

GUATEMALA

Análisis del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado aprobado para el ejercicio fiscal 2023

GUATEMALA

Análisis del presupuesto general de ingresos
y egresos del Estado aprobado para
el ejercicio fiscal 2023

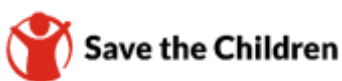
Créditos

Supervisión y coordinación	Ricardo Barrientos – Director Ejecutivo ai, Icefi
Redacción y elaboración de insumos	Carlos Gossman Zarazúa – Economista senior, Icefi Abelardo Medina Bermejo – Economista senior, Icefi Carlos Augusto Melgar Peña – Investigador, Icefi
Portada, diagramación y producción editorial	Mónica Juárez Balcárcel - Asistente de comunicación, Icefi
Difusión por medios electrónicos	José Ochoa Arévalo - Asistente de comunicación, Icefi
Administración	Débora Alvarado Franco – Coordinadora de Desarrollo Institucional

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

Diciembre de 2022

Con el apoyo de:



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

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

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

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

Resumen ejecutivo

Documento para el Diálogo Fiscal elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en el que analiza el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para 2023. Analiza los contextos político, social, económico y fiscal, considerados como relevantes para comprender los desafíos de Guatemala y del gobierno del presidente Giammattei en su último año de gestión, y en qué medida su propuesta presupuestaria permitirá enfrentarlos.

Se analizan las proyecciones de ingresos, con énfasis en los tributarios, por ser la principal fuente de financiamiento. Para el gasto público aprobado para 2023, incluye un análisis macrofiscal y el examen de asignaciones recomendadas para entidades relevantes. Además, incluye secciones especialmente dedicadas al análisis de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA) y la Inversión Pública en Juventudes (IPJUVE). Además, se incluyen análisis breves de transparencia fiscal, y la evolución del déficit fiscal y el saldo de la deuda pública.

Se incluyen secciones de conclusiones y recomendaciones, que, junto a el contenido de todo el documento, el Icefi espera constituyan insumos técnicos para las organizaciones de la sociedad civil que emprenderán acciones seguimiento y auditoría social de la ejecución del presupuesto en el año electoral 2023.

Abstract

Document for Fiscal Dialogue by the Central American Institute of Fiscal Studies (Icefi), analyzing the General Budget of State Income and Expenditures for the Fiscal Year 2023. First analyzes the political, social, economic, and fiscal contexts, relevant to understand the challenges that Guatemala and President Giammattei face in its last administration year, and into what level its budget proposal allows to face them.

Revenue forecasts are analyzed, with emphasis on tax revenues, for being the main financing source. For the public expenditures approved for 2023, it includes a macro-fiscal analysis and examines recommended allocations for relevant government entities. Includes special dedicated sections analyzing the Public Investment in Children and Adolescents, and the Public Investment in Youth. Also, brief analysis of fiscal transparency, and the evolution of fiscal deficit and public debt stock are included.

Conclusions and recommendations sections are included, which, together with all the document's content, Icefi hope it could serve as technical inputs for civil society organizations that are preparing actions for following and social auditing of the budget execution in the 2023 electoral year.

Contenido

Siglarlo	8
1. Introducción.....	10
2. Contextos relevantes del presupuesto para 2023	13
2.1. Contexto político.....	13
2.2. Contexto social	15
2.2.1. Desigualdad y pobreza	15
2.2.2. Educación.....	16
2.2.3. Salud	19
2.2.4. Desnutrición crónica infantil	20
2.3. Contexto económico	23
2.4. Contexto fiscal.....	25
3. Análisis de las proyecciones de ingresos en el presupuesto de 2023	32
4. Análisis de las asignaciones de gasto público en el presupuesto de 2023	37
4.1. Análisis macrofiscal, por finalidad, por objeto del gasto y por entidad.....	38
4.2. Análisis de las asignaciones financieras y metas físicas relevantes, incluyendo detalle por programa.....	43
4.2.1. Ministerio de Educación.....	43
4.2.2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	49
4.2.3. Ministerio de Desarrollo Social	56
4.2.4. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	58
4.2.5. Ministerio de Economía	61
4.2.6. Otros ministerios y entidades del Ejecutivo	64
4.3. La inversión pública en niñez y adolescencia en el proyecto de presupuesto para 2023	73
4.4. La inversión pública en juventudes en el proyecto de presupuesto para 2023	75
5. Análisis de la transparencia fiscal en el presupuesto aprobado para 2023	78
6. Déficit fiscal y saldo de la deuda pública	81
7. Conclusiones	83
8. Recomendaciones	85
Anexo.....	88

Índice de gráficas

Gráfica 1. Precios y tasa de variación de la canasta básica alimentaria, meses seleccionados. Quetzales y porcentajes.....	15
Gráfica 2. Índice de desarrollo humano de países de América Latina y el Caribe. PNUD 2021.....	16
Gráfica 3. Tasa de matriculación neta por niveles de educación 2012 - 2022.....	17
Gráfica 4. Población entre los 5 a 18 años excluida del sistema educativo	18
Gráfica 5. Graduandos que en 2021 lograron superar la evaluación de matemática y lectura.....	18
Gráfica 6. Porcentaje de la población que ha sido vacunada contra COVID-19, por rangos etarios.....	20

Gráfica 7. Morbilidad y mortalidad por desnutrición aguda en menores de 5 años, casos acumulados a la semana epidemiológica 47 (noviembre) de 2022.	21
Gráfica 8. Tasa de desnutrición crónica en niñez menor a 59 meses, según línea de base para la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición 2021/2022.....	22
Gráfica 9. Guatemala: tasa de crecimiento económico, 2011-2023.....	23
Gráfica 10. Gasto público del Gobierno Central 2011 - 2022 como porcentajes del PIB.....	26
Gráfica 11. Carga Tributaria del Gobierno Central 2011-2021.....	28
Gráfica 12. Resultado presupuestario (negativo = déficit) del Gobierno Central 2011-2022. Porcentajes del PIB	30
Gráfica 13. Saldo de la deuda pública del Gobierno Central 2011-2022. Porcentajes del PIB.....	30
Gráfica 14. Estructura del presupuesto de ingresos 2021 - 2023.....	32
Gráfica 15. Carga tributaria 2021 - 2023	34
Gráfica 16. Estructura del presupuesto de egresos 2021-2023, por clasificación económica	38
Gráfica 17. Estructura del gasto público de egresos 2021 - 2022, por finalidad y función	39
Gráfica 18. Estructura del gasto público de egresos 2021 - 2023, por objeto del gasto	40
Gráfica 19. IPNA 2015 - 2021 ejecutado, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023, porcentajes del PIB	74
Gráfica 20. Resultado presupuestario (negativo = déficit fiscal) del Gobierno Central 2021 - 2023. Porcentajes del PIB.....	81
Gráfica 23. Saldo de la deuda pública del Gobierno Central 2021 - 2023. Porcentajes del PIB.....	82

Índice de tablas

Tabla 1. Casos confirmados de COVID-19, según tipo de toma de dato 2020 a 2022.....	19
Tabla 2. Cantidad de personas en altos niveles de inseguridad alimentaria (fase 3 o más), entre octubre 2022 y febrero de 2023, por ciclo de vida, según sexo y como estructura porcentual	21
Tabla 3. Ingresos tributarios: recaudación 2021, cierre estimado y meta 2022. Millones de quetzales y porcentajes.....	29
Tabla 4. Resumen de la situación financiera del Gobierno Central 2022, presupuesto vigente y cierre estimado. Millardos de quetzales	31
Tabla 5. Resumen del presupuesto de ingresos 2021 - 2022. Millones de quetzales.....	33
Tabla 6. Ingresos tributarios 2022 - 2023. Millones de quetzales y porcentajes.....	35
Tabla 7. Gasto público por entidad 2022 - 2023. Millones de quetzales y porcentajes.....	41
Tabla 8. Presupuesto por programa del Mineduc, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes.....	44
Tabla 9. Metas físicas seleccionadas de los programas de alimentación escolar y del seguro médico escolar privado en el Mineduc, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023.....	45
Tabla 10. Metas físicas seleccionadas de los programas de educación escolar básica y diversificada en el Mineduc, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023.....	47
Tabla 11. Presupuesto por programa del MSPAS, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes.....	50

Tabla 12. Metas físicas seleccionadas de los programas de atención a desastres, fomento de la salud preventiva, prevención y control de ITS y recuperación de la salud, en el MSPAS, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023	52
Tabla 13. Metas físicas seleccionadas de los programas de prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica y de prevención de la mortalidad materna y neonatal, en el MSPAS, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023	54
Tabla 14. Presupuesto por programa del Mides, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes.....	56
Tabla 15. Metas físicas seleccionadas del Mides, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023	57
Tabla 16. Presupuesto por programa del Maga, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes.....	59
Tabla 17. Metas físicas seleccionadas del Maga, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023.	60
Tabla 18. Presupuesto por programa del Mineco, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes.....	62
Tabla 19. Metas físicas seleccionadas del Mineco, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023	63
Tabla 20. Presupuesto secretarías seleccionadas, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes.....	64
Tabla 21. Presupuesto de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, rubros seleccionados, vigente 2022 y aprobado 2023, millones de quetzales y porcentajes	65
Tabla 22. Metas físicas seleccionadas del Mingob, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023	66
Tabla 23. Metas físicas seleccionadas de la SBS, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023	68
Tabla 24. Metas físicas seleccionadas de la Sosep y la SVET, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023.....	72
Tabla 25. Indicadores generales de la IPNA, presupuesto 2022 y proyecto de presupuesto 2023.....	73
Tabla 26. IPNA por entidad ejecutora, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023	75
Tabla 27. Indicadores generales de la IPJUVE 2015-2021	76
Tabla 28. Indicadores de la IPNA, 2015 - 2020 ejecutado, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022.....	76
Tabla 29. IPJUVE por entidad ejecutora, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023	77
Tabla 30. Situación financiera del Gobierno Central 2021-2023. Millones de quetzales y porcentajes del PIB..	88

Siglarío

ARV	Antirretrovirales
Banguat	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Caimus	Centros de Atención Integral a Mujeres Sobrevivientes de Violencia
CC	Corte de Constitucionalidad
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFPM	Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República
CGC	Contraloría General de Cuentas
Codede	Consejos departamentales de desarrollo
DCI	Desnutrición crónica infantil
EEUU	Estados Unidos de América
Ensmi	Encuesta Nacional de Salud Materna Infantil
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCNN	Gran Cruzada Nacional por la Nutrición
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFI	Instituciones financieras internacionales
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IMAE	Índice Mensual de la Actividad Económica
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPJUVE	Inversión Pública en Juventudes
IPNA	Inversión Pública en Niñez y Adolescencia
ISR	Impuesto sobre la renta
ITS	Prevención y control de Infecciones de Transmisión Sexual
IVA	Impuesto al valor agregado
Maga	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Marn	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
Micivi	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
Micude	Ministerio de Cultura y Deportes

Mindef	Ministerio de Defensa Nacional
Mineco	Ministerio de Economía
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
Mintrab	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OEA CT	Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PEA	Población económicamente activa
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RIC	Registro de Información Catastral
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Sida	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
Sosep	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SVET	Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
TSE	Tribunal Supremo Electoral
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
VPH	Virus del papiloma humano

1. Introducción

El proceso de aprobación del tercer presupuesto formulado por el gobierno del presidente Alejandro Giammattei, formalmente presentado al Congreso de la República como la iniciativa de ley número de registro 6135, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2023,¹ se caracterizó por anomalías y una actitud excluyente por parte de la alianza oficialista que controló el proceso de dictamen favorable en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) del Congreso,² y luego la aprobación final como el Decreto del Congreso de la República número 54-2022.³ La falta de análisis y discusión técnica de la propuesta presupuestaria se reflejó en varias debilidades técnicas en el presupuesto aprobado para 2023, la más notoria un error grave de subestimación en los ingresos tributarios, la principal fuente de financiamiento del presupuesto.

Una vez más, el presupuesto es aprobado por la alianza oficialista en el Congreso de la República, en un clima generalizado de desgaste político del presidente, del gobierno y de la legislatura, prácticamente carente de legitimidad. Pese a las graves carencias en materias social y económica, agravadas por el impacto de crisis externas como el acelerado crecimiento de los precios asociado a la guerra entre Rusia y Ucrania, la protección social, el gasto dirigido a los sectores más necesitados, y las inversiones públicas en niñez y juventud no son las prioridades del presupuesto aprobado para 2023.

Los datos muestran que las prioridades del presupuesto aprobado para 2023 son el incremento salarial al magisterio nacional, y el aumento de las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades y a los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede). En 2023 grandes cantidades de recursos públicos se destinarán a estas áreas de la gestión pública, que lamentablemente se han constituido en focos de abuso y corrupción, especialmente vulnerables en el año electoral. En el año electoral, ciertos sindicatos de maestros son reconocidos como una fuerza de choque con fines políticos, mientras que los que los estamentos del poder local han tenido un historial largo de anomalías y manejos indebidos de los recursos públicos con fines político partidarios.

Siguiendo la tendencia de los últimos presupuestos, el aprobado para 2023 reitera una visión minimalista a las intervenciones que aliviarían el padecimiento de la gran mayoría poblacional. Pero, a diferencia de la situación fiscal de otras épocas, este gobierno no ha enfrentado escasez de recursos financieros, ya sea por una política de endeudamiento público acelerado iniciado en 2020 con los financiamientos de emergencia para enfrentar el impacto de la pandemia, o la recuperación de la recaudación de impuestos en 2022. La desatención a las necesidades económicas y sociales de la gran mayoría, en años en los que el Gobierno ha tenido a disposición más recursos financieros de los usuales, puede resultar en una muy dolorosa oportunidad perdida.

¹ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5947#gsc.tab=0

² Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/dictamen/6b1bd-dictamen-6135.pdf

³ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13607

En contraste, persisten verdaderos desperdicios de valiosos recursos públicos, como la insistencia del Ministerio de Educación (Mineduc) de continuar con el seguro médico escolar privado, pese a haber demostrado ya ser excluyente, porque no alcanza al alrededor de dos millones de niñas, niños y adolescentes que hoy están fuera de las escuelas. Además, ha demostrado ser oneroso, porque duplica funciones que le corresponden al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), e ineficiente, porque las propias evaluaciones de las autoridades han demostrado una desproporción entre su costo y la calidad y alcances de sus resultados.

El presupuesto aprobado para 2023 en cierta medida es negligente a las demostradas incapacidades para ejecutar las asignaciones de recursos. De manera permisiva y laxa, el decreto aprobado permite a entidades como el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi) o a los Codede, que ejecuten en 2023 los saldos de las cuantiosas ampliaciones que recibieron en 2022, pero que por incapacidad o ineficiencia no ejecutaron. Esto, pese a que ese tipo de traslados de saldos sin ejecutar, está prohibido en la *Ley Orgánica del Presupuesto*.

Plagan el decreto de aprobación del presupuesto para 2023 varias disposiciones antitécnicas, que además de contravenir la *Ley Orgánica del Presupuesto*, algunas incluso pueda que sean inconstitucionales. Esta investigación detalla varios artículos de ese decreto, con los que se abusa del mecanismo de ampliaciones presupuestarias preaprobadas, varias de ellas sin especificar el monto en el que se está aprobado de manera anticipada la ampliación del techo presupuestario, lo cual, a criterio del Icefi, es inconstitucional. El pago a los veteranos militares aprobado en la cuestionable *Ley temporal de desarrollo integral* quedó incluido en el presupuesto aprobado para 2023 como una de estas ampliaciones presupuestaria preaprobadas sin monto, agregando, además, un mecanismo administrativo muy engorroso y altamente vulnerable al abuso y la corrupción, combinando acciones de tres ministerios, sobre los cuales abundan los señalamientos de ineficiencia y malos manejos.

El Icefi profundiza el análisis del presupuesto yendo más allá del análisis de las asignaciones de recursos financieros. Combina ese análisis tradicional con el de las metas físicas, lo más cercano en Guatemala a los resultados del presupuesto. Este esfuerzo técnico revela aspectos muy preocupantes del presupuesto, ya que, aun cuando se prevé el incremento en las asignaciones de dinero, el Gobierno recorta las metas físicas en programas muy importantes. Este es el caso en los programas a cargo del MSPAS contra la mortalidad materno infantil o en contra de la desnutrición crónica, o en los programas a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga). Estos hallazgos respaldan la recomendación de suprimir programas onerosos e ineficaces como el del seguro médico escolar, y reasignar esos recursos a estos programas del MSPAS o del Maga que necesitan con urgencia fortalecimiento, tanto financiero como en sus metas físicas y resultados.

En la sección especial dedicada a la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA), y ahora con una sección para la inversión pública en juventudes (IPJUVE), el Icefi verifica que estas áreas no tienen la prioridad que deberían en el presupuesto para 2023. Mientras las transferencias a las municipalidades y los Codede drenan millardos de quetzales, altamente vulnerables en el año electoral, y sin resultados tangibles, las intervenciones para la IPNA y la IPJUVE permanecerán, en el mejor de los casos, y si no se agudizan los problemas para ejecutar los presupuestos, estancados en el nivel que alcanzaron en 2022. Esto, pese a que el Gobierno no enfrenta una escasez aguda de recursos tributarios ni del crédito público.

El Icefi espera que este documento sea una contribución e insumo técnico para los esfuerzos de la sociedad civil organizada para supervisar y ejercer auditoría social en la ejecución del presupuesto, especialmente en el año electoral. El Instituto aspira que la ciudadanía avance en su conocimiento e información sobre el presupuesto público, y demande a la clase política discutir públicamente durante el proceso electoral los resultados del presupuesto en ejecución, en este caso el de 2023, así como los correctivos que debiesen considerarse en el presupuesto en formulación para 2024, el primer año de gestión del nuevo gobierno.

2. Contextos relevantes del presupuesto para 2023

2.1. Contexto político

Casi completando su tercer año de gestión, el gobierno del presidente Alejandro Giammattei sigue enfrentando desgaste agudo, con niveles muy bajos de legitimidad, credibilidad y apoyo popular. Continúan los escándalos de corrupción, y en diciembre de 2022 es claro que una nueva ola de contagios de COVID-19 golpea a Guatemala, sin atención ni acción por parte de las autoridades. La imagen y la posición internacional del gobierno de Giammattei continúa deteriorándose conforme se incrementan las acciones represivas, autoritarias y antidemocráticas en contra de defensores de los derechos humanos, operadores de justicia que han tenido roles protagónicos en casos de corrupción, de la sociedad civil organizada, de la prensa independiente y de la comunidad internacional. Hoy, Guatemala ocupa espacios en la prensa internacional por las noticias de periodistas independientes y operadores de justicia encarcelados o exiliados.

Ante una actitud general temerosa por parte de la ciudadanía, la alianza en el poder ha avanzado en el control o captura de prácticamente todas las entidades del Estado, destacando en 2022 la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), que hasta entonces había mantenido posiciones independientes. La alianza oficialista continúa siendo mayoritaria en un cada vez más desgastado y desprestigiado Congreso de la República, la cual logró reelegir a la diputada Shirley Rivera como presidenta de ese organismo, y una junta directiva integrada con diputados que enfrentan señalamientos muy graves y procesos penales. Instancias del gobierno de los Estados Unidos de América han emitido sanciones en contra de varios integrantes de esta alianza oficialista en el poder, y varias representaciones de la comunidad internacional acreditada en Guatemala han expresado su rechazo y preocupación por la situación imperante.

La acción más reciente de las autoridades estadounidenses fue la sanción por corrupción anunciada el 9 de diciembre de 2022 por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro, en contra del diputado oficialista Allan Rodríguez, expresidente del Congreso de la República, del diputado de la alianza oficial Estuardo Vargas, y de Luis Alfonso Chang, quien fungió como ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda durante el gobierno del presidente Jimmy Morales. A la fecha, más de 40 guatemaltecos han sido sancionados por las autoridades estadounidenses por actos de corrupción, violación a los derechos humanos o acciones antidemocráticas.

El deterioro de la situación del Congreso de la República es particularmente preocupante por las actuaciones de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM), la principal y más poderosa comisión de trabajo del Congreso, por ser la encargada de dictaminar las iniciativas de ley de interés fiscal, incluyendo el proyecto de

presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo. Desde 2021, pero de manera muy aguda en 2022, la CFPM ha adoptado una postura cerrada y excluyente, negándose a abrir espacios adecuados para la discusión técnica de estas propuestas legislativas, y en numerosos casos, claramente actuando a favor de intereses políticos y sectoriales. Esta situación tan grave se ve reflejada en una pérdida aguda de calidad y sustento técnico en los dictámenes que emite, en muchos casos incluso plagados de errores básicos de forma como faltas de ortografía o la inclusión de tablas con errores aritméticos.

La gravedad de estos deterioros alimenta la preocupación y el temor por las amenazas a las elecciones generales programadas para 2023. De hecho, el contexto político durante el segundo semestre de 2022 lo ha caracterizado el adelanto *de facto* de la contienda electoral, con una actuación cuestionable del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Mientras a algunos precandidatos con posición opositora al régimen actual el TSE ha sancionado con severidad por campaña anticipada, ha demostrado ser excesivamente tolerante y distraído con las y los políticos aliados al oficialismo. Además, como lo expone este trabajo, el presupuesto aprobado para 2023 incluye disposiciones legales y asignaciones financieras que deben considerarse como riesgosamente vulnerables a la malversación o manipulación con fines político partidarios. De hecho, en la última reunión del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural el presidente Giammattei pidió apoyo a los alcaldes para la aprobación del presupuesto para 2023,⁴ ya que las municipalidades y los consejos departamentales de desarrollo eran la principal prioridad de la propuesta, medida que admite la interpretación de que el presupuesto tiene una vocación y prioridad electoral.

El desgaste y la crisis de legitimidad continúan en el sector justicia, en particular el Organismo Judicial (OJ) acumula más de tres años de retraso en la elección de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes de apelaciones. Prevalece la desconfianza hacia el Ministerio Público (MP) dirigido por Consuelo Porras, que además de haber sido sancionada por las autoridades estadounidenses, mantiene vínculos estrechos con organizaciones de extrema derecha y grupos de ex militares, y continúa liderando la persecución penal y el acoso en contra de jueces y fiscales anticorrupción, periodistas independientes y defensores de los derechos humanos.

El contexto político complejo y adverso no es exclusivo de Guatemala. La guerra entre Rusia y Ucrania ha polarizado aún más a la comunidad internacional, y está generando un desvío grave de recursos para financiar la guerra, en vez del desarrollo. En Centroamérica, en Nicaragua se consolida la dictadura de Daniel Ortega, mientras que en El Salvador, el régimen de Nayib Bukele continúa demostrando acciones antidemocráticas y autoritarias, perfilándose como una segunda dictadura en la región. En Honduras, el gobierno de la presidenta Xiomara Castro se esfuerza por superar las divisiones internas de la alianza oficialista que lo llevó al poder, planteando desafíos considerables para 2023. Guatemala deposita todas sus esperanzas en el proceso electoral de 2023 de cambiar la ruta actual de deterioro antidemocrático y de las condiciones de vida de las grandes mayorías, pero cada vez se torna más claro que, sin un apoyo internacional más decidido y explícito, el riesgo de continuidad del régimen actual, o incluso, la posibilidad de ser reemplazado por un régimen autoritario y significativamente controlado por el crimen organizado, es un peligro muy real. Ante este escenario internacional deprimido, se reitera el hecho de que la esperanza de un cambio para mejorar en Guatemala continúa residiendo en la ciudadanía guatemalteca, ojalá, con posibilidades de expresarse democráticamente en el proceso electoral de 2023.

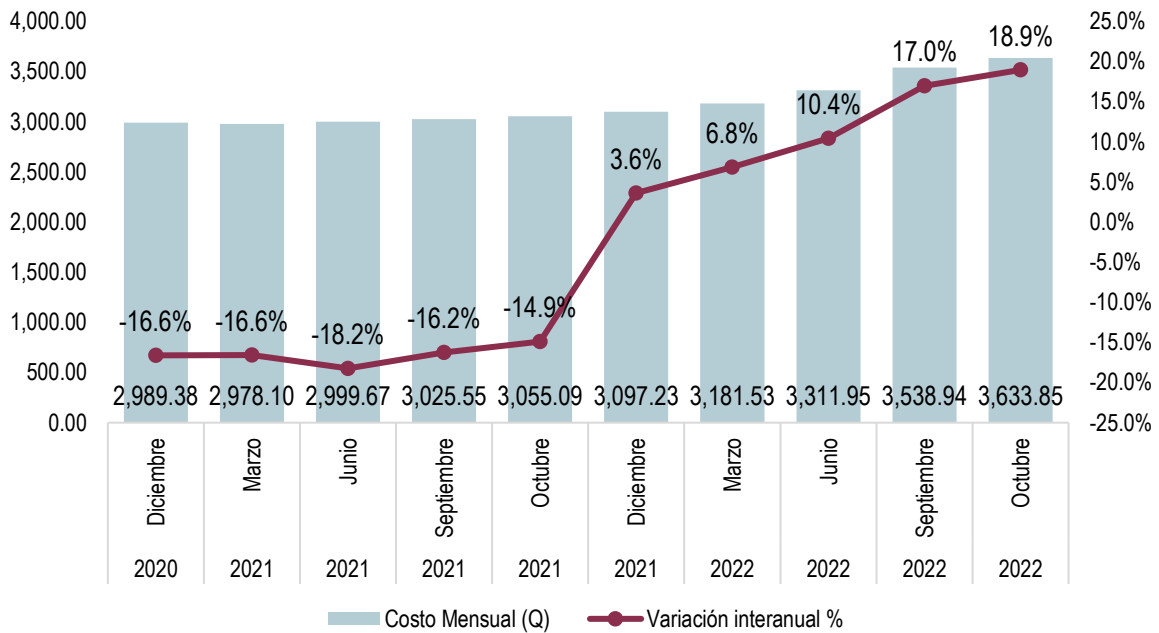
⁴ Véase, por ejemplo, la nota periodística en <https://epicentro.gt/giammattei-pide-apoyo-a-los-alcaldes-para-que-el-congreso-aruebe-el-presupuesto-2023/>

2.2. Contexto social

2.2.1. Desigualdad y pobreza

Las condiciones socioeconómicas de Guatemala se han visto afectadas por situaciones exógenas diversas, con impactos severos en la economía. Después de atravesar la pandemia del COVID-19 en 2020 y 2021, en 2022 continúan registrándose olas de contagios, afectando a miles de personas. Además de la crisis sanitaria aún latente, los daños económicos que dejó la pandemia en 2020, especialmente para la economía informal, aún no se reparan y la inestabilidad en los ingresos de las familias que subsisten en los umbrales de la pobreza es cada vez más difícil de superar. Aunado a estas condiciones, en 2022 se registró un grave efecto inflacionario que ha repercutido en la canasta básica alimentaria, que según el Instituto Nacional de Estadística (INE), pasó de un valor de Q2,989.38 en diciembre de 2020, a Q3,097.23 en diciembre de 2021 (3.6% de incremento), pero durante 2022 se ha incrementado casi de forma exponencial, pasando a Q3,633.85 en octubre (18.9% de incremento).

Gráfica 1. Precios y tasa de variación de la canasta básica alimentaria, meses seleccionados. Quetzales y porcentajes.

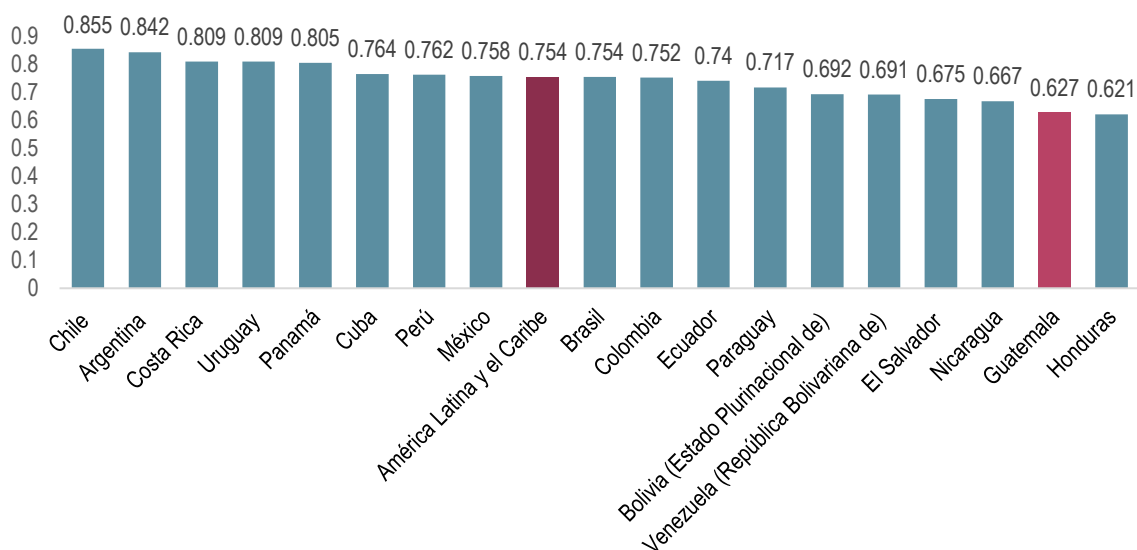


Fuente: Icefi/Save the Children, con datos obtenidos del INE.

En cuanto a las condiciones de desigualdad, las últimas cifras que presentó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Reporte de Desarrollo Humano 2021/2022*, indican que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para Guatemala se ubicó en 2021 en 0.627, mientras que el promedio de América Latina y el

Caribe fue 0.754, es decir, Guatemala permanece en las últimas posiciones de la región. Este IDH considera como elementos necesarios para proveer las condiciones mínimas de desarrollo humano la esperanza de vida, el nivel de escolaridad y la capacidad productiva medida por el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*. Guatemala presenta grandes rezagos en estas variables, las que incluso se agravaron con la crisis sanitaria del 2020 y sus impactos en el sistema educativo y en la economía familiar.

Gráfica 2. Índice de desarrollo humano de países de América Latina y el Caribe. PNUD 2021.



Fuente: Icefi, con datos obtenidos del PNUD. Disponible en línea en https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf

2.2.2. Educación

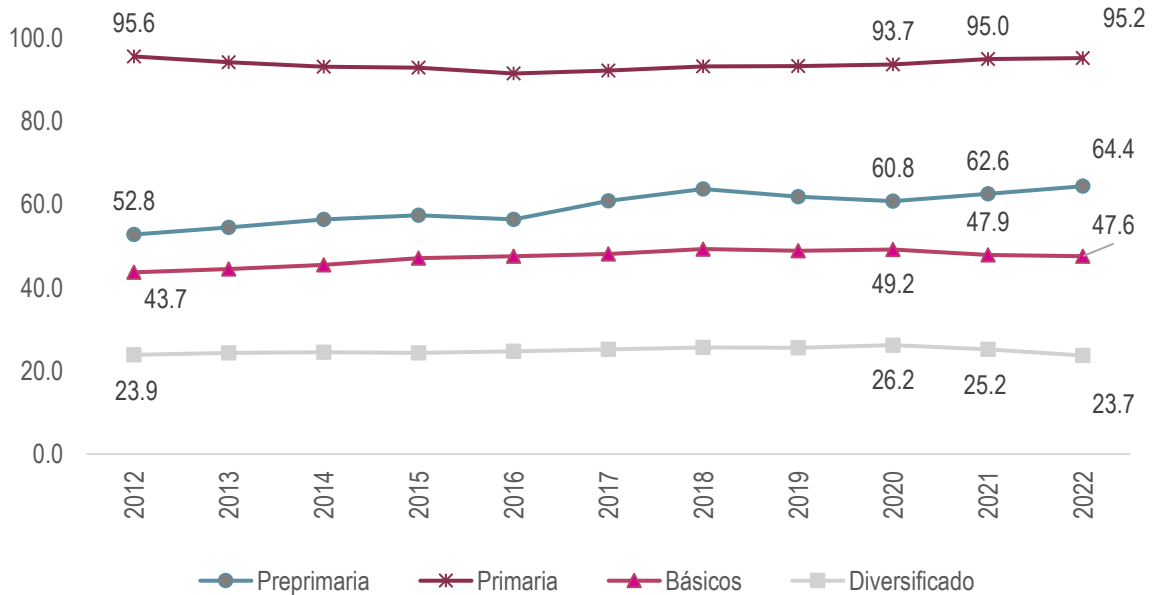
Los indicadores de educación en 2022 muestran impactos negativos en algunos de los niveles educativos, después de atravesar un cambio en las modalidades de enseñanza a partir de las medidas de distanciamiento social que obligó adoptar la pandemia del COVID-19. Los efectos más favorables se dieron en las matrículas netas de primaria, pasando de 93.7% en 2020 a 95.2% en 2022,⁵ mientras que en la preprimaria se incrementó la matrícula estudiantil de 60.8% en 2020 a 64.4% en 2022. Muchos estudiantes del sector privado de educación se trasladaron al sector público, reflejando el impacto en los ingresos familiares, golpeado por el *gasto de bolsillo* en educación. Sin embargo, la oferta de servicios públicos de educación no se incrementó, por lo menos no significativamente respecto a los niveles previos a la pandemia, por lo que, pese a estos incrementos en la matrícula, el Gobierno no contó con la capacidad para atender adecuadamente a los miles de estudiantes que

⁵ Cifras preliminares al mes de mayo de 2022.

están regresando a las modalidades presenciales y, mucho menos, proveyó los insumos básicos para atender no sólo el contenido académico, sino también para aplicar las medidas de prevención sanitarias.

Los impactos negativos de las modalidades híbridas en los últimos 3 años se pueden observar en el nivel medio de educación. Dentro del nivel de educación básica, la matrícula neta pasó de 49.2% en 2020 a 47.9% en 2021, y en 2022 bajó a 47.6%, mientras que la matrícula neta del nivel diversificado pasó de 26.2% en 2020 a 25.2% en 2021, y en 2022 se redujo a 23.7%. En ambos niveles educativos, es notoria la alta deserción escolar, un agravante, puesto que son los que presentan las tasas de matriculación más bajas del sistema educativo guatemalteco.

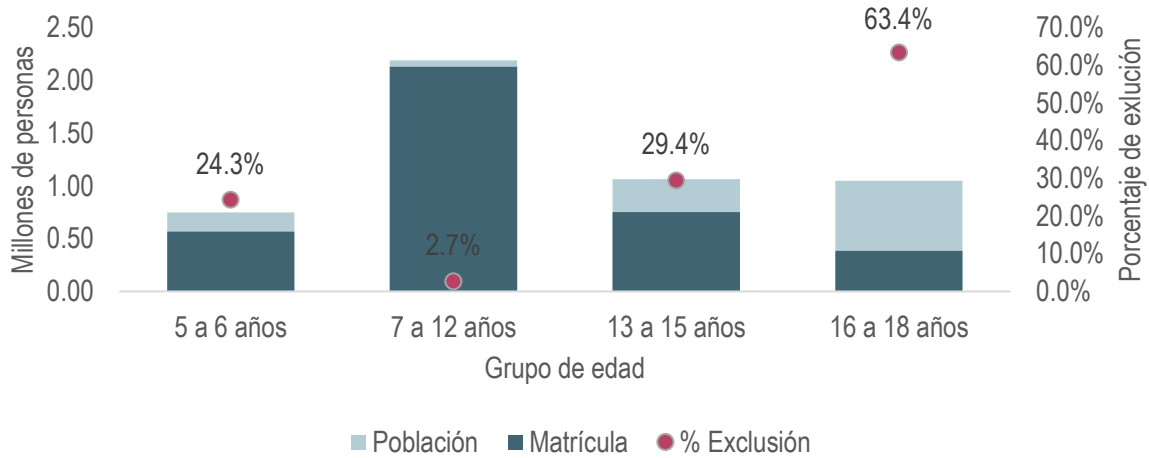
Gráfica 3. Tasa de matriculación neta por niveles de educación 2012 - 2022



Nota: Los datos para 2022 están actualizados a mayo.
Fuente: Icefi/Save the Children, con datos obtenidos Mineduc.

Al analizar la matrícula total en 2022 con respecto a las proyecciones demográficas, se estimó la población estudiantil por edad, para cada nivel educativo. Estos cálculos revelan que aproximadamente 1.2 millones de niñas, niños y adolescentes (NNA) entre los 5 y los 18 años se encuentran fuera del sistema educativo, es decir, alrededor de 1 de cada 4 NNA no asiste a algún centro educativo. La gráfica 4 muestra que la población más excluida del sistema educativo son los adolescentes entre 16 a 18 años, de los cuales el 63.4% no tiene acceso a ningún sector de educativo, mientras que en los adolescentes entre los 13 a 15 años, el porcentaje es de 29.4%. Estas cifras demuestran que el Estado Guatemalteco está incumpliendo su obligación constitucional de garantizar el derecho a la educación, no sólo para acceso los mercados laborales, sino también a los niveles de educación superior, dejando una enorme brecha de exclusión y retrasos en el desarrollo humano para estas generaciones.

Gráfica 4. Población entre los 5 a 18 años excluida del sistema educativo

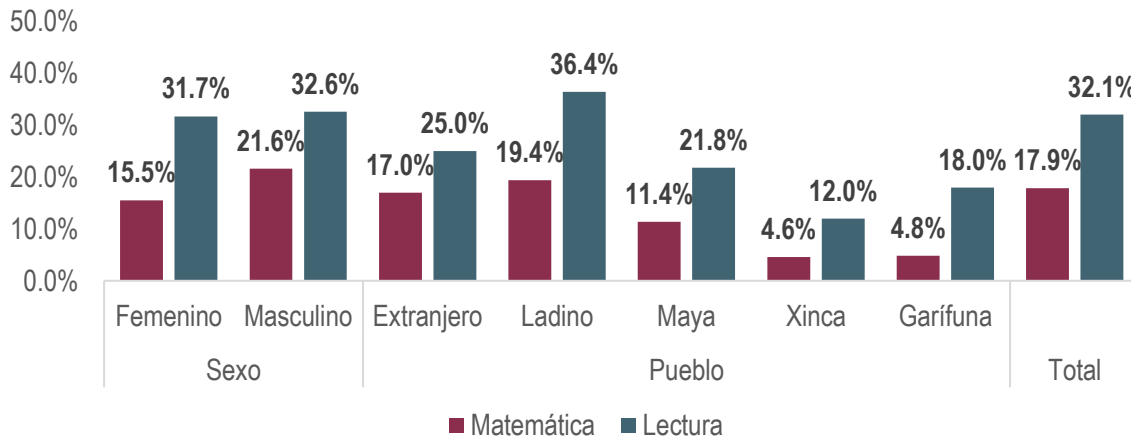


*: Datos actualizados a mayo de 2022.

Fuente: Icefi/Save the Children, con datos obtenidos Mineduc.

En cuanto a la calidad educativa, los últimos resultados publicados de evaluación a graduandos son de 2021. Las pruebas fueron voluntarias y realizadas de manera híbrida (tanto virtual como presencial), con una participación del 16.9% de los graduandos. Dentro de los principales resultados destaca que solamente el 17.9% de graduandos superó la prueba de matemática y el 32.1% superó la de lectura. Estos resultados confirman el grave déficit en la calidad educativa, en el ciclo escolar con la menor tasa de matriculación. En 2022, las autoridades realizaron las pruebas de forma obligatoria, pero aún no se han publicado los resultados.

Gráfica 5. Graduandos que en 2021 lograron superar la evaluación de matemática y lectura



Fuente: Icefi/Save the Children, con datos obtenidos Mineduc, en:

https://www.mineduc.gov.gt/digeduca/documents/resultados/2021/Infografia_GRAD2021.pdf

2.2.3. Salud

En 2022 continuó con trayectoria de la crisis sanitaria por el COVID-19, tanto en contagios como en medidas de prevención y mitigación de la pandemia. Desde 2020 hasta el 13 de diciembre de 2022 se han contabilizado un total de 1.2 millones de casos con resultado positivo de COVID-19, de los cuales se lamentan casi 20 mil personas fallecidas. La situación de la pandemia se agravó en 2021, cuando el número de casos se incrementó en 261.0% respecto a 2020. Los datos al 13 de diciembre de 2022 muestran un incremento de 11.4% respecto a 2021, sin tomar en cuenta el impacto completo de la última ola de contagios que está registrándose en diciembre de 2022, pero incluyendo las dos previas registradas en el año.

Tabla 1. Casos confirmados de COVID-19, según tipo de toma de dato 2020 a 2022

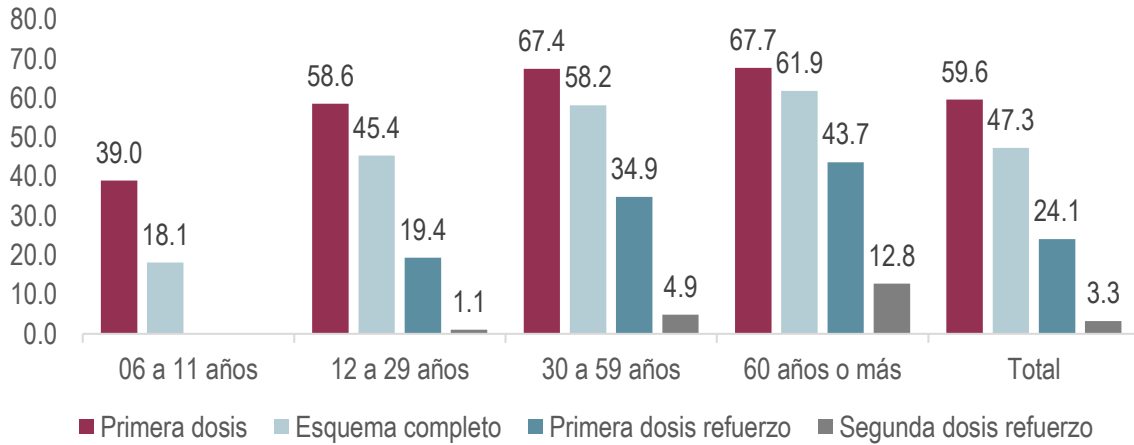
Año/Trimestre	Casos por fecha de inicio de síntomas	Casos por fecha de emisión de resultados	Casos por fecha de toma de muestra
2020	89,362	136,363	147,253
Trim.1	90	52	53
Trim.2	22,066	20,130	31,845
Trim.3	40,139	71,623	69,734
Trim.4	27,067	44,558	45,621
2021	295,047	492,223	496,717
Trim.1	34,232	58,476	59,893
Trim.2	68,733	101,602	111,800
Trim.3	176,715	266,814	295,036
Trim.4	15,367	65,331	29,988
2022	292,479	548,502	533,117
Trim.1	120,511	201,291	225,938
Trim.2	52,533	85,444	89,794
Trim.3	107,764	209,843	192,895
Trim.4	11,671	51,924	24,490
Fecha desconocida	500,200	0	1
Total acumulado	1,177,088	1,177,088	1,177,088

* Trimestre 4 de 2022 al 13 de diciembre.

Fuente: Icefi/Save the Children, con datos obtenidos del MSPAS, en: <https://tablerocovid.mspas.gob.gt/tablerocovid/>

Desde 2021 el Gobierno inició la vacunación de la población adulta, y en 2022 iniciaron los esquemas de vacunación para la niñez y adolescencia. Sin embargo, al 13 de diciembre de 2022 sólo el 59.6% de la población había logrado obtener su primera dosis, mientras que el 47.3% de la población contaba con esquema completo de vacunación, es decir menos de la mitad de la población. Sólo el 18.1% de la niñez entre 6 a 11 años contaba con esquema completo de vacunación, siendo el grupo etario con menor cobertura. Lamentablemente, las condiciones de adquisición de más vacunas y la cobertura de los servicios de salud pública para administrarla, son sumamente insuficientes, ineficaces e ineficientes, a tal punto que no garantizan más dosis ni extensión de las campañas de concientización a favor de la vacunación.

Gráfica 6. Porcentaje de la población que ha sido vacunada contra COVID-19, por rangos etarios



Fuente: Icefi/Save the Children, con datos obtenidos del MSPAS, en: <https://tablerocovid.mspas.gob.gt/tablerocovid/>, al 13 de diciembre de 2022.

2.2.4. Desnutrición crónica infantil

La guerra entre Rusia y Ucrania ha desestabilizado la economía global, con efectos sobre el flujo de las exportaciones. Gran parte de los flujos comerciales de fertilizantes y granos básicos como la harina se han visto afectados, generando encarecimiento por la reducción en su oferta. Millones de personas se han visto afectadas y se encuentran en un alto riesgo de inseguridad alimentaria, principalmente la niñez. Algunas de las proyecciones de las Fases de Clasificación de Inseguridad Alimentaria muestran que, para Guatemala, entre octubre de 2022 y febrero de 2023, aproximadamente 3.2 millones de personas se encontrarán en riesgo de inseguridad alimentaria. Al realizar la estimación con relación a las proyecciones demográficas de población que presentó el INE-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), se tiene que al menos 37.4% de la población en riesgo de inseguridad alimentaria, alrededor de 1.2 millones de personas, serían niñas, niños y adolescentes. Ante esta situación, el Gobierno debería implementar medidas urgentes para contener una crisis de inseguridad alimentaria en los próximos meses, evitando a toda costa que más niñas y niños caigan en riesgo de padecer desnutrición crónica y aguda en sus primeros años de vida.

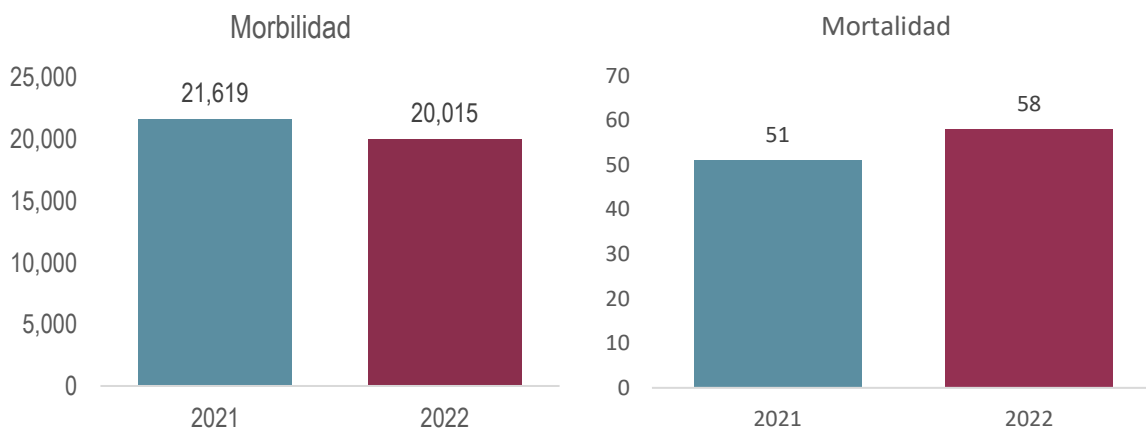
Tabla 2. Cantidad de personas en altos niveles de inseguridad alimentaria (fase 3 o más), entre octubre 2022 y febrero de 2023, por ciclo de vida, según sexo y como estructura porcentual

Ciclo de vida	Población			Estructura		
	Sexo		Total	Sexo		Total
	Femenino	Masculino		Femenino	Masculino	
Primera Infancia (0 a 6 años)	234,738	245,170	479,908	7.2%	7.6%	14.8%
Niñez (7 a 12 años)	199,251	207,538	406,789	6.2%	6.4%	12.6%
Adolescencia (13 a 17 años)	159,783	165,548	325,332	4.9%	5.1%	10.0%
NNA (0 a 17 años)	593,772	618,257	1,212,029	18.3%	19.1%	37.4%
Juventud (18 a 29 años)	370,217	372,869	743,086	11.4%	11.5%	22.9%
Adultez (30 a 59 años)	538,828	485,216	1,024,045	16.6%	15.0%	31.6%
Persona mayor (60 años o más)	142,901	117,302	260,202	4.4%	3.6%	8.0%
Total	1,645,718	1,593,644	3,239,362	50.8%	49.2%	100.0%

Fuente: Icefi/Save the Children, con base en datos de Integrated Food Security Phase Classification y proyecciones de población 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Las cifras a noviembre (semana epidemiológica 47) de la situación de la desnutrición aguda en la población infantil menor a 5 años, demuestran que, si bien los casos de morbilidad se redujeron, pasando de 21,619 casos en 2021 a 20,015 casos en 2022, las muertes por causas relacionadas con el hambre se incrementaron, pasando de 51 menores de 5 años fallecidos en 2021 a 58 menores en 2022. Los datos representan una vergüenza para las autoridades, y es una triste realidad que esta sea una responsabilidad incumplida, por el hecho que un niño fallezca por efectos del hambre, es decir, por no tener acceso a alimentos para asegurar una dieta mínima para sus necesidades calóricas.

Gráfica 7. Morbilidad y mortalidad por desnutrición aguda en menores de 5 años, casos acumulados a la semana epidemiológica 47 (noviembre) de 2022.

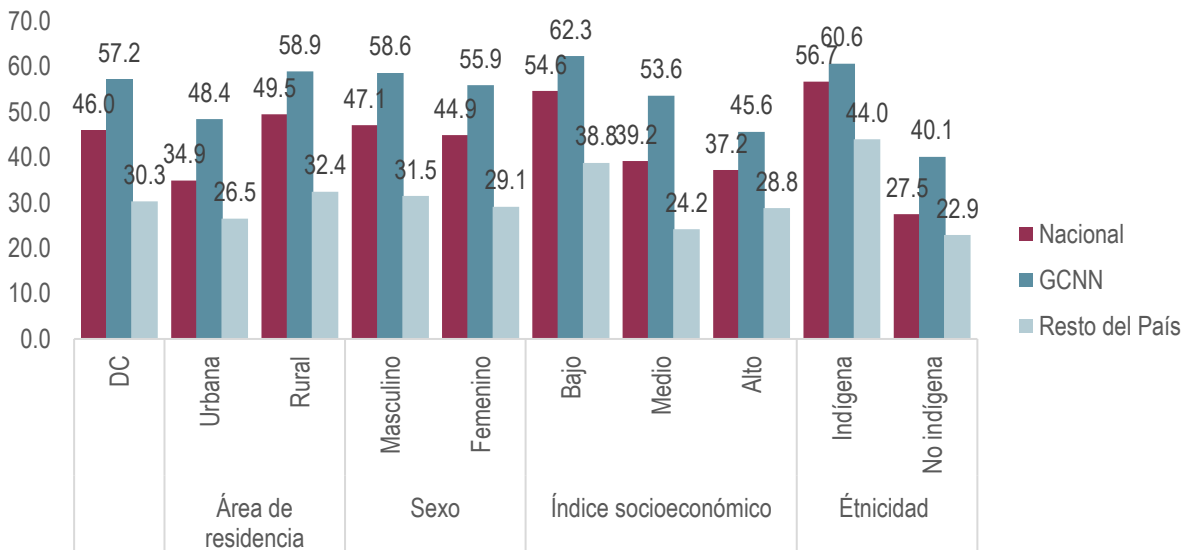


Fuente: Icefi/Save the Children, con base en datos de SIINSAN, en <https://portal.siinsan.gob.gt/desnutricion-aguda/>, datos a la SE 47

El gobierno del presidente Alejandro Giammattei presentó a inicios de su gestión la *Gran Cruzada Nacional por la Nutrición* (GCNN), como el instrumento de estrategia vigente para atender todas las acciones de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), y cuyos esfuerzos buscan alcanzar metas de reducción de indicadores como las tasas de desnutrición crónica. Los datos de la línea de base para medir los avances en temas de SAN se actualizaron por última vez en la *Encuesta Nacional de Salud Materna Infantil* (Ensmi) de 2014/2015. Durante el 2022 se presentaron datos de actualización de la línea base para la GCNN, que muestran que la tasa de desnutrición crónica infantil (DCI) en menores de 5 años es de 46.0 por cada 100 menores, sin embargo, en los 114 municipios priorizados por la GCNN la tasa se incrementa a 57.2 por cada 100 menores. Además, las cifras reflejan que las tasas empeoran en la población que reside en el área rural, con índice socioeconómico bajo y si su etnicidad es indígena, alcanzando tasas superiores a los 60 por cada 100 menores.

La situación que evidencian estas cifras es que la DCI, lejos de reducirse en los últimos años, ha empeorado y está afectando a miles de niñas y niños que no tienen acceso a una SAN mínima que les permita su desarrollo físico y mental. La vulneración de su derecho a la alimentación también traerá efectos adversos en otros ámbitos como su salud y educación, corriendo riesgos de mayor probabilidad de mortalidad en sus primeros años de vida, y mayores problemas en su capacidad de atención y desarrollo cognitivo al momento de acceder a los sistemas educativos. La estrategia de la GCNN promete reducir 7 puntos porcentuales de la tasa de DCI, sin embargo, en los municipios donde se priorizan las intervenciones y donde las tasas son mayores, aun alcanzando esa meta, las tasas seguirán siendo superiores al promedio nacional. Se necesitan realizar mayores esfuerzos financieros y técnicos para solucionar una problemática que debería ser una prioridad nacional.

Gráfica 8. Tasa de desnutrición crónica en niñez menor a 59 meses, según línea de base para la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición 2021/2022



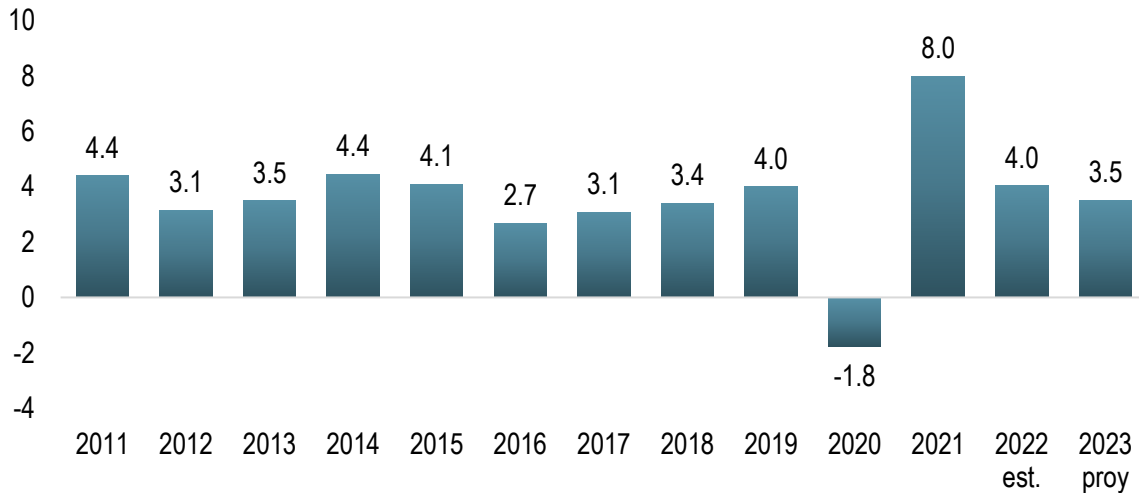
Fuente: Icefi/Save the Children, Línea base de la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición (2021/2022).

2.3. Contexto económico

La economía de Guatemala registró una tasa de crecimiento inusual de 8.0% en 2021, consecuencia de la reapertura de la mayor parte de actividades productivas y del rebote económico posterior a la crisis del impacto de la pandemia del COVID-19, que incluyó incremento significativo del gasto público en los países desarrollados, el cual impulsó un crecimiento inusitado de las importaciones de esos países para tratar de recuperar inventarios, especialmente de bienes transables o *commodities*, reflejado en un impacto positivo en las exportaciones guatemaltecas. Luego de ese resultado inusual, el Banco de Guatemala (Banguat) proyecta que al cierre de 2022 el crecimiento de la economía guatemalteca estaría retornando a un nivel relativamente normal 4.0%, incluyendo los efectos perniciosos del incremento de precios internacionales que produce la guerra entre Rusia y Ucrania, y el alza de las tasas de interés de algunos de los países desarrollados, para tratar de compensar la inflación.

La previsión del Banguat para el crecimiento económico del Guatemala en 2023 es un rango entre 2.5% y 4.5%, consistente con el crecimiento potencial estimado por el FMI (2022) y con las estimaciones recientes de las instituciones financieras internacionales (IFI): 3.9% (3.5% para 2023) por el Banco Mundial (BM, 2022), 4.0% por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2022), y 4.0% (3.6% para 2023) por el FMI. Estas proyecciones confirman con claridad que la abultada tasa de crecimiento de 2021 fue una situación coyuntural y extraordinaria, resultado de un efecto aritmético, y no de un cambio en las fuerzas productivas del aparato económico nacional, como lo sugerían las publicaciones del gobierno.

Gráfica 9. Guatemala: tasa de crecimiento económico, 2011-2023



Fuente: Icefi con base a datos del Banguat

El crecimiento económico de Guatemala sigue siendo fuertemente impulsado por el consumo, especialmente de origen importado, que se alimenta del incremento de las remesas familiares, que al 24 de noviembre de 2022 continúa reportando una tasa de crecimiento interanual excepcional de 18.8%. Además, el incremento en los precios internacionales, especialmente de los combustibles y algunos *commodities*, han impulsado un

crecimiento extraordinario en las importaciones, de 29.5% a septiembre de 2022, el cual se espera se reduzca al cierre de 2022 a 15.5%. En forma complementaria, el Banguat reporta que al 31 de octubre de 2022 el Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE) reporta un crecimiento interanual de la serie original de 4.1%, empujado principalmente por la dinámica de: las actividades de alojamiento y servicio de comidas (11.3%), con una importante recuperación luego de la caída producida por la pandemia en 2020; las actividades financieras y de seguros (8.2%), que se ha reflejado en un crecimiento interanual del nivel de créditos reportado por la Superintendencia de Bancos en torno al 16.7% (sep. 2022); las actividades de suministro de electricidad, agua y saneamiento en 8.1%; transporte y almacenamiento en 6.0%, entre otras.

El nivel del crecimiento económico de Guatemala preocupa a las autoridades debido a algunos riesgos internacionales, cada vez menos asociados a la pandemia, pero más a las crisis internacionales vigentes, especialmente las de la guerra en Ucrania y las derivadas de los esfuerzos por reprimir el crecimiento inflacionario en los países desarrollados, que los ha llevado, especialmente en Estados Unidos de América (EEUU), a elevar en varias oportunidades su tasa de interés líder. La Encuesta de Expectativas Económicas realizada por el Banguat en noviembre de 2022, estima que la trayectoria de crecimiento, a pesar de los riesgos internacionales, aún se mantiene estable en torno al 3.6%, tanto para 2022 como para 2023.

A diciembre 2022, el crecimiento de los precios en Guatemala se ubica por encima de la meta prevista por las autoridades monetarias a inicios de 2022. Esta situación se explica por factores fuera de su control, dado a que el incremento observado se debe primariamente a componentes importados. De esa forma, la tasa de inflación acumulada al 30 de noviembre de 2022 era de 9.0%, se ubica por encima de la meta establecida por las autoridades monetarias de 4.0% con un rango un punto porcentual de variación. Esta situación ha motivado a la Junta Monetaria a elevar la tasa de interés líder, como un esfuerzo por elevar las tasas de interés locales, con la esperanza de abatir el comportamiento inflacionario, a costa de una disminución del nivel de dinero en la economía.

Además, hasta septiembre de 2022 el Banguat aplicó una política de acumulación de reservas internacionales, con un incremento interanual a ese mes en la disponibilidad de Reservas Monetarias Internacionales de USD600.3 millones (3.0%). Sin embargo, esta política cambió en los últimos meses, y al 30 de noviembre de 2022 la variación interanual en la disponibilidad de las reservas era una caída de USD303.0 millones (-1.5%). Por otro lado, el comportamiento estacional en la demanda de divisas ha producido depreciación del tipo de cambio nominal, la cual en octubre y noviembre se situó en variaciones interanuales en torno al 2.5%, que para muchos agentes económicos resulta impropio, atendiendo a la política de acumulación de divisas que el Banguat aplicó en los primeros nueve meses de 2022.

A pesar de la desaceleración económica internacional, y de los intentos de los países desarrollados por controlar la inflación, el Banguat continúa esperando que las exportaciones reporten un potente crecimiento del 13.0% en 2022, tasa que se moderaría en 2023 con 6.0%. Sin embargo, estas expectativas optimistas deben moderarse a tenor de lo que muestran varios y diversos índices económicos internacionales. Por ejemplo, según la última versión disponible del *World Economic Forum*, Guatemala descendió en los últimos años hasta ubicarse en 2019 en la posición 98 de 141 países, denotando debilidad en muchos factores estructurales que son de importancia para la atracción de inversiones y la competitividad internacional, dentro de los que destaca la seguridad, la infraestructura, el funcionamiento del aparato público y la capacitación a las personas.

En otros índices Guatemala también reportó comportamientos poco dinámicos y que manifiestan serios problemas en determinadas áreas económicas y sociales, entre ellos: en el Índice de Democracia publicado por *The Economist* en 2021, Guatemala se ubica en la posición 99 de 167 países, siendo considerado como un régimen político híbrido con fuertes deficiencias en la cultura política, el funcionamiento del Gobierno y la participación política; en el Índice de Percepción de la Corrupción que publica *Transparency International*, Guatemala se ubica en la posición 150 de 180 países en 2021, dentro del cuartil inferior que denota los países más corruptos del mundo; se posiciona 106 de 125 países en el Índice de Atracción de Capital de Riesgo e Inversión Privada que publica *The Business School* de la Universidad de Navarra, registrando en 2021 muchos contratiempos en la calidad del Gobierno Corporativo, la protección a los derechos de propiedad, la calidad de la defensa legal, y la corrupción; en la posición 75 de 178 países en el Índice de Libertad Económica producido por *The Heritage Foundation*, evidenciando serias limitaciones en temas como la efectividad judicial y la integridad del Gobierno para 2021, entre otros. Finalmente, y muy relacionado con la capacidad de exportación, Guatemala se ubicó en la posición 78 de 127 países en el Índice de Complejidad Económica, producido por *The Observatory of Economic Complexity*, lo que denota que, en esencia, tiene muchas limitaciones en los productos que vende en el mercado internacional, como consecuencia de los bajos niveles de conocimiento incorporado en su fabricación.

En materia de empleo, el número de afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad (IGSS), creció 7.6% en 2021, luego de reportar una disminución del 4.5% en 2020. Respecto a 2019, el número de personas en la fuerza laboral formal creció apenas 2.8%, y representa escasamente el 18.7% de la Población Económica Activa (PEA), lo que alimenta los fuertes contingentes migratorios que abandonan Guatemala buscando un mejor futuro en EEUU y Europa, o que las personas se dediquen a actividades informales, las cuales, conforme datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), integran el sector informal equivalente a cerca del 80.0% de la PEA en los últimos años.

2.4. Contexto fiscal

Como el Icefi lo expuso a detalle en su nota de coyuntura número 3-2022, *Guatemala: análisis de la ejecución presupuestaria al primer semestre de 2022*,⁶ un factor determinante del contexto fiscal en el que se formuló, discutió y aprobó el presupuesto para 2023 son las cuantiosas ampliaciones presupuestarias aprobadas y aplicadas al presupuesto de 2022. El techo presupuestario global⁷ al inicio del ejercicio fiscal 2022 era Q106.2 millardos, pero al 20 de diciembre de 2022 se han operado ampliaciones por Q6.7 millardos, con lo cual el techo vigente es de Q112.9 millardos. De estas ampliaciones, Q6.2 millardos corresponden a 9 decretos aprobados por el Congreso de la República en 2022,⁸ mientras que los Q0.5 millardos restantes corresponden a ampliaciones

⁶ Disponible en línea en <https://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-al-primer-semester-de-2022>

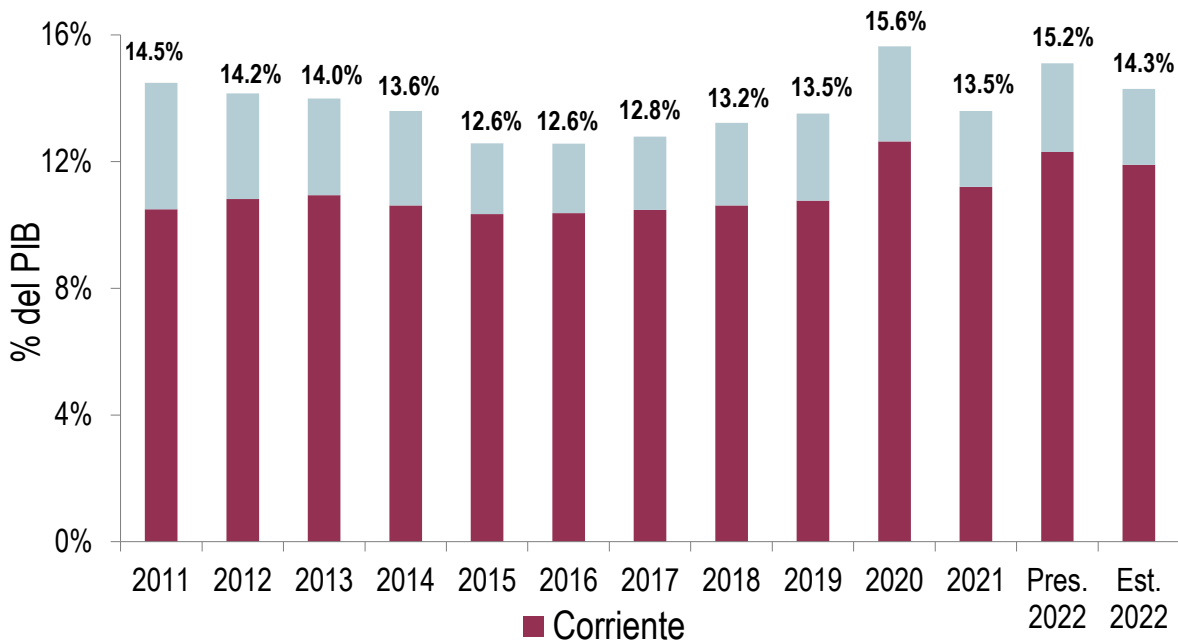
⁷ El techo presupuestario global de egresos incluye las amortizaciones de la deuda pública, en tanto que el gasto total desde la perspectiva financiera excluye esas amortizaciones. Véase el anexo.

⁸ Al 20 de diciembre de 2022 el Ministerio de Energía y Minas aún no había operado la ampliación por Q100.0 millones aprobada en el Decreto del Congreso de la República número 55-2022, *Reforma a la ley de apoyo social temporal a los consumidores de gas propano, decreto número 45-2022 del Congreso de la República de Guatemala*. Una vez se opere esta ampliación, el monto total de las ampliaciones aprobadas por el Congreso de la República en 2022 será de Q6.3 millardos,

presupuestarias preaprobadas en 2021 por el Congreso de la República, cuando se aprobó el Decreto número 16-2021, el presupuesto de 2022. Como se verá más adelante, el uso, y posible abuso de estas ampliaciones presupuestarias preaprobadas por el Congreso de la República son un motivo de preocupación creciente, ya que su uso está ampliándose sin justificación, y, en el presupuesto aprobado para 2023, incluyen anomalías graves y posibles inconstitucionalidades.

Incluyendo el efecto significativo de estas ampliaciones presupuestarias, el gasto total en el presupuesto vigente al 20 de diciembre de 2022 es de 15.2% del PIB, del cual el Icefi estima que se ejecutará el 94.0%, por lo que el gasto efectivamente ejecutado será de 14.3% del PIB. Este gasto supera al ejecutado en prácticamente todos los años del período 2011-2022, resultado de las ampliaciones presupuestarias ya referidas, equivalentes a 0.9% del PIB. El gasto ejecutado en 2020 continúa siendo el más alto de ese período, con 15.6% del PIB, seguido por el de 2011 con 14.5% del PIB, y luego el estimado para 2022, muy por arriba del promedio para el período de 13.7% del PIB

Gráfica 10. Gasto público del Gobierno Central 2011 - 2022 como porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2022, el presupuesto es el vigente al 20 de diciembre, mientras que la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi.

posiblemente el monto de las ampliaciones preaprobadas en 2021 será de alrededor de Q0.5 millardos, el total de las ampliaciones será de Q6.8 millardos, y el techo presupuestario vigente al cierre del ejercicio fiscal de Q113.0 millardos.

El Icefi estima que al cierre de 2022 el gasto corriente representará el 83.3% del total, mientras que el gasto de capital representará el 16.7% restante, con mayor peso del gasto corriente si se le compara con la estructura promedio observada durante el período 2011-2022, con el 75.3% de gasto corriente y el 19.1% de gasto de capital. El principal rubro de los gastos corrientes al cierre de 2022 continuará siendo el de las remuneraciones con 34.9% del total, seguido de las transferencias corrientes con 25.4%, la adquisición de bienes y servicios con 19.0%, el pago de intereses y comisiones de la deuda pública con 14.3% y las prestaciones a la seguridad social con el 6.1%. En conjunto, estos rubros representan el 99.7% de los gastos corrientes.

Las transferencias representarán el 76.2% de los gastos de capital, y destacan las transferencias a las municipalidades y los Codede para la inversión pública en infraestructura a nivel local, seguidas por la inversión real directa realizada por las entidades de la administración central con el 23.7% del total, principalmente las asignaciones al y por la inversión financiera con el 0.1%, notablemente menor a la presupuestada, que estaba vinculada con los programas de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia, que ya no se ejecutaron. Estos datos muestran que, en 2022, pese a las voluminosas ampliaciones presupuestarias, la estructura del gasto permanece relativamente invariante.

El presupuesto vigente de ingresos tributarios para 2022 genera una distorsión significativa, por estar severamente subestimado. El Icefi ha advertido y explicado desde septiembre de 2021,⁹ que la proyección de ingresos incluida en el presupuesto aprobado para 2022 está plagada de errores técnicos, que permitan anticipar con suficiente sustento técnico que la recaudación efectiva se situaría muy por arriba de esta previsión presupuestaria y meta de recaudación. Como se verá más adelante, este error de cálculo tan grande se propagó al presupuesto aprobado para 2023, toda vez las autoridades no lo formularon tomando como base una estimación de cierre corregida y apegada a la realidad, sino que insistieron en tomar el presupuesto de 2022 como base para proyectar 2023.

⁹ El Icefi publicó estas advertencias en los siguientes comunicados de prensa:

<https://www.icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-aboga-por-discusion-abierta-transparente-e-inclusiva-y-plantea-5>, publicado el 7 de septiembre de 2021

<https://www.icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-traslado-la-comision-de-finanzas-publicas-y-moneda-del-congreso-un>, publicado el 15 de octubre de 2021

<https://www.icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-exhorta-al-pleno-del-congreso-eliminar-las-anomalias-introducidas-en>, publicado el 16 de noviembre de 2021

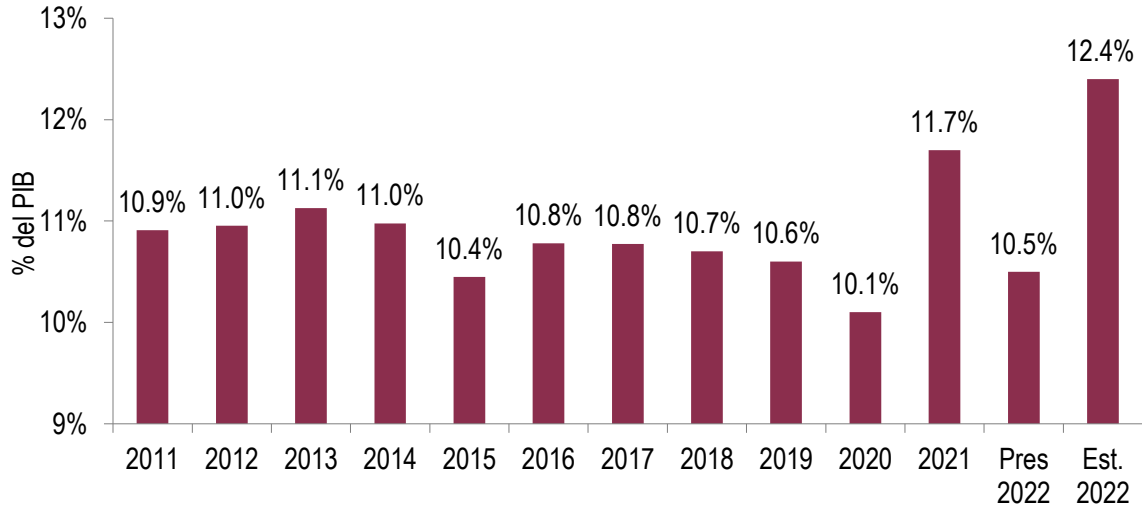
Además, examinó con detalle las deficiencias técnicas de la proyección de ingresos tributarios en el capítulo 3 (página 37) del documento para el diálogo fiscal titulado *Guatemala: Elementos de análisis y propuesta para fortalecer el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022*, publicado en noviembre de 2021.

Disponible en línea en <https://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-elementos-de-analisis-y-propuesta-para-fortalecer-el-proyecto-de-1>

Finalmente, en el capítulo 2 (página 8) de su nota de coyuntura número 3-2022, *Guatemala: análisis de la ejecución presupuestaria al primer semestre de 2022*, publicada en octubre de 2022, el Icefi expuso que lo advertido estaba efectivamente reflejándose en la realidad de la ejecución del presupuesto de ingresos. Disponible en línea en

<https://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-al-primer-semestre-de-2022>

Gráfica 11. Carga Tributaria del Gobierno Central 2011-2021



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

Con base a la recaudación observada al 30 de noviembre de 2022, el Icefi estima que la carga tributaria cerrará el año en 12.4%, resultado de varios factores, destacando como los más importantes el impacto de la inflación, depreciación del tipo de cambio entre el quetzal y el dólar estadounidense, y algunas medidas emprendidas por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), como la generalización del uso obligatorio de la factura electrónica.

La tabla 3 muestra cuán errónea es la meta de recaudación contenida en el presupuesto vigente de 2022. Por un lado, la meta de recaudación y previsión presupuestaria para 2022 es menor a la recaudación efectiva de 2021, un dato que se evidenció alejado de la realidad incluso desde el inicio del año, ya que era claro que la recaudación tributaria no estaba cayendo en 2022. Por otro lado, el cierre estimado por el Icefi para 2022 muestra que esta meta podría superarse al final del año en 17.5%, equivalente a Q13,341.4 millones, un monto que excede a cualquier explicación o justificación técnica. En contraste, los datos muestran que, en sentido opuesto al que sugiere la previsión presupuestaria y meta de recaudación, al final de 2022 los ingresos tributarios podrían crecer 14.9% respecto a 2021, mucho más aceleradamente que la variación interanual del PIB nominal estimado por el Banguat (9.9%). Esta variación interanual de la recaudación de impuestos podría estar reflejando de mejor manera la forma en que esté relacionada la inflación acumulada al 20 de diciembre de 2022 de 9.0% y la estimación de 4.0% para el crecimiento en términos reales del PIB estimado por el Banguat.

Tabla 3. Ingresos tributarios: recaudación 2021, cierre estimado y meta 2022. Millones de quetzales y porcentajes.

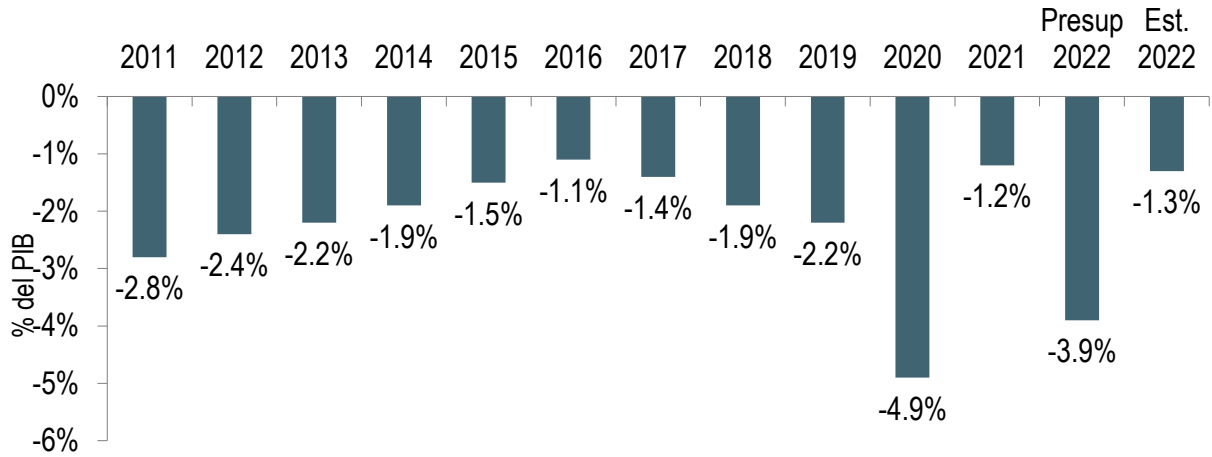
Descripción	2021	2022		Variaciones			
	Recaudado	Meta = presupuesto	Cierre estimado	Absolutas		Relativas	
				2022CE-2021	2022CE-2022 P	2022CE/2021	2022CE/2022P
Impuestos internos	54,299.4	54,028.5	60,940.9	6,641.5	6,912.4	12.2%	12.8%
Imp. comercio exterior	23,719.7	22,286.4	28,715.3	4,995.7	6,428.9	21.1%	28.8%
Impuestos directos	28,715.7	27,814.3	33,230.2	4,514.5	5,415.9	15.7%	19.5%
Impuestos indirectos	49,303.4	48,500.6	56,426.1	7,122.7	7,925.5	14.4%	16.3%
Recaudación Neta	78,019.1	76,314.9	89,656.3	11,637.2	13,341.4	14.9%	17.5%
Carga tributaria	11.7%	10.5%	12.4%	0.6%	1.8%	5.4%	17.5%
PIB Nominal	665,048.2	724,867.1				9.0%	

Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2022, el presupuesto es el vigente al 20 de diciembre, mientras que la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi.

Los impuestos que están creciendo más aceleradamente son los aplicados al comercio exterior, con una variación interanual estimada de 21.1%, directamente vinculada con el incremento significativo en los precios internacionales de los combustibles derivados del petróleo, es decir, a la inflación importada. El crecimiento de los impuestos internos también será alto en 15.7% al cierre de 2022, debido a que las obligaciones de los regímenes general de actividades lucrativas y de trabajadores en relación de dependencia que se liquidaron en 2022 se determinaron con base a los ingresos percibidos en 2021, el año de la recuperación económica y que registró un crecimiento de 8.0% del PIB en términos reales.

La magnitud del error en la previsión presupuestaria y meta de recaudación tributaria explica comportamientos aparentemente anómalos en otros indicadores macrofiscales de 2022. La gráfica 12 muestra que el presupuesto vigente de 2022 considera un déficit fiscal de 3.9% del PIB, mientras que el Icefi estima un cierre de 1.3% del PIB. El supuesto de que se ejecutará el 94.0% del gasto presupuestado se refleja en una reducción del déficit fiscal de 0.9 puntos porcentuales del PIB, mientras que la corrección en los ingresos tributarios lo reduce en 1.8 puntos porcentuales del PIB, por lo que el efecto combinado de estos dos factores prácticamente explica la diferencia tan grande entre el déficit fiscal presupuestado y el que se estima será el real observado al final del período. Un déficit fiscal de 1.3% del PIB sería consistente con el observado en 2021, luego del 4.9% del PIB de 2020.

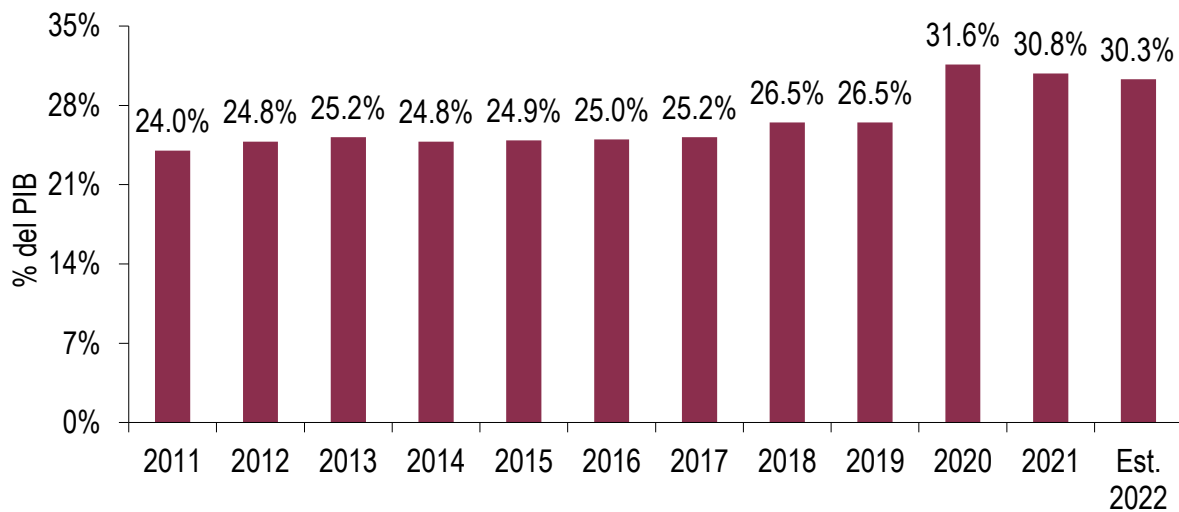
Gráfica 12. Resultado presupuestario (negativo = déficit) del Gobierno Central 2011-2022. Porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2022, el presupuesto es el vigente al 20 de diciembre, mientras que la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi.

Esta estimación realista del déficit fiscal para el cierre de 2022, prácticamente invariante respecto al registrado en 2021, explica la razón por la que se estima que el saldo de la deuda pública cierre en 30.3% del PIB, ligeramente por debajo del 30.8% del PIB de 2021.

Gráfica 13. Saldo de la deuda pública del Gobierno Central 2011-2022. Porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2022, la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi.

La tabla 4 muestra que debido a que los ingresos tributarios cerrarán muy por arriba de la previsión presupuestaria, en 2022 el Gobierno cerrará el ejercicio fiscal habiendo contratado deuda bonificada en alrededor de Q6.9 millardos, Q8.6 millardos colocados en el mercado interno de capitales, menos amortizaciones de Q1.6 millardos en el mercado internacional. Estos movimientos se reflejan en un financiamiento externo neto prácticamente nulo, y un financiamiento interno neto de Q9.4 millardos, que incluyen uso de caja por solamente Q0.9 millardos, muy por debajo de los Q12.9 millardos presupuestados.

Tabla 4. Resumen de la situación financiera del Gobierno Central 2022, presupuesto vigente y cierre estimado. Millardos de quetzales

Concepto	Presupuesto Vigente	Cierre Estimado
Ingresos totales	81.6	93.9
Gastos totales	109.9	103.3
Déficit fiscal	-28.4	-9.5
Financiamiento	28.4	9.5
Externo	-0.5	0.0
Desembolsos de préstamos	2.5	4.6
Amortizaciones de préstamos	3.0	2.9
Colocación externa de bonos		-1.6
Interno	28.9	9.4
Colocación interna de bonos	16.0	8.6
Amortización política monetaria		0.0
Uso de caja	12.9	0.9

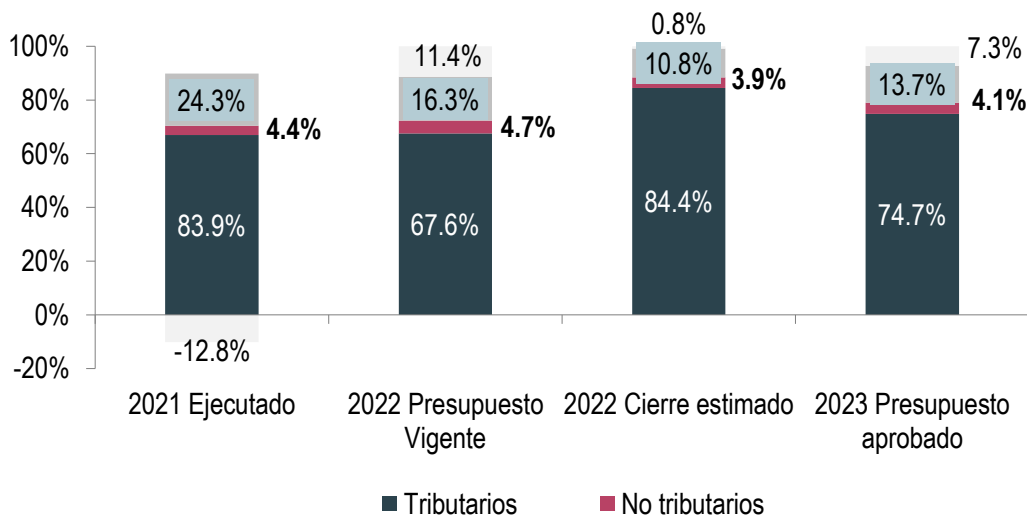
Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2022, el presupuesto es el vigente al 20 de diciembre, mientras que la estimación de cierre son cálculos propios del Icefi. Véase el anexo para más detalle.

La política de crédito público en 2022 por un lado moderó los riesgos en términos de sostenibilidad fiscal, pero mantiene desequilibrios serios en la combinación de fuentes de financiamiento del déficit fiscal. El déficit fiscal de 2022 fue cubierto por colocaciones de bonos en el mercado doméstico de capitales, a tasas de interés más altas, plazos más largos y otras condiciones relativamente desventajosas cuando se les compara con las condiciones generalmente concesionales de los préstamos con instituciones financieras internacionales (IFI) como el BM o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, tal como Icefi lo advirtió en 2021, los recursos de caja con los que se ha financiado gasto público en 2022, especialmente la mayoría de las ampliaciones presupuestarias aprobadas, proviene de la colocación de bonos en 2021.

3. Análisis de las proyecciones de ingresos en el presupuesto de 2023

El techo presupuestario global aprobado para 2023 por el Congreso de la República, sin incluir las ampliaciones pre aprobadas, es de Q115,443.8 millones, equivalentes al 14.9% del PIB, 2.2% sobre el presupuesto vigente al 20 de diciembre de 2022 y 8.6% arriba del cierre estimado por el Icefi para 2022. Se financiará con Q86,247.6 millones (74.7%) de ingresos tributarios, Q4,724.2 millones (4.1%) de ingresos no tributarios, Q122.2 millones de ingresos de capital (0.1%), Q15,871.9 millones (13.7%) con deuda pública y Q8,477.9 millones (7.3%) con saldos de caja.

Gráfica 14. Estructura del presupuesto de ingresos 2021 - 2023



Nota: no se muestra el peso de los ingresos de capital: 0.2% en 2021, 0.0% en el presupuesto vigente de 2022, 0.1% en el cierre estimado de 2022 y 0.1% en el presupuesto aprobado de 2023.

Fuente: Icefi, con datos oficiales.

La deuda pública financió el 24.3% del techo presupuestario de egresos en 2021, cuya importancia en las fuentes de financiamiento del presupuesto se estima se reducirá a 10.8% en 2022, y es de 13.7% en el presupuesto aprobado para 2023. Esta disminución de la importancia de la deuda pública como fuente de financiamiento del presupuesto está reflejándose en una tendencia relativamente estable del saldo de la deuda pública, luego de los volúmenes altos de deuda bonificada contratados en 2020 y 2021.

Tabla 5. Resumen del presupuesto de ingresos 2021 - 2022. Millones de quetzales

Concepto	2021	2022		2023	Variaciones absolutas	
	Ejecutado	Presupuest o Vigente	Estimación de Cierre (Icefi)	Presupuest o Aprobado	Aprobado 2023 - Vigente 2022	Aprobado 2022 - Cierre 2022
Ingresos corrientes	82,107.7	81,590.5	93,779.5	90,971.8	9,381.3	-2,807.7
Ingresos de capital	149.6	1.8	110.2	122.2	120.4	12.0
Desembolsos de préstamos	443.7	2,451.5	4,565.0	3,096.7	645.2	-1,468.3
Colocación de bonos del Tesoro	22,185.3	15,963.1	6,946.9	12,775.1	-3,188.0	5,828.2
Uso de recursos de caja	11,880.4	12,927.3	887.1	8,477.9	-4,449.4	7,590.8
Techo presupuestario	93,005.9	112,934.2	106,288.7	115,443.7		

Fuente: Icefi, a partir de información oficial.

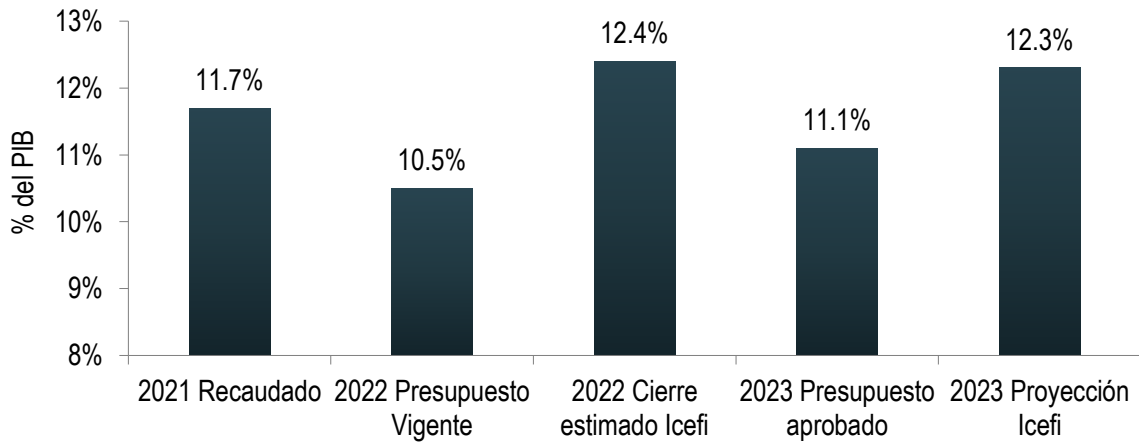
En el análisis del presupuesto de ingresos aprobado para 2023 salta a la vista que la proyección de ingresos corrientes de Q91.0 millardos es menor que el cierre estimado para 2022 de Q93.8 millardos, lo cual carece de sentido porque no hay razón técnica por la cual esperar una caída de ingresos en 2023. Esta anomalía se debe a un nuevo error de subestimación en los ingresos tributarios, el cual se analizará a detalle más adelante. Como se explicó en las secciones anteriores, la tabla 5 muestra que el error de subestimación en los ingresos tributarios de 2022 se refleja en que, conforme los ingresos efectivamente percibidos son mucho mayores a los presupuestados (ingresos corrientes reales de Q93.8 millardos sobre los Q81.6 millardos presupuestados), en 2022 el Gobierno pudo reducir sustancialmente la colocación de bonos del Tesoro (Q6.9 millardos, por debajo de los Q16.0 millardos presupuestados), y el uso de recursos de caja (Q0.9 millardos, por debajo de los Q12.9 millardos presupuestados).

La tabla 5 muestra además que, al repetir en 2023 el error de subestimación cometido en 2022, tal como sucedió en 2022, conforme la recaudación de impuestos supere fácilmente la meta aprobada en el presupuesto de 2023, la autorización para emitir y colocar bonos del Tesoro por Q12,775.1 millones y el uso de recursos de caja por Q8,447.9 millones resultarán excesivos para las necesidades reales de financiamiento del gasto público. De la misma manera en la que los ingresos presupuestados en 2022 eran menores a los efectivamente percibidos en 2021, es a todas luces anómalo que los ingresos proyectados en el presupuesto aprobado para 2023 sean menores que los efectivamente percibidos en 2022, cuando no hay elementos técnicos que sustenten proyectar una caída de ingresos en 2023.

Tanto en el presupuesto vigente de 2022, como en el aprobado para 2023, el error de subestimación se concentra en la proyección para los ingresos tributarios, la principal fuente de financiamiento del gasto público. La carga tributaria en el presupuesto aprobado para 2023 es de 11.1%, por debajo del 11.7% observado en 2021 y significativamente por debajo del 12.4% estimado por el Icefi para el cierre de 2022, pero por arriba del 10.5%

del presupuesto vigente de 2022. Esto revela que la razón principal que explica el error en la proyección de ingresos tributarios en el presupuesto aprobado para 2023 es que las autoridades emplearon como base de cálculo el presupuesto vigente para 2022, y no una proyección de cierre realista basada en la recaudación observada, por lo menos a septiembre u octubre de 2022, cuando era ya más que evidente que la previsión presupuestaria y meta de recaudación de 2022 era errónea.

Gráfica 15. Carga tributaria 2021 - 2023



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales.

La tabla 6 detalla por impuesto el error de subestimación en la proyección de ingresos tributarios del presupuesto aprobado para 2023. Tomando como base una estimación de cierre realista para 2022, calculada tomando en cuenta la recaudación a noviembre, y no el presupuesto vigente, el cual como se ha explicado ya, es erróneo por subestimación, el presupuesto aprobado para 2023 supondría una caída interanual en la recaudación de 3.8%, equivalente a Q3,408.7 millones. Se reitera que ni los escenarios macroeconómicos más pesimistas para 2023 consideran recesión o caída aguda en el crecimiento económico, y no hay base técnica que sustente proyectar una caída de ingresos tributarios. Con excepción de los impuestos a la distribución de combustibles y cemento, los derechos arancelarios a la importación y el impuesto de primera matrícula, la proyección del presupuesto aprobado para 2023 considera caída en la recaudación de los demás impuestos, un escenario erróneo y carente de base técnica. En contraste, la proyección del Icefi para 2023 supone un crecimiento de 6.4% en la recaudación tributaria neta, consistente con el crecimiento de 7.1% del PIB en términos nominales, proyectado por el Banguat.

Tabla 6. Ingresos tributarios 2022 - 2023. Millones de quetzales y porcentajes

Impuestos	2022 Cierre estimado Icefi	2023 Presupuesto Aprobado	2023 Proyección Icefi	Variación Apr. 2023 / CE Icefi 2022	Variación P Icefi 2023 / CE Icefi 2022
Internos	60,940.9	59,310.9	64,807.2	-2.7%	6.3%
Al Comercio Exterior	28,715.3	26,936.7	30,581.8	-6.2%	6.5%
Directos	33,230.2	30,213.2	35,563.9	-9.1%	7.0%
Indirectos	55,788.2	55,551.8	59,211.1	-0.4%	6.1%
Administrados por SAT	89,018.3	85,765.0	94,775.0	-3.7%	6.5%
No Administrados por SAT	637.9	482.6	614.0	-24.3%	-3.7%
Detalle por impuesto					
Sobre la renta	27,086.0	23,566.0	29,052.4	-13.0%	7.3%
De solidaridad	6,104.9	5,744.5	6,471.2	-5.9%	6.0%
Único sobre inmuebles	39.2	34.5	40.2	-12.0%	2.5%
Otros directos		868.2			
Al valor agregado	43,129.0	40,706.3	46,042.2	-5.6%	6.8%
<i>Sobre importaciones</i>	24,820.3	23,028.0	26,433.6	-7.2%	6.5%
<i>Doméstico</i>	18,308.7	17,678.3	19,608.6	-3.4%	7.1%
Derechos arancelarios a la importación	3,895.0	3,908.7	4,148.2	0.4%	6.5%
Distribución de bebidas	1,170.3	1,127.2	1,237.0	-3.7%	5.7%
Sobre tabacos	350.9	338.0	359.6	-3.7%	2.5%
Distribución petróleo y sus derivados	4,028.4	4,292.4	4,129.1	6.6%	2.5%
Distribución de cemento	181.5	196.7	186.0	8.4%	2.5%
Timbres fiscales y papel sellado	586.1	556.2	600.8	-5.1%	2.5%
Circulación de vehículos	1,078.5	942.4	1,105.4	-12.6%	2.5%
Primera matrícula	1,358.7	1,456.0	1,392.7	7.2%	2.5%
Otros indirectos	9.8	2,027.9	10.0	20,597.5%	2.5%
Regalías e hidrocarburos compartibles	318.8	215.5	286.9	-32.4%	-10.0%
Sobre salida del país	319.1	267.1	327.1	-16.3%	2.5%
Recaudación neta	89,656.3	86,247.6	95,389.0	-3.8%	6.4%
Carga tributaria	12.4%	11.1%	12.3%		
PIB Nominal	724,867.1	776,504.0		7.1%	

Fuente: Icefi, a partir de información oficial.

Al inicio de septiembre de 2022, el Icefi detectó estas anomalías en la proyección de ingresos tributarios que contenía la versión original del proyecto de presupuesto para 2023, formalmente presentado por el Ejecutivo al Congreso de la República como la iniciativa de ley número de registro 6135. Desde esa etapa tan temprana del proceso de discusión parlamentaria del proyecto de presupuesto, hasta su aprobación final como el Decreto del Congreso de la República número 54-2022, el Icefi advirtió públicamente de la magnitud del error con una serie de comunicados de prensa.¹⁰

Durante octubre de 2022, la CFPM corrió audiencias públicas previo a emitir su dictamen al proyecto de presupuesto para 2023. Sin embargo, la alianza oficialista en control de esa comisión de trabajo priorizó en las audiencias a las organizaciones y sectores que llegaron al Congreso a solicitar la inclusión en el presupuesto de asignaciones de recursos. A los centros de investigación y pensamiento, se les concedió un tiempo mínimo para presentar sus análisis y recomendaciones. La CFPM programó audiencia pública para el Icefi el 10 de octubre de 2022, concediendo únicamente 5 minutos para su presentación, pese a que el Instituto había preparado 12 recomendaciones para corregir el proyecto de presupuesto, es decir, dispuso de menos de un minuto por recomendación.¹¹

Pese a esta restricción tan severa de tiempo, en esta audiencia el Icefi logró exponer a la CFPM los argumentos técnicos que evidenciaban la magnitud del error en la proyección de ingresos tributarios en el proyecto de presupuesto para 2023. El Icefi expuso que los datos de la recaudación a julio de 2022, los últimos disponibles al inicio de octubre, permitían anticipar que la recaudación se situaría al final del año en por lo menos Q10.6 millardos sobre la meta, y que, pese a una diferencia tan abultada, las comparaciones interanuales de la recaudación efectiva en 2022 guardaban coherencia y consistencia, con lo cual la diferencia obedecía a un error en el presupuesto de 2022 y no a otros factores. Con base en estos hechos técnicos, el Icefi recomendó a la CFPM que en su dictamen se corrigiera la proyección de ingresos tributarios para 2023, usando como base de cálculo una estimación realista de cierre para 2022, y no el presupuesto vigente, ya que, de lo contrario, como claramente lo mostraba el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, el error cometido en 2022 efectivamente se estaba propagando a 2023.

No obstante, la mayoría oficialista en control de la CFPM prácticamente hizo caso omiso a estas recomendaciones técnicas. De la proyección de ingresos tributarios de Q84,610.7 millones en la versión originalmente presentada por el Ejecutivo del proyecto de presupuesto para 2023, en su dictamen favorable la CFPM ajustó a Q86,247.6 millones, un incremento de solamente Q1,636.9 millones, la cual fue aprobada. Esta corrección es, por mucho, inferior a la técnicamente aconsejable, toda vez la proyección del Icefi para 2023 es de Q95,389.0 millones, elaborada con base en una estimación de cierre realista para 2022 que toma en cuenta

¹⁰ El publicado el 2 de septiembre de 2022, disponible en línea en <https://www.icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-aboga-por-discusion-abierta-transparente-e-inclusiva-y-plantea-5-0>

El publicado el 11 de octubre de 2022, disponible en línea en <https://www.icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-presento-la-comision-de-finanzas-12-recomendaciones-tecnicas-para>

El publicado el 11 de noviembre de 2022, disponible en línea en <https://www.icefi.org/comunicados/guatemala-en-el-presupuesto-aprobado-para-2023-se-multiplican-espacios-para-la>

¹¹ Véase el registro en vídeo del evento en <https://www.youtube.com/watch?v=rW8RB5oX4hg>

Esta restricción tan severa sobre el tiempo para presentar análisis y recomendaciones técnicas sobre el proyecto de presupuesto no fue una anomalía que sufrió solamente el Icefi. Por ejemplo, la CFPM también concedió solamente 5 minutos al Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, véase https://www.youtube.com/watch?v=xQ3Jt4Xp_1M

la recaudación efectiva a noviembre, es decir Q10,778.3 millones sobre la proyección de la versión original del proyecto de presupuesto para 2023, y Q9,141.5 millones sobre la proyección en el presupuesto aprobado para 2023.

El error de subestimación en la proyección de ingresos tributarios vuelve a ser excesivamente grande en 2023, al punto que el Icefi pronostica que desde los primeros meses del año empezará a verificarse una situación muy similar a la registrada en 2022, en la que la recaudación efectiva supera holgadamente las metas vinculadas al presupuesto aprobado. Este es un problema grave de transparencia fiscal, porque genera una imagen ficticia de alta efectividad y eficiencia por parte de la SAT, cuando, en realidad, se trata de un error de subestimación en el cálculo de las metas. El Icefi lamenta que en 2023 se repetirá este problema de opacidad fiscal, toda vez la información engañosa y confusa que genera la comparación de la recaudación efectiva y metas de recaudación erróneas, impide evaluar de manera adecuada y técnica las acciones administrativas valiosas de la SAT, como lo fue en 2022 la generalización de la factura electrónica.

4. Análisis de las asignaciones de gasto público en el presupuesto de 2023

La presentación de cifras en este capítulo requiere algunas explicaciones técnicas sobre la disponibilidad de la información. Todos los años la versión del proyecto de presupuesto que presenta el Ejecutivo está acompañada con abundantes datos e información complementaria, incluyendo una base de datos de gasto, que permite realizar análisis diversos, muy detallados y profundos. Cuando en su dictamen la CFPM introduce modificaciones a la propuesta original del Ejecutivo, las plasma en el texto del proyecto de decreto, que usualmente detalla los ingresos y las asignaciones por entidad del gasto, pero no actualiza la totalidad de cuadros y anexos que acompañaron a la propuesta original del Ejecutivo, y tampoco se actualiza la base de datos de gasto.

Finalmente, cuando el Pleno del Congreso aprueba el presupuesto mediante decreto, puede introducir enmiendas durante la fase de aprobación final y redacción por artículos, las denominadas *enmiendas de curul*, que constituyen modificaciones al dictamen de la CFPM. Una vez el decreto es aprobado por el Pleno del Congreso, la comisión de estilo integra en un texto legal conglobado lo dictaminado por la CFPM y las enmiendas que fueron aprobadas, que luego de la sanción del Ejecutivo, es finalmente publicado en el Diario Oficial. Esta publicación incluye prácticamente el mismo nivel de detalle que el dictamen de la CFPM, por lo que tampoco actualiza los anexos al proyecto original, ni la base de datos. Técnicamente, esta actualización se produce hasta enero, cuando el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) carga en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin) la base contable transaccional y operativa del presupuesto.

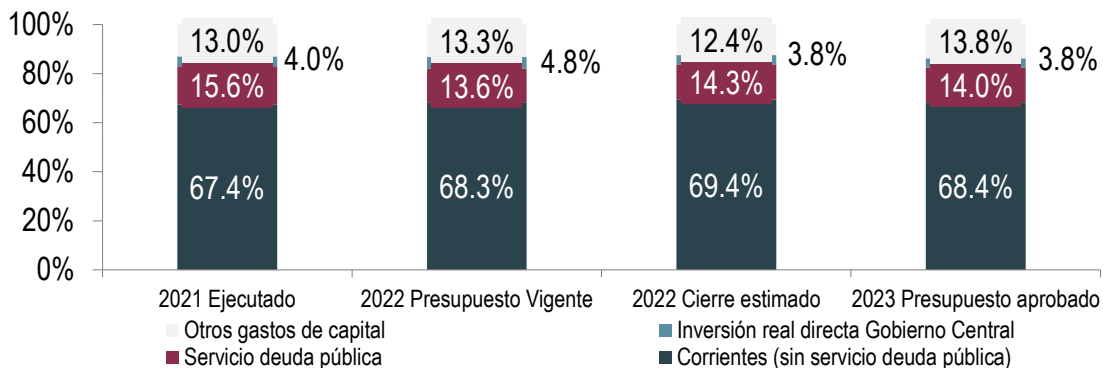
Por estas razones, en este capítulo las fuentes de los datos pueden ser el presupuesto aprobado, el dictamen de la CFPM o el proyecto de presupuesto originalmente presentado por el Ejecutivo. Siempre que el detalle de la información lo permita, la prioridad ha sido usar el presupuesto aprobado, luego del dictamen de la CFPM, y luego el proyecto de presupuesto original. Cuando se ha recurrido a este último, la menos actualizada de las tres fuentes de información, es porque se requiere una clasificación de gasto público distinta al detalle por entidad o la clasificación económica del gasto, o un detalle que el dictamen de la CFPM y el decreto aprobado no proveen, tal el caso de las metas físicas, o clasificaciones de gasto distintas a la institucional.

4.1. Análisis macrofiscal, por finalidad, por objeto del gasto y por entidad

Del techo global de Q115,443.8 millones (14.9% del PIB), el presupuesto aprobado para 2023 propone asignar Q4,745.5 millones (4.6% del total) para amortizaciones de préstamos externos, por lo que el gasto total¹² aprobado es de Q111,069.4 millones (14.3% del PIB), 1.0% sobre el presupuesto vigente al 20 de diciembre de 2022 y 7.5% arriba del cierre estimado por el Icefi para 2022.

Destaca en la estructura del presupuesto de egresos la moderación en el peso del servicio de la deuda pública, integrada por el pago de intereses, comisiones y amortizaciones, luego del punto más álgido del impacto de la pandemia. El servicio de la deuda pública pasaría de Q14,458.7 millones en 2021 (15.6% del techo global), a un cierre estimado de Q15,251.2 millones (14.3%) en 2022, y una asignación aprobada para 2023 de Q16,141.7 millones (14.0%). La importancia presupuestaria de la inversión real directa ejecutada por el Gobierno Central continúa mostrando una tendencia decreciente, de 4.0% del techo presupuestario total ejecutado en 2021 a un cierre estimado equivalente al 3.8% en 2022 y una asignación aprobada de 3.8% para 2023.

Gráfica 16. Estructura del presupuesto de egresos 2021-2023, por clasificación económica

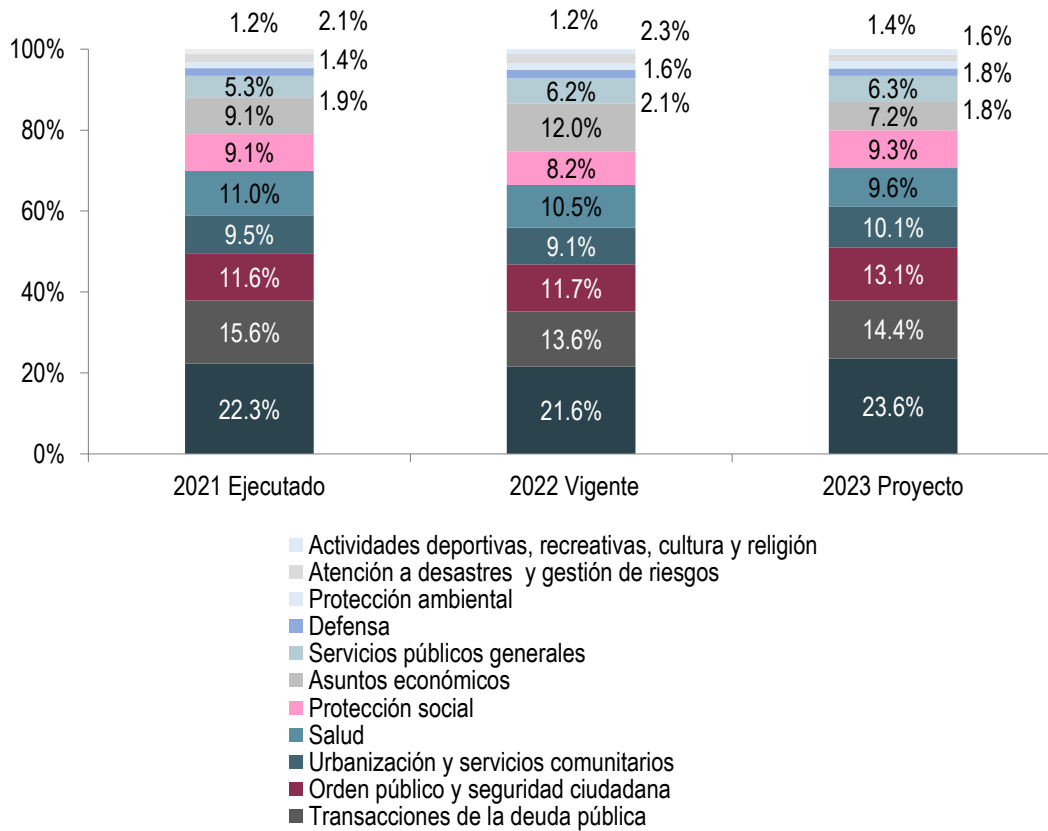


Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

¹² Véase la nota de pie de página 7 en este documento.

Como se anotó ya, el presupuesto aprobado para 2023 no permite analizar la clasificación del gasto público por finalidades y funciones. Recurriendo a la versión original del proyecto de presupuesto para 2023 como mejor dato disponible, la gráfica 17 muestra que la estructura del gasto por finalidades y funciones prácticamente permanecerá invariante en 2023, destacando que, en 2023, luego de la educación (23.6% del techo presupuestario global), la segunda finalidad más importante del gasto público será el servicio de la deuda pública (14.4%), orden y seguridad ciudadana la tercera (13.1%), urbanización y servicios comunitarios la cuarta (10.1%), mientras que la salud queda relegada hasta la quinta prioridad (9.6%) y protección social a la sexta (9.3%).

Gráfica 17. Estructura del gasto público de egresos 2021 - 2022, por finalidad y función

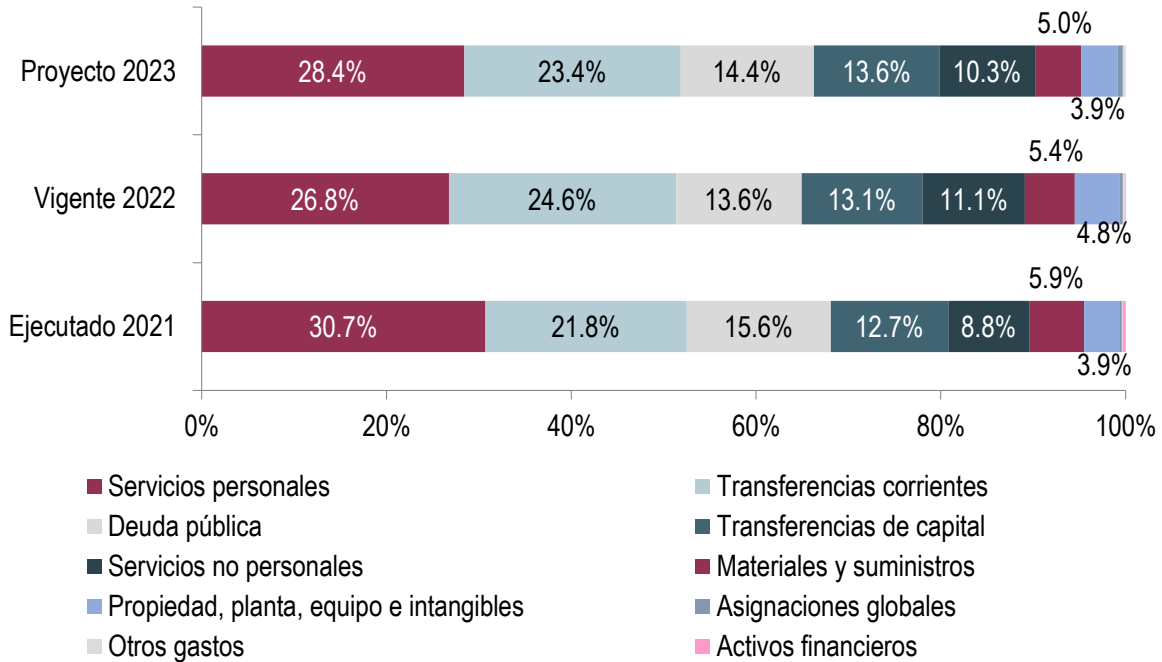


Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

En la clasificación por objeto del gasto, destaca la reducción del peso de los servicios personales, de 30.7% del techo presupuestario global en 2021, a 26.8% en el presupuesto vigente de 2022 y 28.4% en el proyecto de presupuesto para 2023. Sin embargo, considerando la subejecución usual en rubros de inversión y materiales y suministros, no se descarta que en los datos de ejecución finales en 2022 y 2023 el peso de las remuneraciones replique el observado en 2021. En todo caso, la reducción del peso en las remuneraciones en el presupuesto vigente de 2022 y en el proyecto de presupuesto para 2023 se compensa con mayor importancia para las transferencias corrientes, destacando el aporte constitucional a las municipalidades y las transferencias a los

Codede, que pasaría de 21.8% del techo presupuestario global ejecutado en 2021, a 24.6% en el presupuesto vigente de 2022 y 23.4% en el proyecto de presupuesto para 2023. Comentario similar aplica a las transferencias de capital, que pasarían de representar 12.7% del techo presupuestario global ejecutado en 2021, a 13.1% en el presupuesto vigente de 2022 y 13.6% en el proyecto de presupuesto para 2023.

Gráfica 18. Estructura del gasto público de egresos 2021 - 2023, por objeto del gasto



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

La tabla 7 muestra la evolución del gasto por entidad presupuestado para 2023, partiendo del proyecto de presupuesto originalmente presentado por el Ejecutivo con un techo global de Q112,294.8 millones, prácticamente coincidiendo con el techo presupuestario vigente de 2022. En términos generales, esta propuesta reducía las asignaciones para el Micivi en Q4,163.9 millones y para el Ministerio de Energía y Minas (MEM) en Q2,792.7 millones, toda vez no se esperaba asignar en 2023 los montos elevados que en 2022 se ampliaron los presupuestos de estas dos entidades. Sin embargo, se consideró un incremento importante en el Mineduc de Q2,053.8 millones, como se verá más adelante, principalmente destinado a incrementos salariales, para las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (OEACT) de Q2,162.4 millones, principalmente destinado a las transferencias a las municipalidades y los Codede, para el Ministerio de Gobernación (Mingob) de Q1,247.8 millones, incluyendo recursos para la construcción de centros de detención, y para el servicio de la deuda de Q829.7 millones.

Como se expuso en el capítulo anterior, la CFPM en su dictamen favorable amplió el techo presupuestario de Q112,294.8 millones en la propuesta original del Ejecutivo, a Q113,931.7 millones, financiados con un

incremento en los ingresos tributarios de Q1,637.0 millones.¹³ De este monto, la mayoría, Q1,545.0 millones, fueron para las OEACT, integrados por los aumentos a los siguientes aportes a entidades descentralizadas y autónomas: Q400.0 millones para la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), para el desarrollo de capacidades educativas; Q 400.0 millones para el OJ, para desarrollo de capacidades institucionales para la extensión y ampliación de cobertura de sus servicios, así como para la reducción de la mora judicial; Q125.0 millones para la Corte de Constitucionalidad (CC), para el desarrollo de capacidades institucionales; Q50.0 millones para el TSE, para desarrollo de nuevas necesidades vinculadas a las elecciones generales de 2023; Q25.0 millones para el Registro de Información Catastral, para aumento del número de municipios con información catastral; Q20.0 millones para la Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, para el desarrollo de capacidades institucionales para atender denuncias de malos tratos y torturas en el sistema penitenciario nacional; Q200.0 millones como incremento a la cuota patronal al IGSS; Q200.0 millones para el MP, para atender necesidades urgentes de casos pendientes; y, Q125.0 millones para la PDH, sin explicación ni justificación.

Tabla 7. Gasto público por entidad 2022 - 2023. Millones de quetzales y porcentajes

Entidad	Presupuesto vigente	Presupuesto 2023			Diferencias (aprobado 2023 -/ vigente 2022)	
	al 20 de diciembre de 2022	Proyecto original	Dictamen CFPM	Aprobado	Absolutas	Relativas
Presidencia	208.1	205.0	205.0	205.0	-3.1	-1.5%
Minex	658.1	739.8	739.8	739.8	81.7	12.4%
Mingob	6,132.6	7,380.5	7,383.5	7,383.5	1,250.8	20.4%
Mindef	3,424.1	3,222.3	3,222.3	3,222.3	-201.9	-5.9%
Minfin	348.5	397.0	397.0	397.0	48.5	13.9%
Mineduc	20,194.1	22,247.9	22,254.4	22,254.4	2,060.3	10.2%
MSPAS	11,672.8	11,987.4	12,006.4	12,053.4	380.6	3.3%
Mintrab	933.8	1,068.6	1,073.6	1,073.6	139.8	15.0%
Mineco	800.8	495.0	497.0	497.0	-303.8	-37.9%
Maga	1,721.9	1,514.2	1,514.2	1,514.2	-207.7	-12.1%
Micivi	9,905.5	5,741.6	5,791.6	5,791.6	-4,113.9	-41.5%
MEM	2,885.4	92.7	92.7	92.7	-2,792.7	-96.8%
Micude	629.9	670.2	672.7	672.7	42.8	6.8%
Secretarías	1,371.9	1,432.8	1,432.8	1,432.8	60.9	4.4%
Marn	184.9	274.6	277.6	277.6	92.7	50.1%
OEACT	34,941.6	37,104.0	38,649.0	40,114.0	5,172.4	14.8%
Servicios de la Deuda	15,312.0	16,141.7	16,141.7	16,141.7	829.7	5.4%
Mides	1,446.6	1,427.1	1,428.1	1,428.1	-18.4	-1.3%
PGN	161.7	152.3	152.3	152.3	-9.4	-5.8%
Techo presupuestario	112,934.3	112,294.8	113,931.7	115,443.7	2,509.5	2.2%

Fuente: Icefi, a partir de información oficial.

¹³ En el presupuesto aprobado, esta distribución quedó especificada en el artículo 120 del Decreto del Congreso de la República número 54-2020.

Además, en su dictamen la CFPM aplicó los siguientes incrementos a los techos presupuestarios institucionales: Q3.0 millones para el Mingob; Q6.5 millones para el Mineduc; Q19.0 millones para el MSPAS; Q4.9 millones para el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab); Q2.1 millones para el Ministerio de Economía (Mineco); Q50.0 millones, para la Dirección de Aeronáutica Civil, del Micivi; Q2.5 millones para el Ministerio de Cultura y Deportes (Micude); Q3.0 millones para el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn); y, Q1.0 millón para el Ministerio de Desarrollo Social (Mides). La CFPM especificó que los incrementos para el Mineduc, el MSPAS, el Mintrab, el Mineco, el Micude y el Marn, son para aportes a organizaciones no gubernamentales. La CFPM no incluyó en su dictamen explicaciones o justificaciones para estos incrementos.

En la sesión del 9 de noviembre de 2022, el Pleno del Congreso realizó la aprobación final y redacción por artículos del decreto del presupuesto para 2023, durante la cual la alianza oficialista aprobó varias enmiendas, cuyo efecto fue incrementar aún más el techo presupuestario global, pasando de los Q113,931.7 millones en el dictamen de la CFPM a Q115,443.7 millones en la versión aprobada. Este incremento de Q1,512.0 millones será financiado con recursos de caja, y la mayoría, Q 1,465.0 millones, se asignó a las OEACT, con los aportes a las siguientes entidades descentralizadas o autónomas: incremento de Q50.0 millones al aporte extraordinario para la Contraloría General de Cuentas (CGC), destinado a pago de prestaciones y retiro voluntario de personal; un aporte extraordinario de Q15.0 millones al Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), sin especificar razón o justificación; un aporte extraordinario de Q800.0 millones al TSE, sin especificar razón o justificación; y, un aporte extraordinario, como transferencia de capital, de Q600.0 millones a los Codede, para el fortalecimiento de la GCNN, especificando que podrán financiarse proyectos de agua, saneamiento, drenajes, educación, infraestructura y otros. Los Q47.0 millones restantes, se asignó para becas de enfermería, dentro de las transferencias corrientes del MSPAS.

La falta de explicaciones que justifiquen estos cambios alimenta la preocupación porque se constituyan en asignaciones de gasto muy vulnerables a abusos y corrupción durante el año electoral. En particular, encabeza estas preocupaciones el aporte extraordinario de Q600.0 para los Codede, con la intención de fortalecer la GCNN. Este aporte replica el asignado en 2022, el cual está teniendo resultados deficientes. Como el Icefi lo detalló en su nota de coyuntura 3-2022, *Guatemala: análisis de la ejecución presupuestaria al primer semestre de 2022*,¹⁴ los principales rubros que recibieron ampliaciones fueron transporte por carretera y abastecimiento de agua, pero la ejecución presupuestaria era más acelerada para el primero, y anómalamente bajo para el segundo. Esto no debería sorprender, toda vez los Codede han acumulado, en el mejor de los casos, experiencia en la ejecución de obras de infraestructura muy básica y rudimentaria, y no son entes especializados en las inversiones que requiere la lucha contra la desnutrición crónica infantil. Por otro lado, lamentablemente la ejecución presupuestaria de la mayoría de los Codede está manchada por historiales de abusos y corrupción, los cuales se agudizan en los años electorales.

Más adelante se expondrá que las preocupaciones por la opacidad y los riesgos de vulnerabilidad a abusos y corrupción, especialmente en el año electoral, no se limitan a estos cambios en las asignaciones de gasto introducidas por la CFPM en su dictamen, y por las enmiendas aprobadas por el Pleno del Congreso. En el Decreto número 54-2022 la alianza oficialista aprobó numerosos artículos que contienen ampliaciones presupuestarias preaprobadas. Estas incluyen temas legítimos como la asignación presupuestaria para el funcionamiento de los

¹⁴ Véase la tabla 6 en la página 18. Disponible en línea en https://www.icefi.org/sites/default/files/gt03-2022_-_analisis_de_la_ejecucion_presupuestaria_al_primer_semestre_de_2022.pdf

Centros de Atención Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia (Caimus), pero figuran mezclados con otros muy cuestionables o ilegítimos, como el financiamiento a pagos de exmilitares, establecido en el Decreto del Congreso de la República número 51-2022, *Ley Temporal de Desarrollo Integral*.

Pese a estos cambios introducidos en el dictamen de la CFPM y en las enmiendas aprobadas por el Pleno del Congreso, la tabla 7 muestra que las prioridades del presupuesto para 2023 prácticamente quedaron invariantes respecto a lo propuesto originalmente por el Ejecutivo. Reducir los presupuestos del Micivi y el MEM en los montos en que fueron ampliados en 2022, aumentar los salarios del magisterio nacional dentro del presupuesto del Mineduc, construir centros de detención dentro del presupuesto del Mingob, incrementar las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades y a los Codede, y cubrir el incremento del costo de la deuda pública. No obstante, en las secciones a continuación los presupuestos institucionales se analizarán a mayor detalle, no sólo desde la perspectiva de las asignaciones financieras, sino también, y quizá mucho más importante, las metas físicas, como una aproximación a evaluar los resultados del presupuesto en 2023.

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

4.2.1. Ministerio de Educación

La asignación presupuestaria total originalmente recomendada para el Mineduc en 2023 era de Q22,247.9 millones, lo que representaba un incremento de Q1,745.8 millones (8.5%) respecto al presupuesto vigente de 2022 (Q20,502.2 millones). Este incremento responde principalmente al incremento salarial para el magisterio, acordado en el pacto colectivo de condiciones de trabajo aprobado en la Resolución del Mineduc número 224-2022, consistente en incrementos al programa de Solidaridad Magisterial por Q26.00 para cada trabajador, un ajuste de 3% a los salarios bases al inicio de 2023, inclusión de Bono de Profesionalización a los profesores del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente por Q700.00 y también para los profesores egresados de la Formación Inicial Docente. Además, en 2022 el Mineduc otorgó un bono anual de Q2,500.00, el cual se presume continuará en 2023 y años subsiguientes.

En los Servicios de Educación en Valores y Sexualidad se recortaron Q1.3 millones, pasando de un presupuesto vigente en 2022 de Q2.7 millones a Q1.4 millones para 2023, condición que reduce la poca inversión que se le da a la educación sexual integral. Para el programa de Apoyo al consumo adecuado de alimentos se recomendó una asignación de Q3,183.2 millones para 2023, es decir, un incremento de Q232.9 millones (7.9%) respecto al presupuesto vigente en 2022 (Q2,950.3 millones), para cumplir lo dispuesto en el Decreto del Congreso de la

República número 12-2021, *Reformas a la Ley de Alimentación Escolar*, que incrementó la cuota diaria por estudiante¹⁵ y amplió la cobertura a los niveles inicial, con un incremento de Q15.1 millones y medio, con un incremento de Q266.0 millones.

En 2023 la asignación presupuestaria para el seguro médico escolar pasaría de Q312.5 millones vigentes en 2022 a Q344.1 millones en 2023 (10.1% de incremento), derivado de su ampliación en la cobertura para los niveles de básico (Q32.1 millones) y diversificado (Q8.5 millones). Esto pese a que en reiteradas ocasiones se ha señalado la ineficiencia de este seguro, puesto que su carácter excluyente, por atender mayoritariamente a estudiantes ubicados en áreas urbanas, y no atiende a los casi 2 millones de niñas, niños y adolescentes fuera del sistema educativo. El Mineduc no se ha presentado evidencia del costo y la eficiencia que tiene cada consulta prestada, ni de los impactos en la salud de la niñez que atiende, por lo que su inversión no tiene un parámetro de medición. Asimismo, duplica finalidades y funciones que corresponden al MSPAS, el cual, en todo caso, debería prestar estos servicios en todos sus niveles de atención de salud.

Tabla 8. Presupuesto por programa del Mineduc, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes

Programa	Presupuesto vigente	Proyecto de	Diferencias (proyecto 2023- vigente 2022)	
	al 31 agosto de 2022	Presupuesto 2023	Absolutas	Relativas
Actividades centrales	667.4	865.2	197.8	29.6%
Actividades comunes a los programas de preprimaria y primaria (programas 11 y 12)	215.7	213.8	- 2.0	-0.9%
Actividades comunes a los programas de primaria, básico y diversificado (programas 12, 13 y 14)	306.0	348.0	42.0	13.7%
Actividades comunes a los programas de preprimaria, primaria, básico y diversificado (programas 11, 12, 13 y 14)	360.5	482.1	121.7	33.8%
Infraestructura deportiva y recreativa educativa (Común a los programas 11, 12, 13, 14 y 15)	1.6	4.8	3.2	193.9%
Educación escolar de preprimaria	2,622.3	2,665.2	42.8	1.6%
Educación escolar de primaria	10,631.7	11,529.3	897.6	8.4%
Educación escolar básica	1,273.7	1,357.3	83.6	6.6%
Educación escolar diversificada	678.5	654.8	- 23.7	-3.5%
Educación extraescolar	134.8	166.4	31.7	23.5%
Educación inicial	21.7	41.6	19.9	91.7%
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	2,950.3	3,183.2	232.9	7.9%

¹⁵ Educación inicial Q4.00; Educación preprimaria y primaria Q6.00 y educación media Q4.00.

Programa	Presupuesto vigente	Proyecto de	Diferencias (proyecto 2023- vigente 2022)	
	al 31 agosto de 2022	Presupuesto 2023	Absolutas	Relativas
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	9.2	-	-9.2	-100.0%
Partidas no asignables a programas	628.9	736.3	107.4	17.1%
Total	20,502.2	22,247.9	1,745.8	8.5%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin y el proyecto de presupuesto para 2023.

La meta para 2023 de atención para el nivel preprimario del programa de Apoyo para el consumo adecuado de alimentos se incrementaría en 21,806 estudiantes (3.8%), la cual alcanzaría 588,789 estudiantes, comparado con la meta vigente al 31 de agosto del 2022 de 566,983 estudiantes. En contraste, el Ejecutivo recomendó reducir en 2023 la meta para el nivel primario en 42,470 estudiantes (-2.0%), la cual sería de 2,134,694 estudiantes, una medida a todas luces inaceptable a criterio del Icefi. Con la inclusión en este programa del nivel medio, en 2023 se estarían atendiendo 276,282 estudiantes del nivel básico y 72,989 estudiantes del nivel diversificado. Por otra parte, el Ejecutivo recomendó recortar las metas para el seguro médico escolar de preprimaria y primaria, las cuales pasarían de 2,700,000 de estudiantes en 2022 a 2,662,669 estudiantes, 37,331 menos en 2023. Las metas de atención en 2023 del seguro escolar privado son de 281,480 estudiantes del nivel básico y 74,199 estudiantes de diversificado.

Tabla 9. Metas físicas seleccionadas de los programas de alimentación escolar y del seguro médico escolar privado en el Mineduc, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	Servicios de alimentación escolar preprimaria	Niños y niñas del nivel preprimario atendidos con alimentación escolar	Persona	566,983	530,515	93.6%	588,789	21,806	3.8%
	Servicios de alimentación escolar primaria	Niños y niñas del nivel primario atendidos con alimentación escolar	Persona	2,177,164	2,125,831	97.6%	2,134,694	-42,470	-2.0%
	Servicios de alimentación escolar para el nivel medio	Estudiantes del nivel medio ciclo básico atendidos con alimentación escolar	Persona			0.0%	276,282	276,282	0.0%
		Estudiantes del nivel medio ciclo	Persona			0.0%	72,989	72,989	0.0%

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
		diversificado atendidos con alimentación escolar							
	Servicios de seguridad alimentaria y nutricional escolar	Integrantes de la comunidad educativa involucrados en la mejora de la seguridad alimentaria y nutricional de los escolares, a través del programa de alimentación escolar	Persona	107,940	64,215	59.5%	163,200	55,260	51.2%
		Estudiantes de centros educativos públicos de los niveles de preprimaria y primaria evaluados con medición antropométrica de peso y talla	Persona	21,850	-	0.0%	22,021	171	0.8%
Educación escolar de preprimaria		Estudiantes del nivel preprimaria con cobertura de seguro médico escolar	Persona	594,000	557,953	93.9%	579,789	-14,211	-2.4%
Educación escolar de primaria	Seguro médico escolar	Estudiantes del nivel primaria con cobertura de seguro médico escolar	Persona	2,106,000	1,986,088	94.3%	2,082,880	-23,120	-1.1%
Educación escolar básica		Estudiantes del nivel medio ciclo básico con cobertura de seguro médico escolar	Persona				281,480	281,480	0.0%

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Educación escolar diversificada		Estudiantes del nivel medio ciclo diversificado con cobertura de seguro médico escolar	Persona				74,199	74,199	0.0%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

El Ejecutivo también recomendó recortar en 2023 la matrícula de estudiantes del nivel de educación básica, con lo cual, el Mineduc se ha fijado como meta expulsar del sistema educativo a 30,384 estudiantes el nivel básico menos para el 2023, comparado con la meta vigente en 2022 de 181,671 estudiantes. También recomendó eliminar la dotación de material de apoyo curricular, que en 2022 tuvo una meta de 317,005 estudiantes. En el nivel diversificado, recomendó reducir la meta de estudiantes evaluados, la cual pasaría de 170,000 en 2022 a 160,000 en 2023, es decir 10,000 estudiantes menos. Al reducir la meta de estas evaluaciones se limita la capacidad de las autoridades educativas para conocer la situación de la calidad académica de la educación media, después de más de 2 años en modalidad híbrida, con repercusiones severas tanto en el nivel de escolaridad, como en el contenido escolar y el aprendizaje de miles de niñas, niños y adolescentes. Urgen datos actualizados de las pruebas de conocimientos de matemática y lenguaje en graduandos, para conocer las posibles deficiencias que el cierre de centros educativos y las clases a distancia provocaron en su aprendizaje, y con ello tomar medidas oportunas para su pronta nivelación.

Tabla 10. Metas físicas seleccionadas de los programas de educación escolar básica y diversificada en el Mineduc, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Educación escolar básica	Dotación de becas para el ciclo básico	Alumnas y alumnos del nivel medio, ciclo básico del sector oficial, beneficiados con bolsas de estudio	Beca	20,800	13,991	67.3%	21,908	1,108	5.3%
		Alumnas y alumnos del nivel medio, ciclo básico	Beca	12,549	7,364	58.7%	12,226	-323	-2.6%

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
		del sector por cooperativa, beneficiados con bolsas de estudio							
		Estudiantes del ciclo básico atendidos en el sistema escolar	Persona	181,671	168,609	92.8%	151,287	-30,384	-16.7%
	Servicios de educación básica	Estudiantes del ciclo básico beneficiados con bono de transporte	Persona	14,576	1,458	10.0%	14,382	-194	-1.3%
		Estudiantes del ciclo básico dotados con material de apoyo curricular	Persona	317,005	-	0.0%	1,000	316,005	-99.7%
	Servicios de educación básica modalidad de telesecundaria	Estudiantes del ciclo básico de telesecundaria atendidos en el sistema escolar	Persona	94,193	88,422	93.9%	82,979	-11,214	-11.9%
Educación escolar diversificada	Dotación de becas para el ciclo diversificado	Alumnas y alumnos del nivel medio ciclo diversificado con becas escolares para el aprendizaje de idioma extranjero.	Beca	5,883	5,883	100.0%	10,273	4,390	74.6%
		Alumnas y alumnos del nivel medio ciclo diversificado	Beca	1,714	840	49.0%	1,714	-	0.0%

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
		del sector oficial, beneficiados con becas de alimentos							
		Alumnas y alumnos del nivel medio ciclo diversificado del sector oficial, beneficiados con bolsas de estudio	Beca	11,274	6,444	57.2%	11,443	169	1.5%
		Alumnas y alumnos del nivel medio ciclo diversificado, del sector por cooperativa beneficiados con bolsas de estudio	Beca	3,624	2,213	61.1%	3,550	-74	-2.0%
	Evaluación educativa ciclo diversificado	Estudiantes del ciclo diversificado evaluados	Persona	170,000	-	0.0%	160,000	-10,000	-5.9%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

4.2.2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

El Ejecutivo recomendó recortar las asignaciones presupuestarias de algunos programas y actividades importantes. En el programa de Fomento de la salud y la medicina preventiva, para la vacunación contra el virus del papiloma humano (VPH), se recomendó para 2023 una asignación presupuestaria de Q12.4 millones, es decir, un recorte de Q2.3 millones (-15.7%) respecto al presupuesto vigente en 2022 de Q14.7 millones. Recomendó también recortar la asignación para los servicios de diagnóstico en Q78.5 millones y para la recuperación de la salud en Q44.7 millones.

Tabla 11. Presupuesto por programa del MSPAS, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes

Programa	Presupuesto vigente	Proyecto de	Diferencias (proyecto 2023- vigente 2022)	
	al 31 agosto de 2022	Presupuesto 2023	Absolutas	Relativas
Administración institucional	547.6	901.5	353.9	64.6%
Actividades comunes a los programas de prevención (14, 15, 16, 17 y 18)	127.8	102.0	-25.8	-20.2%
Infraestructura en salud	150.4	397.4	247.0	164.2%
Servicio de formación del recurso humano	416.8	413.6	-3.2	-0.8%
Fomento de la salud y medicina preventiva	1,424.7	1,428.9	4.1	0.3%
Recuperación de la salud	4,498.4	4,400.7	-97.6	-2.2%
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	1,209.9	1,348.9	139.0	11.5%
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	601.6	558.5	-43.1	-7.2%
Prevención y control de ITS, VIH/SIDA	160.3	164.7	4.3	2.7%
Prevención y control de la tuberculosis	41.6	47.0	5.4	12.9%
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	232.8	236.1	3.3	1.4%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	1,930.9	1,299.5	-631.3	-32.7%
Partidas no asignables a programas	690.8	688.6	-2.2	-0.3%
Total	12,033.7	11,987.4	-46.3	-0.4%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin y el proyecto de presupuesto para 2023.

Con enorme preocupación y alarma el Icefi encuentra que los datos revelan que en el programa de Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica, para 2023 el Ejecutivo recomendó recortar en Q41.1 millones las asignaciones presupuestarias para la atención por enfermedad diarreica aguda a niño y niña menor de 5 años, para la atención por infección respiratoria aguda a niño y niña menor de 5 años, diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda y dotación de micronutrientes a mujer en edad fértil. Además, a pesar de que recomendó para 2023 incrementar la asignación presupuestaria general en Q139.0 millones para el programa de Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica, los indicadores de muertes por desnutrición aguda se han incrementado en 2022, llegando a casi los 17 mil casos registrados y 48 muertes confirmadas,¹⁶ es decir, trágicamente se trata de menores de 5 años que han fallecido a causa del hambre. Es

¹⁶ Datos de semana epidemiológica 40, al 8 de octubre de 2022.

completamente inaceptable que el Ejecutivo haya recomendado estos recortes presupuestarios, cuando los datos publicados de la línea base de la GCNN (2021/2022) muestran que 46.0% de la niñez menor de cinco años sufre desnutrición crónica, en términos de talla baja para edad, tragedia que empeora a 57.2% en los municipios priorizados por la GCNN, y en éstos, aún peor en personas con índice socioeconómico bajo con 62.3% y en personas indígenas con 60.6%.

Lamentablemente, la desnutrición crónica no es el único problema en el que el Gobierno está siendo negligente. Al tercer trimestre de 2022, los servicios de vacunación en niño y niña menor de 5 años habían ejecutado solamente el 55.7% de su presupuesto. Sin embargo, Guatemala se encuentra entre los países con riesgo de brotes de poliomielitis. En 2019, las últimas cifras disponibles, la cobertura de vacunación con esquema completo contra la poliomielitis no llegaba al 80% de la niñez guatemalteca, mientras que la OMS sugiere que los países deberían de contar con una cobertura del 95% para evitar riesgos de brotes epidémicos.

En el programa de Prevención de la mortalidad materna y neonatal, para 2023 el Ejecutivo recomendó recortar en Q46.3 millones la asignación presupuestaria para los servicios de atención del parto limpio y seguro, y en Q42.3 millones para los servicios de planificación familiar. Estos recortes vulnerarán el derecho a la salud sexual y reproductiva de la población, especialmente la femenina. En el programa de Atención por desastres naturales y calamidades públicas, el Ejecutivo también recomendó recortar la asignación presupuestaria para los servicios de prevención y tratamiento para COVID-19, los que pasarían de un presupuesto vigente en 2022 de Q1,493.9 millones a Q856.1 millones en 2023, es decir un recorte de Q637.8 millones (-42.7%), pese a que continúan produciéndose olas de contagios y la cobertura de esquema de vacunación en Guatemala no ha logrado completarse en la mayor parte de la población. En contraste, se recomendó un leve incremento de Q6.5 millones en la asignación presupuestaria para la adquisición pública de vacunas COVID-19, pasando de Q436.9 millones vigentes en 2022 a Q443.4 millones.

Pese a este incremento en la asignación financiera para la adquisición pública de vacunas contra el COVID-19, en el programa Atención por desastres naturales y calamidades públicas, el Ejecutivo recomendó reducir la meta de personas vacunadas, de 4.6 millones en 2022 a 3.5 millones en 2023, es decir un recorte de 1.1 millones de personas (-23.6%). También recomendó recortar la meta de personas atendidas por los Servicios de prevención y tratamiento de COVID-19, de 4.3 millones de personas en 2022 a 2.5 millones en 2023, lo que representa un recorte de 1.8 millones (-42.4%). La meta de personas con tratamiento de COVID-19 pasaría de 692,649 personas en 2022 a 420,853 en 2023.

Tabla 12. Metas físicas seleccionadas de los programas de atención a desastres, fomento de la salud preventiva, prevención y control de ITS y recuperación de la salud, en el MSPAS, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	Vacuna COVID-19	Persona beneficiada con esquema de vacunación contra el COVID-19	Persona	4,587,687	3,125,631	68.1%	3,504,968	-1,082,719	-23.6%
		Personas beneficiadas con servicios de prevención de COVID-19	Persona	4,313,032	2,303,688	53.4%	2,483,568	-1,829,464	-42.4%
		Personas con tratamiento de COVID-19	Persona	692,649	401,202	57.9%	420,853	-271,796	-39.2%
Fomento de la salud y medicina preventiva	Vacunación contra el Virus del Papiloma Humano	Niña de 10 a 14 años de edad con 2 dosis de vacuna contra el virus del papiloma humano	Persona	198,353	83,470	42.1%	217,675	19,322	9.7%
Prevención y control de ITS, VIH/Sida	Servicios de diagnóstico y tratamiento de ITS, VIH/Sida	Paciente VIH positivo con tratamiento ARV	Persona	44,360	26,826	60.5%	41,022	-3,338	-7.5%
		Paciente VIH positivo, con prueba diagnóstica de tuberculosis	Persona	152,610	92,640	60.7%		-152,610	-100.0%
		Persona/caso sospechoso de VIH con prueba diagnóstica, incluye orientación	Persona	331,340	171,392	51.7%	329,542	-1,798	-0.5%

	Servicios de prevención de ITS, VIH/Sida	pre y post prueba Mujer VIH positiva que recibe consejería sistemática post parto VIH positiva para efectuar seguimiento al niño expuesto	Persona	4,422	1,814	41.0%	986	-3,436	-77.7%
Recuperación de la salud	Servicios de diagnóstico	Servicios de apoyo diagnóstico y de tratamiento	Persona	9,469,704	6,353,986	67.1%	8,651,571	-818,133	-8.6%
	Servicios de recuperación de la salud	Personas atendidas en consulta externa	Persona	9,704,220	6,166,334	63.5%	9,624,658	-79,562	-0.8%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

Estos recortes evidencian el descuido del Gobierno hacia la pandemia del COVID-19. Además de recortar las metas de atención, ha cambiado las condiciones de prevención, dejando atrás las restricciones de movilidad social, uso de mascarillas, distanciamiento entre personas, entre otras. Lamentablemente, la mayor parte de la población, especialmente la menor a 18 años, no cuenta con el esquema completo de vacunación, y las autoridades poco o nada han avanzado en las campañas de divulgación y concientización de la importancia de las vacunas. Aunque los contagios se han reducido y los niveles de casos positivos son relativamente escasos, el riesgo es latente de nuevas olas de contagio por nuevas variantes del virus, con la posibilidad de requerirse recursos para atender una nueva emergencia, los cuales, si no fueron previstos y planificados, constituirán de nuevo complicaciones para adquisición de insumos. Las autoridades sanitarias han demostrado que el sistema de salud pública de Guatemala padece deficiencias graves, y recortar la producción física de las intervenciones para atender el COVID-19, puede representar un alto costo para el Gobierno y, especialmente, para la población, que ya ha sufrido pérdidas irreparables con esta pandemia.

Tabla 13. Metas físicas seleccionadas de los programas de prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica y de prevención de la mortalidad materna y neonatal, en el MSPAS, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	Diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda	Niño y niña menor de 5 años con diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda moderada	Persona	12,417.0	6,458.0	52.0%	11,937.0	-480.0	-3.9%
	Dotación de micronutrientes a mujer en edad fértil	Mujer embarazada suplementada con hierro y ácido fólico	Persona	413,689.0	226,947.0	54.9%	385,133.0	-28,556.0	-6.9%
		Niño y niña de 6 meses a menor de 1 año suplementado semestralmente con vitamina A	Persona	351,392.0	185,864.0	52.9%	305,943.0	-45,449.0	-12.9%
	Servicios de consejería	Madre de niño y niña de 2 a menor de 5 años, con consejería sobre prácticas para el cuidado del niño/a (lavado de manos, monitoreo de crecimiento y alimentación complementaria)	Persona	956,724.0	575,714.0	60.2%	948,168.0	-8,556.0	-0.9%
	Servicios de vacunación a niño y niña menor de 5 años	Niño y niña de 1 a menor de 5 años vacunados de acuerdo a su edad y esquema de vacunación vigente	Persona	772,088.0	364,620.0	47.2%	680,943.0	-91,145.0	-11.8%
	Servicios de vigilancia de desarrollo infantil	Niño y niña menor de 2 años con vigilancia de desarrollo infantil	Persona	444,427.0	186,058.0	41.9%	278,331.0	-166,096.0	-37.4%
	Vigilancia del agua	Vigilancia de cloro residual en los sistemas de	Evento	160,539.0	86,166.0	53.7%	127,596.0	-32,943.0	-20.5%

		abastecimiento de agua							
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	Servicios de atención del parto institucional	Apoyo a comadronas en acciones de prevención y cuidado de la red de la vida	Persona	23,805.0	10,130.0	42.6%	7,269.0	-16,536.0	-69.5%
	Servicios de atención del parto institucional	Mujer atendida por urgencias obstétricas durante el parto	Persona	67,107.0	34,825.0	51.9%	59,309.0	-7,798.0	-11.6%
	Servicios de atención prenatal oportuna	Mujer atendida por complicaciones obstétricas	Persona	120,737.0	58,211.0	48.2%	112,295.0	-8,442.0	-7.0%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

En el programa de Prevención y control de infecciones de transmisión sexual (ITS), Virus de Inmunodeficiencia Humana/ Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (VIH/Sida), el Ejecutivo recomendó en 2023 recortar las metas físicas en 161,182 personas beneficiarias de los subproductos siguientes: pacientes VIH positivos con tratamiento antirretrovirales (ARV), pacientes VIH positivos con prueba diagnóstica de tuberculosis, personas o casos sospechosos de VIH con prueba diagnóstica, incluyendo orientación pre y post prueba, y mujeres VIH positivas que reciben consejería sistemática post parto VIH positiva, para efectuar seguimiento al niño expuesto. En el programa de recuperación de la salud, el Ejecutivo recomendó en 2023 recortar las metas físicas en 897,695 personas beneficiarias de los subproductos de servicios de apoyo diagnóstico y de tratamiento y de personas atendidas en consulta externa.

El Ejecutivo recomendó en 2023 incrementar en 19,322 las niñas de 10 a 14 años de edad con 2 dosis de la vacuna contra el VPH, un paliativo, toda vez la ejecución al 31 de agosto del 2022 era de solamente 42.1% de la meta vigente en 2022 de 198,353 personas. El Gobierno no ha logrado promocionar adecuadamente la vacuna contra el VPH, lo que constituye un riesgo grave para la salud de miles de niñas y adolescentes a sufrir cáncer de cérvix. Por esta razón, el Icefi expresa preocupación por la ineffectividad de incrementar en 2023 la meta de vacunación contra el VPH, en tanto no se resuelvan las deficiencias y dificultades de ejecución evidentes en 2022.

Pese a que el Ejecutivo recomendó un incremento en la asignación financiera del programa de prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica, recomendó recortar algunos de los subproductos de este programa. En conjunto, el Ejecutivo recomendó recortar en 303,170 niñas y niños beneficiarios de los subproductos siguientes: diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda moderada para niñas y niños menores de 5 años; vacunación de acuerdo con su edad y esquema de vacunación vigente para niñas y niños de 1 a 5 años; vigilancia de desarrollo infantil para niñas y niños menores de 2 años. Recomendó, además, recortar en 37,115 mujeres beneficiarias de los subproductos de provisión de suplementos de hierro y ácido fólico a mujeres embarazadas y consejería para madres de niños y niñas de 2 a 5 años sobre prácticas para su cuidado, como el lavado de manos, monitoreo de crecimiento y alimentación complementaria.

En el programa de prevención de la mortalidad materna y neonatal, el Ejecutivo recomendó para 2023 recortar las metas físicas en 32,776 mujeres beneficiarias de los subproductos apoyo a comadronas en acciones de prevención y cuidado de la red de la vida, atención a mujeres por urgencias obstétricas durante el parto y atención de mujeres por complicaciones obstétricas. Estos recortes en la producción físicas del MSPAS afectan la garantía del derecho a la salud de miles de niñas, niños y madres guatemaltecas, evidenciando la ineffectividad en diseño e implementación de las estrategias y políticas públicas, incluyendo esfuerzos como la atención a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y la GCNN.

4.2.3. Ministerio de Desarrollo Social

El Ejecutivo no recomendó mayores recortes en las asignaciones presupuestarias para los programas y actividades a cargo del Mides. En el caso del programa de transferencias monetarias condicionadas en salud y educación, se elimina la actividad de dotación de alimentación complementaria, que en el presupuesto vigente de 2022 tenía una asignación de Q59.0 millones, pero en 2023 se incluye la actividad de transferencias monetarias con énfasis en nutrición, con una asignación recomendada de Q66.0 millones.

Tabla 14. Presupuesto por programa del Mides, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes

Programa	Presupuesto vigente	Proyecto de	Diferencias (proyecto 2023- vigente 2022)	
	al 31 agosto de 2022	Presupuesto 2023	Absolutas	Relativas
Administración institucional	106.7	101.5	-5.2	-4.9%
Servicios de apoyo a los programas sociales (actividad común a los programas 14, 15 y 21)	127.2	124.8	-2.4	-1.9%
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	201.6	203.8	2.2	1.1%
Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes	42.7	50.0	7.3	17.1%
Dotaciones, servicios e infraestructura para el desarrollo social	391.8	462.5	70.7	18.0%
Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	476.1	484.4	8.3	1.7%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	58.9	0.0	-58.9	-100.0%
Partidas no asignables a programas	1.2	0.2	-1.0	-83.3%
Total	1,406.1	1,427.1	21.0	1.5%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín y el proyecto de presupuesto para 2023.

Aunque el Mides goza de una posición financiera relativamente favorable en el proyecto de presupuesto para 2023, el Ejecutivo sí recomendó recortes en las metas físicas. Para los Comedores, tanto para desayunos como para almuerzos, se recomienda un recortar la meta física en 458,362 raciones, mientras que se recomendó suprimir el subproducto de dotación de alimento complementario fortificado a niños y niñas de 6 a 59 meses de edad, con vulnerabilidad nutricional, dentro del programa de Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación, el cual tuvo en 2022 una meta de 2.4 millones de raciones. Se introduce un nuevo subproducto denominado Transferencias monetarias entregadas a familias con niños y niñas en vulnerabilidad nutricional, con una meta de atención de 66,000 aportes. En ese mismo programa, se recomienda recortar en 144,937 beneficiarios la meta para los subproductos de Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas entre 3 y 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia que cumplen con sus controles de salud.

Tabla 15. Metas físicas seleccionadas del Mides, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	Comedores	Almuerzos preparados entregados a personas que viven en condiciones de vulnerabilidad o crisis	Ración	3,610,661	3,392,221	94.0%	3,308,556	-302,105	-8.4%
		Desayunos preparados entregados a personas que viven en condiciones de vulnerabilidad o crisis	Ración	2,485,117	2,297,455	92.4%	2,328,860	-156,257	-6.3%
Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	Dotación de alimentación complementaria	Dotación de alimento complementario fortificado a niños y niñas de 6 a 59 meses de edad, con vulnerabilidad nutricional	Ración	2,359,056	1,455,385	61.7%		-2,359,056	-100.0%
	Transferencias monetarias con	Transferencias monetarias entregadas a	Aporte			0.0%	66,000	66,000	0.0%

énfasis en nutrición	familias con niños y niñas en vulnerabilidad nutricional							
	Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas entre 0 y 2 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia que cumplen con sus controles de salud	Aporte	126,063	14,134	11.2%	272,500	146,437	116.2%
Transferencias monetarias con énfasis en salud	Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas entre 3 y 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia que cumplen con sus controles de salud	Aporte	322,437	122,877	38.1%	177,500	-144,937	-45.0%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

4.2.4. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

El Ejecutivo recomendó en el proyecto de presupuesto para 2023 varios recortes en las asignaciones presupuestarias de los programas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga). Sin embargo, destaca el recorte de Q194.5 millones (27.8%) recomendado en la asignación al programa de acceso y disponibilidad alimentaria, impactando las actividades de agricultura familiar para el fortalecimiento de la

economía campesina, con recorte de Q117.8 millones y de Asistencia y dotación de alimentos con recorte de Q131.4 millones. Estos recortes impactarán intervenciones directas que atienden la seguridad alimentaria y nutricional, que agravará los daños de la inflación en los precios de los alimentos, con la consecuente pérdida de poder adquisitivo de los salarios, deteriorando las condiciones en las que Guatemala puede continuar enfrentando la coyuntura internacional caracterizada por incremento de la inseguridad alimentaria por el incremento de los precios del petróleo, del trigo y de los fertilizantes. Las autoridades no deben reducir las inversiones con impacto directo en la población vulnerable a los efectos de la inseguridad alimentaria, especialmente la niñez, de lo contrario violentan su derecho humano al acceso a la alimentación.

Tabla 16. Presupuesto por programa del Maga, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes

Programa	Presupuesto vigente	Proyecto de	Diferencias (proyecto 2023- vigente 2022)	
	al 31 agosto de 2022	Presupuesto 2023	Absolutas	Relativas
Actividades centrales	192.9	175.5	-17.4	-9.0%
Acceso y disponibilidad alimentaria	699.8	505.3	-194.5	-27.8%
Investigación, restauración y conservación de suelos	58.7	243.4	184.7	314.6%
Apoyo a la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica	376.6	316.1	-60.4	-16.0%
Apoyo a la protección y bienestar animal	9.6	10.8	1.2	12.6%
Partidas no asignables a programas	269.7	263.1	-6.7	-2.5%
Total	1,607.4	1,514.2	-93.1	-5.8%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

Además de los recortes a las asignaciones financieras, el Ejecutivo recomendó para 2023 recortes cuantiosos en las metas físicas del Maga. En el programa de acceso y disponibilidad alimentaria, una de las intervenciones relevantes en materia de SAN y de la prevención de desnutrición infantil, se recomendó suprimir las metas físicas excluyendo a 123,904 personas que en 2022 se beneficiaron de los siguientes subproductos de este programa: beneficio a agricultores familiares con estipendios por implementación de prácticas de conservación de suelos; beneficio a productores con estipendio y capacitación en prácticas de conservación de suelos; y, beneficio a productores de agricultura familiar con seguro agrícola por riesgo climático para mejorar la seguridad alimentaria, se les recorta por completo su meta física en 2023, cuando en el 2022 tienen una meta vigente de 123,904 personas. Además, recomendó reducir las metas físicas en 69,537 beneficiarios de los subproductos capacitación y asistencia técnica de productores en manejo agrícola y capacitación y asistencia técnica a productores en manejo pecuario e hidrobiológico. Por último, se recomendó recortar la meta física en 165,768 raciones para la asistencia y la dotación alimentaria para familias vulnerables en riesgo de inseguridad alimentaria por pérdida de cosechas, urgencia o gravedad.

Tabla 17. Metas físicas seleccionadas del Maga, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Acceso y disponibilidad alimentaria	Agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina	Agricultores (as) familiares beneficiados con estipendios por implementación de prácticas de conservación de suelos	Persona	50,000	29,863	59.7%	0	-50,000	-100.0%
		Productores (as) beneficiados con estipendio y capacitación en prácticas de conservación de suelos	Persona	40,000	0	0.0%	0	-40,000	-100.0%
		Productores (as) capacitados y asistidos técnicamente en manejo agrícola	Persona	184,160	83,244	45.2%	115,580	-68,580	-37.2%
		Productores (as) capacitados y asistidos técnicamente en manejo pecuario e hidrobiológico	Persona	28,622	16,501	57.7%	27,845	-777	-2.7%
		Productores (as) de agricultura familiar beneficiados con seguro agrícola por riesgo	Persona	33,904	33,904	100.0%	0	-33,904	-100.0%

	climático para mejorar la seguridad alimentaria						
Asistencia y dotación de alimentos	Asistencia y dotación alimentaria a familias vulnerables en riesgo de inseguridad alimentaria por pérdida de cosechas, urgencia o gravedad	Ración	511,805	166,980	32.6%	346,037	-165,768 -32.4%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

4.2.5. Ministerio de Economía

En general, el Mineco también tiene una posición financiera relativamente favorable en el proyecto de presupuesto para 2023, ya que el Ejecutivo no recomendó recortes cuantiosos a sus asignaciones presupuestarias. No obstante, se recomendó recortar en Q3.2 millones (3.9%) la asignación para generar competitividad y emprendimiento para jóvenes, actividad que desarrolla los espacios de capacitación a jóvenes para estudiar inglés y enfermería. También recomendó recortar en Q4.4 millones (12.4%) la asignación para el programa de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme), incluyendo: servicios de apoyo técnico a mujeres microempresarias para el empoderamiento económico; servicios de asistencia técnica en desarrollo empresarial a la Mipyme y servicios de apoyo en la producción y comercialización artesanal, los cuales en conjunto atienden a la escasa población que puede acceder a créditos estatales para emprendimiento.

Tabla 18. Presupuesto por programa del Mineco, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes

Programa	Presupuesto vigente	Proyecto de	Diferencias (proyecto 2023- vigente 2022)	
	al 31 agosto de 2022	Presupuesto 2023	Absolutas	Relativas
Actividades centrales	72.5	86.0	13.5	18.7%
Servicios registrales	67.2	76.6	9.4	13.9%
promoción de la inversión y competencia	122.0	118.2	-3.7	-3.1%
gestión de la integración económica y comercio exterior	66.7	51.0	-15.6	-23.5%
Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa	35.5	31.1	-4.4	-12.4%
Asistencia y protección al consumidor y supervisión del comercio interno	31.9	31.4	-0.5	-1.6%
Partidas no asignables a programas	104.5	100.6	-3.9	-3.7%
Total	500.2	495.0	-5.3	-1.1%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

En el programa Promoción de la inversión y la competencia, el Ejecutivo recomendó incrementar en 1,749 beneficiarios la meta física para generación de competitividad y emprendimiento para jóvenes, en particular para el subproducto de jóvenes capacitados y certificados en formación profesional de emprendimiento e innovación de Mipymes en crecimiento, con énfasis en mujeres y discapacitados. Sin embargo, se recomendó suprimir la meta física para el subproducto Personas beneficiadas con becas de aprendizaje de idioma inglés para empleo y enfermería, pese a contar con asignación financiera.

Tabla 19. Metas físicas seleccionadas del Mineco, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa	Servicios de asistencia técnica en desarrollo empresarial a la micro, pequeña y mediana empresa	Empresario de micro, pequeñas y medianas empresas fortalecidos con asistencia técnica empresarial a través de promoción comercial de la Mipymes	Persona	3,870	2,908	75.1%	2,270	-1,600	-41.3%
Promoción de la inversión y competencia	generación de competitividad y emprendimiento para jóvenes	Jóvenes capacitados y certificados en formación profesional de emprendimiento e innovación de Mipymes en crecimiento, con énfasis en mujeres y discapacitados	Persona	1,251	56	4.5%	3,000	1,749	139.8%
Promoción de la inversión y competencia	generación de competitividad y emprendimiento para jóvenes	Personas beneficiadas con becas de aprendizaje de idioma inglés para empleo y enfermería	Persona	7,000	5,245	74.9%	0	-7,000	-100.0%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

4.2.6. Otros ministerios y entidades del Ejecutivo

Por su importancia dentro del gasto público social se analiza el presupuesto de algunas de las secretarías. El proyecto de presupuesto para 2023 incluyó incrementos pequeños para los rubros de atención a la juventud y a la atención integral de la primera infancia. En otros rubros que atienden a la niñez y adolescencia, el proyecto de presupuesto para 2023 no incluyó variaciones relevantes, manteniendo prácticamente invariantes las asignaciones vigentes en 2022. Este no es un indicador positivo, pues evidencia falta de prioridad y estancamiento en las inversiones para grupos poblacionales con necesidades crecientes.

Tabla 20. Presupuesto secretarías seleccionadas, vigente 2022 y proyecto 2023, millones de quetzales y porcentajes

Secretaría	Presupuesto vigente al 31 agosto de 2022	Proyecto de Presupuesto 2023	Diferencias (proyecto 2023- vigente 2022)	
			Absolutas	Relativas
Consejo Nacional de la Juventud	13.0	13.0	0.0	0.0%
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	175.9	201.0	25.0	14.2%
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional	55.7	58.4	2.7	4.9%
Secretaría de Bienestar Social	300.0	305.0	5.0	1.7%
Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	21.0	22.0	1.0	4.8%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin y el proyecto de presupuesto para 2023.

En contraste, el Ejecutivo sí fijó como una prioridad las transferencias a las municipalidades y a los Codede. Como lo muestra la tabla 21, el presupuesto aprobado para 2023 permite analizar con detalle las variaciones respecto al presupuesto vigente al 20 de diciembre de 2022 en las principales transferencias del gobierno central a entidades autónomas y descentralizadas, registradas dentro del presupuesto de las OEACT (véase la tabla 7). Destaca el incremento de Q1,297.8 millones en el aporte para las municipalidades, y que las transferencias a los Codede se incrementan en Q168.9 millones, prácticamente manteniendo invariantes en 2023 las ampliaciones operadas en 2022 para fortalecer la GCNN, que como se apuntó antes, son cuestionables por la falta de especialidades y capacidades de los Codede, necesarias para las intervenciones efectivas contra la desnutrición crónica infantil. También estas transferencias revelan una actitud complaciente del Ejecutivo con las entidades dirigidas por miembros de la alianza oficialista, que incluyen a la USAC, el MP, la PDH, el TSE, el RIC y la CGC, entre otras, con incrementos introducidos en el dictamen de la CFPM y en las enmiendas aprobadas por el pleno del Congreso. Estos sesgos son especialmente peligrosos y dañinos en el contexto del proceso electoral de 2023.

Tabla 21. Presupuesto de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, rubros seleccionados, vigente 2022 y aprobado 2023, millones de quetzales y porcentajes

Actividad u obra	Renglón	Presupuesto vigente al 20 de diciembre de 2022	Presupuesto		Diferencias (proyecto 2023- vigente 2022)	
			Aprobado 2023		Absolutas	Relativas
Protección social	Aporte patronal al IGSS	1,020.0	1,204.1		184.1	18.0%
Sistema de justicia	Transferencias al OJ	2,669.2	3,188.8		519.6	19.5%
Sistema de justicia	Transferencias a la Corte de Constitucionalidad	146.6	275.0		128.4	87.6%
Sistema de justicia	Transferencia al MP	3,420.1	3,720.9		300.8	8.8%
Sistema de justicia	Transferencia a la Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	13.0	33.0		20.0	153.8%
Sistema de justicia	Transferencia al Inacif	346.6	348.7		2.1	0.6%
Defensoría de los derechos humanos	Transferencia a la PDH	187.1	313.0		125.9	67.3%
Varias ^{1/}	Transferencias a los consejos de desarrollo urbano y rural	3,875.3	4,044.2		168.9	4.4%
Aporte a municipalidades	Transferencias a las municipalidades	8,772.7	10,070.5		1,297.8	14.8%
Educación	Transferencias a la USAC	2,204.8	2,586.0		381.2	17.3%
Servicios electorales	Transferencias al TSE	701.5	1,080.6		379.1	54.0%
Información catastral	Transferencia al RIC	85.0	110.0		25.0	29.4%
Servicios de fiscalización	Transferencia a la CGC	533.1	621.2		88.1	16.5%
Las demás	Los demás	10,966.7	12,517.9		1,551.3	14.1%
Total		34,941.6	40,114.0		5,172.4	14.8%

^{1/} incluye abastecimiento de agua, educación, educación preprimaria, educación primaria, educación básica, educación diversificada, educación no atribuible a ningún nivel escolarizado y transporte por carretera.

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin y presupuesto aprobado para 2023.

El proyecto de presupuesto para 2023 incluyó metas físicas para programas nuevos en el Mingob, como los servicios de control telemático, con una meta de 36,000 personas para el subproducto Control telemático de personas ligadas a proceso penal o con medidas de seguridad. En 2022 esta meta se ubicaba en el programa de servicios de custodia y rehabilitación de privados de libertad, como informes de servicios de dispositivos de control telemático, con una meta vigente al 31 de agosto de 2022 de 3,900 informes. Es preocupante que el Ejecutivo recomendó para 2023 recortar en 53,751 personas las metas de atención médica y odontológica a privados de libertad y de atención psicológica a privados de libertad, incrementando el riesgo de violaciones a los derechos de los privados de libertad, incluyendo atención integral en servicios de salud y, especialmente, de salud mental.

El Icefi saluda que dentro de los servicios de orientación para la prevención de factores que generan la violencia contra la mujer, en el proyecto de presupuesto para 2023 se refleje un esfuerzo por implementar los subproductos Capacitación a mujeres de la sociedad civil para el fomento de la cultura de denuncias de violencia contra la mujer y Capacitación y sensibilización a la sociedad civil y comunidad educativa en la prevención de factores que generan violencia contra la mujer, en conjunto con una meta de 525 eventos. Sin embargo, el Ejecutivo recomendó suprimir el subproducto Casos de investigación criminal de violencia contra la mujer atendidos en apoyo al ministerio público, que en 2022 tuvo una meta de 3,900 eventos. También recomendó recortar en 15,000 eventos la meta física para los patrullajes policiales de seguridad preventiva para la población de centros escolares, conocido como *escuelas seguras*, una medida equivocada, toda vez en 2023 las autoridades educativas estarán imponiendo la generalización de las clases presenciales.

Tabla 22. Metas físicas seleccionadas del Mingob, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Programa	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Servicios de control telemático	Servicios de control telemático	Control telemático de personas ligadas a proceso penal o con medidas de seguridad	Persona	0	0	0.0%	36,000	36,000	0.0%
	Servicios de control telemático	Informe de servicios de dispositivos de control telemático	Documento	3,900	0	0.0%	0	-3,900	-100.0%
Servicios de custodia y rehabilitación de privados de libertad	Servicios de rehabilitación para privados de libertad	Atención médica y odontológica a privados de libertad	Evento	203,154	94,813	46.7%	161,121	-42,033	-20.7%
	Servicios de rehabilitación para privados de libertad	Atención psicológica a privados de libertad	Evento	53,899	15,209	28.2%	42,181	-11,718	-21.7%
Servicios de seguridad a las personas	Formación y especialización de personal policial	Personal capacitado, especializado y profesionalizado para la formación policial	Persona	7,515	3,650	48.6%	4,800	-2,715	-36.1%

y su patrimonio	Capacitación a mujeres de la sociedad civil para el fomento de la cultura de denuncias de violencia contra la mujer	Evento	0	0	0.0%	200	200	0.0%
	Servicios de orientación para la prevención de factores que generan la violencia contra la mujer	Evento	0	0	0.0%	325	325	0.0%
	Capacitación y sensibilización a la sociedad civil y comunidad educativa en la prevención de factores que generan violencia contra la mujer	Evento	16,714	14,761	88.3%	17,048	334	2.0%
	Atención a mujeres víctimas de violencia con asesoría y acompañamiento policial	Evento	3,900	3,900	100.0%		-3,900	-100.0%
	Casos de investigación criminal de violencia contra la mujer, atendidos en apoyo al ministerio público	Evento	61,400	41,223	67.1%	61,400	0	0.0%
	Servicios de protección y atención a mujeres víctimas de violencia	Evento	300	200	66.7%		-300	-100.0%
	Operativos policiales para el control del expendio y consumo de bebidas alcohólicas, fermentadas o destiladas	Evento	25,000	4,336	17.3%	10,000	-15,000	-60.0%
	Personas de la sociedad civil y comunidad educativa capacitada y sensibilizada en la prevención de factores que generan violencia contra la mujer	Evento						
Servicios de seguridad preventiva y del delito en áreas de mayor incidencia criminal	Evento							
Población de centros escolares cuentan con patrullajes policiales de seguridad preventiva (escuelas seguras)	Evento							

Fuente: Icefí, con base en información del Sicoín sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

El Ejecutivo recomendó en el proyecto de presupuesto para 2023 recortar en 10,878 personas beneficiarias las metas físicas de los productos que atienden las actividades siguientes, a cargo de la Secretaría de Bienestar Social (SBS): atención a adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad; atención en medidas socioeducativas a adolescentes en conflicto con la ley penal; atención especializada a niñez y adolescencia no institucionalizada y su familia; atención temporal a niñez y adolescencia migrante no acompañada; educación especial y habilitación a la niñez con discapacidad; protección y acogimiento residencial a niñez y adolescencia; protección y acogimiento residencial para niñez y adolescencia con discapacidad; y, el subsidio económico a niñez y adolescencia con necesidades especiales y discapacidad. Estos recortes constituirán una vulneración grave a los derechos de niñas, niños y adolescentes, que, dadas sus condiciones legales y socioeconómicas, reciben atención solamente del Estado. Como agravante, la SBS ha demostrado incapacidad para ejecutar de oportuna los presupuestos de estas actividades, toda vez al 31 de agosto de 2002 reportaba ejecución nula de la gran mayoría de sus metas físicas.

Tabla 23. Metas físicas seleccionadas de la SBS, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
			Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Apoyo a la comisión nacional de la niñez y adolescencia	Comisión nacional de la niñez y de la adolescencia	Documento	1	0	0.0%		-1	-100.0%
Atención a adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad	Adolescentes en conflicto con la ley penal atendidos integralmente para el cumplimiento de sanciones	Persona	1,975	0	0.0%	950	-1,025	-51.9%
	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	500	0	0.0%	310	-190	-38.0%
	Adolescentes en conflicto con la ley penal,	Persona	1,165	0	0.0%	950	-215	-18.5%

	atendidos integralmente para el cumplimiento de sanciones								
Atención en medidas socioeducativas a adolescentes en conflicto con la ley penal	Adolescentes en conflicto con la ley penal bajo una medida socioeducativa atendidos para su reinserción y resocialización	Persona	1,956	0	0.0%	1,070	-886	-45.3%	
Atención especializada a niñez y adolescencia no institucionalizada y su familia	Niñas, niños y adolescentes no institucionalizados y su familia recibiendo atención y orientación psicológica, social, pedagógica y jurídica	Persona	3,500		0.0%	1,150	-2,350	-67.1%	
Atención temporal a niñez y adolescencia migrante no acompañada	Niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados atendidos temporalmente para su reunificación familiar y comunitaria	Persona	13,200	6,262	47.4%	7,600	-5,600	-42.4%	
Educación especial y habilitación a la niñez con discapacidad	Niñas y niños de 0 a 14 años con discapacidad física e intelectual, recibiendo educación especial preescolar y escolar	Persona	489	0	0.0%	358	-131	-26.8%	
Protección y acogimiento	Adolescentes de 13 a 18 años en	Persona	350	0	0.0%	221	-129	-36.9%	

residencial a niñez y adolescencia	riesgo de vinculación a pandillas y/o consumo de estupefacientes cuentan con atención, tratamiento psicológico y social individual especializado	Persona	250	0	0.0%	134	-116	-46.4%
	Niñas, niños y adolescentes con discapacidad leve y moderada con atención residencial especializada	Persona	350	0	0.0%	180	-170	-48.6%
	Niñas, niños y adolescentes de 7 a 18 años con protección especial residencial contra el maltrato en todas sus formas	Persona	111	0	0.0%	108	-3	-2.7%
	Niñez y adolescencia víctima de violencia sexual, explotación y trata de personas con atención especializada	Persona	130	0	0.0%	120	-10	-7.7%
	Niñez, adolescencia y madres adolescentes víctimas de violencia sexual con atención especializada para su resarcimiento emocional y							

Protección y acogimiento residencial para niñez y adolescencia con discapacidad	restitución de sus derechos Niñez y adolescencia con discapacidad mental severa y profunda, vulnerados en sus derechos, son atendidos bajo protección, bienestar integral y acogimiento residencial	Persona	85	0	0.0%	82	-3	-3.5%
Subsidio económico a niñez y adolescencia con necesidades especiales y discapacidad	Niñez y adolescencia con necesidades especiales, enfermedades crónicas o degenerativas beneficiadas con aportes económicos	Persona	60	0	0.0%	10	-50	-83.3%

Fuente: Icfef, con base en información del Sicoin sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

El Ejecutivo recomendó en el proyecto de presupuesto para 2023 recortar en 16,515 beneficiarias la meta física de capacitación y asistencia técnicas a mujeres, a cargo de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep), y en 2,000 familias la meta física para las el apoyo y atención humanitaria para las unidades familiares migrantes, pese a la grave crisis de migración irregular en Guatemala, El Salvador y Honduras. Además, recomendó recortar en 2,991 personas beneficiarias la meta física de prevención, formación, información y sensibilización a adultos en materia de violencia sexual, explotación y trata de personas, a cargo de la Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET). El Icfef considera inaceptables estos recortes en las metas físicas de intervenciones importantes del gasto público social, especialmente ante el deterioro de los contextos social, económico y político.

Tabla 24. Metas físicas seleccionadas de la Sosep y la SVET, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Secretaría	Actividad	Subproducto	Unidad de medida	Presupuesto vigente 2022			2023	Diferencias	
				Meta física vigente	Meta física ejecutada	% ejecución	Meta inicial	Absoluta	Relativa
Sosep	Desarrollo de la mujer	Mujeres beneficiadas con capacitación y asistencia técnica en proyectos productivos	Persona	31,515	26,521	84.2%	15,000	-16,515	-52.4%
		Unidades familiares migrantes retornadas con apoyo y atención humanitaria	Familia	7,500	5,119		5,500	-2,000	-26.7%
SVET	Prevención de los delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas	Adultos prevenidos, formados, informados y sensibilizados en materia de violencia sexual, explotación y trata de personas	Persona	118,760	57,897		115,769	-2,991	-2.5%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoín sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

4.3. La inversión pública en niñez y adolescencia en el proyecto de presupuesto para 2023

En el proyecto de presupuesto para 2023 el Ejecutivo recomendó asignar Q29,269.5 millones a la IPNA, equivalente a una prioridad macroeconómica de 3.9% del PIB, y equivalente a una importancia presupuestaria de 27.1% del presupuesto total de gastos. La IPNA *per cápita* diaria sería en 2023 de Q12.18 diarios para cada niña, niño y adolescente.

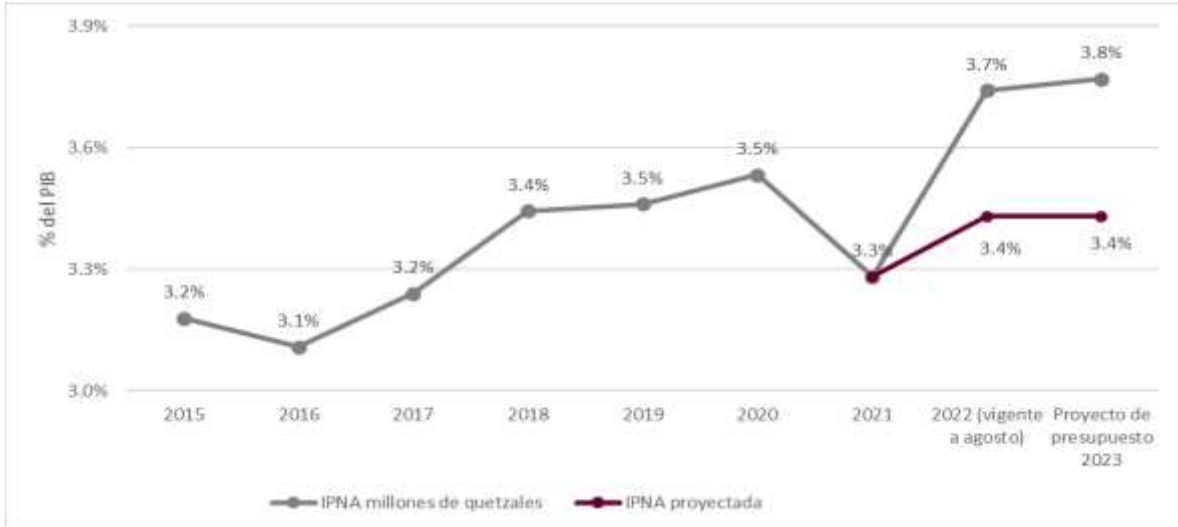
Tabla 25. Indicadores generales de la IPNA, presupuesto 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Indicador	2022 Presupuesto vigente a agosto	2023 Proyecto de Presupuesto
IPNA en millones de Q corrientes	27,123.6	29,269.5
IPNA en millones de USD corrientes	3,520.5	3,799.1
IPNA per cápita al día en Q corrientes	11.28	12.18
IPNA per cápita al día en USD corrientes	1.46	1.58
IPNA como porcentaje del PIB	3.8	3.9
IPNA como porcentaje del gasto público	24.9	27.1
Porcentaje de ejecución de la IPNA vigente	60.6%	
IPNA ejecutada en millones de Q	16,442.2	
IPNA ejecutada en millones de Q (estimación)	24,864.6	

Fuente: Icefi, con datos del Sicoin (Minfin), Banguat y el INE.

La tendencia de la ejecución histórica de la IPNA es creciente en términos nominales, pero la gráfica 19 muestra que cuando se analiza como porcentajes del PIB, el comportamiento en el período 2015-2023 no es uniforme. Luego de una caída de 3.2% del PIB en 2015 a 3.1% del PIB en 2016, hasta 2020 la tendencia de la IPNA fue creciente o estable. En 2021 cayó de nuevo, al pasar de 3.5% del PIB en 2020 a 3.3%. El presupuesto vigente a agosto de 2020 contempla un incremento a 3.7% del PIB, y el proyecto de presupuesto para 2021 un incremento adicional a 3.8% del PIB. Sin embargo, al aplicar un supuesto realista de ejecución presupuestaria de alrededor de 91% en 2022 y 2023, la IPNA sería de 3.4% del PIB, una recuperación respecto a la de 2021, pero por debajo de la que se había alcanzado en 2020 y años anteriores. En promedio, durante el período 2015-2021 la IPNA *per cápita* diaria fue Q7.80, equivalente a solo un dólar estadounidense, insuficiente para atender sus necesidades de alimentación, salud, protección social, educación, seguridad y prevención de violencia, entre otras.

Gráfica 19. IPNA 2015 - 2021 ejecutado, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023, porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con datos del Sicoin (Minfin).

La distribución de la IPNA por entidad ejecutora muestra que el proyecto de presupuesto para 2023, muestra que el Mineduc es el mayor ejecutor, con Q22,245.7 millones (76.0% del total), un incremento de Q1,745.4 millones (8.5%) respecto a la asignación vigente en el 2022 (Q20,500.3 millones). Le siguen las OEACT, con Q2,312.4 millones (7.9% del total) y el MSPAS con Q2,296.1 millones (7.8% del total). En menor medida se encuentra el Mides con Q1,071.9 millones (3.7%), las Secretarías, incluyendo a la SBS, la Sosep, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la SVET, entre otras, con Q576.0 millones (2.0%), y el Maga con Q404.6 millones (1.4%).

En buena medida, estas intervenciones son insuficientes porque logran solo atenciones focalizadas, y por ello, no logran garantizar los derechos de la población infantil. Es importante y urgente que la planificación y programación de los presupuestos permitan identificar las necesidades de la población, y con esa base, desarrollar programas y acciones que reduzcan o erradiquen los problemas estructurales. Sólo así se sabrá con base técnica sólida la cantidad de recursos financieros requeridos para atender a poblaciones vulnerables como la niñez y la adolescencia. Los presupuestos deben luego formularse con base en este conocimiento, y así, incrementar la efectividad para responder a las realidades y necesidades de quienes más necesitan de la intervención del Estado.

Tabla 26. IPNA por entidad ejecutora, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Entidad	Presupuesto vigente 2022			Proyecto de presupuesto 2023	Diferencias vigente 2022 y proyecto 2023	
	Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución		Absolutas	Relativas
Mingob	61.0	29.1	47.8%	81.8	20.8	34.2%
Mineduc	20,500.3	13,614.2	66.4%	22,245.7	1,745.4	8.5%
MSPAS	2,205.7	1,052.2	47.7%	2,296.1	90.4	4.1%
Maga	478.0	119.6	25.0%	404.6	-73.5	-15.4%
CIV	266.1	146.8	55.2%	223.5	-42.6	-16.0%
Micude	4.1	2.8	67.6%	6.1	2.0	47.7%
Secretarías	568.8	302.4	53.2%	576.0	7.2	1.3%
OEAET	2,138.1	707.9	33.1%	2,312.4	174.3	8.1%
Mides	855.0	437.7	51.2%	1,071.9	216.9	25.4%
PGN	46.5	29.4	63.2%	51.5	5.1	10.9%
Total	27,123.6	16,442.2	60.6%	29,269.5	2,145.9	7.9%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

4.4. La inversión pública en juventudes en el proyecto de presupuesto para 2023

Además de la medir y analizar la IPNA, a partir de 2022 el Icefi lidera esfuerzos para medir la IPJUVE en Guatemala. Los estudios realizados muestran que durante, en promedio, el período de 2015 a 2021 la IPJUVE no ha sido prioridad para el Gobierno, ya que tuvo una importancia macroeconómica de solo 1.0% del PIB, y una importancia presupuestaria de solo el 6.5% del total de gastos de la Administración Central. Las entidades ejecutoras tampoco han demostrado efectividad al ejecutar los presupuestos asignados, ya que en promedio durante el período 2015-2021 la ejecución presupuestaria de la IPJUVE fue de solamente el 84.5%, reflejando que las intervenciones destinadas a la juventud están lejos de ser una prioridad en el gasto público.

Tabla 27. Indicadores generales de la IPJUVE 2015-2021

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
IPJUVE directa								
En millones de Q corrientes	4,997.4	4,945.3	5,342.1	5,740.8	5,607.6	5,244.0	5,849.5	5,389.5
En millones de Q constantes (precios 2015)	4,997.4	4,744.6	4,849.8	5,094.2	4,811.9	4,292.9	4,646.0	4,776.7
En millones de USD corrientes	654.8	630.7	660.3	658.4	625.0	550.8	601.9	626.0
<i>Per cápita</i> al día en Q corrientes	2.51	2.44	2.62	2.79	2.70	2.50	2.79	2.62
<i>Per cápita</i> al día en Q constantes (precios 2015)	2.51	2.34	2.38	2.47	2.32	2.05	2.21	2.33
<i>Per cápita</i> al día en USD corrientes	0.33	0.31	0.32	0.32	0.30	0.26	0.29	0.30
Crecimiento anual		-5.1%	2.2%	5.0%	-5.5%	10.8%	8.2%	-1.0%
Como porcentaje del PIB	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%	0.9%	1.0%
Como porcentaje del gasto público	7.1%	7.0%	7.2%	7.0%	6.3%	5.1%	5.9%	6.5%
% de ejecución de la IPJUVE directa presupuestada	88.8%	89.5%	85.8%	86.6%	80.9%	78.4%	81.7%	84.5%

Fuente: Icefi, con datos del Sicoín (Minfin).

En el proyecto de presupuesto del 2023, la IPJUVE mantiene la tendencia de los últimos 7 años. La IPJUVE directa recomendada en 2023 por el Ejecutivo a ejecutar por el Gobierno Central es Q6,753.6 millones, equivalente a una importancia macroeconómica de 0.9% del PIB, una importancia presupuestaria de 6.3% del total de gastos y una inversión per cápita de solamente Q3.19 (USD0.41) diarios para cada adolescente y joven. Al comparar la IPJUVE vigente en 2022 (Q6,138.2 millones) con la del proyecto de presupuesto 2023, el incremento en términos nominales es de Q615.4 millones (10.0%). Sin embargo, al considerar un supuesto realista de ejecución presupuestaria, que con base a los datos de la serie histórica, se puede suponer que en 2023 se ejecutará alrededor del 86% de la asignación presupuestaria, la IPJUVE efectivamente ejecutada en 2023 podría ser de solamente Q5,132.7 millones, solamente 0.7% del PIB.

Tabla 28. Indicadores de la IPNA, 2015 - 2020 ejecutado, presupuesto vigente 2021 y proyecto de presupuesto 2022

Indicador	2022 Presupuesto vigente a agosto	2023 Proyecto de Presupuesto
IPJUVE en millones de Q corrientes	6,138.2	6,753.6
IPJUVE en millones de USD corrientes	796.7	876.6
IPJUVE <i>per cápita</i> al día en Q corrientes	2.91	3.19
IPJUVE <i>per cápita</i> al día en USD corrientes	0.38	0.41
IPJUVE como porcentaje del PIB	0.9%	0.9%
IPJUVE como porcentaje del gasto público	5.6%	6.3%
Porcentaje de ejecución de la IPJUVE vigente	54.5%	
IPJUVE ejecutada en millones de Q.	3,347.4	
IPJUVE proyección de ejecución	85.0%	86.5%

Fuente: Icefi, con datos del Sicoín (Minfin), Banguat y el INE.

Al igual que la IPNA, el Mineduc (39.9% del total) y las OEACT (33.9% del total) son las principales ejecutoras de la IPJUVE, toda vez la mayoría de los recursos que se destinan a la educación básica, diversificada en modalidades flexibles, extraescolar, primaria para adultos, por las asignaciones para el seguro médico escolar privado, la alimentación escolar para el nivel medio por el lado del Mineduc, y por las transferencias que se le destinan a la USAC y a los Codede para transferencias los institutos por cooperativa del nivel medio. Sin embargo, en el proyecto de presupuesto para 2023 se recomendó recortar las asignaciones para construcción, ampliación, remozamiento y mantenimiento de institutos de educación pública, una medida perjudicial toda vez se necesita incrementar la oferta pública en esos niveles educativos.

Tabla 29. IPJUVE por entidad ejecutora, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto 2023

Entidad	Presupuesto vigente 2022			Proyecto de presupuesto 2023	Estructura 2023	Diferencias vigente 2022 y Proyecto 2023	
	Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución			Absolutas	Relativas
Mingob	105.2	61.7	58.7%	112.0	1.7%	6.9	6.5%
Mindef	204.2	124.0	60.7%	225.8	3.3%	21.5	10.5%
Mineduc	2,292.4	1,308.5	57.1%	2,693.3	39.9%	400.9	17.5%
MSPAS	983.9	538.0	54.7%	949.5	14.1%	-34.5	-3.5%
Mintrab	22.9	9.3	40.8%	19.2	0.3%	-3.6	-15.8%
Mineco	81.1	18.0	22.3%	77.9	1.2%	-3.2	-3.9%
Maga	61.0	18.4	30.2%	62.2	0.9%	1.3	2.1%
CIV	23.1	16.1	69.6%	8.0	0.1%	-15.1	-65.3%
Micude	31.0	12.7	41.0%	32.5	0.5%	1.5	4.9%
Secretarías y otras dep.	154.5	89.3	57.8%	159.7	2.4%	5.2	3.4%
Marn	2.5	1.6	63.3%	4.9	0.1%	2.5	101.6%
OEACT	2,112.1	1,116.2	52.8%	2,292.4	33.9%	180.3	8.5%
Mides	45.0	21.3	47.3%	96.4	1.4%	51.4	114.2%
PGN	19.3	12.3	63.5%	19.6	0.3%	0.3	1.4%
Total	Q6,138.2	3,347.4	54.5%	Q6,753.6	100.0%	615.4	10.0%

Fuente: Icefi, con base en información del Sicoin sobre el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2023.

5. Análisis de la transparencia fiscal en el presupuesto aprobado para 2023

Las principales preocupaciones sobre la transparencia con la que se manejen los recursos públicos en 2023 están asociadas al historial de abusos y actos de corrupción en los años electorales. El proceso electoral de 2023 no es la excepción para estas preocupaciones, toda vez el Decreto del Congreso de la República número 54-2022 incluye varias disposiciones que incrementan la vulnerabilidad a este tipo de abusos. De preocupación particular son las modificaciones que, sin la debida discusión y análisis técnicos, la CFPM introdujo en su dictamen favorable, y las que la alianza oficialista en el Congreso de la República introdujo como enmiendas durante la sesión en la que se realizó la aprobación final y redacción por artículos de ese decreto.

Caracteriza el decreto con el que se aprobó el presupuesto para 2023 la gran cantidad de artículos que contienen ampliaciones presupuestarias preautorizadas. En algunos casos, el uso de este mecanismo puede estar técnicamente justificado, como la necesidad de facilitar la apertura de espacio presupuestario para donaciones externas o para recursos provenientes de procesos de extinción de dominio. Sin embargo, en años recientes, y de manera aguda en el presupuesto para 2023, el Ejecutivo propuso, y el Congreso agregó y aprobó numerosas ampliaciones presupuestarias preaprobadas carentes de justificación o pertinencia técnica. Por su relevancia e importancia, a continuación, se analizan las más notorias, haciendo referencia a los artículos del Decreto número 54-2022:

- Artículo 104: ampliación presupuestaria preaprobada hasta por Q1,500.0 millones, para la ejecución de recursos provenientes de:
 - Donaciones.
 - Préstamos externos en ejecución.
 - Ingresos propios de las entidades y sus saldos.
 - Fondo emergente establecido en el artículo 105, toda vez haya disponibilidad, para atender casos de excepción regulados en la *Ley de Orden Público*.
 - Activación de seguros paramétricos.
 - Recuperación de fondos otorgados a instituciones públicas financieras, correspondientes al Fondo para las Mipyme, al Fondo de Protección de Capitales y Fondo de Crédito para Capital de Trabajo, creados en 2020 como programas para enfrentar el impacto de la pandemia del COVID-19.
 - Emisión de bonos de carbono.

- Artículo 113: ampliación presupuestaria preautorizada, que el Minfin debe formalizar mediante acuerdo gubernativo. hasta por el saldo pendiente de ejecutar de los recursos asignados al Micivi en el Decreto del

Congreso de la República número 21-2022, *Ley para fortalecer el mantenimiento y construcción de infraestructura estratégica*. Existe preocupación porque esta disposición viole la Constitución Política de la República, toda vez no especifica monto máximo para la ampliación presupuestaria que autoriza.

- Artículo 114: ampliación presupuestaria preautorizada para que el TSE ejecute los saldos no ejecutados en 2022, de la asignación para las elecciones generales de 2023. Esta disposición también podría violar la Constitución Política de la República, toda vez no especifica monto máximo para la ampliación presupuestaria que autoriza.
- Artículo 117: ampliación presupuestaria preautorizada hasta por Q600.0 millones al régimen de clases pasivas civiles del Estado, para cubrir aumentos de hasta 10% en las jubilaciones y pensiones de ese régimen.
- Artículo 118: ampliación presupuestaria preautorizada hasta por Q135.0 millones como aporte extraordinario al OJ, dentro del presupuesto de las OEACT, para cumplir con una resolución judicial, cuyo asunto no se especifica.¹⁷
- Artículo 121: ampliación presupuestaria preautorizada para el Mides, que el Minfin debe autorizar mediante acuerdo gubernativo, para financiar el primer año de aplicación de la *Ley temporal de desarrollo integral*, Decreto del Congreso de la República número 51-2022, referente a pagos a exmilitares. Esta ampliación presupuestaria preautorizada se financiará en 2023 con saldos de caja, resultantes del exceso en 2022 de la recaudación tributaria sobre las metas. Además de que posiblemente esta disposición también podría violar la Constitución Política de la República, por no especificar monto máximo para la ampliación presupuestaria que autoriza, es en extremo anómala y preocupante por graves deficiencias técnicas.

Esta la *Ley temporal de desarrollo integral* concede a las personas registradas en el Programa de Desarrollo Integral, a crear, una compensación de Q36,000, a liquidar en pagos mensuales de Q1,000 durante 3 años, a cambio de participaren en proyectos de reforestación, protección y conservación de recursos naturales, limpieza para la conservación, protección y mantenimiento ambiental, clasificación de desechos y reciclaje, entre otras actividades. El Mides será la entidad responsable del programa, recibirá las solicitudes para ser beneficiarios, con firmas o impresiones dactilares. Se requerirá el documento personal de identificación y el certificado de constancia de cumplimiento de tiempo de servicio militar prestado, extendido por el Ministerio de Defensa Nacional (Mindef). El Mindef será responsable de la elaboración de los listados de beneficiarios, quienes deberán entregar los certificados al Mides. Finalmente, el Marn será la entidad responsable de crear e implementar programas que ordena la ley, y verificará e informará al Mides la prestación requeridos para el pago.

Son numerosas y diversas las razones que alimentan la preocupación sobre los riesgos de ineffectividad, y, sobre todo, los espacios para el abuso y la corrupción de este programa. El mecanismo establecido en la *Ley temporal de desarrollo integral* crea una relación laboral entre los miles de veteranos militares y el Estado, y demanda un altísimo nivel de cooperación interinstitucional entre el Mides, el Mindef y el Marn,

¹⁷ Se hace referencia al proceso judicial identificado con el número 01047-1984-5297 Oficial y Notificador 1^o del Juzgado Cuarto de Primera Instancia del Ramo Civil.

pese a ser entidades conocidas por las características contrarias, plagadas de señalamientos de ineficiencia, ineficacia, opacidad y corrupción, por lo que su supervisión y control constituirá un desafío enorme para la CGC. Para agravar la situación, el esquema aprobado es muy distinto al de otras propuestas presentadas, lo que ha ocasionado descontento y división en los grupos de veteranos militares, el cual ha detonado en manifestaciones y acciones de hecho como bloqueos de carretera.¹⁸ Además de estos riesgos graves de conflictividad, las tensiones políticas y riesgos inherentes a un año electoral se suman a las complicaciones y peligros que implica este programa.

- Artículo 129: ampliación presupuestaria preaprobada para incrementar las transferencias del Gobierno Central a los Codede, por el saldo pendiente de ejecutar de los recursos extraordinarios asignados en el presupuesto de 2022. Esta disposición también podría violar la Constitución Política de la República, toda vez no especifica monto máximo para la ampliación presupuestaria que autoriza.

Además de los riesgos graves que plantea el abuso de estas ampliaciones presupuestarias preaprobadas, el presupuesto aprobado para 2023 incluyó otras disposiciones que fomentan la opacidad fiscal y facilitan espacios para el abuso y la corrupción. En el artículo 84, aunque se mantiene la obligación de la grabación digital para el seguimiento geo referenciado de la inversión física, se exceptúa de esta obligación a los proyectos ubicados en el área rural. El artículo 122 ordena realizar readecuaciones presupuestarias para financiar varios proyectos a cargo del Fondo Social de Solidaridad, de la Dirección General de Caminos, de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial y de la Unidad de Construcción de Edificios del Estado, todos del Micivi, del Mineduc, del MSPAS, del Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala y del Fondo de Tierras, en las OEACT, sin explicación ni justificación técnicas, de por qué se instruyen en ese artículo del Decreto y no fueron incluidos en la propuesta original del Ejecutivo.

El artículo 124 continúa la práctica anómala, opaca y vulnerable a abusos y corrupción, de establecer aportes directos a organizaciones no gubernamentales, asociaciones y entidades sin fines de lucro, sin explicación ni justificación técnica, por un total de Q4,854.0 millones. Esta práctica es en extremo opaca, porque la experiencia en años anteriores ha demostrado la dificultad de discernir entre entidades legítimas, con experiencia y capacidad para ejecutar los aportes, de otras con fines ilegítimos y que han actuado como focos de corrupción y abuso. El artículo 125 instruye al Mides para que, con readecuaciones presupuestarias, ejecute obras en el departamento de Santa Rosa hasta por Q35.0 millones, sin explicación ni justificación técnica de los proyectos listados, ni la razón por la que no fueron incluidos en la propuesta original del Ejecutivo.

En el proyecto de presupuesto originalmente presentado por el Organismo Ejecutivo, no se incluyeron dentro del presupuesto del Mingob aportes para las organizaciones no gubernamentales que administran los Caimus. En el artículo 128 del dictamen, la CFPM incluyó aportes hasta por Q26.0 millones para un grupo de 17 organizaciones, con el propósito de administrar los Caimus, pero excluyó a otras organizaciones que en años anteriores han

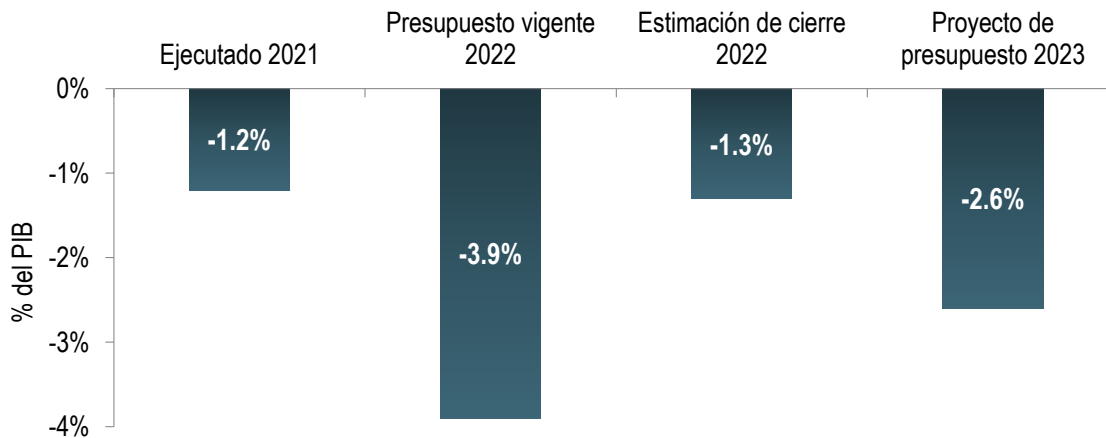
¹⁸ Véanse, por ejemplo, las notas de prensa siguientes: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/no-estamos-dispuestos-a-mendigar-q36-mil-veteranos-militares-protestan-contr-la-ley-temporal-de-desarrollo-integral-y-exigen-pago-de-q120-mil-breaking/> https://lahora.gt/nacionales/anait_e_alvarez/2022/10/04/exmilitares-divididos-por-tres-iniciativas-para-recibir-aporte-economico/ <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/estas-son-las-tareas-y-requisitos-que-deben-cumplir-los-veteranos-militares-para-optar-al-pago-de-q36-mil-de-la-ley-temporal-de-desarrollo-integral-breaking/> <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/militares-veteranos-anuncian-manifestaciones-para-insistir-en-apoyo-a-la-iniciativa-5664-que-les-daria-q120-mil-breaking/>

realizado esa tarea. Resultado de una enmienda aprobada por el Pleno del Congreso, en el artículo 128 del decreto que aprobó el presupuesto, instruye al Mingob para que pueda efectuar readecuaciones presupuestarias trimestrales, y realice transferencias corrientes hasta por Q26.0 millones para el funcionamiento de los Caimus, sin especificar las entidades receptoras. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de la igualdad de género y los derechos de las mujeres deben tomar en cuenta que esta disposición no ordena al Mingob a ejecutar esta asignación, sino solamente realizarla, toda vez pueda obtener la disponibilidad vía readecuaciones presupuestarias trimestrales, restando certeza al financiamiento de los Caimus, pese a su importancia y valor por la labor que realizan.

6. Déficit fiscal y saldo de la deuda pública

El déficit fiscal en el presupuesto aprobado para 2023 es de Q19,975.4 millones, equivalente a 2.6% del PIB, menor a los Q28,353.4 millones (3.9% del PIB) del presupuesto vigente al 20 de diciembre de 2022, pero mayor a los Q9,459.0 millones (1.3% del PIB). Por los errores técnicos severos ya señalados en las proyecciones de ingresos tributarios en el presupuesto vigente de 2020 y en el presupuesto aprobado para 2023, es muy probable que, conforme la recaudación de impuestos supere fácilmente las metas de recaudación, en 2023 se repitan algunas de las características del ejercicio fiscal 2022, especialmente, que el déficit fiscal al final del año será inferior al presupuestado.

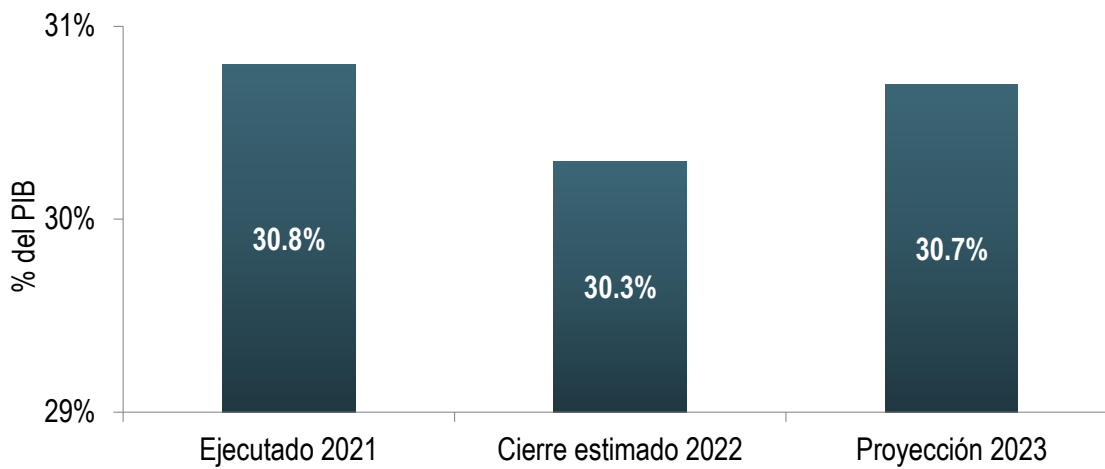
Gráfica 20. Resultado presupuestario (negativo = déficit fiscal) del Gobierno Central 2021 - 2023. Porcentajes del PIB



Fuente: lcefi, a partir de información oficial.

Usando los datos del presupuesto aprobado, el Icefi estima que el saldo de la deuda pública pasaría de un cierre estimado de 30.3% del PIB en 2022, a 30.7% del PIB en 2023. Sin embargo, de nuevo, debido a la magnitud del error de subestimación en los ingresos tributarios proyectados para 2023, el saldo de la deuda pública técnicamente esperable podría ser menor al 30.7% del PIB, y dependiendo de la forma en que las autoridades administren las finanzas públicas, incluso podría situarse por debajo del 30.3% del PIB estimado al cierre de 2022, marcando una tendencia hacia la baja, pero en niveles aún superiores a los previos a la pandemia.

Gráfica 21. Saldo de la deuda pública del Gobierno Central 2021 - 2023. Porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base a datos oficiales. Para 2022 y 2023, cálculos propios del Icefi.

Con el incremento leve en el saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB proyectado para 2023 respecto al cierre estimado de 2022, y la reducción respecto al observado en 2021, Guatemala conservará el margen de maniobra de su política de crédito público, ante el estándar de un límite de 50.0% del PIB establecido por el FMI para los países emergentes con acceso a los mercados financieros. Sin embargo, el Icefi reitera que el problema de la política de endeudamiento público de Guatemala no es el tamaño del saldo de su deuda pública con relación al PIB, sino su capacidad de pago en términos de la carga tributaria. Efectivamente, al considerar el indicador del saldo de la deuda pública como porcentaje de los ingresos tributarios, las finanzas públicas guatemaltecas reflejadas en el presupuesto aprobado para 2023 continúan apuntando a un problema de vulnerabilidad fiscal, porque ese indicador se ubicaría en 276.4%, por encima del 250.0% recomendado por las IFI.

Esta evaluación cambia significativamente, si en vez de la proyección de ingresos tributarios del presupuesto aprobado para 2023 de Q86,247.6 millones, el cual se ha explicado ya que tiene un error cuantioso de subestimación, se emplea la proyección corregida elaborada por el Icefi de Q95,389.0 millones, el saldo de la deuda pública como porcentaje de los ingresos tributarios sería, como máximo 249.9%, prácticamente justo en el límite recomendado por el FMI. Si, además, resultado de esta corrección en los ingresos tributarios, el saldo de la deuda pública en 2023 resultara menor al valor proyectado usando el presupuesto aprobado, el indicador quedaría por debajo del límite recomendado por el FMI.

7. Conclusiones

1. El principal determinante del contexto político en el que se ejecutará el presupuesto de 2023 es el proceso electoral, combinado con la continuación del desgaste del gobierno del Presidente Alejandro Giammattei y sus aliados políticos en los tres poderes del Estado y la mayoría de entidades autónomas y descentralizadas, con niveles muy bajos de legitimidad, credibilidad y apoyo popular.
2. El contexto social se caracteriza por deterioros en los indicadores de desigualdad y pobreza, agudizados por la inflación, con incrementos agudos en los precios de la canasta básica alimentaria. Los indicadores de educación evidencian los impactos negativos de la pandemia, con la persistente exclusión de millones de niñas, niños y adolescentes, y deterioros agudos en la calidad de la educación. Los indicadores de salud continúan deprimidos, y Guatemala continúa siendo golpeada por olas de contagios de COVID-19. Los datos disponibles alertan sobre incremento en la prevalencia de la DCI, agudizada por los incrementos en los precios de los alimentos, incrementando los riesgos de inseguridad alimentaria.
3. El contexto económico se caracteriza porque algunos indicadores macroeconómicos sugieren un proceso vigoroso de recuperación luego del impacto de la pandemia. Sin embargo, este podría ser un espejismo, ya que la inflación en 2022, alimentada principalmente por los efectos de la guerra entre Rusia y Ucrania, podrían estar deteriorando la desigualdad y la pobreza.
4. El contexto fiscal en 2022 está marcado por la aprobación de cuantiosas ampliaciones presupuestarias y por un error importante de subestimación en la previsión y meta de recaudación de ingresos tributarios. Tal como el Icefi lo anticipó desde octubre de 2021, la recaudación de impuestos ha superado fácilmente las metas de recaudación, y al final del año se ubique Q13.3 millardos sobre la meta. Este es un resultado engañoso, ya que no guarda consistencia con las comparaciones interanuales, las cuales también se encuentran distorsionadas por el efecto de la inflación en la recaudación de impuestos, especialmente por el componente importado de la inflación asociado al incremento significativo en los precios internacionales de los combustibles derivados del petróleo. Esta anomalía se refleja en que se estima el déficit fiscal al final de 2022 cerrará en torno al 1.3% del PIB, en contraste con el 3.9% del PIB en el presupuesto vigente. Estas variaciones no son resultado de mejoras estructurales, sino del comportamiento de las principales variables macrofiscales al margen del error cuantiosos de subestimación en los ingresos tributarios.
5. El error de subestimación en los ingresos presupuestados y meta de recaudación en 2022, se propagó en el presupuesto aprobado para 2023. Esto porque las autoridades usaron como base de cálculo para proyectar los ingresos tributarios de 2023 el presupuesto vigente de 2022 de Q76.3 millardos, y no una estimación de cierre realista para 2022, como la realizada por el Icefi de Q 89.7 millardos. Como indicador inequívoco de estos errores, es que la meta de recaudación de 2022 es menor que la recaudación efectiva de 2021, y la

proyección de ingresos tributarios en el presupuesto aprobado para 2023 será menor que el cierre de recaudación en 2022, toda vez no existen razones ni justificaciones técnicas para estas diferencias.

6. El gasto público en el presupuesto aprobado para 2023 prácticamente mantiene invariante la estructura de los egresos, tanto en las clasificaciones económica, por finalidad y función, y por objeto del gasto, observadas en 2021 y 2022.
7. La CFPM en su dictamen favorable amplió el techo presupuestario de Q112,294.8 millones en la propuesta original del Ejecutivo, a Q113,931.7 millones, financiados con un incremento en los ingresos tributarios de Q1,637.0 millones. La alianza oficialista en el Congreso de la República aprobó varias enmiendas, cuyo efecto fue incrementar aún más el techo presupuestario global para 2023, pasando de los Q113,931.7 millones en el dictamen de la CFPM a Q115,443.7 millones en la versión aprobada. Este incremento de Q1,512.0 millones será financiado con recursos de caja.
8. Pese a estos cambios introducidos en el dictamen de la CFPM y en las enmiendas aprobadas por el Pleno del Congreso, las prioridades del presupuesto para 2023 prácticamente quedaron invariantes respecto a lo propuesto originalmente por el Ejecutivo: reducir los presupuestos del Micivi y el MEM en los montos en que fueron ampliados en 2022, aumentar los salarios del magisterio nacional dentro del presupuesto del Mineduc, construir centros de detención dentro del presupuesto del Mingob, incrementar las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades y a los Codede, y cubrir el incremento del costo de la deuda pública.

8. Recomendaciones

1. Modificar el presupuesto de 2023 corrigiendo los ingresos tributarios. El Icefi proyecta Q95.4 millardos, es decir, una corrección al alza de Q9.1 millardos sobre el presupuesto aprobado de Q86.2 millardos. El ajuste de esta corrección no debe ser un incremento en el presupuesto de gastos, sino una reducción en la deuda bonificada aprobada, la cual debiera pasar de los Q12.8 millardos aprobados, a solamente Q3.6 millardos.
2. En 2023 la CFPM debe abandonar la política de no escuchar argumentos ni facilitar las discusiones técnicas, adoptada en 2021 y 2022. La gran mayoría de los errores y deficiencias en la legislación de interés fiscal aprobada en 2022 está asociada a la prisa y falta de discusión técnica con la que la CFPM ha dictaminado esas iniciativas de ley, lo cual inevitablemente repercute en dificultad, si no imposibilidad, para cumplir y ejecutar las disposiciones aprobadas.
3. Suprimir el seguro médico escolar privado que ejecuta del Mineduc, reasignando al MSPAS los Q344.1 millones asignados, ya que este seguro ha demostrado ser: excluyente, puesto que cubre solamente a estudiantes inscritos dentro del sistema de educación y no a las casi 2 millones de niñas, niños y adolescentes fuera del sistema; y, oneroso, pues duplica funciones del MSPAS y consume recursos que podrían evitar recortes metas físicas importantes en el Mineduc.
4. Corregir las metas físicas del Mineduc. En 2023 no debe considerarse recorte a ninguna meta física para matrícula, alimentación escolar, evaluación, libros de texto, material de apoyo curricular y otros insumos esenciales para la educación.
5. Corregir el presupuesto del MSPAS, revertiendo los recortes presupuestarios en los programas Fomento de la salud y la medicina preventiva, Recuperación de la salud, Prevención de la mortalidad materna y neonatal, y las actividades relacionadas con la atención y prevención del COVID-19. Con prioridad, revertir los recortes en las metas físicas de los programas de Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica, Prevención y control de ITS y VIH/Sida, Recuperación de la salud y Prevención de la mortalidad materna y neonatal. No revertir en 2023 estos recortes podría significar deterioros graves en materia sanitaria, y muertes innecesarias.
6. Revertir los recortes en las metas físicas del Mides, especialmente para las actividades relacionadas al funcionamiento de los comedores y las del programa de transferencias monetarias condicionadas en salud y educación.

7. Revertir los recortes en las asignaciones presupuestarias de programas del Maga, especialmente Acceso y disponibilidad alimentaria y Apoyo a la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica. Además, revertir los recortes en las metas físicas de esos programas, de lo contrario se generarán impactos negativos severos en la SAN.
8. Revertir los recortes presupuestarios en el Mineco para capacitación a jóvenes para estudiar inglés y enfermería y en el programa de desarrollo de Mipyme, incluyendo los servicios de apoyo técnico a mujeres microempresarias para el empoderamiento económico, entre otros.
9. Fortalecer los controles anticorrupción y de transparencia para la ejecución presupuestaria de las municipalidades y los Codede, especialmente en el año electoral. En sentido contrario a las demandas de grupos de alcaldes municipales, se deben reforzar los controles sobre las operaciones de adquisición pública, capacitando al personal municipal en modalidades ágiles y transparentes, como la subasta electrónica inversa.
10. Reubicar los Q600.0 millones aprobados como transferencias de capital del Gobierno Central a los Codede para el fortalecimiento de la GCNN. Estos recursos deben reasignarse al MSPAS y a las entidades con capacidades especializadas en el esfuerzo por reducir la DCI y la inseguridad alimentaria. El Consejo Nacional de SAN y sus órganos asesores son los que deben decidir qué entidades son las más adecuadas para estas tareas. El rescate de la intención original de la GCNN debe fundamentarse en decisiones técnicas sobre la asignación de los recursos, en las que probablemente los Codede jueguen un rol marginal de apoyo, especialmente en el año electoral.
11. Revertir los recortes a las metas físicas de la SBS, la Sosep y la SVET, asegurando que en 2023 se fortalezcan todas las actividades vinculadas con la atención de la niñez y la adolescencia, de las mujeres y otros grupos sociales necesitados de las intervenciones de estas secretarías.
12. Instruir al Ejecutivo para la conformación de mesas técnicas con participación de la sociedad civil organizada que trabaja a favor de los derechos de la niñez, la adolescencia y las juventudes, para el diseño de una metodología para un cálculo oficial de la IPNA y la IPJUVE.
13. Corregir el presupuesto aprobado para 2023 para elevar la prioridad macroeconómica y presupuestaria de la IPNA y la IPJUVE, equilibrando las asignaciones por entidad, desconcentrándola del Mineduc y las OEACT.
14. Revisar y depurar las disposiciones del Decreto del Congreso de la República número 54-2022, *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2023*, suprimiendo las ampliaciones presupuestarias preaprobadas que carecen de justificación técnicas. En especial, suprimir las ampliaciones presupuestarias preaprobadas que no especifican el monto máximo a ampliar, por ser potencialmente inconstitucionales. Además, revisar y depurar las readecuaciones presupuestarias instruidas en el articulado del Decreto, suprimiendo las que carezcan de justificación técnica.

15. Revisar y depurar los aportes directos a organizaciones no gubernamentales, asociaciones y otras entidades sin fines de lucro.

16. Instruir al Organismo Ejecutivo, especialmente al Mingob, para la creación de una mesa técnica con la participación de la sociedad civil organizada, para diseñar un mecanismo permanente de financiamiento de los Caimus.

Anexo

Tabla 30. Situación financiera del Gobierno Central 2021-2023. Millones de quetzales y porcentajes del PIB

Concepto	Millones de quetzales				% del PIB			
	2021 Ejecutado	2022 Presupuesto Vigente	2022 Estimación de Cierre (Icefi)	2023 Presupuesto Aprobado	2021 Ejecutado	2022 Presupuesto Vigente	2022 Estimación de Cierre (Icefi)	2023 Presupuesto Aprobado
Ingresos totales	82,257.3	81,592.3	93,889.7	91,094.0	12.4%	11.3%	13.0%	11.7%
Ingresos corrientes	82,107.7	81,590.5	93,779.5	90,971.8	12.3%	11.3%	12.9%	11.7%
Ingresos tributarios	78,019.1	76,315.0	89,656.3	86,247.6	11.7%	10.5%	12.4%	11.1%
Ingresos no tributarios y transferencias	4,088.6	5,275.5	4,123.2	4,724.2	0.6%	0.7%	0.6%	0.6%
Ingresos de capital	149.6	1.8	110.2	122.2	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gastos totales	90,065.8	109,945.8	103,348.7	111,069.4	13.5%	15.2%	14.3%	14.3%
Gastos corrientes	74,258.4	89,458.6	86,118.7	90,753.3	11.2%	12.3%	11.9%	11.7%
Remuneraciones	28,675.1	30,393.1	30,028.4	32,104.8	4.3%	4.2%	4.1%	4.1%
Bienes y servicios	13,758.6	18,848.5	16,398.2	17,854.1	2.1%	2.6%	2.3%	2.3%
Prestaciones a la seguridad social	5,362.7	5,324.6	5,271.4	6,139.8	0.8%	0.7%	0.7%	0.8%
Intereses	11,545.8	12,323.5	12,311.2	11,767.4	1.7%	1.7%	1.7%	1.5%
Transferencias	14,783.7	22,305.2	21,859.1	22,346.2	2.2%	3.1%	3.0%	2.9%
Otros gastos corrientes	132.5	263.7	250.5	541.1	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Gastos de Capital	15,807.4	20,487.2	17,230.0	20,316.1	2.4%	2.8%	2.4%	2.6%
Inversión real directa	3,721.8	5,450.4	4,087.8	4,371.1	0.6%	0.8%	0.6%	0.6%
Inversión financiera	245.6	124.1	19.0	20.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Transferencias	11,840.0	14,912.7	13,123.2	15,925.0	1.8%	2.1%	1.8%	2.1%
Déficit fiscal	-7,808.5	-28,353.5	-9,459.0	-19,975.4	-1.2%	-3.9%	-1.3%	-2.6%
Financiamiento total	7,808.5	28,353.5	9,459.0	19,975.4	1.2%	3.9%	1.3%	2.6%

Financiamiento externo neto	5,236.0	-537.0	10.7	-1,277.6	0.8%	-0.1%	0.0%	-0.2%
Desembolsos de préstamos	443.7	2,451.5	4,565.0	3,096.7	0.1%	0.3%	0.6%	0.4%
Amortizaciones de préstamos	2,939.9	2,988.5	2,940.0	4,374.4	0.4%	0.4%	0.4%	0.6%
Colocaciones externas	7,732.2		-1,614.3		1.2%		-0.2%	
Financiamiento interno neto	2,572.7	28,890.4	9,448.3	21,253.0	0.4%	4.0%	1.6%	2.7%
Colocaciones internas	11,315.8	15,963.1	8,555.0	12,775.1	1.7%	2.2%	1.2%	1.6%
Amortizaciones	3,137.3		6.2		0.5%		0.0%	
Variación de caja y bancos	-11,880.4	12,927.3	887.1	8,477.9	-1.8%	1.8%	0.4%	1.1%
Techo presupuestario	93,005.7	112,934.3	106,288.7	115,443.8	14.0%	15.6%	14.7%	14.9%
Producto Interno Bruto	665,048.2	724,867.1		776,504.0				

Fuente: 2021 y presupuesto vigente 2022, Sicoín; estimación de Cierre 2022, cálculos del Icefi; 2023, Decreto del Congreso de la República No. 54-2022.



 Documentos para
el diálogo fiscal



Guatemala, Centroamérica, diciembre 2022