresos para 2016	30
2.5 Rigidez del gasto público en el presupuesto aprobado para 2016	35
III. Presupuesto de ingresos y egresos del Estado	37
3.1 Resultados generales	38
3.2 Pacto Hambre Cero	39
3.3 Ministerio de Educación	42
3.4 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	49
3.5 Ministerio de Desarrollo Social	52
3.6 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	53
IV. Transparencia fiscal	57
4.1 Avances importantes en las normas complementarias de transparencia incluidas en el presupuesto de 2016	58
4.2 Segundo plan de acción nacional de gobierno abierto 2014-2016: Una agenda de transparencia fiscal que no debe descuidarse	59
4.3 Agenda integral de transparencia fiscal y combate a la corrupción: Una necesidad urgente	60
V. Conclusiones	62
VI. Recomendaciones	64
VII. Referencias Bibliográficas	67

PRESENTACIÓN

El año 2015 fue testigo de una serie de acontecimientos que han marcado la historia democrática reciente de Guatemala. Varios responsables de puestos de dirección en instituciones públicas — inclusive, de entidades autónomas como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el Banco de Guatemala (Banguat)— fueron investigados y señalados de participar en actos y redes de corrupción que han cooptado al Estado por años. Las repercusiones políticas fueron abrumadoras, entre ellas una serie de protestas ciudadanas, paros laborales, renunciaciones y despidos en todo el gabinete del Ejecutivo, que desembocaron, entre otros, en la renuncia de los entonces presidente y vicepresidenta. El año culminó con un gobierno de transición que logró únicamente apaciguar la explosión social, sin que la crisis institucional alcanzara un cierre.

A pesar de una continuada estabilidad macroeconómica y de una tasa de crecimiento económico halagüeña en 2015 (en torno al 4%), la nueva administración de gobierno encuentra, a inicios de 2016, un Estado con perspectivas de ingresos tributarios en extremo bajas (el presupuesto aprobado prevé una carga tributaria del 10.4% del producto interno bruto, la cual será difícil de alcanzar). A esto se suma una administración tributaria severamente debilitada, redes y mecanismos de corrupción todavía incrustados en la burocracia estatal, y una expectativa generalizada de rechazo a medidas que incrementen los impuestos o el endeudamiento del Estado. En forma paralela, el gasto público cayó estrepitosamente y los presupuestos multianuales advierten una reducción continuada hasta 2018.

En el corto plazo, esto agravaría la severa crisis por la que atraviesa el sistema público de salud, la caída de la matriculación en el nivel primario, los recortes al financiamiento de la protección social, y la reducción de la inversión en infraestructura productiva y social. Este derrumbe se enmarca, además, en las recientes estimaciones oficiales que revelan un aumento significativo de la pobreza extrema y de la desnutrición crónica en los municipios priorizados por el Pacto Hambre Cero, así como una disminución sostenida de los salarios reales y la tasa bruta de ocupación (lo que repercutió en incrementos de la población que, estando ocupada, vive en extrema pobreza).

La administración actual tiene frente a sí una oportunidad dorada de replantear los acuerdos políticos, económicos y sociales que sustentan el actual modelo de sociedad en el país. No obstante, en el horizonte se avizora un ambiente de incertidumbre, el que solo podrá ser resuelto conforme se demuestre pericia para el manejo político de la crisis y se concreten planes de acción en áreas estratégicas.

Mientras tanto, las niñas, niños y adolescentes solo observan la calma antes de la tormenta.

Las llamadas —o, quizás gritos— de alerta han sido extendidas desde esta serie de boletines repetidamente. No obstante, el momento histórico exige ser categóricos en cuanto a que es imperativo reflexionar, para proceder a actuar con cautela, pero con definición, en una ruta que permita retomar una senda de gobernabilidad. Es hoy más que nunca el momento de cuestionar y replantear el modelo de desarrollo del país. Somos dieciséis millones de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, ancianos, mujeres y hombres que contamos, para quienes la sobrevivencia no puede seguir siendo una opción de vida. ¡Guatemala no puede esperar más! ¡Es hora de levantarnos, Guatemala!

INTRODUCCIÓN

La investigación de varias redes de corrupción en el sector público, que concluyó con la captura de altos funcionarios, incluyendo al exbinomio presidencial, fue una de las coyunturas políticas que más impacto tuvo durante el transcurso de 2015. La crisis política rebalsó la capacidad de gestión de la administración central, lo que extendió la situación hacia el nivel institucional. En materia de finanzas públicas, la imposibilidad de alcanzar la meta de recaudación tributaria tuvo un impacto particular que se reflejó en el colapso del sistema de salud pública en todos sus niveles. La coyuntura terminó con un gobierno de transición, que permitió la realización de elecciones generales sin contratiempos; no obstante, todos los acontecimientos dejaron expuesta la persistente debilidad institucional del Estado.

Como un hecho significativo, resalta en estos sucesos la reacción de repudio e indignación de la ciudadanía que, mediante diversas manifestaciones pacíficas y de nutrida participación, hizo patente su rechazo a la forma tradicional de hacer política, en particular por los constantes señalamientos de corrupción e impunidad. Esta indignación generó que en la Plaza de la Constitución de la Ciudad de Guatemala, en las cabeceras departamentales, en muchos municipios, e inclusive alrededor del mundo, se congregaran desde niños y niñas hasta ancianos y ancianas, con base en la premisa de exigir cambios en el sistema político guatemalteco, lo que abarca una sentida demanda por la transparencia y el uso efectivo de los recursos.

El año terminó con la realización de comicios generales en los cuales la ciudadanía eligió, para el Organismo Ejecutivo, a candidatos aglutinados en un proyecto político que se mostró en oposición a la corrupción y la vieja manera de hacer política. No obstante, el partido oficial no logró presencia significativa en el Congreso de la República y en los gobiernos locales. Previo a la toma de posesión en 2016, se evidenció una demora en el nombramiento de los funcionarios que integrarían el nuevo gabinete de gobierno, lo que propició dificultades para darle continuidad a algunas acciones estratégicas, tales como el Pacto Hambre Cero y la entrega de los programas sociales, entre otros. Adicionalmente, la bancada del partido oficial no mostró capacidad para negociar comisiones de trabajo o presencia en la Junta Directiva, lo que debilitó en un inicio su capacidad de incidencia en la agenda legislativa. Por otra parte, la bancada oficial se vio afectada por la solicitud de antejuicio presentada por el Ministerio Público contra uno de los diputados de dicha bancada, quien es señalado de crímenes de lesa humanidad durante el enfrentamiento armado interno, mientras que varias personas propuestas para conformar el gabinete de trabajo fueron señaladas por los medios de comunicación y actores sociales por supuestos delitos de corrupción o conflicto de intereses, lo que llevó a una de estas a dimitir pocos días después de tomar posesión. Durante la discusión del presupuesto 2016 en el Congreso de la República, los negociadores nombrados por el Presidente electo, se retiraron de las discusiones del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, lo que culminó con la aprobación de un presupuesto para 2016 con un techo de ejecución del 12.5% del producto interno bruto (PIB), el cual se considera insuficiente para garantizar los derechos de la población e, igualmente, otorga un margen de maniobra altamente restringido para la ejecución de políticas públicas. Esto obligó, en febrero de 2016, al gobierno del Presidente Jimmy Morales a plantear reformas al presupuesto 2016, entre las que se incluyen la ampliación de las fuentes de financiamiento, a través de la contratación de bonos del Tesoro.

Por su parte, a finales de 2015 la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) publicó el informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en el cual expuso el retroceso de la mayoría de indicadores de desarrollo del país en

los últimos quince años, particularmente el incremento de la pobreza extrema por encima de los niveles de 1989 (Segeplán, 2015: 31). Un total de 63% de los indicadores con metas quedó lejos de ser alcanzado, entre ellos, varios asociados con la salud materna, la desnutrición crónica, la enseñanza primaria universal, la equidad de género y la sostenibilidad del medio ambiente.

En términos fiscales, el año 2015 cerró con una recaudación tributaria del 10.2% del PIB y una brecha fiscal del 1.02% del PIB, lo que marcó el punto más bajo de recaudación desde 1997. La política de contención del gasto público llevó, además, a una reducción del tamaño del Estado a niveles similares a los exhibidos veinte años atrás. Por su parte, la administración tributaria terminó severamente debilitada por las redes de corrupción que incluso hasta días recientes fueron abordadas por el sistema de justicia, mientras que las fuentes de financiamiento de deuda pública externa se cerraron por la falta de una agenda para la implementación de medidas de transparencia fiscal. En ese contexto, la nueva administración gubernamental asume un país con un sistema de salud colapsado y con pérdidas significativas de las coberturas mínimas de inmunización, con una caída sostenida de la matriculación en el nivel primario y un incremento en la incidencia de la desnutrición crónica infantil en los municipios priorizados por el Pacto Hambre Cero. Por su parte, la inversión pública en niñez y adolescencia, si bien muestra un aumento, pues pasó de Q5.46 (USD0.72) per cápita diario en 2015, a Q6.02 (USD0.79), en 2016, tiene perspectivas de muy difícil cumplimiento, dado que se avizora una contención de gasto significativa.

Por ello, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) entregan el presente documento de análisis del presupuesto ejecutado en 2015 y el presupuesto aprobado para 2016, el cual incluye los retos para su ejecución y gestión, con énfasis en la efectividad de la inversión en niñez y adolescencia. Se trata de un documento que, además, hace hincapié en la mejora imperativa de la calidad en el gasto público por medio de acciones que delimiten una gestión transparente, oportuna y con un alto grado de eficiencia, de manera que el gasto social tenga impacto en el bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad guatemalteca.



© UNICEF

CONTEXTO DE GUATEMALA

1

CONTEXTO DE GUATEMALA



©UNICEF

1.1 CONTEXTO SOCIAL DE LA ÚLTIMA DÉCADA

El año 2015 marca el final de quince años de un período durante el cual la sociedad guatemalteca se comprometió a encaminarse al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en pos de un desarrollo humano equitativo, inclusivo y sostenible.

Aun cuando dicha agenda compartía con los *Acuerdos de Paz* la necesidad de mejoras en las condiciones de salud y educación de la población, un balance de la situación demuestra que, a pesar de algunos logros periféricos, el desarrollo social del país se encuentra en retroceso, lo cual se visibiliza en un incumplimiento significativo de los ODM.

Tabla 1

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), datos seleccionados							
ODM 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Línea de base 1989	Meta	2000	2006	2011	2014	Cumplimiento o evolución del indicador
Proporción de la población en extrema pobreza	18.1	9.1	15.7	15.2	13.3	23.4	No se cumplió
Proporción de la población en pobreza general	62.8	31.4	56.2	51	53.7	59.3	No se cumplió
	Línea de base 1987	Meta	1998-1999	2002	2008-2009	2014-2015	
Proporción de niños menores de cinco años con talla inferior a la normal para su edad (desnutrición crónica)	62.2	31.1	52.8	54.5	49.8	46.5	No se cumplió
ODM 2. Lograr la enseñanza primaria universal	Línea de base 1991		2000	2005	2009	2014	
Tasa neta de escolaridad primaria (porcentaje)	71.6	100	85.4	93.5	98.7	82	No se cumplió
Proporción de estudiantes que comienza primer grado y culminan sexto (porcentaje)	43.7	100	50.3	63.3	71.3	71.7	No se cumplió
ODM 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	Línea de base 1995		2002	2006	2010	2014	
Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria	0.84	1	0.9	0.91	0.94	0.93	Cerca de cumplir
	Línea de base 2002	Meta	2004	2010	2012	2014	
Proporción de mujeres en el empleo asalariado no agrícola (porcentajes)	35.7	-	37.1	37.0	36.7	37.9	Evolución positiva
	Línea de base 1991-1995	Meta	2004-2008	2008-2012	2012-2016	2016-2020	
Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales	5.2	-	8.9	12.0	12.0	13.9	Estancamiento
ODM 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años	Línea de base 1987		1998-1999	2002	2008-2009	2014-2015	
Tasa de mortalidad de niñas y niños	110	37	59	53	42	35	Se cumplió
ODM 5. Mejorar la salud materna	Línea de base 1989			2000	2007	2013	
Razón de mortalidad materna	219	55		153	140	113	No se cumplió

Fuente: Segeplán (2015)

De acuerdo con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán, 2015: 30), el panorama general de todos los indicadores trazados, con meta y sin meta, indica que «[...] solamente el 41 por ciento de los indicadores se cumplió o presentó una evolución positiva en el transcurso del tiempo». Las principales metas incumplidas se encuentran vinculadas con la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, el logro de la enseñanza primaria universal y la mejora de la salud materna.

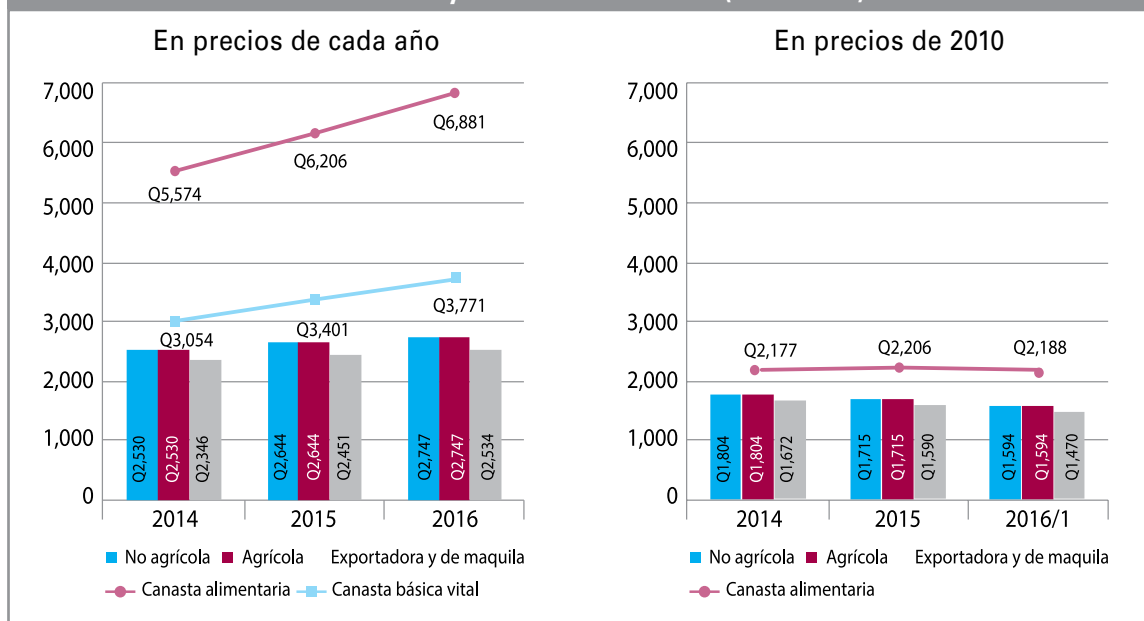
Aunque Guatemala ha registrado una tasa de crecimiento económico del 3.5% promedio anual entre 2001 y 2015, la población en pobreza extrema aumentó del 15.7%, en 2000, al 23.4%, en 2014; en tanto que la pobreza general aumentó del 56.2% al 59.3% en el mismo período (INE, 2015: 29). De forma paralela, la tasa bruta de ocupación¹ (la relación entre empleo y población) bajó del 65.0%, en 2002, al

58.4%, en 2014 (INE, 2015), período en el cual las mujeres experimentaron la mayor exclusión, con tasas de ocupación considerablemente bajas y en retroceso: del 45.1%, en 2002, se pasó al 38.6%, en 2014 (cuando la tasa fue del 87.0% y el 80.5% para el caso de los hombres, en los años respectivos) (Segeplán, 2015; INE, 2015). En cuanto al empleo asalariado no agrícola, la sociedad guatemalteca se destacó por mantener estancada la participación de las mujeres: del 37.1%, en 2004, se pasó al 36.1%, en 2014 (*Ibid.*).

El salario mínimo, en términos reales, se ha encontrado por debajo del costo de la canasta básica vital² y la canasta básica alimentaria³ (INE, 2015; Mintrab, 2015), razón por la cual el contar con empleo no ha sido sinónimo de salir de la pobreza, o al menos de tener recursos suficientes para alimentarse adecuadamente. En 2000, un 12.9% de la población ocupada vivía en pobreza extrema,

Gráfica 1

Guatemala: Salario mínimo por actividad económica y costo de la canasta alimentaria y canasta básica vital (2014-2016)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab, 2015) e Instituto Nacional de Estadística (INE, 2015)

Nota: ^{1/} Cifras deflactadas con base en el índice de precios al consumidor (IPC) de alimentos

- De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2015), la tasa bruta de ocupación es el porcentaje de ocupados con respecto a la población en edad de trabajar (PET), en un determinado período. La PET es aquella población que está apta en cuanto a edad para ejercer funciones productivas. Para efectos de comparabilidad nacional, la edad de la PET se toma a partir de los 10 años o más y, para el ámbito internacional, a partir de 15 años o más.
- La canasta básica vital es un conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas para el bienestar de la familia; se compone de la alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, transporte, comunicaciones, recreación, cultura, y bienes y servicios diversos.
- Es la cantidad de consumo diario para una familia de 5.38 integrantes. Está compuesta por productos lácteos, carnes, huevos, frijoles, cereales, azúcares, grasas, verduras, frutas y otros productos básicos.

porcentaje que empeoró en forma dramática en 2014, pues llegó al 20.1% (Segeplán, 2015: 32). En diciembre de 2015, de conformidad con el *Acuerdo Gubernativo No. 303-2015*, los salarios mínimos para 2016 legalizaron de nuevo remuneraciones que condenan a las y los trabajadores y sus familias a condiciones de vida en subsistencia. Además, las brechas entre el salario real (ajustado por la inflación) y los costos de vivir en el país han ido en aumento, con lo cual existe el riesgo de propagar un proceso lento, pero continuo, de pauperización de las y los trabajadores.

La insuficiencia de ingresos de una persona, a pesar de estar empleada, repercute directamente en la ingesta calórica mínima del hogar. Así, a pesar de los esfuerzos de los programas para disminuir la desnutrición crónica (cuestionables en su ejecución), este flagelo disminuyó solamente 6.3 puntos porcentuales en quince años, ubicándose en un 46.5% (Segeplán, 2015: 31).

Los programas de promoción de la universalización de la educación primaria lograron matricular, en 2009, al 98.7% de niñas y niños en edad para cursar dicho nivel (IBIS, 2015: 28). No obstante, a partir de ese año se registró una tendencia descendente, con una matriculación neta del 81.0% en 2015. La profundización de la problemática se observa a partir de 2012, lo cual coincide con una merma en la inversión destinada al programa de transferencias monetarias condicionadas. De tal cuenta, ante una niñez padeciendo desnutrición, la carencia de servicios públicos para la estimulación temprana infantil,⁴ y la pervivencia de condiciones psicopedagógicas y de infraestructura escolar inadecuadas (falta de materiales didácticos, baja densidad de maestras y maestros por alumnado, un lenguaje materno ajeno, etc.), no es de extrañar que en 2014 solamente el 59.8% de niños y niñas lograra terminar la primaria en el tiempo establecido (cifra muy similar a la registrada en 2005, del 52.9%).

Junto con el sector educativo, en la gestión 2012-2015 avanzó el dismantelamiento de

instituciones públicas fundacionales; en este marco, el sector salud fue uno de los más afectados. A finales de 2014 concluyó un período de más de veinte años de contrataciones de servicios de salud itinerantes de carácter público/privado que sustituyeron la presencia institucional permanente de establecimientos públicos de extensión, para la prestación de servicios públicos de salud. Entre 2002 y 2014-2015, años de implementación de los servicios itinerantes, Guatemala disminuyó considerablemente la mortalidad de niños y niñas menores de cinco años de 53 a 35 por cada mil nacidos vivos (Segeplán, 2015: 172) y se lograron mayores coberturas de inmunizaciones (Julián P, Evans, & Beomsoo, 2011: 273). No obstante, la falta de infraestructura que caracterizó los veinte años del modelo evitó el fortalecimiento de una red integral de servicios permanentes que son esenciales para la atención más especializada a la maternidad, la salud sexual y reproductiva, y el acceso universal a la salud para todas las etapas del ciclo de vida de las personas.

Prueba de lo anterior es que, a pesar de existir una reducción positiva de la mortalidad materna, esta sigue considerablemente alejada de la meta establecida en el marco de los ODM (Segeplán, 2015: 198). En respuesta, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) se vio en la obligación de desarrollar planes institucionales paralelos para abordar la mortalidad materna (MSPAS, 2008, 2010 & 2015a); incrementar el acceso a servicios básicos de salud sexual y reproductiva (Conjuve/UNFPA, 2013); y aumentar la cobertura de servicios de atención a la salud desde el primer nivel (MSPAS, 2015b). Debido a la cancelación total del modelo itinerante en 2015, el Estado empezó el año 2016 con una infraestructura con la capacidad de brindar atención a la población que el país tenía en 1950. Sin la capacidad de extensión, permanente e institucional, el Estado no cuenta con un primer nivel de atención con la pericia para mantener las coberturas de vacunación, el acceso a métodos de planificación familiar, el monitoreo de la desnutrición crónica, y la atención de enfermedades crónicas y

4 La cobertura de la educación inicial en Guatemala en 2013 fue de aproximadamente el 0.5%. Ello conlleva la exclusión de 1.7 millones de niños y niñas de entre 0 y 3 años de edad, para un porcentaje de 74.4 para niños y niñas entre los 4 y los 6 años, con un total de 939,000 personas (IcEFI/Unicef, 2015: 55).

Tabla 2

Guatemala: Índice de Desarrollo Humano (IDH) (2000-2014)		
Años	Índice de Desarrollo Humano	Ranking mundial (188 países)
2014	0.627	128
2013	0.628	125
2012	0.626	125
2011	0.620	125
2010	0.613	127
2008	0.601	119
2005	0.576	119
2000	0.551	110

Fuente: PNUD (2015)

por vectores (entre ellos, el virus del Zika y del chikunguña, que constituyen una preocupación latente en América Latina).

Por otra parte, el informe de 2015 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) clasifica a Guatemala como un país con desarrollo humano medio, ubicado en la posición 128 entre 188 países a nivel mundial. En 2000, la posición ocupada fue la 110. En ese sentido, cabe indicar que el país ha mejorado tan marginalmente los condicionantes estructurales del desarrollo humano que muchas naciones le han superado en la última década. En Centroamérica, a pesar de poseer una de las economías más grandes del istmo, Guatemala aventaja en materia de desarrollo humano únicamente a Honduras.

1.2 CONTEXTO ECONÓMICO

Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para 2016 prevén un crecimiento moderado de las economías avanzadas (entre 2.1% y 2.2%), a raíz de una modesta estabilización de los precios de las materias primas, la disminución de los precios del petróleo, el inicio de una mayor disciplina fiscal y el reacomodo gradual de China. No obstante, la productividad de estos países se mantiene débil. En el corto plazo, la mayoría de mercados emergentes seguirá vulnerable a la caída de precios de las materias primas y a la fuerte apreciación del dólar de los EE. UU., que complicaría el balance comercial de algunos países. Para Latinoamérica y el

Tabla 3

Centroamérica: Índice de Desarrollo Humano (2014)	
Países	Ranking mundial (188 países)
Costa Rica	0.776
El Salvador	0.666
Honduras	0.606
Nicaragua	0.631
Panamá	0.780
Guatemala	0.627

Fuente: PNUD (2015)

Tabla 4

Proyecciones de crecimiento económico			
Región / País	2014/*	2015/a	2016/a
Mundial	3.4	3.1	3.6
Economías avanzadas	1.8	1.9	2.2
EE. UU.	2.4	2.5	2.8
Zona del euro	0.9	1.4	1.6
Japón	-0.1	0.6	1.0
Economías emergentes	4.6	4.0	4.5
América Latina y el Caribe	1.3	-0.2	0.8

Fuente: FMI (2015). *World Economic Outlook*, octubre.Notas: */ cifras preliminares; ^a/ estimaciones del FMI

Caribe se anticipa una actividad económica poco dinámica en 2016, con expectativas de recuperación a partir de 2017, en la medida en que los EE. UU. y la zona euro logren dinamizar sectores que favorezcan el intercambio comercial con la región.

Se prevé que Centroamérica registre un crecimiento del 3.0% en 2016, con una estimación estable del 3.2% en 2017. No obstante, existe el riesgo de que las economías emergentes demanden menos materias primas, o que dicha demanda sea provista, en parte, mediante la sobreproducción de economías más avanzadas, lo que podría afectar el balance comercial de la región centroamericana y, con ello, generar una merma adicional en los ingresos tributarios. Cabe señalar que en países exportadores de materias primas con regímenes de tipo

de cambio flexible —tal el caso de varios de los países del istmo—, la depreciación de la moneda podría compensar algunas pérdidas en los términos de intercambio, pero también podría exacerbar la vulnerabilidad asociada con un apalancamiento comercial empresarial y una mayor exposición de riesgo cambiario. A pesar de ello, se espera un aumento del consumo privado, la formación bruta de capital fijo, y un crecimiento sostenido de sectores económicos como la agricultura, comercio, servicios financieros y manufactura.

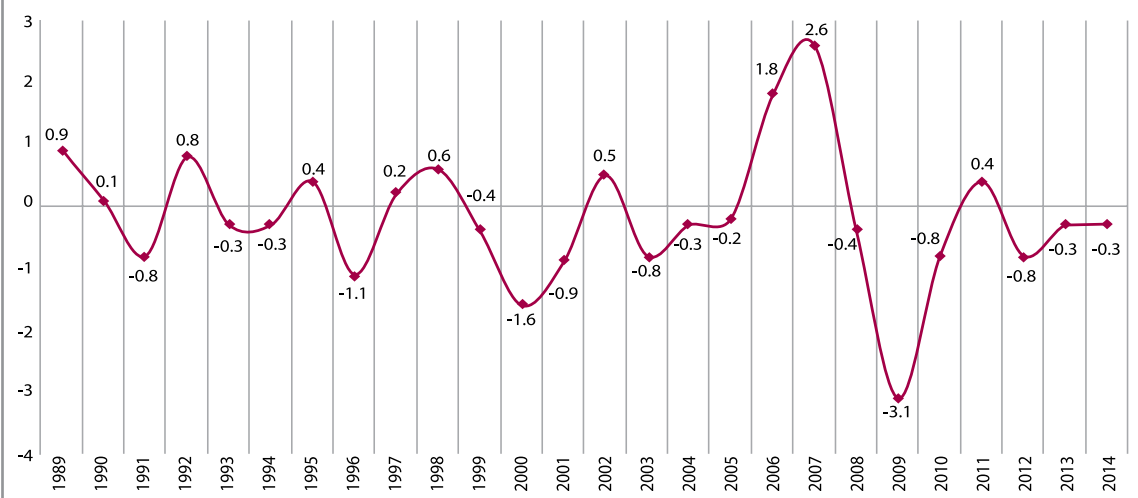
El pronóstico climático para 2016 con respecto al fenómeno de «El Niño» llama a la precaución, pues desde el alcance de sus temperaturas pico en 2015, sugiere que se trata de uno de los más fuertes en la historia (con efectos más pronunciados que el episodio récord de 1997-1998). Dado el alcance, duración e intensidad de las sequías en algunas regiones, este fenómeno tendrá repercusiones drásticas sostenidas en la matriz energética de países que dependen de hidroeléctricas, así como en los subsectores agrícolas de subsistencia y exportación. En contraste, se mantiene la posibilidad de que se registren nuevamente precipitaciones pluviales excesivas, que han generado daños severos en la infraestructura económica y el sector agrícola. Por otra parte, con una tasa de desempleo en los EE. UU. cercana al 5% y mejoras potenciales en las condiciones de empleo para los migrantes centroamericanos, a raíz de las negociaciones de los estatus de protección temporal con los países centroamericanos (TPS, por sus siglas en inglés) se puede esperar un flujo constante de remesas familiares. Adicionalmente, la firma de los convenios del *Plan de la Alianza para la Prosperidad* en los países del Triángulo Norte, así como el *Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica* (TPP, por sus siglas en inglés), firmado entre algunos países de la región, podría tener algunos efectos positivos en el dinamismo económico del istmo; no obstante, también podría acarrear algunas preocupaciones en temáticas como la propiedad intelectual y la apertura hacia organismos vivos modificados, el inicio de obstáculos legales para el acceso a medicamentos genéricos, y la defensa de intereses económicos privados en detrimento del medio ambiente.

Con respecto a Guatemala, las proyecciones del banco central estiman, al cierre de 2015, un crecimiento del PIB del 4.2%, con una previsión de crecimiento del 4.0% para 2016. La inflación acumulada a 2015 cerró en un 3.07%, con una meta propuesta del 4.0% para 2016 (Banguat, 2016). Se espera, además, una recuperación gradual de las exportaciones e importaciones del país, a razón de un crecimiento del 8.5% y el 6.0% con estimaciones a diciembre de 2016, respectivamente, y un incremento del consumo privado a través de mayores ingresos por remesas. A simple vista, pareciera que el país recupera su ritmo.

No obstante, a raíz de la caída de los ingresos tributarios, con el agravante de la aprobación de Q9.4 millardos de colocación de deuda interna para el financiamiento del déficit fiscal en 2016, no se descarta el riesgo de desplazamiento de la inversión privada. Asimismo, con un «agujero» fiscal de al menos Q5 millardos en 2015 y la aprobación de uno de los presupuestos públicos más bajos de la historia reciente, en 2016 el Gobierno reducirá además la producción de bienes y servicios públicos, los cuales, podrían agravar la ya precaria situación de las familias empobrecidas del país, tal es el caso de un aumento en el gasto de bolsillo en salud.

Contrario a lo deseado, el país se estanca en su extrema desigualdad, con el quintil más pobre concentrando el 7.1% del consumo nacional y el quintil más rico el 44.9% (Segeplán, 2015: 70). La productividad laboral se encuentra en retroceso, con una tasa de crecimiento del PIB por persona empleada de -0.3 en 2014, solo similar a la de veinte años atrás. En 2014, la relación empleo-población⁵ (59.9) era cinco puntos más baja que la de 2002, a lo que se suma que 85 de cada 100 personas ocupadas trabajan en condiciones precarias (69.3% en la ocupación informal y 14.4% en subempleo) (Segeplán, 2015: 79). Sin cambios hacia una estructura económica que aumente la redistribución, no habrá crecimiento económico que reduzca el riesgo de inestabilidad política, social y económica.

5 La proporción de la población de 15 años o más que está en edad de trabajar y que se encuentra empleada (Segeplán, 2015: 74).

Gráfica 2**Tasa de crecimiento de la productividad laboral (en porcentajes, 1989-2014)**

Fuente: Segeplán (2015: 75)

1.3 CONTEXTO POLÍTICO

1.3.1 El «terremoto político» de 2015

Por ser año electoral, era natural esperar que 2015 estuviese marcado por eventos políticos que ejercieran influencia en todos los ámbitos, incluida la fiscalidad pública. Sin embargo, difícilmente se hubiese podido anticipar el alcance y la profundidad de las implicaciones políticas, económicas y sociales de los eventos acaecidos.

Los primeros tres meses y medio del año transcurrieron según la dinámica usual de la política guatemalteca, quizá destacando la tensión que estaba generando la intención del Gobierno de no solicitar una cuarta prórroga del mandato de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig).⁶ Sin embargo, el 16 de abril marcó un viraje violento, cuando el Ministerio Público (MP), las fuerzas de seguridad y la Cicig realizaron la captura del titular en funciones de la

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), un exsuperintendente de la SAT, el secretario general del sindicato de esta misma entidad, funcionarios y particulares, para un total de diecinueve personas, además de declarar prófugo de la justicia al secretario privado de la Vicepresidencia de la República. Todas estas personas eran acusadas de integrar una estructura criminal dedicada a la defraudación aduanera denominada «La línea».

Tan solo una semana después de las primeras capturas en el caso «La línea», el 23 de abril, tendría lugar en el Palacio Nacional de la Cultura un acto público en el que el Gobierno anunciaba que solicitaría formalmente al secretario general de las Naciones Unidas una cuarta prórroga del mandato de la Cicig.⁷

«La línea» sería solo el primero de una serie de casos investigados por la Cicig y el MP, todos escándalos mayúsculos de

6 La Cicig fue creada mediante un acuerdo entre Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) suscrito el 12 de diciembre de 2006, ratificado por el Congreso de la República el 1 de agosto de 2007 y vigente desde el 4 de septiembre de 2007. El Gobierno de Guatemala había solicitado tres prórrogas bianuales consecutivas, venciendo la tercera el 3 de septiembre de 2015. El Gobierno se mostró reacio a solicitar una cuarta prórroga, la cual tendría vigencia del 4 de septiembre de 2015 al 3 de septiembre de 2017. Véase:

<http://www.s21.com.gt/nacionales/2014/09/12/oj-apoya-prorroga-cicig-fiscal-no-opina>

<http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/baldetti-dice-que-cicig-experimento-que-se-puede-ir-otro-pais>

<http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/metamorfosis-del-discurso-sobre-cicig>

<http://www.publinews.gt/nacionales/otto-perez-ya-no-quiere-hablar-mas-sobre-la-cicig/Tetoao---Q08k84XtiWO5g/>

7 El acto público referido fue objeto de una amplia cobertura periodística. Véase:

http://contrapoder.com.gt/wp-content/uploads/2015/04/Guatemala-UN-Comissio_Cast-1.jpg

http://d3ustg7s7bf7i9.cloudfront.net/mmediatfiles/pl/1a/1a9d2a98-7e35-4520-aaec-1ea1ff2b9fce_1024_512.jpg

<http://www.plazapublica.com.gt/content/otto-perez-noches-de-insomnio-y-un-cambio-de-ultima-hora-en-el-informe-sobre-la-cicig>

<http://www.prensalibre.com/guatemala/satisfaccion-por-decision-de-pedir-prorroga-de-cicig>

corrupción. Seguirían los casos «IGSS-Pisa», plazas «fantasma» en el Congreso de la República, «IGSS-Chiquimula», «Redes», «Lavado y política», «Bufete de la impunidad», «Negociantes de la salud», entre otros, relacionados con corrupción en los tres poderes del Estado, gobiernos locales, partidos políticos, profesionales, empresarios y otros.⁸ Conforme las investigaciones de estos casos avanzaban, empezó a resultar evidente la corrupción y la participación de las altas autoridades de entonces en actos reñidos con la ley, incluyendo al expresidente Otto Pérez Molina y a la exvicepresidenta Roxana Baldetti, así como a varios de los funcionarios de gobierno cercanos a los mandatarios, entre ellos jueces, diputados, alcaldes y empresarios.

Ante semejante escándalo, la ciudadanía reaccionó con indignación y protesta enérgica, expresada en multitudinarias manifestaciones de rechazo a la corrupción que se concentraron en la Plaza de la Constitución de la Ciudad de Guatemala, cabeceras departamentales y en muchos lugares alrededor del mundo. Las manifestaciones ciudadanas se registraron durante más de cuatro meses consecutivos, con la participación de diversos sectores, destacando movimientos nuevos de estudiantes universitarios. Particularmente masivas fueron las movilizaciones del 25 de abril, el 16 de mayo y el paro nacional del 27 de agosto, todas realizadas de forma pacífica y ordenada. Las principales demandas de este movimiento ciudadano fueron el rechazo general a la corrupción, la renuncia y persecución penal del expresidente Otto Pérez Molina y la exvicepresidenta Roxana Baldetti, así como de todos los funcionarios y servidores públicos acusados de corrupción.

Las evidencias recopiladas en el proceso de investigación del caso «La línea» condujeron a la Cicig y al MP a acusar directamente a los

entonces presidente y vicepresidenta. Ante la presión ciudadana y la contundencia de las investigaciones, la exvicepresidenta Roxana Baldetti dimitió el 8 de mayo,⁹ y el expresidente Otto Pérez Molina lo hizo el 3 de septiembre (durante la audiencia de primera declaración ante un juez, luego de que el Congreso de la República le retirara la inmunidad).¹⁰ Desde entonces están ligados a proceso y guardan prisión preventiva, en tanto avanza el proceso judicial. En igual situación se encuentran casi todos los acusados por la Cicig y el MP por casos de corrupción.

Luego de la renuncia del expresidente Pérez Molina y la exvicepresidenta Baldetti, las instituciones guatemaltecas, en un proceso ejemplarmente pacífico, siguieron los procedimientos establecidos en la *Constitución Política de la República* para designar autoridades transitorias, las cuales aseguraron la realización de los comicios generales. Destaca que la elección de diputados, autoridades municipales y la primera vuelta de la elección presidencial se realizaron el 6 de septiembre de forma pacífica y con un alto nivel de participación de los votantes, a tan solo tres días de la dimisión del expresidente Pérez Molina.

La segunda vuelta de la elección presidencial se llevó a cabo con normalidad el 25 de octubre, resultando ganador el actual Presidente Constitucional de la República, licenciado Jimmy Morales, postulado por el partido Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), quien derrotara por margen amplio a Sandra Torres, candidata del partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). La elección del presidente Morales, es relevante en cuanto a que evidenció el rechazo de la ciudadanía en 2015 a los políticos de carrera y a la forma tradicional de hacer política partidaria en el país, por lo general corrupta y opaca.

8 Para mayor detalle, consúltense el portal de Internet y los documentos de la Cicig; por ejemplo, los siguientes:
http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/COM_085_20151113_VIII.pdf
http://www.cicig.org/index.php?page=prensa_es

<http://www.cicig.org/index.php?page=historial-de-noticias-2015>

9 El Congreso eligió como reemplazo en la Vicepresidencia a Alejandro Maldonado Aguirre, entonces magistrado presidente de la Corte de Constitucionalidad (CC).

10 El vicepresidente Alejandro Maldonado Aguirre asumió la Presidencia y el Congreso eligió como vicepresidente al exrector de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), Alfonso Fuentes Soria.

Sin embargo, si por un lado la ciudadanía eligió como presidente de la República a alguien sin mucha trayectoria ni experiencia política previa, los resultados de las elecciones parlamentarias y municipales no favorecieron al nuevo partido oficialista FCN-Nación. De hecho, en los resultados electorales para la VIII legislatura, de los 158 escaños, el partido Libertad Democrática Renovada (Líder) obtuvo 45 (28%); la UNE, 32 (23%); TODOS, 18 (11%); Partido Patriota (PP), 18 (11%), y FCN-Nación, 11 (7%). Los 34 escaños restantes (20%) quedaron distribuidos en 10 bancadas minoritarias.

Posterior a la victoria del presidente Jimmy Morales en el balotaje de la elección presidencial, inició la expectativa de cómo el presidente electo integraría su gabinete de gobierno y cómo los futuros funcionarios conducirían el proceso de transición con las autoridades salientes. Esta expectativa fue particularmente intensa debido a que el FCN-Nación ganó la elección sin una propuesta de plan de gobierno¹¹ ni un equipo de técnicos y políticos sólido dentro de su partido.

El presidente Morales anunció un equipo de transición,¹² el cual rápidamente enfrentó la que sería una de sus principales tareas: participar en las discusiones en el Congreso de la República sobre el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio 2016, el que se ejecutaría en el primer año de su gestión. Sin embargo, el

desempeño de este equipo de transición en este primer acercamiento al Congreso culminó con su retirada del proceso de discusión ante la falta de una propuesta viable.¹³

El primer tropiezo del equipo de transición del presidente Morales se registró durante la discusión del referido proyecto al ceder ante el discurso populista de exigir una rebaja en el gasto, supuestamente como una medida anticorrupción. Esta actitud de los representantes del presidente electo prácticamente avaló el recorte con el cual finalmente el presupuesto para 2016 fue aprobado, pese a reiteradas advertencias sobre los efectos negativos de ello.¹⁴ Este sería un tema que el nuevo gobierno afrontaría en los primeros días de su administración, solicitando al Congreso una ampliación de las fuentes de financiamiento al presupuesto.¹⁵

Un segundo hecho que afectó esa negociación fue el escándalo causado por la acusación de plagio académico en el que se vio envuelto uno de los miembros del equipo de transición encargado de asuntos económicos y fiscales.¹⁶

1.3.2 Cambio de autoridades: Primer escándalo en el Ejecutivo y dominio opositor en el Legislativo

El 14 de enero de 2016 se operó el cambio de autoridades en el Ejecutivo y en las municipalidades, y dio inicio la VIII legislatura.

11 En general, con la excepción de dos casos, la calidad de las propuestas de plan de gobierno de las 14 organizaciones políticas que participaron en la elección presidencial demostró ser muy baja y pobre. El Icefi analizó las pocas propuestas que se publicaron durante el proceso electoral de 2015, de las cuales la del partido FCN-Nación demostró ser una de las más deficientes en términos de contenido y calidad. Véase:

<http://icefi.org/temas-de-interes/analisis-de-planes-de-gobierno>

<http://icefi.org/temas-de-interes/pobre-oferta-electoral-senala-icefi>

<http://icefi.org/temas-de-interes/icefi-acciona-para-analizar-planes-de-gobierno>

12 Este equipo de transición estuvo encabezado por el abogado Elmer Erasmo Beltetón Morales, e integrado por los profesionales Carlos Martínez Gualarte, César Osvelí Aguilar, José Carlos Castañeda y José Ramón Lam. Se anunció que Castañeda y Lam actuarían como encargados de asuntos económicos y de los acercamientos con el Congreso. Véase:

<http://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/abogado-personal-de-jimmy-morales-dirigira-transicion-de-gobierno>

13 La prensa reportó la actitud distraída y laxa de los miembros del equipo de transición del presidente Morales, incluso desatendiendo las presentaciones y explicaciones técnicas sobre la crisis fiscal que se anticipaba para 2016. Véase: <http://lahora.gt/equipo-economico-de-fcn-no-mostro-interes-en-la-exposicion-de-presupuesto/>

14 Estas advertencias sobre la inconveniencia de recortar el presupuesto fueron realizadas por varias entidades, incluidas el Icefi. Véase: <http://icefi.org/noticias/icefi-y-oxfam-demandan-un-presupuesto-que-reduzca-la-desigualdad>

<http://icefi.org/comunicados/icefi-saluda-avances-en-transparencia-en-presupuesto-de-2016-pero-reitera-que-la>

15 Véase: <http://elperiodico.com.gt/2016/02/01/pais/morales-solicita-al-congreso-autorizar-emision-de-bonos-del-tesoro-por-q1633-millones/>

<http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/jimmy-morales-entrega-propuesta-al-congreso>

<http://lahora.gt/jimmy-morales-llega-al-congreso-con-peticiones-concretas-y-brasa-para-al-congreso/>

16 El escándalo acaparó la atención de los medios y fue ampliamente reportado. Véase:

<http://diariodigital.gt/2015/11/02/aqui-esta-la-prueba-contundente-contr-la-lam/>

<http://contrapoder.com.gt/2015/11/01/denuncian-por-plagio-a-asesor-del-presidente-electo-jimmy-morales/>

<http://www.s21.com.gt/nacionales/2015/11/02/ipnusac-denuncia-plagios-jose-lam>

<http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ipnusac-seala-de-plagio-a-jefe-de-equipo-de-transicion>

Al final de una jornada de ceremoniales y protocolo y tras ser investido como presidente de la República, el presidente Morales procedió a juramentar a su gabinete de gobierno, el cual salía a luz por primera vez luego de mucha especulación y rumores. Sin embargo, no habían transcurrido 24 horas de los actos protocolarios cuando se conoció que la recién nombrada ministra de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda era sancionada por la SAT debido a un adeudo tributario, además de tener posible conflicto de interés por haber sido contratista del Estado.

Un desgaste tan temprano del capital político del nuevo gobierno puede resultar muy inoportuno ante la expectativa de medidas impopulares que puedan resultar necesarias y urgentes para estabilizar las finanzas públicas en crisis, medidas como las modificaciones al presupuesto y endeudamiento público adicional que el Ejecutivo solicitó al Congreso de la República a inicios de febrero de 2016.

Como es ya una característica disfuncional del Legislativo guatemalteco, la distribución por organización política en el Congreso no permaneció apegada al resultado electoral del 6 de septiembre de 2015. Por un lado, en las semanas posteriores a los comicios generales, los partidos PP y Líder, derrotados en la elección presidencial fueron víctimas del transfuguismo y la fuerza política de sus bancadas se redujo significativamente. Por el otro, ante su debilidad en el Congreso, el oficialista FCN-Nación inició acciones para incrementar el número de diputados en su bancada, buscando integrar a diputados tránsfugas, contradiciendo el discurso del presidente Morales de rechazo y crítica a las prácticas de la política «tradicional», incluyendo el transfuguismo parlamentario. El 5 de febrero trascendió que el partido FCN-Nación había logrado sumar a su bancada a 8 diputados tránsfugas, en una acción apresurada para eludir la aplicación de las medidas para impedir esta mala práctica y otras anomalías parlamentarias incluidas en las reformas a la *Ley Orgánica del Organismo Legislativo*, aprobadas apenas un día antes, el 4 de febrero.

Así, la distribución de las fuerzas políticas en el Congreso de la República ha cambiado

significativamente, ya que a inicios de febrero de 2016 el reparto de diputados por bancada legislativa se presentaba muy diferente al resultado electoral de septiembre de 2015. En efecto, al 5 de febrero de 2016 la distribución de los 158 escaños era la siguiente: la UNE, 31 diputados (20%); FCN-Nación, 19 (12%); el nuevo Movimiento Reformador, integrado por disidentes del PP, 19 (12%); TODOS, 18 (11%); el nuevo grupo Alianza Ciudadana, integrado por disidentes de varios partidos, 11 (7%); el nuevo Grupo Progresista, conformado por disidentes del partido Líder, 8 (5%); Encuentro por Guatemala, 7 (4%); Líder, 6 (4%); y el PP con tan solo 3 (2%). Los 36 diputados restantes se distribuyeron en 9 bancadas minoritarias, incluyendo 10 diputados independientes que renunciaron a los partidos políticos por los cuales fueron electos. Para marzo de 2016, el FCN-Nación llegó a ser la bancada mayoritaria con 31 diputados, la mayoría proveniente del partido Líder y el Partido Patriota.

Esta redistribución no solo evidencia el alto grado de pulverización que está sufriendo la VIII legislatura, sino además la intensidad del transfuguismo. Destaca, en este sentido, el caso del oficialista FCN-Nación, el cual pasó de ser la quinta bancada tras el resultado electoral, a ser la primera posición en marzo de 2016.

Durante este proceso de reestructuración por transfuguismo, el Congreso eligió a su Junta Directiva para 2016, quedando completamente bajo la conducción de la oposición política: la Presidencia y la Primera Secretaría están en manos de la UNE; la Primera Vicepresidencia y la Segunda Secretaría, del PP; la Segunda Vicepresidencia y la Tercera Secretaría en manos de TODOS; la Tercera Vicepresidencia, del partido Unión del Cambio Nacional (UCN); la Cuarta Secretaría, del partido Compromiso, Renovación y Orden (CREO); y la Quinta Secretaría, a cargo del partido Visión con Valores (VIVA). Es decir, procesos clave como la distribución de las comisiones de trabajo o la definición de las prioridades de la agenda legislativa serán controlados plenamente por la oposición, mientras el oficialista FCN-Nación no tendrá posibilidad de incidir en ellos.

En efecto, el dominio opositor en el Legislativo

quedó demostrado en enero de 2016 cuando la mayoría del Congreso aprobó que el partido FCN-Nación no obtuviera ninguna de las presidencias de las 52 comisiones de trabajo. En particular, en 2016 la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda y la Comisión de Transparencia serán presididas por la UNE; la Comisión de Economía y Comercio Exterior será presidida por el Movimiento Reformador; la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, por un diputado independiente; la Comisión de Probidad, por Winag; y la Comisión Extraordinaria de Apoyo a la Recaudación, por UCN. Todas relevantes e importantes para la agenda legislativa de interés para las finanzas públicas.

1.3.3 Solicitar más deuda pública a la oposición política: Paso inevitable para estabilizar las finanzas públicas en 2016

La única solución saludable frente a la crisis en la que el nuevo gobierno recibe las finanzas públicas es un incremento sostenible de la carga tributaria, el cual puede alcanzarse con la combinación de la recuperación de la SAT y medidas legislativas. Sin embargo, aunque el Gobierno emprendiera esfuerzos inmediatos en estas direcciones, la recuperación de los ingresos por la vía sana no es inmediata.

Por un lado, se requiere tiempo para lograr que reformas estructurales en la SAT corrijan el grave daño que ha sufrido la institución y, con ello, recuperar la confianza de los contribuyentes y elevar la recaudación. Por el otro, disposiciones del *Código Tributario* obligan a que las modificaciones en la legislación tributaria cobren vigencia hasta el período impositivo siguiente a la modificación.¹⁷ En el caso de impuestos cuyo período de imposición es anual, cualquier modificación aprobada en 2016 cobraría efecto hasta 2017.

Por consiguiente, las medidas de corto plazo para poder estabilizar las finanzas públicas se reducen a dos: un plan estricto de contención del gasto público o el

incremento en el endeudamiento público autorizado para 2016. Como se explicará más adelante, el presupuesto de 2016 fue aprobado con severas reducciones en el gasto público, por lo que sin menoscabo de esfuerzos de optimización y supresión de gastos superfluos, el margen de contención es muy reducido o inexistente. Es decir, disminuciones significativas adicionales a las ya incorporadas en el presupuesto de 2016 podrían implicar más atrasos en el pago de salarios, desabastecimiento adicional en el sistema público de salud, o suspensión de otros servicios básicos. Todo esto conlleva riesgos graves de manifestaciones de descontento e ingobernabilidad.

La inexistencia de espacio para contener el gasto deja como único recurso procurar la ampliación del techo presupuestario financiado mediante un incremento en el endeudamiento público. Sin embargo, la iniciativa de ley que el propio presidente Morales presentó al Congreso de la República a inicios de febrero de 2016¹⁸ solicita un incremento al endeudamiento público bonificado, pero destinado únicamente a corregir los errores con los que fue aprobado el presupuesto de 2016. Debido a que se limitaron solo a cambios de fuente de financiamiento, los Q1,633.6 millones adicionales que el Ejecutivo pidió para incrementar la deuda no están destinados a incrementar el gasto, sino se limitan a atender las graves carencias del sistema de salud o de casi todas las entidades del Estado.¹⁹ Estos recursos están limitados únicamente a corregir las fuentes de financiamiento de las asignaciones de gasto para el MP, el Organismo Judicial (OJ) y la USAC, entre otras entidades.

Esta postura sugiere que las autoridades del Ejecutivo siguen encontrando dificultades para enfrentar la realidad objetiva de las cuentas fiscales; también sugiere la intención de continuar con la posición y el discurso del presidente Jimmy Morales y del partido FCN-Nación de 2015, en cuanto a no incrementar el gasto público y enfocarse en la administración

17 Numeral 2 del artículo 7 del Código Tributario, Decreto del Congreso de la República No. 6-91.

18 Véase: http://www.minfin.gob.gt/downloads/presupuesto_informativos/iniciativa_020216.pdf

19 Véase: <http://lahora.gt/deficit-presupuestario-en-cuatro-ministerios-supera-q5-mil-millones/>

eficiente de los recursos existentes. No obstante, la iniciativa de ley presentada al Congreso por el presidente Morales por lo menos evidencia consciencia sobre el error cometido cuando su equipo de transición solicitó recortar el presupuesto. Esto también presupone cierto reconocimiento del daño que le ha ocasionado a la nueva administración la carencia de un plan de gobierno técnicamente sólido y sustentado con proyecciones y estimaciones fiscales.

Corregir el discurso y empezar a adoptar las medidas urgentes para estabilizar las finanzas públicas, pese a su impopularidad (como en el caso de solicitar al Congreso endeudamiento público adicional), seguramente implicará pérdida de capital político para la nueva administración gubernamental. Destaca que la UNE, el partido perdedor en el balotaje presidencial, preside la Junta Directiva y la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, ambas clave para lograr la aprobación del endeudamiento público que el Ejecutivo se prepara a solicitar formalmente.

1.3.4 Recuperar la confianza ciudadana: El reto político más importante

Quizá de mayor importancia que el desafío que plantean los partidos políticos de oposición sean el apoyo y respaldo ciudadanos, los cuales se vuelven críticos ya que constituyen el único recurso político que el presidente Jimmy Morales tiene para poder ganarle el pulso a quienes controlan el Legislativo. Por ello, es imperativo que el presidente Morales preserve la confianza de la ciudadanía que lo eligió, evitando a toda costa desgastes innecesarios como el que le causó defender

el nombramiento de la exministra de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, o cualquier otro caso de conflicto de interés, opacidad o corrupción.

El hecho de que la crisis política de 2015 iniciara tras el escándalo de corrupción en la administración tributaria conlleva una relevancia especial. Por ser la SAT el ente estatal con capacidad coercitiva para fiscalizar las obligaciones tributarias de los contribuyentes, se trata de una institución que, en el marco del contrato social, tiene siempre el deber especial de ser transparente y honesta. Por ser justamente esta la entidad en la que se conoció el primer caso de corrupción, la confianza ciudadana en sus autoridades ha sido profundamente traicionada, y con ello su recuperación constituye un proceso lento y difícil. Por un lado requiere demostraciones de probidad y transparencia sostenidas en el tiempo por parte del nuevo gobierno, pero también es necesario evitar que la corrupción en la SAT sea una excusa para el incumplimiento tributario.

El apoyo y la confianza de la ciudadanía constituyen un capital político que el presidente Morales está obligado a preservar, no solo desde el inicio de su gestión, sino prácticamente en todo momento. Aun con el señalado transfuguismo, la debilidad en el Congreso del partido oficial será una constante que afectará al presidente Morales cada vez que requiera impulsar la agenda legislativa de su interés. Con seguridad la aprobación de las medidas para estabilizar las finanzas públicas en 2016 y en el presupuesto de 2017 será parte de coyunturas particularmente difíciles en este contexto político.



© UNICEF

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO

2

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO



©UNICEF

2.1 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN FISCAL DE GUATEMALA AL CIERRE DE 2015

El Estado guatemalteco enfrentó en 2015 la mayor de sus crisis fiscales de los últimos años. Destacan como causas el deterioro de la carga tributaria y la imposibilidad de impulsar una reforma fiscal que permita la disponibilidad de más recursos para el financiamiento del aparato estatal, así como para la implementación de una agenda de mejoras en transparencia y lucha contra la corrupción.

Esta crisis —que tuvo su corolario en la renuncia y posterior encarcelamiento de los entonces presidente y vicepresidenta de la República— se manifestó, entre otros, en una fuerte contracción de la carga tributaria, hasta alcanzar el 10.2% en 2015, luego de registrar un 12.1%, en 2007, y un 10.8%, en 2014. El nivel de los impuestos captados por el Estado en 2015 refleja la posición más baja en la recaudación del país de los últimos quince años, tendencia que sigue fuertemente amenazada de continuar si no se produce una seria reestructuración del organismo encargado de la recaudación tributaria, el cual atraviesa profundas dificultades cuyos inicios se remontan a 2012.

Entre los factores que explican la pérdida recaudatoria de los últimos años se encuentran, por una parte, las alteraciones y mutilaciones que sufrió la reforma

tributaria de 2012, entre las cuales destacan la disminución de la tasa del régimen sobre utilidades del impuesto sobre la renta (ISR) para las empresas, la cual pasó del 31% al 25%, al no haber sido acompañada de una efectiva reducción en los límites a los costos y gastos deducibles. Por la otra, se tienen la reversión al aumento al impuesto a la circulación de vehículos; varias mutilaciones a la propuesta de ley aduanera; la concesión de amnistías fiscales y la «legalización» de esquemas de fraude fiscal en el sector construcción; la drástica caída en la moral de los contribuyentes, sobre todo luego de los escándalos de corrupción en la administración tributaria; la reducción de los precios internacionales del petróleo, y la apreciación relativa del tipo de cambio nominal.

Por el lado del gasto, el tamaño medio del Gobierno de Guatemala ha oscilado en alrededor del 14.0% del PIB durante la administración de Óscar Berger (2004-2007), y del 14.2% en la gestión de Álvaro Colom (2008-2011). Sin embargo, debido a la política tácita de mantener constante el nivel de la deuda pública con relación al PIB y al fracaso relativo de las reformas tributarias impulsadas durante el gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2015), el tamaño del sector público se redujo hasta alcanzar un 13.4% del PIB en 2014 y un 12.2% en 2015, el nivel más bajo de los últimos dieciocho años, lo que generó fuertes recortes en los programas sociales y en la prestación de servicios públicos vinculados con el bienestar inmediato de la población.

Tabla 5

Guatemala: Resultados fiscales por período presidencial (2004-2016/ ^p) Como porcentaje del PIB				
Rubro	Período presidencial			
	2004-2007	2008-2011	2012-2015	Presupuesto 2016
Ingresos totales	12.5%	11.5%	11.4%	11.1%
Ingresos tributarios	11.7%	10.7%	10.7%	10.4%
Gastos totales	14.0%	14.2%	13.3%	12.7%
Intereses pagados	1.4%	1.4%	1.5%	1.5%
Resultado presupuestario	-1.6%	-2.7%	-2.0%	-1.9%
Deuda/PIB	21.4%	23.1%	24.5%	24.3%

Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin.

^p Datos de 2016 contenidos en el *Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado*

La política de contención del gasto aplicada durante los últimos años obedeció directamente a la reducida disponibilidad de recursos, especialmente aquellos procedentes de impuestos. Contrario a lo ocurrido durante el impacto de la crisis económica mundial de 2009 y 2010 —lapso en el que se echó mano a un incremento de emergencia de la deuda pública para sostener el gasto total e incrementar el gasto social prioritario (política fiscal moderadamente contracíclica)—, en los últimos años no se ha recurrido a endeudamiento público adicional para estos fines. Ello se refleja en que los saldos de la deuda se han mantenido por debajo del 25.0% del PIB, en consonancia con los objetivos de estabilidad de la Junta Monetaria al aprobar los límites de la deuda establecidos en el presupuesto. No obstante, producto de la persistencia del déficit fiscal, aunque en cantidades pequeñas, el saldo de las obligaciones del Tesoro guatemalteco continuó su ritmo creciente, con lo que alcanzó un 24.2% del PIB a finales de 2015, luego de manifestar un nivel promedio de 24.5% durante el gobierno saliente, y por encima del 23.1% reportado durante la administración de Álvaro Colom.

Si bien el Estado guatemalteco continuó presentando déficit fiscal durante los últimos años, el esfuerzo de contención del gasto permitió que el gobierno de Pérez Molina (a diferencia del período presidencial de Álvaro Colom, en el que se manifestó un déficit promedio del 2.7% del PIB) reportara un déficit fiscal medio del 2.0% del PIB. El punto

más bajo se dio en 2015, cuando el indicador presentó un 1.5%, cifra que no se registraba desde 2007, cuando alcanzó un 1.4% del PIB. De tal cuenta, los resultados macrofiscales parecieran reflejar un teórico desempeño sano de las finanzas públicas guatemaltecas, e incluso podrían dar lugar a pensar que derivan de la disponibilidad de cantidades apropiadas de recursos efectivamente utilizados, en aras de garantizar la calidad del gasto. Sin embargo, es claro que la aparente estabilidad de los indicadores fiscales es resultado de una contracción severa en el gasto, política asumida en respuesta a la falta de recursos tributarios, lo que ha obligado a restringir el funcionamiento del Estado de manera significativa y tiene manifestaciones colaterales en una profunda crisis funcional de las instituciones públicas, así como en la creciente pauperización de la población.

2.2 RESULTADOS FISCALES DE 2015

Según las cifras preliminares disponibles, en 2015 los ingresos totales del gobierno central de Guatemala alcanzaron Q52,748.0 millones, de los cuales Q49,724.3 millones (94.3%) correspondieron a ingresos tributarios. Los ingresos corrientes manifestaron un exiguo crecimiento del 1.0%, mientras que los ingresos tributarios apenas reportaron un incremento del 1.3%, en contraposición con el aumento registrado en el PIB nominal (7.6%). Esta brecha se reflejó en una contracción de la carga tributaria, la cual se situó en el 10.2% del PIB.

La recaudación tributaria de 2015 quedó un 9.1% por debajo de la previsión presupuestaria, lo cual fue resultado, entre otros factores, de la contracción en el recaudo del impuesto sobre la renta (ISR) y del impuesto al valor agregado a las importaciones (IVA importaciones). Con relación a 2014, estos impuestos presentaron reducciones del 4.1% y el 3.7%, respectivamente. También se registró una caída significativa en las regalías e impuestos sobre hidrocarburos compartibles, bajo la supervisión del Ministerio de Energía y Minas (MEM), los que reportaron una disminución del 63.9% con respecto a lo percibido en 2014. Cabe mencionar que, a la fecha, no se cuenta con una explicación oficial sobre el particular, aun cuando se presume que la reducción de los precios internacionales del petróleo explica en gran parte dicho fenómeno.

El ISR continuó siendo afectado, entre otros, por la reducción del 31% al 25% en la tasa del régimen de utilidades (ingresos netos), que no fue acompañada por una depuración de costos y gastos deducibles excesivos, ni

por un incremento sustancial en el impuesto aplicable a la distribución de dividendos,²⁰ ya que después de 2012 fue el propio Gobierno el que dio marcha atrás en los avances logrados.²¹ En consecuencia, se estimularon esquemas amplios de planificación fiscal, así como la migración de los contribuyentes del régimen simplificado con una tasa alta (7% sobre ingresos brutos superiores a Q30,000 mensuales) al de utilidades con una tasa efectiva más baja. Los datos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) evidencian esta migración, ya que por un lado la caída registrada en la recaudación del régimen simplificado es mucho mayor que la del régimen de utilidades y, por el otro, la recaudación del impuesto de solidaridad (ISO, el impuesto auxiliar al régimen de utilidades) registró un incremento extraordinario del 10.5%.

La caída en la recaudación del ISR no solo evidencia el problema de la diferencia en las tasas marginales de los regímenes de utilidades y simplificado, sino además que en 2015 la SAT fue incapaz de controlar y fiscalizar adecuadamente el ISR. Con la

Tabla 6

Recaudación del impuesto sobre la renta por régimen y del impuesto de solidaridad (2014-2015, cifras en millones de quetzales)

Régimen	2014	2015	Diferencia	
			Absoluta	Relativa
Rentas de las actividades lucrativas	9,833.5	9,308.6	-524.9	-5.3%
Sobre utilidades (renta neta)	3,683.5	3,564.3	-119.2	-3.2%
Opcional simplificado (renta bruta)	6,150.0	5,744.4	-405.6	-6.6%
Pago directo	3,476.4	3,112.0	-364.4	-10.5%
Retenciones	2,673.6	2,632.4	-41.2	-1.5%
Rentas del trabajo en relación de dependencia	996.3	1,181.1	184.8	18.5%
Rentas del capital	1,235.5	1,166.0	-69.5	-5.6%
No residentes	1,821.8	1,803.2	-18.6	-1.0%
Otros pagos (convenios, multas, etc.)	319.8	168.4	-151.4	-47.3%
Total ISR	14,206.9	13,627.3	-579.6	-4.1%
Impuesto de solidaridad	3,533.5	3,905.6	372.1	10.5%

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

20 La idea original de la reforma de 2012 era configurar el ISR en un esquema «dual», en el cual se reduciría la tasa sobre las utilidades, en tanto se incrementaba la tasa aplicable a la distribución de dividendos. Este juego entre el tratamiento de las utilidades de la empresa y las ganancias de capital en la forma de dividendos debía guardar una relación proporcional. La reforma de 2012 falló en este objetivo, porque la reducción de la tasa para las ganancias de las empresas fue desproporcionadamente grande (del 31% al 25%), comparada con el impuesto aplicable a los dividendos (solo el 5%).

21 La restitución de costos y gastos deducibles excesivos se operó en el *Decreto del Congreso de la República No. 19-2013*, aprobado por iniciativa del Gobierno el 12 de diciembre del mismo año.

única excepción del régimen de trabajadores asalariados, la recaudación de todos los demás regímenes también cayó en 2015; el caso más preocupante es el de las rentas de capital (que supuestamente debía compensar la reducción de la tasa en el régimen de utilidades). Al no haber razones económicas significativas que expliquen la caída en el régimen de rentas de capital, se abre la inquietante posibilidad de un aumento desmedido de la evasión y la elusión, ante la percepción de una SAT debilitada e incapaz de realizar su acción fiscalizadora; una percepción sin duda alimentada por el escándalo del caso «La Línea». Esta grave posibilidad explicaría por qué los trabajadores asalariados son los únicos que no cuentan con los recursos, ni con la posibilidad legal de escapar del ISR que sus patronos les retienen, en contraste con las empresas y sus accionistas, que tienen los recursos para financiar complejos esquemas de planeación tributaria y, posiblemente, también de fraude.

La debilidad administrativa de la SAT afectó en 2015 la recaudación de otros impuestos, además del ISR. La crisis institucional de la SAT pudo haberse iniciado en esta fase muy aguda desde 2013, como consecuencia del despido de muchos de sus cuadros técnicos y el desmantelamiento de varias de sus capacidades institucionales. Este debilitamiento institucional ha imposibilitado que en los últimos años la SAT atienda los requerimientos para mejorar la recaudación, lo cual se refleja incluso en su cuestionable²² estimación oficial con respecto a la evasión del IVA, que supuestamente creció del 25.6% al 29.9%, lo cual sería equivalente a una pérdida de recaudación de unos Q9,700.0 millones.

La recaudación de impuestos al comercio exterior también registró merma. De nuevo, el caso «la Línea» ejerció influencia negativa, ya que precisamente se trató de un caso de defraudación aduanera que incluso alcanzó a las más altas autoridades de la SAT y del

Ejecutivo. Por otro lado, también tuvo un impacto significativo la reducción de los precios internacionales de los combustibles, lo cual redundó en una disminución del IVA importaciones y en la apreciación relativa del tipo de cambio promedio nominal, factores que redujeron el valor nominal de los productos importados, la base gravable de ese impuesto.

Otro factor que explica por qué en 2015 no se alcanzó la meta recaudatoria fue la decisión de la Corte de Constitucionalidad (CC) de declarar inconstitucional la manera como el Congreso aprobó la creación de un nuevo impuesto a la telefonía, así como aumentos a las tasas aplicables al impuesto a la distribución del cemento y a las regalías de las explotaciones mineras en general. Según la CC, el haber aprobado estas medidas de vigencia permanente dentro del decreto de aprobación del presupuesto de 2015, cuya vigencia fue de solo un año, violó los procedimientos que la *Constitución Política de la República* establece para el proceso de emisión de leyes. Esta decisión de la CC impidió la aplicación de estas medidas, con lo cual se generó un vacío fiscal cercano a los Q1,850.0 millones.

El gasto público de 2015 reportó una ejecución del 87.7%, con una disminución del 1.5% con respecto a lo realizado en 2014. Este resultado se explica directamente por la estricta política de contención del gasto que el Gobierno aplicó desde mayo de 2015,²³ ante la imposibilidad de alcanzar la meta tributaria. Las principales variables de este ajuste fueron los gastos de capital, que observaron una contracción del 20.3%, seguidos de la adquisición de bienes y servicios, que se redujo en un 13.0%.

Como consecuencia de las contracciones en los ingresos y gastos públicos, el déficit fiscal se redujo al 1.5% del PIB, por debajo del 2.0% considerado en el presupuesto. Es importante destacar que, a diferencia de la práctica observada durante los últimos años,

22 El Icefi cuestiona la estimación oficial de la SAT porque, según sus cálculos, la evasión estimada del IVA se expandió notablemente desde 2013, y solo en 2015 debió aumentar en al menos un 7%, dado que la recaudación de este impuesto creció solamente el 0.5%, mientras que el valor agregado nacional lo hizo en un 7.6%. Es decir, una brecha significativa si se suponen constantes la estructura de la base gravable y los tratamientos especiales.

23 Aunque ya desde enero el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) había iniciado con medidas de contención de menor escala.

la situación fiscal del Gobierno presentó un superávit primario del 0.1%, por lo que prácticamente los ingresos del Estado fueron suficientes para cubrir los gastos, si se exceptúa el pago del servicio de la deuda. Debe remarcarse que si bien la política de contracción severa del gasto facilitó este resultado macrofiscal, su consecuencia en términos de provisión de bienes públicos ha generado situaciones que implican una desprotección considerable para un amplio segmento de la población, lo cual no solo vulnera derechos inalienables, como la salud y la educación, sino inclusive pone en riesgo el derecho a la vida.

Sirva de ejemplo que durante el año 2015, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) reportó que únicamente se alcanzó el 89% de la programación, confirmación y reconfirmación de la adquisición de vacunas, jeringas y cajas de bioseguridad ante el fondo rotativo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), pues no se logró el suficiente financiamiento. De igual manera, no fue posible adquirir el equipo frigorífico para

dar soporte al programa de inmunizaciones, pues la capacidad financiera presupuestaria fue insuficiente.²⁴ Por su parte, el procurador de los Derechos Humanos, en comunicado de prensa de noviembre de 2015, expresó que «[...] el sistema nacional de salud enfrenta la peor crisis documentada hasta el día de hoy» (PDH, 2015),²⁵ e hizo énfasis en el desabastecimiento de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos, así como en el déficit de personal médico y de enfermería en el sistema hospitalario.

2.3 PERSPECTIVAS PARA LOS INGRESOS PÚBLICOS EN 2016

El presupuesto de 2016 incluye una previsión de ingresos totales por Q57,946.7 millones, equivalentes al 11.1% del PIB, de los cuales Q54,555.8 corresponden a fuentes tributarias (10.4% del PIB, y un 94.1% del total de ingresos), y cerca de Q3,400 millones provendrán de otras fuentes, entre ingresos no tributarios, donaciones e ingresos de capital. El monto previsto implica un crecimiento del 9.9%

Tabla 7

**Ejecución presupuestaria del gobierno central de Guatemala
(2014-2015, cifras en millones de quetzales)**

Concepto	Ejecución 2014	Presupuesto aprobado 2015	Estimación de cierre 2015	Variación relativa: Cierre 2015/ cierre 2014	Ejecución presupuestaria 2015
Total ingresos	52,224.3	58,314.0	52,748.0	1.0%	90.5%
I. Ingresos corrientes	52,217.1	58,293.9	52,722.0	1.0%	90.4%
Ingresos tributarios	49,096.9	54,701.1	49,724.3	1.3%	90.9%
II. Ingresos de capital	7.2	20.1	26.0	261.1%	129.4%
Total gastos	60,818.6	68,299.3	59,891.2	-1.5%	87.7%
I. Gastos corrientes	47,471.2	54,380.3	49,257.0	3.8%	90.6%
Remuneraciones	18,465.8	19,813.0	20,303.8	10.0%	102.5%
Bienes y servicios	9,346.0	12,366.9	8,133.8	-13.0%	65.8%
Intereses de la deuda	6,583.2	7,007.4	7,478.8	13.6%	106.7%
II. Gastos de capital	13,347.4	13,919.0	10,634.2	-20.3%	76.4%
Resultado primario	(2,011.2)	(2,977.9)	335.6	-116.7%	-11.3%
Resultado presupuestal	(8,594.4)	(9,985.3)	(7,143.2)	-16.9%	71.5%

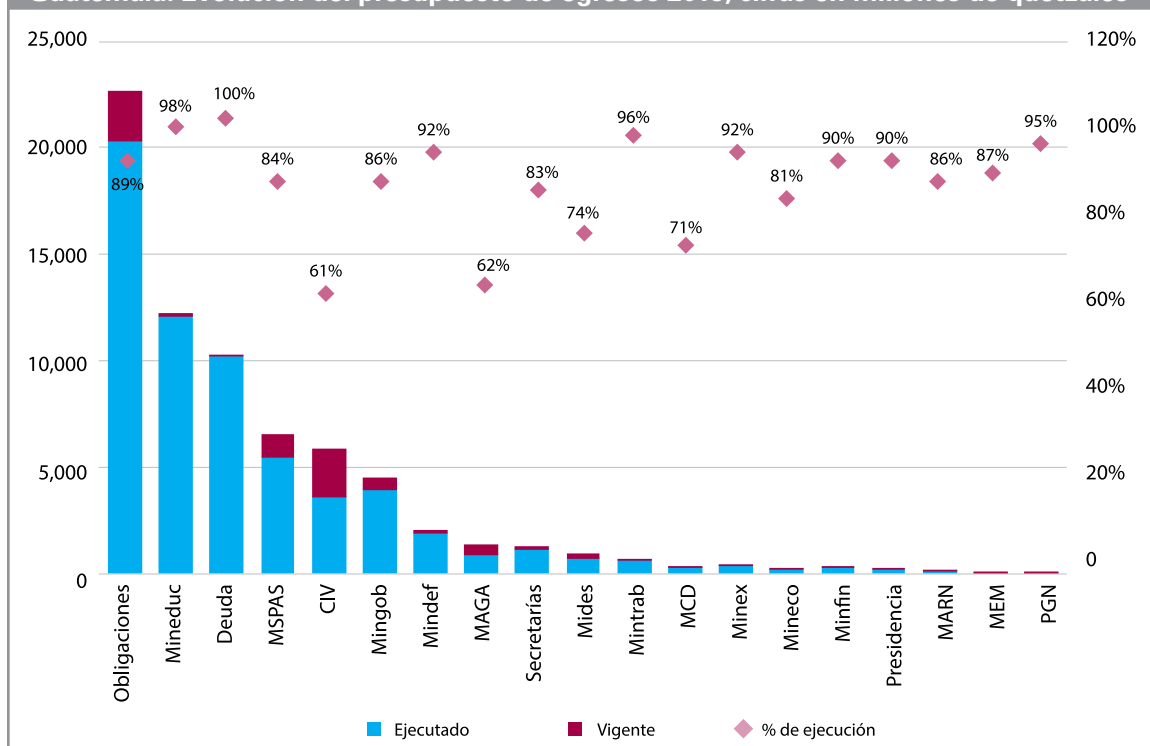
Fuente: Icefi/Unicef, con base en cifras del Minfin

24 Información provista con base en el Expediente UNIP-SI-063-2016 de la Unidad de Información Pública del MSPAS concerniente a reportes del avance de metas físicas en 2015 en favor del Icefi.

25 Comunicado de prensa de la PDH disponible en: http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Sala%20de%20prensa/Comunicados/comunicado_pdh_sistema_nacional_de_salud_09112015.pdf

Gráfica 3

Guatemala: Evolución del presupuesto de egresos 2015, cifras en millones de quetzales



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín)

en comparación con los valores ejecutados en 2015, por encima del 7.2% de promedio de crecimiento anual registrado para este rubro durante los últimos cinco años (2011-2015), y también muy por encima del 1.0% de crecimiento manifestado en 2015, por lo que aparentemente los valores previstos se encuentran sobrestimados.

De acuerdo con proyecciones realizadas por el Icefi, la sobrestimación se ubica primero en el pronóstico de los ingresos tributarios, los cuales, en consonancia con su trayectoria pasiva actual, debieran reflejar una tasa de crecimiento del 5.0%, con lo que se infiere una sobreestimación cercana a los Q2,360.0 millones. Esto porque, por un lado, el valor considerado en el presupuesto para los ingresos tributarios incluye Q1,500.0 millones adicionales que la SAT debiera recaudar como consecuencia de las mejoras administrativas en sus procesos para reducir la evasión tributaria. Sin embargo, ya que a la fecha no han sido ejecutadas acciones para promover un cambio en los procedimientos y actividades de la SAT, no parece que dicho monto sea factible de alcanzar.

Por otro lado, la previsión de ingresos tributarios en el presupuesto de 2016 se basó en una estimación de cierre de 2015 que la SAT realizó a inicios de junio de dicho año, la cual demostró ser demasiado optimista. Por ello, las estimaciones del Icefi son más realistas en tanto consideran los resultados que realmente se obtuvieron en 2015. Este análisis muestra que para que la SAT logre cumplir su meta de recaudación en 2016 se requiere un esfuerzo aún más grande al originalmente planificado.

Existe aún un riesgo adicional que puede agudizar la falta de recursos en 2016. En enero de este año Irán y los países desarrollados celebraron negociaciones para tratar de controlar los problemas de armamento nuclear a nivel mundial, lo que dio como resultado el reingreso iraní en el mercado global del petróleo, con la consecuente reducción de los precios internacionales, muy por debajo de los observados durante 2015. Las metas de recaudación tributaria de la SAT se calcularon usando el precio internacional del petróleo crudo reportado durante los primeros cinco meses de 2015,

que era toda la información disponible en ese momento y que, en promedio, arrojaba un valor de USD56.0 por barril. Sin embargo, solo durante el mes de enero de 2016, el promedio reportado ya alcanzaba cerca de los USD30.0 por barril. Si esta trayectoria continúa, en el largo plazo existiría un impacto fiscal adicional a lo arriba descrito de hasta Q810.0 millones.

Aun cuando sobre el valor indicado en el párrafo anterior no existe certeza total, las autoridades deben considerar que la gravedad de la situación fiscal exige un gran esfuerzo por parte de la SAT, pues de no concretarse un incremento en la recaudación tributaria se abriría una brecha de entre Q2,600.0 y Q3,400.0 millones. Al igual que en 2015, esto obligaría a aplicar una contención excesiva del gasto público, con el consecuente agravamiento de los

problemas para la provisión adecuada de servicios públicos esenciales.

En el ámbito de los ingresos no tributarios, las donaciones incluidas en el presupuesto ascienden a Q526.5 millones, significativamente por encima de los Q104.6 millones percibidos en 2015 y de los Q179.3 millones recibidos en 2014. Es importante comentar que, dadas las características relativas al cambio de gobierno y la recuperación de la confianza de los países amigos y las entidades internacionales, existe alguna posibilidad de que aumenten las transferencias corrientes obtenidas en forma de donaciones; sin embargo, se estima poco probable que las mismas se incrementen hasta llegar al monto presupuestado. En consecuencia, parece existir una sobrestimación de las donaciones corrientes, por un monto de entre Q300.0 y Q400.0 millones.

Tabla 8

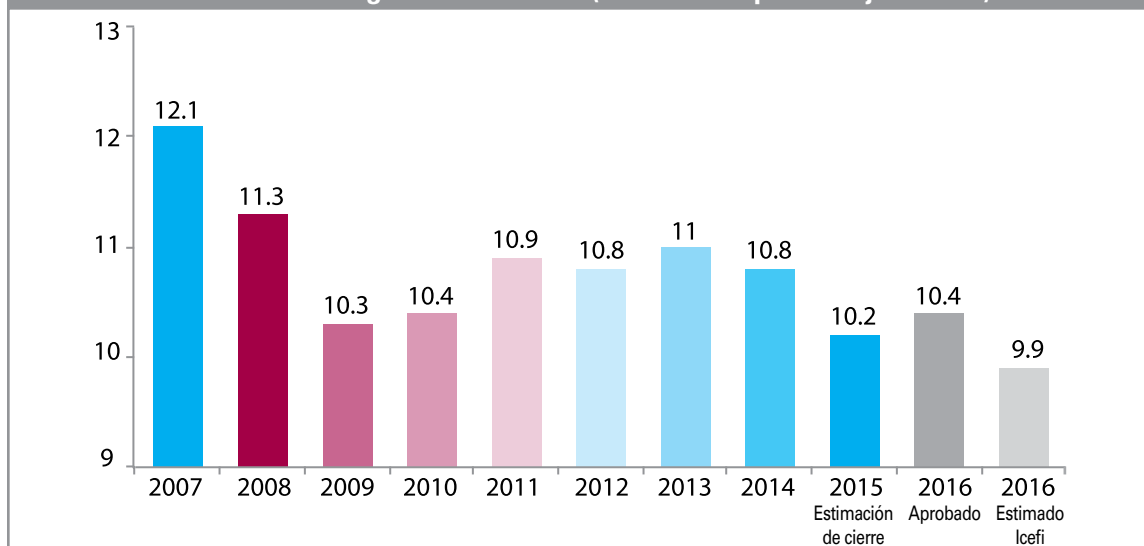
Comparativo entre los resultados fiscales ejecutados en 2014 y 2015 y los considerados en el presupuesto aprobado para 2016 (cifras en millones de quetzales)

Concepto	Ejecución 2014	Ejecución 2015 (preliminar)	Presupuesto aprobado 2016	Variación relativa 2016/2015
Total ingresos	52,224.3	52,748.0	57,946.7	9.9%
I. Ingresos corrientes	52,217.1	52,722.0	57,941.0	9.9%
Ingresos tributarios	49,096.9	49,724.3	54,555.8	9.7%
No tributarios y transferencias	3,120.2	2,997.7	3,385.2	12.9%
II. Ingresos de capital	7.2	26.0	5.7	-78.1%
Total gastos	60,818.6	59,891.2	66,326.3	10.7%
I. Gastos corrientes	47,471.2	49,257.0	54,025.7	9.7%
Remuneraciones	18,465.8	20,303.8	21,375.9	5.3%
Bienes y servicios	9,414.0	8,133.8	9,330.1	14.7%
Intereses de la deuda	6,583.2	7,478.8	7,769.2	3.9%
Otros	13,008.2	13,340.6	15,550.4	16.6%
II. Gastos de capital	13,347.4	10,634.2	12,300.6	15.7%
Resultado primario	-2,011.1	335.7	-610.4	-281.8%
Resultado presupuestal	-8,594.4	-7,143.1	-8,379.6	17.3%

Como porcentaje del PIB

Producto interno bruto	454,862.80	489,622.10	522,694.40
Total ingresos	11.5%	10.8%	11.1%
Ingresos tributarios	10.8%	10.2%	10.4%
Total gastos	13.4%	12.2%	12.7%
Resultado presupuestal	-1.9%	-1.5%	-1.6%

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

Gráfica 4**Guatemala: Carga tributaria neta (cifras como porcentaje del PIB)**

Fuente: lcefi/Unicef, con base en cifras del Minfin

Consecuentemente, al sumar las brechas identificadas en los ingresos tributarios y los no tributarios, el lcefi advierte una posible sobrestimación en los ingresos totales del Gobierno considerados en el presupuesto de 2016. Tal sobrestimación ascendería, por lo menos, a unos Q2,660.0 millones (4.6% del presupuesto de ingresos y 0.5% del PIB). De concretarse este agujero en los ingresos, cerca del 4% de las asignaciones de gasto aprobadas en el presupuesto de 2016 carecería de una fuente de financiamiento efectiva.

2.4 ASPECTOS PARTICULARES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE EGRESOS PARA 2016

El proyecto de presupuesto presentado en septiembre de 2015 por el Ejecutivo contempló inicialmente un techo presupuestario de Q72,430.0 millones, que después de negociaciones en el seno de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República —incluyendo momentáneamente al equipo de transición del entonces presidente electo—²⁶ fue dictaminado favorablemente, aunque incorporando cambios y reducciones.

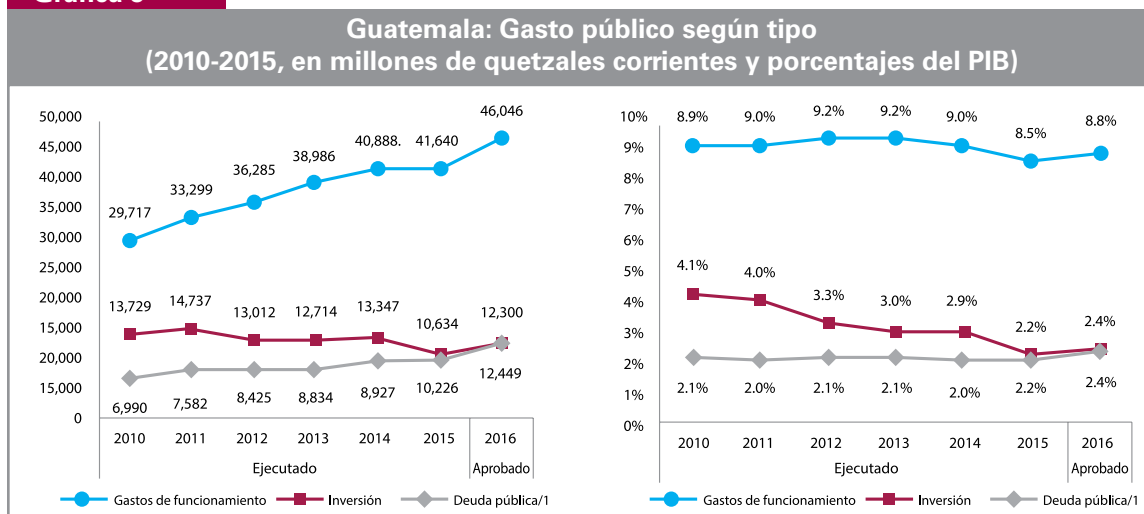
Así, en noviembre de 2015 el Pleno del Congreso aprobó el presupuesto de 2016 con un techo de Q70,796.3 millones.

Así las cosas, el gasto público presupuestado para 2016 asciende a Q66,326.3 millones (12.7% del PIB),²⁷ un 10.7% por encima de lo ejecutado en 2015 (12.2% del PIB), pero por debajo de la trayectoria de los últimos años. De dicho monto, el 81.5% corresponde a gastos corrientes, incluyendo Q7,769.2 millones para el pago de intereses de la deuda pública, mientras el restante 19.5% se asignó a gastos de capital.

Las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro recibieron la asignación más grande dentro del presupuesto aprobado para 2016, con Q23,768.7 millones (4.6% del PIB). Le siguen el Ministerio de Educación (Mineduc), con Q12,892.3 millones (2.5% del PIB); el servicio de la deuda pública, con Q12,448.9 millones (2.4% del PIB); el MSPAS, con Q5,531.7 millones (1.1% del PIB); el Ministerio de Gobernación (Mingob), con Q 4,473.5 millones (0.86% del PIB); y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), con Q 3,629.4 millones (0.69% del PIB). Estas seis entidades concentran el 88.6% del presupuesto.

26 Véase: <http://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/presidente-electo-dara-compas-de-espera-a-gobierno-saliente>
 27 El gasto público presupuestado de Q66,326.3 es resultado de restar al techo presupuestario de Q70,796.3 las amortizaciones de la deuda pública externa, por valor de Q2,752.4 millones, así como las amortizaciones de la deuda pública interna, por Q1,717.6 millones. Estas incluyen Q1,710.6 millones correspondientes a la amortización del costo de la política monetaria.

Gráfica 5



Fuente: Icfef/Unicef, con base en datos del Sicoín

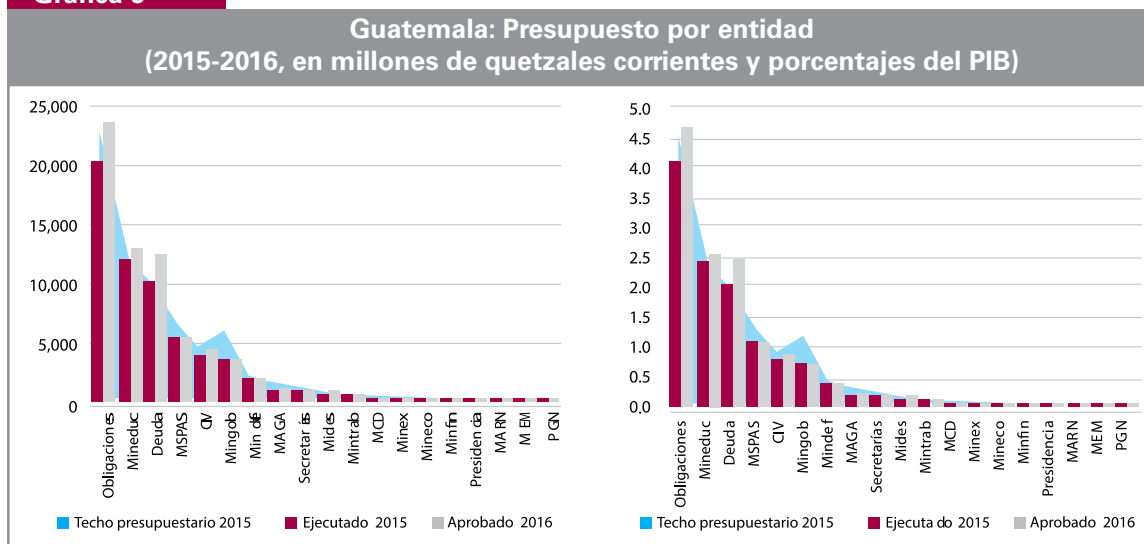
1/ El gasto por deuda pública incluye el pago de intereses y las amortizaciones de la deuda pública interna y externa.

Tal como se ha comentado, dada la fuerte contención del gasto público que el Gobierno aplicó en 2015 ante la imposibilidad de alcanzar la meta de ingresos tributarios, en el proceso de formulación presupuestaria para el siguiente año el Minfin propuso techos presupuestarios institucionales calculados con base en las perspectivas de cierre realmente esperadas para 2015, y no con base en el presupuesto vigente durante ese año. Es decir, los montos asignados por entidad obedecieron más bien a la drástica realidad de la ejecución del gasto en 2015, situación que financieramente permitió enfrentar la insuficiencia de ingresos. No obstante, la política de contención del gasto

aplicada ese año implicó, para la población, en términos humanos y cotidianos, problemas muy serios de abastecimiento y cobertura de servicios básicos. En este escenario se podría argumentar que en el presupuesto aprobado para 2016, en su mayoría, las entidades recibieron en sus asignaciones un **incremento** si se compara con lo realmente ejecutado en 2015 en el marco de una contención severa del gasto, pero **reducciones** si se parangonan con lo que fue el presupuesto vigente en 2015.

En efecto, si se compara el presupuesto aprobado para 2016 por entidad con el presupuesto vigente a diciembre de 2015, se

Gráfica 6



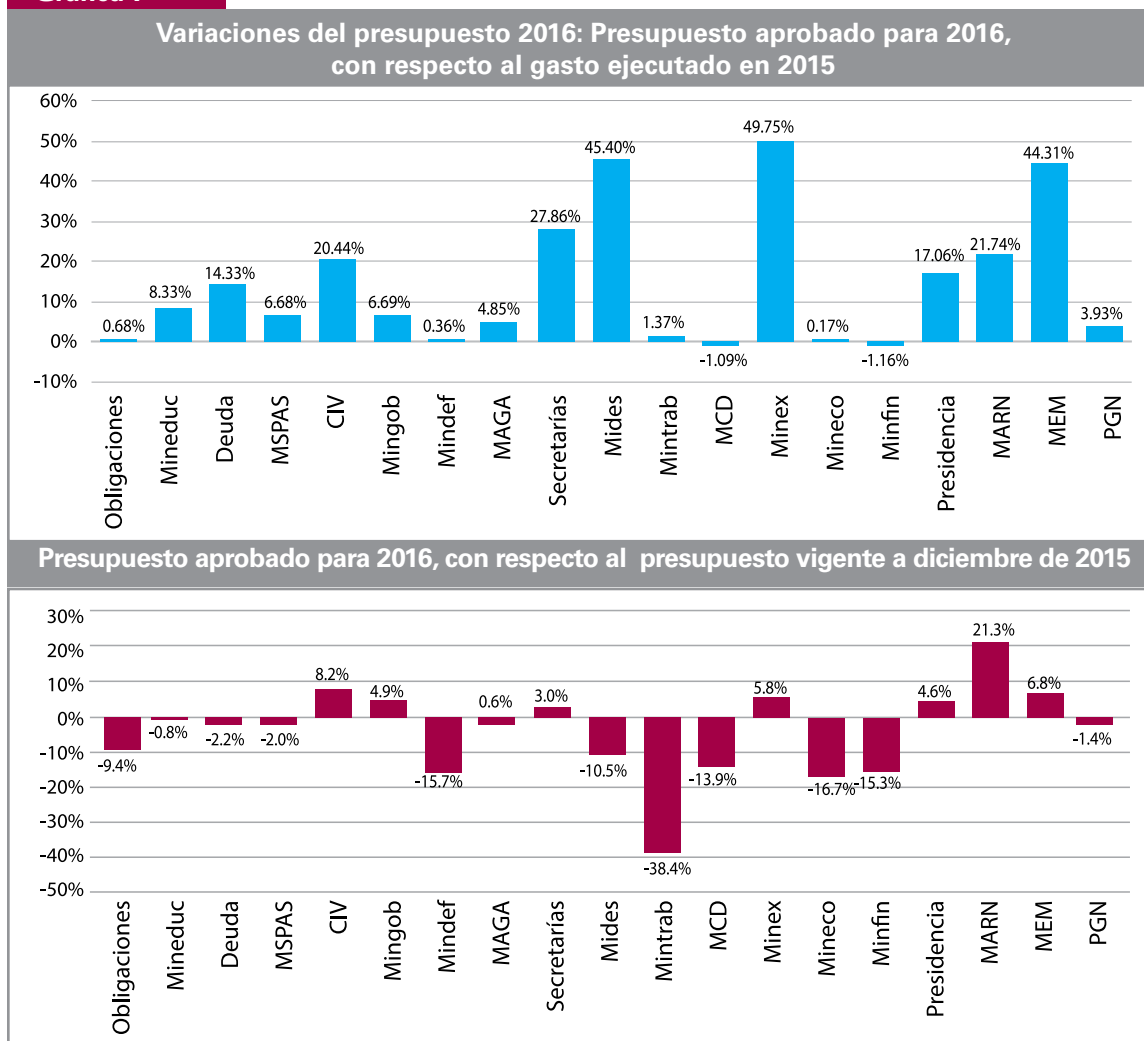
Fuente: Icfef/Unicef, con base en datos del Sicoín

observan reducciones significativas en el caso de ministerios con funciones primordiales en la provisión de bienes públicos y de inversión en infraestructura económica. Desde la perspectiva de esta comparación, destaca lo siguiente: un recorte en el CIV de Q2,260.57 millones (38.4% menos con relación a lo vigente a diciembre de 2015), primordialmente en el Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial (Q1,692.2 millones) y el Programa de Subsidio para la Vivienda Popular (Q209.5 millones); un recorte en el MSPAS de Q1,030.1 millones (15.7% menos),²⁸ mayoritariamente en el Programa de Prevención de la Desnutrición Crónica (Q418.0 millones) y el Programa de Recuperación de la Salud (Q92.9 millones); y finalmente, un recorte al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

(MARN) de Q25.7 millones (15.3% menos), concentrado en el Programa de Desarrollo Ambiental del Petén (Q21.5 millones).

Frente a los rezagos en materia de desarrollo humano esbozados en secciones anteriores —los cuales se concretan en situaciones de exclusión para poblaciones vulnerables como la niñez y la adolescencia, las mujeres y los pueblos indígenas—, se observa que el presupuesto aprobado para 2016 implica una contención de gasto de *facto*, ya que prácticamente replica el escenario de contención severa aplicado en 2015. El Icefi teme que dicho escenario podría profundizarse, a menos de que se tomen medidas urgentes para el rescate integral de las finanzas públicas. Esta situación **impide iniciar**

Gráfica 7



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

28 Debe considerarse con cautela que durante el año 2015 el MSPAS recibió una transferencia de Q915.0 millones, asignada principalmente al Programa de Prevención de la Desnutrición Crónica y proveniente de una asignación espuria de Q1,965.0 millones contenida en el presupuesto aprobado para dicho año en Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. Esta situación fue denunciada por el Icefi en el Boletín *¡Contamos!*, número 19.

inversiones que permitan ubicar a Guatemala en una senda de desarrollo humano, con lo cual se desperdicia además la oportunidad que brinda el hecho de que el país se encuentre frente a un proceso de «bono demográfico» que requeriría inversiones estratégicas en educación, salud y protección social, con miras a vislumbrar un futuro más promisorio.²⁹

Con base en la definición propuesta por la Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2010), el presupuesto aprobado para 2016 considera un gasto público social (GPS) de Q37,877.7 millones, equivalentes al 7.2% del PIB, con una tendencia descendente que

podría alcanzar un 7.0% hacia 2018, según el marco que ofrece el presupuesto multianual. No obstante, estimaciones del Icefi muestran que, en un escenario optimista, el GPS³⁰ podría caer en 2016 a un 6.5% del PIB, si se considera una priorización que garantice el 90% de su ejecución. Lamentablemente, sigue siendo el gasto público en salud el que parece mostrar el peor deterioro, lo cual constituye un claro reto para el nuevo gobierno, pues se requiere un plan sanitario que permita el rescate del sistema público de salud en todos sus niveles, de manera que se garantice a toda la población el acceso a servicios.

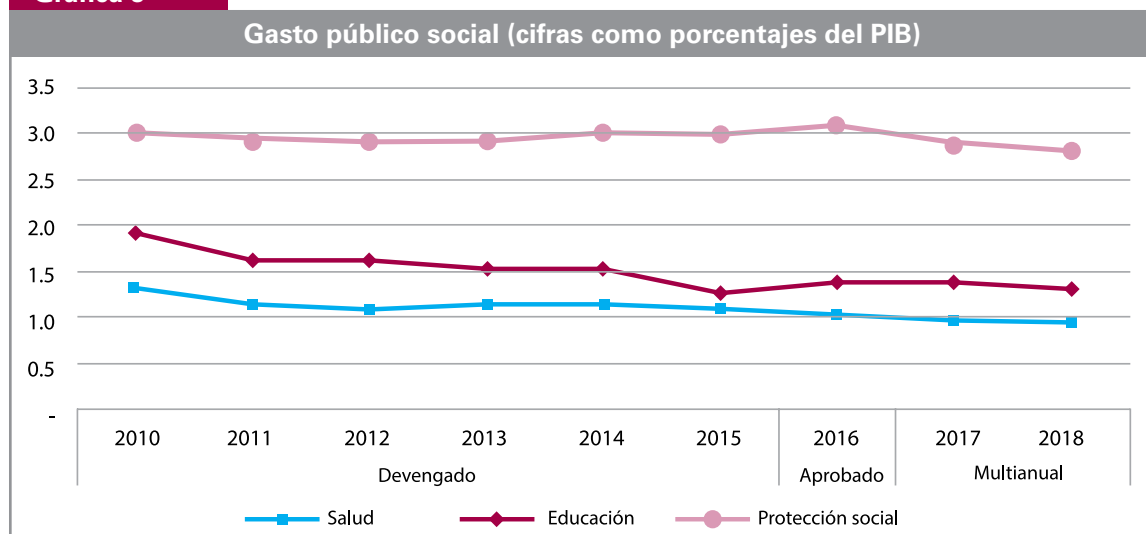
Gráfica 8



Fuente: Icefi/Unicef, con base en Sicoín y *Presupuesto multianual 2015-2017*

29 De conformidad con cifras del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), la población guatemalteca ha venido experimentando una transición demográfica única en su historia. Dicha transición, conocida como «bono demográfico», traerá consigo, en los próximos 46 años, una disminución de la participación de la niñez en la población total: los niños menores de 15 años pasarán de ser un 40.5% de la población guatemalteca, en 2013, a ser un 19.4%, en 2060. Este grupo etario convivirá, hasta 2060, con una población joven menor de 30 años del 28.6%. El bono demográfico, sin embargo, también trae consigo el incremento de la proporción de personas mayores de 45 años, de un aproximado del 15%, en 2013, hasta un 37%, en 2060 (Icefi, 2014).

30 La definición referida considera «[...] el monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social». La clasificación según finalidad permite identificar el gasto público social (GPS), el cual resulta de la agrupación de los montos destinados a protección ambiental; urbanización y servicios comunitarios; salud; actividades deportivas, recreativas, cultura y religión; educación; y protección social.

Gráfica 9

Fuente: Icfef/Unicef, con base en Sicoín y *Presupuesto multianual 2015-2017*

Tabla 9

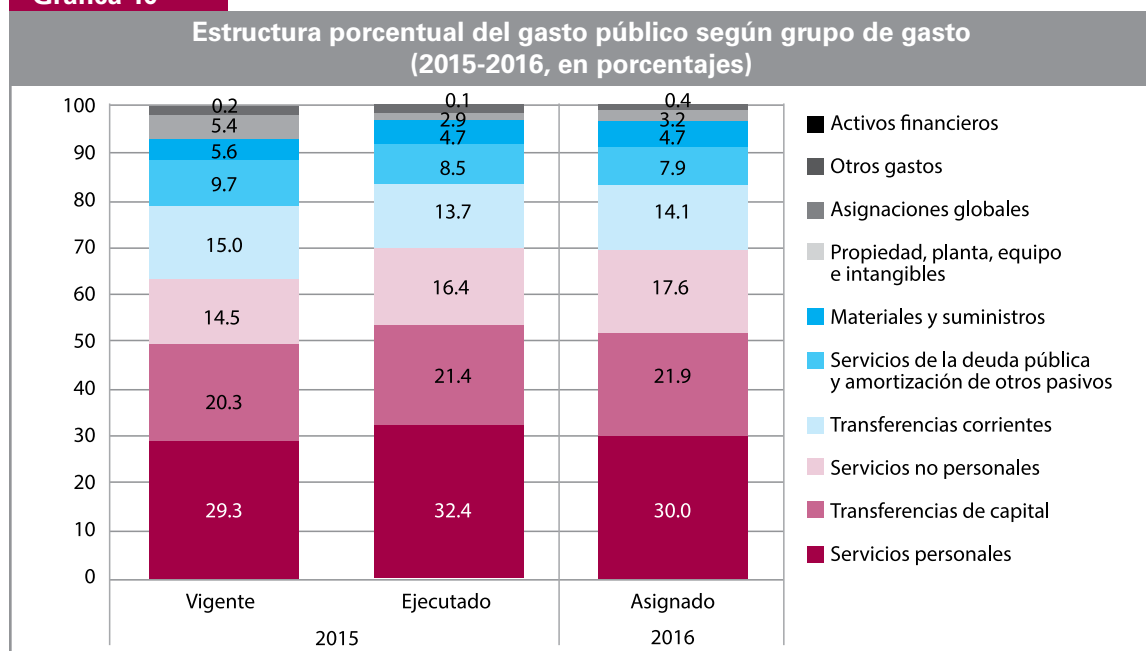
Gasto público del gobierno central según finalidad (período 2010-2018, cifras como porcentajes del PIB)									
Finalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015 preliminar	Aprobado 2016	Multianual	
								2017	2018
Servicios públicos generales	1.2	1.2	1.0	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8
Defensa	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Orden público y seguridad ciudadana	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.4	1.5	1.3	1.3
Atención a desastres y gestión de riesgos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Asuntos económicos	2.10	2.45	2.05	1.75	1.76	1.05	1.18	0.95	0.8
Protección ambiental	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
Urbanización y servicios comunitarios	1.6	1.5	1.6	1.6	1.6	1.4	1.4	1.7	1.7
Salud	1.3	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Educación	3.0	2.9	3.0	2.9	3.0	3.0	3.0	2.9	2.8
Protección social	1.9	1.6	1.6	1.5	1.5	1.3	1.4	1.4	1.3
Transacciones de la deuda pública	2.1	2.0	2.1	2.1	2.0	2.1	2.4	2.1	2.1
Total	15.1	15.0	14.6	14.3	13.9	12.8	13.5	12.8	12.3

Fuente: Icfef/Unicef, con base en Sicoín y *Presupuesto multianual 2015-2017*

Finalmente, en cuanto a clasificación por grupo de gasto, el presupuesto aprobado para 2016 indica que el rubro que mayores recursos financieros representará para el Gobierno es el de servicios personales, el cual comprende prestaciones relacionadas con sueldos y salarios por un monto de Q21,269.96 millones, es decir, el 30.0% del total. Por otro lado, se tienen Q15,509.69 millones (21.9%) destinados a transferencias corrientes (hacia instituciones

del sector público o fuera de él); Q12,448.94 millones (17.6%) para el servicio de la deuda pública y amortización de otros pasivos; Q9,970.17 millones (14.1%) para transferencias de capital; Q5,568.80 millones para servicios no personales, que incluyen gastos como servicios básicos; y Q3,355.44 millones (4.7%) para la adquisición de propiedades, planta, equipo e intangibles.

Gráfica 10



Fuente: Icfef/Unicef, con base en datos del Sicoín

2.5 RIGIDEZ DEL GASTO PÚBLICO EN EL PRESUPUESTO APROBADO PARA 2016

Las rigideces fiscales pueden definirse como restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o la estructura del presupuesto público (Castellanos, 2011). En Guatemala existen restricciones al gasto público provenientes de asignaciones reconocidas por la *Constitución Política de la República*, leyes ordinarias y otras disposiciones legales que especifican asignaciones del presupuesto para entidades, actividades o sectores, independientemente de las decisiones o políticas del Gobierno.

Aunque en primera instancia estas asignaciones traten de garantizar o proteger ciertos gastos prioritarios (por ejemplo, educación, salud o seguridad), en la práctica imposibilitan ajustes en el presupuesto ya que mecanizan la asignación de gastos en cada ejercicio fiscal. Por ende, muchos de los componentes incluidos en el presupuesto no dependen de la discreción de las autoridades encargadas de elaborar la política presupuestaria, sino más bien de compromisos adquiridos previamente. Las rigideces fiscales pueden encontrarse tanto por el lado de los ingresos (las fuentes

de financiamiento del gasto), como en las asignaciones de gasto. Para el caso de Guatemala, la rigidez en las asignaciones del gasto público se ubica principalmente en las asignaciones necesarias para el funcionamiento del Gobierno, por ejemplo, el pago de salarios y prestaciones respaldadas por leyes vigentes (lo cual representa un 36.9% de los ingresos corrientes); los aportes constitucionales a las municipalidades, la USAC, el OJ, la CC, a la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG) y el Comité Olímpico Guatemalteco (COG). También, a la educación (11.4% de los ingresos corrientes); los intereses de la deuda pública (13.8% de los ingresos corrientes); los pagos a regímenes contributivos de seguridad social y clases pasivas del Estado (7.8% de los ingresos corrientes); y aportes específicos a instituciones ordenados por disposición legal vigente (3.0% de los ingresos corrientes).

Por otro lado, la rigidez en las fuentes de financiamiento del gasto público, es decir, los ingresos, se localiza en:

- Los aportes IVA-Paz, que contienen destinos específicos de la recaudación del IVA para las municipalidades, los consejos de desarrollo, fondos sociales, la educación orientada al trabajo, la seguridad ciudadana

y la seguridad alimentaria. Estos destinos específicos representan el 18.1% de los ingresos corrientes.

- b) Los aportes por ingresos con destino específico establecidos por las leyes de los impuestos sobre combustibles derivados del petróleo, vehículos, único sobre inmuebles, timbres fiscales, salidas del país, tabaco, bebidas alcohólicas, cemento y cable (3.0% de los ingresos corrientes).

Al considerar en conjunto los aspectos rígidos tanto en las asignaciones como en las fuentes de financiamiento del gasto, se tiene que

alrededor del 91.8% del gasto público de la administración central es rígido. De tal cuenta, por cada quetzal de ingresos corrientes que se logre percibir, el Gobierno tiene, en 2016, compromisos de gasto equivalentes a Q1.05.

El Icefi reitera que las reformas tributarias y los pactos fiscales futuros deben buscar los mecanismos para disminuir gradualmente estos altos grados de rigidez. Pero, a la vez, se debe garantizar la suficiencia de recursos en temas prioritarios, permitiendo así un margen de maniobra del gasto que facilite la implementación de políticas públicas nuevas y estratégicas.

Tabla 10

Rigidez del gasto público en el presupuesto aprobado para 2016 (en millones de quetzales y porcentajes)			
Concepto	Aprobado 2016		
	Millones de quetzales	Porcentaje de ingresos corrientes	Porcentaje del PIB
(+) Ingresos corrientes	57,941.1	100.0	11.08
Ingresos tributarios 1/	54,555.8	94.2	10.44
Ingresos no tributarios	2,841.9	4.9	0.54
Transferencias corrientes	543.4	0.9	0.10
(-) Compromisos de gasto	60,863.9	105.0	11.64
Asignaciones de gasto financiadas con IVA-Paz (5% puntos porcentuales de la tarifa del 12% del IVA) a/	10,509.5	18.1	2.01
Aportes constitucionales b/	6,614.9	11.4	1.27
Asignaciones de gasto financiadas con impuestos que tienen destino específico c/	2,491.2	4.3	0.48
Ministerio de la Defensa Nacional d/	1,725.2	3.0	0.33
Intereses de la deuda pública	7,978.9	13.8	1.53
Remuneraciones	21,375.9	36.9	4.09
Clases pasivas	4,545.13	7.8	0.87
Aportes institucionales con ingresos corrientes e/	5,623.00	9.7	1.08
Saldo (ingresos-egresos)	(2,922.78)	-5.0	(0.56)
Relación compromiso de gasto/ingresos corrientes	1.05		

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

Nota: a/: Asignados de la manera siguiente: de los 12 puntos porcentuales de la tasa única del IVA, 1.5 corresponden a municipalidades; 1.0 a consejos departamentales de desarrollo; 1.0 al Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz); 0.5 a seguridad alimentaria; 0.5 a seguridad ciudadana; y 0.5 a educación primaria y técnica.

b/: Del total de ingresos ordinarios percibidos, un 10% corresponde a municipalidades; 5% a la USAC; 4% al OJ; 1.5% al deporte federado; 0.75% al deporte no federado; y 0.75% a la educación física, recreación y deporte. El aporte a la CC representa el 5% de lo asignado al OJ.

c/: Asignaciones específicas de gasto establecidas en las leyes de los impuestos sobre combustibles derivados del petróleo, vehículos, único sobre inmuebles, timbres fiscales, salidas del país, tabaco, bebidas alcohólicas, cemento y cable.

d/ Aporte no menor al 0.33% del PIB.

e/ Aportes para el sistema de justicia, administración legislativa, administración fiscal, monetaria y servicios de fiscalización, servicios electorales, Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y otras instituciones.



INVERSIÓN EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

3 INVERSIÓN EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA³¹



©UNICEF

3.1 RESULTADOS GENERALES

En 2016, la administración central destinará Q16,909.65 millones (USD2,216.79) a la inversión pública directa en niñez y adolescencia (IPNA). Esto representa un incremento de Q1,802 millones con relación al presupuesto devengado en 2015. No obstante, tal como se mencionó anteriormente, este aumento debe interpretarse con cautela, pues esconde el hecho de que para la formulación presupuestaria se utilizó como base de estimación el cierre proyectado para 2015, en virtud de las dificultades para alcanzar la meta tributaria. Si el umbral de la IPNA asignado para 2016 se contrasta con el presupuesto

vigente a diciembre de 2015, se vislumbra un incremento que totaliza solamente Q367.0 millones, los cuales resultan insuficientes ante el creciente número de niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela y ante la escasa cobertura del sistema de salud para la población en general.

Por otra parte, se prevé que en 2016 la IPNA alcance un 3.2% del PIB (Q6.02 [USD 0.79] per cápita diarios) una cifra muy por debajo de lo estimado para países de Centroamérica como Honduras, Costa Rica y Panamá, los cuales reportan inversiones de 7.3%, 5.5% y 4.8% del PIB, respectivamente (IcEFI/Plan Internacional, 2015).

Tabla 11

Principales indicadores de la inversión en niñez y adolescencia (2014-2016)			
Indicador	2014	2015	2016
En millones de quetzales de cada año	15,804.0	15,107.3	16,909.6
En millones de quetzales de 2015	15,804.0	14,657.3	15,928.1
En millones de dólares	2,044.3	1,979.4	2,216.8
Como porcentaje del PIB	3.5	3.1	3.2
Como porcentaje del presupuesto total	26.0	25.2	25.5
Índice de focalización del gasto social general (mayor que 100: sesgo proinfancia; menor que cien: sesgo proadulto)	0.98	0.94	0.96
Inversión directa per cápita anual (quetzales de cada año)	2,121.00	1,994.65	2,197.33
Inversión directa per cápita anual (quetzales de 2014)	2,121.00	1,935.24	2,069.79
Inversión directa per cápita anual (dólares)	274.35	261.34	288.06
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de cada año)	5.81	5.46	6.02
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de 2014)	5.81	5.30	5.67
Inversión directa per cápita diaria (dólares)	0.75	0.72	0.79

Fuente: IcEFI/Unicef, con base en datos del Sicoín

Nota: ^{1/} cuando el índice es mayor que cien indica un sesgo proinfancia; cuando es menor que cien, un sesgo proadulto.

31 La metodología utilizada en la serie de publicaciones *¡Contamos!* permite medir la IPNA destinada a proteger, promover y realizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Guatemala (IcEFI/Unicef, 2015).

Tabla 12**Centroamérica: Indicadores macroeconómicos de la inversión destinada a la niñez y adolescencia (2007-2013, en promedio)**

Alcance / indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
IPNA directa						
Millones de dólares corrientes	2,057.8	962.9	1,473.4	1,156.5	385.2	1,486.9
Porcentaje del PIB	5.5	4.3	3.4	7.3	4.2	4.8
Índice de focalización	78.7	86.5	82.1	91.3	78.0	91.5
Per cápita anual dólares corrientes	1,244.7	404.8	210.7	319.2	130.6	1,180.6
Per cápita diario dólares corrientes	3.4	1.1	0.6	0.9	0.4	3.2
Per cápita diario dólares constantes	2.7	1.0	0.5	0.7	0.3	2.7

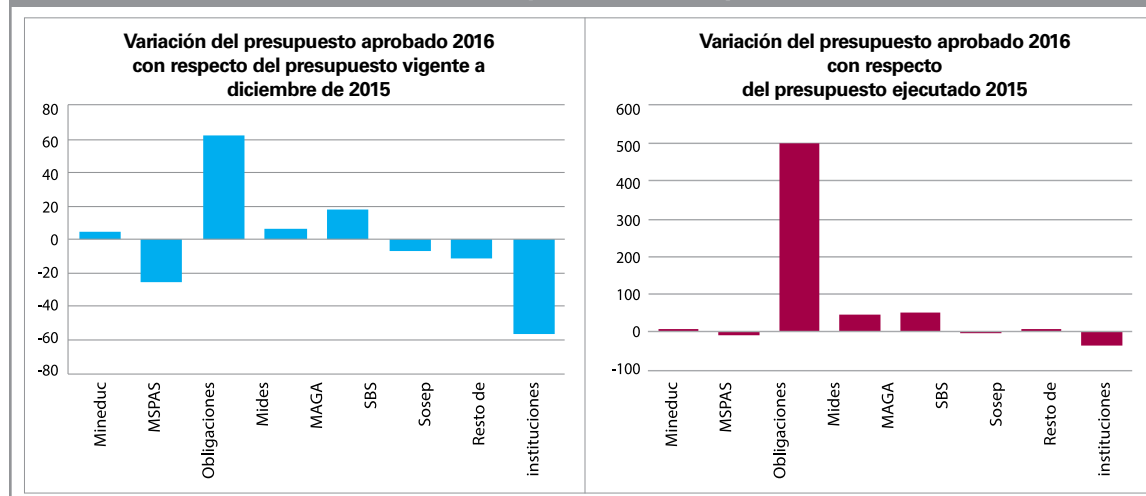
Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de Plan Internacional (2015)

En 2016, la IPNA seguirá altamente concentrada en el sector educación (79.4%), lo cual deja parcialmente marginada la inversión en salud (8.1%), protección social (5.8%) y urbanización y servicios comunitarios (2.6%), entre otros rubros. Una revisión por institución permite observar que la mayoría de recursos se planificó con una perspectiva que anticipa una contención en el gasto. Resalta, no obstante, un incremento elevado de las asignaciones a las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro para la ejecución de obras de infraestructura relacionadas con el agua y saneamiento y con escuelas, principalmente de educación primaria y básica.

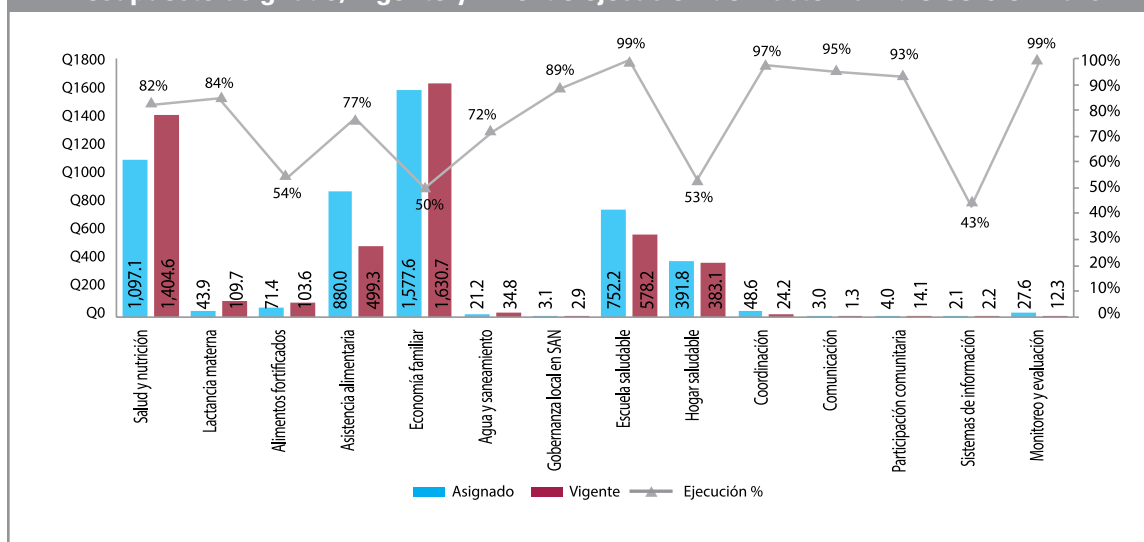
3.2 PACTO HAMBRE CERO

Al ser la desnutrición crónica un flagelo estructural e histórico de la sociedad

guatemalteca, a principios de 2012, la administración gubernamental de 2012-2016 firmó el Pacto Hambre Cero, uno de los tres pactos políticos que representarían sus prioridades de trabajo. En sus objetivos, el Pacto Hambre Cero priorizó la coordinación interinstitucional para reducir la desnutrición crónica infantil, evitar y reducir las muertes por desnutrición aguda en la niñez, y promover un desarrollo inclusivo en 166 municipios del país priorizados (Segeplán, 2013). Esta iniciativa concentró varios servicios públicos destinados a la niñez y adolescencia, principalmente aquellos relacionados con los servicios básicos de salud y nutrición, el fortalecimiento de la economía familiar, el agua y el saneamiento, servicios de alimentación en la escuela y mejoramiento de las condiciones de la vivienda. A diciembre de 2015, el Pacto

Gráfica 11
Principales variaciones porcentuales del presupuesto público vinculado con niñez y adolescencia, por institución


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

Gráfica 12**Presupuesto asignado, vigente y nivel de ejecución del Pacto Hambre Cero en 2015**

Fuente: Icefi/Unicef, con datos del Sicoín (2016)

Hambre Cero tenía una ejecución de solo el 69.9%, es decir, un devengado de Q3,356.5 millones (0.68% del PIB).³² A pesar de ser un pacto con ejes multisectoriales que buscaban la transformación de los condicionantes de la desnutrición desde la reducción de la desigualdad en los ingresos de las familias en pobreza, el esfuerzo se ha concentrado únicamente en cuatro aspectos: a) la atención mínima en salud, con un enfoque casi exclusivamente nutricional; b) la construcción de carreteras «principales» de especial interés económico y transferencias monetarias a personas individuales (que con las carreteras constituyen la mayor parte del presupuesto del programa de mejoras a los ingresos familiares); c) la asistencia social (bolsa de

alimentos, asistencia alimentaria, comedores públicos); y d) servicios de alimentación escolar. A partir de estas prioridades, el Pacto Hambre Cero intentó enfrentar el hambre en 2015.

De la ejecución resalta la labor de al menos cinco ministerios según su participación en el presupuesto: el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), con 33.1% del presupuesto; el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), con 25.2%; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), con 15.4%; el Ministerio de Educación (Mineduc), con 11.9%; y el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), con 11.8%.

Tabla 13

**Principales entidades vinculadas con el Pacto Hambre Cero
(2015, cifras en millones de quetzales)**

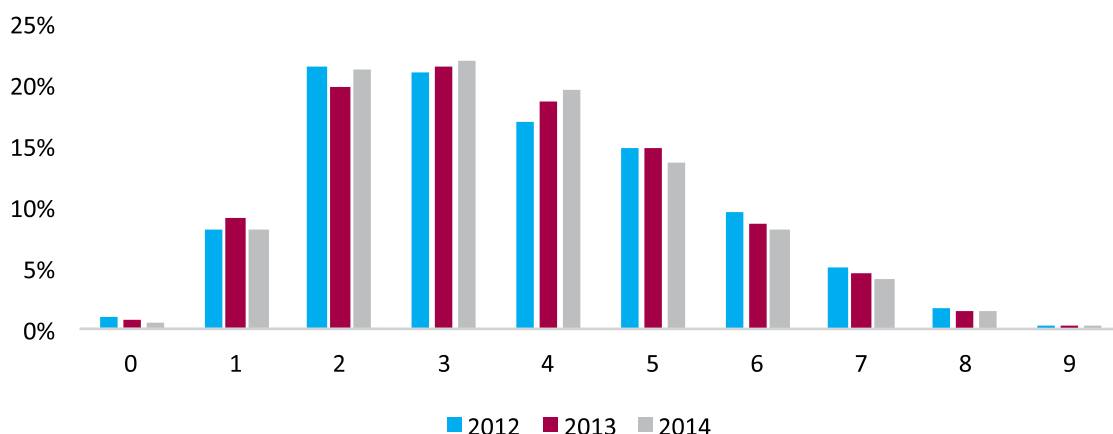
	Asignado	Vigente	Devengado	Ejecución (%)
MSPAS	1,226	1,590	1,267	79.7%
CIV	1,315	1,212	614	50.6%
MAGA	735	738	371	50.3%
Mineduc	733	574	573	99.9%
Mides	817	568	423	74.4%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín (2016)

32 Esto, según una estimación alta de crecimiento del PIB de Q490,331 millones presentada por el Banco de Guatemala (Banguat) en 2015. Véase: <https://www.banguat.gob.gt/estaeco/boletin/envolver.asp?karchivo=boescu51>

Gráfica 13

Pacto Hambre Cero: Porcentaje de hogares según número de intervenciones recibidas (2012-2014)



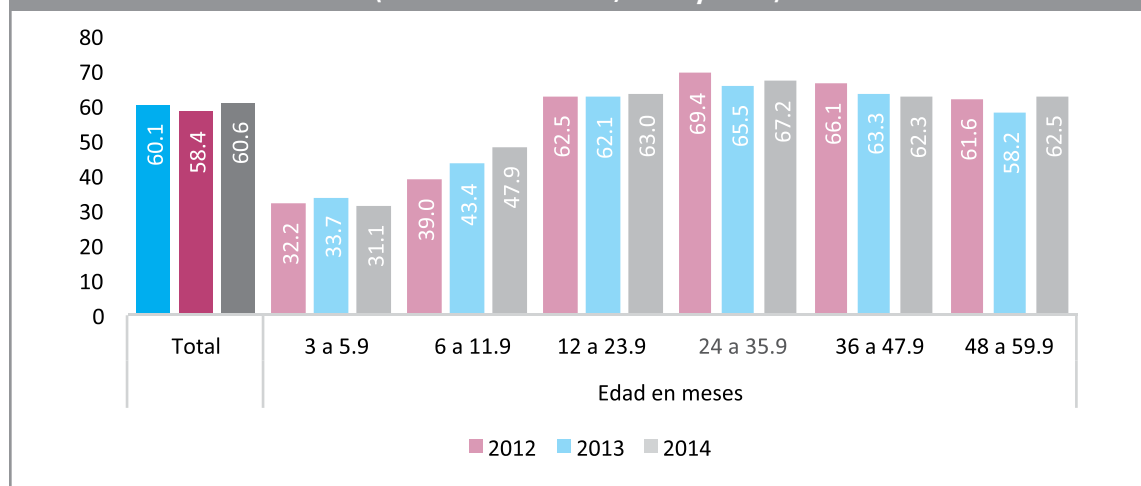
Fuente: IFPRI (2015)

En general, los niveles de ejecución de los ministerios vinculados con el Pacto Hambre Cero, con excepción del Mineduc, fueron bastante bajos, de entre el 50.3% y el 79.7%. La ejecución más baja fue precisamente la del MAGA, responsable principal de los programas de fortalecimiento de la agricultura familiar y campesina. Más preocupante fueron, no obstante, los recortes realizados a tres de los cinco ministerios principales, por un total de Q513 millones. Inclusive el MSPAS, con incrementos en su presupuesto (por Q364 millones) principalmente dirigidos a programas de

inmunizaciones, monitoreo de crecimiento, suplementación de micronutrientes y alimentación complementaria, terminó por desfinanciar sus servicios de atención prenatal oportuna, la atención al parto institucional, la atención a recién nacidos y neonatos, y el acceso a métodos de planificación familiar. En contraste, en Guatemala la razón de mortalidad materna (RMM) y la tasa de mortalidad neonatal (TMNN) siguen siendo preocupantemente altas, de 113 y 17 por cada cien mil, respectivamente (Segeplán, 2015: 183 y 198).

Gráfica 14

Prevalencia de la desnutrición crónica en menores de 5 años (3 a 59 meses) en los 166 municipios priorizados por el Plan del Pacto Hambre Cero, según rangos de edad (encuestas de 2012, 2013 y 2014)



Fuente: Icfef/Unicef, con base en datos de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán) de 2013, 2014 y 2015

Estimaciones del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) indican además que, en su mayoría, el Pacto Hambre Cero entregó solamente entre dos y cuatro intervenciones en promedio por hogar, de las nueve planificadas (Hernández, Manuel; Robles, Miguel; IFPRI, 2015).

La combinación de su modelo asistencialista y de limitada atención exclusivamente nutricional, el desfinanciamiento de sus programas y la pobre ejecución operativa dieron como resultado, en sus tres años de implementación, un aumento del número de niñas y niños con desnutrición crónica en los municipios priorizados, inclusive a niveles mayores que los de antes: de una prevalencia del 60.1%, en 2012, se pasó a una del 60.6%, en 2014 (Sesán, 2015; INE, 2015).

El Pacto Hambre Cero fue efectivo en disminuir la prevalencia de la desnutrición crónica únicamente en recién nacidos entre 3 a 5.9 meses y en infantes entre 36 y 47.9 meses (Sesán, 2015; INE, 2015). No obstante, su priorización altamente asistencialista, limitada a intervenciones mínimas de salud e ineficiente en su operación, ha demostrado ser virtualmente ineficaz en el combate a la desnutrición crónica.

3.3 MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El presupuesto que aprobó el Congreso de la República para el Mineduc en 2016 asciende a un total de Q12,892.3 millones, de los cuales un 82.2% provendrá de ingresos corrientes del Estado, en tanto que un 13.5% procederá de la asignación para educación que prevé el IVA-Paz. Ambas fuentes de financiamiento representan el 95.7% del total de recursos que obtendrá esta institución. Es importante ahondar que la fuente de financiamiento IVA-Paz, si bien constituye una rigidez dentro del presupuesto de la República, puede ser recomendable para el financiamiento de la educación, pues representa una obligación. Con base en el financiamiento que ofrece esta fuente se tiene mayor compromiso de garantizar, en el nivel primario, la entrega de gratuidad educativa, útiles escolares, valija

didáctica, textos escolares, formación de docentes bilingües y consumo de alimentos, tanto para este nivel como para el nivel preprimario.

Por su parte, en 2016 el Mineduc deberá transferir como un aporte constitucional Q223.4 millones al Comité Nacional de Alfabetización (Conalfa), en tanto que los préstamos externos, que ascienden a Q162.0 millones y que fueron contratados casi en su totalidad con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (KfW), serán utilizados principalmente para el mantenimiento y reparación de edificios (Q96.2 millones) y servicios de capacitación para docentes del nivel preprimario (modalidad monolingüe, con Q37.6 millones).

Una distribución por programa se aprecia en la tabla 14, donde la inversión en el nivel primario representará el 57.4% del total del presupuesto aprobado del Mineduc; le sigue en importancia la inversión en el nivel preprimario, con Q1,600.4 millones. Juntos, ambos montos significan el 69.4% del presupuesto aprobado. Por su parte, el nivel medio, en sus modalidades básico y diversificado, asciende al 10.3% del total. Es importante mencionar que el programa de alimentación escolar cuenta con montos ínfimos que, en términos per cápita, ascienden a Q1.54 por alumno al día, lo cual suma Q779.2 millones. Por su parte, las actividades comunes a todos los niveles, por ejemplo la expresión artística y deportiva, cuentan con Q605.0 millones asignados.

Al desagregar los datos por actividad u obra, se evidencia una inversión de Q216.3 millones en concepto de gratuidad educativa, para todos los niveles; también, Q1,376.4 para la educación bilingüe, tanto en el nivel preprimario como en el primario, lo que representará un 16.3% del total a ejecutar en ambos niveles educativos. Conviene destacar que investigaciones realizadas por el Icefi y Save the Children muestran evidencia sobre los beneficios que niños y niñas reciben de la educación en idiomas maternos; no obstante, este esfuerzo, dados los escasos recursos disponibles, es realmente exiguo (Icefi/Save the Children, 2011).

Tabla 14

Guatemala: Distribución del presupuesto aprobado en el Mineduc para 2016 (Cifras en millones de quetzales)		
Programa	Aprobado 2016	Proporción
Actividades centrales	571.8	4.40%
Actividades comunes 11, 12, 13 y 14	219.3	1.70%
Actividades comunes programas 11 y 12	123.1	1.00%
Actividades comunes programas 12, 13 y 14	262.5	2.00%
Consumo de alimentos	779.2	6.00%
Educación básica	946.3	7.30%
Educación diversificada	422.3	3.30%
Educación extraescolar	91.2	0.70%
Educación preprimaria	1,600.4	12.40%
Educación primaria	7,394.5	57.40%
Infraestructura deportiva	3.0	0.00%
Partidas no asignables a programas	478.7	3.70%
Total	12,892.3	100.00%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en el Sicoín

De igual manera, resulta insuficiente lo destinado a la valija didáctica, pues los Q26.4 millones presupuestados serán distribuidos entre 105,280 docentes; es decir, una asignación anual de Q251.32 para poder adquirir insumos educativos. En este mismo calificativo puede incluirse la asignación para útiles escolares, con Q148.6 millones.

En cuanto a la distribución del presupuesto de 2016 por renglón, resalta que cinco de ellos representan el 95.4% del total aprobado. Llama poderosamente la atención que en un país con casi cuatro millones de ciudadanos sin acceso a la educación, el Ministerio que rige este derecho invertirá, en 2016, solo Q26.8 millones en becas, un 48.1% menos que en 2015. Para la impresión de textos, el Estado guatemalteco destinará un total de Q115.9 millones, y Q 171.2 para el mantenimiento de edificios. Es importante aclarar que el programa de alimentos está dividido en dos modalidades de entrega: dos terceras partes se destinan a transferencias a las organizaciones de padres de familia que administran las juntas escolares, las cuales tienen cuentadancia ante la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGC), y una tercera parte es adquisición directa que realiza el Mineduc.

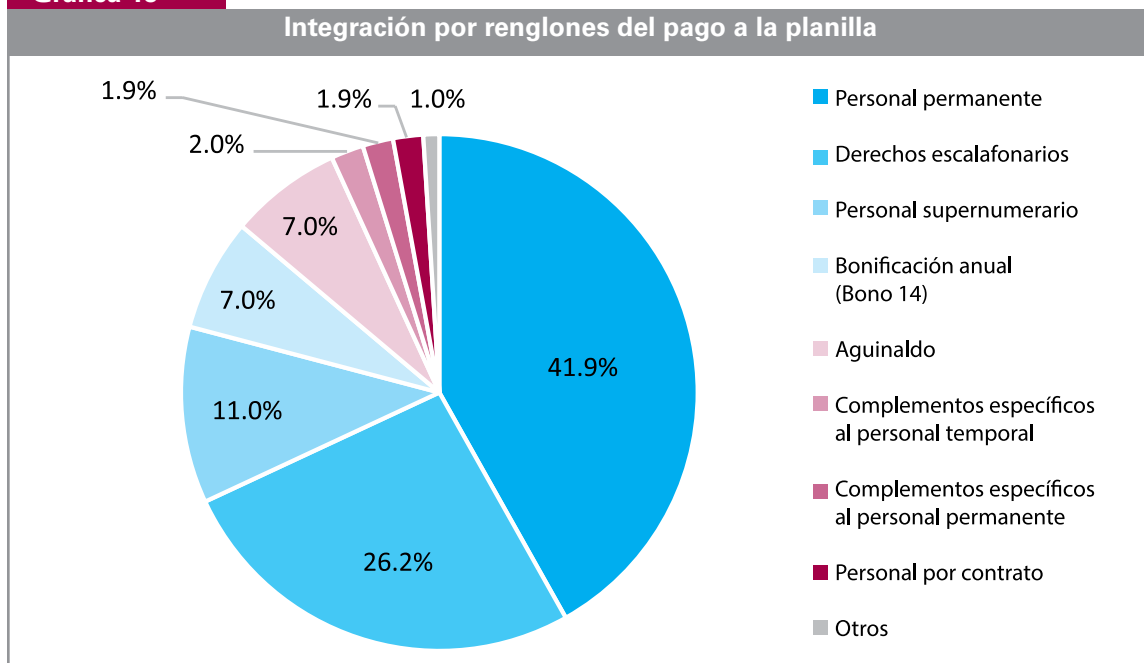
Con respecto al costo de la planilla del Mineduc, cabe mencionar que está integrada

por dieciocho renglones presupuestarios, de los cuales diez representan apenas el 1.0% del total, para un monto de Q104.4 millones. Es decir, para 2016, el pago de personal asciende a Q10,483.4 millones, un 81.3% del presupuesto aprobado. Es preciso recordar que desde 2007 el costo de la planilla se ha venido incrementando, aunque cabe destacar que en dicho año la planilla representaba menos de dos terceras partes del monto total asignado al Mineduc, lo que pone de manifiesto la reducida capacidad de maniobra que enfrentarán las autoridades para implementar acciones que mejoren la calidad y cobertura educativas.

Contrario a lo que pudiera esperarse, el pago de los derechos escalafonarios no representa el mayor rubro de erogación dentro de la remuneración a empleados. No obstante, este monto, sumado a los sueldos y salarios del personal permanente, significa un 68.2% del total presupuestado, es decir, Q7,135.0 millones; por consiguiente, el personal supernumerario es una obligación que conlleva Q1,157.7 millones (11.0%).

Sin embargo, el mayor riesgo para el Mineduc no es la elevada erogación por concepto de planilla, sino los compromisos asumidos en el marco del segundo pacto colectivo suscrito en 2013 y cuya fecha de vencimiento es el 8 de febrero de 2016, con la obligación

Gráfica 15



Fuente: Icfef/Unicef, con base en el Sicoín

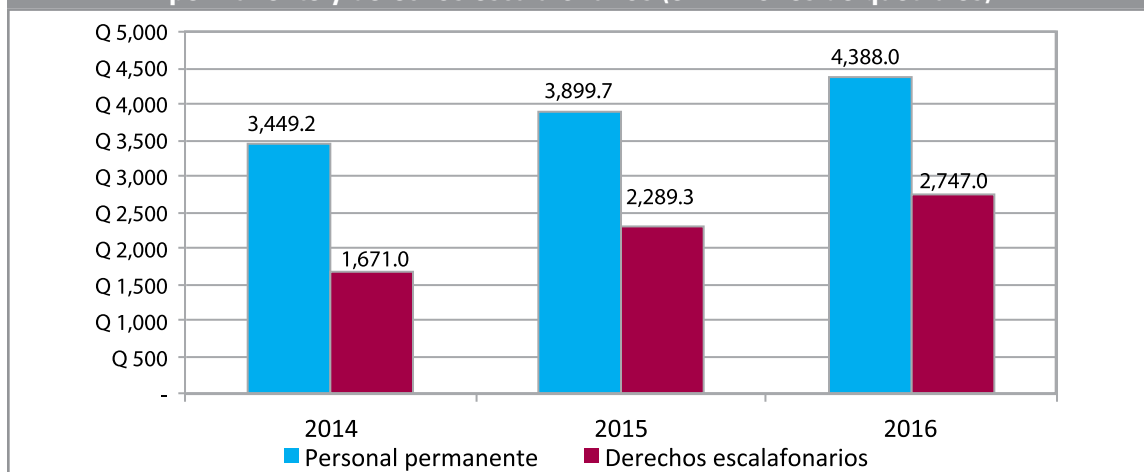
*Otros incluye: jornales, bono vacacional, complementos específicos al personal por jornal, indemnizaciones al personal, complemento por calidad profesional al personal permanente, otras remuneraciones de personal temporal, complemento personal al salario del personal permanente, complemento por calidad profesional al personal temporal, vacaciones pagadas por retiro y complemento por antigüedad al personal permanente.

de ser denunciado un mes antes. Este pacto supone incrementos salariales de manera consecutiva por tres años, del 8%, 10% y 12%, respectivamente, para todos los empleados del Ministerio. Es decir, al momento de esta publicación se estará en la fase de una nueva negociación colectiva basada en los principios de interpretación del segundo pacto: tutelaridad, irrenunciabilidad e imperatividad. También deberá tomarse en cuenta lo estipulado en el artículo 53 del *Código de Trabajo*: «[...] La denuncia de un pacto colectivo de condiciones de trabajo, no implica la terminación ni disminución de los beneficios contenidos en éste, siendo su único efecto, dejar en libertad a las partes para negociar un nuevo pacto». Al no haber acciones concretas por parte de las autoridades, ello estaría implicando, en 2016, un aumento en la planilla por el orden del 8%, lo cual se estima cercano a los Q1,291 millones. Contar con esta cantidad necesariamente conlleva una ampliación presupuestaria financiada mediante la emisión de bonos del Tesoro, ante lo destruida que se encuentra la administración tributaria.

Un acercamiento al impacto financiero del pacto colectivo se puede apreciar en la gráfica 16, la cual evidencia que desde 2014 el presupuesto asignado a personal permanente (sin que esto implicara mayor cobertura educativa) tuvo un incremento del 27.2%, en tanto que para el rubro de derechos escalafonarios el aumento fue del 64.4%. Pero ello debe analizarse desde ópticas diversas. Así, según cálculos realizados por el Icfef, el salario promedio de un docente le permite adquirir únicamente el 70% del costo de la canasta básica vital, lo cual eleva el debate sobre la negociación de pactos colectivos a un nivel que tiene aristas en materia de derechos humanos y, a la vez, de sostenibilidad de las finanzas públicas. Al respecto, el *Decreto 14-2015*, que contiene la ley del presupuesto general para 2016, establece, en el artículo 60, que en toda negociación de pactos colectivos primará la figura del ministro de Finanzas Públicas mediante la provisión, a los participantes en la negociación, de información detallada sobre la situación de las finanzas públicas, así como la cuantificación del impacto financiero de los pactos alcanzados en el ejercicio fiscal en ejecución y en futuros acuerdos.

Gráfica 16

Presupuesto asignado de 2014 a 2016 para personal permanente y derechos escalafonarios (en millones de quetzales)



Fuente: Icfef/Unicef, con base en Sicoín

a. Acceso y calidad educativa para 2016

Los desafíos financieros del Mineduc para 2016 también deben ser interpretados a raíz de lo que significan para la niñez, la adolescencia y la juventud del país. Según cálculos de la *Encuesta nacional de condiciones de vida 2014* (*Encovi 2014*), hay cerca de cuatro millones de guatemaltecos y guatemaltecas (de 0 a 20 años) para quienes el sistema educativo es sencillamente inexistente. Asimismo, ante la ausencia de un censo, se han realizado diversas estimaciones que indican que el número de niños, niñas y adolescentes que no tienen acceso a la educación oscila en un rango de 3.6 a 4.2 millones, lo cual resulta inaudito y debería generar la implementación de políticas públicas integrales de carácter urgente.

La desagregación de esta última cifra por edad indica que los grupos más excluidos son la primera infancia (de 0 a 4 años), con 1.76 millones de niños y niñas sin cobertura; le siguen, aproximadamente, unos 500,000 adolescentes

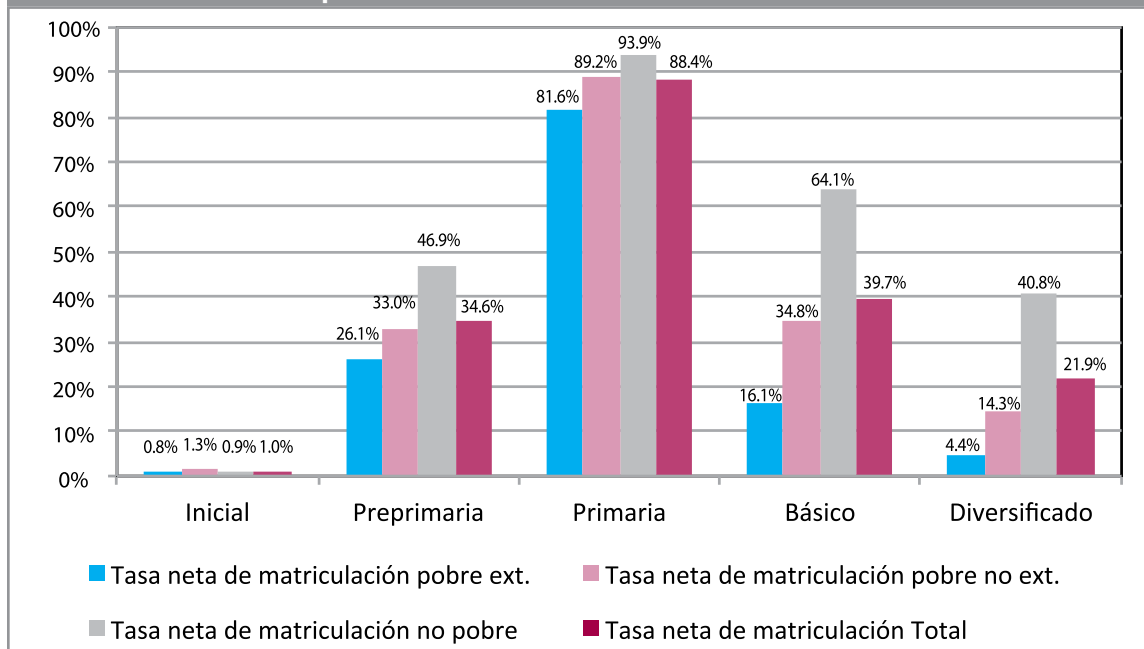
de 13 a 15 años; y luego 1.57 millones de jóvenes de 18 a 20 años que están fuera de la escuela.

Al analizar las tasas netas de matriculación mediante los datos que ofrece la *Encovi 2014*, se evidencia que la exclusión adquiere diferentes matices según sea el nivel educativo. Por ejemplo, para el nivel inicial la diferencia entre la tasa neta de matriculación de los hogares en extrema pobreza y la tasa de hogares no pobres es casi inexistente, lo cual confirma que en el país este nivel educativo se encuentra totalmente desatendido. Es preciso llamar la atención acerca de que en el período 2012-2015, los montos destinados a los programas de transferencias condicionadas se redujeron considerablemente, pese a que la condicionalidad de la transferencia facilita el acceso a la educación a temprana edad. Cabe resaltar que si bien estas iniciativas deben ser priorizadas, no debería descuidarse el carácter universal de las políticas públicas, y aquellos hogares no pobres también deberían verse beneficiados con educación inicial.

Tabla 15

Estimación de niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema educativo	
Fuente	Excluidos de la educación (0 a 20 años)
Proyecciones de población del censo de 2002	4.2 millones
<i>Encovi 2014</i>	4.0 millones
Reconstrucción de las proyecciones de población desde el número de nacimientos reportados por el Registro Nacional de las Personas (Renap)	3.6 millones

Fuente: Icfef/Unicef, con base en el censo de 2002, *Encovi 2014* y Renap

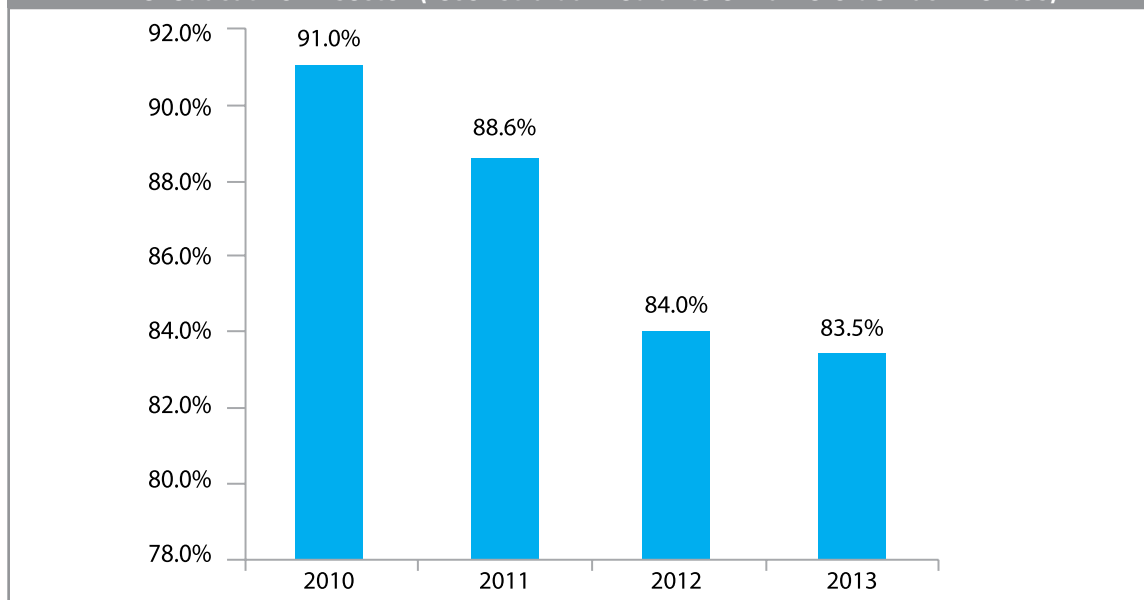
Gráfica 17**Encovi 2014: Tasas netas de matriculación por nivel educativo que confirman el derrumbe de la matrícula**

Fuente: Icfef/Unicef, con base en Encovi 2014

Por su parte, el nivel preprimario empieza a ser reflejo de que la condición económica de los hogares es una barrera para el cumplimiento del derecho a la educación. Es así como la brecha de la tasa neta de matriculación de los hogares no pobres y extremadamente pobres es de 20.8 puntos porcentuales. Mientras

en el primer grupo de hogares el 46.9% de los menores estudia, en el segundo grupo solamente el 26.1% lo logra.

El nivel primario presenta un comportamiento similar al anterior; sin embargo, la brecha entre hogares pobres y ricos es de tan solo

Gráfica 18**Tasa de cobertura para menores de 6 años de edad, sin distinguir nivel educativo ni sector (reconstruida mediante el número de nacimientos)**

Fuente: Icfef/Unicef, con base en datos del Renap y la Plataforma de Información Social Integrada del Ministerio de Educación (PISI)

12.3 puntos porcentuales, lo cual constituye un reflejo del carácter universal de la política de cobertura en este nivel educativo. Si bien el país no pudo alcanzar la meta del milenio relacionada con este objetivo, se debería realizar esfuerzos para que lo construido no se derrumbe, sobre todo tomando en cuenta que la tasa de matriculación en este nivel ha disminuido. Pese a la carencia de un censo poblacional, esta preocupante situación puede inferirse a partir de información administrativa de contraste, tal como la mencionada con anterioridad.

De hecho, si se considera el número de nacimientos reportados en el Renap y a este total se resta el número de muertes de menores de cinco años de edad, se puede reconstruir y estimar una tasa de cobertura para los menores de 6, 7 y 8 años de edad. Los resultados son claros: entre 2010 y 2013 la tasa de cobertura del sistema educativo para menores de 6 años (público o privado) cayó de un 91.0% a un 83.5%. Por su parte, para menores de 7 años la caída es menor, con tan solo un 1.7%. De todo ello, el aspecto relevante, más que el valor *per se* de las tasas, es el hecho de que cada año el sistema educativo ha matriculado una menor cantidad de alumnos, independientemente de si su atención se dé en el sector público o privado, lo cual debe ser el punto de reflexión para el actuar de los hacedores de política pública.

Los ciclos básico y diversificado del nivel medio evidencian que los hogares en pobreza y pobreza extrema tienen adolescentes que desertan del sistema educativo, sobre todo debido a la precariedad de ingresos familiares, lo que genera que menores de edad deban vincularse tempranamente con el mercado laboral. Al respecto, la *Encuesta nacional de empleo e ingresos 2010* (ENEI 2010) (INE, 2010) reportó que 693,000 niños, niñas y adolescentes de entre 7 y 14 años se encontraban trabajando al momento de levantar los datos. En 2014, esta cifra se duplicó, al punto que en ese año había en Guatemala 1.4 millones de personas menores de edad que trabajaban y, con ello, tenían menos posibilidades de contar con acceso a la educación (Ibid.). Es así como la brecha entre ambos estratos socioeconómicos en

el nivel medio se amplía a 48 y 36.4 puntos porcentuales, respectivamente, lo cual se refleja en el hecho de que en diversificado el 80% de la matrícula está cubierta por el sector privado, situación que ocurre para el ciclo básico en un 60%.

La *Encovi 2014* también permite debatir sobre la exclusión educativa, pues es posible documentar que tan solo en ese año un total de 109,224 niñas, niños, adolescentes y jóvenes abandonó sus estudios; y que 1.79 millones ya no continuaron estudiando por razones que se detallan en la gráfica 19.

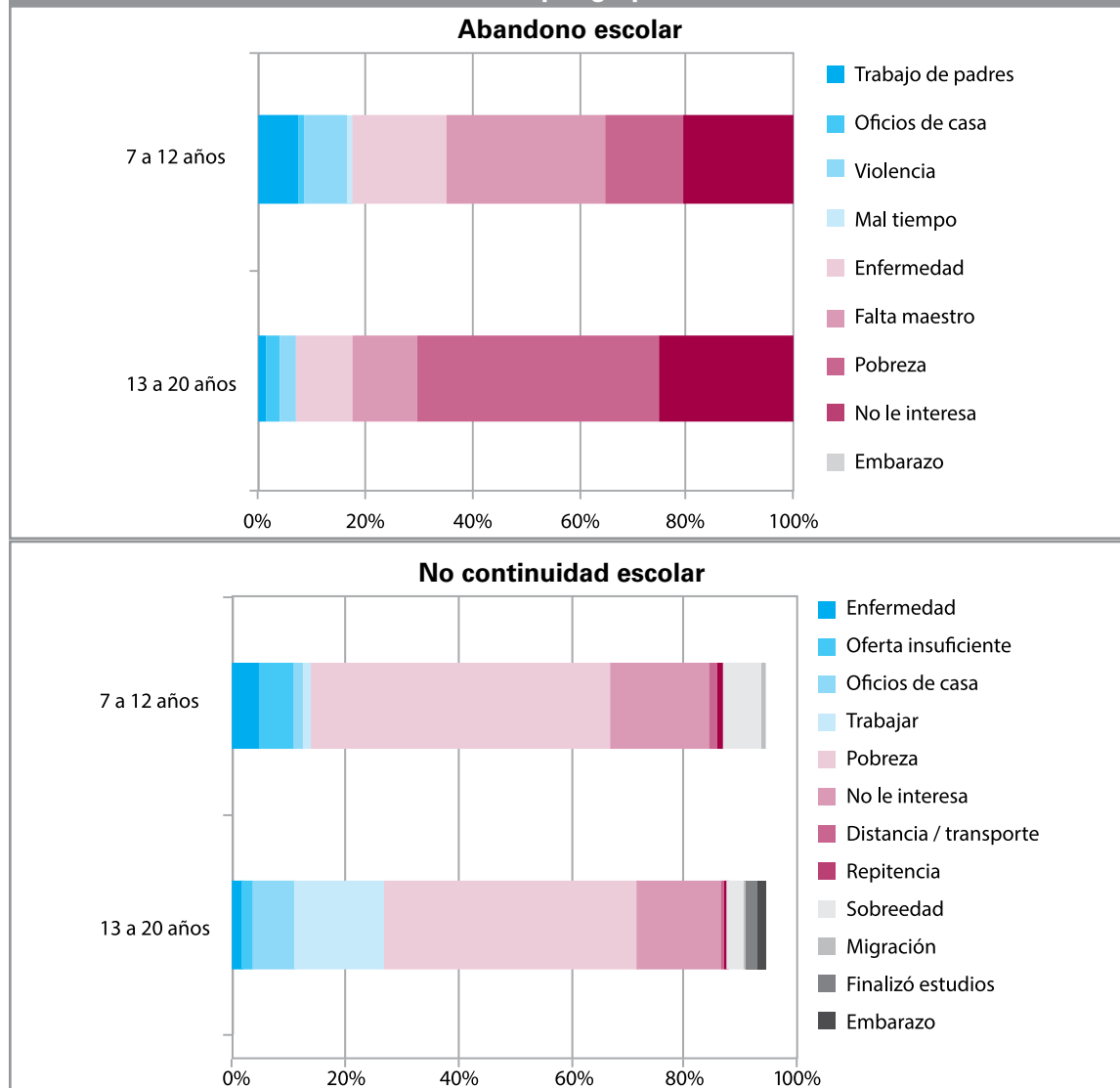
El abandono escolar en menores de 7 a 12 años se explica, en buena medida, por la ausencia de docentes, sobre todo en el área rural, así como por la enfermedad, la pobreza y el trabajo de los padres (lo cual a menudo significa emigración). Por su parte, para los adolescentes y jóvenes la principal razón por la cual dejan de estudiar es la pobreza. De esa cuenta, es posible concluir que, ante una oferta insuficiente del servicio en el nivel primario, la opción para los adolescentes y jóvenes es vincularse con el mercado laboral, en precarias condiciones. La violencia es una variable que también ha ocasionado la deserción escolar más en la niñez que en adolescentes.

En gran parte, la «no continuidad de estudios» se explica en ambos grupos etarios por la pobreza, lo cual refuerza la idea planteada con anterioridad con respecto a que la ausencia de un sistema de protección social en Guatemala hace presa fácil del mercado laboral a la niñez y adolescencia del país, reproduciendo así el círculo de la pobreza. De esa cuenta, en 2014 aproximadamente 251,727 adolescentes dejaron de estudiar para dedicarse a trabajar. Nótese, en el caso de las mujeres, que el embarazo y los oficios del hogar las privan del derecho a la educación. En los menores de 12 años, aspectos propios del desempeño del sistema educativo configuran impedimentos para la continuidad escolar, ya que tanto la repitencia como la sobreedad resultan obstáculos insuperables para continuar estudiando.

Ante este panorama resulta imperativo conocer cuál es la oferta de cobertura educativa del Mineduc para 2016. Mediante una comparación

Gráfica 19

Razones de abandono y no continuación de estudios durante 2014, por grupos etarios



Fuente: Icefi/Unicef, con base en Encovi 2014

entre los registros de la matrícula inicial de 2015 y las metas del presupuesto aprobado para 2016 se puede inferir que si bien el Estado se propone aumentar la cobertura en los niveles preprimario y primario con una meta cercana al 10.0% anual, para el ciclo básico lo que se propone es una reducción de la matrícula. Esta situación es consistente con la reducción del presupuesto asignado, mientras que en el ciclo diversificado el incremento propuesto en la matrícula no es consistente con la reducción del presupuesto que se plantea para este nivel.

Los aciertos y desaciertos en materia de planificación, control y seguimiento de la

política pública educativa también deben ser evaluados a la luz de qué tan bien ha alcanzado el Mineduc sus metas. Esto es posible al comparar las metas de matrícula propuestas en el presupuesto aprobado para 2015 con el resultado que al final se obtuvo. Nótese que únicamente en el ciclo básico del nivel medio se rebasó la meta de alumnos atendidos, mientras que en preprimaria, primaria y diversificado el esfuerzo fue insuficiente. En conjunto, en 2015 se atendió a 45,000 alumnos menos de los que se tenía como meta atender.

El incumplimiento de metas parece una práctica que podría perdurar en el Mineduc, puesto que para 2016 en el proyecto de presupuesto

Tabla 16

Metas del Mineduc para 2016, con respecto a los registros de la matrícula inicial de 2015					
Nivel	Matrícula inicial 2015	Meta matrícula presupuesto 2016	Porcentaje incremento cobertura 2016 / 2015	Porcentaje incremento presupuesto 2016	Opinión
Preprimaria	457,554	506,123	10.60%	6.50%	El aumento de presupuesto es congruente con el aumento de la cobertura
Primaria	2,095,921	2,301,502	9.80%	9.90%	
Básico	349,11	336,737	-3.50%	-7.80%	Consecuente con la reducción del presupuesto se reduce la cobertura
Diversificado	85,841	94,077	9.60%	-16.20%	¿Cómo se puede ampliar cobertura reduciendo el presupuesto?
Extraescolar				-15.00%	Probable reducción de cobertura

Fuente: Icfef/Unicef, con base en el presupuesto aprobado para 2016 y PISI

se propone: a) reducir en 9,692 el número de docentes del nivel primario a profesionalizar; b) reducir en 4,784 las becas para el ciclo básico del nivel medio; 3) reducir en 1,180 el número de alumnos favorecidos con bono de transporte en el mismo nivel (entre otras metas).

A manera de colofón, se puede recordar que si bien el Mineduc se ve inmerso en la problemática actual de las finanzas públicas, su verdadero riesgo o amenaza financiera es el cumplimiento de un pacto colectivo que no premia el aprendizaje del alumno, en convivencia con un rezago educativo que deja

fuera del sistema a por lo menos 4.0 millones de niños, niñas y adolescentes, cuya absorción es imprescindible dado lo lamentable del incremento de la pobreza en el país. Teniendo grandes retos y recursos limitados, las metas que la institución puede plantearse se quedan cortas y, por ende, deberían ser efectivas.

3.4 MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

El MSPAS contó con un presupuesto vigente, a diciembre de 2015, de Q6,561.7 millones (1.34%

Tabla 17

Comparación de los compromisos de matriculación en el presupuesto de 2015 y el registro de la matrícula inicial			
Nivel	Meta de matriculación propuesta en el presupuesto de 2015	Matrícula inicial alcanzada en 2015	Resultado
Preprimario	457,961	457,554	(407)
Primario	2,147,028	2,095,921	(51,107)
Básico	338,362	349,117	10,755
Diversificado	89,981	85,841	(4,140)
Total	3,033,332	2,988,433	(44,899)

Fuente: Icfef/Unicef, con base en el proyecto de presupuesto de 2015 y PISI

Tabla 18

MSPAS: distintos momentos presupuestarios, por programa (2015)
(en millones de quetzales y porcentajes)

Programa	Asignado	Vigente	Ejecutado	Porcentaje de ejecución
Administración institucional	254.38	351.86	306.82	87.2%
Fomento de la salud y medicina preventiva	1,053.01	873.46	809.63	92.7%
Infraestructura en salud	165.61	124.56	46.12	37.0%
Partidas no asignables a programas	471.47	471.47	412.20	87.4%
Prevención de la desnutrición crónica	846.43	1,231.70	967.05	78.5%
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	379.2	362.1	302.2	83.5%
Prevención y control de ITS, VIH/sida	131.25	133.92	76.45	57.1%
Prevención y control de la tuberculosis	44.66	45.24	19.12	42.3%
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	151.24	171.53	138.13	80.5%
Reconstrucción tormenta j7	-	25.61	2.50	9.8%
Reconstrucción tormenta n7	18.50	28.94	18.12	62.6%
Recuperación de la salud	1,932.61	2,462.98	2,189.76	88.9%
Servicio de formación del recurso humano	198.84	278.45	223.60	80.3%
Total general	5,647.22	6,561.77	5,511.72	84.0%
Como porcentaje del PIB	1.15%	1.34%	1.13%	

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín (2016)

del PIB), de los cuales ejecutó el 84.0%. Esta institución ha sido la principal implementadora del Pacto Hambre Cero, para lo cual tuvo un presupuesto vigente de Q1,590.1 millones (0.32% del PIB), de los cuales ejecutó un 79.7%.

El año 2015 se caracterizó por la peor crisis documentada del sistema público de salud. En este año cambiaron dos de seis de los ministros encargados de la cartera durante el período 2012-2015, al enfrentarse a innumerables protestas y paros sindicales, transferencias espurias³³ y señalamientos de corrupción sobre la ejecución de Q4,548 millones (PDH, 2015). El sistema hospitalario colapsó consecutivamente, obligando el cierre de consultas externas y

emergencias, y a la cancelación de cirugías por falta de medicamentos, insumos médicos y de mantenimiento, alimentos, equipo, así como atrasos en el pago de planilla. El desabastecimiento llegó a tal extremo que los pacientes compraron los medicamentos e insumos para su propia atención (PDH, 2015). El primero y segundo nivel de atención fueron además severamente golpeados por la estricta contención del gasto y la rigidez propia del presupuesto de salud, lo cual, además de una baja ejecución, representó miles de vidas en peligro: la ejecución del programa de atención a personas con VIH/sida fue del 57.1%, de un total de Q76.0 millones; la planificación familiar sufrió recortes por Q34.0 millones y tuvo una

33 Luego de que en el presupuesto aprobado para 2015 se registrara una asignación de Q1,965.0 millones en otras obligaciones del Estado a cargo del Tesoro como «créditos de reserva» para el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), la administración 2012-2015 readecuó dicho monto en marzo de 2015 de la siguiente manera: a) al MSPAS, Q202.0 millones para productos medicinales y farmacéuticos y Q713.76 millones en alimentos para personas, en el marco del programa de atención a la desnutrición aguda; b) al Ministerio de la Defensa Nacional (Mindef), Q50.0 millones para servicios de reconstrucción; c) al CIV Q1,000.0 millones. Independientemente de los programas, todas las ejecuciones estaban contempladas en renglones que implicaban entregas en especie, lo que hubiese podido convertirse en insumos para la campaña electoral del partido oficial. Luego de varias presiones políticas, estos montos no fueron ejecutados.

Tabla 19

MSPAS: Comparación entre distintos momentos presupuestarios de 2015 y 2016
(en millones de quetzales y porcentajes)

Programa	2015		2016	2015-2016	
	Asignado (a)	Vigente	Asignado (c)	c-a	c-b
Administración institucional	254.4	351.9	313.1	58.7	-38.7
Fomento de la salud y la medicina preventiva	1,053.0	873.5	781.9	-271.1	-91.5
Infraestructura en salud	165.6	124.6	61.0	-104.6	-63.6
Partidas no asignables a programas	471.5	471.5	470.0	-1.4	-1.4
Prevención de la desnutrición crónica	846.4	1,231.7	813.7	-32.8	-418.0
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	379.2	362.1	370.2	-9.0	8.2
Prevención y control de ITS, VIH/sida	131.2	133.9	70.5	-60.7	-63.4
Prevención y control de la tuberculosis	44.7	45.2	34.8	-9.8	-10.4
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	151.2	171.5	131.7	-19.6	-39.9
Reconstrucción sismo J7	-	25.6	4.0	Q 4.0	-21.6
Reconstrucción sismo N7	18.5	28.9	1.0	-17.5	-27.9
Recuperación de la salud	1,932.6	2,463.0	2,270.1	337.5	-192.8
Servicio de formación del recurso humano	198.8	278.5	209.6	10.7	-68.9
Total general	5,647.2	6,561.8	Q 5,531.7	-115.5	-1,030.1
Como porcentaje del PIB	1.15%	1.34%	1.06%	-0.02%	-0.20%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín (2016)

ejecución del 58% (sobre Q59.0 millones); el programa de malaria se recortó en un 7% y su ejecución fue del 62%; la suplementación de micronutrientes a menores de cinco años y madres tuvo aumentos pero solo ejecutó el 50%, aproximadamente. Además de esto, entre señalamientos de opacidad y corrupción, concluyó el año 2015 con la cancelación de los convenios con prestadoras privadas de salud (oenegés) encargadas de la entrega de servicios mínimos e itinerantes de salud. El MSPAS debía cubrir la caída de esta oferta pero, en lugar de ello, redujo toda la inversión planificada para la ampliación de la infraestructura: de Q32.00 millones asignados a la construcción de puestos y centros de salud se ejecutó Q0.00, mientras la reposición de puestos y centros de salud tuvo una ejecución de entre el 0% y el 16% (de un máximo de Q8 millones vigentes), al tiempo que no fueron asignados suficientes recursos para la expansión de servicios en las direcciones de áreas de salud. Al cierre de 2015, informes de prensa dieron cuenta de que el MSPAS tenía, además, una deuda cercana a los Q535 millones.³⁴

En 2016, el presupuesto del MSPAS se reduce en -0.02% del PIB con relación al presupuesto asignado en 2015, a pesar de la caída total de cobertura del programa de extensión. Los recortes más severos se observan en los programas de vacunación destinados a menores de un año (Q284.0 millones); en los servicios de apoyo al fomento de la salud y la medicina preventiva (Q250.0 millones); en la prevención del VIH/sida (Q79.0 millones); la atención del parto (Q72.0 millones); la suplementación de micronutrientes a menores de dos años y mujeres embarazadas y lactantes (Q70.0 millones); la suplementación a menores de cinco años (Q59.0 millones); la atención prenatal (Q34.0 millones); el monitoreo del crecimiento de menores (Q33.0 millones); la atención de menores por infecciones respiratorias agudas (Q28.0 millones); los programas de prevención, control y vigilancia de la malaria (Q24.0 millones); y el tratamiento de la desnutrición aguda (Q9.0 millones), entre otros. De especial preocupación son, de nuevo, los recortes en la inversión de puestos y centros de salud (Q28.0 millones) y hospitales (Q75.0 millones) con relación a lo asignado en 2015.

34 Véase: <http://lahora.gt/deuda-de-q535-millones-complica-al-mspas/>

Tabla 20

Mides: Distintos momentos presupuestarios, por programa (2015) (en millones de quetzales y porcentajes)					
Programa	Asignado	Vigente	Devengado	Modificado	Ejecutado
Total general	1,211.0	960.0	710.6	-20.7%	74.0%
Como porcentaje del PIB	0.25%	0.20%	0.15%		

Fuente: Icfef/Unicef, con base en datos del Sicoín (2016)

En síntesis, en 2016 pareciera que el MSPAS prolongará su crónica situación de desahucio, lo que complica la prestación de atención materno-infantil y el combate a la desnutrición. Los recortes a la infraestructura garantizan, además, el colapso de las coberturas mínimas de atención desde el primer nivel. Esto explica la reducción del presupuesto de la atención materno-infantil: no hay instalaciones ni personal para entregarla. Las niñas, niños, madres y las poblaciones rurales han sido prácticamente abandonadas.

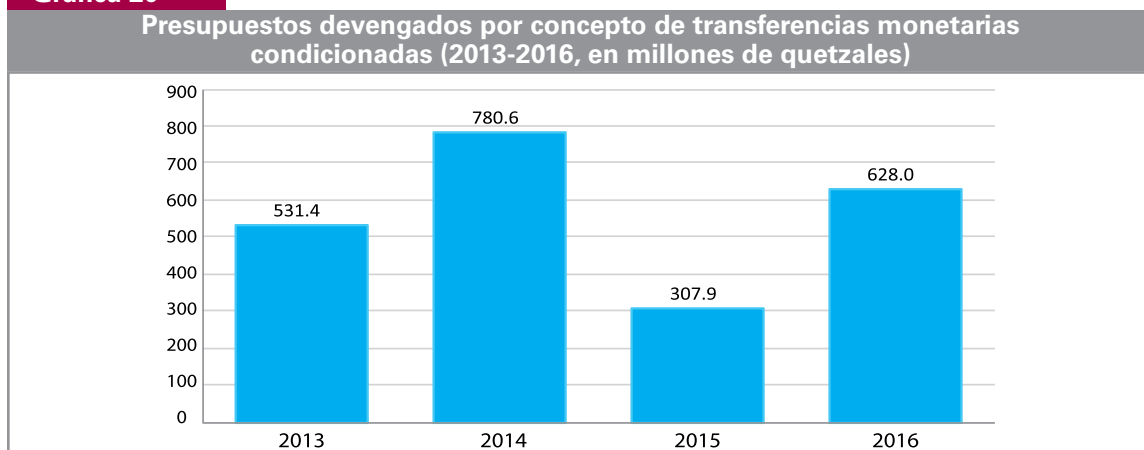
3.5 MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

El Mides contó con un presupuesto vigente, a diciembre de 2015, de Q960.0 millones (0.20% del PIB), de los cuales ejecutó el 74.0%. Este ministerio se encuentra a cargo del 11.8% de los fondos del Pacto Hambre Cero, con un presupuesto vigente de Q568.0 millones (0.12% del PIB), de los cuales ejecutó el 74.4%. La mayoría de programas consiste en transferencias monetarias y asistencia alimentaria.³⁵

En 2016, el presupuesto asignado del Mides fue de Q1,025.5 millones (0.20% del PIB),

Q65.4 millones más al vigente en 2015 (Q185.5 millones menos que lo asignado en 2015). Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en salud y educación presentan los mayores aumentos con respecto al presupuesto vigente para 2015, de entre Q78.3 millones y Q51.6 millones, respectivamente. También muestran aumentos los programas de la bolsa de alimentos (Q16.7 millones) y el Programa Jóvenes Protagonistas (Q3.4 millones). A pesar de esto, las TMC han tenido un comportamiento disímil en el tiempo, con variaciones de +46.9%, en 2014, -60.6%, en 2015, y +103.9%, en 2016. La volatilidad en la asignación de recursos financieros, así como en sus metas físicas, hace difícil pensar en la eficacia y sostenibilidad del impacto.

En relación con los recortes, el programa de comedores fue desfinanciado en Q3.8 millones; en menor grado, también enfrentaron esta situación todos los programas de becas, por valores de entre Q260,000 y Q520,000 por programa. Los programas de ajuste fueron, no obstante, los fondos de reconstrucción del Fondo de Desarrollo Social (Fodes) (por Q18.00 millones) y los de reconstrucción por el terremoto N7 (reducción por Q8.9 millones).

Gráfica 20

Fuente: Icfef, con base en Sicoín

Nota: */ Presupuesto asignado

35 El bono seguro de salud, el bono seguro de salud para niñas y adolescentes judicializadas, la bolsa segura de alimentos y los comedores seguros.

Tabla 21

Mides: Comparación entre distintos momentos presupuestarios de 2015 y 2016 (en millones de quetzales y porcentajes)					
Programa	2015		2016	2015-2016	
	Asignado (a)	Vigente	Asignado (c)	c-a	c-b
Actividades centrales	204.1	189.6	42.9	-161.2	-146.7
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	131.5	129.5	142.5	11.0	12.9
Asistencia para el mejoramiento de los ingresos familiares	9.2	248.1	-	-9.2	-248.1
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	-	1.4	-	-	-1.4
Dotaciones, servicios e infraestructura para el desarrollo social	-	-	161.3	161.3	161.3
Fondo de desarrollo social	138.0	143.0	-	-138.0	-143.0
Partidas no asignables a programas	0.2	0.2	0.2	-	-
Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes	49.7	48.1	49.7	0.0	1.7
Prevención de la desnutrición crónica	676.8	190.3	-	- 676.8	-190.3
Reconstrucción sismo N7	1.6	9.9	1.0	-Q 0.6	-8.9
Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	-	-	628.0	628.0	628.0
Total general	1,211.0	960.0	1,025.5	-185.5	65.4
Como porcentaje del PIB	0.25%	0.20%	0.20%	-0.04%	0.01%

Fuente: Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín (2016)

3.6 MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN (MAGA)

El presupuesto total del MAGA, vigente a diciembre de 2015, fue de Q1,413.5 millones (0.29% del PIB), con una ejecución preocupantemente baja del 61.6%. El MAGA fue uno de los principales responsables del Pacto Hambre Cero, con un presupuesto vigente de Q738.3 millones (0.15% del PIB), de los cuales ejecutó el 50.3%. La mayoría de programas estaban relacionados con el combate a los condicionantes de la desnutrición crónica y aguda,³⁶ así como con la asistencia alimentaria en caso de crisis.

Durante el año, modificaciones internas en el seno del MAGA afectaron principalmente los siguientes programas:

- **Programas de asistencia financiera:** El programa de créditos denominado «Triángulo de la Dignidad» (créditos a campesinos) sufrió recortes por Q42.8 millones y ejecutó solo Q5.44 millones (95.3%); Fonagro, por su parte (92.6% para asistencia financiera a organizaciones de mujeres), fue recortado en Q13.8 millones y ejecutó solo Q16.4 millones (38.8%). Asimismo, todo el apoyo al sector cafetalero fue cancelado (Q10.0 millones).
- **Programas para el mejoramiento de los ingresos familiares:** El programa de agricultura familiar (entrega de fertilizantes) fue recortado en Q77.3 millones y ejecutó únicamente Q88.6 millones (24.7%); se canceló por completo el establecimiento de actividades productivas de mujeres (Q6.3 millones); y se recortó, en Q9.5 millones, el apoyo a encadenamientos productivos, de lo cual se ejecutó un escaso 52.7% (Q34.5 millones).

36 Los programas para el mejoramiento de los ingresos y la economía familiar y hogares saludables.

- **Programas de formación:** Se recortaron Q8.2 millones de los programas de formación agropecuaria en los ciclos básico y diversificado del nivel medio (escuelas de formación agrícola, EFA), en los cuales se ejecutó solo un 66.2% (Q11.9 millones).

Lo único que el MAGA fortaleció en 2015 fue la entrega de alimentos, con aumentos por Q98.5 millones y ejecución de Q186.9 millones (81.1%).³⁷ Mantuvo, además, una ejecución alta en la entrega de transferencias monetarias en el programa «Bosques y Agua para la Concordia», por Q38.41 millones (un 85.0% de ejecución). Las variables de ajuste fueron consistentemente los programas dirigidos a organizaciones de mujeres, al fortalecimiento de la agricultura familiar y campesina con encadenamientos productivos y asistencia financiera, y la formación agrícola; es decir, precisamente aquellos programas de atención a lo estructural.

Entre el presupuesto vigente para 2015 y el aprobado para 2016 el MAGA opacó drásticamente la posibilidad de dar seguimiento a la contabilidad de sus

programas. No obstante, se visibilizan algunas prioridades del presupuesto 2016:

- Se redujo en Q30.0 millones la entrega de fertilizantes y en Q22.0 millones las transferencias a personas en apoyo a la reforestación (posiblemente, el programa «Bosques y Agua para la Concordia»). Asimismo, disminuyó en Q42.0 millones la atención a familias afectadas por eventos climáticos y/o vulnerables a desastres; en Q26.0 millones el apoyo a mujeres en prácticas de aprovechamiento agrícola en el hogar; y en Q4.0 millones el apoyo a organizaciones de mujeres.
- Se muestra un aumento de Q35.2 millones en los programas de desarrollo rural; Q20.0 millones en apoyo al sector cafetalero; Q18.3 millones en el programa de reactivación y modernización de la actividad agropecuaria (Fonagro); y Q16.1 millones en la entrega de silos para el almacenamiento de granos básicos.

En 2016, la prioridad del MAGA son los programas de desarrollo empresarial en el agro, sin optar por una mayor participación de mujeres. Sin un bolsón de asistencia alimentaria adecuado para dicho año, el MAGA podría además tener dificultades para

Tabla 22

MAGA: Distintos momentos presupuestarios, por programa (2015) (en millones de quetzales y porcentajes)					
Programa	Asignado	Vigente	Devengado	Modificado	Ejecutado
Actividades centrales	90.9	121.9	110.0	34.1%	90.2%
Actividades comunes	23.6	25.3	24.0	7.3%	94.9%
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	132.0	230.5	186.9	74.6%	81.1%
Asistencia financiera rural	159.1	103.5	60.1	-34.9%	58.1%
Asistencia para el mejoramiento de los ingresos familiares	603.4	507.8	184.6	-15.8%	36.3%
Formación para el desarrollo agropecuario	38.7	38.2	32.3	-1.2%	84.6%
Partidas no asignables a programas	285.5	314.9	210.8	10.3%	67.0%
Sanidad agropecuaria, regulaciones y competitividad	80.9	71.4	61.2	-11.8%	85.7%
Total general	1,414.0	1,413.5	870.0	-0.04%	61.6%
Como porcentaje del PIB	0.29%	0.29%	0.18%		

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín (2016)

³⁷ En abril de 2015, destaca la ejecución de Q76.9 millones destinados a la atención de la población afectada por la canícula prolongada de 2014; esto representó el 91.3% de la ejecución total del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional

enfrentar las pérdidas severas de granos básicos en los hogares pobres a causa de los efectos prolongados de El Niño 2015. A falta de apoyo público programado en el corto

plazo, se estima ya la necesidad inmediata de asistencia internacional para al menos 23,600 hogares (Fewes Net, 2015).

Tabla 23

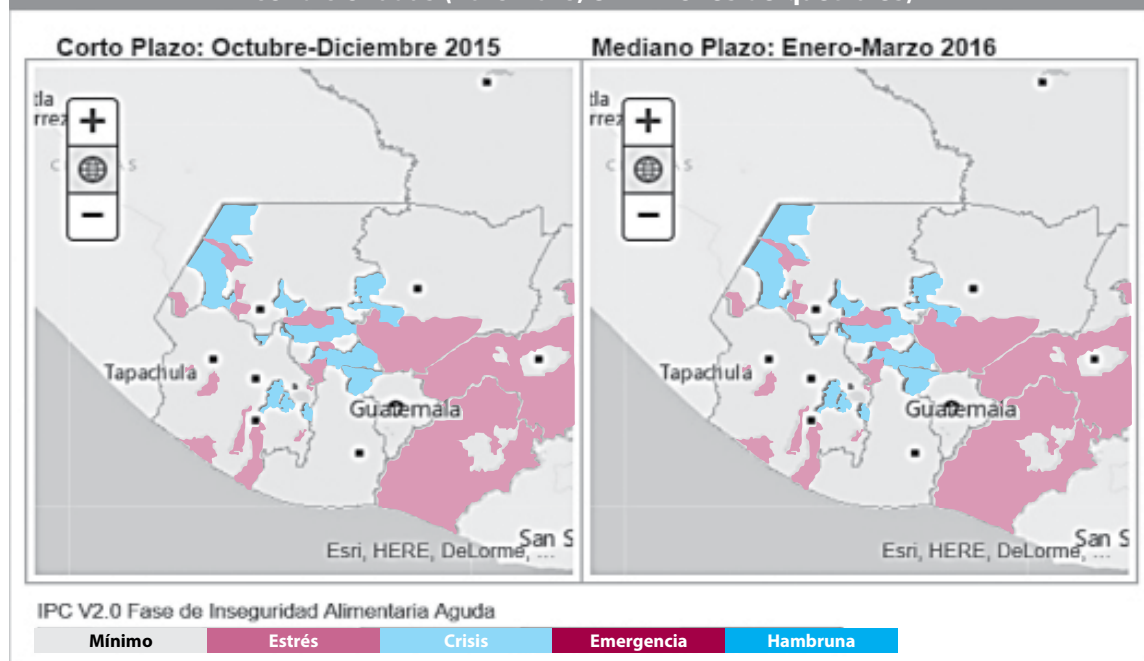
MAGA: Comparación entre distintos momentos presupuestarios de 2015 y 2016
(en millones de quetzales y porcentajes)

Descripción	2015		2016	2017	
	Asignado (a)	Vigente	Asignado (c)	c-a	c-b
Presupuesto	1,414.0	1,413.5	1,265.0	149.0	148.5
Como porcentaje del PIB	0.29%	0.29%	0.24%	-0.03%	-0.03%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín (2016)

Gráfica 21

Presupuestos devengados por concepto de transferencias monetarias condicionadas (2013-2016, en millones de quetzales)



Fuente: Famine Early Warning Systems Network (Fewes Net, 2016)

Tabla 24

Programa 12: Desarrollo sostenible de los recursos naturales en 2016 (cifras en millones de quetzales)					
Actividad	Producto/ subproducto	Descripción	2016	Meta	
				Cantidad	Unidad de medida
001		<i>Servicios de dirección y coordinación</i>	5.0		
002		<i>Apoyo a la conservación de recursos naturales para el mejoramiento de la producción agropecuaria</i>	27.0		
	1	Productores forestales con asesoría técnica para fortalecer sus capacidades de protección y producción de patrimonio productivo	10.6	1,364	Persona
	2	Productores forestales con insumos y materiales para mejorar sus capacidades de producción	1.1	1,236	Aporte en especie
	3	Productores comunitarios fortalecen sus capacidades mediante asistencia técnica y transferencia de tecnología en materia de agroturismo	1.9	931	Persona
	4	Personas con incentivos en apoyo a la reforestación y mantenimiento de áreas potenciales	10.1	52,000	Persona
	9	Agricultores de infra y subsistencia reciben kit de herramientas para elaboración de estructuras de conservación de suelos	2.7	20,440	Herramienta
	10	Agricultores de infra y subsistencia con asistencia técnica en el manejo adecuado de fertilizantes y pesticidas	0.3	25,000	Persona
	11	Agricultores de infra y subsistencia con capacitación en el manejo adecuado de fertilizantes y pesticidas	0.3	25,000	Persona
003		<i>Servicios de control de áreas de reservas territoriales del Estado</i>	21.8		
		Total	53.9		

Fuente: Icefi/Unicef, con base en el presupuesto aprobado para 2016 y PISI



TRANSPARENCIA FISCAL

4 TRANSPARENCIA FISCAL



©UNICEF

4.1 AVANCES IMPORTANTES EN LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS DE TRANSPARENCIA INCLUIDAS EN EL PRESUPUESTO DE 2016

Tal como el Congreso de la República aprobó el presupuesto de 2016, el Gobierno enfrenta restricciones severas en las asignaciones de gasto público, incluyendo errores en las fuentes de financiamiento. Sin embargo, el presupuesto aprobado incluye numerosas normas complementarias para la ejecución presupuestaria, la mayoría, si son bien aplicadas, constituyen un avance en materia de transparencia fiscal.

Por el lado positivo, destacan:

- Plazo máximo de 5 días para que el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) publique el detalle de la recaudación tributaria del mes anterior.
- Plazo máximo de 20 días para que el Minfin publique los informes cuatrimestrales, según el calendario establecido en la legislación vigente.
- Medidas para transparentar la inversión realizada por los consejos departamentales de desarrollo (Codede). El Icfi saluda que las reprogramaciones de las obras ejecutadas por los Codede deban ajustarse a los criterios y normativa establecidos en los puntos resolutivos números 05-2014 y 08-2015 del 10 de septiembre de 2014 y 4 de marzo de 2015, respectivamente, y demás disposiciones aplicables que emita el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur). El Conadur debe publicar las resoluciones que afecten la ejecución de los Codede en 2016 a más tardar el 29 de abril del mismo año. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) quedó facultada para realizar, en coordinación con las entidades que corresponda, los ajustes al Programa de Inversión Física y Transferencias de Capital (el «listado geográfico de obras»), de acuerdo con las asignaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la República.
- La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) está obligada a publicar las metas de recaudación tributaria, el plan anual de recaudación, control y fiscalización para el ejercicio fiscal 2016, así como el convenio de cumplimiento de metas de recaudación tributaria entre el Ejecutivo y la SAT, a más tardar el 1 de febrero de 2016.
- La SAT y el Ministerio de Economía (Mineco) están obligados a trasladar, a más tardar el 1 de junio de 2016, un estudio completo y detallado sobre gasto tributario para el período comprendido entre 2012 y 2015, así como proyecciones para el ejercicio fiscal 2016, con un censo de exenciones, exoneraciones y toda forma de tratamiento tributario diferenciado. Además, a más tardar en esa misma fecha, están obligados a crear una base de datos de acceso público por Internet en la que se publiquen los nombres de los beneficiarios, montos globales por exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados.
- A más tardar los primeros 5 días de cada mes, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), la SAT y el Minfin están obligados a trasladar al Congreso de la República y publicar en sus respectivos portales de

Internet un informe estadístico mensual sobre regalías y todo ingreso que el Estado perciba de las industrias extractivas en Guatemala, así como la ejecución de los ingresos que por estos conceptos se hayan incluido en el presupuesto de 2016.

- El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) están obligados, a más tardar el 15 de marzo de 2016, a trasladar al Congreso de la República y publicar en sus respectivos portales de Internet el plan de acción, liquidación y traslado de capacidades, para la transición en el abandono de convenios con administradoras de fondos para la ejecución a través de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales o asociaciones, según está establecido en la *Ley Orgánica del Presupuesto*.
- Cada 4 meses, el Minfin debe coordinar la elaboración de reportes de ejecución de gasto asociado con los programas Ventana de los Mil Días y de reducción del hambre y prevención de la desnutrición crónica, así como con el Plan de la *Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte* (indicando las asignaciones por concepto de contrapartida). El Minfin debe incluir en los reportes de ejecución presupuestaria los clasificadores de gasto «mujer» y «pueblos indígenas».
- En toda negociación de condiciones de trabajo, los pactos colectivos que se alcancen cumplirán con la legislación vigente, tomarán en consideración las condiciones financieras del Estado y establecerán el impacto de las nuevas condiciones laborales acordadas en las finanzas públicas. Para ello, el Minfin está obligado a participar en toda negociación de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y entidades sindicales y de trabajadores.
- La Contraloría General de Cuentas (CGC) está obligada a auditar la nómina de personal en el MSPAS, el MAGA, el Ministerio de Educación (Mineduc) y el Ministerio de Gobernación (Mingob), así como en el Fondo Social de Solidaridad (FSS) del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV); el Fondo

Nacional de Desarrollo (Fonades) del MAGA, y el Fondo de Desarrollo Social (Fodes) del Ministerio de Desarrollo Social (Mides).

- A más tardar el 1 de junio de 2016, el Organismo Ejecutivo debe emitir un reglamento general de viáticos y gastos conexos que establezca los procedimientos para la autorización de comisiones oficiales, así como la autorización de viáticos y mecanismos de comprobación, liquidación y rendición de cuentas. El reglamento deberá ser observado por todas las entidades comprendidas en el artículo 2 de la *Ley Orgánica del Presupuesto*. Además, tiene la obligación de emitir un reglamento de manejo de subsidios y subvenciones, el cual debe contener los lineamientos a observar y adoptar por parte de todos los programas y proyectos que incluyan subsidios y subvenciones del Estado, con el objeto de facilitar su evaluación y mejorar su gestión y administración. Este artículo adelanta algunos elementos que deberán desarrollarse en el reglamento, incluyendo qué se entiende por subvención, subsidio y disposiciones de transparencia. Además, el Minfin está obligado a realizar un inventario de todos los subsidios y subvenciones, el cual deberá publicarse en su página de Internet en el primer cuatrimestre.
- Normas para el cumplimiento de iniciativas internacionales de transparencia, como CoST, EITI o STAR.

4.2 SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE GOBIERNO ABIERTO 2014-2016: UNA AGENDA DE TRANSPARENCIA FISCAL QUE NO DEBE DESCUIDARSE

Desde 2011, Guatemala es parte de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA); actualmente ejecuta su *Segundo plan de acción nacional de gobierno abierto 2014-2016*, en cuya elaboración participó activamente el Icefi (Icefi, 2014). Este plan incluye 48 compromisos, de los cuales 18, propuestos

por el Icefi, son específicos en temas de transparencia fiscal.

El *Segundo plan de acción nacional de gobierno abierto 2014-2016* constituye una agenda de transparencia fiscal muy concreta que incluye, además de los 18 compromisos específicos en temas fiscales, objetivos, responsables de su cumplimiento, calendario y medios de verificación. A la fecha, esta agenda ha registrado cumplimientos parciales, como lo demuestra el hecho de que ciertas normas complementarias de ejecución presupuestaria incluidas en el presupuesto de 2016, expuestas en la sección anterior, responden directamente al cumplimiento específico de algunos de los 18 compromisos en transparencia fiscal del *Segundo plan de acción nacional de gobierno abierto 2014-2016*.

Sin embargo, y pese a su importancia (sobre todo al haber logrado ciertos avances), el gobierno del presidente de Jimmy Morales no ha declarado públicamente su intención de cumplir los compromisos asumidos ante la AGA, o ante cualquier otra agenda de transparencia fiscal. Esto es causa de preocupación, ya que por un lado los avances de cumplimiento alcanzados podrían perderse (algo común en los cambios de gobierno) y, por el otro, el Gobierno no podría estar preparado adecuadamente para la formulación del tercer plan de acción nacional de gobierno abierto para el período 2016-2018.

La preparación del nuevo plan de acción nacional que debe presentarse ante la AGA en 2016 requiere establecer un marco de comunicación y trabajo conjunto con la sociedad civil. Solo un compromiso fuerte por la transparencia permitirá la cooperación estrecha con la sociedad civil y, con ello, que el Gobierno asuma los compromisos que se acuerden en el tercer plan de acción como compromisos de Estado. El Icefi ha hecho público su llamado para que este trabajo inicie de inmediato, y que el presidente Morales designe a los interlocutores para reactivar la Mesa de Gobierno Abierto, con la participación incluyente de todas las organizaciones de sociedad civil interesadas en el tema.

4.3 AGENDA INTEGRAL DE TRANSPARENCIA FISCAL Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN: UNA NECESIDAD URGENTE

De manera adicional al cumplimiento cabal y estricto de las normas de transparencia incluidas en el presupuesto de 2016, de los 48 compromisos del Segundo plan nacional de gobierno abierto 2014-2016, y de la formulación de un tercer plan de la misma índole, el Gobierno debe articular una agenda integral de transparencia fiscal y combate a la corrupción. Esta se considera una necesidad urgente en tanto la probidad de los servidores públicos, la transparencia en la gestión del Gobierno y la cero tolerancia a la corrupción forman el mandato claro y enérgico que la ciudadanía expresó en la movilización social de 2015.

Como complemento al cumplimiento de las normas presupuestarias y los compromisos ante la AGA, el Gobierno debe impulsar medidas consensuadas con la sociedad civil. Estas medidas de transparencia y combate a la corrupción deben incluir, de manera no limitativa, al menos las siguientes:

- Impulsar en el Congreso de la República una agenda legislativa para la transparencia y el combate a la corrupción, con prioridad en:
 - o Las reformas a la *Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos*. Para el efecto, debería partirse del dictamen preparado en 2014 e inicios de 2015 por la mesa técnica de la Comisión de Probidad del Congreso de la República.
 - o Las reformas a la *Ley de Servicio Civil, la Ley Electoral y de Partidos Políticos* y otras que quedaron pendientes de aprobación en 2015.
 - o Continuar la discusión para una nueva ley de adquisiciones públicas, ya que las reformas a la *Ley de Contrataciones del Estado* aprobadas en 2015 se reconocieron como un avance parcial, en tanto esta nueva ley es discutida y acordada.

- Establecer espacios de participación ciudadana como la Mesa de Gobierno Abierto, en los que las organizaciones de sociedad civil puedan interactuar con funcionarios del Ejecutivo. Estos espacios deben convocarse de manera abierta e incluyente, y su funcionamiento requiere la observación de normas estrictas de transparencia.
- Una declaración política en cuanto a colaborar y facilitar el trabajo de la Comisión de Transparencia y la Comisión del Probidad, ambas del Congreso de la República. A su vez, estas deberían invitar a las organizaciones de la sociedad civil a apoyar el trabajo legislativo y de supervisión del Ejecutivo.
- Revisión técnica y transparente de los pactos colectivos de condiciones de trabajo, respetando los derechos de los trabajadores y concentrándose en suprimir abusos y anomalías.
- Convocar una mesa técnica que discuta soluciones al problema del transporte público y la forma de erradicar la corrupción y la opacidad del subsidio actual.

CONCLUSIONES

1. En 2015 culminó un proceso de reacomodo político a raíz de la investigación y persecución penal de varias redes organizadas de corrupción enquistadas en el Estado. En medio de levantamientos cívicos y paros laborales, fue evidente una crisis institucional de Estado, severa e histórica, que repercutió en la prestación de servicios públicos. Esta situación se evidencia en el retroceso de la mayoría de indicadores de desarrollo del país. La nueva administración de gobierno dio inicio en 2016 con un gabinete con poca experiencia política, una ausencia importante de cuadros técnicos y una presencia minoritaria en el Congreso de la República y sus comisiones de trabajo; no obstante, a partir de los últimos acontecimientos, varios diputados se han unido a la bancada oficial. Aunado a ello, se carece de un plan de gobierno que oriente las acciones y, desde el inicio, la administración ha cometido errores técnicos (como la aceptación de un presupuesto para 2016 con recortes) que, en los primeros días de 2016, han buscado ser remediados.
2. En 2015 se presentó la crisis fiscal más severa de los últimos años, caracterizada por una caída histórica de los niveles de la carga tributaria (a 10.2% del PIB); un revés de reformas fiscales recientes; un retroceso de la autonomía, capacidad administrativa y transparencia de la administración tributaria; el cierre de fuentes externas de financiamiento (que se busca reemplazar con financiamiento interno), y expectativas poco halagüeñas para el debate de reformas fiscales. La caída de los ingresos tributarios se reflejó en la contracción de la recaudación del impuesto sobre la renta (ISR) y del impuesto al valor agregado a las importaciones (IVA importaciones), con una reducción del 4.1% y el 3.7% con relación a 2014, respectivamente; un aumento de la evasión del IVA en Q 9,700.0 millones, y una merma en los ingresos por regalías e hidrocarburos compartibles, asociada en buena medida con la caída del precio internacional del petróleo. En 2016 se prevé ingresos totales del 11.1% del PIB, los cuales el Icefi considera sobreestimados en al menos Q2,660.0 millones (0.5% del PIB). Esto significa que en el presupuesto de 2016 existen asignaciones que no cuentan con una fuente efectiva de financiamiento.
3. Dada la imposibilidad de alcanzar la meta tributaria en 2015, el Gobierno aplicó una política estricta de contención del gasto que redujo el tamaño del sector público al nivel más bajo desde 1997, con el 12.2% del PIB a diciembre de 2015. La caída de los ingresos fiscales, alineada con los recortes, paralizó la ya mermada política social del Estado, lo

que conllevó al cierre continuo de la atención hospitalaria, el cierre prematuro de la red de establecimientos de desarrollo infantil temprano, la caída de coberturas educativas, y una serie importante de eventos desastrosos en la prestación de los servicios públicos. En 2016, el Congreso de la República de Guatemala aprobó un presupuesto de egresos por el orden del 13.5% del PIB que, descontando el pago de amortizaciones de la deuda, implica un gasto público del 12.7% del PIB y un gasto público social del 7.2% del PIB, ambos por debajo de la trayectoria de los últimos años y con una trayectoria multianual de disminución. La disminución del gasto público en 2015 implicó riesgos para la gobernabilidad democrática y los esfuerzos por combatir el hambre, la pobreza y la desigualdad, por lo que su caída sostenida podría conllevar repercusiones aún más serias.

4. El presupuesto 2016 incluye varias normas complementarias en materia de transparencia fiscal: a) plazos más reducidos para que el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) presente el detalle de la recaudación fiscal mensual y sus informes cuatrimestrales; b) mejoras en la reprogramación y transparencia de las inversiones asignadas a los consejos departamentales de desarrollo (Codede); c) obligación de la administración tributaria de presentar los planes de recaudación, control y fiscalización, así como el convenio de cumplimiento de metas de recaudación tributaria; d) obligación de la administración tributaria y el Ministerio de Economía (Mineco) de presentar un estudio completo sobre las exoneraciones fiscales otorgadas durante el año fiscal, publicado en línea con los nombres de los beneficiarios, montos globales por exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados, entre otros. Además, la actual administración debe dar seguimiento a la ejecución del *Segundo plan de acción nacional de gobierno abierto 2014-2016*, el cual incluye, entre 48 compromisos, una agenda de transparencia fiscal con 18 compromisos específicos en la materia, ante los cuales las autoridades actuales todavía no se han pronunciado. Finalmente, el gobierno debe impulsar una agenda de cero tolerancia a la corrupción que conlleve, al menos, una agenda legislativa de reformas a la *Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos*, a la *Ley Servicio de Civil*, y a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*.
5. En 2016, la inversión pública directa en niñez y adolescencia (IPNA) de la administración central se estima en Q16,909.65 millones (un 3.23% del PIB), lo que se traduce en una inversión per cápita diaria de Q6.02 (USD0.79), cifra por debajo de lo estimado para Honduras, Costa Rica y Panamá. Con respecto al presupuesto vigente a diciembre de 2015, las instituciones que ejecutan la IPNA tienen un presupuesto aprobado que significa, de entrada, una contención del gasto, especialmente en aquellas inversiones relacionadas con salud, nutrición y protección social. Ello implica, en la realidad, un debilitamiento institucional en materia de prestación de los servicios públicos destinados a la niñez y la adolescencia.

RECOMENDACIONES

1. El techo presupuestario aprobado para 2016 es insuficiente para atender adecuadamente las crisis de Estado, una de estas la del sector salud. Este nivel de gasto público impide además al país profundizar en una ruta de cumplimiento de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. En este sentido, se recomienda que la ciudadanía y sociedad civil organizada continúe realizando sus demandas alrededor de la calidad y transparencia del gasto y su recaudación, pero debe debatir también sobre la suficiencia de ingresos tributarios que permitan el desarrollo de políticas sociales universales. Esto indica la necesidad de iniciar un debate nacional sobre una reforma fiscal integral que sea el sustento de una agenda política social para el cambio.
2. La única forma sana de obtener recursos financieros que permitan elevar los techos presupuestarios del gasto público social es un incremento sostenible de la carga tributaria. La recuperación de la SAT es una medida importante y urgente pero insuficiente para recaudar los recursos necesarios para financiar y sostener políticas sociales universales. Por ello se recomienda introducir y profundizar en las discusiones fiscales de país los temas de formalización del criterio de renta mundial para el gravamen del impuesto sobre la renta, el acceso a la información bancaria para fines tributarios de control y fiscalización, la definición de una estrategia para incorporar al sector informal a la tributación y el fortalecimiento del cobro de impuestos vinculados en el principio constitucional de la capacidad de pago.
3. En el corto plazo, la erradicación de la corrupción y el rescate de la SAT no implica exclusivamente la aprobación de reformas a la ley orgánica de la institución. Se debe proceder a realizar una reestructuración de procesos, procedimientos y técnicas de análisis de riesgo para crear una mayor percepción de riesgo del contribuyente, además de establecer mecanismos para la evaluación permanente del personal de la institución y la definición de criterios de transparencia institucional que permitan la auditoría social permanente. Todas estas acciones requerirán además de recursos tributarios adicionales no limitados a dicha entidad. El rescate de la SAT debe considerar incrementos en el financiamiento del Ministerio Público y del sistema de administración de justicia en general que les permita ejecutar los planes anticorrupción.

4. Sin planes concretos ni voluntad política para rescatar la SAT, se prevé que el Estado podría enfrentar un agujero fiscal efectivo entre Q2,600 y Q3,400 millones. En este sentido, el Icefi llama a cumplir lo que el Pacto Fiscal de 2000 estableció con relación a la deuda pública, cuyo incremento para suplir la deficiencia en los ingresos tributarios debe ser un recurso de carácter estrictamente temporal, en tanto el Estado recupera la SAT y se inicia el proceso para elevar la carga tributaria. Por ello, se urge a los Organismos Ejecutivo y Legislativo a lograr los consensos políticos necesarios para empezar la implementación de un plan efectivo para el rescate de la administración tributaria, como primer paso y premisa a una reforma fiscal integral. Sólo con una SAT honesta y efectiva, los contribuyentes podrán empezar a recuperar la confianza en sus autoridades y mitigar el rechazo a tributar que los escándalos de corrupción están causando.
5. Se exhorta además al Congreso de la República a aprobar legislación clave para fortalecer la transparencia fiscal, incluyendo reformas a la Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos, la Ley de Servicio Civil, la Ley Electoral y de Partidos Políticos y continuar la discusión para una reforma integral a la legislación que regula las adquisiciones públicas.
6. En el corto plazo, y en cumplimiento con el artículo 60 de la ley del presupuesto 2016, el Minfin debería participar en la negociación del pacto colectivo con los sindicatos del Mineduc para evaluar y decidir sobre su viabilidad según el impacto financiero que tendría dentro de las finanzas públicas. Cualquier aumento salarial o mejora en las condiciones laborales deberá estar condicionado a la mejora en el aprendizaje del alumnado, siempre que el Mineduc provea los insumos necesarios. En seguimiento al artículo 63 de la Ley del Presupuesto 2016, el Mineduc deberá actualizar y presentar el inventario de su planilla, a partir de la cual se debe considerar cualquier promoción de la carrera magisterial, según los grados académicos. Para evitar mayores exclusiones en el ciclo básico, el Mineduc deberá realizar adecuaciones presupuestarias para evitar la reducción del presupuesto de la Dirección General de Educación Extraescolar.
7. Con relación al gasto público en salud se recomienda implementar la recién aprobada Ley de Contrataciones y realizar las reformas administrativas y de transparencia necesarias en materia de compras de insumos, medicamentos y equipos. En seguimiento al artículo 63 de la Ley del Presupuesto 2016, se debe realizar y presentar el censo de planilla del MSPAS a partir del cual se deberá actuar sobre cualquier anomalía encontrada en las contrataciones. El Minfin deberá también mediar sobre la revisión técnica y transparente de los pactos colectivos. En seguimiento a la Estrategia de Fortalecimiento y Desarrollo Institucional del Primer Nivel de Atención presentada por el MSPAS en 2015, el Ministerio debería avanzar y presentar un Plan Nacional de Inversión en la Red Integrada de Servicios de Salud que indique, de forma escalonada y en un periodo de al menos 10 años, las inversiones concretas en infraestructura, recurso humano, insumos, gastos administrativos, operativos y demás necesarios para cerrar las brechas de cobertura identificadas, el cual podría iniciar en 2017. Este plan debería sintetizar la ruta de concreción de los procesos de reorganización de los servicios, recursos humanos y la nueva territorialidad planteada por la Estrategia. Para su concreción, la sociedad civil y el propio MSPAS debería apoyar las discusiones en el Congreso de la República sobre los incrementos necesarios de la carga tributaria para garantizar dichas inversiones escalonadas.

8. Se alienta además a una mayor articulación de organizaciones de la sociedad civil para demandar el cumplimiento pleno del compromiso de apertura y transparencia asumido por el Congreso de la República, especialmente en el trabajo de comisiones de trabajo clave como la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, Economía y Comercio Exterior, Legislación y Puntos Constitucionales, Extraordinaria Nacional de Transparencia y de Probidad.
9. Se recomienda al Gobierno dedicar atención y prioridad a la agenda de transparencia fiscal que se ha incluido dentro de los compromisos del Segundo Plan Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016, y exhorta a continuar este esfuerzo coordinado con la sociedad civil en el Tercer Plan Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018.
10. Se recomienda a las organizaciones de la sociedad civil reconocer que la iniciativa de ley número de registro 5023 presentada por el Organismo Ejecutivo para modificar el presupuesto de 2016, se limita a corregir errores técnicos en las fuentes de financiamiento del presupuesto y libera algunos «candados» a la gestión del endeudamiento público. No obstante, esta propuesta no abre los tan urgentemente necesitados espacios fiscales para atender temas álgidos como la crisis del sistema público de salud, o la recuperación de otras áreas del gasto público prioritario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alianza para el Gobierno Abierto (2015). *www.opengovpartnership.org*. Recuperado de: <http://www.opengovpartnership.org/es>

Castellanos, G. (2011). Lectura 7, Guatemala: *Rigideces del gasto público*. Guatemala.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) (13 de noviembre de 2015). *Informe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala* con ocasión de su octavo año de labores. Guatemala: Cicig (www.cicig.org). Recuperado el 5 de febrero de 2016 de http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/COM_085_20151113_VIII.pdf

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) (2016). *Historial de noticias 2016*. Guatemala: Cicig (www.cicig.org). Recuperado el 5 de febrero de 2016 de http://www.cicig.org/index.php?page=prensa_es

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) (2015). *Historial de noticias 2015*. Guatemala: Cicig (www.cicig.org). Recuperado el 5 de febrero de 2016 de <http://www.cicig.org/index.php?page=historial-de-noticias-2015>

Congreso de la República de Guatemala (20 de noviembre de 2013). *Decreto Número 19-2013*. Recuperado el 5 de febrero de 2016 de <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVIII0570200010019201320122013.pdf>

Conjuve/UNFPA (2013). *Plan nacional de prevención de embarazos en adolescentes y jóvenes, Planea, Guatemala 2013-2017*. Guatemala.

Fews Net (diciembre de 2015). «Actualización de la perspectiva de seguridad alimentaria, Corredor Seco Occidental continúa en crisis». Recuperado el 5 de febrero de 2016 de: <http://www.fews.net/es/central-america-and-caribbean/guatemala/food-security-outlook-update/december-2015>

Fews Net (enero de 2016). «Actualización de la perspectiva de seguridad alimentaria, hogares afectados por sequía y roya de café requieren asistencia». Recuperado el 6 de febrero de 2016 de <http://www.fews.net/es/central-america-and-caribbean/guatemala>

Hernández, Manuel; Robles, Miguel; IFPRI (3 de diciembre de 2015). *Resultados del Plan del Pacto Hambre Cero: Mirando a futuro*. Guatemala, Guatemala.

IBIS (2015). *¿Quiénes estan excluidos del Sistema Educativo?* Guatemala.

Icefi (17 de julio de 2014). *Guatemala: Gobierno incorporó las propuestas del Icefi en el Plan de Acción 2014-2016* ante la Alianza para el Gobierno Abierto. Recuperado el 5 de febrero de 2016 de <http://icefi.org/comunicados/guatemala-gobierno-incorporo-las-propuestas-del-icefi-en-el-plan-de-accion-2014-2016>

Icefi (7 de agosto de 2015). *Análisis de planes de gobierno*. Recuperado el 6 de febrero de 2016, de <http://icefi.org/temas-de-interes/analisis-de-planes-de-gobierno>

Icefi (23 de noviembre de 2015). *Icefi y Oxfam demandan un presupuesto que reduzca la desigualdad*. Recuperado el 4 de febrero de 2016, de <http://icefi.org/noticias/icefi-y-oxfam-demandan-un-presupuesto-que-reduzca-la-desigualdad>

Icefi (20 de julio de 2015). *Pobre oferta electoral, señala Icefi*. Recuperado el 6 de febrero de 2016 de <http://icefi.org/temas-de-interes/pobre-oferta-electoral-senala-icefi>

Icefi (2 de diciembre de 2015). *Icefi saluda avances en transparencia en presupuesto de 2016, pero reitera que la insuficiencia en el gasto y en los ingresos imposibilita avances en materia de desarrollo*. Recuperado el 4 de febrero de 2016 de <http://icefi.org/comunicados/icefi-saluda-avances-en-transparencia-en-presupuesto-de-2016-pero-reitera-que-la>

Icefi (19 de mayo de 2015c). *Icefi acciona para analizar planes de gobierno*. Recuperado el 6 de febrero de 2016 de <http://icefi.org/temas-de-interes/icefi-acciona-para-analizar-planes-de-gobierno>

Icefi/Plan Internacional (2015). *La inversión del gobierno central en niñez y adolescencia en Centroamérica*. Guatemala, trabajo en curso.

Icefi/Save the Children (2011). *Educación bilingüe en Guatemala. Logros, desafíos y oportunidades*. Guatemala.

Icefi/Unicef (2014). *Adolescencia: un presente y un futuro en claroscuro*, Boletín ¡Contamos! No. 14. Guatemala.

Icefi/Unicef (2015). *Primera infancia, alas para el despegue al desarrollo*, Boletín ¡Contamos! No. 18. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2010). *Encuesta nacional de empleo e ingresos 2010*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2015). *Encuesta nacional de empleo e ingresos 2-2014*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2015). *Índice de precios al consumidor -IPC- y costo de la canasta básica alimentaria y vital diciembre 2015, base diciembre 2010*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2015). *República de Guatemala: Encuesta nacional de condiciones de vida 2014 - Principales resultados*. Guatemala.

Julián P, C., Evans, W., & Beomsoo, K. (noviembre de 2011). «Does Contracting-Out Primary Care Services Work? The Case of Rural Guatemala». *IDB working paper series*, 273.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab) 2015). *Salario mínimo 2016*. Recuperado el 2 de febrero de 2015, de <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/salariominimo.html>

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (2008). *Plan de acción para la atención calificada materna y neonatal normal y complicada en los servicios institucionales de atención de parto (Hospital, CAIMI, CAP y Maternidades)*. Guatemala.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (2010a). *Plan de acción para la reducción de la mortalidad materno neonatal y mejoramiento de la salud reproductiva 2010-2015*. Guatemala.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (2010b). *Plan estratégico institucional del MSPAS*. Guatemala.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (2011). *Estado de las cuentas nacionales en salud Guatemala 2006-2008*. Guatemala.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (2012). *Plan operativo anual Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social año 2013*. Guatemala.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (2015). *Estrategia de fortalecimiento y desarrollo institucional del primer nivel de atención*. Guatemala.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (julio de 2015). *Plan nacional de prevención de muerte materna y neonatal 2015-2020*. Recuperado el 6 de febrero de 2016 de <http://www.mspas.gob.gt/index.php/en/mspas/noticias/937-plan-nacional-de-prevencion-de-muerte-materna-y-neonatal-2015-2020.html>

Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) (9 de noviembre de 2015). *Comunicado de Prensa, Crisis en el Sistema de Salud*. Recuperado el 5 de febrero de 2016 de http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Sala%20de%20prensa/Comunicados/comunicado_pdh_sistema_nacional_de_salud_09112015.pdf

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) (2013). 2do. *Informe cuatrimestral. Artículo 25 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2013 (Decreto 30-2012)*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) (2015). *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala.

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional e Instituto Nacional de Estadística (Sesán e INE) (2013). *Evaluación de impacto del Plan del Pacto Hambre Cero. Tercera encuesta de monitoreo de los 166 municipios priorizados. Estado nutricional de menores de cinco años y mujeres en edad fértil*. Tomo I. Guatemala: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional e Instituto Nacional de Estadística (Sesán e INE) (2014). *Evaluación de impacto del Plan del Pacto Hambre Cero. Tercera encuesta de monitoreo de los 166 municipios priorizados. Estado nutricional de menores de cinco años y mujeres en edad fértil*. Tomo II. Guatemala: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional e Instituto Nacional de Estadística (Sesán e INE) (2015). *Evaluación de impacto del Plan del Pacto Hambre Cero. Tercera encuesta de monitoreo de los 166 municipios priorizados. Estado nutricional de menores de cinco años y mujeres en edad fértil*. Tomo I. Guatemala: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Ediciones anteriores



Boletín No. 15

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

En noviembre de 2013, el Congreso de la República de Guatemala decidió no aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos presentado por el Ejecutivo para el año 2014. De esa cuenta, el presupuesto aprobado para 2013 permaneció vigente. Paralelamente al deterioro severo de los ingresos tributarios, la pérdida de control en las aduanas y un potencial agujero fiscal en los gastos totales del presupuesto aprobado, Guatemala enfrentaba un escenario donde las mínimas consecuencias llevarían a la caída del gasto social público al 7.9% del PIB, así como al retroceso de la inversión directa en niñez y adolescencia al 3.1% del PIB (USD 0.66 per cápita diarios). Esto ubica a Guatemala en los últimos escalafones de inversiones comparables en Centroamérica. Icefi y Unicef plantean como respuesta una guía de inversiones que blindan algunos programas de nutrición, de morbi-mortalidad materna y neonatal y de calidad educativa.



Boletín No. 14

Adolescencia: un presente y un futuro en claroscuro

Análisis de los Presupuestos Generales de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, 2007-2013

Desde 2007, Guatemala ha invertido, en promedio, Q 1,177.8 (USD 228) anuales por adolescente. Lo anterior representa en total unos Q 6,133 millones, lo que equivale a un escaso 1.8% del PIB. En sí, tan solo 9 centavos de cada quetzal del presupuesto ejecutado por el Estado se dirige a este grupo etario. Estas inversiones se encuentran orientadas a la protección de los derechos fundamentales de los adolescentes; sin embargo, las prioridades de ejecución presupuestaria mayoritariamente se concentran en la educación primaria en sobre edad que incluye a adolescentes. Por ello, garantizar los derechos de los adolescentes requerirá una transformación profunda de reformas fiscales e inversiones sociales más incisivas que garanticen el impacto y la eficiencia, así como mecanismos de transparencia y gestión para lograr un gasto adecuado.



Boletín No. 13

De sistemas de información a sistemas de gestión

Análisis de los sistemas de gestión pública para la toma de decisiones sobre el presupuesto educativo de Guatemala

El sistema actual de indicadores educativos del Ministerio de Educación (Mineduc) se basa en un tablero desglosado por departamento y municipio y una tabla que muestra el Índice de Avance Educativo Municipal (IAEM). Antes de tomar la decisión de cómo centrar los esfuerzos y los recursos, hay que identificar las principales causas del IAEM mediante la caracterización de cada uno de los municipios y la generación de parámetros de alerta que sean útiles para los actores locales. Estos parámetros deben ser usados como herramientas de gestión, tanto para exigir más recursos pero especialmente para garantizar la calidad en la ejecución del presupuesto.



Boletín No. 12

Análisis del Presupuesto General del Estado de Guatemala aprobado para 2013 Enfocado en la niñez y adolescencia y en seguridad alimentaria y nutricional

Diariamente se invertirán apenas Q5.10 por cada niño, niña o adolescente, lo cual deberá alcanzar para satisfacer las necesidades en salud, educación, nutrición, dotación de agua potable y otros servicios básicos para garantizar sus derechos. Las cifras obtenidas muestran un deterioro en la asignación para este segmento poblacional, ya que los recursos destinados a la niñez y adolescencia se incrementan en menor proporción al resto de sectores.



70 AÑOS POR TODOS LOS NIÑOS

ISBN: 978-9929-674-20-2



9 789929 674202