

Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

Boletín No. 21

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



Ediciones anteriores



Boletín No. 20

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

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

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



Boletín No. 19

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

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



Boletín No. 18

Primera 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.

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

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi
Mariko Kagoshima – Representante adjunta, Unicef
Julián Duarte – Especialista en monitoreo y evaluación, 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
Carlos Melgar – Investigador de acción política, Icefi
Werner Peña – Economista investigador, Icefi
José Rodrigo Monzón – Economista investigador, Icefi
Mark Peñate – Asistente de investigación, Icefi
Carlos Gossmann – Asistente de investigación, Icefi

Producción editorial

Diana De León Dardón – Coordinadora de comunicación, Icefi
Mónica Juárez – Asistente de comunicación, Icefi

Fotografía de portada

Unicef

Edición:

Isabel Aguilar Umaña

Diagramación de portada

Duare Pinto 

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

ISBN: 978-9929-674-41-7

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

Guatemala, Centroamérica, febrero de 2017



Con el apoyo de:



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 la Embajada de Suecia en Guatemala.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, 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 en cuyo caso debe dirigirse a: comunicacion.icefi@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargar la versión electrónica del documento en: www.icefi.org

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

Resumen

En 2016 se celebró el vigésimo aniversario de la firma de los *Acuerdos de Paz*, lo que permite evocar la capacidad de la sociedad guatemalteca de llegar a acuerdos. Al mismo tiempo, el Comité de los Derechos del Niño (CDN) publicó la *Observación general No. 19 sobre gasto público y los derechos del niño, que hace énfasis en la necesidad de que los presupuestos públicos sean elaborados de tal manera que garanticen los derechos de la niñez y la adolescencia*. Ambos sucesos marcan un punto de partida para que en 2017, a diferencia de 2016, se implementen acciones integrales que mejoren de manera sustancial las condiciones de vida y se avance en la senda del desarrollo humano. El año 2016 inició con el anhelo de la sociedad guatemalteca de un cambio en la forma de hacer política por parte de los gobernantes; no obstante, en la medida en que el tiempo transcurrió, dicho entusiasmo sufrió una merma. Esto se dio en un contexto caracterizado por brechas importantes en la provisión de servicios públicos. En materia de finanzas públicas, a pesar de una recuperación de la carga tributaria en 2016 (10.4% del PIB), el gasto público —como proporción del PIB— se redujo del 12.8%, en 2015, al 12.6%, un año más tarde. La consecuencia directa fue una reducción en el gasto público social, que pasó de 7.1%, en 2015, a 6.9% del PIB, en 2016, lo que incluye una disminución en la inversión de infraestructura social.

Para 2017, el presupuesto público de egresos aprobado asciende a Q76,989.5 millones, con aumentos absolutos en salud y educación. En el área de salud se espera que las asignaciones para los programas de prevención de la desnutrición crónica y recuperación de la salud permitan una reducción de los indicadores de desnutrición crónica y mortalidad materno-infantil, aspecto importante para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En la misma vía, se espera que en 2017 la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) alcance USD1.00 diario per cápita, logrando que el índice de focalización del gasto social refleje un sesgo proinfancia. No obstante, todo parece indicar que el gasto público social —como proporción del PIB— mantendrá los niveles de 2016. En este escenario de luces y sombras, esta edición de ¡Contamos! busca plantear hacia dónde deberíamos ir como sociedad para asegurar el cumplimiento de los derechos de todas y todos los guatemaltecos, con especial énfasis en la niñez y la adolescencia.

Palabras clave: Presupuesto público, carga tributaria, gasto público social, inversión pública en niñez y adolescencia

Abstract

In 2016, the twentieth anniversary of the *Peace Agreements* signing was celebrated, recalling the capacity of the Guatemalan society to reach agreements. At the same time, the Children Rights Committee published the *General Observation Number 19, emphasizing the necessity for public budgets to be elaborated with the objective to guarantee children and adolescents rights*. Both facts mark 2017 as a starting point —in contrast to 2016— for the implementation of comprehensive actions to substantially improve the wellbeing of children and adolescents. The 2016 began with the yearning of the Guatemalan society for a change in the way the public authorities do politics, nevertheless, as the year went by, that enthusiasm suffered a decline. This happened in a context characterized by important gaps in the provision of public services. In that sense, it is important to note that in spite of the tax burden recovery in 2016 (10.4% of the GDP) the central government expenditure —as a proportion of the GDP— was reduced from 12.8% in 2015 to 12.6% in 2016. The direct consequence was the reduction in public social spending, which went from 7.1% in 2015 to 6.9% of the GDP in 2016, which includes social infrastructure investment.

By 2017, the approved public budget for expenditures amounts Q76,989.5 million, with absolute increases in health and education. In the area of health, it is expected that allocations for the Chronic Malnutrition Prevention and Health Recovery programmes will lead to a reduction in chronic malnutrition and maternal-infant mortality rates, which will constitute an important step in order to meet the Sustainable Development Goals. In the same line, it is expected that by 2017 the Public Investment in Childhood and Adolescence will reach USD 1.00 daily per capita, making the social spending targeting index reflect a pro-childhood bias. However, it seems that public social spending —as a proportion of GDP— will maintain the 2016 levels. In this scenario, this edition of ¡Contamos! seeks to point out where we should go as a society to ensure the fulfillment of the rights of all Guatemalans, with special emphasis in childhood and adolescence.

Key words: Public budget, tax burden, social public spending, public investment in childhood and adolescence

ÍNDICE

Presentación	08
Introducción	10
1. Contexto de Guatemala	11
1.1 Breve repaso del contexto social	11
1.1.1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Estrategia de articulación con el Plan y la Política nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032	15
1.2 Contexto económico	17
1.3 Contexto político	20
1.3.1 Antecedentes: Una antesala al año 2017 que se caracterizó por la reorganización y contraataques de las mafias de la corrupción y la pérdida del apoyo ciudadano al presidente Morales	20
1.3.2 Perspectivas para 2017: La agenda legislativa de interés fiscal transitará en medio de la batalla por derrotar a las mafias de la corrupción	23
2. Presupuesto de ingresos y egresos del Estado	24
2.1 Diagnóstico de la situación fiscal de Guatemala al cierre de 2016	25
2.1.1 El comportamiento de los ingresos	26
2.1.2 La trayectoria del gasto: La variable de ajuste en Guatemala	30
2.1.3 Déficit fiscal y deuda pública	31
2.2 Las perspectivas para 2017	34
2.2.1 Los ingresos públicos	34
2.2.2 Aspectos particulares del presupuesto público de egresos para 2017	36
2.3 Rigidez del gasto público en el presupuesto aprobado para 2017	41
2.4 Gestión pública por resultados	43
3. Inversión en niñez y adolescencia	44
3.1 Resultados generales	45
3.2 El derecho a la educación de la niñez y la adolescencia	48
3.2.1 Calidad educativa	51
3.3 Nuevas perspectivas en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	52
3.4 Estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica 2016-2020	57
3.4.1 Inversión para prevenir la desnutrición crónica (2016)	58
3.5 Ministerio de Desarrollo Social	60
3.6 Desafíos en programas de atención y seguimiento especializado para la niñez víctima de violencia y de adolescentes en conflicto con la ley penal	63
4. Transparencia fiscal	68
4.1 Avances en las normas complementarias de transparencia incluidas en el presupuesto aprobado para 2017	69
4.2 La agenda de transparencia fiscal en los planes nacionales de gobierno abierto	70
4.3 Agenda integral de transparencia fiscal y combate a la corrupción: Tema pendiente	71
Conclusiones	72
Recomendaciones	74
Referencias bibliográficas	76
Anexos	80

PRESENTACIÓN

El año 2016 llegó con nuevas expectativas de cambio para Guatemala, tanto en términos del contexto político como de la participación ciudadana. Por una parte, la elección en las urnas de un binomio presidencial desligado de la tradicional forma de hacer política, lo cual obedeció a una ciudadanía que de esta manera expresó su hastío al modelo tradicional; y, por la otra, el trabajo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), aunado al del Ministerio Público (MP). Ambos hechos constituyeron un atisbo para vislumbrar un nuevo horizonte en la senda de la construcción de un Estado más transparente y con ímpetu por desarrollar una administración pública más efectiva.

El país sufrió una reducción en su tasa de crecimiento económico, la cual pasó de un 4.1%, en 2015, a un 3.1%, en 2016. No obstante, el nombramiento de nuevas autoridades en la administración tributaria permitió, a través de una estrategia de litigio jurídico, que la carga tributaria lograra recuperarse, al cerrar en 10.4% del PIB, luego de la caída histórica de 2015 (10.2% del PIB). A pesar de este esfuerzo y de que las autoridades hacendarias dieron prioridad al financiamiento del sector salud y educación, se registró una caída en el gasto público social que, luego de haber representado el 7.1% del PIB en 2015, cayó al 6.9%, en 2016. Esto sigue restringiendo las posibilidades de construcción de desarrollo humano y de ampliación de capacidades. Desde una óptica multidimensional, el 54.8% de la niñez y la adolescencia se encontraba en pobreza para 2014, lo que implica no solamente una privación monetaria en sus hogares, sino también la privación de sus derechos (IcEFI/Unicef, 2016).

En cuanto al entorno internacional y su desempeño económico, las expectativas sobre el cambio en la política migratoria de los Estados Unidos y los efectos del cambio climático para Centroamérica agregan algunas interrogantes a la senda en que transcurrirá el año 2017. En materia fiscal, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 2017 prevé una carga tributaria cercana al 10.4%, con un nivel de gasto que podría alcanzar el 12.9% del PIB. De este gasto, se espera que 7.5 puntos porcentuales se destinen al gasto social. En materia de inversión en niñez y adolescencia, se prevé un repunte para 2017 que permita elevar el nivel al 3.5% del PIB (en contraste con el 3.0% de 2016), lo que implica que Q755 (USD1.00) diarios serán destinados al bienestar de cada niño, niña y adolescente en Guatemala.

El logro de este umbral requiere un esfuerzo conjunto de todas las instituciones del Estado, que permita una mejora sensible para favorecer la suficiencia fiscal en el mediano plazo, promover la calidad del gasto público y generar un entorno institucional que fomente la transparencia. Algunas acciones emprendidas durante 2016 que merecen ser reconocidas y que se espera continúen en 2017 son los esfuerzos de gobierno abierto, cuyos mecanismos buscan la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Es necesario fortalecer espacios que permitan un involucramiento activo y propositivo en el manejo de los recursos públicos.

De cara a esta realidad y frente al desafío que impone la nueva agenda para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (IcEFI), en conjunto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés), presenta este boletín de la serie ¡Contamos!, como parte del socio que les une desde 2009. La expectativa es que el lector, como ciudadano activo y responsable, no olvide que hay siete millones de niños, niñas y adolescentes que esperan con ansias que la escuela los reciba, que sus alimentos sean nutritivos y deliciosos, que su cuerpo y su mente se desarrollen sanamente y que en sus hogares tengan el amor, el cuidado y la libertad para expresar sus opiniones y hacer crecer sus sueños. No defraudarlos es nuestra convicción, su porvenir es nuestra responsabilidad. Le invitamos a unirse al compromiso por extender su horizonte, para que en toda Guatemala sus voces resuenen con amplitud: ¡Contamos!

INTRODUCCIÓN

Cada etapa del desarrollo infantil entraña una dinámica que tiene sus exigencias propias, pues en ella convergen diversos procesos de carácter biológico, genético y psicosocial que configuran el bienestar individual, que a la vez se ve condicionado por el contexto político, económico, cultural y ambiental que permea el bienestar familiar y comunitario. Guatemala contará en 2017 con 7.0 millones de niños, niñas y adolescentes entre cero y diecisiete años. Ubicados en la primera infancia, es decir entre los cero y los seis años de edad, se encontrarán 2.7 millones de infantes. La *Constitución Política de la República de Guatemala*, los *Acuerdos de Paz*, la legislación nacional vigente y la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) refrendan la obligación del Estado de Guatemala en cuanto a garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia. En 2016, el Comité de los Derechos del Niño (CDN) publicó la *Observación general No. 19 sobre gasto público y los derechos del niño*, la cual busca facilitar la comprensión de las obligaciones contraídas en virtud de la *Convención sobre los Derechos del Niño* y hacer efectivos los derechos contenidos en ella (Naciones Unidas, 2016).

Sin embargo, la realidad que afrontan los niños y niñas en Guatemala posee matices poco halagüeños para el desarrollo humano. Estimaciones recientes dan cuenta de que el 54.8% de los hogares en los que habitan miembros menores de dieciocho años vive en situación de pobreza no solo monetaria, sino también, y de forma simultánea, en situación de privación en al menos dos dimensiones de derechos (Icefi y Unicef, 2016). Al respecto, y tal como lo enuncia la referida Observación general..., el Estado tiene la obligación de adoptar una política fiscal que permita suficiencia para la garantía de derechos, lo que implica un proceso presupuestario gestionado de forma efectiva y transparente.

En 2016, además de un contexto social que sigue caracterizado por brechas importantes en la provisión de servicios públicos esenciales, Guatemala afrontó un escenario político que luego de un inicio con anhelos y esperanzas por el cambio, finalizó con una merma de apoyo para el nuevo gobernante. Las perspectivas para 2017 en este ámbito se concentran en una agenda legislativa de interés fiscal que se prevé transitará en medio de una batalla por derrotar procesos de corrupción. En cuanto a las perspectivas de crecimiento económico, se enfrenta una coyuntura sujeta a la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas, pero también acuciada por los riesgos que comporta el cambio climático. A esto se suma la incertidumbre que las medidas migratorias y comerciales implementadas por el Gobierno de los Estados Unidos puedan tener sobre variables como el flujo de remesas familiares, que no solamente tienen un impacto macroeconómico, sino principalmente en el bienestar de la población.

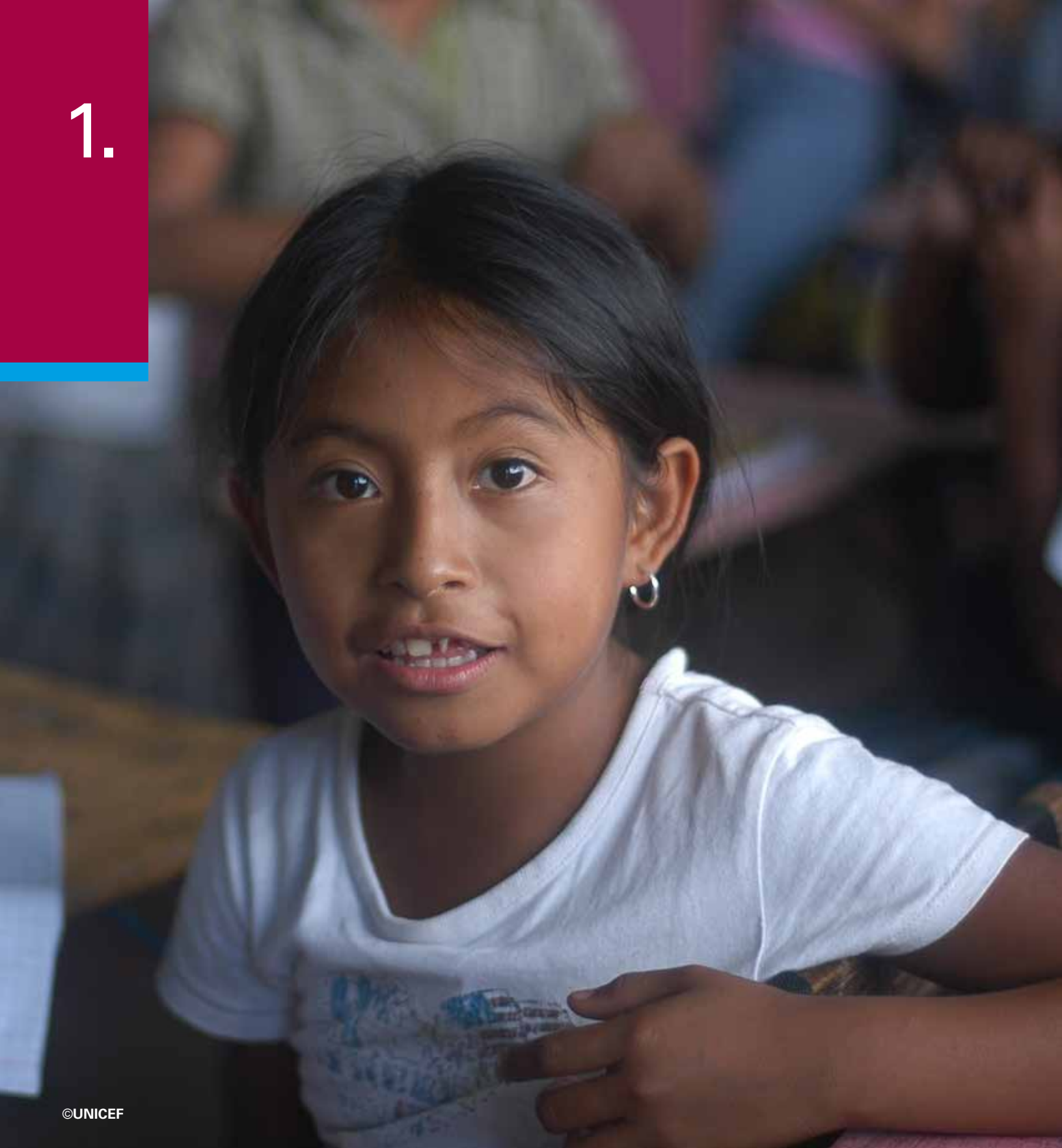
En materia de política fiscal, el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) apuntó a la inmediata necesidad de reestructurar la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), cuya efectividad y capacidad recaudatoria se deterioraron significativamente en los últimos años. Las nuevas autoridades de la SAT, con una dinámica fuertemente enfocada en la persecución judicial, procedieron a ejecutar de manera inmediata muchos casos que se encontraban al final de la fase jurídica, lo que, aunado a otros esfuerzos, permitió una ligera recuperación de la carga tributaria,

que pasó del 10.2%, en 2015, al 10.4%, en 2016. Esto, sumado a una nueva reducción del tamaño del gobierno central —incluyendo amortizaciones de deuda, rubro que pasó del 12.8% del PIB, en 2015, al 12.6%, en 2016— permitió, durante el período en estudio, una nueva reducción del déficit fiscal (1.1% del PIB) y una contracción de la deuda pública (que pasó del 24.3 al 24.0% del PIB).

En este escenario, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos 2017 fue aprobado el 29 de noviembre de 2016 por un total de Q76,989.5 millones (Q2,840.5 millones menos que la propuesta del Ejecutivo). La recaudación tributaria considerada para 2017 llega a los Q57,994.8 millones, equivalentes al 10.4% del PIB. Esto implicaría un umbral similar al de 2016, aunque con un incremento del 7.2% en términos nominales. El gasto público presupuestado para 2017 es de Q72,433.7 millones (12.9% del PIB), lo que representa un incremento del 9.2% con respecto al devengado en 2016 (12.7% del PIB). De dicho monto, el 81.1% corresponde a gastos corrientes, incluyendo Q7,540.3 millones (10.4% del total) para el pago de intereses de la deuda pública, mientras que el restante 18.9% se asignó a gastos de capital.

-
- 1 El gasto público presupuestado de Q72,433.7 millones es resultado de restar al techo presupuestario de Q76,989.5 millones las amortizaciones de la deuda pública externa, por valor de Q3,897.3 millones; así como las amortizaciones de la deuda pública interna, por Q658.4 millones. Estas incluyen Q646.0 millones correspondientes a la amortización del costo de la política monetaria.
 - 2 Cabe recordar que este monto fue del 3.0% en 2016.

1.



©UNICEF

1. CONTEXTO DE GUATEMALA

1

CONTEXTO DE GUATEMALA



1.1 BREVE REPASO DEL CONTEXTO SOCIAL

El deterioro de las condiciones de vida de la población guatemalteca sigue siendo una realidad compleja de matizar cuando se busca hacer el trazo del panorama social del país. En 2016 se conmemoraron veinte años de la suscripción de los *Acuerdos de Paz*. No obstante, el reto de avanzar en el disfrute de un nivel de bienestar que garantice el goce de derechos, así como la ampliación de capacidades, sigue pareciendo un camino

cuesta arriba, con una pendiente que parece inclinarse de forma aguda.

Hoy, más que nunca, es imprescindible rescatar el espíritu preconizado por los *Acuerdos de Paz*, ese que hace eco a un desarrollo participativo y orientado al bien común. Esto implica la materialización de una provisión de bienes públicos de calidad y con cobertura universal, con miras a atajar la exclusión y las posibilidades, todavía restringidas, de lograr mejoras significativas en la construcción del desarrollo humano.

Los Acuerdos de Paz y la necesidad de seguir avanzando hacia una paz firme y duradera en Guatemala

Rememorar el contenido de los *Acuerdos de Paz* sigue siendo indispensable para reivindicar que sus postulados permanecen vigentes y constituyen un pilar sólido para el avance del país.

«Los acuerdos de paz expresan consensos de carácter nacional. Han sido avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes.

El reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una nación de unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe. El respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos, es la base de una nueva convivencia que refleja la diversidad de su nación.

La paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para atender las demandas sociales de la población.

Es fundamental para lograr la justicia social y el crecimiento económico la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores de la sociedad. Corresponde al Estado ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos. Para ello el Estado requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social».

Acuerdo de Paz Firme y Duradera
Guatemala, 29 de diciembre de 1996

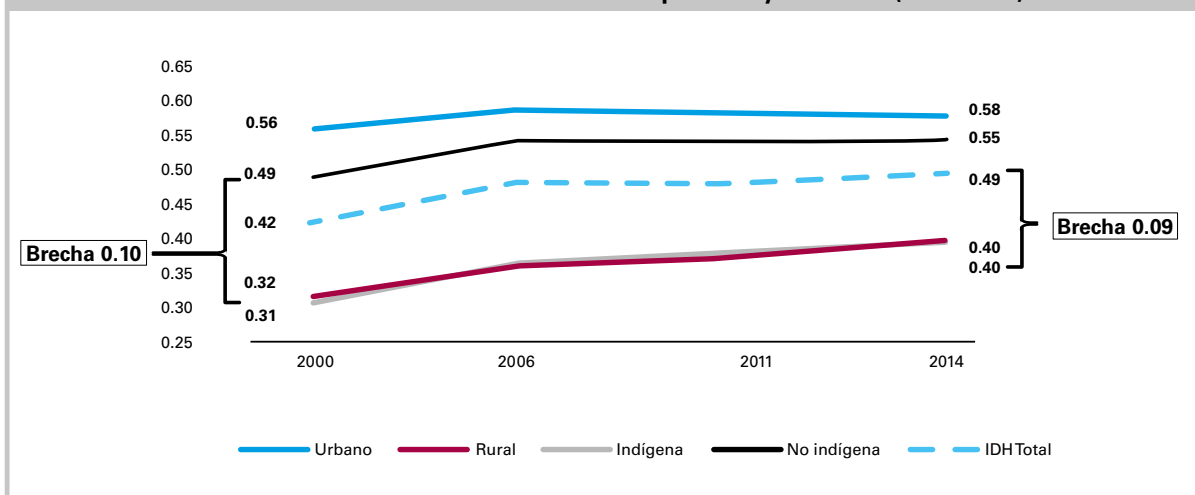
Fuente: Icefi/Unicef, con base en Sepaz (1996).

Al respecto, aun cuando se observan leves mejoras en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los últimos 15 años —pues el índice pasó de 0.42, en 2000, a 0.49, en 2014—, las brechas entre diversos grupos de población siguen siendo reveladoras y permanecen casi intactas (PNUD, 2016). De conformidad con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se observa algún avance en el primer quinquenio del siglo XXI que puede ser asociado con «[...] el comportamiento de muchos de los indicadores de bienestar del país, evidenciando el impacto de las políticas que propiciaron el cese del conflicto y los Acuerdos de Paz (AP), pero que

no lograron hacerse sostenidos en el tiempo» (PNUD, 2016: 17). De tal cuenta, aun cuando el estrato bajo logró un 20.0% de incremento en el IDH, en contraste con la mejora del 9.0% del estrato alto, la brecha entre ambos sigue permaneciendo casi inalterada (de 0.55 puntos pasó a 0.56). Cabe indicar que la brecha de la población indígena, rural y del estrato bajo, con respecto al índice nacional, permanece prácticamente invariable, lo que permite inferir que las causas estructurales de la exclusión y la miseria siguen latentes, con el riesgo de profundizarse y comprometer aún más el presente y el futuro del país.

Gráfica 1

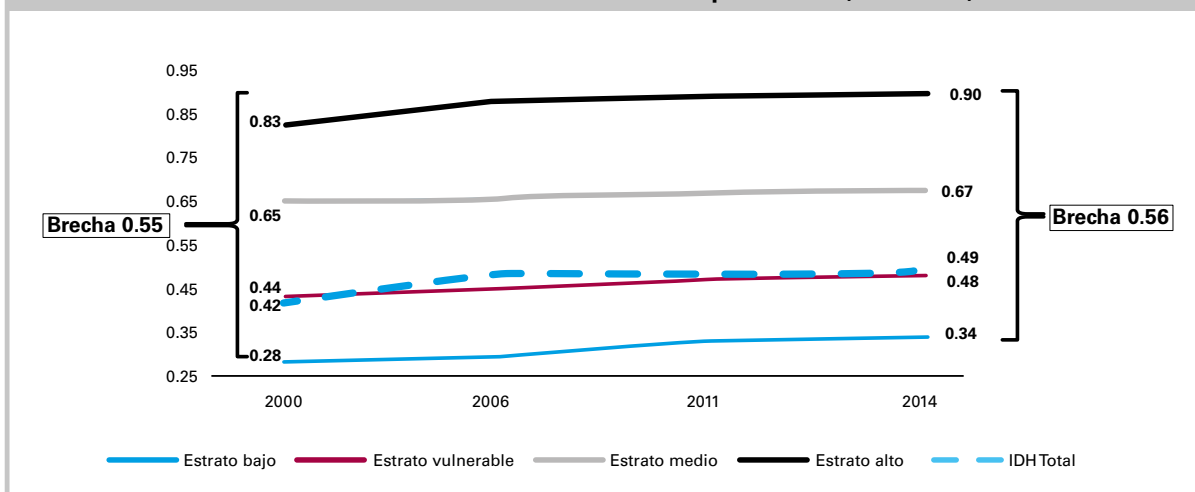
Guatemala: Índice de Desarrollo Humano por área y etnicidad (2000-2014)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en PNUD (2016).

Gráfica 2

Guatemala: Índice de Desarrollo Humano por estrato (2000-2014)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en PNUD (2016).

En este contexto, los efectos que sufren la niñez y la adolescencia no pueden pasar inadvertidos, pues las carencias que se experimentan en estas etapas del ciclo de vida tienen efectos de largo plazo sobre el desarrollo físico, material y emocional. Con esta preocupación, Icefi y Unicef realizaron en 2016 un estudio para estimar la pobreza multidimensional infantil y adolescente, el cual buscó ir más allá de las mediciones tradicionales que se basan en el ingreso o el consumo para reflejar las privaciones que aquejan a este grupo etario, tal es el caso de un deficiente acceso a servicios de educación y salud. Al respecto, pudo establecerse que el 54.8% de los hogares en los que habitaron miembros menores de 18 años durante 2014 vivía en situación de pobreza no solo monetaria, sino que también y de forma simultánea, en situación de privación en al menos dos dimensiones de derechos. Pero lo más alarmante resultó ser que «[...] la pobreza multidimensional extrema o “pobreza profunda” se incrementó en más de cuatro puntos porcentuales, al pasar de un 16.3%, en 2006, al 20.5%, en 2014» (Icefi/Unicef, 2016). Esto hace alusión a niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de tres o más derechos fundamentales.

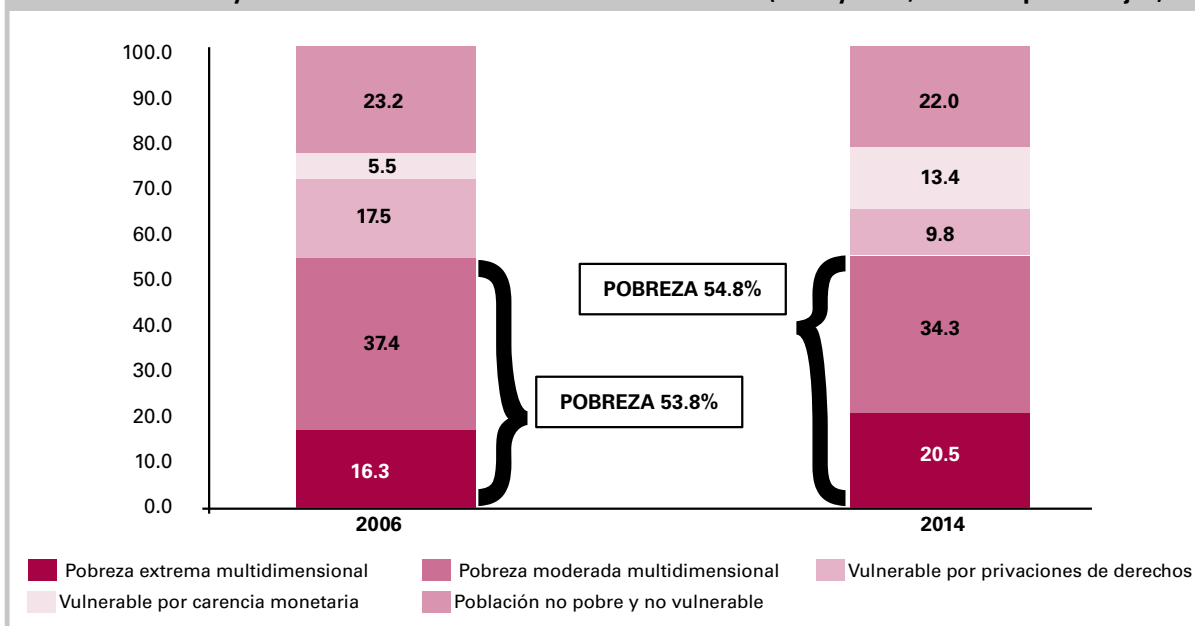
Una de las consecuencias más visibles e indeseables de esta situación se verifica

en el aumento del fenómeno migratorio en Centroamérica, el cual ha propiciado que 18,913 niños, niñas y adolescentes sin acompañamiento hayan sido aprehendidos en la frontera sur de los Estados Unidos de octubre de 2015 a noviembre de 2016, lo que significa un incremento del 39.0% con respecto al año anterior. Por su parte, con cifras a diciembre de 2016, la Secretaría de Gobernación de México (Segob) reportó un total de 8,764 menores no acompañados aprehendidos provenientes de Guatemala, 91.0% de ellos estaba comprendido entre los 12 y los 17 años de edad (Segob, 2017). De acuerdo con entrevistas realizadas por Unicef con niños y niñas migrantes, sus principales motivos para tomar esta decisión fueron: a) la búsqueda de reunificación familiar; b) la situación económica; c) la necesidad de huir de la violencia; y, d) el imaginario social de la migración a Estados Unidos, que supone un mejor nivel de vida (Unicef *et al.*, 2014).

Desde una perspectiva intergeneracional, el bienestar de la niñez y la adolescencia está íntimamente ligado con el de sus hogares y comunidades; por ende, el acceso a un trabajo decente, de los padres de familia y hermanos mayores de 18 años, es una condición *sine qua non* para procurar una vida digna. No obstante, de conformidad con datos de la *Encuesta nacional de empleo e ingresos de*

Gráfica 3

Pobreza infantil y adolescente multidimensional en Guatemala (2006 y 2014, cifras en porcentajes)



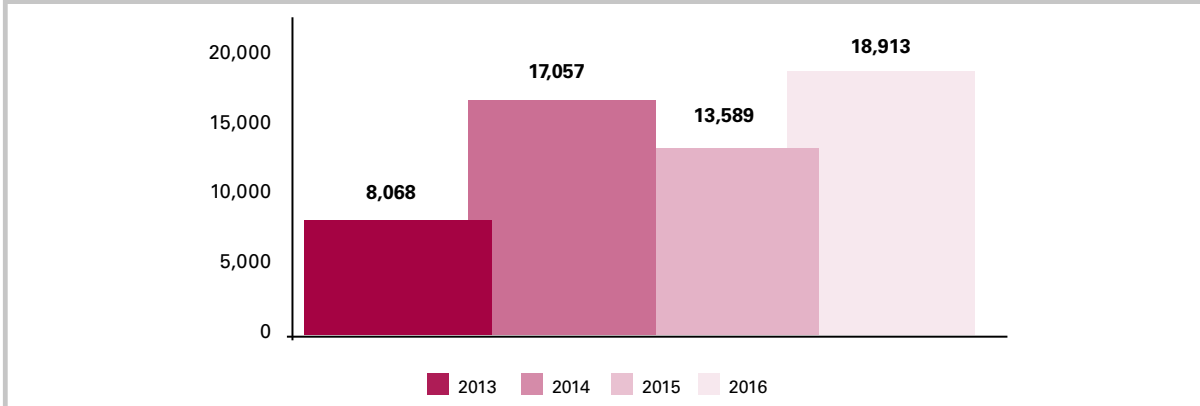
Fuente: Icefi/Unicef, con base en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi 2008/2009*.

2016 (ENEI 1-2016), el 69.8% de la población ocupada a nivel nacional se emplea en el sector informal, y es el área rural la que menos brinda oportunidades de acceso a empleos formales (80.0% del empleo rural es informal). A esta precariedad se añade que el salario mínimo, a precios constantes y corrientes, no permite cubrir la canasta básica alimentaria³ y,

en consecuencia, es insuficiente para adquirir otros bienes esenciales representados en la canasta básica vital⁴ (INE, 2017; Mintrab, 2016). Esta situación ralentiza las oportunidades para salir de la pobreza, pues es difícil, incluso, asegurar el consumo de alimentos en la cantidad suficiente para llenar los requerimientos nutricionales de un hogar.

Gráfica 4

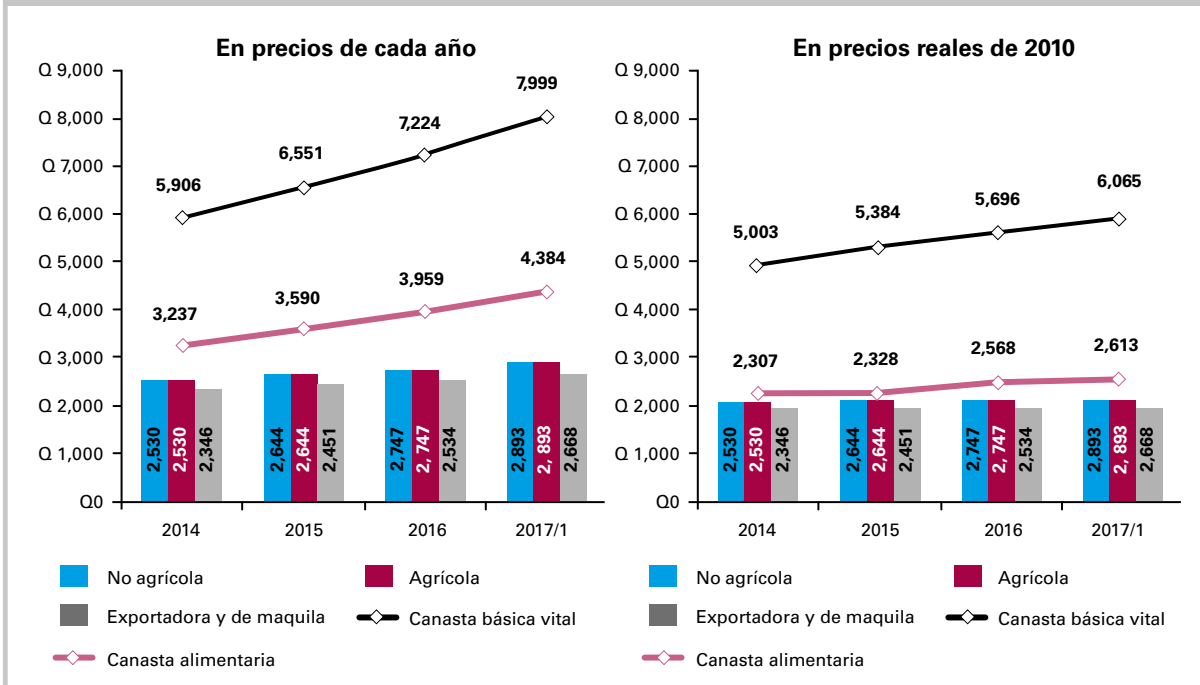
Niños, niñas y adolescentes no acompañados apprehendidos en la frontera sur de los Estados Unidos (año fiscal norteamericano 2013-2016)



Fuente: Icefi/Unicef, con datos obtenidos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos de América.

Gráfica 5

Guatemala: Salario mínimo por actividad económica y costo de la canasta alimentaria y canasta básica vital (2014-2017)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab, 2016) e Instituto Nacional de Estadística (INE, 2017).

Nota: 1/ En 2016, el costo de la canasta alimentaria y básica vital se estima a partir de la inflación en los últimos seis años. La estimación de inflación para 2017 es la meta propuesta por el Banguat (4.0%).

3 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.

4 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.

Por esta razón, una discusión propositiva sobre la matriz productiva que permita trazar una senda para asegurar crecimiento económico de largo plazo, en condiciones de sostenibilidad, sigue siendo una tarea pendiente, especialmente porque las actividades más pujantes de la economía en los últimos quince años han estado vinculadas con el sector de servicios, tal es el caso del transporte, almacenamiento, comunicaciones e intermediación financiera, entre otros (Banguat, 2016). En sentido opuesto, la agricultura, ganadería y silvicultura sigue siendo la actividad que absorbe la mayor cantidad de fuerza de trabajo (28.8% del empleo generado), cuando su participación en la actividad económica se ha mantenido constreñida y con tasas de crecimiento poco dinámicas. Por ejemplo, para 2017 se espera un crecimiento del 3.2% en dicho sector, en contraste con el de intermediación financiera, para el que se prevé un crecimiento del 8.6% (Banguat, 2016).

Esta discusión tiene como corolario que la participación de la remuneración de los asalariados en la composición del PIB muestra una tendencia descendente, situación que aplica al ingreso mixto a partir de 2009.⁵ Por

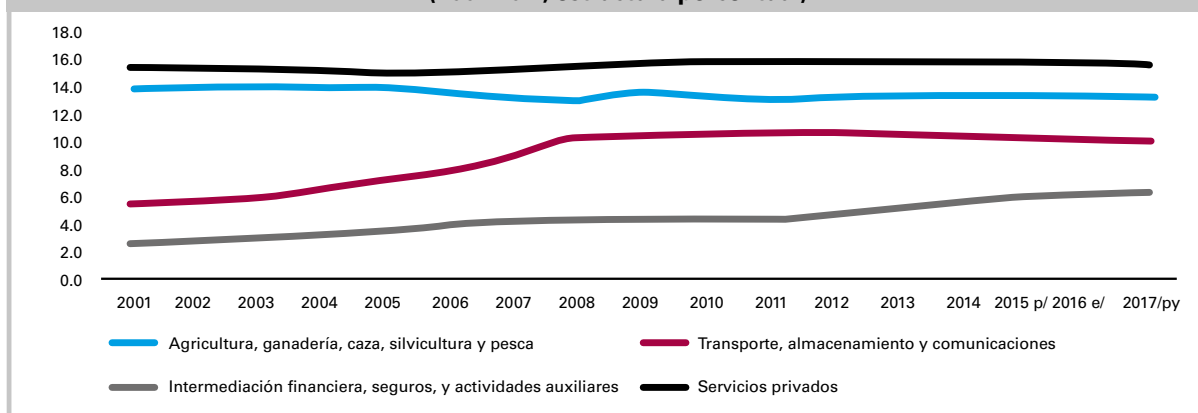
el contrario, el excedente de explotación muestra una participación ascendente, con tasas de crecimiento mucho más dinámicas que las presentadas por las remuneraciones y el ingreso mixto. Esto solamente evidencia que los hogares tienden a pauperizarse, lo que dificulta el cierre de brechas en desarrollo humano.

1.1.1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Estrategia de articulación con el Plan y la Política nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032

Ante este panorama, la discusión de una nueva agenda de desarrollo resulta en extremo oportuna y su abordaje de especial urgencia. Según la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) «[...] son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad» (PNUD, 2015). Los ODS están conformados por 17 objetivos y 169 metas que fueron discutidos con base en los logros de los Objetivos de

Gráfica 6

Guatemala: Producto interno bruto real medido por el origen de la producción (2001-2017, estructura porcentual)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos obtenidos del Banco de Guatemala (Banguat, 2016).

Nota: ^{p/} Cifras preliminares, ^{e/} cifras estimadas, ^{py/} cifras proyectadas.

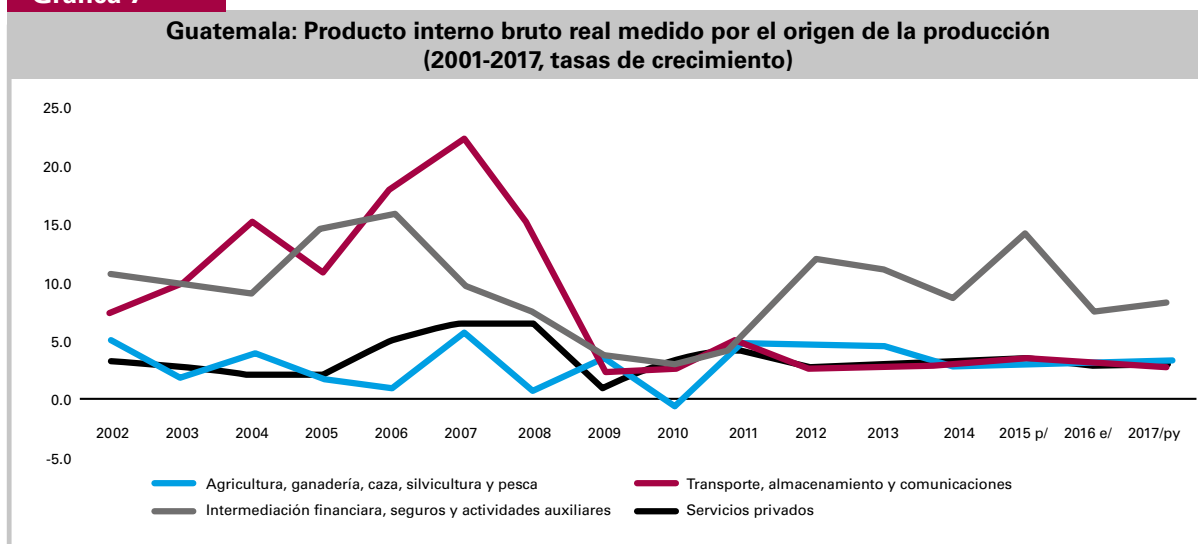
5 De acuerdo con el *Manual del Sistema de Cuentas Nacionales 1993*, «[...] el excedente derivado de las actividades productivas de una empresa no constituida en sociedad perteneciente a un hogar representa, generalmente, una combinación de dos clases muy diferentes de ingreso, motivo por el que se denomina "ingreso mixto", en lugar de "excedente de explotación" (excepto para el excedente derivado de la producción por cuenta propia de servicios de vivienda). La diferencia entre el rendimiento de la actividad empresarial y la remuneración por el trabajo realizado puede variar enormemente según los diferentes tipos de empresas no constituidas en sociedades propiedad de los hogares y puede resultar muy difícil en muchos casos establecer una separación clara entre ambos, incluso en el plano puramente conceptual». Por otra parte, dicho manual hace la siguiente aclaración: «Por lo tanto, el ingreso mixto contiene un componente desconocido, relativo a la remuneración del trabajo realizado por el titular de la empresa o por otros miembros del mismo hogar, junto con el excedente generado por la producción. El componente remuneración puede ser predominante en algunos casos» (BM *et al.*, 1993).

Desarrollo del Milenio (ODM), por lo que incluyen nuevas esferas, en un espíritu por buscar colaboración y pragmatismo para elegir las mejores opciones y procurar una vida sostenible para las futuras generaciones (PNUD, 2015).⁶ El abordaje de esta agenda requiere una reflexión sobre el cumplimiento de los ODM alcanzado por Guatemala, pues la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) estableció que «[...] de los indicadores que tuvieron una meta definida para 2015 (24 de los 66 reportados

por el país), solamente el 25 por ciento ha cumplido con el logro de la meta, otro 12.5 por ciento estuvo muy cerca de cumplirla, mientras que el resto (62.5 por ciento) estuvo muy lejos de cumplirla» (Segeplán, 2015: 31).

En línea con la adopción de los ODS para Guatemala, el Gobierno estableció en septiembre de 2016 la *Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*.

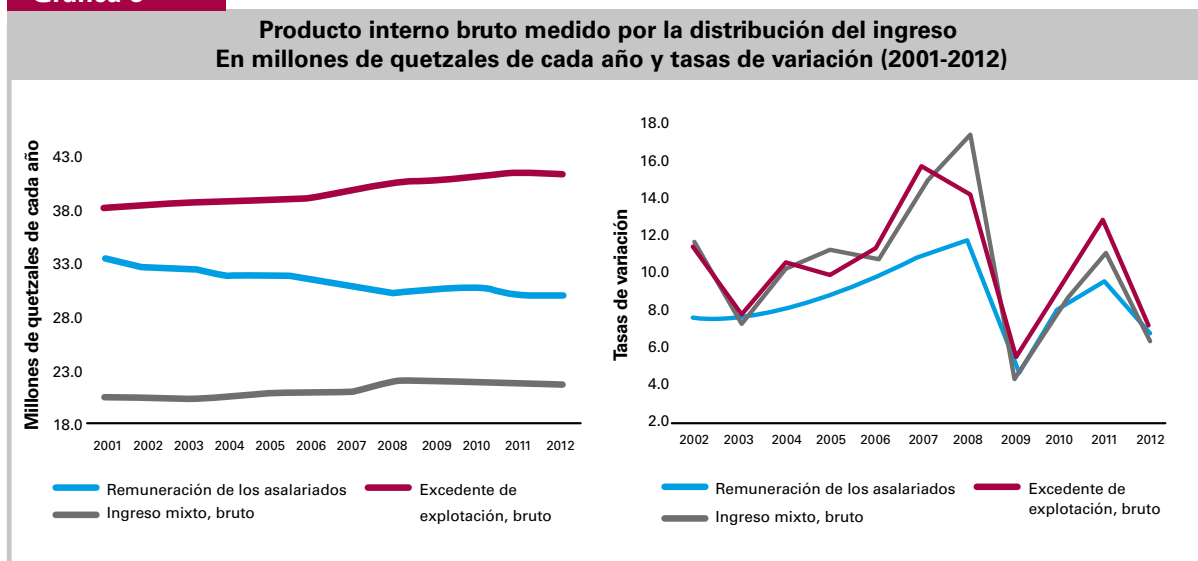
Gráfica 7



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos obtenidos del Banco de Guatemala (Banguat, 2016).

Nota: ^{p/} Cifras preliminares, ^{e/} cifras estimadas, ^{py/} cifras proyectadas.

Gráfica 8



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos obtenidos del Banguat (2016).

⁶ Entre los objetivos que se incluyen se encuentra el cambio climático, la desigualdad económica, la paz y la justicia, el consumo sostenible y la innovación, entre otras prioridades.

Para lograr el seguimiento correcto, el Gobierno reconoce que el compromiso nacional deberá articularse con las prioridades contenidas en el plan de desarrollo, el marco de políticas públicas, los procesos de planificación y el presupuesto público (Segeplán & Conadur, 2016). En consecuencia, se ha propuesto una ruta de trabajo que implica la implementación de un programa de difusión de la agenda de ODS, para que todos los actores de la sociedad civil y del sector público conozcan su contenido, se apropien y contribuyan activamente con su seguimiento (Segeplán & Conadur, 2016: 25). La validación del proceso metodológico de priorización estará a cargo de la Comisión de Alineación, Seguimiento y Evaluación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur).

Pese al esfuerzo que plantea esta adaptación y de conformidad con el panorama social descrito, es preciso recalcar que el reto es amplio, especialmente en materia de fortalecimiento institucional e implementación de sistemas de información, así como de alineación de esfuerzos por parte de todos los sectores políticos, económicos y sociales. El reto consiste en implementar nuevas estrategias que permitan una gestión estatal más eficiente y transparente, en aras del desarrollo humano del país.

1.2 CONTEXTO ECONÓMICO

El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé para 2017 un crecimiento mundial cercano al 3.4%, mayor en 0.3 puntos porcentuales al estimado para 2016 (FMI, 2017: 8). Este incremento se basa en las expectativas sobre el impulso que la actividad económica tendrá en los mercados emergentes y las economías en vías de desarrollo, con la notable excepción de México, Brasil e India. Para las economías avanzadas se ha estimado un crecimiento de aproximadamente un 1.9% para 2017.

Esta mejora tiene como principal motor la disminución de inventarios, la recuperación de la actividad manufacturera en las economías avanzadas, y la probable implementación de políticas de estímulo por parte de los Estados Unidos y China.⁷ No obstante, estos pronósticos se ven amenazados por el

posible retorno a medidas proteccionistas, la contracción en el crédito mundial, el incremento en el precio del petróleo, mayores tensiones geopolíticas, la imprevisibilidad de las políticas económicas del próximo gobierno de los Estados Unidos, y la posibilidad de una desaceleración económica por parte de China, como consecuencia de una mayor restricción presupuestaria de las empresas estatales.

El crecimiento estimado para América Latina en 2017 es del 1.2%, cifra que supera el crecimiento negativo registrado en 2016; sin embargo, las previsiones de 2017 se han revisado a la baja con respecto a las del segundo semestre de 2016 (FMI, 2017: 8). Por una parte, se estima que la recuperación de las economías de Argentina y Brasil vaya a un paso más lento que el esperado. Por la otra, México —la segunda economía más grande de la región— enfrenta una creciente incertidumbre por la toma de posesión del nuevo gobierno de los Estados Unidos. Asimismo, es también importante la posibilidad de que en 2017 se registre un mayor deterioro en las condiciones políticas y económicas de Venezuela. A pesar de esto, se espera que las economías de la región con vínculos más fuertes con los Estados Unidos —pero menos expuestas a cambios en regulaciones migratorias y comerciales registrados en este país— experimenten un mejor desempeño que aquellas con alta dependencia del precio internacional de las materias primas (OCDE, Cepal *et al.*, 2016).

Según datos del FMI, en 2017 el crecimiento de Centroamérica se situará en un 4.03%, lo que representa un incremento de 0.13 puntos en comparación con 2016, aunque menor en 0.07 puntos al registrado en 2015 (FMI, 2017). Previsiones de un mayor crecimiento en Panamá, Nicaragua y Costa Rica lideran la leve mejora prevista para 2016. En adición, otros aspectos potenciadores podrían ser las relativamente bajas tasas de inflación, el aumento del crédito privado, el crecimiento del sector turístico y un mayor dinamismo en la demanda interna, expresada en el consumo y la inversión. En lo que respecta al sector externo, cabe indicar que la cuenta corriente y la balanza comercial de los países del área centroamericana han registrado mejoras en los últimos años, en buena medida por la reducción en el precio del petróleo y por

⁷ Se espera que este año se implementen políticas de estímulo fiscal en los Estados Unidos y que en China se ponga en marcha una expansión de la inversión pública.

Tabla 1

Proyecciones de crecimiento económico			
Región/país	2015^{/a}	2016^{/a}	2017^{/b}
Mundial	3.2	3.1	3.4
Economías avanzadas	2.1	1.6	1.9
EE. UU.	2.6	1.6	2.3
Zona del euro	2.0	1.7	1.6
Japón	1.2	0.9	0.8
Economías emergentes y economías en desarrollo	4.1	4.1	4.5
América Latina y el Caribe	0.1	-0.7	1.2
Centroamérica^{/c}	4.10	3.91	4.03

Fuente: Icefi/Unicef, con base en World Economic Outlook (2017).

Nota: ^{/a} Estimaciones del FMI; ^{/b} proyecciones; ^{/c} promedio simple usando proyecciones del FMI (2016).

crecientes flujos de remesas familiares. No obstante, esta perspectiva enfrenta un panorama de incertidumbre para 2017, ante un probable incremento en el precio del crudo y cambios en la política migratoria de los Estados Unidos.

De tal cuenta, existen riesgos que deben ser medidos por su posible impacto en las economías de Centroamérica. Por una parte, la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas (sobre todo agrícolas), en conjunto con incrementos en el precio del petróleo, puede deteriorar la posición externa de las economías del área. Al igual que en años anteriores, el cambio climático es también un riesgo importante. Según el LI Foro del Clima de América Central y el VI Foro del Clima de Mesoamérica (USAID-Progresan-SICA & Amexid, 2016), la temperatura del océano Pacífico ecuatorial se podría mantener más baja de lo normal, por lo que existe una probabilidad del 63.0% de que el fenómeno de «La Niña» aparezca en el corredor central de la región entre diciembre de 2016 y marzo de 2017. Esto implica que la franja central de Centroamérica podría experimentar precipitaciones pluviales arriba de lo normal. Si este pronóstico se mantiene habría un impacto negativo en los ciclos de producción agrícola y se registrarían repercusiones en

la infraestructura económica. No obstante, se prevé que la mayor parte de la región mantenga condiciones meteorológicas «normales» para la estación. Por otro lado, la posibilidad de un ajuste más acentuado de la política monetaria de los Estados Unidos podría implicar un incremento de las tasas internacionales de interés, con el consecuente encarecimiento del crédito internacional, lo que impone presiones extras a países con altos niveles de endeudamiento con respecto al PIB (tal es el caso de El Salvador).

Los riesgos económicos derivados de las posibles medidas migratorias y comerciales que el recién investido gobierno de los Estados Unidos pudiese aplicar merecen un análisis aparte. Hasta el momento, las políticas migratorias delineadas incluyen: a) acelerar la deportación de inmigrantes con antecedentes penales;⁸ b) el posible establecimiento de controles estrictos para la contratación de mano de obra extranjera;⁹ y, c) el posible establecimiento de controles estrictos para el envío de transferencias monetarias al exterior¹⁰ (Trump, D., 2016).

Políticas migratorias de este tipo¹¹ tendrían como efecto el incremento de la tasa de desempleo hispano (la cual se ubicó en 5.8% en el primer trimestre de 2016), lo que se traduciría

8 Esto podría incluir la deportación de personas con antecedentes de delitos menores —como infracciones de tránsito—, lo que marca una diferencia importante con la acción ejecutiva promulgada a finales de 2014 por el gobierno saliente, en la cual se establecía como prioridad la deportación de inmigrantes ilegales sospechosos de estar involucrados en actos de terrorismo, miembros de pandillas y criminales violentos.

9 Es probable que esta política se encamine a desincentivar a personas con visas temporales de trabajo (H-1B).

10 Esta política estaba delineada como una de las opciones consideradas por el —en su momento— candidato a la Presidencia de los Estados Unidos para presionar al Gobierno mexicano con el fin de que pague la posible construcción de un muro en la frontera entre ambos países.

11 A estas políticas hay que añadir la incertidumbre sobre la posible extensión del Estatus de Protección Temporal (Temporary Protected Status, TPS, por sus siglas en inglés) para El Salvador, Honduras y Nicaragua. Desde finales de la década de los 90, este programa —cuya última extensión vence en 2018— ha provisto de cobertura legal temporal (las personas cubiertas por este programa no pueden ser deportadas, pueden obtener un permiso temporal de trabajo y pueden ser autorizadas para viajar a su país de nacimiento) a un estimado de 254,550 centroamericanos que cumplen con los requisitos establecidos por el Gobierno de los Estados Unidos (Argueta, 2017).

en una reducción de los flujos de remesas hacia el triángulo norte de Centroamérica. Con base en estadísticas provistas por el Banco Mundial (2017), puede constatarse que este impacto no es menor, sobre todo si se considera que en 2015 las remesas representaron, en promedio, el 14.9% del PIB de estos países —lo que supera incluso los flujos netos de inversión extranjera directa—. Las remesas son recibidas por un 5.0% de los hogares hondureños, un 9.0% de los hogares guatemaltecos y un 20.0% de los hogares salvadoreños. En este último país, las remesas representaron en 2014, en promedio, un 10.0% del ingreso total y el 40.0% del ingreso de los hogares más pobres.¹² Por consiguiente, una reducción en el flujo de remesas impactaría de forma importante a los países del triángulo norte, sobre todo a los hogares en la base de la distribución del ingreso, los cuales suelen enfrentar condiciones de mayor vulnerabilidad y exclusión.

En el plano comercial, las políticas delineadas por el nuevo gobierno de los Estados Unidos apuntan a incrementar el proteccionismo, lo que incluye una revisión del *North American Free Trade Agreement* (NAFTA, por sus siglas en inglés). Esto constituye un riesgo potencial para la región, considerando que, al segundo trimestre de 2016, los Estados Unidos concentraban el 48.5% de las exportaciones extra regionales de Centroamérica (Sieca, 2016). Aunque el superávit global del comercio entre la región y los Estados Unidos beneficia a este último país ciertas partidas superavitarias para la región —relacionadas con bienes agrícolas y textiles— pueden ser objeto de revisión por parte del país del norte. Por lo tanto, la revisión del NAFTA podría acarrear una revisión del *Central American Free Trade Agreement* (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), lo que se traduciría en una mayor incertidumbre para los exportadores de la región que se han beneficiado de las desgravaciones arancelarias. Asimismo, este tipo de política puede desincentivar la inversión extranjera directa de los Estados Unidos en la región.

Con respecto a la desigualdad de la riqueza y el ingreso, resalta que este haya sido un tema central en la reciente reunión del Foro Económico Mundial (FEM) de 2017, en la cual se

reconoció que el crecimiento económico, por sí solo, no mejorará la distribución del ingreso. Es de subrayar que se hizo énfasis en que es necesario construir mecanismos sociales para generar solidaridad entre los individuos que se sitúan al tope de la distribución del ingreso y aquellos que se encuentran en la base (FEM, 2017). En la misma vía, Oxfam publicó un informe que concluye que las ocho personas más ricas del mundo acumulan tanta riqueza como la mitad más pobre, es decir, la misma riqueza que 3,600 millones de personas (Oxfam, 2017). De aquí que internacionalmente se reconozca la necesidad de atajar esta creciente desigualdad.

En Centroamérica, la desigualdad de ingresos —medida por el coeficiente de Gini— se ha reducido en la última década. Sin embargo, hay que mencionar que esta medición, basada en encuestas de hogares, tiene al menos tres limitaciones importantes: a) tiende a subrepresentar a los hogares de mayores ingresos; b) puede existir una subrepresentación de los ingresos de capital; c) no mide la acumulación de activos. Al respecto, datos provistos por la compañía Wealth-X muestran que el número de multimillonarios de la región ha crecido.¹³ Por ejemplo, de 2013 a 2015 la cantidad de multimillonarios se incrementó en un 14.1%, al pasar de 1,025 a 1,170. Si se toma como referencia el crecimiento promedio de la riqueza de los multimillonarios del istmo entre 2012 y 2015, se tendría que la cantidad de riqueza acumulada por estos rondaría el 70.0% del PIB total de la región en 2016, lo que implica un incremento de 3 puntos porcentuales en comparación con 2012 (Wealth-X, 2013 y 2016; FMI, 2016). Es importante recordar que la evidencia empírica señala que los altos niveles de desigualdad pueden resultar en un crecimiento económico bajo e insostenible (Ostry *et al.*, 2014).

En lo que respecta a Guatemala, las proyecciones del Banguat muestran que en 2016 el crecimiento se encontrará entre el 3.1 y el 3.7%; este rango incluye las tasas estimadas por el FMI (3.5%) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (3.3%). Este desempeño, menor al registrado en 2015 (4.1%), se explica por una reducción en la demanda externa (variación negativa de las exportaciones del 4.0% entre 2015 y 2016)

¹² Con base en cálculos de las encuestas de hogares de los países seleccionados.

¹³ Los multimillonarios se definen como aquellos que poseen activos netos de USD30 millones o más.

y una reducción del gasto público, la cual se acentuó en el tercero y cuarto trimestre de 2016. Para 2017, el FMI estima un leve repunte del crecimiento (3.7%), mientras que la Cepal proyecta un estancamiento del 3.3%. La inflación interanual a diciembre de 2016 se ubicó en 4.2%, mientras que la meta del Banguat es del 4.0% +/- 1 punto porcentual; sin embargo, es preocupante que la variación interanual del índice de precios al consumidor de alimentos y bebidas no alcohólicas se haya ubicado en 9.2% (la mayor variación de todas las divisiones de gasto), ya que son los hogares más pobres los que destinan una mayor proporción de su gasto a este grupo, lo que podría indicar que la inflación experimentada por ellos ha sido mayor al 4.2%.

1.3 CONTEXTO POLÍTICO

1.3.1 Antecedentes: Una antesala al año 2017 que se caracterizó por la reorganización y contraataques de las mafias de la corrupción y la pérdida del apoyo ciudadano al presidente Morales

Los eventos extraordinarios acaecidos desde abril de 2015 —momento en que estalló el escándalo por el caso «La Línea»,¹⁴ y en el que parecía surgir un fuerte movimiento ciudadano contra la corrupción— al parecer marcaron solo el principio de una batalla prolongada e incierta. En un bando se puede identificar al Ministerio Público (MP) y a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), entidades que cuentan con un fuerte respaldo ciudadano. Por el otro, se distingue un bando con personas y estructuras que se benefician de la corrupción y la impunidad, el cual lidera expresiones ilícitas de poder económico y político que han estado históricamente arraigadas en la sociedad guatemalteca, en muchos casos, con vínculos con el crimen organizado. Este sector se ha representado en el ideario popular actual como la «vieja política».¹⁵

El proceso electoral de 2015 fue un espacio en el que parte de la ciudadanía expresó a través del voto sus anhelos y esperanzas por el cambio. Fue así como la mayoría de votantes rechazó a los políticos tradicionales y el 25 de octubre en el balotaje fue elegido Jimmy Morales como presidente de la República, al ser percibido como ajeno a la «vieja política». En dicho convencimiento influyó un eslogan de campaña, hábil y efectivo, para ganar la elección presidencial: «ni corrupto, ni ladrón». Esta oferta electoral, simple y directa, impactó en el centro de las mentes y los corazones de las y los ciudadanos guatemaltecos.

Para el entonces recién electo presidente Morales esto significó gozar de abundante apoyo popular, lo cual constituyó un formidable capital político previo al cambio de gobierno. Pero, por otro lado, también constituía un desafío nuevo y de considerable magnitud para cualquier estándar guatemalteco, ya que enfrentaría a una ciudadanía activa con demandas muy exigentes en materia de transparencia y probidad, gracias a las expectativas excepcionalmente altas que logró su oferta electoral. Y con ello, una intolerancia también extraordinaria a cualquier acto de corrupción o anomalía que amenazara con defraudar a su entusiasta grupo de electores.

La gestión del nuevo gobierno arrancó formalmente el 14 de enero de 2016 con lamentables tropiezos y demostraciones de desconocimiento e impericia en la gestión pública. La integración del gabinete de gobierno estuvo marcada por la opacidad y secretos innecesarios, improvisación y precariedad política, lo que no tardó en generar desgaste: a solo dos semanas de haber asumido la Presidencia, Morales se vio obligado a destituir a la recién nombrada ministra de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, ya que causó escándalo público el hecho de que, además de evidentes conflictos de interés por haberse dedicado al litigio a favor de contratistas y en contra de la institución a la que se disponía dirigir, la funcionaria había sido bloqueada en el sistema de adquisiciones

¹⁴ Así se denominó a la estructura delictiva dedicada a la defraudación aduanera. El escándalo que este caso desató, alcanzó su clímax con multitudinarias manifestaciones y la renuncia del entonces presidente, Otto Pérez Molina, y la vicepresidenta, Roxana Baldetti. A este caso se han sumado decenas más, incluyendo las capturas y procesamiento penal de funcionarios de gobierno y de varias entidades descentralizadas y autónomas, lo que incluye alcaldes y miembros de corporaciones municipales, la totalidad de miembros de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), militares, diputados, jueces, abogados, empresarios, políticos, financistas de campañas electorales, etc.

¹⁵ Expresión coloquial que hace alusión al anhelo de que el incipiente movimiento ciudadano de 2015 abriera la puerta en Guatemala a una nueva forma de hacer política, privilegiando la honestidad y la transparencia.

estatales como sanción administrativa por adeudos tributarios, y con ello sucedía que la principal encargada de los contratos de obra pública estaba inhabilitada en el sistema de contrataciones públicas.

Pero, además de continuar practicando la «vieja política», la expansión del bloque legislativo de FCN-Nación causó escándalo y enojo ciudadano ya que entre los diputados tráfugas que este partido incorporó se encuentran algunos de los más cuestionados miembros del PP y el partido Líder, sobre quienes pesan serias acusaciones de corrupción y otros delitos, lo cual constituye una contradicción flagrante a la oferta electoral explícita del presidente Morales de no aceptar diputados tráfugas en el partido oficial.¹⁶ Como agravante, las acusaciones también recayeron en los miembros originales del partido oficial, agudizando la pérdida rápida de credibilidad.

Al escándalo ocasionado por la incorporación de diputados tráfugas se sumó el problema que se originó en octubre y noviembre de 2015, cuando la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) del Congreso de la República invitó al equipo de transición del presidente electo a participar en la discusión del presupuesto para 2016. Sin embargo, este equipo de transición demostró poco interés en el que sería el primer presupuesto que la nueva administración ejecutaría,¹⁷ e incluso solicitó un recorte presupuestario, propuesta que fue rápidamente aprovechada por las fuerzas políticas que controlaban entonces la CFPM y que habían sido derrotadas en la contienda electoral.¹⁸

Durante el primer mes de gestión del nuevo gobierno se hizo evidente que las propuestas del equipo de transición del presidente Morales, y que la CFPM incorporó al presupuesto, carecían de sustento técnico y que en realidad constituían errores (tal es el caso de la alteración de algunas fuentes de financiamiento). Esto generó que algunas partidas presupuestarias importantes fueran prácticamente inejecutables, lo que obligó al entonces nuevo ministro de Finanzas Públicas a solicitar al Congreso una readecuación del presupuesto de 2016 para subsanar dichas deficiencias.¹⁹

Afortunadamente para el Ejecutivo, la CFPM, controlada en 2016 por la opositora UNE, dispuso, ante las demandas ciudadanas de 2015, adoptar una política de puertas abiertas y transparencia en sus sesiones y acciones. Además, optó por una política de «oposición constructiva» en la cual manifestó que apoyaría las iniciativas provenientes del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), siempre que tuvieran justificación y respaldo técnico y respondieran al principio y precepto constitucional de procurar el bien común. En este contexto inusualmente favorable en la CFPM²⁰ fue que el Minfin logró no solo la aprobación de la citada readecuación presupuestaria,²¹ sino además la de una importante agenda legislativa de interés y relevancia para las finanzas públicas: renegociación de préstamos externos con dificultades para su ejecución;²² reformas a la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria*;²³ reformas a la *Ley de Contrataciones del Estado*²⁴ y, por supuesto, la *Ley del Presupuesto General de*

16 Tal el caso del diputado y secretario general de FCN-Nación, Edgar Justino Ovalle Maldonado, sobre quien pesan acusaciones de haber cometido delitos de lesa humanidad durante los años que fue militar de alta en el Ejército de Guatemala, en el caso Creompaz, y que actualmente litiga su inmunidad, luego de que el MP solicitara retirarle el antejuiicio. Para más detalle, véanse las siguientes notas de prensa:

<http://elperiodico.com.gt/pais/2017/01/20/jueza-levanta-arraigo-de-diputado-oficial-edgar-ovalle/>;

<http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/diputado-edgar-ovalle-queda-sin-arraigo/>;

<https://nomada.gt/la-mano-derecha-de-jimmy-un-oficial-de-operaciones-contrainsurgentes/>;

<http://contrapoder.com.gt/2016/01/06/de-la-selva-de-la-guerra-a-la-jungla-politica/>.

17 Por ejemplo, véase la nota periodística de la edición del 28 de octubre de 2015 del vespertino diario La Hora: <http://lahora.gt/equipo-economico-de-fcn-no-mostro-interes-en-la-exposicion-de-presupuesto/>.

18 Durante 2015, la CFPM fue controlada por diputados pertenecientes a los partidos políticos Líder y PP.

19 Formalmente, la iniciativa de ley número de registro 5023, disponible en línea en: http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_iniciativa.asp?id=5243.

20 Debido a la importancia que para las finanzas públicas y los negocios con el Estado en general tienen las decisiones que se toman en la CFPM, esta comisión de trabajo ha constituido un blanco histórico para la cooptación y la captura de estructuras asociadas con la corrupción y otros ilícitos.

21 *Decreto del Congreso de la República No. 29-2016*, disponible en: http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_decreto.asp?id=13425.

22 Por ejemplo, el Decreto del Congreso de la República No. 34-2016, disponible en línea en: http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_decreto.asp?id=13431.

23 *Decreto del Congreso de la República No. 37-2016*, disponible en línea en: http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_decreto.asp?id=13436.

24 *Decreto del Congreso de la República No. 46-2016*, disponible en línea en: http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_decreto.asp?id=13445.

*Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017.*²⁵

Sin embargo, estos logros en el campo técnico de las finanzas públicas fueron opacados por graves retrocesos y más interrogantes políticos. Al escándalo de la incorporación a FCN-Nación de diputados tráfugas acusados de corrupción —lo cual supone un fortalecimiento de los intereses de la mafia de esta índole en el Legislativo— se sumaron los cuestionamientos a la nueva presidenta de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) por sus vínculos con una magistrada vinculada con casos de corrupción, lo que supone, a la vez, el riesgo de un fortalecimiento de dicha mafia en el Organismo Judicial (OJ) mediante un pacto de impunidad.²⁶

La percepción de un posible pacto de impunidad, con miras a neutralizar los esfuerzos del MP y la Cigic, se agudizó en octubre de 2016. En efecto, luego de la cuestionada elección de la presidenta de la CSJ se produjo la elección de la Junta Directiva del Congreso de la República para 2017, en medio de señalamientos y sospechas, así como de acusaciones de injerencia de parte del Ejecutivo en el proceso. Dicho acto, según la opinión de algunos juristas, podría haber constituido una violación a la Constitución Política de la República.²⁷

El cambio en la Junta Directiva del Congreso de la República evidenció un reacomodo importante en la correlación de fuerzas en el Legislativo. Aun con los numerosos tráfugas, la bancada oficial del FCN-Nación requiere alianzas y acuerdos políticos para lograr la aprobación de leyes a través de una mayoría simple o calificada. El cambio en la

Junta Directiva marcó el rompimiento de los acuerdos políticos entre el oficialismo y la UNE, para dar paso a una alianza entre FCN-Nación y los bloques legislativos TODOS, Movimiento Reformador (MR, integrado principalmente por exmiembros del PP), y Alianza Ciudadana (AC, integrado por miembros de varios partidos, incluyendo exmiembros del Líder).²⁸ Con esta alianza, el Ejecutivo tiene asegurados 83 votos y, con ello, mayoría simple.

El socavamiento del apoyo ciudadano al presidente Jimmy Morales, luego de las sospechas y cuestionamientos que rodearon la elección de la Presidencia de la CSJ y de la Junta Directiva del Congreso de la República, se agudizó por numerosos errores y desencantos. Destacan los vínculos del presidente con exmilitares cuestionados y relacionados con la corrupción e ilícitos; el intento fallido por impulsar en el Congreso una reforma tributaria; haberse quedado dormido frente a las cámaras mientras el ministro de Finanzas explicaba el presupuesto; y el trato brusco y hasta agresivo hacia los periodistas, entre otros. Pero, quizá el escándalo más dañino a la credibilidad del presidente es que su hermano y su hijo mayor estén ligados a un proceso penal y guarden prisión preventiva, acusados por el MP y la Cigic de cometer actos de corrupción en el caso conocido como «Botín Registro de la Propiedad».

Algunos de estos errores podrían considerarse poco graves, o al margen de lo importante de la gestión gubernamental, pero han sido magnificados por la opinión pública debido a los antecedentes de 2015 y la intolerancia a la corrupción resultante de una ciudadanía vigilante. Este desgaste político pareciera demostrar la facilidad con que la ciudadanía

²⁵ *Decreto del Congreso de la República No. 50-2016*, disponible en línea en: http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_decreto.asp?id=13449.

²⁶ En septiembre de 2016, la magistrada Silvia Patricia Valdés Quezada fue electa como presidenta de la CSJ, propuesta por la magistrada Blanca Aída Stalling Dávila, cuyo hijo guarda prisión preventiva desde octubre de 2015 acusado de actos de corrupción en el caso «IGSS-Pisa», y sobre quien pesan acusaciones de intentar desestabilizar al MP e intentar presionar al juez que conoce el caso de su hijo (acción por la cual el MP y la Cigic solicitaron se le retire el derecho de antejuicio). Adicionalmente, la cuñada de esta última, la jueza Marta Sierra de Stalling, se encuentra ligada al proceso judicial del caso «La Línea». Véanse, al respecto, las notas periodísticas siguientes:

<http://lahora.gt/candidata-stalling-fue-electa-presidenta-la-csj/>;
<http://lahora.gt/presiones-juez-presentan-antejuicio-blanca-stalling/>;
<http://lahora.gt/stalling-lastre-la-presidenta-la-csj-silvia-valdes/>.

²⁷ Véase la cobertura periodística siguiente:

<http://lahora.gt/organizaciones-alertan-pacto-impunidad-eleccion-del-congreso/>;
<http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/oscar-chinchilla-es-el-nuevo-presidente-del-congreso>;
<http://lahora.gt/pacto-impunidad-chinchilla-presidira-congreso/>;
<http://lahora.gt/presidente-niega-injerencia-eleccion-nueva-jd-congreso/>.

²⁸ A enero de 2017, la composición del Congreso por bloque legislativo era la siguiente: FCN-Nación, 35 escaños (22.0%); UNE, 32 (20.0%); MR, 20 (13.0%); TODOS, 16 (10.0%); AC, 12 (8.0%); EG, 6 (4.0%); UCN, 6 (4.0%); CREO, 5 (3.0%); Líder, 5 (3.0%); VIVA, 4 (3.0%); PAN, 3 (2.0%); Convergencia, 2 (1.0%); PP, 2 (1.0%); Fuerza, 1 (1.0%); PU, 1 (1.0%); Winaq, 1 (1.0%) y URNG-Maíz, 1 (1.0%), con 6 diputados independientes (4.0%).

que votó por el presidente Morales en las elecciones queda defraudada ante errores incluso menores, en respuesta a las altas expectativas generadas durante la campaña electoral.

Aunque a finales de 2016 el oficialismo logró hacerse de una cuota de poder importante en el Congreso de la República, es un hecho que en el inicio de 2017 el presidente Jimmy Morales, su partido político y su gobierno han perdido capital político de una forma peligrosamente acelerada. Y con ello políticamente se encuentran expuestos al riesgo de que uno de sus errores o escándalos pueda detonar una acción ciudadana similar a la de 2015.

1.3.2 Perspectivas para 2017: La agenda legislativa de interés fiscal transitará en medio de la batalla por derrotar a las mafias de la corrupción

La alianza parlamentaria FCN-Nación-TODOS-MR-AC logró, en noviembre de 2016, el control de la Junta Directiva del Congreso de la República y, en enero de 2017, con el apoyo de los bloques Unión del Cambio Nacional (UCN), Fuerza, Visión con Valores (VIVA) y Compromiso Renovación y Orden (CREO) logró la presidencia de la mayoría de comisiones de trabajo y la designación de representantes en importantes cargos en otras entidades. Estas incluyeron comisiones clave como la CFPM, la Comisión de Economía y Comercio Exterior, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, así como la representación titular y suplente del Congreso en la Junta Monetaria.²⁹

Este proceso de reparto de comisiones ha sido el blanco de críticas y señalamientos suscitados por la opacidad y secretismo con el

que se produjo. Asimismo, la referida alianza creó 16 comisiones extraordinarias, señaladas como innecesarias —o bien creadas para conceder privilegios a los diputados que las presiden—, además de onerosas por las dietas para sus integrantes, cajas chicas y plazas para asesorías y secretarías adicionales. Dicha situación revirtió la supresión de igual número de comisiones extraordinarias que se había logrado en la reforma a la *Ley Orgánica del Organismo Legislativo* aprobada en 2016.³⁰ La percepción con respecto a estas acciones es muy negativa, por considerarlas resabios de la «vieja política».

Esta alianza ofrece al Ejecutivo, por un lado, condiciones muy favorables para la aprobación de su agenda legislativa de interés fiscal, la cual preliminarmente se sabe que podría incluir ampliaciones presupuestarias, la aprobación de créditos de apoyo presupuestario,³¹ medidas relacionadas con la política o la administración tributaria,³² cambios en contratos vinculados con casos de corrupción, o la solución al problema de la Terminal de Contenedores Quetzal. Sin embargo, el origen y contexto en el que se articuló la alianza, y lo demostrado en el proceso de reparto de las comisiones de trabajo ordinarias y la creación de numerosas comisiones extraordinarias, anticipan que la operación de la alianza puede ser una fuente de más desgaste político para el Ejecutivo.

El reacomodo de las fuerzas políticas dentro del Congreso anticipa que las principales decisiones que requerirá la política fiscal en 2017 —especialmente, el trabajo de la CFPM— transitarán en medio del «fuego cruzado» de la batalla entre el bando anticorrupción del MP-Cicig y el bando procorrupción, cuyas mafias parecieran haber recuperado terreno aprovechándose de estructuras enquistadas en los tres poderes del Estado.

29 Otras comisiones importantes no relacionadas con las finanzas públicas, ahora bajo el control de la referida alianza parlamentaria, incluyen: la Comisión de Derechos Humanos, relevante porque en 2017 propondrá la terna de candidatos para elegir al nuevo procurador; las comisiones de salud y de migrantes; y la representación del Congreso en el Registro Nacional de las Personas (Renap) y la Comisión Nacional del Migrante.

30 Véase la nota periodística: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/congresistas-se-reparten-las-comisiones-de-trabajo>.

31 Se tiene conocimiento de gestiones avanzadas para un crédito de USD250 millones con el Banco Mundial (BM), el cual, en enero de 2017, recibió opinión favorable de la Junta Monetaria. También, un préstamo por USD250 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); este último, pendiente de opinión por parte de la Junta Monetaria. Según declaraciones del ministro de Finanzas Públicas, en caso el Congreso de la República apruebe estos créditos, la intención es reemplazar parte del financiamiento con deuda bonificada que está contemplada en el presupuesto vigente de 2017. Véase, al respecto, la siguiente nota periodística: <http://www.prensalibre.com/economia/economia/congreso-lo-espera>.

32 Aunque no se conoce pronunciamiento o propuesta oficial, la prensa ha recogido declaraciones del ministro de Finanzas en este sentido. Véanse, al respecto, las siguientes notas periodísticas: <http://lahora.gt/paquete-completo-reforma-fiscal-seria-presentado-2017/>; <https://emisorasunidas.com/noticias/nacionales/paquete-tributario-podria-regresar-al-congreso-en-2017/>; <http://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados/comunicados-2016/3263-122-ejecutivo-no-promueve-impuesto-para-el-sector-agropecuario>.

2.



©UNICEF

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO

2

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO



2.1 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN FISCAL DE GUATEMALA AL CIERRE DE 2016

El inicio de la gestión del presidente Morales estuvo marcado por una serie de desafíos fiscales que tuvo su origen, en buena medida, en la crisis de la administración tributaria, la cual no permitió disponer de recursos en forma oportuna. Esto provocó una acumulación de obligaciones de gasto provenientes de 2015,³³ así como una escasa disponibilidad de caja para honrar los compromisos contraídos desde enero de 2016. De manera práctica, esto significaba que la posición de liquidez del Gobierno dependía, en ese momento, de los ingresos tributarios derivados del sistema aduanero nacional (que fluirían en forma regular) y de la recaudación ordinaria de impuestos internos (la cual no había sido trasladada todavía por los bancos del sistema), lo que no aseguraba un margen de maniobra suficiente.

Ante esta situación, el Gobierno decidió recurrir al uso de todos los fondos para contratación de deuda que estaban autorizados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de 2016. No obstante, y de forma desafortunada para los funcionarios del Minfin, dicho presupuesto³⁴ establecía como restricción que la colocación de Bonos del Tesoro para el primer semestre tendría como techo un monto equivalente al 50.0% del total autorizado. Por esta razón, las autoridades hacendarias tuvieron la necesidad de impulsar un rápido

cabildeo en el Congreso de la República con el fin de lograr reordenar el presupuesto público, y con ello eliminar la restricción a la utilización de la deuda, lo cual era indispensable en el corto plazo para asegurar un apropiado financiamiento del quehacer público.

Esto provocó una reestructuración en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de 2016, lo que incluyó transferencias a algunas instituciones que demandaban más recursos, tanto por los resultados que la población percibía en forma inmediata (entre ellas el MP y el Organismo Judicial), como por el hecho de que en algunas dependencias la crisis se había acentuado en los últimos meses de 2015, tal es el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

Paralelamente al cabildeo anteriormente descrito, el Gobierno dispuso continuar con la política de austeridad implementada en el ejercicio fiscal 2015, la cual establecía limitaciones a una serie de rubros que se consideraban superfluos. Aunque esta acción parece correcta, pone de manifiesto que los espacios fiscales dispuestos para algunas partidas presupuestarias eran innecesarios, lo que hace posible cuestionar su asignación. En tal sentido, se considera que históricamente las políticas de austeridad han apuntado de forma general a transferir a la población la idea de que se están evitando gastos innecesarios; no obstante, y de manera lamentable, estas parecen no estar destinadas a corregir el problema de fondo que estriba en una pobre planificación y en la carencia efectiva de un sistema de presupuesto por resultados.

³³Datos provenientes del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín) indican que, a diciembre de 2015, el monto devengado que estaba pendiente de pago ascendía a Q908.1 millones.

³⁴ Artículo 37 del Decreto 14-201, *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016*. Véase: <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/presua2016/inicio.htm>.

Por otra parte, el Minfin apuntó a la inmediata necesidad de reestructurar la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), cuya efectividad y capacidad recaudatoria se deterioraron significativamente en los últimos años. Las nuevas autoridades de la SAT, con una dinámica fuertemente enfocada en la persecución judicial, procedieron a ejecutar de manera inmediata muchos casos que se encontraban al final de la fase jurídica y que procedían de auditorías o procedimientos realizados por dicha entidad entre 2009 y 2011. Esta dinámica favoreció una rápida mejora de la recaudación y, con ello, se percibieron recursos frescos para el manejo de las finanzas públicas.

Por el lado del gasto, cabe destacar que se estima que una proporción considerable de las nuevas autoridades tuvo problemas para ejecutar el monto autorizado en el presupuesto, tanto por desconocimiento del funcionamiento del Estado, como por la carencia efectiva de un plan de trabajo que detallara los resultados previstos, o por impericia sobre la nueva *Ley de Contrataciones del Estado*. Esta situación fue más visible en el caso del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) y el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), entre otros.

Esta revisión de sucesos permite señalar que las medidas adoptadas por el Minfin y la SAT, así como la escasa capacidad de ejecución de gasto, facilitaron un mejor ordenamiento de las finanzas públicas de Guatemala, pues no solo se resolvió el problema de deficiencias transitorias de liquidez suscitado a inicios del año, sino que el gobierno central concluyó el año 2016 con disponibilidad de caja. En consecuencia, se registró una ligera recuperación de la carga tributaria, que pasó del 10.2%, en 2015, al 10.4%, en 2016. Esto, aunado a una nueva reducción del tamaño del gobierno central —incluyendo amortizaciones de deuda, que pasó del 12.8% del PIB, en 2015, al 12.6%, en 2016— permitió una nueva reducción del déficit fiscal (1.1% del PIB) y una contracción de la deuda pública del 24.3 al 24.0% del PIB, durante el período en estudio. Desdichadamente, esto no implica que se produjera un cambio efectivo y estructural en el funcionamiento del Gobierno, pues los retos

en materia de suficiencia fiscal persisten y las brechas en la provisión de servicios públicos de calidad permanecen como un desafío para el desarrollo del país.

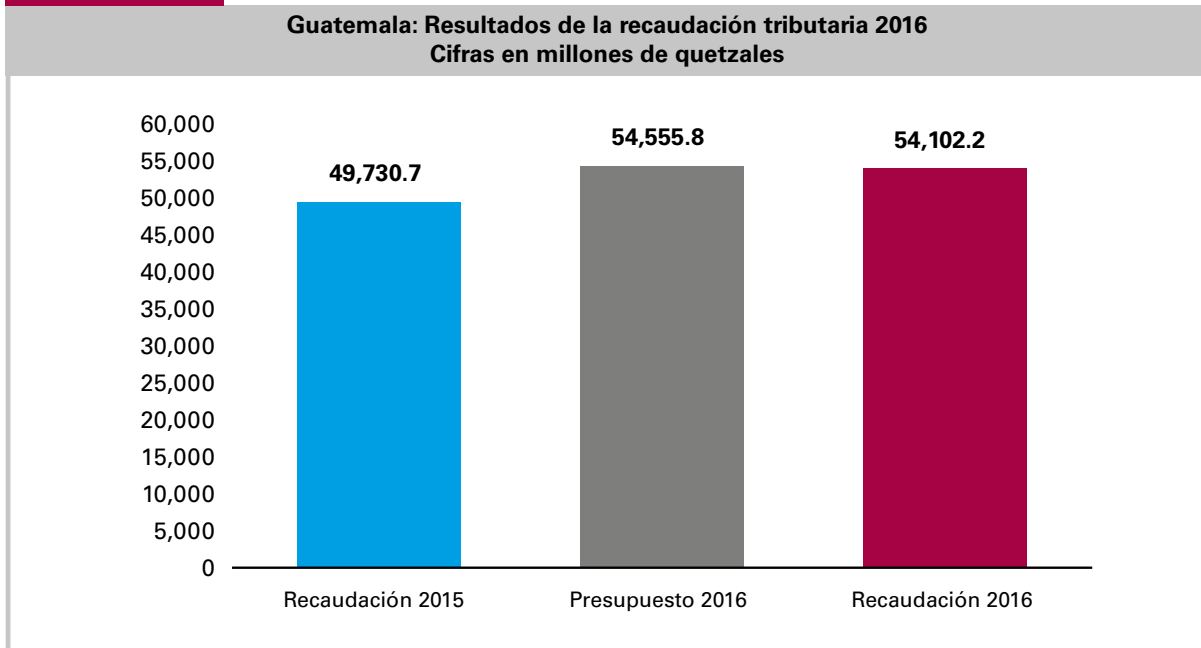
En tal sentido, los datos de crecimiento económico y de deuda pública, que podrían ser objeto de orgullo para un país que está realizando un gran esfuerzo para garantizar la estabilidad financiera y monetaria de largo plazo, realmente esconden el acomodo sistemático del gasto hacia la baja. Esto, sumado a la incapacidad de las administraciones gubernamentales de mejorar la ejecución presupuestaria y hacer más eficiente la recaudación tributaria, describe una trayectoria de supervivencia que, en ningún caso, permite un abordaje apropiado para dar respuesta al cumplimiento de derechos humanos, principalmente en materia de acceso a educación, salud y protección social.

2.1.1 El comportamiento de los ingresos

Durante 2016, los ingresos totales del gobierno central de Guatemala alcanzaron Q57,398.5 millones, lo que implica un crecimiento del 8.5% con respecto a lo observado en 2015, y que es equivalente al 99.0% del presupuesto aprobado para 2016. Los ingresos tributarios representaron el 94.3% de lo percibido, mientras que los ingresos no tributarios constituyeron escasamente el 5.7% de los ingresos públicos, lo que reconfirma la dependencia de Guatemala de la eficacia del ente dedicado a la recaudación tributaria. Merece particular atención que las donaciones reportaron ingresos por solo Q65.0 millones, a pesar de que una de las estrategias reiteradas por las autoridades gubernamentales fue que se obtendría una fuerte cantidad de ellas con la finalidad de paliar de manera inmediata las deficiencias financieras del Gobierno³⁵.

En materia tributaria, la recaudación alcanzó Q54,102.2 millones, lo que representa una tasa de crecimiento del 8.8% en comparación con lo percibido en 2015, y que es equivalente al 99.2% de lo contemplado en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de 2016.

³⁵El presupuesto por concepto de donaciones en 2016 fue de Q526.5 millones, de los cuales se logró una ejecución de 12.3% (Q65.0 millones).

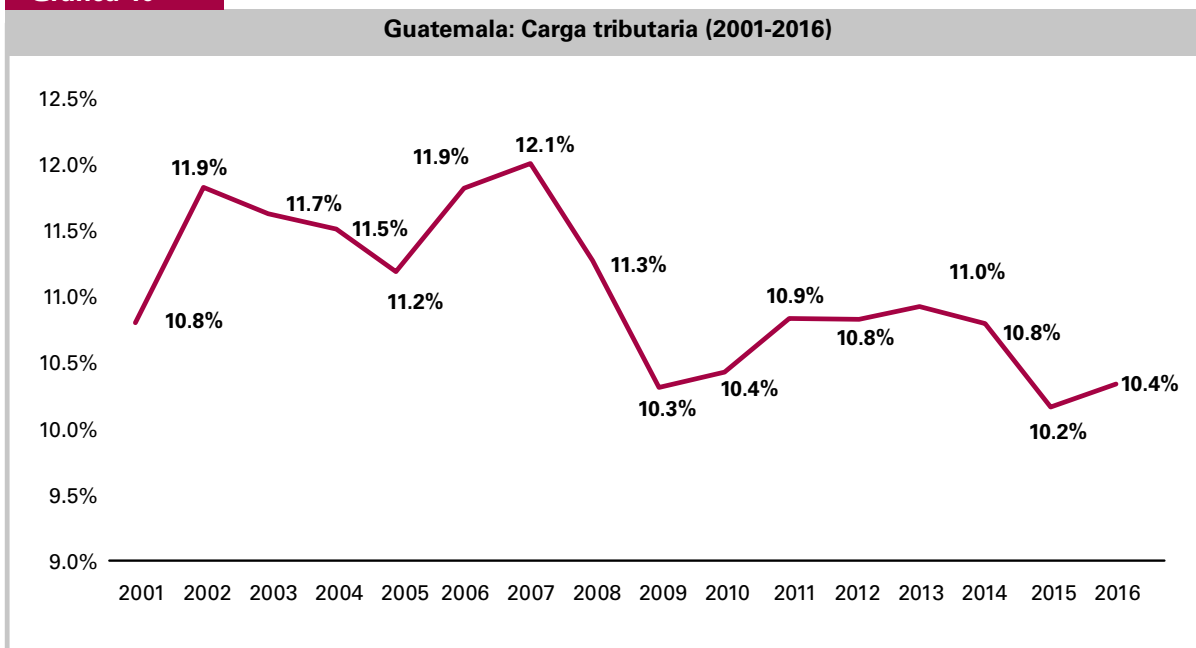
Gráfica 9

Fuente: Icefi/Unicef, con cifras de la SAT y Minfin.

Dados los resultados de años previos y como consecuencia de la falta de acciones específicas para coadyuvar al fortalecimiento de la SAT, a inicios de 2016 se vislumbraba un panorama en donde se estimaba que la recaudación se encontraría muy por debajo de las expectativas, bajo el supuesto de que se conservaría la trayectoria histórica observada. Incluso se llegó a pensar en una reducción de la carga tributaria por debajo del 10.0%, cifra que se percibía como una barrera difícil de rebasar (Icefi/Unicef, 2016).

No obstante, el nombramiento del nuevo cuerpo ejecutivo de la SAT y la ejecución jurídica de muchos casos pendientes que provenían de auditorías de años previos llevaron a una recaudación tributaria por este concepto de aproximadamente Q2,150 millones, según información no oficial. Esta recaudación se concentró en su mayor parte en el cobro del impuesto sobre la renta (ISR). Ello permitió que el valor recaudado se acercara significativamente a lo considerado en el presupuesto, y que la carga tributaria al final del ejercicio reportara un 10.4%, por encima del 10.2% de 2015.

Dado que la carga tributaria reportó una tendencia decreciente de 2013 a 2015, los resultados de 2016 pueden considerarse como una reversión de dicha tendencia, similar a la que experimentó Guatemala luego de la crisis financiera de 2008 y 2009. Sin embargo, aun cuando los resultados permiten tener cierto optimismo, debe reconocerse que la carga tributaria todavía se encuentra lejos del 11.0% registrado en 2013, y aún más del 12.1% alcanzado en 2007. Dado el contexto social presentado anteriormente, es posible colegir que Guatemala permanece con un debate pendiente sobre suficiencia fiscal, de manera que la política en esta materia constituya un instrumento que encamine el cumplimiento de los *Acuerdos de Paz* y la agenda establecida para el cumplimiento de los ODS. Al respecto, estimaciones del Icefi y Unicef indican que, para mejorar las condiciones de vida de la niñez y adolescencia de 125 municipios priorizados, en un horizonte de diez años y con un plan de inversiones escalonadas, se requiere una inversión adicional de aproximadamente 5 puntos porcentuales del PIB, lo que implica, obligatoriamente, una mejora considerable de la recaudación fiscal (Icefi, 2012; Unicef, 2015).

Gráfica 10

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Minfin, la SAT y el Banguat.

Aun cuando los resultados de la recaudación estuvieron por encima de lo que se había previsto al inicio de 2016, la productividad del sistema tributario guatemalteco todavía se encuentra perjudicada por la tendencia decreciente que sigue prevaleciendo en la productividad del impuesto al valor agregado (IVA) y la creciente evasión en dicho impuesto.

El IVA representa cerca del 45.0% de la recaudación consolidada (componentes doméstico e importado), por lo que la eficiencia en su recaudación es fundamental para lograr que la productividad global del sistema tributario se eleve. Sin embargo, la productividad del IVA se encuentra seriamente afectada por diversos factores, entre los cuales destacan: a) el crecimiento del sector informal cuyas ventas no son facturadas y que, en su mayor parte, se abastece de productos de contrabando o subfacturados en aduanas; b) la cultura de no facturación que se registra en muchos de los comercios formales; c) la falta de inscripción y consecuente tributación de muchos contribuyentes; d) la falta de controles efectivos para el sistema de créditos y débitos del IVA; d) la carencia de un control efectivo a

los contribuyentes pequeños; y, e) la merma en la moral tributaria como consecuencia probable de expectativas negativas generadas en los contribuyentes, como reacción a los escándalos de corrupción.

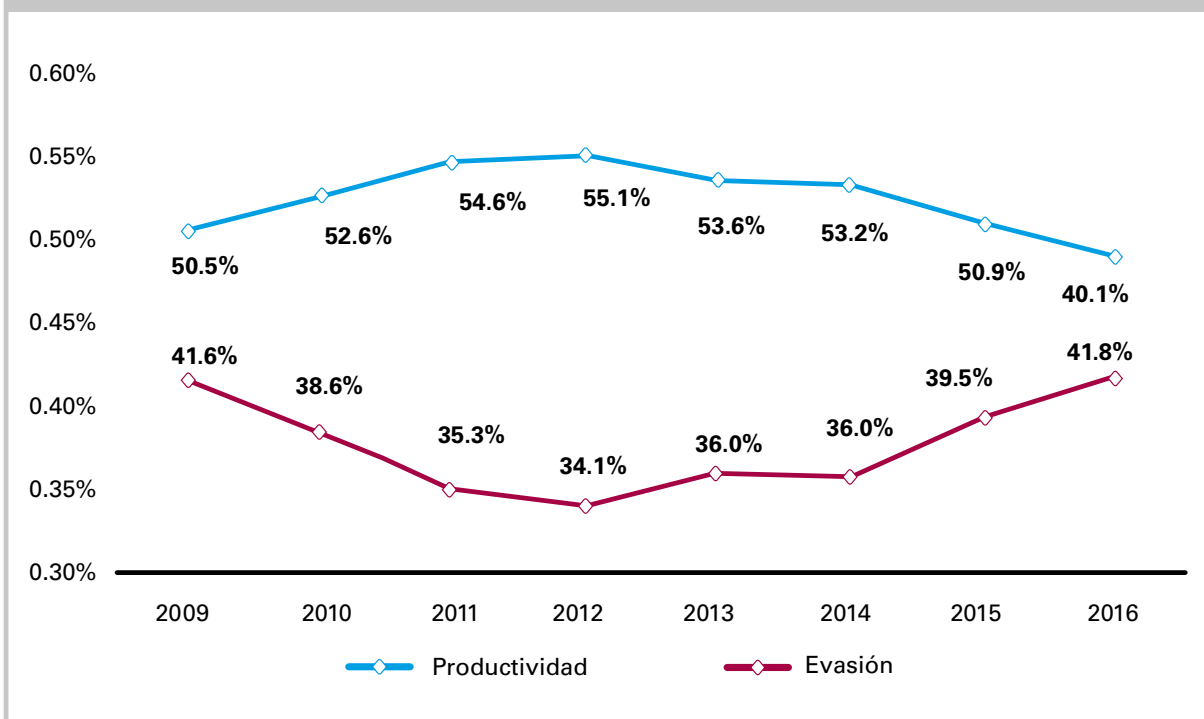
Estimaciones del Icefi con base en el sistema de cuentas nacionales del Banguat indican que la productividad del IVA se redujo hasta un 49.1% del valor potencial a cobrar en 2016, luego de haber alcanzado el 55.1% en 2012. De manera complementaria y como reflejo de lo que sucede con la productividad del impuesto, el incumplimiento tributario del IVA alcanzó un 41.8% en 2016, luego de haber reportado un 39.5% el año anterior. Lo importante de esta estimación es que permite detectar un foco urgente de acción para que las autoridades de la SAT puedan tomar decisiones encaminadas a combatir la evasión de este impuesto, y con ello lograr un incremento de la recaudación tributaria. Esto es especialmente relevante, pues se hace imperativo fortalecer el plan de trabajo de la SAT con el objeto de implementar los esfuerzos necesarios para contener el efecto nocivo de los factores que afectan la productividad del IVA.

Finalmente, la composición tributaria de Guatemala continúa con efectos mixtos sobre el bienestar de la población, especialmente de aquella que vive en el área rural³⁶: se percibe únicamente el 38.1% de impuestos directos, mientras que el resto proviene de impuestos indirectos. Es importante destacar que el IVA representó el 44.7% de la recaudación, mientras que el ISR y su derivado, el impuesto de solidaridad (ISO), representaron el 38.1% de los tributos, por lo que la suma de estos impuestos totaliza el 82.8% de la recaudación. Con ello se obtiene un indicio para recomendar la dirección hacia la cual debe dirigirse la mayor parte de los esfuerzos

y recursos de la SAT, pues la recaudación de impuestos al comercio exterior representó solo el 27.0% del total recaudado (por debajo del 29.6% de 2015). Esto implica evaluar la necesidad de utilizar cuantiosos recursos en los controles aduaneros, cuando una posibilidad es concentrarse en el cobro de impuestos internos. Sobre este particular cabe recordar que el 85.0% de los impuestos al comercio exterior fue constituido por el IVA importaciones, que es un impuesto interno (22.7% de la recaudación total) que debe verificarse en la facturación al consumidor final, y no necesariamente en la internación de los productos.

Gráfica 11

Guatemala: Productividad y evasión del impuesto al valor agregado (2009-2016)

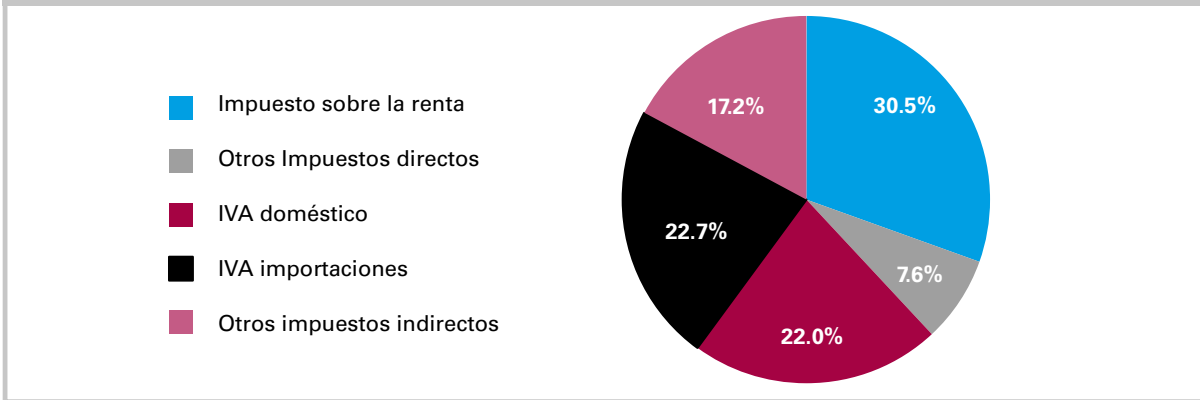


Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Banguat y el Minfin.

36 De conformidad con un estudio elaborado por el Icefi, «El pago de impuestos tiene una mayor incidencia en los quintiles más bajos, es decir, en aquellos con menos ingresos, independientemente de las zonas de residencia. En el área rural, el pago de impuestos directos tiene poca incidencia, aun cuando se destaca su carácter progresivo, pues los tributos se concentran en los estratos con mayores ingresos. Los impuestos indirectos, por su parte, denotan un carácter regresivo al tener un mayor impacto en las personas con menores ingresos; por ejemplo, en El Salvador, mientras al 10% más pobre, de la zona rural, se le reduce su ingreso un 13.9%, al decil diez (es decir, el más rico) solo se le reduce un 11.5%. En Guatemala al primer decil, en la zona rural, se le reduce un 86.7% más el ingreso, en comparación al 10% más rico; en la zona urbana, esta cifra alcanza un 79%» (Icefi/Fida, 2016).

Gráfica 12

Guatemala: Composición de la recaudación tributaria (2016)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la SAT (2017).

2.1.2 La trayectoria del gasto: La variable de ajuste en Guatemala

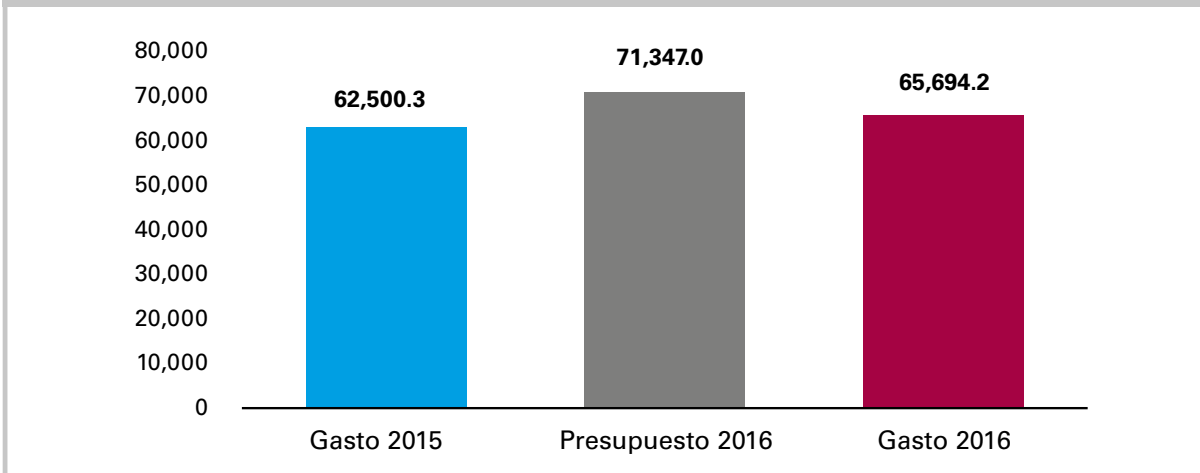
Durante los últimos años, la administración pública ha sido objeto de ataques como consecuencia de los problemas de corrupción detectados en el manejo de los recursos del Estado. Esta situación, aunada a la persistente carencia de ingresos públicos, ha convertido al gasto público en la variable de ajuste para evitar el incremento de la deuda pública. En adición, dichos señalamientos han generado desconfianza y, con ello, la necesidad de mayores controles, más rigidez en los procedimientos públicos y, además, mayor cautela por parte de los funcionarios para

que la ejecución de gastos reúna todos los requisitos establecidos por la Ley, con el fin de evitar hallazgos de la Contraloría General de Cuentas (CGC) o del MP.

En 2016, el gasto público total alcanzó, incluyendo la amortización de la deuda pública, un monto total de Q65,694.2 millones, equivalentes al 12.6% del PIB y al 92.1% del presupuesto vigente a diciembre de dicho año. Además, el gasto registró un crecimiento del 5.1% con respecto a lo ejecutado en 2015, por lo que, dado que su crecimiento es inferior al aumento del PIB nominal, implica una disminución del tamaño del gobierno central en la economía del país.

Gráfica 13

Guatemala: Resultados del gasto público, períodos 2015 y 2016
Cifras en millones de quetzales



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

Del monto ejecutado, el 79.3% corresponde a gastos corrientes; el 16.8%, a gastos de capital y, el resto, a amortizaciones de la deuda. Los porcentajes descritos son similares a los ejecutados en 2015, lo que demuestra en alguna medida la permanencia de las condiciones presupuestarias, a pesar de que el cambio de gobierno generó en muchos ciudadanos la expectativa de un cambio de dirección en la ejecución pública.

La gráfica 14 muestra que, a partir de 2010 —último año en el que se implementaron políticas contracíclicas para compensar el efecto de la gran recesión de 2008-2009—, el gasto público ha mantenido una tendencia decreciente que, ante el aumento permanente de la población, el efecto de la depreciación sobre los bienes públicos y las crecientes demandas de la sociedad, permite concluir fácilmente que el sector público manifiesta deficiencias estructurales y permanece en una situación de sobrevivencia, con lo que esto significa en términos de la mejora de las condiciones de bienestar de la población y la promoción de crecimiento económico sostenible.

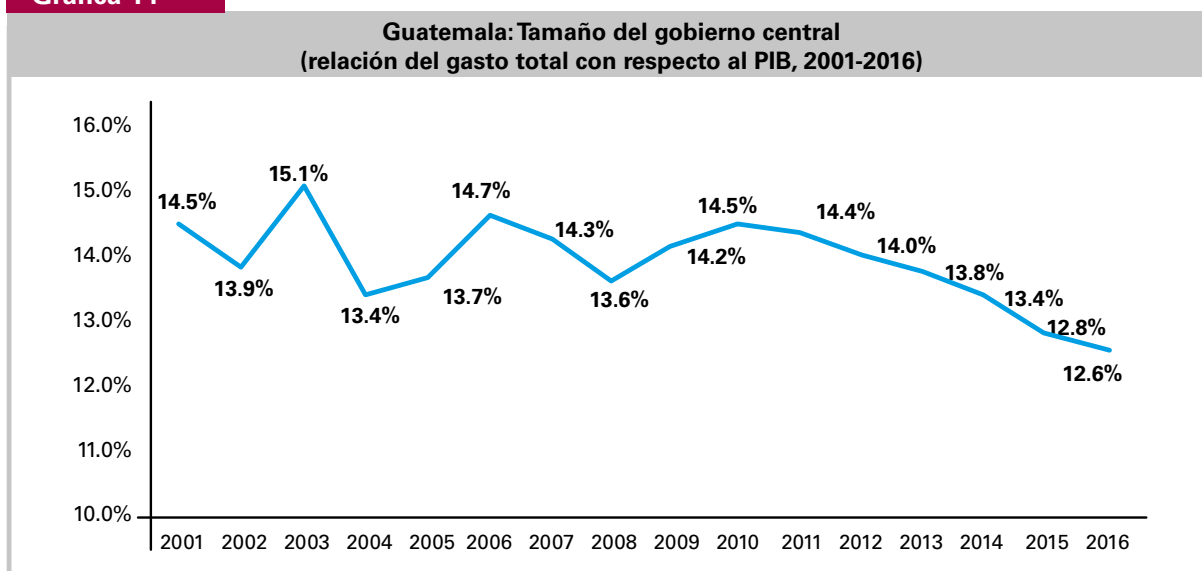
2.1.3 Déficit fiscal y deuda pública

Los resultados de 2016 muestran un déficit fiscal equivalente al 1.1% del PIB, el valor mínimo presentado durante el presente

siglo. Este resultado podría interpretarse como un esfuerzo modélico para garantizar la sostenibilidad fiscal, pues efectivamente los resultados obtenidos permitieron, incluso, la reducción del nivel de deuda pública. Sin embargo, debe apuntarse que esto se ha dado a costa tanto de la insuficiencia del tamaño del Gobierno para atender las necesidades de la población, como de la incapacidad del aparato público para lograr resultados tangibles con los recursos disponibles. Un argumento posible sobre la causa de este resultado puede ser el apego técnico estricto al diseño de política pública -incluida la fiscal-, que no ha permitido incrementar la carga tributaria de forma significativa y en condiciones de equidad, ni una ejecución con calidad del gasto, en un entorno que propicie el fortalecimiento institucional. Sin embargo, a este argumento técnico también deben considerarse las dinámicas políticas, especialmente los pulsos entre las bancadas oficialista y de oposición en el Congreso de la República sobre el manejo de las finanzas públicas, en particular la aprobación de deuda pública.³⁷

De esa cuenta, aun cuando las decisiones adoptadas por el Minfin durante 2016 se dirigieron primariamente a recuperar la estabilidad para la ejecución del presupuesto del Estado, también reafirmaron su propósito de mantener bajo control el déficit fiscal y

Gráfica 14



Fuente: Icefi/Unicef con base en datos del Minfin y el Banguat.

³⁷ Para explorar estas apreciaciones de carácter político complementarias a las visiones técnicas, por ejemplo véase el libro *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*, publicado por el Icefi en 2015.

el tamaño de la deuda del gobierno central. Esto a partir de conservar como principal herramienta de control el gasto público, dada la incapacidad crónica de elevar en forma suficiente la carga tributaria del país.

Como consecuencia de la reducción del déficit fiscal, el saldo de la deuda pública se redujo

del 24.3 al 24.0% del PIB, lo cual es, en esencia, similar al monto observado en forma regular a partir de 2010. Los resultados en el manejo del déficit fiscal y de la deuda del sector público permiten arribar a la conclusión de que, atendiendo a los estándares internacionales, el país tiene una situación fiscal que no es vulnerable y es sostenible en el corto y

Gráfica 15

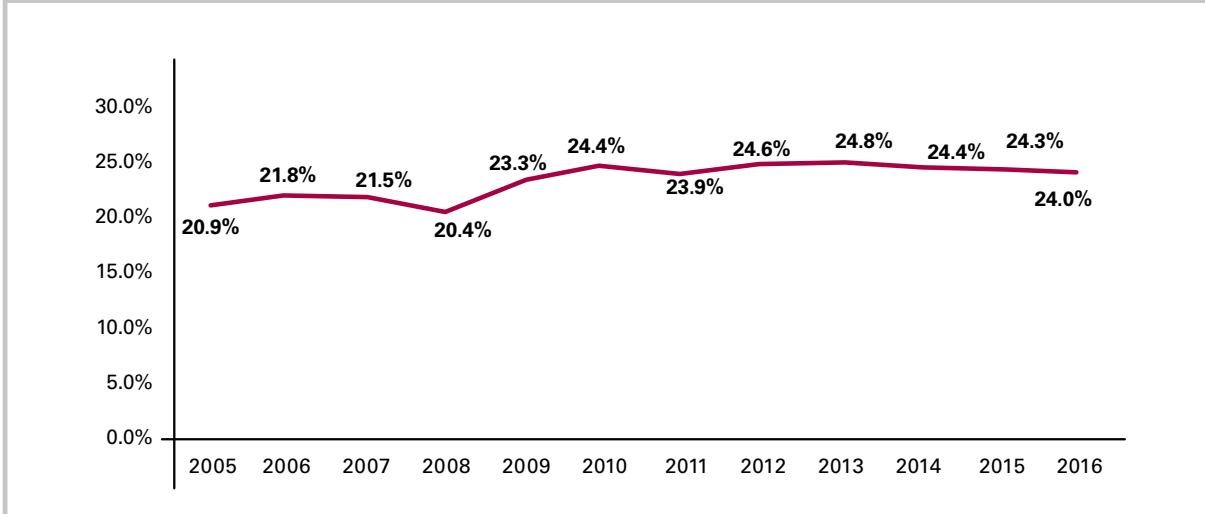
Guatemala: Trayectoria del déficit fiscal del gobierno central (2001-2016, cifras en porcentajes)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Minfin y el Banguat.

Gráfica 16

Guatemala: Saldo de la deuda del gobierno central como porcentaje del PIB (2005-2016)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Minfin y el Banguat.

Tabla 2

Guatemala: Comparativo entre los resultados fiscales ejecutados en 2015 y 2016 y los considerados en el presupuesto aprobado para 2017 (cifras en millones de quetzales)

Concepto	Ejecución 2015	Ejecución 2016 (preliminar)	Presupuesto aprobado 2017	Variación relativa 2017/2016
Total ingresos	52,883.7	57,398.5	62,380.2	8.68%
I. Ingresos corrientes	52,857.6	57,394.7	62,375.3	8.68%
Ingresos tributarios	49,730.7	54,102.3	57,994.8	7.19%
No tributarios y transferencias	3,126.9	3,292.4	4,380.5	33.05%
II. Ingresos de capital	26.1	3.8	4.9	28.95%
Total gastos	59,891.2	63,078.4	72,433.7	14.83%
I. Gastos corrientes	49,257.0	52,072.9	58,777.0	12.87%
Remuneraciones	20,303.8	21,028.2	21,942.5	4.35%
Bienes y servicios	7,995.8	7,686.4	11,585.1	50.72%
Intereses de la deuda	7,616.8	7,722.4	7,540.3	-2.36%
Otros	13,340.6	15,635.9	17,709.1	13.26%
II. Gastos de capital	10,634.2	11,005.5	13,656.7	24.09%
Resultado primario	609.3	2,042.4	-2,513.2	-223.05%
Resultado presupuestal	-7,007.5	-5,680.0	-10,053.5	77.00%

Como porcentaje del PIB

Producto interno bruto	488,333.00	522,694.4	559,411.30
Total ingresos	10.8%	11.0%	11.2%
Ingresos tributarios	10.2%	10.4%	10.4%
Total gastos	12.3%	12.1%	12.9%
Resultado presupuestal	-1.4%	-1.1%	-1.8%

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

mediano plazos. Sin embargo, es evidente, conforme el análisis realizado previamente, que dicha sostenibilidad no garantiza la suficiencia fiscal.

Los resultados anteriores se reflejan en la calificación de la deuda soberana que otorgan las principales entidades internacionales calificadoras del crédito. A pesar de la crisis política de 2015, para estas entidades las evaluaciones han permanecido

razonablemente constantes desde hace varios años. La entidad Moody's Investors Services otorga a Guatemala una calificación de Ba1 con perspectiva estable, la cual ha permanecido similar desde 2010 (salvo un pequeño cambio en 2015, que luego fue reestablecido en 2016). Standard and Poor's, por su parte, ha concedido una calificación de BB desde 2010, la cual ha cambiado de perspectiva estable a negativa a partir del presente año, como consecuencia de la crisis política, pero

Tabla 3

Guatemala: Evaluación de la vulnerabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas (2015 y 2016)

Tipo	Indicador		Resultados 2015	Resultados 2016	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios		238.5%	232.1%	250.0%	No vulnerable
	Deuda total / PIB		24.3%	24.0%	40.0%	No vulnerable
	Intereses / ingresos totales		14.4%	14.6%	25.0%	Manejable
	Intereses / PIB		1.6%	1.5%	3.0%	Manejable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	-0.2%	-0.1%		Sostenible
		Resultado primario obtenido	0.1%	0.4%		
	Resultado primario macroajustado (Talvi & Vegh)		0.5%	-0.3%		Sostenible

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Banguat y el Minfin.

también de la situación de incapacidad fiscal del sector público en cuanto a atender las necesidades de la población. Finalmente, Fitch Ratings ha mantenido una calificación BB para los últimos tres años, aun cuando cambió su perspectiva de estable a negativa, por las causas antes indicadas.

Es interesante observar que las tres entidades calificadoras reconocen la capacidad del Estado de Guatemala de alcanzar sostenibilidad de las finanzas públicas, pero también señalan la incapacidad del mismo Estado de alcanzar una suficiencia fiscal que permita mejorar las condiciones de largo plazo. Por ello, a pesar de la «estabilidad fiscal», Guatemala está lejos de alcanzar en definitiva una calificación de grado de inversión.

2.2 LAS PERSPECTIVAS PARA 2017

2.2.1 Los ingresos públicos

El propósito anunciado por el Minfin y la SAT de continuar con la recuperación de la carga tributaria —y por ende, fortalecer la disponibilidad de recursos públicos para

financiar el gasto público— está reflejado en la aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, que contiene una estimación de ingresos por Q62,380.2 millones, un 8.7% por encima de lo ejecutado en 2016.

De dicha previsión, los ingresos tributarios representan el 93.0% del total, por lo que el éxito del trabajo de la SAT condiciona la ejecución plena de los programas de gasto público. Si se considera que el monto de la deuda no puede sobrepasar lo establecido en el presupuesto vigente y se toman en cuenta las características del sistema fiscal del país, se tiene que si la SAT no alcanza la recaudación prevista, la variable de ajuste será nuevamente el gasto público.

La recaudación tributaria considerada para 2017 llega a los Q57,994.8 millones, equivalentes al 10.4% del PIB. Esto implicaría un umbral similar al de 2016, aunque con un incremento del 7.2% en términos nominales. La estimación de la SAT descansa en el supuesto de que se realizarán esfuerzos administrativos adicionales. En consecuencia, el valor recaudatorio para 2017 considera la adopción de medidas administrativas internas por parte de la SAT, como parte de

su planificación estratégica y operativa, por el orden de Q3,200.0 millones (equivalentes al 5.5% de la recaudación y al 0.6% del PIB).

De acuerdo con la tabla de distribución de metas de recaudación dada a conocer por medio de su portal de Internet, la SAT distribuye el efecto de la recaudación de sus medidas administrativas así: Q1,190 millones en el IVA; Q1,130.0 millones en el ISR; Q280.0 millones en el ISO; Q240.0 millones en el impuesto al petróleo y sus derivados; y, el resto, en otros impuestos menores.

De la recaudación esperada por concepto de IVA, Q950.0 millones corresponden al IVA doméstico, que deberá proceder de un fortalecimiento de los controles para la facturación (lo cual podría estar asociado

con la implementación del proyecto de factura electrónica en línea). También se cuentan Q240.0 millones por concepto de IVA importaciones y unos Q160.0 millones por derechos arancelarios a la importación. Esto último sugiere una mejora en la eficiencia recaudatoria en aduanas, por un monto de Q400.0 millones (equivalentes al 2.7%, lo cual se considera alcanzable).

Llaman la atención los valores previstos de mejora para el impuesto a la circulación de vehículos, timbres fiscales y papel sellado, e impuesto al petróleo y sus derivados, lo cual implica necesariamente la adopción de controles o mecanismos que a la fecha no existen y que deberán ser dados a conocer.

Tabla 4

Guatemala: Recaudación tributaria 2016 y 2017 y distribución de medidas administrativas por la SAT. Cifras en millones de quetzales

Descripción	2017	2016	% variación	Presupuesto	Medidas administrativas
Sobre la renta	16,242.0	16,499.1	-1.6%	15,112.0	1,130.0
De solidaridad	4,747.6	4,072.7	16.6%	4,467.6	280.0
Impuestos sobre el patrimonio	24.7	23.8	3.8%	24.7	-
Al valor agregado	26,543.2	24,215.3	9.6%	25,353.2	1,190.0
Sobre importaciones	13,530.5	12,306.5	9.9%	13,290.5	240.0
Doméstico	13,012.7	11,908.8	9.3%	12,062.7	950.0
Derechos arancelarios	2,637.4	2,322.9	13.5%	2,477.4	160.0
Sobre distribución de bebidas	817.6	744.8	9.8%	787.6	30.0
Sobre el tabaco y sus productos	398.5	364.7	9.3%	398.5	-
Sobre distribución de petróleo y derivados	3,496.0	3,195.3	9.4%	3,256.0	240.0
Sobre distribución de cemento	109.7	117.1	-6.3%	109.7	-
Timbres fiscales y papel sellado	489.5	370.1	32.3%	389.5	100.0
Sobre circulación de vehículos	920.2	782.4	17.6%	850.2	70.0
Específico a la primera matrícula de vehículos terrestres	1,031.1	967.2	6.6%	1,031.1	-
Otros	5.5	5.7	-3.5%	3,205.5	-3,200.0
Regalías e hidrocarburos compartibles	188.6	148.9	26.7%	188.6	-
Sobre salida del país	343.2	274.0	25.3%	343.2	-
Totales	57,994.8	54,104.0	7.2%	57,994.8	-

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la SAT y el Minfin.

2.2.2 Aspectos particulares del presupuesto público de egresos para 2017

El proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos 2017 fue presentado por el Ejecutivo en septiembre de 2016, con un techo de Q79,830.0 millones, monto que incluía la amortización del endeudamiento público. La CFPM del Congreso de la República emitió un dictamen favorable, pero incorporó algunas reducciones, por lo que finalmente se sometió a discusión del Pleno del Congreso un presupuesto por un total de Q76,989.5 millones (Q2,840.5 millones menos que la propuesta del Ejecutivo), el cual fue aprobado el 29 de noviembre de 2016 por medio del *Decreto 50-2016*.

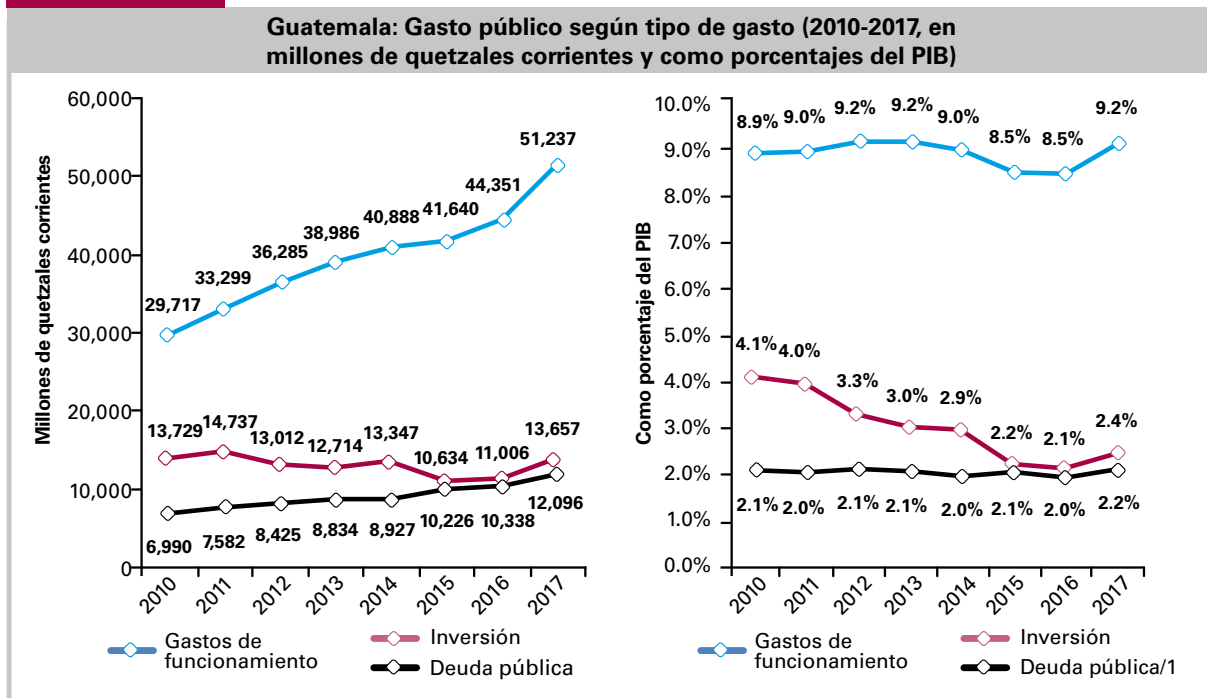
El gasto público presupuestado para 2017 es de Q72,433.7 millones (12.9% del PIB),³⁸ lo que representa un incremento del 9.2% con respecto al devengado en 2016 (12.7% del PIB). De dicho monto, el 81.1% corresponde a gastos corrientes, incluyendo Q7,540.3 millones (10.4% del total) para el pago de intereses de la deuda pública, mientras que el restante 18.9% se asignó a gastos de capital.

La tendencia que resulta preocupante es el deterioro que se observa en inversión pública, pues el país presenta serias carencias, tanto en infraestructura productiva como en infraestructura social. Cabe indicar que del total de gastos de capital (Q.11,005.6 millones), el 75% se asocia a la inversión en infraestructura social (Q.8,264.1 millones), principalmente aquella dedicada a vivienda y protección ambiental; en tanto que el 25% restante se asocia a infraestructura productiva (Q.2,741.5 millones).

Al respecto, datos sobre la densidad de la red vial muestran que Guatemala ha tenido una escasa mejora en este indicador, pues de 10.7 kilómetros por cada 100 km² en 1990, se pasó a 14.8 en 2011, cuando en Centroamérica el promedio fue de 19.9 y, en América Latina, de 15.8 (FAO, 2014: 60). Esto reitera la brecha a superar y el reto que implica que dicha red vial cuente con mantenimiento apropiado.

En cuanto a infraestructura social, como ha sido insistido a lo largo de la serie *¡Contamos!*, datos del Icefi y Unicef indican que Guatemala cuenta con los puestos de salud necesarios para la población que tenía en 1950, y con los

Gráfica 17



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

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

³⁸El gasto público presupuestado de Q72,433.7 es resultado de restar al techo presupuestario de Q76,989.5 las amortizaciones de la deuda pública externa por valor de Q3,897.3 millones; así como las amortizaciones de la deuda pública interna por Q658.4 millones. Estas incluyen Q646.0 millones correspondientes a la amortización del costo de la política monetaria.

centros de salud que eran suficientes para la población de 1955 (Icefi/Unicef, 2012). Por su parte, datos del *Plan nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032* indican que hacia 2011 se necesitaba la construcción de 267,770 nuevas viviendas (déficit cuantitativo), así como el remozamiento o ampliación por mala calidad de 1,156.560 viviendas (déficit cualitativo) (Segeplán, 2014).

De igual manera, con datos del *Censo de infraestructura educativa 2005*, el referido plan señala que solamente el 53.0% de los establecimientos educativos reunía las condiciones para desarrollar el proceso pedagógico (Segeplán, 2014: 166).

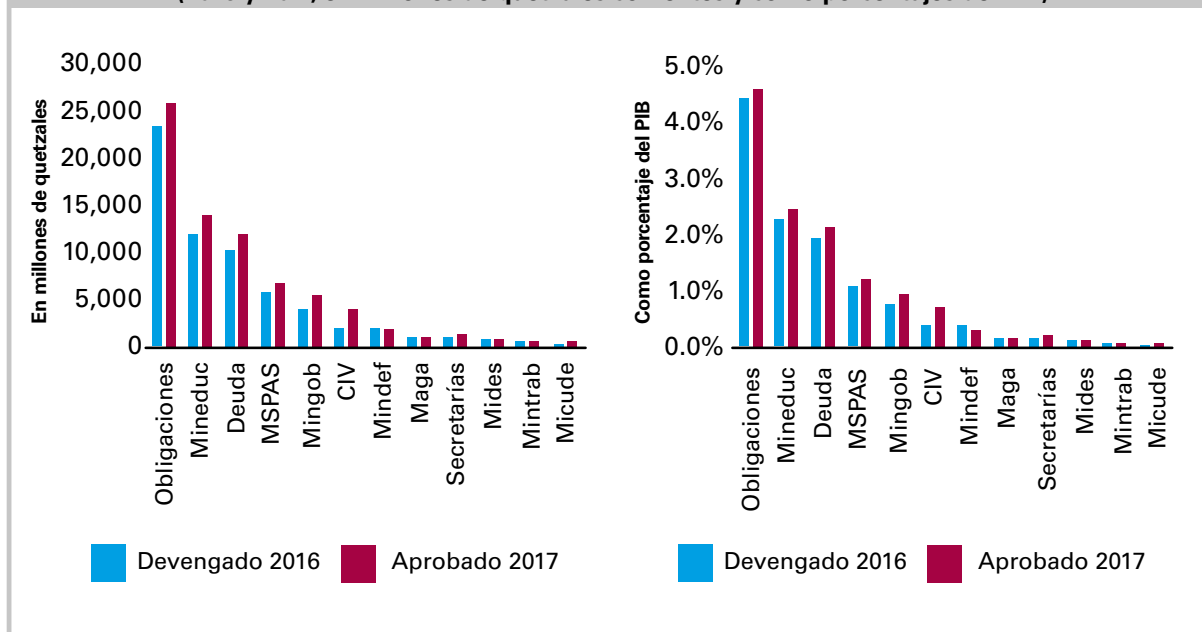
Las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro tienen asignado el mayor monto del presupuesto aprobado para 2017, con Q26,019.0 millones (4.2% del PIB). Le siguen el Ministerio de Educación (Mineduc), con Q13,937.2 millones (2.2% del PIB); el servicio de la deuda pública, con Q12,096.0 millones (1.9% del PIB); el MSPAS, con Q6,897.1 millones (1.1% del PIB); el Ministerio de Gobernación (Mingob), con Q5,465.6 millones (0.74% del

PIB); y el CIV, con Q4,098.1 millones (0.39% del PIB). El resto de instituciones concentra el 11.0% del presupuesto público.

En términos generales, el presupuesto de egresos sigue la misma tendencia que ha presentado en los últimos años, aunque manifiesta incrementos importantes en algunas dependencias. Al respecto, como parte del proceso de formulación del ejercicio 2017, la propuesta de techos presupuestarios de los ministerios de gobierno, a diferencia de años anteriores, fue conocida durante mayo y junio de 2016 en el marco de los denominados «Foros de Presupuesto Abierto». A dichas actividades fueron convocados analistas, centros de pensamiento y actores de la sociedad civil. Aun cuando dichos foros fueron un espacio de diálogo novedoso, se considera que la metodología utilizada para su desarrollo aún requiere mejoras en los mecanismos de convocatoria y participación, así como en la calidad de las exposiciones por parte de las autoridades ministeriales, pues se observó una desvinculación del contenido de sus planes, los recursos disponibles y el presupuesto propuesto. No obstante,

Gráfica 18

Guatemala: Presupuesto de entidades seleccionadas (2016 y 2017, en millones de quetzales corrientes y como porcentajes del PIB)



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

aunque perfectible, es necesario que este espacio se siga garantizando para favorecer la participación ciudadana y el diálogo con las autoridades gubernamentales.

La expectativa es que los incrementos obtenidos por la mayoría de entidades respondan a la intención del actual gobierno de mejorar los servicios públicos y generar, a la vez, un escenario de transparencia en el gasto. Sin embargo, algunos aumentos no corresponden directamente con una política social articulada y alineada con el *Plan nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032* y la *Política General de Gobierno 2016-2020*. Las entidades con los mayores incrementos, en comparación con el devengado de 2016, son las siguientes: CIV (Q1,898.6 millones, 86.3%); Mineduc (Q1,788.5 millones, 14.7%); Mingob (Q1,305.0 millones, 31.4%) y MSPAS (Q966.3 millones, 16.3%).

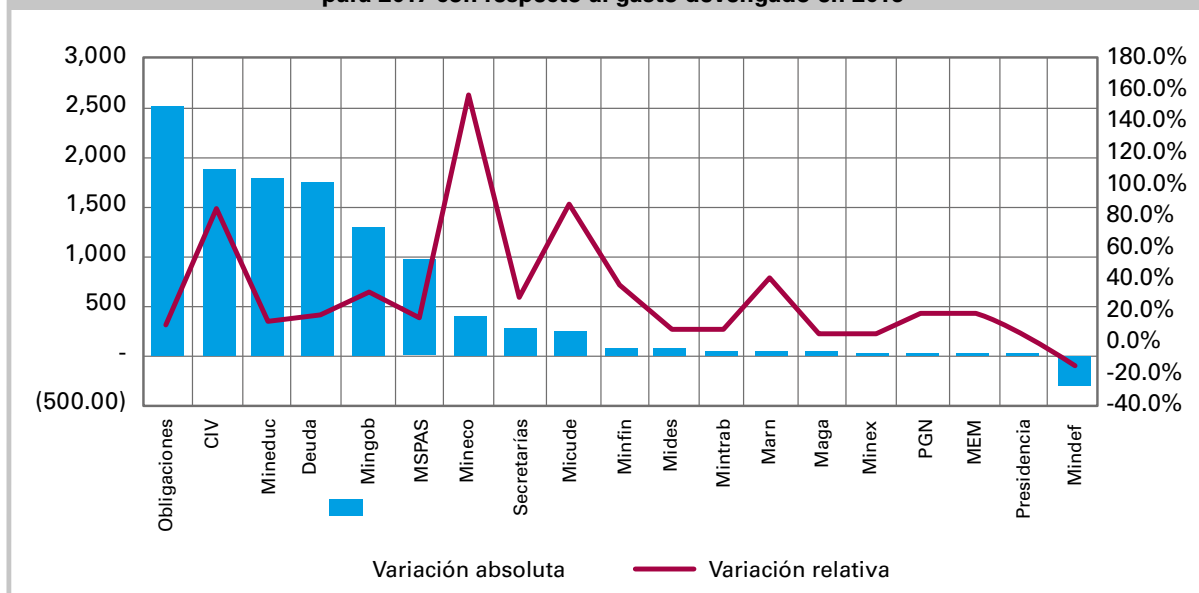
Con base en la definición propuesta por la Cepal (2010), el presupuesto aprobado para 2017 considera un gasto público social (GPS)³⁹ de Q42,059.4 millones, equivalentes al 7.5% del PIB. No obstante, esta perspectiva positiva contrasta con los resultados preliminares de 2016, los cuales indican que el GPS registró una

caída, al ubicarse en un 6.9%, en comparación con el 7.1% registrado en 2015.

De esa cuenta, con base en un escenario que supone que el Gobierno logrará replicar el nivel de ejecución de 2016 (equivalente al 92.0%) —lo que implica que la SAT logrará cumplir su meta—, se tiene que el GPS quedaría en un nivel similar al de 2016, con una inversión del 6.9%. Esto significa que una mejora sustancial en el GPS está ligada con una mayor recaudación tributaria, pues como ha sido ampliamente reiterado, el gasto, principalmente el social, resulta la variable de ajuste ante problemas para elevar los ingresos tributarios. Esto solamente permite vaticinar que la situación de sobrevivencia persistirá, en un ambiente de mayores demandas y de incertidumbre frente a fenómenos tales como las medidas de política migratoria que el Gobierno de los Estados Unidos de América está impulsando y que podrían generar una disminución de las remesas familiares (lo que implicaría una mayor necesidad de proveer bienes públicos de calidad a las poblaciones más vulnerables para evitar un repunte de la pobreza, que de por sí ya se encuentra en niveles elevados).

Gráfica 19

Guatemala: Variaciones absoluta y relativa del presupuesto aprobado para 2017 con respecto al gasto devengado en 2016

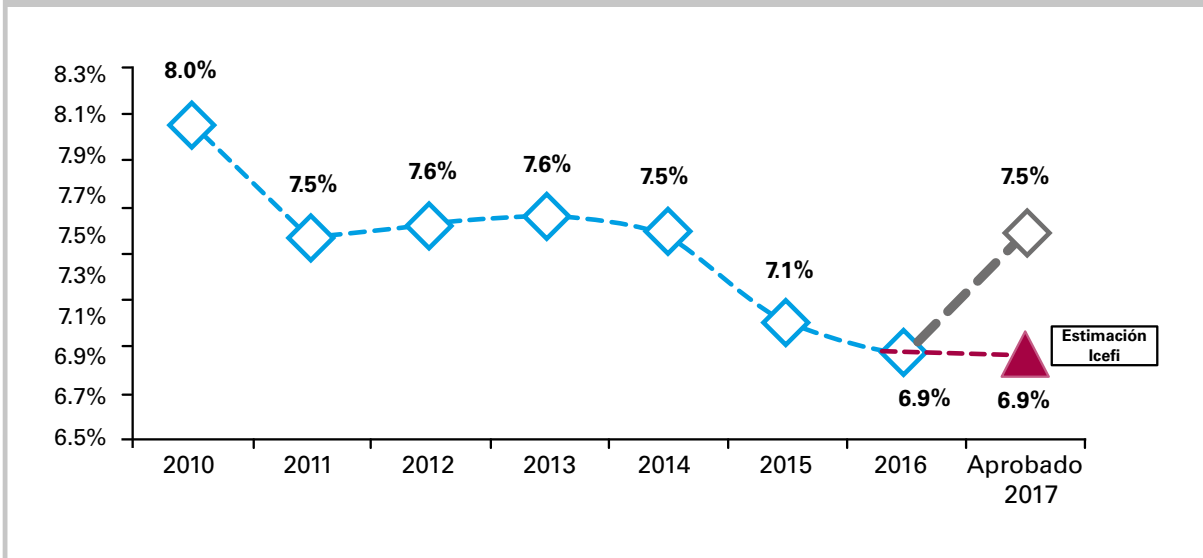


Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

39 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» (Cepal, 2016). La clasificación según finalidad permite identificar el 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 20

Guatemala: Gasto público social (2010-2017, cifras como porcentaje del PIB)



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

*Cifras preliminares

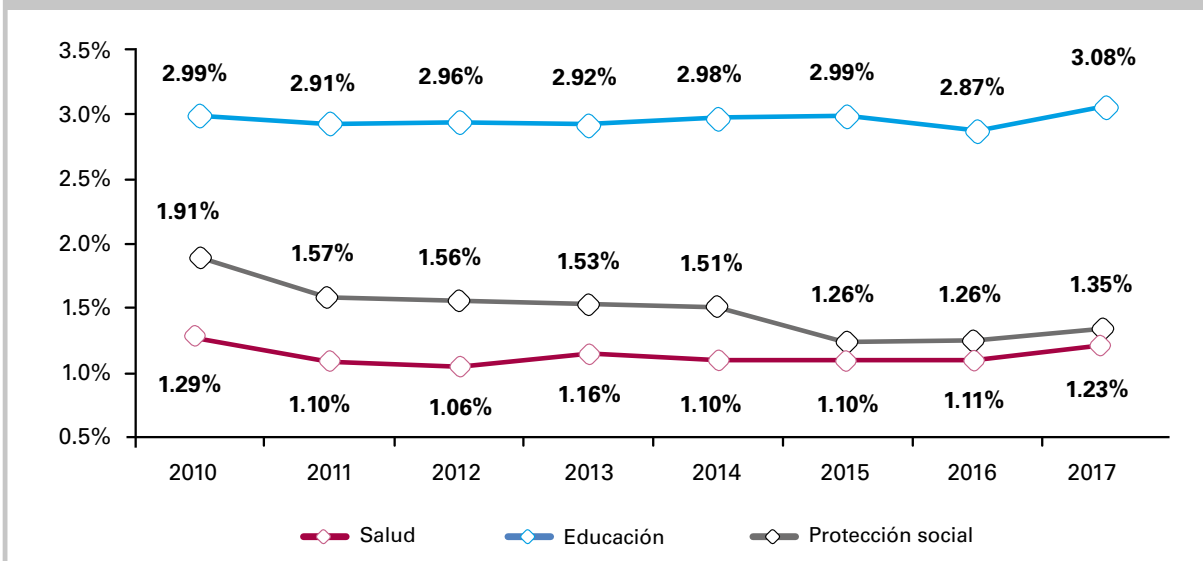
** Presupuesto aprobado y estimación del Icefi con base en escenario estático.

Con respecto a la finalidad del GPS, el incremento más significativo para 2017, como porcentaje del PIB, se espera en educación (de un 2.87%, en 2016, a un 3.08% para 2017); le siguen salud (de un 1.11%, en 2016, a un 1.23% para 2017) y protección social (de un 1.26%, en 2016, a un 1.35% para 2017). No obstante los aumentos previstos, destaca que los niveles de inversión son magros;

por ejemplo, en casos como el de la salud que, pese a los planes de mejora, siguen representando uno de los sectores con menos financiamiento, lo que impone una presión alta a las autoridades, especialmente para avanzar en los compromisos establecidos en los *Acuerdos de Paz* que, en gran medida, se refrendan en la agenda de los ODS.

Gráfica 21

Guatemala: GPS detallado por finalidad de gasto (2010-2017, cifras como porcentaje del PIB)



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

*Cifras preliminares

** Presupuesto aprobado y estimación del Icefi con base en escenario estático.

Tabla 5
**Guatemala: Gasto público del gobierno central según finalidad
(2010-2017, cifras como porcentaje del PIB)**

Descripción	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Aprobado 2017 **
Servicios públicos generales	1.2%	1.2%	1.0%	0.9%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%
Defensa	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%
Orden público y seguridad ciudadana	1.4%	1.4%	1.5%	1.5%	1.5%	1.4%	1.5%	1.8%
Atención a desastres y gestión de riesgos	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Asuntos económicos	2.1%	2.5%	2.1%	1.8%	1.8%	1.1%	0.9%	1.0%
Protección ambiental	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
Urbanización y servicios comunitarios	1.6%	1.5%	1.6%	1.6%	1.6%	1.4%	1.4%	1.4%
Salud	1.3%	1.1%	1.1%	1.2%	1.1%	1.1%	1.1%	1.2%
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	0.2%	0.3%	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%	2.9%	3.1%
Protección social	1.9%	1.6%	1.6%	1.5%	1.5%	1.3%	1.3%	1.3%
Transacciones de la deuda pública	2.1%	2.0%	2.1%	2.1%	2.0%	2.1%	2.0%	2.2%
Total	15.1%	15.0%	14.6%	14.3%	13.9%	12.8%	12.6%	13.8%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Minifin y el Sicoín.

*Cifras preliminares devengadas

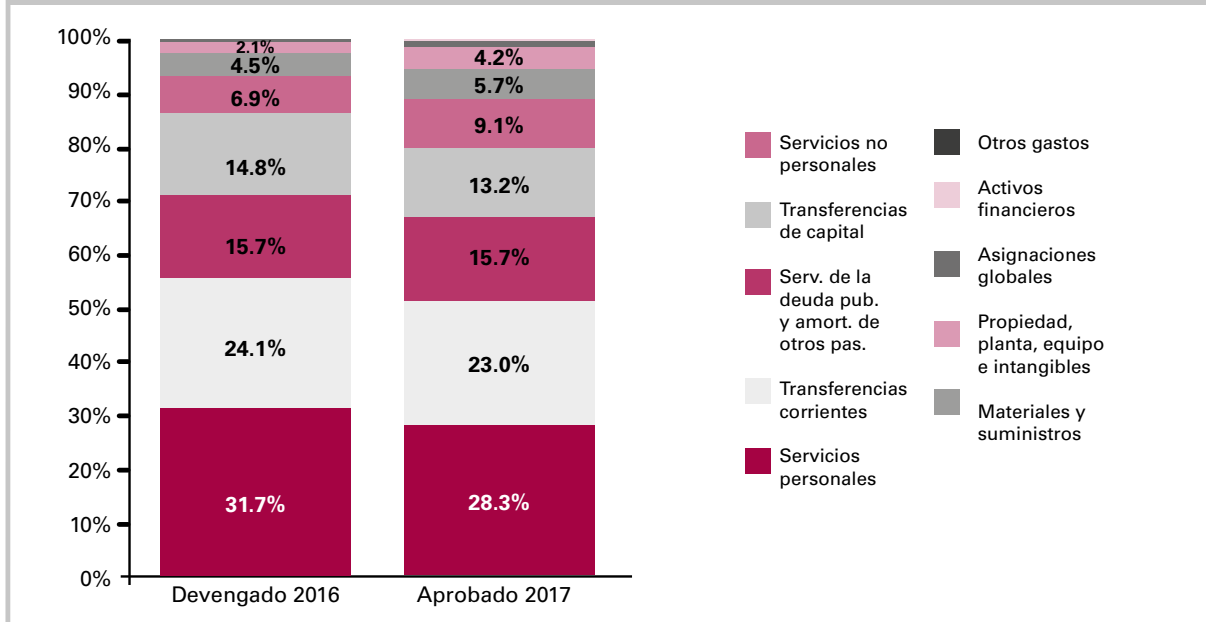
** Presupuesto aprobado y estimación del Icefi con base en escenario estático.

Finalmente, en cuanto a clasificación por grupo de gasto, el presupuesto aprobado para 2017 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 Q21,772.7 millones, es decir, el 28.3% del total. Por otro lado, se cuenta con Q17,717.9 millones (23.0%) destinados a transferencias corrientes (de

la administración central hacia instituciones del sector público o fuera de él); Q12,096.0 millones (15.7%) para el servicio de la deuda pública y amortización de otros pasivos; Q10,166.4 millones (13.2%) para transferencias de capital; Q6,989.1 millones para servicios no personales (9.1%), que incluyen gastos como servicios básicos; y Q4,354.8 millones (5.7%) para materiales y suministros.

Gráfica 22

Guatemala: Estructura porcentual del gasto público según grupo de gasto (2016-2017, en porcentajes)



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

2.3 RIGIDEZ DEL GASTO PÚBLICO EN EL PRESUPUESTO APROBADO PARA 2017

En el corto plazo, las rigideces fiscales pueden contribuir a asegurar asignaciones presupuestarias dirigidas hacia destinos que se consideran prioritarios y urgentes. No obstante, en el mediano y largo plazo las mismas mecanizan y condicionan el destino de los recursos financieros, lo que produce una limitada capacidad de modificar el nivel o estructura del gasto público en cada ejercicio fiscal. Desde esta perspectiva, se restringe el gasto público y el margen de maniobra del gobierno.

En el presupuesto se consideran las asignaciones reconocidas por la *Constitución Política de la República de Guatemala*, leyes ordinarias y otras disposiciones legales que especifican asignaciones de recursos hacia algunas instituciones o programas en particular, independientemente de las decisiones o políticas de gobierno. Así las cosas, un porcentaje considerable del presupuesto no depende directamente de las decisiones de las autoridades encargadas

de elaborar la política presupuestaria, sino más bien obedece a disposiciones legales o constitucionales.

Los datos del presupuesto aprobado para 2017 indican que por cada quetzal de ingresos corrientes, disposiciones legales o constitucionales específicas fijan destinos equivalentes a Q0.89. Por tal razón, deberán asignarse Q6,774.9 millones (10.9% de los ingresos corrientes) por concepto de aporte constitucional a las municipalidades, a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), el Organismo Judicial (OJ), la Corte de Constitucionalidad (CC), el deporte federado, el deporte no federado, y el deporte escolar y educación física.

Las asignaciones necesarias para el funcionamiento del Estado que incluyen los gastos en remuneraciones —sueldos y salarios, aportes patronales, dietas y gastos de representación, y otras prestaciones relacionadas con salarios— representarán el 28.9% de los ingresos corrientes. Los pagos por clases pasivas del Estado requieren el 7.8% de los ingresos corrientes; el servicio de la deuda pública, el 5.9%; y los aportes específicos a instituciones ordenados por disposición legal vigente, un 3.0%.

De la rigidez en las fuentes de financiamiento del gasto público se tiene:

- a) Los aportes IVA-Paz, que especifican destinos específicos de la recaudación del IVA, representan un 16.9% de los ingresos corrientes. Estos contienen los aportes para municipalidades, los consejos de desarrollo, fondos sociales, la educación orientada al trabajo, la seguridad ciudadana y la seguridad alimentaria.
- b) Las asignaciones de gasto financiadas por ingresos con destino específico y que están

establecidas 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 requieren el 4.3% de los ingresos corrientes.

- c) Otras leyes específicas fijan distintos porcentajes de los ingresos corrientes que deben asignarse al Tribunal Supremo Electoral (TSE), SAT, CGC, MP, Registro Nacional de las Personas (Renap), Coordinadora Nacional para la Reducción

Tabla 6

Guatemala: Rigidez del gasto público en el presupuesto aprobado para 2017			
Cifras en millones de quetzales y como porcentaje del PIB			
Concepto	Aprobado 2017		
	Millones de quetzales	Porcentaje de ingresos corrientes	Porcentaje del PBI
(+) Ingresos corrientes	62,375.3	100.0	11.2
Ingresos tributarios	57,994.8	93.0	10.4
Ingresos no tributarios	3,788.7	6.1	0.7
Transferencias corrientes	591.8	0.9	0.1
(-) Compromisos de gasto rígidos	55,817.6	89.5	10.0
Asignaciones de gasto financiadas mediante el IVA-Paz (5 puntos porcentuales de la tarifa del 12.0% del IVA) ^{a/}	10,563.8	16.9	1.9
Aportes constitucionales ^{b/}	6,774.9	10.9	1.2
Asignaciones de gasto financiadas mediante impuestos que tienen destino específico ^{c/}	2,709.8	4.3	0.5
Ministerio de la Defensa Nacional ^{d/}	1,846.1	3.0	0.3
Servicios de la deuda pública ^{e/}	3,700.2	5.9	0.7
Remuneraciones ^{f/}	17,998.4	28.9	3.2
Clases pasivas ^{g/}	4,855.16	7.8	0.9
Aportes institucionales con ingresos corrientes ^{h/}	7,369.22	11.8	1.3
Saldo (ingresos-egresos)	6,557.67	10.5	1.2
Relación compromiso de gasto/ingresos corrientes	0.89		

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 10.0% corresponde a municipalidades; 5.0%, a la USAC; 4.0%, 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 5.0% 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/} De acuerdo al artículo 4, *Acuerdo Gubernativo No. 216-2011*, se estableció una asignación a favor del Ministerio de la Defensa Nacional no menor al 0.33% del PIB.

^{e/} Corresponde al pago de los servicios de la deuda pública con ingresos corrientes.

^{f/} Pago de remuneraciones con ingresos corrientes (excluye a: Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro y Ministerio de la Defensa).

^{g/} Pago de clases pasivas del Estado.

^{h/} 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.

de Desastres (Conred) e Instituto Nacional de Bosques (INAB), entre otros. Estos recursos alcanzarán un 11.8% de los ingresos corrientes.

Con base en lo anterior, solamente un 10.5% del gasto no es rígido. En ese sentido, el Icefi reitera que se debe garantizar la suficiencia de recursos en temas prioritarios, así como contar con fuentes de financiamiento que reduzcan gradualmente esos altos grado de rigidez.

2.4 GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS

Hasta 2014 Guatemala era el único país de la región centroamericana que no contaba con un plan nacional de desarrollo. Es así como la Segeplán presentó en dicho año el *Plan nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032* que, si bien es un esfuerzo importante por visibilizar el país que como sociedad se quiere construir, aún carece de una estrategia de operativización, así como de herramientas para su seguimiento y evaluación.

En ese último sentido, debe reconocerse que, en aras de mejorar el control y la dirección de las políticas públicas, la actual administración ha promovido la implementación del presupuesto por resultados (PpR) para todas las entidades del Organismo Ejecutivo, las cuales, de conformidad con el *Decreto 50-2016* correspondiente a la *Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017*, se ven obligadas a implementar esta metodología. Por su

parte, todas las entidades descentralizadas y autónomas deberán presentar, a más tardar el 30 de junio de 2017, el plan institucional de implementación para los módulos del PpR, el cual se hará efectivo a partir de 2018.

Por su parte, Segeplán dará seguimiento a los resultados estratégicos de la manera como se observa en la figura 1.

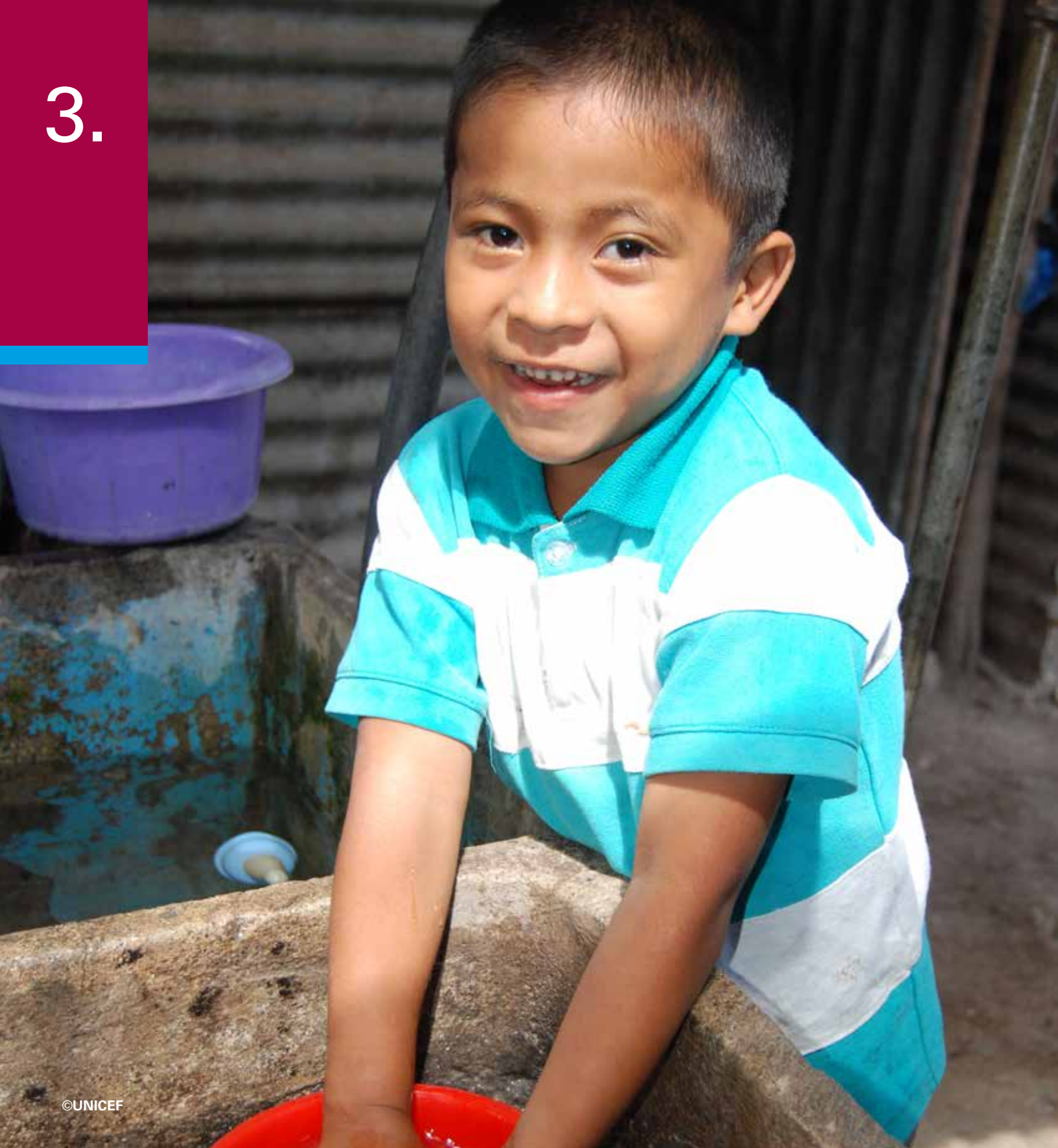
En otros temas de gestión, el artículo 15 del Decreto 50-2016 establece que la ejecución física y financiera de las entidades públicas deberá llevarse a cabo de acuerdo con el producto y subproducto definidos en su planificación estratégica y operativa, con el afán de visibilizar la producción pública. El mismo artículo estipula que se llevarán registros de la población adulta atendida según el código único de identificación (CUI), con un detalle que incluye criterios de género, etnia y ubicación geográfica, lo que permitirá realizar análisis del gasto público dirigido a grupos etarios o poblacionales en particular. Esto permite tener la expectativa de que en un futuro cercano pueda ser posible monitorear exhaustivamente la oferta pública de servicios provistos para la niñez y la adolescencia, para lo cual es indispensable el fortalecimiento del Renap y la eliminación del subregistro, de manera tal que todos los niños y niñas puedan contar con un documento de identidad. Solamente con información primaria de calidad será posible la articulación de políticas públicas y el diseño de programas que logren una cobertura efectiva para las poblaciones más vulnerables.

Figura 1



Fuente: Icefi/Unicef, con base en el capítulo II del Decreto 50-2016.

3.



©UNICEF

INVERSIÓN EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

3 INVERSIÓN EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA⁴⁰



©/UNICEF

3.1 RESULTADOS GENERALES

Para 2017 se espera que la administración central destine Q19,394.2 millones (USD2,577.7) a la inversión pública directa en niñez y adolescencia (IPNA), lo que representa un incremento del 24.3%, equivalente a Q3,787.2 millones, en comparación con el presupuesto devengado en 2016. Este aumento presupuestario, aunque todavía insuficiente, resulta alentador, especialmente dadas las condiciones de precariedad que han prevalecido en los indicadores vinculados con la IPNA durante los últimos años. No obstante, tal como fuera mencionado, este umbral estará sujeto, por una parte, a la disponibilidad financiera del Estado (que en buena medida

depende de que las autoridades de la SAT logren cumplir con la meta de recaudación) y, por la otra, a que las autoridades hacendarias permanezcan en su compromiso de dotar de financiamiento oportuno a las entidades vinculadas con la provisión de servicios básicos, tal es el caso de la salud y la educación. Con base en este escenario, se prevé que para 2017 la IPNA alcance un 3.5% del PIB.⁴¹ Esto significa que el Estado de Guatemala invertirá aproximadamente Q7.55 diarios (USD1.00) por cada niño, niña y adolescente del país. Por su parte, se evidencia una leve mejora y un sesgo proinfancia en el índice de focalización del gasto social, lo cual se relaciona con el proceso de transición demográfica que vive el país y con las expectativas por alcanzar un mayor nivel de IPNA en 2017.

Tabla 7

Guatemala: Principales indicadores de la inversión en niñez y adolescencia (2015-2017)

Indicador	2015	2016	2017
En millones de quetzales de cada año	15,132.54	15,606.28	19,394.15
En millones de quetzales de 2015	15,132.54	14,972.92	17,783.69
En millones de dólares	1,982.68	2,074.72	2,572.72
Como porcentaje del PIB	3.1	3.0	3.5
Como porcentaje del presupuesto total	24.2	23.8	25.2
Índice de focalización del gasto social general (mayor que cien: sesgo proinfancia; menor que cien: sesgo proadulto) ^{1/}	1.00	1.00	1.08
Inversión directa per cápita* anual (quetzales de cada año)	2,156.88	2,219.82	2,757.03
Inversión directa per cápita* anual (quetzales de 2015)	2,156.88	2,129.73	2,528.09
Inversión directa per cápita* anual (dólares)	282.60	295.11	365.73
Inversión directa per cápita* diaria (quetzales de cada año)	5.91	6.08	7.55
Inversión directa per cápita* diaria (quetzales de 2015)	5.91	5.83	6.93
Inversión directa per cápita* diaria (dólares)	0.77	0.81	1.00

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín (2017), Minfin, Banguat e INE.

Nota: ^{1/} Cuando el índice es mayor que cien indica un sesgo proinfancia; cuando es menor que cien, un sesgo proadulto. *Las cifras del cálculo per cápita se elaboraron con respecto a las proyecciones de población presentadas por el INE, por el Método de Componentes.

40 La metodología utilizada en la serie ¡Contamos!, publicada por el Icefi y Unicef, permite medir la IPNA destinada a proteger, promover y realizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Guatemala (Icefi/Unicef, 2015).

41 Cabe recordar que este monto fue del 3.0% en 2016.

Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)

De conformidad con el Comité de los Derechos del Niño, el «objetivo de esta observación general es facilitar la comprensión de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención en lo relativo a la asignación de presupuestos para reforzar la efectividad de los derechos del niño y fomentar un cambio real en la forma en que tales presupuestos se planifican, se aprueban, se ejecutan y se supervisan, a fin de avanzar en la aplicación de la Convención y sus Protocolos» (Naciones Unidas, 2016). De tal forma, esta pretende fortalecer la comprensión e implementación del artículo No. 4 de la CDN, en lo que concierne a las medidas legislativas, administrativas y presupuestales, así como la identificación del papel y responsabilidad de todos los actores sociales, en la mejora del financiamiento de las políticas públicas destinadas a este grupo etario. En tal sentido, la Observación general ofrece a los Estados partes un marco para garantizar que los presupuestos públicos contribuyan a hacer efectivos los cuatro principios generales recogidos en la CDN y que constituyen la base de todas las decisiones y actos del Estado que están relacionados, directa e indirectamente, con los derechos del niño.

Derecho a la no discriminación (artículo 2)	El interés superior del niño (artículo 3)	Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6)	El derecho a ser escuchado (artículo 12)
Los Estados partes, en todos los niveles administrativos, han de procurar prevenir la discriminación y no deben discriminar, ni directa ni indirectamente, a los niños en las leyes, políticas o programas relacionados con los presupuestos, en el contenido de estos o en su aplicación.	El interés superior del niño deberá ser una consideración primordial en todas las fases del proceso presupuestario y en todas las decisiones presupuestarias que afecten a los niños.	Se reconoce que las necesidades de los niños varían a lo largo de sus distintas etapas de crecimiento y desarrollo. En sus decisiones presupuestarias, los Estados deben considerar todos los factores necesarios para la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de los niños de distintas edades. Asimismo, deben demostrar su compromiso con los derechos del niño dando visibilidad a las partidas de presupuesto que afectan a los niños de distintos grupos de edad.	Se reconoce que los Estados partes deben escuchar periódicamente las opiniones de los niños sobre las decisiones presupuestarias que los afectan, mediante mecanismos para su participación significativa a nivel nacional y subnacional. Asimismo, los Estados deben escuchar periódicamente las opiniones de los niños sobre las decisiones presupuestarias que los afectan, mediante mecanismos para su participación significativa a nivel nacional y subnacional.

El Comité enfatiza en que los Estados partes están obligados a adoptar medidas en sus procesos presupuestarios para generar ingresos y gestionar los gastos de una manera que sea suficiente para dar efectividad a los derechos del niño, con base en los principios presupuestarios mencionados a continuación.

Principios de presupuestación pública para fomentar los derechos del niño

Eficacia	Los Estados partes deben llevar a cabo la planificación, aprobación, ejecución y seguimiento de los presupuestos de tal modo que se promuevan los derechos del niño.
Eficiencia	Los recursos públicos dedicados a las políticas y los programas relacionados con la infancia deben gestionarse de manera que se garantice la optimización de los recursos y teniendo en cuenta la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos del niño.
Equidad	Los Estados partes no deben discriminar a ningún niño o categoría de niños al movilizar recursos o asignar o ejecutar fondos públicos. De tal cuenta, se deben tomar decisiones de gasto que contribuyan a lograr una igualdad sustantiva entre los niños.
Transparencia	La transparencia implica garantizar que se publique oportunamente información de fácil consulta. Eso supone aportar tanto datos presupuestarios cuantitativos (ingresos públicos, asignaciones y gastos relacionados con la infancia) como información relevante sobre legislación, políticas, programas, calendario del proceso presupuestario, motivación de las prioridades y decisiones de gasto, resultados e información sobre la prestación de servicios.
Sostenibilidad	Se enmarca en la consideración al interés superior de las generaciones actuales y futuras de niños en todas las decisiones presupuestarias, así como la gestión de los recursos públicos que de manera sistemática adopten políticas y programas que hagan efectivos los derechos de los niños.

Incorporación efectiva de los derechos del niño en los presupuestos públicos



Fuente: Comité de los Derechos del Niño.

Según datos para Centroamérica estimados por el Icefi y Plan Internacional, la IPNA guatemalteca es la más baja de la región (Icefi/Plan, 2016). Por ejemplo, como porcentaje del PIB, se espera que la IPNA alcance en 2017 solamente tres cuartas partes de la inversión promedio que han efectuado Panamá y Costa Rica entre 2007 y 2013. Por consiguiente, aun cuando para el caso de Guatemala se observa una mejoría en el índice de focalización, se vuelve evidente que la suficiencia fiscal constituye una condición todavía difícil de alcanzar, particularmente frente a la restricción que impone una recaudación tributaria limitada. Por consiguiente, cualquier debate sobre política fiscal debe tomar en consideración que, para dar cumplimiento a los derechos de la población, se requiere un incremento suficiente de los recursos de que dispone el Estado, de manera tal que el gasto

público no sea la variable de ajuste, pues esto se traduce en la desprotección de una porción considerable de la población, especialmente de la infantil y la adolescente.

Cabe indicar que, para 2017, el 72.0% de la IPNA de Guatemala se seguirá concentrando en el Mineduc, entidad para la cual se prevé una asignación de Q13,935.6 millones en programas vinculados con la población mencionada, lo que implica un aumento de Q1,788.1 millones. Le sigue, en orden de importancia, el MSPAS, institución para la que se ha previsto un aumento de Q841.2 millones (70.4%), por lo que se espera que los programas vinculados con inversión en niñez y adolescencia alcancen Q2,035.8 millones. Un mayor detalle sobre estas asignaciones se ofrece en los siguientes apartados.

Tabla 8

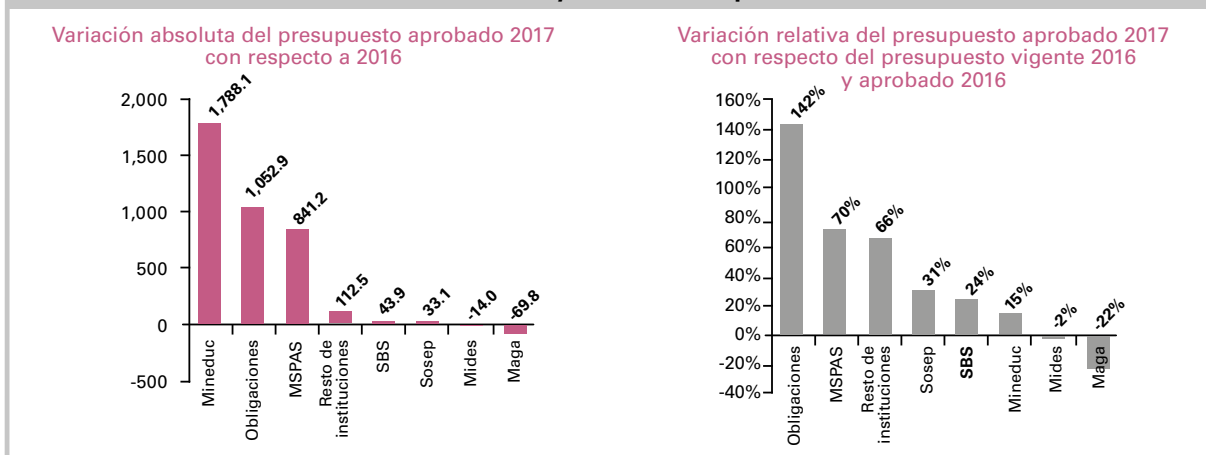
Centroamérica: Indicadores macroeconómicos de la inversión destinada a la niñez y la adolescencia (2007-2013, en promedio)

Alcance / indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
IPNA directa						
Millones de dólares corrientes	2,211.1	902.9	1,473.4	1,156.5	385.2	1,486.9
Porcentaje del PIB	5.9	4.1	3.4	7.3	4.2	4.8
Índice de focalización	86.8	81.1	83.7	91.3	78.0	91.5
Per cápita anual dólares corrientes	1,337.4	379.5	215.8	319.2	130.6	1,180.6
Per cápita diario dólares corrientes	3.7	1.0	0.6	0.9	0.4	3.2
Per cápita diario dólares constantes	2.9	1.0	0.5	0.7	0.3	2.7

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Icefi y Plan Internacional (2016).

Gráfica 23

Guatemala: Principales variaciones porcentuales del presupuesto público vinculado con niñez y adolescencia, por institución



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

3.2 EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Para comprender los retos que enfrenta el país en esta finalidad y conocer los resultados de las políticas más importantes del Mineduc, se considera oportuno repasar la historia reciente del financiamiento a la educación, dando especial énfasis a su suficiencia, eficiencia, efectividad, sostenibilidad y equidad. En la región centroamericana, Guatemala es el segundo país que más recursos financieros en términos absolutos aporta a la educación de su niñez, con un total de USD1,334.4 millones en 2013. Sin embargo, cuando esas cifras se expresan en asignaciones por alumno y día de clase, resulta que mientras Costa Rica invierte USD4.23 diarios, Guatemala destina

únicamente USD0.52. Nótese, pues, que la suficiencia de recursos para la educación no debe ser vista como un monto absoluto, sino como una asignación *por alumno, por día de clase*.

Es preciso reconocer que la suficiencia de recursos constituye un grave problema para solventar los atrasos en materia educativa, los cuales pudieran ser mejor atendidos si la ejecución del presupuesto⁴² fuese mayor. Durante la serie analizada se evidencia en Guatemala un promedio de ejecución equivalente al 95.0%, con una tendencia descendente; muy contrario a lo demostrado por países como El Salvador y Honduras, cuyos márgenes de cumplimiento en sus programas operativos anuales, es decir su ejecución presupuestaria, alcanzan un 98.8 y un 96.8%, respectivamente.

Tabla 9

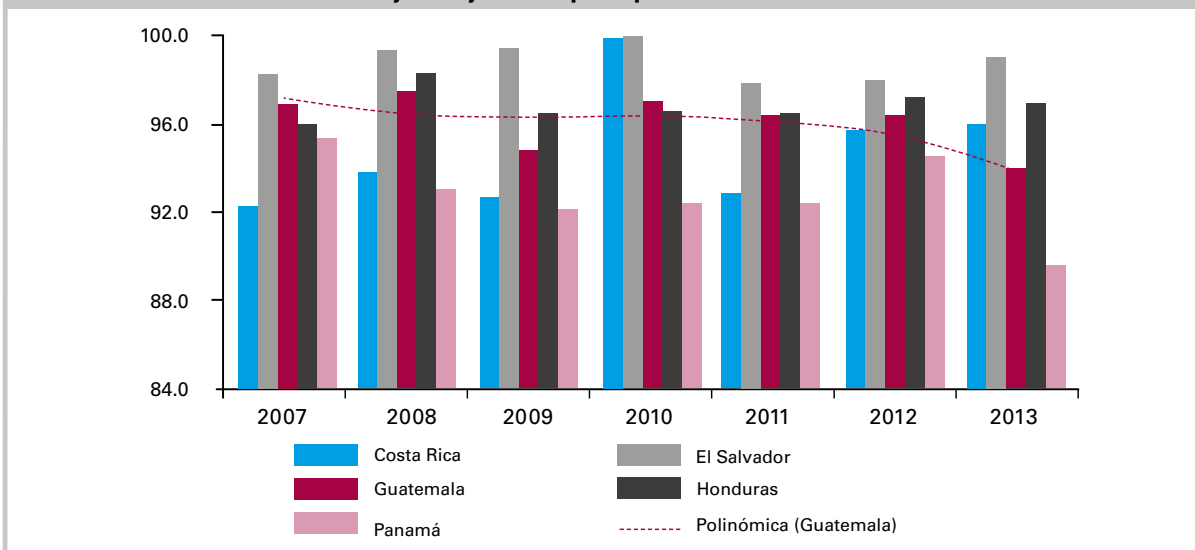
Inversión pública en educación en millones de dólares corrientes per cápita, por día de clase

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Costa Rica	1.63	1.98	2.34	3.13	3.43	3.87	4.23
Panamá	1.50	1.87	1.88	2.14	2.36	2.81	2.86
El Salvador	0.48	0.54	0.66	0.60	0.66	0.70	0.73
Honduras	0.57	0.68	0.75	0.73	0.73	0.72	0.70
Guatemala	0.32	0.35	0.39	0.43	0.48	0.49	0.52
Nicaragua	0.19	0.23	0.25	0.23	0.24	0.25	0.27

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Icefi y Plan Internacional (2016).

Gráfica 24

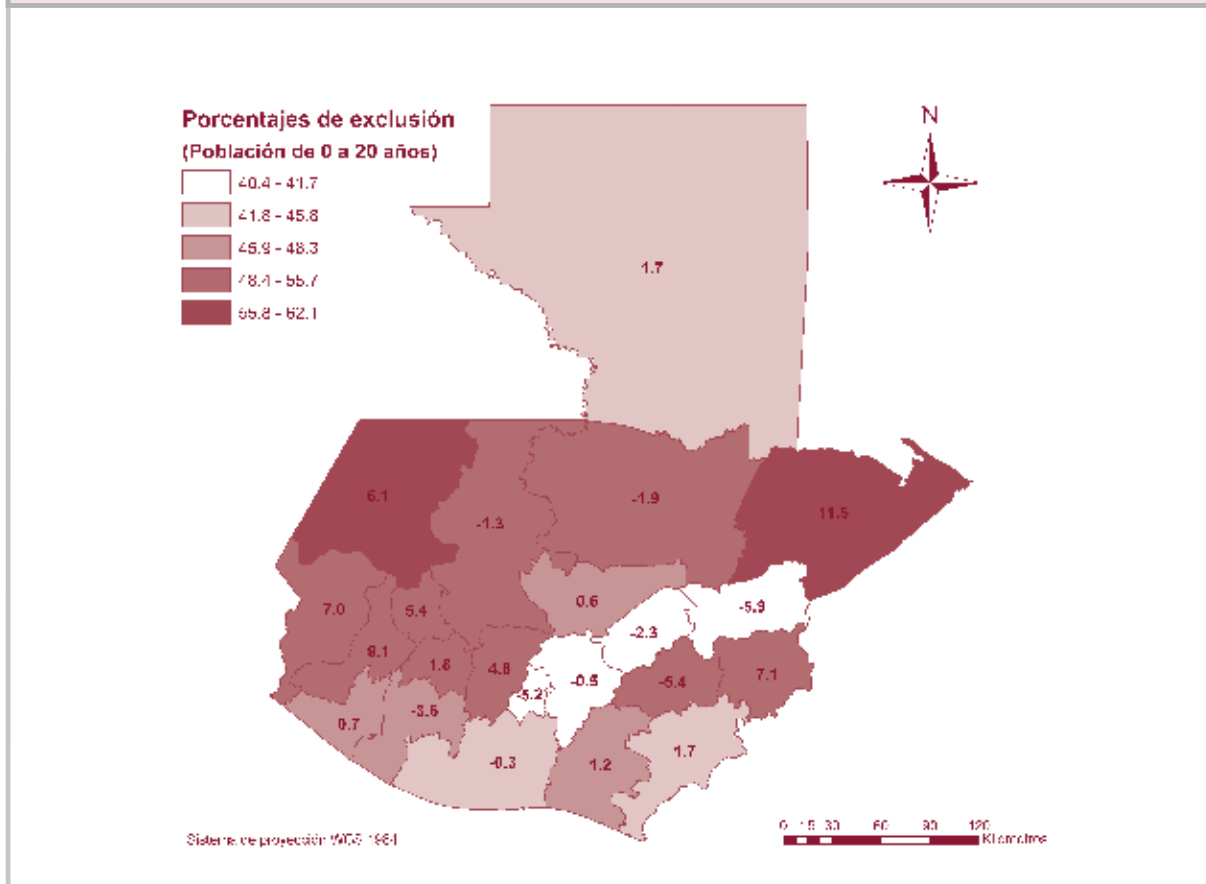
Centroamérica: Porcentaje de ejecución presupuestaria de las inversiones en educación



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos obtenidos de Icefi/Plan Internacional (2016).

42De acuerdo con el Comentario General 19 del Comité de Derechos de la Niñez (CDN), como gasto público eficiente se entiende la ejecución de las asignaciones presupuestarias destinadas a este grupo poblacional.

Mapa 1 - Guatemala: Exclusión educativa según la Encovi; los números sobre los departamentos representan la variación porcentual de la exclusión tras comparar 2014 y 2006



Fuente: Icefi/Unicef, con base en Icefi/Plan Internacional (2016).

La desesperanza y urgencia por realizar cambios en el país provoca que muchas veces se exija a las instituciones resultados que, de manera inmediata, es imposible obtener. Es así como la insuficiencia e ineficiencia en el uso de los recursos públicos provocan que el gasto sea poco efectivo.

De esa cuenta, si Guatemala invierte al año el 3.0% del PIB en educación, la expectativa es que se produzcan mejoras al menos en las tasas de cobertura. No obstante, al comparar las encuestas de hogares entre 2006 y 2014, se puede observar que en departamentos como Totonicapán, San Marcos y Huehuetenango, por ejemplo, la exclusión educativa, lejos de disminuir, ha aumentado en niveles superiores al 5.0% en seis años, es decir, en un 1.0% anual, mientras que en departamentos como Izabal estos indicadores se han duplicado. Los únicos departamentos del país donde la exclusión educativa disminuyó en este período fueron

Alta Verapaz, Zacapa, El Progreso, Guatemala, Sacatepéquez, Jalapa y Mazatenango.

El mapa 1 permite revisar que en divisiones político administrativas con mayores niveles de niñas y niños sin acceso al sistema educativo esta proporción, en lugar de disminuir, tuvo un aumento, lo que contrasta con aquellos lugares con menores niveles de exclusión, en donde este indicador se redujo. Es decir que el Mineduc, a pesar de contar con un sistema informático y un código para identificar a los alumnos, no ha podido llevar este derecho a los lugares donde más se necesita, probablemente por la insuficiencia de recursos, pero también por la inadecuada coordinación con otras instituciones como el Mides en lo que se refiere a la implementación de los programas de transferencias condicionadas.

La hipótesis anterior se ve reforzada con una acción que en 2016 el Mineduc ha realizado

bastante bien: la entrega de los aportes para la alimentación escolar a organizaciones de padres de familia (OPF), pues gracias al mecanismo creado por la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (Digepsa), en cumplimiento de las reformas a la *Ley de Contrataciones del Estado* aprobadas en noviembre de 2015, se logró hacer entrega de este subsidio a más del 90.0% de escuelas. Sin embargo, debe hacerse el llamado de atención con respecto a que si bien el programa tiene más del 95.0% de presencia en escuelas de municipios con altos niveles de desnutrición crónica, esta tendencia se debe encaminar hacia la universalización. Se puede poner como ejemplo los casos de los municipios de Fray Bartolomé de la Casas y La Tinta, en Alta Verapaz, donde 8 de cada 10 niñas y niños tienen desnutrición crónica y el programa llega a menos del 80.0% de las escuelas.

Otro aspecto en el cual la gestión de las autoridades educativas ha mostrado avances es la equidad, sobre todo en la matriculación de niñas de pueblos indígenas. Este logro se ha documentado en municipios como San Andrés Sajcabajá, Quiché, donde en 1992 solo el 10.0% de la matrícula escolar en idiomas mayas era de niñas, mientras que para 2009 esa proporción era equitativa con los niños. Situación similar ocurre en San Juan Atitán y Santa Bárbara, en Huehuetenango (Icefi/Save The Children, 2012).

Por último, si bien los recursos públicos dirigidos a la educación pueden considerarse escasos, poco efectivos, aunque sí equitativos, resulta razonablemente sostenibles. En promedio, en la región solamente Honduras

y Nicaragua redujeron su presupuesto público como porcentaje del PIB dirigido a la educación entre 2010 y 2013. Por su parte, El Salvador y Guatemala lo aumentaron tan solo una décima de punto porcentual con respecto al período de la crisis (2008-2009) y Costa Rica lo incrementó medio punto porcentual entre ambos períodos.

Esta argumentación permite comprender por qué razones el Mineduc de Guatemala, durante 2016, lejos de aumentar la cantidad de alumnos a matricular la ha venido mermando año con año, no como consecuencia de una disminución en la estructura de la pirámide poblacional, sino debido a otras causales que logra documentar la *Encuesta nacional de condiciones de vida 2014 (Encovi 2014)*, como la pobreza y la migración hacia los Estados Unidos de América. De hecho, según estadísticas migratorias de ese país, cada hora son aprehendidos tres adolescentes guatemaltecos que han emigrado solos, quienes enfrentan probabilidad de sufrir vejámenes o deportación en México, o ser presas del crimen organizado.

De esta manera, en materia de avances en el sistema educativo escolarizado el primer año de gestión del actual gobierno podría resumirse de la manera siguiente:

- Se asumió el compromiso de matricular a 3.2 millones de alumnos y alumnas en 2016 y solo se dio cobertura a 2.9 millones (cifras al 6 de agosto).
- Se matricularon 88,000 alumnos menos en comparación con el último año de Otto Pérez Molina y Alejandro Maldonado.

Tabla 10

Guatemala: Matriculados en el sector público según nivel académico (2012-2017)

País	2012	2013	2014	2015	2016 ^p	2016 ^m	2017 ^{pp}
Sector público	3,180,300	3,099,323	3,045,408	3,025,614	2,937,679	3,238,439	2,970,905
00 - Nivel preprimario	451,858	453,570	457,719	464,941	452,824	506,123	475,189
01 - Nivel primario	2,285,105	2,208,410	2,148,431	2,105,828	2,038,710	2,301,502	2,050,010
02 - Nivel básico	344,864	338,860	342,597	361,585	353,168	336,737	351,659
03 - Nivel diversificado	98,473	98,483	96,661	93,260	92,977	94,077	94,047

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Mineduc.

Nota: De 2007 a 2015, los datos provienen de los anuarios estadísticos del Mineduc (inscripción inicial).

p/: Información preliminar provista por el Mineduc.

m/: Meta prevista en el presupuesto aprobado 2016.

pp/: Meta prevista en el proyecto de presupuesto 2017.

Por su parte, según registros hasta noviembre de 2016, el sistema extraescolar había atendido a un total de 82,768 personas, lo cual representa un aumento de 6,000 alumnos con respecto a 2015 (7.9% de variación). Sin embargo, debe subrayarse que dicho aumento no fue homogéneo en todos los programas. Como se aprecia en la tabla 11, el incremento en el número de personas atendidas obedece principalmente a una ampliación del programa de centros municipales de capacitación y formación (Cemucaf), el cual depende en buena medida del trabajo que hacen los alcaldes municipales, oenegés y la cooperación internacional. Es así como en el sur del departamento de Guatemala la matrícula se incrementó un 170.6%, mientras que en el oriente del mismo departamento aumentó un 111.6%. Esto pone en evidencia la falta de orientación en la ampliación de este programa pues, así como se han dado incrementos significativos, resulta que en los departamentos de Suchitepéquez y Jutiapa

la población atendida disminuyó a un 49.7 y un 38.8%, respectivamente. Es decir, los incrementos en el sistema extraescolar se deben a la iniciativa de otros actores que demandan formación para la población y no a una política dirigida intencionalmente desde la Dirección General de Educación Extraescolar (Digeex) del Mineduc. Este supuesto se ve reforzado por el hecho de que en el programa que depende en mayor medida de dicha dirección, es decir el de Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo (Nufed), la matrícula cayó un 3.3% (1,040 alumnos menos).

3.2.1 Calidad educativa

De acuerdo con los resultados de las últimas pruebas de logro en Matemática y Lenguaje que publicó la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (Digeduca) del Mineduc, en ambas asignaturas se observa una mejora en el rendimiento, al grado de

Tabla 11

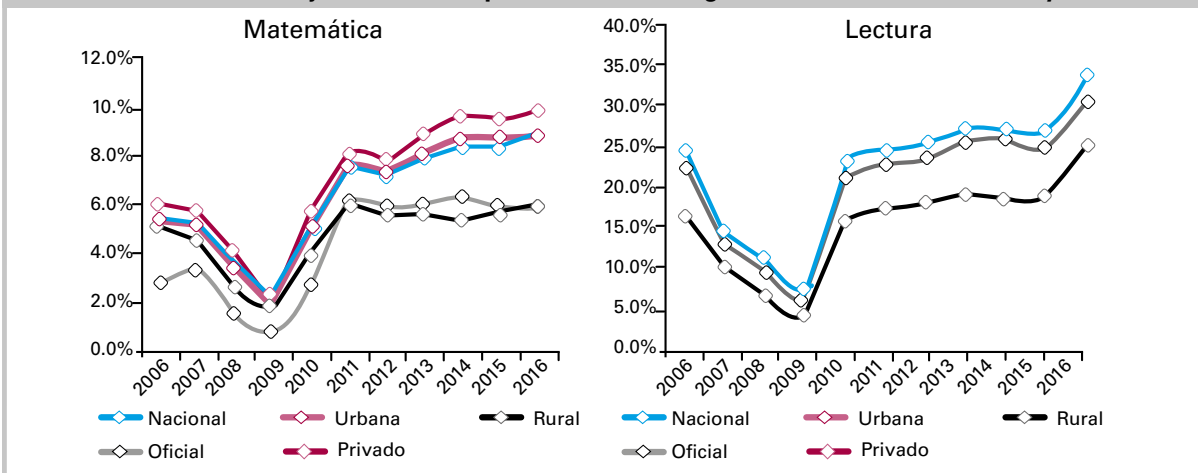
Guatemala: Matrícula en los programas de educación extraescolar

Programa	Matrícula 2015	Matrícula 2016	Porcentaje de incremento
Matrícula total Digeex	76,703	82,768	7.9%
Primaria acelerada	7,494	6,756	-9.8%
Núcleos familiares para el desarrollo (Nufed)	31,838	30,798	-3.3%
Modalidades flexibles	4,564	5,161	13.1%
Centros municipales de capacitación y formación humana (Cemucaf)	32,807	40,053	22.1%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información provista por la Digeex.

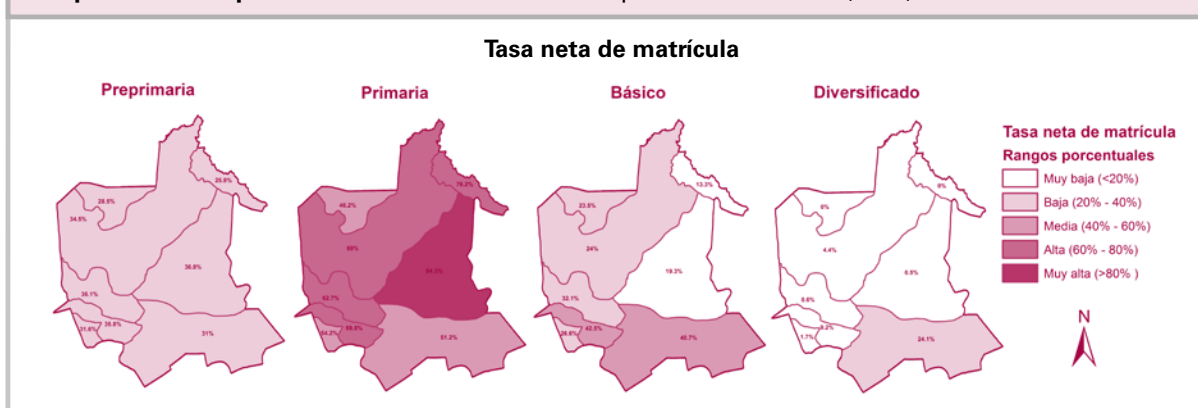
Gráfica 25

Guatemala: Porcentaje de alumnos que alcanzaron el logro educativo en Matemática y Lectura



Fuente: Icefi/Unicef, con base en Digeduca.

Mapa 2 - Totonicapán: Tasas netas de matriculación por nivel educativo (2015)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en Mineduc.

que el 32.3% de estudiantes alcanzó el logro en Lenguaje, cuando en 2015 la aprobación fue del 25.9%. Por su parte, en Matemática se pasó del 8.5% de aprobación, en 2015, al 9.0%, en 2016. El informe también indica que departamentos como Totonicapán, donde el 60.0% de la población no cuenta con acceso al sistema educativo, mejoraron diez puntos porcentuales en el logro educativo de Lenguaje. En todo caso, esa mejora estaría evidenciando que los privilegiados en llegar a la escuela han mejorado, pero los excluidos del sistema educativo siguen siendo más. Si bien una mejora en la calidad educativa es loable, debe reconocerse la importancia de conocer los factores asociados con ella. Para tales fines es imprescindible que la Dgeduca publique la base de datos de la evaluación a graduandos 2016, inclusive con los campos de habilidad estimada en ambas materias.

A esto debe sumarse la preocupación que genera la publicación del *Acuerdo Ministerial 2941*, el cual deroga el *Acuerdo Ministerial 2575-2013*, ambos del Mineduc, que establecía la normativa de contratación, con la excusa de que no hay presupuesto para la formación docente, aun cuando se registra una asignación de Q132.6 millones para atender ese rubro. En este sentido, este tipo de disposición parece contraria a lo realizado por los mejores sistemas educativos del mundo, como Finlandia o Singapur, donde los profesionales que optan a una plaza en el magisterio público deben seguir un proceso de oposición. La

mejora en la calidad educativa riñe con la implementación del acuerdo citado.

3.3 NUEVAS PERSPECTIVAS EN EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL (MSPAS)

El sistema de salud enfrentó al inicio de 2016 un panorama adverso, dado el colapso en el sistema hospitalario y el abandono de los servicios en puestos y centros de salud durante el año anterior. Esto provocó, entre otros, el cierre de la consulta externa en diversos hospitales; el retraso de pagos de planilla; y un desabastecimiento agudo de insumos, vacunas y equipo médico, lo cual fue documentado en medios de comunicación y por la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH).⁴³ Al respecto, información provista por el gobierno de Alejandro Maldonado indicó que la situación encontrada en esta cartera se veía aquejada por la «[...] injerencia política en la contratación de personal y adquisición de insumos y por una estrategia de extensión de cobertura abolida súbitamente, sin una alternativa de solución para la prestación de servicios en el primer nivel de atención» (MSPAS, 2016). A esto se sumaba una deuda acumulada con proveedores por el orden de Q650 millones, así como compromisos para honrar el pacto colectivo que ascendían a Q1,600 millones (MSPAS, 2016).

43 Véanse los siguientes enlaces:

<http://emisorasunidas.com/noticias/nacionales/hospital-roosevel-continua-sin-atender-la-consulta-externa/>;

<http://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/medicos-piden-renuncia-del-ministro-de-salud/>;

<http://www.elspectador.com/noticias/elmundo/presidente-de-guatemala-admite-el-sistema-de-salud-lleg-articulo-598282/>;

<http://www.pdh.org.gt/noticias/noticias-destacadas/item/8472-el-drama-humano-de-la-crisis-hospitalaria-nacional.html#.WJNfXBvhCkU>.

Con la entrada del gobierno del presidente Morales, se reforzó la necesidad de implementar un reordenamiento institucional y gestionar más financiamiento; así, solamente en el ejercicio de presupuesto abierto el MSPAS solicitó un techo presupuestario de Q11,508.8 millones: el doble de su presupuesto vigente. En julio de 2016 se produjo un cambio de autoridades⁴⁴ y con ello se dio inicio a una serie de acciones que permitieron cerrar el año con algunas mejoras en la ejecución del presupuesto, y con la perspectiva de un incremento para 2017, el cual, aunque todavía no es el adecuado, representa una mejora ligera. Al respecto, en 2016 el MSPAS logró una ejecución del 92.8%, equivalente a Q5,930.8 millones (1.1% del PIB), cifra que, en términos del financiamiento a la salud, se ha mantenido

en niveles similares desde 2007 y, como podrá colegirse, todavía deja a esta cartera en una comprometida situación para dar respuesta a las demandas de la población, tanto en materia de cobertura como de calidad de los servicios. De acuerdo con un comunicado oficial de diciembre de 2016, los avances de esta entidad se concentraron en «[...] el abastecimiento a la red de servicios y ejecución presupuestaria; el diálogo y soluciones a problemáticas laborales; y, el Modelo Incluyente de Salud (MIS) para el fortalecimiento del primer nivel de atención» (MSPAS, 2016).

Entre los programas vinculados con el bienestar de la niñez y la adolescencia, el de Prevención de la Desnutrición Crónica registró una ejecución del 89.0% en 2016, lo que

Tabla 12

MSPAS: Presupuesto por programa (2016, cifras en millones de quetzales)

Programa	2016				2017	Variación 2017/2016	
	Asignado	Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución	Asignado	Absoluta	Relativa
Administración institucional	313.1	308.9	282.3	91.4%	354.9	72.6	25.7%
Infraestructura en salud	61.0	77.9	39.3	50.5%	122.5	83.2	211.7%
Servicio de formación del recurso humano	209.6	260.5	244.7	93.9%	234.6	(10.1)	-4.1%
Fomento de la salud y medicina preventiva	781.9	915.9	854.3	93.3%	844.7	(9.5)	-1.1%
Recuperación de la salud	2,270.1	2,990.1	2,849.5	95.3%	2,769.5	(80.0)	-2.8%
Prevención de la desnutrición crónica	813.7	696.9	620.1	89.0%	1,033.6	413.5	66.7%
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	370.2	370.7	315.0	85.0%	724.6	409.6	130.0%
Prevención y control de ITS, VIH/Sida	70.5	99.8	85.5	85.6%	113.8	28.3	33.2%
Prevención y control de la tuberculosis	34.8	22.4	14.8	66.0%	32.0	17.2	116.0%
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	131.7	163.1	144.9	88.8%	191.1	46.1	31.8%
Reconstrucción JI7	4.0	4.0	4.0	99.9%	9.5	5.5	137.1%
Reconstrucción N7	1.0	8.5	7.2	84.4%	1.0	(6.2)	-86.0%
Partidas no asignables a programas	470.0	470.0	469.3	99.8%	465.2	(4.1)	-0.9%
Total	5,531.7	6,388.8	5,930.8	92.8%	6,897.1	966.3	16.3%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín (2017).

⁴⁴En julio de 2016 se anunció un cambio en el despacho del MSPAS, con lo cual dejó el cargo el Dr. Alfonso Cabrera, quien presentó su renuncia argumentando motivos personales, y con ello asumió la Dra. Lucrecia Hernández Mack, actual ministra de Salud.

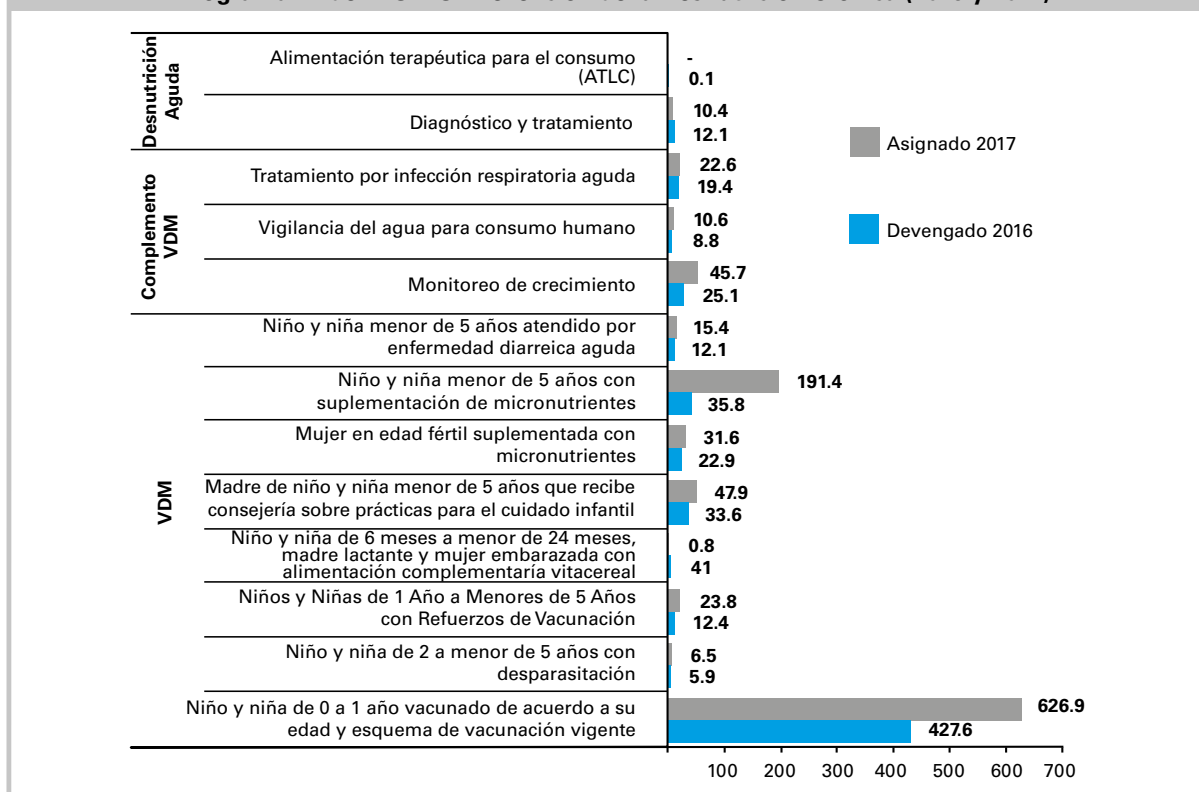
equivale a Q620.1 millones. La actividad a la que se dedicó la mayor proporción de recursos fue la vacunación, con Q440.0 millones (91.3% de ejecución). Según información publicada por el MSPAS, «[...] la cartera de salud ha priorizado la vacunación para superar los bolsones de niños no vacunados en años anteriores, para lo cual se canceló la deuda que se tenía con la Organización Panamericana de la Salud (OPS)» (MSPAS, 2016). No obstante, con base en información de la semana epidemiológica 48 (noviembre de 2016), todavía podía observarse una brecha en cobertura:⁴⁵ la BCG⁴⁶ solo contaba con un 81.0%; la segunda dosis de rotavirus,⁴⁷ con el 76.0%; y la tercera dosis de pentavalente,⁴⁸ con el 75.0%. El umbral que establece el *Plan de acción mundial sobre vacunas*

2011-2020⁴⁹ es una cobertura de al menos el 90.0% de vacunación nacional. Cabe indicar que en la primera reunión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasán) de 2017, el MSPAS reportó que en el año anterior se había logrado el porcentaje de cobertura esperado para niños y niñas de 0 a 1 años en el caso de la vacuna pentavalente 1, rotavirus 1 y neumococo 1 (MSPAS/Sesán, 2016).⁵⁰ Las vacunas restantes en el esquema de 0 a 1 años y la cobertura para niños y niñas de 1 a 5 años, lamentablemente, no alcanzaron la meta prevista.

En cuanto a la entrega de micronutrientes en polvo («chispitas»), el MSPAS reporta que se logró una cobertura del 34.0% (130.044 entregas) para niños y niñas entre 6 meses y 1

Gráfica 26

Programa 14 del MSPAS: Prevención de la Desnutrición Crónica (2016 y 2017)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín (2017).

45 Según el Segundo sondeo de la situación actual de la vacunación presentado por la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa), realizado en 2016, se evidenció que solo el 18.5% de niños menores de 2 años obtuvo el esquema completo de vacunación en 2015, mientras que para 2016 la cobertura solamente alcanzó al 28.5%.

46 La BCG cubre tuberculosis (meningitis e infección diseminada en varios órganos y tejidos) y se debe colocar a un recién nacido.

47 La vacuna contra el rotavirus previene las diarreas provocadas por este virus en niños menores de 5 años y se coloca a los 2 y 4 meses.

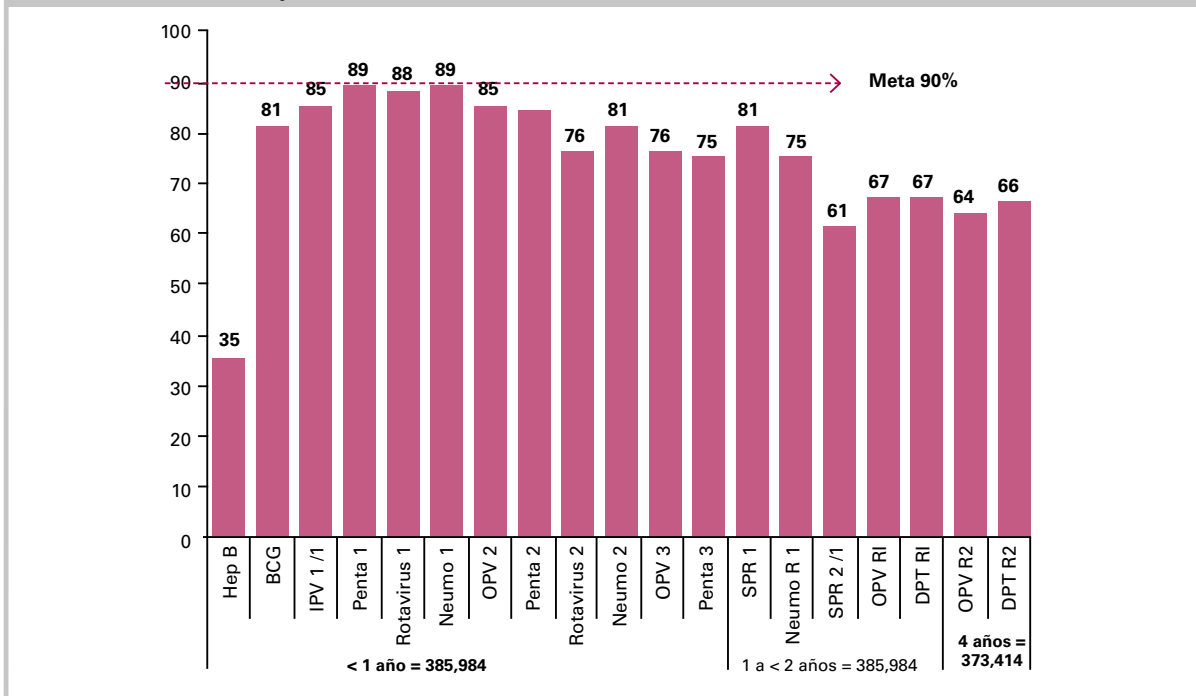
48 La vacuna pentavalente previene la difteria, tétanos, tos ferina, hepatitis B y haemophilus influenzae tipo b. Esta se coloca en dosis que empiezan a los 2 meses y se refuerza a los 4 y 6 meses.

49 El *Plan de acción mundial sobre vacunas* (GVAP, por sus siglas en inglés) es un marco aprobado en mayo de 2012 por la Asamblea Mundial de la Salud con miras a alcanzar los objetivos de la visión del Decenio de las Vacunas de hacer accesible la inmunización universal (OMS, 2013: 5).

50 El documento presentado por el MSPAS ante el Conasán se encuentra en formato PDF e incluye gráficas de cobertura, pero no incluye el valor de los porcentajes. Véase en: <http://www.sesan.gob.gt/index.php/descarga-documentos/presentaciones-conasan/conasan-enero-25-2017/122-16/file>.

Gráfica 27

Guatemala: Porcentaje de coberturas de vacunación a nivel nacional (de enero a noviembre de 2016)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en Sesán (2016) y datos obtenidos del Sigsa/MSPAS hacia la semana 48.

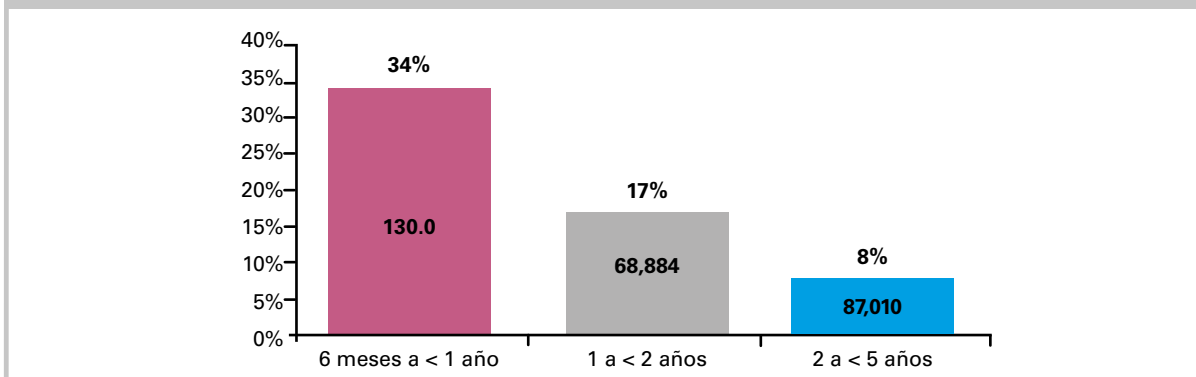
¹ Entre otras acciones implementadas por el MSPAS en cuanto a la vacunación, se hace referencia a la introducción de la vacuna IPV a los 2 meses, y una segunda dosis de SPR a los 18 meses de edad, a partir de enero de 2016; asimismo, un cambio de la OPV trivalente por OPV bivalente a partir del 1 de abril de 2016. Ello, en seguimiento a compromisos internacionales.

año; del 17.0% (68,884 entregas) para aquellos entre 1 y 2 años; y del 8.0% (87,010 entregas) para los que se encuentran entre 2 y 5 años. El presupuesto invertido en 2016 fue de Q35.8 millones (74.2% de ejecución). De acuerdo con evidencia estadística presentada por *The Lancet* (2008), si las intervenciones de la Ventana de los Mil Días (VMD) se realizan de forma integral y con un 99.0% de cobertura, pueden lograr reducciones en el retardo en la

talla del 33.0% de los niños y niñas en riesgo (Black *et al.*, 2008; Bhutta *et al.*, 2008). Por ese motivo, estos indicadores permiten insistir en la necesidad de un abordaje sistemático que garantice acceso universal a los servicios de salud, de tal forma que las coberturas sean útiles para alcanzar los resultados previstos. Los recursos para el Programa de Prevención de Enfermedades Vectoriales y Zoonóticas ascendieron a Q144.9 millones (88.8% de

Gráfica 28

Guatemala: Cobertura de entrega de micronutrientes en polvo («chispitas») a niños y niñas de entre 6 meses y 5 años, como porcentaje de cobertura y cantidad de entregas (2016)*



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos obtenidos de la PDH (2016).

*Cifras preliminares a diciembre de 2016.

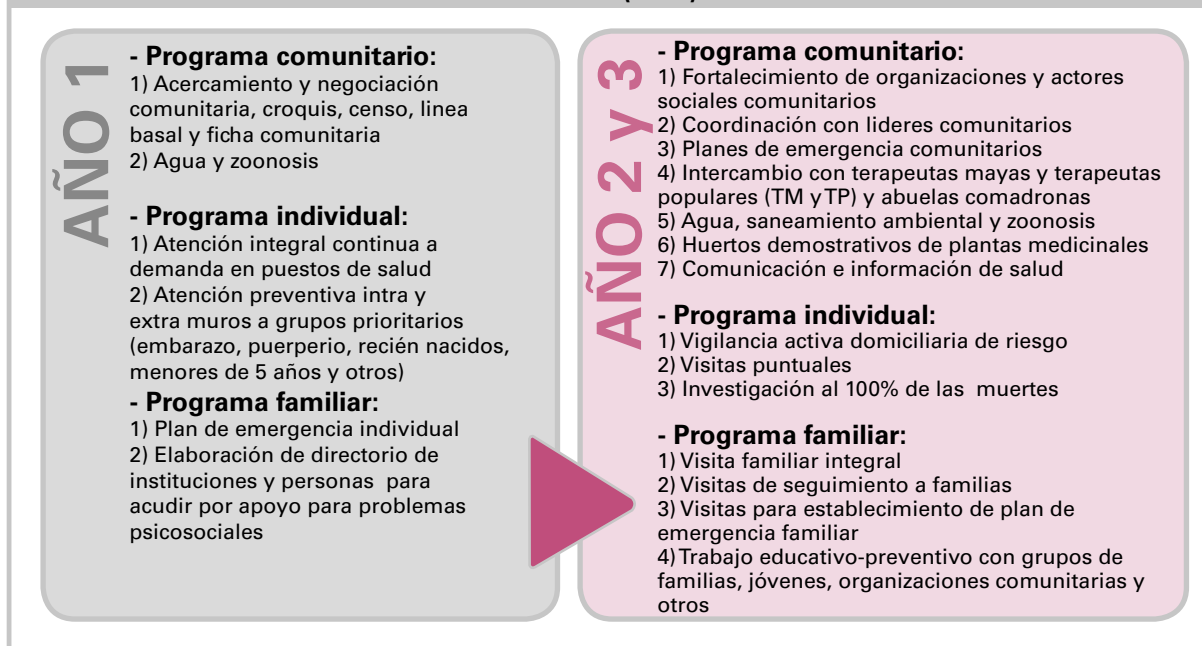
ejecución), lo cual incluye acciones de prevención, control y vigilancia de la malaria por Q29.2 millones (78.8% de ejecución) y acciones para la prevención del dengue y zika por Q102.3 millones (91.7% de ejecución). Cabe resaltar que las secuelas del zika fueron un factor que incrementó el uso del sistema público de salud y que sigue ocasionando daños a la niñez (especialmente en recién nacidos). Con datos a septiembre de 2016 correspondientes a la semana epidemiológica 37, se reportaron 222 casos de zika en mujeres embarazadas y 14 casos confirmados de recién nacidos con microcefalia (MSPAS, 2016). Al finalizar el año, medios de información reportaron 36 niños con microcefalia asociada con este virus (*Prensa Libre*, 2017).

Por otra parte, es importante señalar que la propuesta de fortalecimiento institucional del MSPAS para el año 2017 se enfoca en la implementación del Modelo Incluyente de Salud (MIS).⁵¹ Durante 2016, esta propuesta fue respaldada por el *Acuerdo Ministerial 261-2016*,⁵² en el cual se contempla una

atención integral e incluyente de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en salud. De conformidad con información del MSPAS, se prevé una ruta de implementación diseñada en cuatro fases. La primera de ellas comprende un reordenamiento territorial, un análisis de brechas y el fortalecimiento de atención integral; cabe indicar que estas acciones comenzaron a ser implementadas dentro de las direcciones de área de salud durante 2016. La segunda fase corresponde a la implementación del Sistema de Información (SI), como un subsistema del Sistema de Información General de Salud (Sigsa) para la automatización del modelo. La fase tres integra una línea basal, croquis, censo, ficha comunitaria y el fortalecimiento de la atención integral, entre otras acciones; y finalmente, la fase cuatro busca desarrollar un sistema de vigilancia, consolidación del SI y continuidad de la implementación de los programas (individual, familiar y comunitario) para 2018. En este sentido, puede decirse que el MSPAS ya inició la implementación del MIS en algunas áreas de salud priorizadas, las cuales

Figura 2

Guatemala: Fases I y II de implementación del Modelo Incluyente de Salud (MIS) MSPAS (2016)



Fuente: Icefi/Unicef, con información obtenida del MSPAS (2016).

51 El MIS es un modelo que basa sus estrategias de acción en el primer nivel de atención de salud pública. Para ello plantea una articulación institucional-comunitaria; una organización territorial y asignación equitativa de recursos; la formación de equipos de trabajo; y un conjunto de programas operativos (Isis, 2010).

52 Acuerdo Ministerial No. 261-2016, artículo 1: «[...] contempla las perspectivas, atributos, el diseño programático, la vigilancia de la salud, los ámbitos de actuación y categorización de la red de servicios a nivel local, municipal, departamental y nacional con el objetivo de orientar el ordenamiento del territorio, la organización y desarrollo e integración de la red de servicios, el fortalecimiento del recurso humano, la gestión y el financiamiento institucional, contribuyendo al acceso universal de la población [...]».

comprenden Huehuetenango (11 municipios), Alta Verapaz, Quiché, el área ixil, Ixcán y Chiquimula. Para el efecto, se cuenta con cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM) (MSPAS, 2016). No obstante, será clave la publicación y rendición de cuentas del plan maestro de inversiones (infraestructura, recursos humanos e insumos, entre otros) para verificar los avances propuestos y para lograr un financiamiento que sea suficiente, en especial si este depende de préstamos de organismos internacionales. La situación que sigue afrontando esta cartera es todavía alarmante pues, aunque se ha tratado de abordar la crisis hospitalaria, siguen existiendo retos para la renovación de procesos internos de fortalecimiento de la carrera sanitaria, el combate a la corrupción y la implementación de procesos que favorezcan la transparencia, especialmente en materia de adquisiciones de medicamentos e insumos médicos.

Como una acción destacable dentro de este ministerio se encuentra la integración de una unidad especial para investigar actos de corrupción, la cual contó con la firma de un convenio con la CGC, el MP y la Cicig. Se prevé que esta unidad se conforme por equipos de trabajo que definirán el alcance de las investigaciones, así como cualquier otro asunto que pueda surgir en el desarrollo de las pesquisas. Por su parte, el MSPAS se comprometió a proporcionar la información que le fuera requerida para el avance de cualquier investigación (CGC, 2017).

3.4 ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA 2016-2020

Como parte de las acciones emprendidas por el Gobierno en materia de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), se puede mencionar la conformación de la Comisión Presidencial para la Reducción de la Desnutrición Crónica

(CPRDC) mediante *Acuerdo Gubernativo No. 45-2016*, el cual establece que dicha comisión depende del Organismo Ejecutivo y forma parte de la Presidencia de la República. En marzo de 2016, el Gobierno presentó la *Estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica 2016-2020 (ENPDC)*, la cual plantea ocho ejes de acción encaminados a reducir la desnutrición crónica en un 10.0% durante los próximos cuatro años (Sesán, 2016). La estrategia pretende desarrollar cinco ejes transversales: disponibilidad y acceso a alimentos; gobernanza y coordinación interinstitucional; sistema de monitoreo del crecimiento, ingresos y economía familiar; monitoreo y evaluación; y auditoría social y transparencia para la rendición de cuentas. Para el efecto, se contempló llevar a cabo una primera fase con la cobertura en 81 municipios priorizados en los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché y Chiquimula.⁵³ En una segunda fase se propuso priorizar 57 municipios de los departamentos de San Marcos, Totonicapán⁵⁴ y Sololá. Esto generaría una cobertura en siete departamentos, con una focalización en 132 municipios (34 menos que la cobertura manejada en el *Plan del Pacto Hambre Cero*).

Cabe indicar que aun cuando a enero de 2017 todavía no existe un documento oficial en donde se explique con mayor detalle el alcance de dicha estrategia, se asume que la ENPDC es una expresión del *Plan del Pacto Hambre Cero*.⁵⁵ Al parecer, ambas propuestas para enfrentar la desnutrición crónica infantil se basan en las mismas concepciones y proponen variantes de los mismos abordajes: promover la coordinación intersectorial; ampliar la participación a sectores no oficiales como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado; atender a los niños y niñas en riesgo mediante la implementación de las acciones de la VMD; abordar el problema del agua; y promover el mejoramiento de la economía familiar. Si esto se analiza desde otro ángulo, es posible colegir que el país estaría utilizando la misma estrategia para el combate de este

⁵³Según los datos presentados por la Ensmi 2014/2015, la tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años en Quiché fue del 68.7% (segundo departamento con la mayor tasa a nivel nacional); Huehuetenango registró un 67.7% (tercero); Chiquimula, un 55.6% (sexto); y Alta Verapaz, un 50.0% (décimo).

⁵⁴Totonicapán es el departamento con mayor tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años, con un 70.0% (MSPAS; et al, 2015).

⁵⁵Se realizó una solicitud para que fuera proporcionado el documento formal que contiene la Estrategia nacional para la reducción de la desnutrición crónica, haciendo uso de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública (solicitud núm. 11130016-235-9001-2017-000002, 16/01/2017), a la cual las autoridades dieron respuesta el 27 de enero de 2017; sin embargo, la única información entregada fue la presentación que publicó la Sesán y en la cual se pueden visualizar las ideas más generales de la estrategia, entre las cuales se incluyen cuatro ejes programáticos.

flagelo desde 2005 hasta 2020 (Icefi/Save The Children, 2016).

3.4.1 Inversión para prevenir la desnutrición crónica (2016)

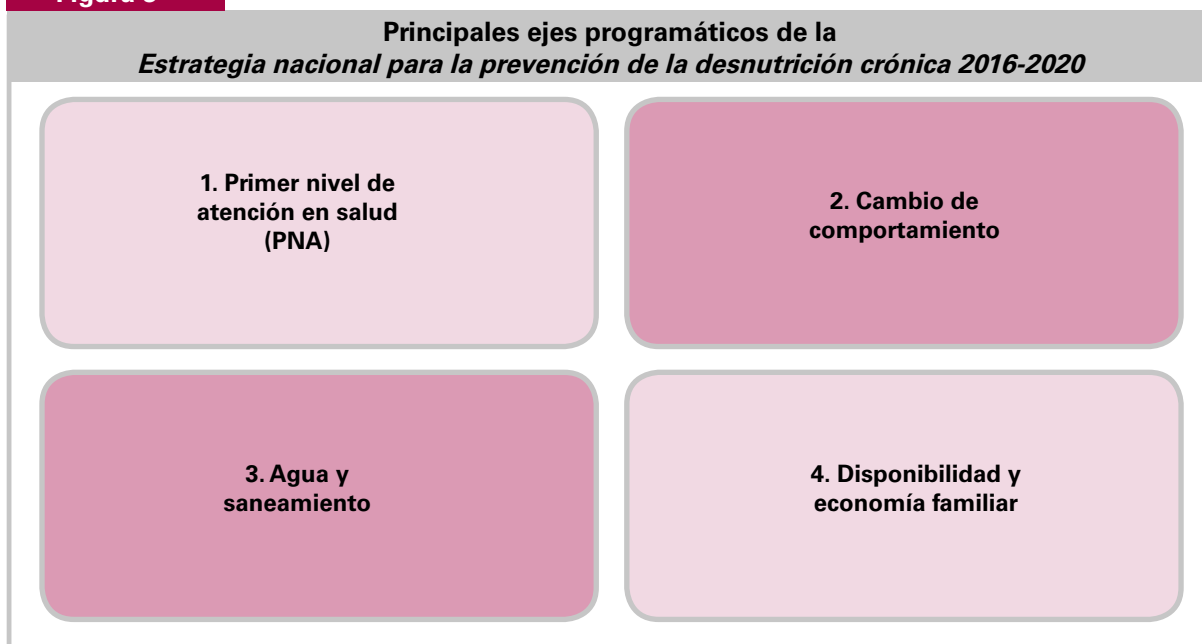
Para comprender el gasto en prevención de la desnutrición crónica en Guatemala es preciso considerar que esta estrategia responde a una política de Estado con enfoque integral, en el marco de las estrategias de reducción de la pobreza y de las políticas globales, sectoriales y regionales vinculadas con la realidad nacional (Sesán, 2016). Esta política de Estado se denomina *Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (Polsán)*.⁵⁶ Actualmente el gasto devengado está ligado con el *Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional (Pesán)* como instrumento de la Polsán cuyo fin es contribuir a mejorar las condiciones, nivel y calidad de vida de la población en territorios con mayor grado de inseguridad alimentaria y nutricional mediante lineamientos estratégicos de planificación sectorial operativa que propicien las bases del desarrollo local enfocado

en la competitividad, la diversificación, autosostenibilidad y autogestión comunitaria (Plataforma de SAN, 2016).

Según la *Ensmi 2014/2015*, la tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años es de 46.5, cuando casi treinta años antes, en 1987, era del 62.2 (Segeplán, 2015). La reducción ha sido considerable mas no suficiente, ya que aún para el año 2008 la tasa se encontraba en 49.8; además, si se toma en cuenta la tasa actual, cabe indicar que el país quedó 15.4 puntos sobre la meta propuesta en los ODM (Segeplán, 2015). Esta situación determina que el flagelo de la desnutrición crónica infantil debe ser considerado como una prioridad del Estado para lograr avances en su reducción, según lo planteado en el marco de los ODS para 2030.⁵⁷

En diciembre de 2016, la ejecución del Pesán fue del 74.0%, lo que significa un saldo devengado de Q3,219.5 millones (0.58% del PIB). Los componentes más significativos, según su relación con el presupuesto total del gasto en SAN, corresponden a los siguientes

Figura 3



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos obtenidos de Plataforma de SAN (2016) y Sesán (2016).

⁵⁶ La *Polsán* establece los principios rectores, ejes temáticos, estrategias y lineamientos generales para orientar las acciones de las diferentes instituciones que desarrollan actividades para promocionar la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca (Sesán, 2016).

⁵⁷ Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes, y las personas de edad (WHO, 2015).

rubros: servicios básicos de salud y nutrición (27.5%); mejoramiento de los ingresos y la economía familiar (26.4%); escuelas saludables (19.1%) y atención a población vulnerable a la inseguridad alimentaria (14.3%). Los componentes de viabilidad presentan mayor ejecución (Q1,733.7 millones), mientras que los ejes transversales son los que menos devengaron (Q36.3 millones). Cabe indicar que en estos últimos se maneja la gestión de información, monitoreo y evaluación. Dentro de la ejecución resalta la labor de al menos cinco ministerios, según su participación en el presupuesto total destinado al *Pesán*: el MSPAS, con un 29.0% del presupuesto; el Mineduc, con un 19.1%; el Mides, con un 17.5%; el MAGA, con un 14.4%; y el CIV, con un 6.4%. Entre las secretarías con mayor participación se encontraron la de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) y la Sesán, con un 2.0 y un 1.1% de participación, respectivamente. De las instituciones descentralizadas se puede indicar que el Fondo de Tierras (Fontierras) presenta una participación del 4.3%, mientras que la Comisión Nacional de Alfabetización (Conalfa) tiene el 3.5%.

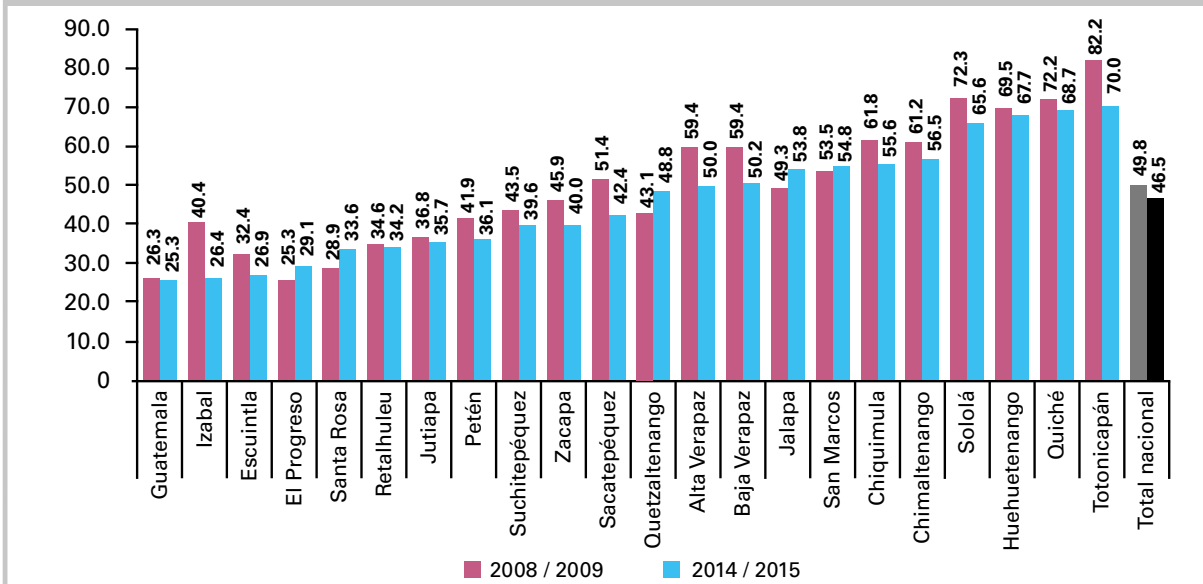
En agosto de 2016, el Grupo de Análisis Estratégico para el Desarrollo (GAED) presentó

el informe ejecutivo «Sobre el deterioro de la desnutrición crónica en la niñez menor a dos años del Pacto Hambre Cero», el cual menciona aspectos relevantes sobre cómo las acciones implementadas en el período de gobierno 2012-2015 no lograron presentar resultados concretos para la reducción de la desnutrición crónica en Guatemala. Esto, pese a que a partir de la política de Estado «Pacto Hambre Cero», implementada en 166 municipios priorizados, se destinaron recursos humanos, financieros y físicos para dicho fin, especialmente para la provisión de las acciones enmarcadas en la VDM.

Según el análisis del GAED, se realizaron tres encuestas durante los períodos 2012, 2013 y 2014 (en 2015, dada la crisis política, esta acción no se ejecutó) en las cuales, desde los informes oficiales presentados por la Sesán, se resaltó que durante los primeros dos años del Pacto Hambre Cero (2012 y 2013) la desnutrición crónica se redujo en un 1.7%. No obstante, GAED argumenta que dicho resultado era de monitoreo descriptivo y no de evaluación de impacto, aunado a que no se presentó información estadística suficiente (Hernández-Cordero, 2016).

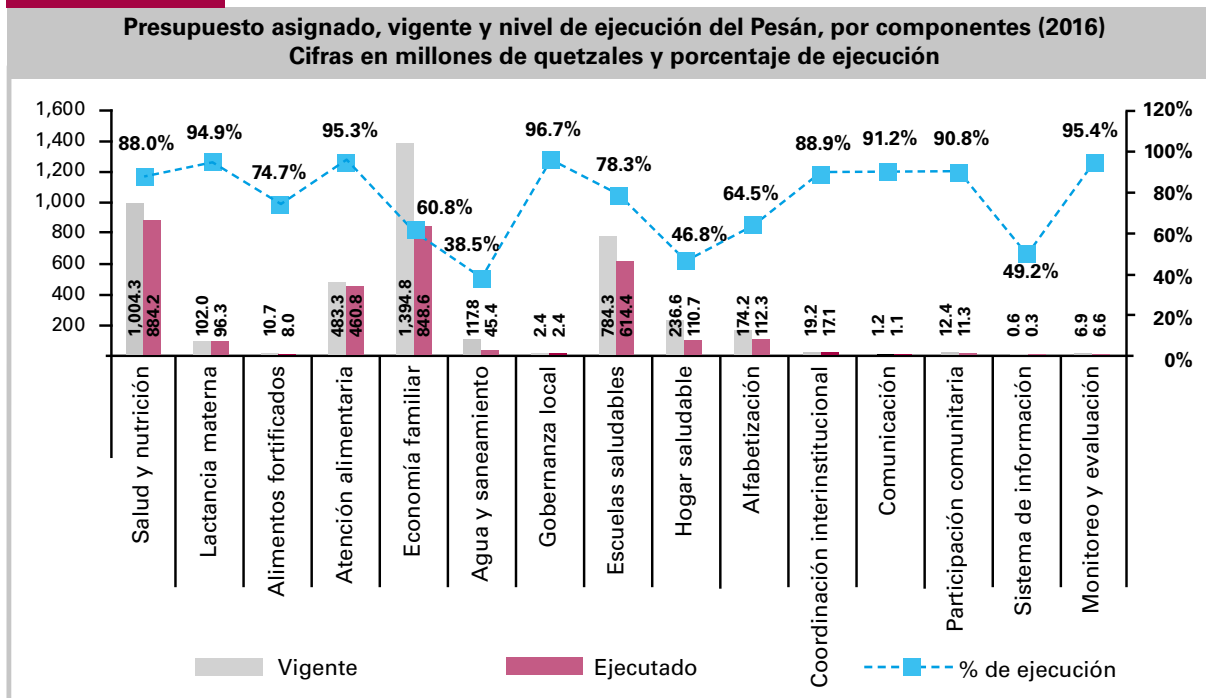
Gráfica 29

Guatemala: Prevalencia de la desnutrición crónica en menores de 5 años (3 a 59 meses) en los 22 departamentos y total nacional (según las Ensmi de 2008/2009 y 2014/2015)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en las Ensmi de 2008/2009 y 2014/2015.

Gráfica 30



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

Tabla 13

Guatemala: Principales entidades vinculadas con el Pesán (2016, cifras en millones de quetzales)

Institución	Asignado	Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
MSPAS	1,178.7	1,062.7	932.1	87.7%
Mineduc	779.2	779.2	614.4	78.8%
Mides	770.4	578.2	561.9	97.2%
MAGA	457.7	537.7	464.9	86.5%
CIV	1,246.0	773.6	205.0	26.5%
Fondo de Tierras	174.8	174.9	139.7	79.9%
Conalfa	173.5	174.2	112.3	64.5%
Resto de instituciones	166.6	166.0	89.3	79.9%
Sosep	59.4	63.9	63.5	99.5%
Sesán	21.8	40.3	36.3	90.1%
Total	5,028.2	4,350.8	3,219.5	74.0%

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

3.5 MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Durante 2016, el Mides logró una ejecución presupuestaria del 83.5%, equivalente a Q844.4 millones (0.16% del PIB). Para 2017,

el presupuesto aprobado asciende a Q923.0 millones (0.16% del PIB), lo que representa un aumento de Q78.6 millones. En materia de inversión en niñez y adolescencia, destaca el monto asignado a la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en salud y educación,

por Q346.1 millones; la dotación, servicios e infraestructura para el desarrollo social, por Q287.1 millones; y el consumo adecuado de alimentos, por Q123.6 millones.

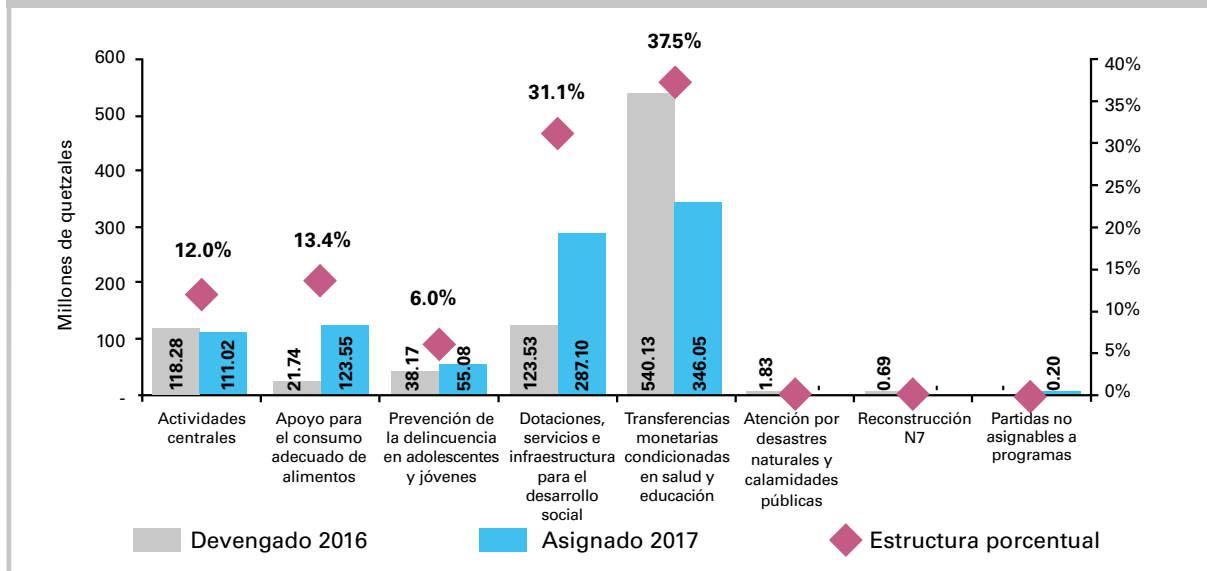
Los PTMC en salud y educación presentan una disminución presupuestaria de Q194.0 millones para 2017. Este recorte se agrava cuando se reconoce que el proyecto de presupuesto preveía una asignación por Q521.1 millones, equivalentes a la provisión de 1.6 millones de aportes. No obstante, el monto aprobado solo permitirá la cobertura de 986,000 aportes, lo que implica una menor cantidad de hogares, o bien que estos no reciban los aportes de conformidad con el diseño del programa. Al respecto, cabe indicar que durante 2016 se pudo estimar que los hogares beneficiarios recibieron, en promedio, 2.40 asignaciones para las TMC en salud y 2.33 para las TMC en educación, cuando en condiciones normales debiesen ser 4 los aportes entregados de forma oportuna, de conformidad con el *Manual operativo del Programa Social «Mi Bono Seguro»*. Al respecto, según la calendarización prevista durante el primer cuatrimestre de 2016⁵⁸ no se ejecutó ninguna entrega, mientras que durante el segundo cuatrimestre se ejecutó un 25.0% de los aportes, en tanto el 75.0% restante se entregó hacia finales de año.

Datos del Sistema Nacional de Información Social (SNIS) indican un total de 467,945 hogares beneficiados, en donde la transferencia es recibida, en su mayoría, por una mujer como titular registrada en el padrón. De conformidad con el Mides, de las usuarias titulares acreditadas, el 42.5% se autoidentifica como indígena, cuya edad, en su mayor parte, se encuentra entre los 26 y los 50 años (Mides, 2016). Si a esta información se adiciona el hecho de que no fue posible tener acceso a un reporte oficial sobre la verificación de corresponsabilidades del programa durante 2016, es posible colegir que en estas condiciones la provisión de TMC no alcanzará el resultado previsto, pues no logra la cobertura esperada, no tiene la oportunidad y el impacto medidos a través de la corresponsabilidad, y no alcanza el monitoreo suficiente.

De tal cuenta, una acción posible para el Mides es tomar en consideración la expansión del MIS en los territorios priorizados por el MSPAS, de manera que logre una sincronía en la aplicación del programa que, con base en el sistema de información de salud, le permita un monitoreo efectivo. Sin las acciones pertinentes, la política social seguirá experimentando un letargo que es totalmente nocivo frente a la precariedad y la extensión de la pobreza. Los desafíos no son pocos,

Gráfica 31

Guatemala: Presupuesto aprobado para el Mides por programas (2017, en millones de quetzales y como porcentaje del presupuesto total)



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

⁵⁸ El análisis fue cuatrimestral, ya que se determinó que durante los primeros meses de 2016 (enero a abril) no se ejecutaron las entregas de TMC; de esta manera, los datos obtenidos muestran que los registros inician hasta el segundo cuatrimestre, entre los meses de mayo a agosto.

sin embargo, abordarlos con seriedad puede hacer la diferencia, especialmente para una niñez y adolescencia que, por una parte, vive en la encrucijada de tener la oportunidad de construir mayores capacidades y, por la otra, de seguir a merced de la inercia e ineficiencia de la institucionalidad pública.

Tomando en consideración el papel de la política fiscal para la consecución de metas de desarrollo, esta situación presenta un reto considerable para 2017, en el sentido de articular la política social de conformidad con las prioridades establecidas en el eje de «Seguridad alimentaria y nutricional, salud

integral y educación de calidad» establecido en la *Política general de gobierno 2016-2020*. Para el caso, resulta de importancia que el Mides, como entidad rectora, logre un liderazgo suficiente, y que entidades como educación, salud y protección social alcancen un fortalecimiento institucional que les permita claridad en su oferta programática, así como el desarrollo de sistemas de información eficientes, de manera que se logren avances en términos de provisión de servicios, con base en una planificación que permita la formulación de un presupuesto multianual bien sustentado (lo cual, a la fecha, es una tarea pendiente).

Tabla 14

Guatemala: Resumen de las metas físicas ejecutadas para las transferencias monetarias condicionadas en 2016 y su aporte promedio

Concepto	Actividad u Obra	Presupuesto (en millones de quetzales)		Usuarios (SNIS)	Meta física de aportes				Aportes promedio
		Devengado	% de ejecución		Inicial	Vigente	Ejecutada	% de ejecución	
TMC Salud	Familias con niños y niñas entre 0 y 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia	180.04	99.64%	247,335	556,244	592,971	592,897	100.0%	2.40
	Niñas y adolescentes embarazadas o madres de 14 o menos años de edad, víctimas de violencia sexual judicializadas	-	0.00%		1,313	-	-	0.0%	
	Total TMC Salud	180.04	99.99%	247,335	557,557	592,971	592,897	100.0%	
TMC Educación	Familias con niños y niñas entre 6 y 15 años	174.63	99.99%	319,230	216,774	623,845	582,093	93.3%	2.33
	Familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años	152.84	99.99%	148,715	327,378	560,473	509,478	90.9%	
	Total TMC Educación	327.47	99.99%	467,945	544,152	1,184,318	1,091,571	92.2%	
Gastos administrativos	Dirección y coordinación	32.62	91.76%	Costo administrativo		3.11%			
	Total	1,047.65	99.34%						
	Aportes efectuados 2016	Ejecutados	Estructura porcentual						
	Entre enero y abril	-	0%						
	Entre mayo y agosto	416,664.00	25%						
	Entre septiembre y diciembre	1,267,804.00	75%						
	Total de aportes	1,684,468.00	100%						

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información obtenida del SNIS y el Sicoín.

Tabla 14

Guatemala: Calendario de entrega de transferencias monetarias condicionadas por trimestre y según proceso de entrega, medición y cumplimiento de registro

Ciclo	Enero - marzo	Abril - junio	Julio - septiembre	Octubre - diciembre	Enero - marzo	Abril - junio
Ciclo 1	Cumplimiento (registro de usuarios)					
		Medición de corresponsabilidades	Entrega del Bono			
Ciclo 2		Cumplimiento (registro de usuarios)				
			Medición de corresponsabilidades	Entrega del Bono		
Ciclo 3			Cumplimiento (registro de usuarios)			
				Medición de corresponsabilidades	Entrega del Bono	
Ciclo 4				Cumplimiento (registro de usuarios)		
					Medición de corresponsabilidades	Entrega del Bono

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información obtenida del Mides.

3.6 DESAFÍOS EN PROGRAMAS DE ATENCIÓN Y SEGUIMIENTO ESPECIALIZADO PARA LA NIÑEZ VÍCTIMA DE VIOLENCIA Y DE ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

Mediante la Resolución 3153-2013, el Procurador de los Derechos Humanos había resuelto en 2013 declarar la violación al derecho humano a la dignidad, seguridad e integridad de la niñez y adolescencia de una adolescente víctima y de adolescentes internas en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción⁵⁹. No obstante, a pesar de este antecedente, a partir de mayo de 2016 diversos medios de comunicación reportaron la fuga de adolescentes de dicho centro, en una situación que pareciese no

haber cambiado, y que de forma lamentable se repite para muchos niños, niñas y adolescentes que requieren de protección: precarias condiciones de atención, hacinamiento, maltratos y ataques sexuales⁶⁰. No obstante, en noviembre de 2016, el Procurador de los Derechos Humanos pidió medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a favor de las niñas, niños y adolescentes del Hogar Seguro Virgen de la Asunción (PDH, 2016), la situación requiere acciones contundentes y de abordaje integral.⁶¹

Por otra parte, el 26 y 27 de julio de 2016, la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) junto al MP realizó una supervisión administrativa a los centros juveniles de privación de libertad, los cuales están a cargo de la Secretaría de Bienestar Social (SBS). De forma alarmante, en su informe la PDH sostiene que «Las condiciones de los centros no son adecuadas, particularmente los “dormitorios”, por lo que las y los adolescentes

59 Véase: <http://www.pdh.org.gt/biblioteca/category/14-resoluciones.html?start=20>.

están en situación de vulnerabilidad en cuanto a acceder a un proyecto de vida idóneo para su rehabilitación y reinserción», así como que «Las y los adolescentes están expuestos a ser objeto de tratos crueles, inhumanos y degradantes, incluyendo violencia sexual, por las condiciones en las que cumplen su sanción» (PDH, 2016:56). De la información presentada resalta que el hacinamiento promedio de dichos centros es del 196%. Por ejemplo, la capacidad instalada del Centro Juvenil de Detención Provisional Gaviotas solamente alcanza para atender al 30% de la población que registra. En tal sentido, allanar la brecha para garantizar un sistema nacional de protección contra la violencia, el abuso, la explotación y la negligencia es una tarea urgente.

En este contexto, la inversión pública dirigida a la protección especial de niños, niñas y adolescentes se estima que alcanzó Q210.7 millones en 2016 y se prevé un umbral de Q296.5 millones para 2017. Esto supone un incremento de Q85.7 millones, es decir

27.9%. El análisis identificó las instituciones que destinan inversiones hacia la protección especial⁶²⁶³, de esta cuenta se tiene que los recursos financieros para 2017 estarán concentrados principalmente en: el Organismo Judicial (OJ) con Q72.8 millones (27.0% de total), la SBS con Q60.6 millones (22.5% del total), el Mingob con Q40.1 millones (14.9% del total), el MP con Q26.9 millones (10.0% del total) y la Procuraduría General de la Nación (PGN) con Q21.9 millones (8.1%).

En general todas las instituciones que reciben recursos financieros para la protección especial, obtuvieron un presupuesto mayor, lo que supone retos no solo en la ejecución financiera sino en asegurar la calidad del gasto público, es decir que las metas físicas sean alcanzadas y con ello aseguren los objetivos propuestos. Desde esta perspectiva, para 2017, la SBS destinará mayores recursos financieros para la Atención a Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, con un incremento de Q12.4 millones (25.7% con relación a 2016). Por su parte, el Mingob lo hará hacia

Tabla 16

Capacidad de centros especiales de custodia de de adolescentes en conflicto con la ley penal

Centro	Información supervisión 2016 PDH		Información pública recibida en 2014 por PDH		% de hacinamiento capacidad 2014 vs. población 2016 (cálculo PDH)	Capacidad de centros para la población atendida
	Capacidad	No. de adolescentes	Capacidad	No. de adolescentes		
CEJUDEP Gaviotas	250	460	140	548	329%	30%
CEJUDEP Anexo	220	265	140	199	189%	53%
CEJUPLIM Gorriones	120	151	100	140	151%	66%
CEJUPLIV Etapa II	160	201	170	214	118%	85%
TOTAL	750	1,077	550	1,101	196%	51%

Fuente: Icefi/Unicef con base en información de PDH(2016).

60 Ver notas de prensa en:

<http://lahora.gt/hogar-seguro-virgen-la-asuncion-reportaje-evidencio-grave-problema/>
<http://lahora.gt/al-menos-233-ninos-y-ninas-se-han-fugado-del-hogar-seguro-virgen-de-la-asuncion/>
<http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/escapan-ocho-menores-del-hogar-virgen-de-la-asuncion>
<http://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/destituyen-a-director-de-hogar-virgen-de-la-asuncion>
<http://www.guatelevision.com/nacionales/fuga-adolescentes-hogar-virgen-asuncion/>

61 Véase: <http://www.pdh.org.gt/noticias/noticias/item/9373-pdh-solicita-medidas-cautelares-a-favor-de-ni%C3%B1as,-ni%C3%B1os-y-adolescentes.html>

62 Un sistema de protección especial se orienta en promover acciones para el cese de las amenazas a los derechos de la niñez y la restitución de aquellos derechos que les han sido violados, así como el establecimiento de un sistema de justicia penal juvenil (Unicef Guatemala, 2017).

63 Para un mayor detalle de los rubros incluidos en las inversiones en protección especial se puede consultar el Anexo 1.

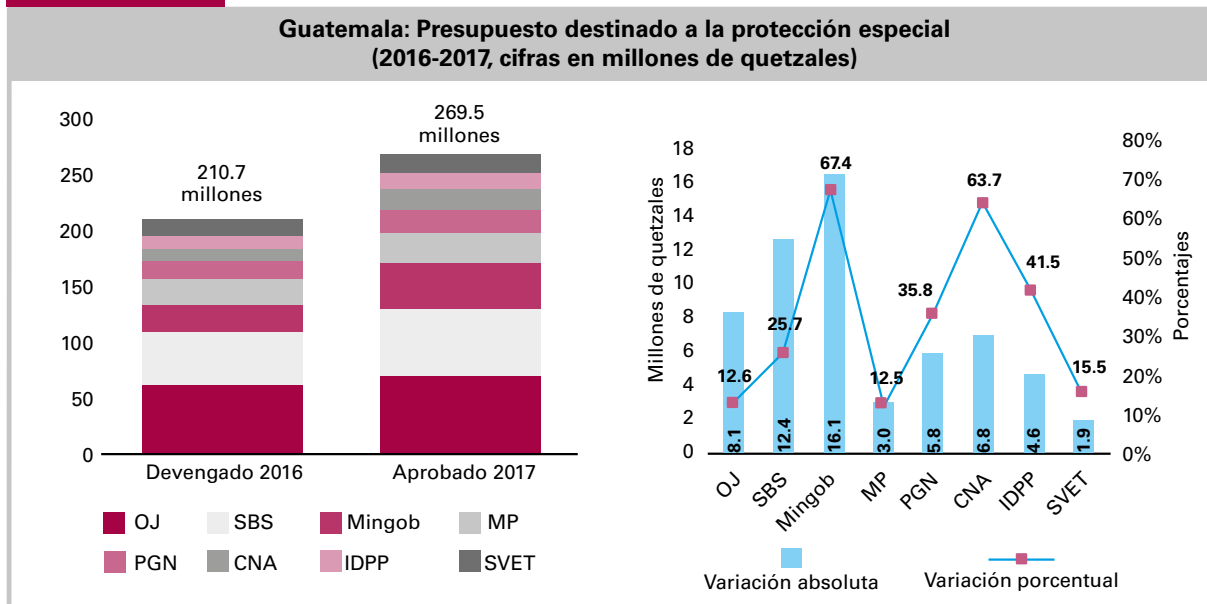
la Prevención de la Violencia y Organización Comunitaria de la Sociedad Civil con un aumento de Q16.1 millones (67.4% más). El OJ tendrá Q7.2 millones adicionales para el rubro de la Atención de Juzgados Primera Instancia Niñez y Adolescencia. Finalmente, la PGN en su programa de Protección de los Derechos de la Familia (que incluye el Sistema de Alerta Alba-Keneth), también muestra un aumento de Q5.8 millones. Cabe indicar que no obstante se trató de hacer un análisis de las metas físicas propuestas, resulta que, por ejemplo para 2016 mientras que el informe de supervisión de la PDH indicaba la atención de 1,077 adolescentes en conflicto con la ley penal en los centros especializados de privación de libertad, la meta física asociada en el Sistema de Contabilidad Integrada a esta actividad reportó un total de 3,207. Estas diferencias generan una alerta que denota la necesidad de fortalecimiento institucional, lo que implica una revisión de procesos internos, la implementación de sistemas de información, la mejora en la adquisición de insumos y contratación de recurso humano, y de manera más estructural la articulación de un sistema a nivel nacional, que tome en consideración

a los diferentes niveles de gobierno, para procurar que ningún niño, niña o adolescente sea vulnerado en sus derechos.

En este contexto, y dado el condenable asesinato de dos niños en febrero de 2017, Unicef realizó un llamado a las autoridades y sociedad guatemalteca a no permanecer callados y ponerle fin a la violencia⁶⁴.

En comunicado oficial Unicef expresó que «la violencia está siendo acompañada por un alto nivel de tolerancia e indiferencia que no pueden continuar, la tragedia de una muerte violenta se ha transformado en un acontecimiento “normal” en Guatemala, lo que muestra una distorsión absoluta del Estado de derecho, los derechos de la infancia y la dignidad humana.» (Unicef, 2017). De esta cuenta Unicef enfoca sus recomendaciones en la revisión del funcionamiento del sistema de justicia nacional; la toma de acciones adecuadas en materia de seguridad ciudadana, especialmente en la prevención de la violencia y la protección infantil y la demanda legítima por un verdadero sistema de protección de la niñez.

Gráfica 32



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoiin).

64 Véase: ver https://www.unicef.org/guatemala/spanish/Comunicado_UNICEF_130217.pdf



Tabla 17

Presupuesto destinado a la protección especial (2016-2017, cifras en millones de quetzales)

Descripción	Programa	Actividad u Obra	Devengado 2016	Aprobado 2017
Prevención de la violencia y organización comunitaria de la sociedad civil de ministerio de gobernación (MINGOB)	Servicios de seguridad a las personas y su patrimonio	Dirección y coordinación	-	20.1
		Servicios de asistencia técnica y capacitación en seguridad ciudadana y prevención comunitaria de la violencia	-	13.1
		Servicios de prevención de la violencia a jóvenes	-	6.9
	Prevención de la violencia y organización comunitaria de la sociedad civil	Dirección y coordinación	12.9	-
		Servicios de capacitación en seguridad ciudadana y prevención comunitaria de la violencia	6.7	-
		Servicios de prevención de la violencia a jóvenes	4.3	-
Total Mingob			24.0	40.1
Procuraduría General de la Nación (PGN)	Actividades de bienestar social	Coordinación para la reinserción y resocialización de adolescentes en conflicto con la Ley Penal	18.2	-
		Dirección y coordinación	-	18.9
		Atención a adolescentes en conflicto con la Ley Penal para su reinserción y resocialización	29.7	-
		Atención a adolescentes en conflicto con la Ley Penal Privados de Libertad	-	40.5
		Atención a adolescentes en conflicto con la Ley Penal con medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad	0.3	-
		Atención en medidas socioeducativas a adolescentes en conflicto con la Ley Penal	-	1.3
Total SBS			48.2	60.6
Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET)	Protección de los derechos de la familia	Representación, protección y vigilancia de los derechos de niños, niñas y adolescentes	11.8	14.8
		Búsqueda, localización y resguardo de niños (as) y adolescentes desaparecidos o sustraídos (Sistema de Alerta Alba-Keneth)	3.1	5.8
		Protección de los derechos de la mujer, adulto mayor y personas con discapacidad	1.2	1.3
Total PGN			16.1	16.1

Descripción	Programa	Actividad u Obra	Devengado 2016	Aprobado 2017
Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET)	Protección contra la violencia sexual, explotación y trata de personas	Dirección y coordinación	4.7	5.4
		Prevención y atención de los delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas	5.6	6.3
		Servicios de atención a niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual	0.7	0.8
		Servicios de atención a mujeres víctimas de violencia sexual, explotación y trata de personas	1.2	-
		Servicios de atención a víctimas de violencia sexual, explotación y trata de personas	-	1.5
		Servicios de apoyo con enfoque de género	0.0	-
Total SVET			12.1	14.0
Organismo Judicial (OJ)	Actividades comunes	Unidad de la niñez y adolescencia	7.7	10.1
	Atención juzgados de primera instancia	Atención juzgados primera instancia niñez y adolescencia	-	16.7
	Atención salas de apelaciones	Atención salas de apelaciones niñez y adolescencia	16.1	-
Total OJ			64.6	72.8
Ministerio Público (MP)	Persecución penal pública	Denuncias de niñez y adolescencia atendidas	7.7	10.1
		Denuncias de adolescentes en conflicto con la ley, atendidas	-	16.7
		Denuncias de menores o de la niñez, atendidas	16.1	-
Total MP			23.9	26.9
Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)	Defensa pública de procesos penales	Defensoría y asesoría legal a adolescentes en conflicto con la ley penal	3.2	3.2
	Asistencia legal gratuita a víctimas de violencia y a sus familiares	Asistencia legal gratuita a víctimas de violencia y a sus familiares	7.9	12.4
Total IDPP			11.1	15.7
Consejo Nacional de Adopciones (CNA)	Actividades centrales	Dirección general	3.0	5.1
		Coordinación de administración financiera	1.2	1.2
		Coordinación de recursos humanos	0.3	0.4
		Coordinación de registro	0.7	0.6
		Coordinación equipo multidisciplinario	0.3	0.5
	Restitución de los derechos del NNA	Dirección y coordinación	0.1	0.1
		Proceso de adopción	2.9	4.6
		Asesoría post-adoptiva	-	0.0
	Asesoría a madres y/o padres biológicos en conflicto con su parentalidad	Dirección y coordinación	-	0.3
		Asesoría a madres y/o padres biológicos en conflicto con su parentalidad	-	1.8
		Información a actores sociales	-	0.0
		Seguimiento a madres y/o padres biológicos que conservaron o reunificaron a su hija o hijo	-	0.0
	Orientación a madres y/o padres biológicos en conflicto con su parentalidad	Dirección y coordinación	0.2	-
Orientación a madres y/o padres biológicos en conflicto con su parentalidad		0.8	-	
Información a actores sociales		0.0	-	
Consejo Nacional de Adopciones (CNA)	Autorización y supervisión de hogares de protección, abrigo y cuidado de NNA y organismos internacionales	Dirección y coordinación	0.2	0.3
		Supervisión de hogares de protección, abrigo y cuidado de NNA	-	2.6
		Supervisión y capacitación de hogares de protección, abrigo y cuidado de NNA	0.8	-
		Autorización y/o revalidación de entidades para implementar hogares de protección, abrigo y cuidado de NNA	0.0	-
		Capacitación de hogares de protección, abrigo y cuidado de NNA	-	0.1
		Autorización y/o revalidación de entidades para implementar hogares de protección, abrigo y cuidado de NNA	-	0.0
Total CNA			10.7	17.5
Total			210.7	269.5

Fuente: Icefji/Unicef con base en Sicoin.

4.



©UNICEF

TRANSPARENCIA FISCAL

4

TRANSPARENCIA FISCAL



4.1 AVANCES EN LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS DE TRANSPARENCIA INCLUIDAS EN EL PRESUPUESTO APROBADO PARA 2017

El presupuesto de 2017 que aprobó el Congreso incluye normas complementarias para la ejecución presupuestaria que, si son bien aplicadas, podrían constituir avances para la transparencia en la gestión de las finanzas públicas. Entre ellas destacan las siguientes:

- Disposiciones para fortalecer la gestión del presupuesto por resultados (PpR) en el sector público (medición de indicadores, elaboración de líneas basales, publicación de informes sobre avances, entre otros), en especial para la consecución de los 14 resultados estratégicos previstos para el período 2015-2019.⁶⁵ Además, se prevé la obligación de las entidades descentralizadas y autónomas para presentar, a más tardar el 30 de junio de 2017, el plan institucional de implementación de los módulos de PpR que deberán hacerse efectivos en el ejercicio fiscal 2018.
- Las instituciones públicas están obligadas a informar mensualmente, en sus portales electrónicos y en otros medios que consideren convenientes, sobre la gestión de las intervenciones relevantes para el logro de sus resultados, la ejecución presupuestaria mensual del ejercicio fiscal vigente y de los últimos cinco años, así como los costos totales y unitarios de los servicios prestados y el número de beneficiarios.
- Las instituciones públicas están obligadas a presentar una estrategia para la mejora de la calidad del gasto público que debe incluir,

como mínimo, el plan de implementación de programas y proyectos prioritarios para el logro de sus resultados; la propuesta de medidas de transparencia y eliminación de gastos superfluos; y un sistema de rendición de cuentas de la gestión institucional de libre acceso a la ciudadanía.

- La SAT y el Ministerio de Economía (Mineco) deben mantener disponible 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. En caso de incentivos tributarios a actividades económicas, deben incluir el número de empleos creados, monto de inversiones realizadas y salarios pagados directamente vinculados con el goce de los incentivos fiscales.
- A más tardar el día 5 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 de la ejecución de los ingresos que por estos conceptos se hayan incluido en el presupuesto 2017.
- En el Organismo Ejecutivo deben atenderse las prohibiciones y excepciones en la asignación presupuestaria para los rubros de alimentos y bebidas, combustible para vehículos, telefonía móvil y gastos relacionados con viajes al exterior, para los despachos de ministros, viceministros, secretarios, subsecretarios y directores generales, con el propósito de reducir gastos superfluos.

⁶⁵ Los resultados estratégicos aparecen en la sección VII del proyecto de presupuesto para 2017 y están disponibles en: <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/presua2017/inicio.htm>.

- Las instituciones públicas responsables de la ejecución de obra física nueva o de arrastre deberán asegurar el seguimiento georreferenciado de los proyectos registrados en el Sistema de Información de Inversión Pública (SNIP), de manera que la ciudadanía pueda visualizar en línea el desarrollo integral de cada obra a través de Internet, para efectos de auditoría social.

- Al igual que en 2016, se contempla que en toda negociación de condiciones de trabajo, los pactos colectivos que se alcancen cumplan con la legislación vigente, tomen en cuenta y consideren las condiciones financieras del Estado, y establezcan el impacto de las nuevas condiciones laborales acordadas sobre las finanzas públicas. Además, se motiva para que se incluyan las mejoras a la calidad de los servicios públicos y que se procure reflejar una disminución de los costos fijos de esos servicios como parte de la negociación colectiva.

Un factor que podría menoscabar la efectividad de las normas de transparencia aprobadas es la falta de fechas o plazos específicos; tampoco se estipulan los mecanismos o autoridades responsables de verificar su cumplimiento.

4.2 LA AGENDA DE TRANSPARENCIA FISCAL EN LOS PLANES NACIONALES DE GOBIERNO ABIERTO

Desde 2011 Guatemala es parte de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA),⁶⁶ y en 2016 culminó la ejecución del *Segundo plan de acción nacional de gobierno abierto 2014-2016*⁶⁷ y comenzó la ejecución del *Tercer plan de acción nacional de gobierno abierto 2016-2018*.⁶⁸ En ambos se logró la inclusión de compromisos específicos en temas fiscales, contemplando en cada caso objetivos, responsables de su cumplimiento, calendario y medios de verificación.

De acuerdo con una evaluación independiente realizada por el Icefi,⁶⁹ el cumplimiento de los dieciocho compromisos de transparencia fiscal

que contempló el segundo plan fue aceptable, ya que en dos se alcanzó el objetivo previsto; en tres se registraron avances significativos; y en siete se mostró implementación en curso, en tanto que seis registraron déficit de implementación. No obstante, el Instituto consideró que falta mucho por hacer y que el Gobierno debe dar continuidad a estos esfuerzos, garantizando la participación y colaboración de la sociedad civil como factores clave de un gobierno abierto.

Entre los resultados obtenidos, el Icefi destacó que la SAT transparentó las exenciones de impuestos mediante la creación, en su portal de Internet, de una base de datos de acceso público de personas y empresas que gozan tratamientos tributarios diferenciados, como las maquilas, zonas francas, centros educativos y religiosos.⁷⁰ También reportó como un avance significativo que el Instituto Nacional de Estadística (INE) haya creado la unidad que proveerá los precios de referencia para las adquisiciones públicas, y reconoció las acciones del Minfin para abrir espacios de participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria, como el ejercicio de Presupuesto Abierto 2017.

El *Tercer plan de acción nacional de gobierno abierto 2016-2018*, que cobró vigencia en agosto de 2016, fue elaborado mediante un proceso de creación conjunta entre autoridades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. En materia de transparencia fiscal, prevé siete compromisos que apuntan a lograr un proceso presupuestario abierto y participativo, avanzar en el cumplimiento del código y el *Manual de transparencia fiscal del FMI*, mejorar la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria, avanzar hacia un régimen de contrataciones abiertas y transparencia tributaria, así como mejorar el gasto público en salud y educación.

Como buena práctica en el seguimiento a la implementación del tercer plan de gobierno abierto, destaca el funcionamiento del foro regular (del cual forman parte una mesa técnica, con carácter mensual, y una mesa técnica de alto nivel, con carácter semestral) en el que

66 Véase en: <http://www.opengovpartnership.org/es>.

67 Disponible en: <http://gobiernoabierto.gob.gt/segundo-plan/>.

68 Disponible en: <http://gobiernoabierto.gob.gt/tercer-plan/>.

69 El informe de evaluación está disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/_agagt_0.pdf.

70 Disponible en: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/esat/autoconsultas-impuestos/entes-exentos.html>.

participan las entidades responsables de los compromisos (incluyendo a los presidentes de los organismos del Estado y a las principales autoridades de otras instituciones públicas), así como las organizaciones de sociedad civil que han decidido acompañar este proceso. Este mecanismo será clave para asegurar que se alcancen los objetivos que contemplan los compromisos asumidos por el Gobierno.

Sin embargo, el Icefi estima que los avances que se logran mediante estas iniciativas podrían verse afectados por otras decisiones revestidas de opacidad y discrecionalidad, como el ejercicio de la facultad que tiene el presidente de la República de conceder exoneraciones de multas e intereses tributarios. En este caso, el Instituto ha expresado que se desvirtúan los esfuerzos que los ministerios de Estado y la SAT están realizando en pro de un Gobierno más abierto y transparente, y se contraviene cualquier principio o estándar de justicia tributaria y de transparencia fiscal.⁷¹

4.3 AGENDA INTEGRAL DE TRANSPARENCIA FISCAL Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN: TEMA PENDIENTE

La responsabilidad del Organismo Ejecutivo en la promoción de un entorno que contribuya a transparentar la gestión pública y combatir la corrupción, aunque cuenta con una base

inicial en las normas de ejecución incluidas en el presupuesto de 2017 y en los compromisos de los planes nacionales de gobierno abierto, sigue adoleciendo de un mecanismo que permita articular una agenda integral en la materia.

Pese a que las autoridades se han referido a los avances en la formulación y discusión de la «Política nacional de transparencia y prevención de la corrupción 2016-2022», ha concluido el primer año de gestión presidencial y todavía no se ha logrado su aprobación, menos su vigencia. Este documento es relevante debido a que permitiría definir los mecanismos para atender e implementar las recomendaciones que provienen del seguimiento a las convenciones internacionales anticorrupción, así como establecer una agenda que pueda tener continuidad más allá de los cuatro años de la actual gestión gubernamental.

En el ámbito legislativo, el aporte para la transparencia fiscal en 2016 se concretó en la aprobación de reformas legales a la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (Decreto 37-2016)* y a la *Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 46-2016)*. Sin embargo, siguen pendientes reformas a normativas importantes como la *Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos*, la *Ley de Servicio Civil*, la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, entre otras.

⁷¹ La facultad presidencial a la que se hace referencia está establecida en la literal «R» del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala. El Icefi ha manifestado en reiteradas ocasiones que, en tanto no se logre la supresión de la referida norma constitucional, el presidente de la República debe abstenerse de usarla, ya que el Código Tributario y otras normas de transparencia fiscal ya establecen formas más transparentes y técnicamente correctas para el tratamiento de este tipo de exoneración. Véase el comunicado que emitió el Icefi en la Mesa Técnica de Alto Nivel que se celebró en diciembre de 2016: <http://icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-pide-que-presidencia-no-desvirtue-con-exoneraciones-fiscales>.

CONCLUSIONES

1. Los procesos de investigación por casos de corrupción dentro del Estado continuaron en 2016, luego del impulso manifestado por el movimiento ciudadano de 2015. No obstante, aun quedan acciones por ejecutar en contra de decenas de funcionarias y funcionarios señalados de participar en actos de fraude y corrupción. De tal cuenta, se espera que en 2017 el trabajo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y el Ministerio Público (MP) continúe y se logren condenas que amedrenten a la «vieja política», con la finalidad de disponer de un escenario propicio para una mejor administración gubernamental.
2. Durante 2016 se experimentó una recuperación de la carga tributaria que alcanzó un 10.4% del PIB, luego de que en 2015 se presentara una caída histórica (10.2% del PIB). En este escenario, el déficit fiscal se ubicó en un 1.1% del PIB y se tuvo una contracción del saldo de la deuda pública que pasó del 24.3 al 24.0% del PIB. Por su parte, los ingresos tributarios representaron el 94.3% de lo percibido, lo que deja clara la dependencia de Guatemala del ente dedicado a la recaudación tributaria. El IVA representó cerca del 45.0% de la recaudación en forma consolidada (componentes doméstico e importado), por lo que la eficiencia en la recaudación de este impuesto es fundamental para lograr que la productividad global del sistema tributario se eleve.
3. El presupuesto de egresos aprobado para 2017 asciende a Q79,830.0 millones (Q2,840.5 millones menos de lo planteado en el proyecto de presupuesto), lo que equivale a 12.9% del PIB, sin tomar en consideración la amortización de la deuda. Los datos indican que por cada quetzal de ingresos corrientes que se logrará percibir en 2017, el Gobierno tendrá compromisos de gasto equivalentes a Q0.89. En otras palabras, esto refleja que el margen de maniobra de la administración central es del 10.5% del total de ingresos corrientes que percibe. Con base en ello, el Icefi reitera que se debe garantizar la suficiencia de recursos en temas prioritarios y contar con fuentes de financiamiento que reduzcan gradualmente esos altos grados de rigidez.
4. Los datos de crecimiento económico y de deuda pública —que podrían ser objeto de orgullo para un país que está realizando un gran esfuerzo por garantizar la estabilidad financiera y monetaria de largo plazo— esconden el acomodo sistemático del gasto hacia la baja. El gasto público social (GPS) registró una disminución, al pasar del 7.1% del PIB, en 2015, al 6.9%, en 2016. El presupuesto aprobado para 2017 prevé un gasto de esta naturaleza de Q42,059.4 millones, equivalentes al 7.5% del PIB. Por consiguiente, si el Gobierno logra replicar el nivel de ejecución de 2016 (equivalente al 92.0%, lo que implica que la SAT deberá cumplir su meta de recaudación), se tiene que el GPS podría devengar en 2017 un nivel similar al del año anterior (6.9%). Esto significa que una mejora sustancial en el GPS está relacionada con una mayor recaudación tributaria, de manera que el gasto, principalmente el social, no resulte la variable de ajuste ante problemas para elevar los ingresos tributarios.

5. Durante 2017 se espera que la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) logre USD1.00 (Q7.5) diario per cápita, lo cual equivaldría a alcanzar un 3.5% en términos del PIB e implicaría el logro de un índice de focalización del gasto social con un sesgo proinfancia. Por lo tanto, se deberá esperar que los compromisos adquiridos por la actual administración en cuanto a alinear la agenda de los ODS con el *Plan nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032* y la *Política General de Gobierno 2016-2020* permitan reducir las brechas que presenta Guatemala en cuanto a la desnutrición crónica infantil, la exclusión de niños y niñas del sistema educativo, las tasas de mortalidad materna y la cobertura en la vacunación, por mencionar algunas.
6. Con base en información que data de 2013, el Icefi estimó que mientras Costa Rica invierte USD4.23 diarios en educación, el Estado guatemalteco únicamente invierte USD0.52. Esto ejemplifica por qué la suficiencia de recursos para la educación no debe ser vista como un monto absoluto, sino como una asignación por alumno, por día de clase. Se estima que durante 2016, lejos de aumentar la cantidad de alumnos a matricular, esta ha venido mermando año con año, no como consecuencia de una disminución en la estructura de la pirámide poblacional, sino debido a otras causales que logra documentar la *Encuesta nacional de condiciones de vida 2014* (Encovi 2014), como la pobreza y la migración hacia los Estados Unidos de América. Por otra parte, en términos de calidad educativa, el 32.3% de estudiantes alcanzó el logro en Lenguaje, cuando en 2015 la aprobación fue del 25.9%. Asimismo, en Matemática se pasó de un 8.5% de aprobación, en 2015, a un 9.0%, en 2016. En este sentido, cabe hacer una revisión de la base de datos de dichos resultados para profundizar en las causas de esta mejora.
7. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) logró en 2016 una ejecución del 92.8% (Q5,930.8 millones), la cual incluyó el pago de una deuda de arrastre para adquisición de vacunas; el abastecimiento a la red de servicios; el diálogo y soluciones a problemáticas laborales; y la directriz de implementación del Modelo Incluyente de Salud (MIS) para el fortalecimiento del primer nivel de atención. Una de las actividades que obtuvo una ejecución exitosa fue la vacunación; no obstante, todavía faltan acciones directas para lograr una mejora sustancial en las coberturas de algunas dosis. Se espera que en 2017, de los Q6,897.1 millones asignados (1.1% del PIB), el desarrollo de actividades dentro de los programas de prevención de la desnutrición crónica (Q1,033.6 millones) y recuperación de la salud (Q2,769.5 millones) logre reducir indicadores como la desnutrición crónica y la mortalidad materno infantil, así como mejorar la cobertura de vacunación a nivel nacional.
8. Conforme a las acciones emprendidas por el nuevo gobierno, se tiene la expectativa de seguir conformando espacios de diálogo y participación entre la sociedad civil, las universidades, centros de pensamiento y el gabinete ministerial. Una razón importante para considerarlo fue el ejercicio de presupuesto abierto que, aunque fue implementado con una metodología que es perfectible, podría permitir analizar y diseñar mejores propuestas que atiendan las necesidades de la ciudadanía. También es necesario traer a colación una las acciones más relevantes en cuanto al tema de transparencia: la gestión por resultados (GpR). Esta última permitirá diseñar, evaluar y monitorear la ejecución presupuestaria con mecanismos más eficientes y objetivos.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a la SAT incorporar en su plan estratégico como un objetivo fundamental la reducción de la evasión del IVA. Para garantizar la implementación de acciones vinculadas con este propósito, es deseable una revisión de la estimación del valor de la evasión, para luego incluir el monto esperado de reducción como meta central de funcionamiento de la SAT. El *Convenio Anual de Metas de Recaudación* debe incluir como medidas administrativas el valor que corresponde a cada año, de tal manera que se garantice el cumplimiento del valor de mediano plazo.
2. Dada la derogación del *Acuerdo Ministerial 2575-2013*, a través del *Acuerdo Ministerial 2941*, ambos del Ministerio de Educación (Mineduc), se recomienda que esta institución aclare el procedimiento que se implementará para llevar a cabo el proceso de oposición para la selección y nombramiento del personal docente en los niveles de educación preprimaria y primaria, de manera que se asegure que el magisterio tendrá acceso a una formación docente que abone a la calidad de la educación pública. Asimismo, se recomienda fortalecer el proceso de gestión de la Dirección General de Educación Extraescolar (Digeex) que, mediante la estrategia de atención a jóvenes y adultos fuera del sistema educativo y la educación a distancia, ha logrado la acreditación de adolescentes y jóvenes que no pudieron concluir el nivel primario. También es necesario el fortalecimiento del programa de núcleos familiares educativos para el desarrollo (Nufed), los cuales proveen a jóvenes, principalmente del área rural y egresados de la escuela primaria, una formación general basada en sus necesidades, problemas e inquietudes.
3. Se necesita la publicación y discusión pública del plan de inversiones multianual para el mejoramiento del primer nivel de atención en salud pública, de manera que las acciones emprendidas por el MSPAS a partir de 2016 puedan tener seguimiento ciudadano y demostrar efectividad en su implementación. De esa cuenta, es propicio que el MSPAS gestione una debida articulación con los distintos entes que tienen vinculación con la prestación de servicios de salud en los territorios priorizados.
4. Para el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) debe ser prioritario el fortalecimiento del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). En esa dirección, se recomienda articular esfuerzos con el MSPAS para sincronizar la implementación territorial de este programa con la expansión de servicios de salud en el primer nivel, de manera que se aprovechen los beneficios del sistema de información y se fortalezca el cumplimiento, medición de corresponsabilidades y entrega de aportes. Solamente una política social articulada permitirá apostarle a resultados de impacto para la población más vulnerable y excluida.
5. Se espera que para 2017 las acciones que se tomaron a partir del *Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018* permitan una mayor y mejor disposición de las entidades gubernamentales para la discusión y transferencia de información, de manera que se logre consolidar procesos de gestión como el presupuesto abierto, así como medidas de transparencia que también formen parte del proceso de formulación

presupuestaria. Para ello se recomienda una revisión y ratificación de los compromisos que los actores responsables (Minfin, SAT, Mineduc y MSPAS) deben realizar en cuanto a la rendición de cuentas sobre los avances de estas agendas, a través de las mesas técnicas del AGA. Estas acciones deben complementarse con un fortalecimiento desde el marco legal y normativo, que incluya la implementación de la Política nacional de transparencia y prevención de la corrupción 2016-2022, cuya vigencia es de suma importancia. Además, se debe dar seguimiento al cumplimiento de las reformas a la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (Decreto 37-2016)* y a la *Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 46-2016)* y, finalmente, se debe dar continuidad a los procesos de reformas a la *Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos*, la *Ley de Servicio Civil* y la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, entre otras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argueta, C. (2017). *Temporary Protected Status: Current Immigration Policy and Issues*. Washington D.C. Estados Unidos: Congressional Research Service.
- Banguat. (2016). *www.banguat.gob.gt*. (B. d. Guatemala, Editor) Recuperado el 13 de Enero de 2017, de http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/pib2001/2.1_PIB_por_AE_constantes.pdf
- Bhutta, Z., Ahmed, T., Black, R., Cousens, S., Dewey, K., Giugliani, E., . . . Shekar, M. (2008). *What works? Interventions for maternal and child undernutrition and survival*. Baltimore: The Lancet, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.
- Black, r., Bhutta, Z., Cauldfield, I., de Onis, M., Ezzati, M., & Rivera, J. (2008). *Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences*. Baltimore, MD, USA: The Lancet, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.
- BM; Eurostat; FMI; OECD-OCDE; UN;. (1993). *Sistema de Cuentas Nacionales 1993*. Bruselas / Luxemburgo, Nueva York, París, Washington D.C: Banco Mundial .
- Cepal. (21 de Julio de 2016). *dds.cepal.org/*. Recuperado el 10 de Enero de 2017, de <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/2016>
- CGC. (13 de Enero de 2017). *https://www.facebook.com/pg/contraloriagt/posts/*. Recuperado el 28 de Enero de 2017, de <https://www.facebook.com/pg/contraloriagt/posts/>
- Diario de Centro América. (6 de Junio de 2016). *Presupuesto Abierto 2017*. Presupuesto Abierto 2017.
- Empresarios por la Educación. (2005). *http://development.today/la-educacion-en-guatemala-de-acuerdo-al-plan/2/*. Obtenido de <http://development.today/la-educacion-en-guatemala-de-acuerdo-al-plan/2/>: <http://development.today/la-educacion-en-guatemala-de-acuerdo-al-plan/2/>
- FAO. (2014). *Anuario Estadístico de la FAO 2014*. Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura .
- FEM. (2017). *The Global Risks Report 2017 12th Edition*. Cologny/Geneva: World Economic Forum.
- FMI. (2016). *www.imf.org*. Recuperado el 15 de Enero de 2017, de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>.
- FMI. (16 de Enero de 2017). *www.imf.org*. (F. M. Internacional, Ed.) Recuperado el 20 de Enero de 2017, de <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2017/update/01/pdf/0117s.pdf>

- Hernández-Cordero, L. F. (2016). *Sobre el deterioro de la nutrición crónica en la niñez menor a dos años del Pacto Hambre Cero. Revisión de resultados del monitoreo y evaluación del gobierno anterior, y análisis GAED de cambios en desnutrición crónica de la niñez menor a dos años*. Guatemala: Grupo de Análisis Estratégico para el Desarrollo.
- Icefi. (14 de Enero de 2017). www.icefi.org. Recuperado el 16 de Enero de 2017, de <http://icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-reporta-un-balance-negativo-para-primer-ano-de-morales-lamenta-mas>
- Icefi/Fida. (2016). *Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza*. Guatemala. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Icefi/Plan Internacional. (2016). *Centroamérica: Análisis Regional de la Inversión en Niñez y Adolescencia*. Guatemala: Instituto Centroamerica de Estudios Fiscales.
- Icefi/SaveThe Children. (2012). *Educación bilingüe intercultural: logros y desafíos*. 2012: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Icefi/SaveThe Children. (2016). *Análisis de cuellos de botella para la implementación de las intervenciones de la Ventana de los Mil Días*. Guatemala, Guatemala.
- Icefi/Unicef. (2012). ¡Contamos! *Boletín No. 9. ¡Quiero crecer con mamá!* Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Icefi/Unicef. (2013). ¡Contamos! *Boletín No.8. Un abrigo para todos Análisis sobre los costos, desafíos y beneficios de los primeros pasos hacia la construcción de un sistema de protección social para la niñez y la adolescencia guatemalteca, 2012-2021*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Icefi/Unicef. (2016). *Pobreza Multidimensional infantil y adolescente en Guatemala. Privaciones a superar* . Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi).
- Icefi/Unicef. (2016). *Principales retos del presupuesto público 2016: Elementos para la discusión ciudadana*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- INE. (Enero de 2017). www.ine.gov.gt. (I. N. Estadística, Editor) Recuperado el 10 de Enero de 2017, de <http://www.ine.gov.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>
- Isis. (2010). *El Modelo Incluyente en Salud. Serie educativa "Por un modelo incluyente de salud"*. Guatemala: Instituto de Salud Incluyente.
- Minfin. (2016). *Cuadros Globales Recomendado 2017*. Recuperado el 10 de Enero de 2017, de <http://www.minfin.gov.gt>: <http://www.minfin.gov.gt/images/archivos/presua2017/documentos/Cuadros%20Globales%20recomendado%202017%20y%20Multianual%202018-2021.pdf>
- Mintrab. (2016). www.mintrabajo.gov.gt. (M. d. Social, Editor) Recuperado el 10 de Enero de 2017, de <http://www.mintrabajo.gov.gt/index.php/salariominimo.html>
- MSPAS. (16 de Junio de 2016). www.mspas.gov.gt. Recuperado el 12 de Enero de 2017, de <http://www.mspas.gov.gt/index.php/en/mspas/noticias/1172-superada-meta-de-vacunacion-en-un-81.html>
- MSPAS. (2016). www.mspas.gov.gt. Recuperado el 20 de Enero de 2017, de <http://www.mspas.gov.gt/files/Descargas/presentaciones/2016/ABORDAJEMSPAS20162019%20version13enero2016.pdf>

- MSPAS. (9 de Enero de 2017). *epidemiologia.mspas.gob.gt*. Recuperado el 15 de Enero de 2017, de http://epidemiologia.mspas.gob.gt/files/Publicaciones%202016/SEMEPI/SEMEPI_52_2016.pdf
- MSPAS/Sesan. (22 de Diciembre de 2016). *www.sesan.gob.gt*. Recuperado el 18 de Enero de 2017, de <http://www.sesan.gob.gt/index.php/descarga-documentos/118-presentacion-salud/file>
- MSPAS; INE, Segeplán. (2010). *V Encuesta Nacional de Salud 2008/09*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- MSPAS; INE; Segeplán. (2015). *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014/2015*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Ocede; Cepal; CAF;. (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*. Paris: OECD Publishing.
- OMS. (2013). *Plan de Acción Mundial sobre Vacunas 2011–2020*. Suiza: Organización Mundial de la Salud.
- Ostry, J., Berg, A., & Tsangarides, C. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. Washington D.C. United States of America.
- Oxfam. (2017). *An economy for the 99%. Oxfam Briefing Paper*. John Smith Drive, Cowley, Oxford: Oxfam GB.
- PDH (2013). *Expediente Ref. Exp. Ord. Gua 3153-2013/DE*. Recuperado el 12 de febrero de 2017, www.pdh.org.gt
- PDH. (2016). *Supervisión de los centros juveniles de privación de libertad a cargo de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia*, Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala.
- Plataforma de SAN. (Marzo de 2016). *plataformacelac.org*. Recuperado el 12 de Enero de 2017, de <http://plataformacelac.org/politica/262>
- PNUD. (2008). *Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano? Informe de Desarrollo Humano 2007/2008*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2015). *www.undp.org*. Recuperado el 13 de Enero de 2017, de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- PNUD. (2016). *Más allá del conflicto, Luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prensa Libre. (6 de Enero de 2017). Nacieron 36 niños con microcefalia asociada al Zika.
- Segeplán. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia . Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Segeplán. (2015). *Informe Final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Guatemala 2015*. Guatemala, Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).

- Segeplán; Conadur. (2016). *Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Segob. (Enero de 2017). www.politicamigratoria.gob.mx. Recuperado el 20 de Enero de 2017, de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos
- Sepaz. (29 de Diciembre de 1996). www.sepaz.gob.gt. Recuperado el 16 de Enero de 2017, de <http://sepaz.gob.gt/Accessoalainformacion/index.php/component/content/article/79-acuerdos-de-paz/101-acuerdo-de-paz-firme-y-duradera>
- Sesán. (2016). *POASESAN 2016*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Sesan. (6 de Marzo de 2016). www.sesan.gob.gt. Recuperado el 12 de Enero de 2017, de <http://www.sesan.gob.gt/index.php/noticias/region-central/item/1759-presentan-estrategia-nacional-para-la-prevencion-de-la-desnutricion-cronica-2016-2020>
- Sicoin. (2017). <https://sicoin.minfin.gob.g>. Recuperado el 20 de Enero de 2017, de <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/menu/index.html>
- Sieca. (2016). *Caída del comercio se atenúa en Centroamérica según Monitor de Comercio correspondiente al Segundo Trimestre 2016*. (C. d. Económica, Ed.) Recuperado el 18 de Enero de 2017
- Trump, D. (2016). www.donaldjtrump.com. Recuperado el 15 de Enero de 2017, de <https://www.donaldjtrump.com/policies/immigration>
- Unicef ; CDN; , Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos; Comisión Pastoral de Movilidad Humana, Conferencia Episcopal de Guatemala;. (2014). *Actualización: Diagnóstico Nacional Sobre la Situación de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados, en el Proceso Migratorio*. Guatemala: Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (Unicef).
- Unicef. (2015). *MAS INVERSION Hemos avanzado, pero la niñez y la adolescencia necesitan más inversión social*. Guatemala: Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez.
- Unicef. (2017) *Protección*. Recuperado el 12 de febrero de 2017, de <https://www.unicef.org/guatemala/spanish/proteccion.html>
- USAID-Progresan-Sica; Amexid. (16 - 17 de Noviembre de 2016). www.snet.gob.sv. Recuperado el 13 de Enero de 2017, de <http://www.snet.gob.sv/UserFiles/meteorologia/perspectivasCA.pdf>
- Wealth-X. (2013). *World Ultra Wealth Report 2013*. New York: Wealth-X.
- Wealth-X. (2016). *World Ultra Health Report 2015-2016*. New York: Wealth-X.
- WHO. (25 al 27 de Septiembre de 2015). www.who.int. Recuperado el 15 de Enero de 2017, de <http://www.who.int/mediacentre/events/meetings/2015/un-sustainable-development-summit/es/>

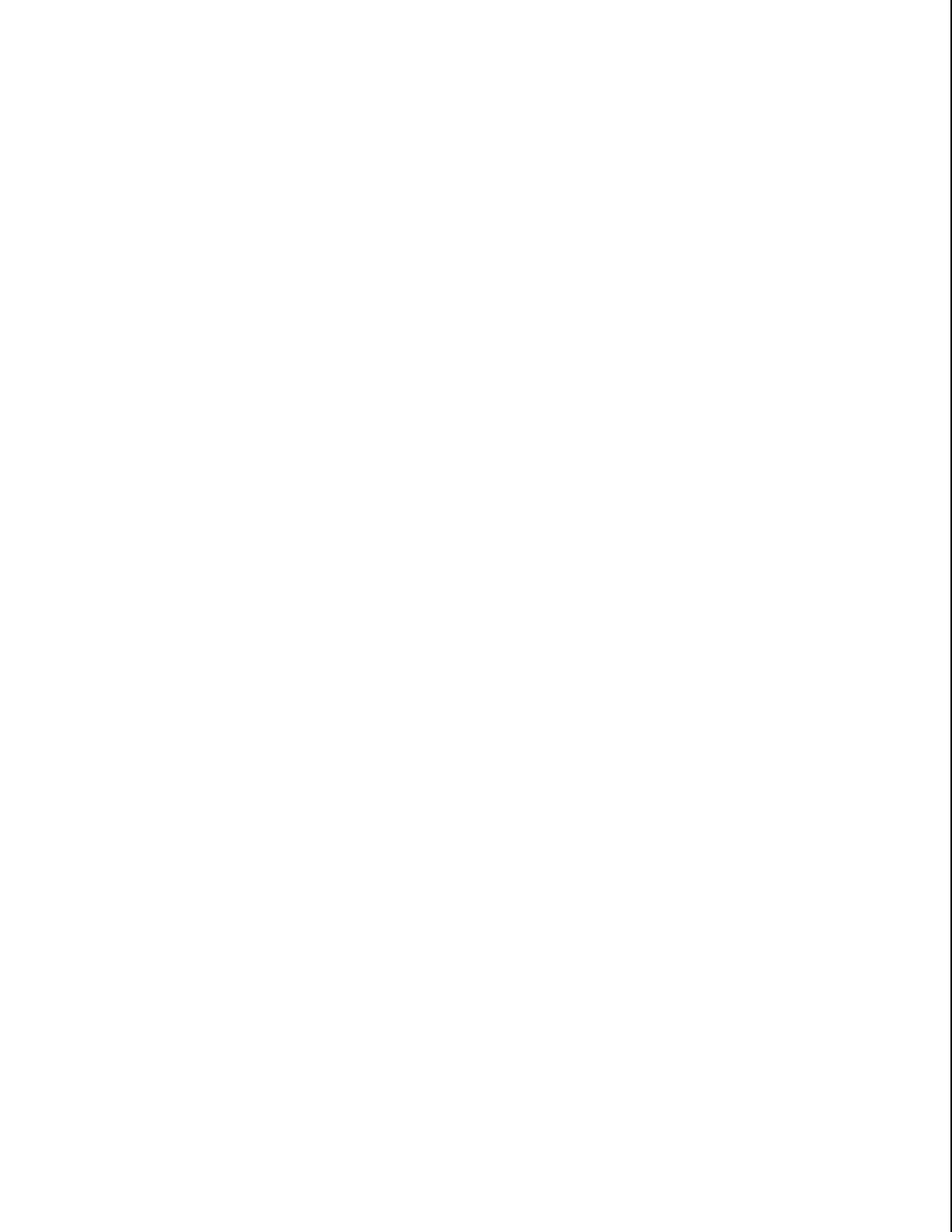
ANEXOS

Metas seleccionadas de ejecución física para diversas entidades relacionadas a la protección de niñez víctimas de violencia y adolescencia en conflicto con la ley penal (2016)

Descripción (Entidades y actividades)	Unidad de medida	2016		
		Vigente	Logrado	% de logro
Procuraduría General de la Nación				
Niños, niñas y adolescentes representados y atendidos para la protección de sus derechos.	Persona	47,325	46,318	97.9%
Niños, niñas y adolescentes localizados mediante la aplicación del sistema alba Kenneth.	Persona	6,000	5,976	99.6%
Mujeres, adultos mayores y personas con capacidades diferentes atendidos para la protección de sus derechos.	Persona	825	825	100.0%
Ministerio Público				
Denuncias de trata de personas atendidas	Caso	299	243	81.3%
Denuncias de delitos contra la trata de personas resueltas	Caso	102	101	99.0%
Personas con sentencia condenatoria de delitos contra la trata de personas	Personas	55	55	100.0%
Denuncias de niñez y adolescencia atendidas	Casos	3,652	3,652	100.0%
Denuncias de menores o de la niñez atendidas	Caso	6,048	6,048	100.0%
Denuncias de delitos cometidos por menores o de la niñez resueltas	Caso	1,757	1,757	100.0%
Menores con sentencia condenatoria de delitos de acción penal pública	Persona	875	709	81.0%
Personas atendidas de manera integral	Persona	51,265	44,795	87.4%
Hombres víctimas y/o denunciantes de delitos, atendidos de manera integral	Persona	5,200	4,254	81.8%
Niños y adolescentes víctimas y/o denunciantes de delitos, atendidos de manera integral	Persona	7,349	6,918	94.1%
Mujeres víctimas y/o denunciantes de delitos, atendidas de manera integral	Persona	39,007	33,623	86.2%
Organismo Judicial				
Monitoreos de juzgado de niñez y adolescencia. Elaboración de estudios e informes	Documento	2,400	2,225	92.7%
Recibo, registro y distribución de demandas y primeras solicitudes. Recibo, registro y distribución de solicitudes a órganos jurisdiccionales	Caso	31,200	14,981	42.0%
Juzgado primera instancia: Casos ingresados, autos, decretos, resoluciones por otras vías y sentencias en el ramo de familia	Caso	25,600	25,600	100.0%
Juzgado primera instancia: Casos ingresados, autos, decretos, resoluciones por otras vías y sentencias en el ramo de la niñez y adolescencia	Caso	96,280	96,280	100.0%
Sala de apelaciones: Casos ingresados, autos, decretos, resoluciones por otras vías y sentencias en el ramo de familia	Caso	4,379	4,258	97.2%
Sala de apelaciones: Casos ingresados, autos, decretos, resoluciones por otras vías y sentencias en el ramo de familia	Caso	16,971	16,331	96.2%
Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)				
Adolescentes en conflicto con la ley, sindicados de un hecho delictivo que reciben servicios de defensoría pública y asesoría legal gratuita	Persona	5,715	5,710	99.9%
Mujeres adolescentes en conflicto con la ley, sindicados de un hecho delictivo que reciben servicios de defensoría pública gratuita	Persona	437	437	100.0%
Hombres adolescentes en conflicto con la ley, sindicados de un hecho delictivo que reciben servicios de defensoría pública gratuita	Persona	4,746	4,746	100.0%
Mujeres adolescentes en conflicto con la ley, sindicados de un hecho delictivo que reciben servicios de asesoría legal gratuita	Persona	38	38	100.0%
Hombres adolescentes en conflicto con la ley, sindicados de un hecho delictivo que reciben servicios de asesoría legal gratuita	Persona	494	489	99.0%
Mujeres adolescentes víctimas de la violencia y sus familiar, que reciben asistencia legal gratuita	Persona	86	86	100.0%
Consejo Nacional de Adopciones				
NNA integrados en familias adoptivas	Persona	133	133	100.0%
NNA declarados adoptables, evaluados	Persona	188	188	100.0%

Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia				
Coordinación para Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal.	Documento	1	1	100.0%
Adolescentes de 13 a 17 años en conflicto con la ley penal atendidos integralmente en los centros especializados de privación de libertad.	Persona	3,207	3,204	99.9%
Adolescentes en conflicto con la ley penal, atendidos integralmente para el cumplimiento de sanciones	Persona	2,612	2,612	100.0%
Adolescentes en conflicto con la Ley penal con acceso a educación universitaria	Persona	38	38	100.0%
Adolescentes en prevención terciaria de pre y post sanción por conflicto con Ley Penal reciben orientación, asistencia educativa para su inserción laboral y económica.	Persona	595	592	99.5%
Adolescentes en conflicto con la ley penal bajo una medida socioeducativa atendidos para su reinserción y resocialización.	Persona	2,040	2,037	99.9%
Adolescentes en conflicto con la ley penal, capacitados en formación técnica integral.	Persona	255	255	100.0%
Coordinación de Protección y Acogimiento a la Niñez y Adolescencia	Documento	7	1	14.3%
Niñas, niños y adolescentes con discapacidad mental, vulnerados en sus derechos, atendidos integralmente en el hogar de protección y abrigo especializado	Persona	69	67	97.1%
Niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años vulnerados en sus derechos, atendidos integralmente y acogidos por una familia sustituta temporalmente	Persona	60	58	96.7%
Familias optantes, capacitadas y acreditadas como Familias Sustitutas	Familia	45	45	100.0%
Niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años vulnerados en sus derechos, acogidos por una familia sustituta temporalmente	Persona	60	58	96.7%
Niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados atendidos temporalmente para su reunificación familiar y comunitaria	Persona	8,599	8,597	100.0%
Niñas, niños y adolescentes migrantes formados técnica y laboral para su desarrollo económico a nivel comunitario	Persona	95	93	97.9%
Niñas, niños, adolescentes y jóvenes beneficiados con actividades psicosociales para la prevención de la violencia	Persona	4,810	4,763	99.0%
Jóvenes realizando actividades de servicio cívico social para la prevención de la violencia en áreas vulnerable dentro de su comunidad.	Persona	157	156	99.4%
Niñas, niños y adolescentes vulnerados reciben atención especial residencial para la restitución de sus derechos	Persona	1,259	1,245	98.9%
Niñas y niños de 0 a 6 años vulnerados en sus derechos y en situación de riesgo social, reciben estimulación oportuna en los niveles de educación inicial y pre primaria, para su desarrollo integral y social	Persona	117	113	96.6%
Niñas, adolescentes y madres adolescentes víctimas de violencia sexual con atención especializada para su resarcimiento emocional y restitución de sus derechos	Persona	135	132	97.8%
Niñas, niños y adolescentes de 7 a 18 años con protección especial residencial contra el maltrato en todas sus formas	Persona	745	743	99.7%
Niñas, niños y adolescentes con capacidades diferentes, leve y moderada con atención residencial especializada	Persona	185	183	98.9%
Adolescentes de 13 a 18 años en riesgo de vinculación a pandillas y/o consumo de estupefacientes cuentan con atención, tratamiento psicológico y social individual especializado	Persona	22	20	90.9%
Adolescentes de 16 a 18 años con protección especial residencial para su desarrollo a su vida independiente	Persona	55	54	98.2%
Niñas, niños y adolescentes no institucionalizados y su familia recibiendo atención y orientación psicológica, social, pedagógica y jurídica	Persona	600	578	96.3%

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



Ediciones anteriores



Boletín No. 16

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

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



Boletín No. 15

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

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



ISBN: 978-9929-674-41-7



9 789929 674417