

Inversión municipal en niñez y adolescencia 2011 y 2012

En los municipios de Joyabaj, Pachalum, Chiquimula,
Olopa, Camotán, San Juan Ermita y Jocotán



Save the Children
Guatemala

Dirección y coordinación

Jonathan Menkos Zeissig - Director ejecutivo, Icefi

Supervisión

Enrique Maldonado - Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Patricia Villatoro - Asistente de investigación, Icefi

Colaboración y apoyo

Alejandra Contreras - Economista sénior, Icefi

Mark Peñate - Asistente de investigación, Icefi

Supervisión

Cándida Rabanales - Directora (i.a.) SCG, Save the Children Guatemala

Diani Cabrera - Coordinadora Nacional CRG y Protección, Save the Children

Rubelci Alvarado - Director de Programas, Save the Children

Fotografía de portada

Archivo Save the Children Guatemala

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Diseño y diagramación

Claudia Najarro

Coordinación editorial

Adelma Bercián - Directora de Comunicación, Icefi

Diana De León - Oficial de Comunicación, Icefi

Administración

Iliana Peña de Barrientos - Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

ISBN: 978-9929-674-02-8

Guatemala, Centroamérica, marzo de 2014

DISTRIBUCIÓN GRATUITA



Save the Children
Guatemala

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a las direcciones electrónicas: comunicacion@icefi.org / info@icefi.org. Puede descargar la versión electrónica del documento en: <http://www.icefi.org>

RESUMEN

La mitad de la población guatemalteca está conformada por niñas, niños o adolescentes. La respuesta del Estado a este grupo poblacional debería reflejarse en una mayor inversión pública dirigida a este segmento. Incluso la legislación guatemalteca avala que los gobiernos locales, para el desarrollo de la población inviertan, preferentemente, en programas y proyectos de infraestructura que contribuyan a la educación, salud, protección social entre otros. En ese sentido, una primera aproximación al análisis de la inversión municipal en niñez y adolescencia (Imna) en siete de los municipios atendidos por los programas de Save the Children Guatemala en los departamentos de Chiquimula y Quiché, ha revelado que la inversión en programas de desarrollo social por parte de las municipalidades suele ser muy variable y poco consistente con la planificación de mediano y largo plazo. Para modificar este panorama, se realiza una serie de propuestas a partir de las cuales la sociedad civil puede incidir en la planificación, diseño y evaluación de las políticas públicas locales para que tiendan a beneficiar en mayor medida a las niñas, niños y adolescentes de sus comunidades y municipios.

Los resultados de la inversión per cápita, el indicador más importante del Imna, muestran que los gobiernos municipales analizados invirtieron, durante 2011 y 2012, en promedio 63 centavos diarios por cada niña, niño o adolescente. Pachalum, en 2011, tuvo la inversión per cápita más alta con Q1.58 diarios. En el otro extremo está Jocotán que en el año 2011 invirtió 26 centavos diarios en niñez y adolescencia.

Palabras clave: política fiscal, niñez y adolescencia, inversión pública, inversión municipal fuentes de financiamiento.

ABSTRACT

Children and teenagers form half of the Guatemalan population. The State response to this population should be reflected in higher public investment aimed at this age group. Even Guatemalan law guarantees that local governments invest in programs and projects of infrastructure that contribute to education, health, social protection and other. In this sense, a first approach to the analysis of municipal investment in childhood and adolescence (Imna) in seven of the municipalities attended by the programs of Save the Children Guatemala, in the departments of Quiché and Chiquimula, revealed that investment in social development programs by municipalities is often highly variable and inconsistent with the planning of medium and long term goals. These analysis offers some proposals on which civil society can influence the planning, design and evaluation of local public policies that tends to benefit children and adolescents of their communities and municipalities.

The results of the investment per capita, the most important indicator of Imna, shows that the local governments analyzed during 2011 and 2012, spent on average 63 cents per day for each child or adolescent; Pachalum in 2011 have the highest per capita investment with Q1.58 daily. At the other side is Jocotán, which in 2011 invested 26 cents a day in children and adolescents.

Key words: fiscal policy, childhood and adolescence, public investment, local investment, funding sources.

ÍNDICE

1. Introducción	7
2. Contexto socioeconómico de los municipios estudiados	9
2.1 Indicadores económicos	9
2.2 Indicadores de salud y nutrición	10
2.3 Educación	12
2.4 Infraestructura de servicios de saneamiento básico	16
3. Principales elementos de un presupuesto municipal	19
3.1 Rendición de cuentas y fiscalización del presupuesto municipal	22
3.2 Presupuesto participativo	22
4. Metodología para la estimación de la inversión municipal en niñez y adolescencia (Imna)	25
4.1 Reclasificación del presupuesto para homogeneizar el gasto social según el Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001 del FMI	25
4.2 Determinación del gasto público social, directo e indirecto, en niñez y adolescencia	27
4.3 Cálculo de la inversión indirecta en niñez y adolescencia	27
4.4 Consolidación y descripción de los principales indicadores de la Imna	28
4.4.1 Inversión per cápita anual y diaria	28
4.4.2 Imna como porcentaje del presupuesto municipal	29
4.4.3 Imna como porcentaje del gasto municipal social	29
4.4.4 Índice de focalización	30
4.5 Limitaciones de la metodología utilizada	30
5. La inversión municipal en niñez y adolescencia en los municipios de Joyabaj, Pachalum, Chiquimula, Olopa, Camotán, San Juan Ermita y Jocotán durante los años 2011 y 2012	33
5.1 Inversión municipal en niñez y adolescencia (Imna): principales indicadores	33
5.2 Inversión municipal en niñez y adolescencia por finalidad y función	35
5.3 Inversión municipal directa en niñez y adolescencia	37
5.3.1 Inversión municipal directa en educación	37
5.3.2 Inversión municipal directa en protección social	38
5.3.3 Inversión municipal directa en vivienda y servicios comunitarios	41
5.3.4 Inversión municipal directa en protección del medio ambiente	42
5.4 Inversión municipal indirecta en niñez y adolescencia	43
5.4.1 Inversión indirecta en salud	43
5.4.2 Inversión indirecta en recreación	44
6. Alternativas de incidencia en la inversión municipal en niñez y adolescencia	45
6.1 Planificación participativa	45
6.2 Evaluación y monitoreo de las fuentes de financiamiento	46
6.3 Generación de indicadores de niñez y adolescencia	46
6.4 Producción de presupuestos municipales ciudadanos	46
7. Referencias	49
Anexo 1: datos y estadísticas	51
Anexo 2: principales indicadores de la inversión municipal en niñez y adolescencia Años 2011-2012, en quetzales corrientes	53

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Pobreza total: medias departamentales y municipales	9
Gráfica 2 Tasas de mortalidad infantil para menores de 1 y 5 años	11
Gráfica 3 Tasa de retardo en talla y listado municipal de vulnerabilidad nutricional	12
Gráfica 4 Tasa neta de cobertura en los niveles preprimario, primario y básico	13
Gráfica 5 Porcentaje de repitencia en primero primaria	14
Gráfica 6 Matrícula inicial en la modalidad bilingüe	15
Gráfica 7 Porcentaje de viviendas con servicios de abastecimiento de agua y letrinas	16
Gráfica 8 Inversión directa per cápita	34
Gráfica 9 Inversión municipal en niñez y adolescencia, directa e indirecta	36
Gráfica 10 Inversión directa en niñez y adolescencia por finalidad	36
Gráfica 11 Idna en educación en 2011 y 2012	38
Gráfica 12 Idna en protección social en 2011 y 2012	39
Gráfica 13 Idna en vivienda y servicios comunitarios (abastecimiento de agua potable) en 2011 y 2012	41
Gráfica 14 dna en protección del medio ambiente (ordenación de aguas residuales) en 2011 y 2012	42
Gráfica 15 Inna en salud, años 2011 y 2012	43
Gráfica 16 Inna en cultura, recreación y deportes en 2011 y 2012	44

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Centros educativos del sector oficial por nivel	14
Tabla 2 Distribución de los ingresos como resultado de la recaudación del IVA-Paz Proyecto de presupuesto para 2014	20
Tabla 3 Divisiones que corresponden a la función social del Estado, según el Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001 del FMI	26
Tabla 4 Clasificador del gasto público destinado a niñez y adolescencia, según incidencia del gasto y renglones del FMI y el Minfín	28
Tabla 5 Actividades y obras consideradas en la categoría de protección social en 2011 y 2012	40

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 PDM: principales programas y proyectos de desarrollo social	17
Figura 2 Cronograma del presupuesto municipal	21
Figura 3 Preguntas que deben responder los presupuestos ciudadanos al respecto de la inversión pública	47

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CAP	Centro de Atención Permanente
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CGG	Clasificación de las funciones del gobierno
DMP	Dirección Municipal de Planificación
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
FMI	Fondo Monetario Internacional
GSM	Gasto Municipal Social
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDNA	Inversión Directa en Niñez y Adolescencia
IMNA	Inversión Municipal en Niñez y Adolescencia
INNA	Inversión Indirecta en Niñez y Adolescencia
IVA-PAZ	Impuesto al Valor Agregado para la Paz
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
n.e.p.	No especificado previamente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PISI	Plataforma de Información Social Integrada
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sesan	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIAF-Muni	Sistema de Administración Financiera Municipal
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
TNC	Tasa Neta de Cobertura
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para Infancia

1

INTRODUCCIÓN

En Guatemala, alrededor de la mitad de la población está conformada por niñas, niños, adolescentes o jóvenes. Ellas y ellos, además de constituir un amplio segmento de la población, representan el futuro de la nación. Los esfuerzos por garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes guatemaltecos no solo responden a una obligación de carácter legal y ético, sino también al interés por construir una sociedad más justa, incluyente y con un mayor nivel de desarrollo para todos y todas.

Los Estados son los principales garantes del cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, comprometiéndose –mediante la firma de distintos convenios y tratados internacionales, así como por medio de su legislación nacional– a tomar medidas concretas que incidan positivamente en la situación de este segmento poblacional y procuren avanzar hacia la aplicación plena de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El análisis de la política fiscal y su vinculación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes cobra, en el actual marco de debilidad económica internacional, una importancia aún mayor: las acciones públicas deben estar más que nunca enfocadas en la protección de esta población para minimizar los graves efectos que la continuidad de la crisis podría significar para la niñez y la adolescencia del presente, es decir, para los ciudadanos del futuro. Por otro lado, no está de más considerar que la vulnerabilidad de los ingresos fiscales y sus consecuentes reajustes por el lado del gasto público ponen en riesgo los recursos orientados a esta población y, por ende, el monitoreo y defensa de estas asignaciones resulta, más que nunca, necesario.

A pesar de lo mucho que la niñez y la adolescencia aparecen en los discursos, es muy poca la información que se genera sobre lo que los Estados invierten en su bienestar, sobre todo en el nivel municipal. Aún más escasos son los espacios en donde la sociedad puede deliberar sobre los desafíos que se debe enfrentar para el respeto, promoción y realización de los derechos de esta población.

En ese contexto, esta investigación pretende determinar el monto y los rubros de inversión directa e indirecta en niñez y adolescencia en el nivel municipal, en los municipios de Joyabaj y Pachalum, del departamento de Quiché; y Olopa, Chiquimula, Camotán, San Juan Ermita y Jocotán, del departamento de Chiquimula. El período que abarca el análisis son los años 2011 y 2012. En la primera parte se elabora un marco contextual acerca de la situación socioeconómica de la población de estos municipios, con énfasis en la niñez y la adolescencia. A continuación, en la segunda parte, se hace una descripción de la composición del presupuesto municipal para luego, en la tercera sección, efectuar un repaso detallado por la metodología utilizada para la medición de la inversión en niñez y adolescencia. En la cuarta parte se presentan los resultados de la investigación y el análisis de algunos indicadores que evidencian los montos y rubros de inversión que los gobiernos municipales han destinado a la niñez y la adolescencia. Finalmente, en la quinta sección, se proponen algunas estrategias que, desde la sociedad civil, pueden tomarse para incidir en que se focalicen muchos más recursos para la inversión en niñez y adolescencia, pero también que estos se ejecuten de forma mucho más eficiente.

2

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS

La mayor parte de los indicadores de esta sección fue tomada de los planes de desarrollo municipal (PDM) desarrollados por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán); en ellos se encuentra una caracterización muy completa y homogénea acerca de cada uno de los municipios. Asimismo, se utilizaron fuentes como la Plataforma de Información Social Integrada, el Censo de peso y talla y otra información estadística producida por los diferentes ministerios del gobierno central y el Instituto Nacional de Estadística (INE). La recopilación de los datos y estadísticas que sustentan esta sección pueden encontrarse en el anexo uno.

2.1

INDICADORES ECONÓMICOS

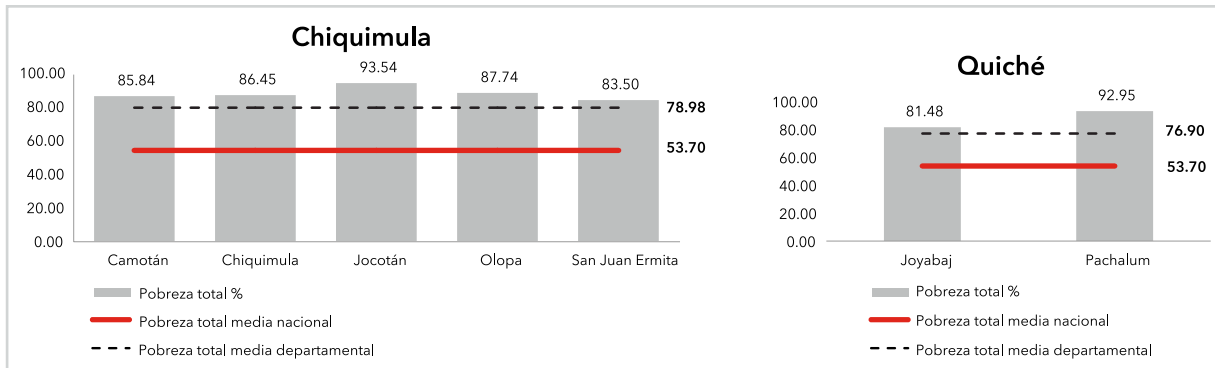
Con la finalidad de ofrecer un diagnóstico de las condiciones de vida a las que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes de los municipios de Camotán, Chiquimula, Jocotán, Joyabaj, Olopa, Pachalum y San Juan Ermita, esta sección ofrece una serie de indicadores socioeconómicos que explican, en buena medida, la situación de las comunidades que conforman estas localidades. Cabe indicar, inicialmente, que según proyecciones del INE para el año 2012, entre un 50.7 y un 56.2% de la población total de estos

municipios estaba conformada por niños, niñas o adolescentes.

Cuando se analizan los datos de pobreza de los municipios que abarca el estudio (gráfica 1), puede observarse que no existen muchas diferencias entre ellos; sin embargo, sí se encuentran divergencias con las medias departamentales y la media nacional (líneas continua y punteada, respectivamente). Con ello puede concluirse que la población de estos municipios está gravemente afectada por la pobreza, lo que demanda muchas más estrategias de inversión económica y social que permitan disminuir estos niveles.

Gráfica 1

Pobreza total: medias departamentales y municipales (2011)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en INE (2011). *Mapas de pobreza rural.*

La pobreza se explica, en buena medida, por los medios de vida que tienen las personas. En el caso de los municipios de estudio, los PDM revelan economías basadas en actividades agrícolas, sobre todo de granos básicos como el maíz y el frijol. Además, algunas familias se dedican a la producción pecuaria de aves y ganado porcino. Aunque los suelos de Chiquimula son de vocación forestal, sobre todo por su grado de inclinación, la producción de este tipo se da únicamente para consumo.

Los municipios de Chiquimula sufren fuertes migraciones de la población económicamente activa (PEA) hacia municipios con producción cafetalera en busca de jornales durante las cosechas de ese producto; sin embargo, este trabajo es temporal. En cuanto al tema de la migración, Joyabaj y Pachalum reportan significativas migraciones hacia Estados Unidos, en busca de oportunidades laborales en otro rubro de trabajo que genere mejores ingresos a las personas. Por este motivo, se reportan fuertes flujos de remesas que soportan la economía familiar de la población en estos municipios.

En municipios como Camotán, Jocotán, San Juan Ermita y Joyabaj, aunque las personas tienen actividades artesanales, estas generan muy pocas ganancias y únicamente son complementarias a las actividades agrícolas de las familias. Similar situación enfrentan

los municipios de Camotán y San Juan Ermita, en donde se explotan algunos minerales no metálicos y se procesan en hornos rústicos, sin que con ello se generen suficientes ganancias para el sostenimiento del hogar.

2.2

INDICADORES DE SALUD Y NUTRICIÓN

Sobrevivir ha resultado ser un verdadero desafío para las niñas y niños de Guatemala; pese a que en los últimos veinte años la mortalidad infantil ha disminuido, las desigualdades se mantienen entre la población indígena y no indígena, entre urbanos y rurales.¹

En municipios como Camotán, Chiquimula y Joyabaj es difícil sobrevivir antes de cumplir cinco años; sin embargo, en Olopa, Chiquimula y San Juan Ermita la probabilidad de morir antes de cumplir un año de edad es mucho más difícil que en el resto de municipios estudiados (gráfica 2). Los PDM señalan entre las principales causas de muerte neumonías, bronconeumonías y síndrome diarreico. Estas causas resultan prevenibles mediante la provisión adecuada y eficiente de servicios de saneamiento básico que aún no alcanzan la cobertura suficiente.

En cuanto a la oferta pública de salud, en Camotán se cuenta con un Centro de Salud tipo B, ubicado en la cabecera municipal y con

servicio las 24 horas (pues este lugar fue declarado municipio priorizado); tres puestos de salud y ocho centros de convergencia, los cuales prestan servicios a los pobladores de los lugares más lejanos del territorio. En el caso de Chiquimula, por ser la cabecera departamental, se localiza el Hospital Modular «Carlos Manual Arana Osorio», que cuenta con casi todos los servicios para el tratamiento de las personas del departamento. También en el municipio del mismo nombre hay un centro de salud tipo B y siete puestos de salud.

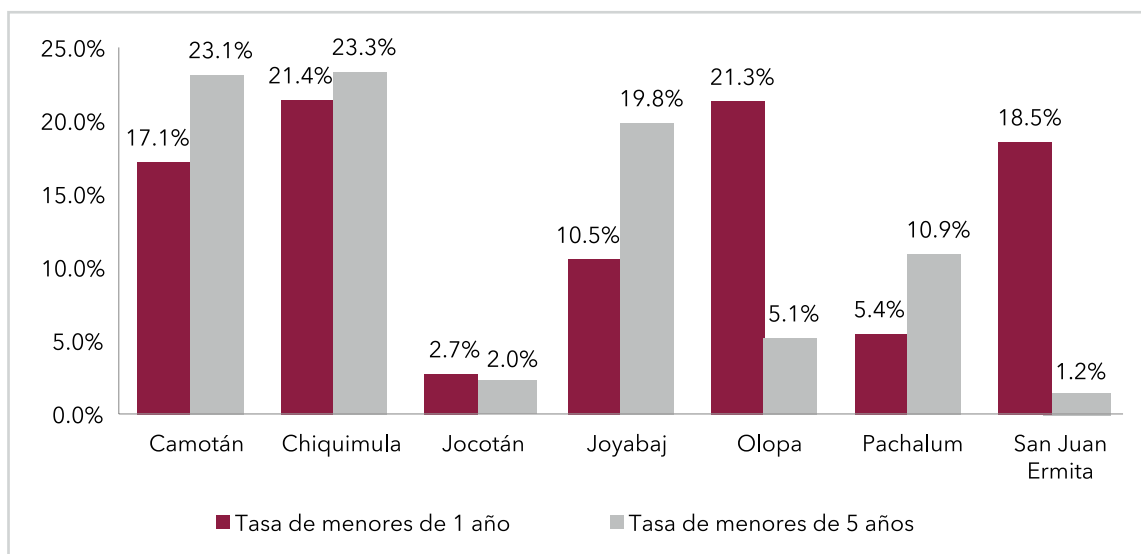
Los servicios de salud de Jocotán son prestados por un centro de salud tipo B, dos puestos de salud y cinco centros de convergencia ubicados en diferentes comunidades. Por su alta vulnerabilidad nutricional, el municipio cuenta con un centro de recuperación nutricional. En Olopa, por su parte, hay un centro de salud tipo B y un centro de atención permanente (CAP), ambos ubicados en la cabecera municipal. En las comunidades aledañas se cuenta con tres puestos de salud.

Es preciso indicar que los PDM de los municipios de Chiquimula identificaron como debilidades la falta de abastecimiento de medicamentos y el escaso recurso humano para la atención de las personas enfermas.

¹ Icefi/Unicef (2011a: 53).

Gráfica 2

Tasas de mortalidad infantil para menores de 1 y 5 años (2009)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en los correspondientes PDM (Segeplán, 2009).

En el departamento de Quiché, la oferta en servicios de salud está comprendida por el Hospital Distrital Gubernamental ubicado en Joyabaj, el cual, según el respectivo PDM, tiene insuficiente personal y espacio físico para la atención de la demanda de la población. Por su parte, el municipio de Pachalum cuenta con un centro de salud tipo B, un puesto de salud y un centro de convergencia distribuidos en distintos caseríos o comunidades del municipio. Cabe destacar que el PDM de Pachalum determinó que hay 2,163 habitantes por cada médico, incluso tomando en cuenta los servicios privados que se ofrecen en el municipio. Ello indica que hay un déficit en la atención a

la población que requiere servicios de salud, sin tomar en cuenta el abastecimiento de medicamentos.

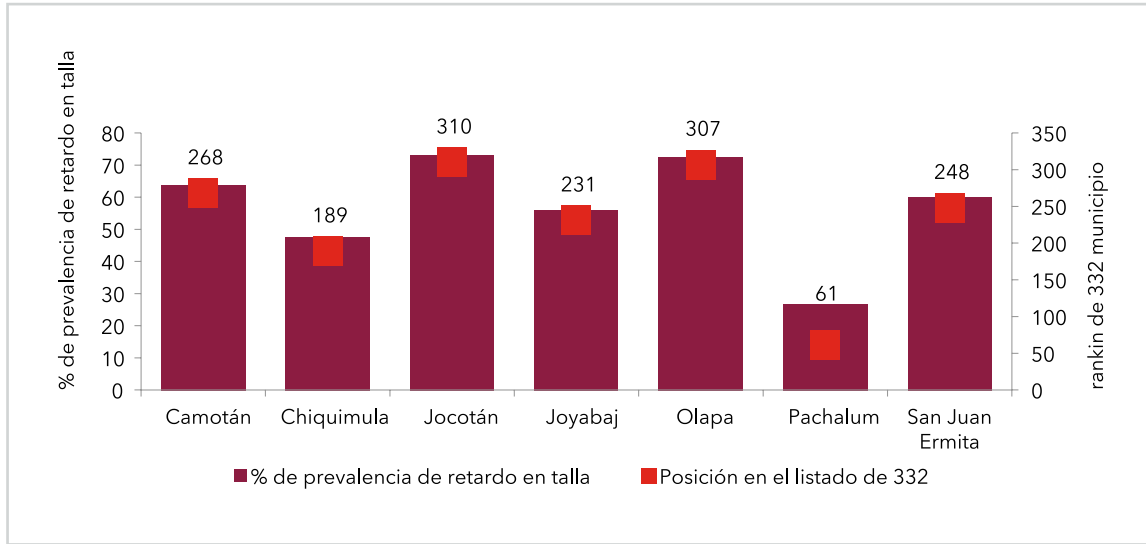
Otra de las causas señaladas por los PDM como motivo de muerte y morbilidad infantil es la desnutrición. Los datos del Censo nacional de talla de 2008 muestran que todos los municipios, con excepción de Pachalum, se encuentran en una zona de alta o muy alta vulnerabilidad nutricional. Los municipios con más altas tasas de prevalencia de retardo en talla son Jocotán, San Juan Ermita, Olopa y Camotán (gráfica 3).

Según Icefi/Unicef (2011b: 26), «los efectos de la desnutrición son graves, con alcances en el

corto, mediano y largo plazos; está demostrado que esta condición aumenta la susceptibilidad a las infecciones, con el consiguiente riesgo de muerte prematura y discapacidad. También reduce el rendimiento escolar y afecta el aprendizaje [...]». Este mismo estudio menciona entre las causas de la problemática aspectos de tipo biológico, como el orden en que se dan los nacimientos y el bajo peso al nacer; de tipo socioeconómico, como vivir en el área rural, ser madre indígena y contar con un bajo nivel educativo; y de tipo medio ambiental, como hacinamiento y exclusión del acceso a agua potable y servicios de saneamiento.

Gráfica 3

Tasa de retardo en talla y listado municipal de vulnerabilidad nutricional (2008)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en Sesán/Mineduc (2009). Censo de retardo en talla.

2.3 EDUCACIÓN

En los municipios estudiados, la tasa neta de cobertura (TNC)² promedio para los diferentes niveles educativos muestra un incremento durante el período 2002-2009; dicho crecimiento resalta en el nivel primario que, incluso, superó el 100% de cobertura (gráfica 4). Esto se explica por los programas de transferencias condicionadas, gratuidad de la educación y becas escolares, así como por la inexistencia de nueva estadística censal en el país. Este repunte también fue observado en el resto

de niveles educativos (preprimaria y primaria). Sin embargo, debido a la falta de continuidad y constancia de los programas y, sobre todo, debido a que su implementación no se complementó con el suficiente fortalecimiento de la oferta educativa (infraestructura, útiles y refacciones escolares), la TNC de primaria y preprimaria registra una tendencia decreciente, tanto para los municipios de estudio, como para el promedio nacional.

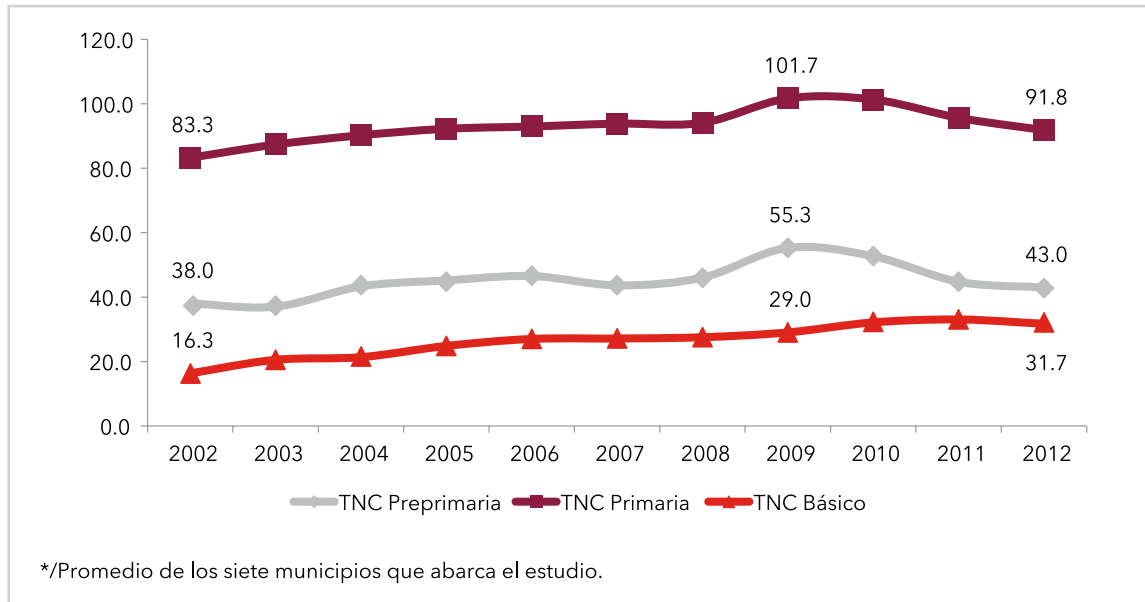
Esta situación es explicada por dos indicadores: a) la repitencia en primero primaria; b) la sobre edad en tercero primaria. Cabe mencionar que el primero es un condicionante del segundo. La evolución de la tasa de repitencia

en primer grado se expresa en la gráfica 5, en donde destaca que a partir de 2002-2003 hasta 2008-2009, las tasas de repitencia se mantuvieron estables, incluso con tendencia a la baja (como en Pachalum y Joyabaj), pero a partir del año 2010 se registra un incremento en la repitencia como consecuencia de la falta de continuidad del programa de transferencias condicionadas y la insuficiente infraestructura ante el incremento de la demanda de la educación pública. Incluso, en el año 2012, en algunos municipios como Jocotán se mantuvo la tasa de repitencia en primer grado, mientras que en otros como Joyabaj, Chiquimula y Pachalum, la tasa se incrementó.

² Porcentaje de alumnos que cuentan con la edad normativa y están inscritos al inicio del ciclo escolar en un nivel educativo, con respecto a la población en edad de cursar ese nivel. Véase: http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2005/PanoramaEducativoDeMexico/AT/AT02/2005_AT02_.pdf

Gráfica 4

Tasa neta de cobertura en los niveles preprimario, primario y básico
Promedio de los siete municipios en estudio (2002-2012)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en Mineduc/USAID (2012). *Índice de avance educativo municipal*.

Esta situación repercutió en la sobre edad en tercero primaria que, para el caso de todos los municipios de estudio, es bastante alta: desde un 75.4%, en Jocotán, hasta un 54.2%, en Pachalum. La tendencia de este indicador no ha variado mucho desde 2002 y, aunque en 2010, al igual que los otros indicadores educativos, mostró un incremento, esto solamente se dio en algunos municipios. Sin embargo, los datos de 2012 no difieren mucho con respecto al promedio, pues incluso en casos como el de Pachalum son superiores en un 7.3%, lo cual indica que la sobre edad es un tema que tiene que atenderse de manera urgente en

estos lugares, sobre todo porque tiene repercusiones en los niveles posteriores a la primaria y es una causa definitiva de la deserción en adolescentes.

Cabe mencionar que los adolescentes son quienes menos se inscriben en la escuela. A nivel nacional, en 2009 solo tres de cada cinco jóvenes estaban inscritos en el sistema educativo.³ En la gráfica 5 puede confirmarse que en 2012 Pachalum apenas registraba una TNC de nivel básico del 51.1%, mientras que en el extremo opuesto están Joyabaj y Olopa, municipios en donde el sistema educativo oficial únicamente

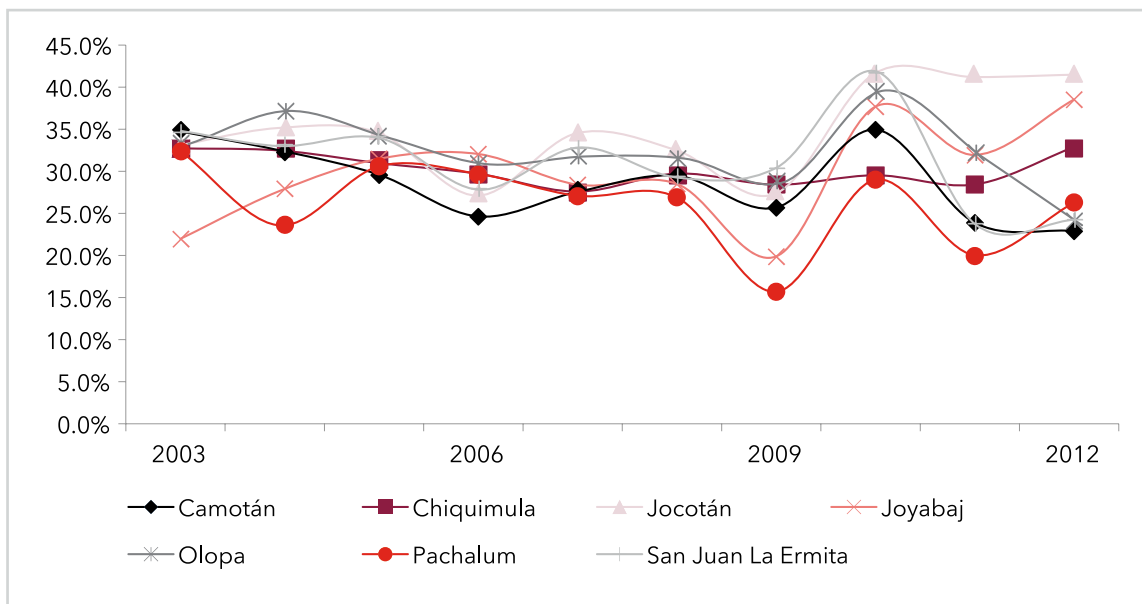
alcanzó a cubrir a un 14% de los jóvenes comprendidos entre los 13 y los 15 años.

Los datos de infraestructura educativa para 2012, señalan que más en los municipios de estudio más del 50% de los centros educativos son utilizados para el nivel primaria y 33% para el nivel preprimaria; sin embargo, para educación básica y diversificada solamente existen 10% del total de establecimientos educativos, lo cual impide a los adolescentes y jóvenes de este municipio tener acceso a niveles educativos superiores a la primaria. Aunado a la poca infraestructura que

3 Icefi/Unicef (2011c: 26).

Gráfica 5

Porcentaje de repitencia en primero primaria (sector oficial, 2003-2012)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en Mineduc/Pisi.

Tabla 1

Centros educativos del sector oficial por nivel (2012)

	Preprimaria	Primaria	Básico y diversificado
Camotán	72	112	22
Chiquimula	98	109	29
Jocotán	49	125	25
Joyabaj	46	130	14
Olopa	40	60	12
Pachalum	13	30	1
San Juan Ermita	35	42	13

Fuente: Icefi/Save the Children, con base en Mineduc/Pisi.

ofrece el sector oficial, se tiene por ejemplo, que en Pachalum el único establecimiento para el nivel básico no cuenta con edificio propio, siendo la Municipalidad de Pachalum la que subsidia el funcionamiento de este Instituto y también aporta para el funcionamiento de uno de los Institutos Básico por Cooperativa (Mineduc, 2014).

Por último, se tiene que el municipio de Joyabaj, dentro de los municipios de estudio, es el que ofrece mayor disponibilidad de la modalidad bilingüe en el nivel primaria, en dónde en promedio entre 2007 y 2013, el 83.2% de los niños y niñas atendidos fueron inscritos en esta modalidad. Le sigue en orden de importancia Jocotán con 53.4%

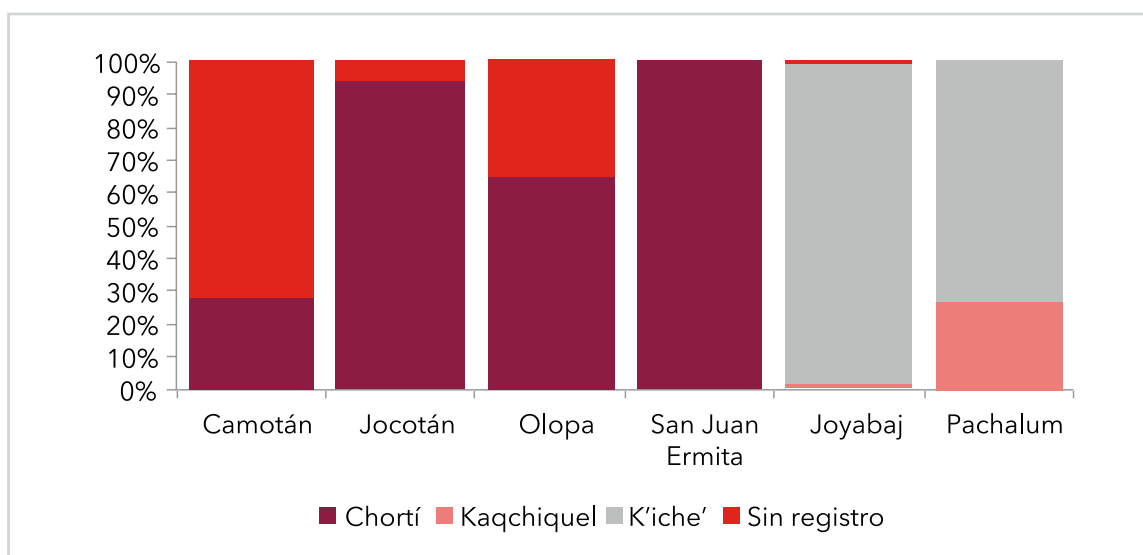
de inscritos en esta modalidad y Camotán con 40.6% de niños y niñas inscritos en esta modalidad educativa. Cabe destacar que en el nivel preprimaria únicamente los municipios de Joyabaj, Quiché y Jocotán, Chiquimula reportaron 458 y 122 niños o niñas inscritos en la modalidad bilingüe en los idiomas K'iche' y Chortí, respectivamente (Mineduc, 2014). En el municipio de Chiquimula el 98.8% de los niños y niñas reciben la educación primaria en modalidad monolingüe.

Cabe destacar en el contexto de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) los idiomas en los que son atendidos los alumnos. Lamentablemente la Plataforma de Información Social Integrada (PISI), en donde se encuentra la

información de matrícula y docentes del Ministerio de Educación no provee una codificación adecuada de los estudiantes inscritos en la modalidad bilingüe por lo que en cuanto al idioma que predomina en cada municipio los resultados se presentan en la gráfica 6, en donde se puede observar que para los municipios del departamento de Chiquimula predomina el idioma Chortí y para los municipios del departamento de Quiché el idioma K'iche', aunque también se registran inscritos en idioma Kaqchiquel. Se omitió el municipio de Chiquimula, porque el sistema no ofrece la clasificación por idioma de los pocos inscritos en modalidad bilingüe de la cabecera departamental.

Gráfica 6

Matrícula inicial en la modalidad bilingüe Nivel primario del sector oficial (2012)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en Mineduc/Pisi.

2.4 INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO BÁSICO

Pachalum es el único municipio que presenta porcentajes altos de cobertura de abastecimiento de agua potable y letrinas (gráfica 6); sin embargo, según indica el PDM,⁴ únicamente en el área urbana se cuenta con sistemas de cloración, lo cual constituye solamente una parte del proceso de potabilización del agua. Por tal motivo, el agua de la localidad es poco confiable para el consumo humano.

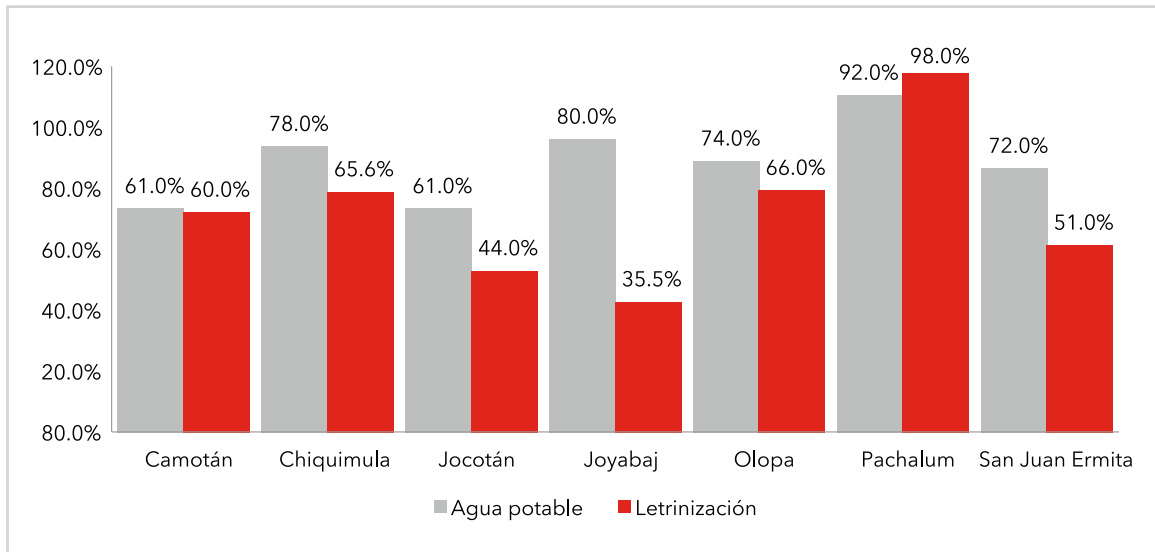
Solo el 61.0% de las viviendas de Camotán y Jocotán cuenta con abastecimiento de agua potable,

situación que tiene relación directa con las tasas de desnutrición infantil. Tal como se muestra en la gráfica 3, estos municipios también presentan los porcentajes más altos de prevalencia de retardo en talla. En el caso de Joyabaj, el porcentaje de viviendas con letrinas es muy bajo, apenas alcanza un 35.5%. Por el contrario, las altas tasas de cobertura de abastecimiento de agua y letrinas de Pachalum tienen conexión directa con el bajo porcentaje de prevalencia de retardo en talla y con la buena calificación que este municipio obtuvo en el listado de los 332 municipios incluidos en la encuesta de nutrición. Frente a este panorama, es preciso subrayar que la falta

de cobertura en los servicios de saneamiento coloca a la población en general, pero sobre todo a la infantil y adolescente, en una situación de vulnerabilidad frente a enfermedades respiratorias y gastrointestinales.

Con este marco general de la situación socioeconómica de los municipios mencionados resulta evidente la necesidad de realizar inversiones que permitan mejorar sus condiciones de vida, pero sobre todo aquellas enfocadas en la niñez y la adolescencia, quienes representan más de la mitad de la población. Esta premisa se encuentra contemplada en cada uno de los PDM, específicamente en los ejes de desarrollo de la

Gráfica 7 Porcentaje de viviendas con servicios de abastecimiento de agua y letrinas (2009)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en los correspondientes PDM (Segeplán, 2009).

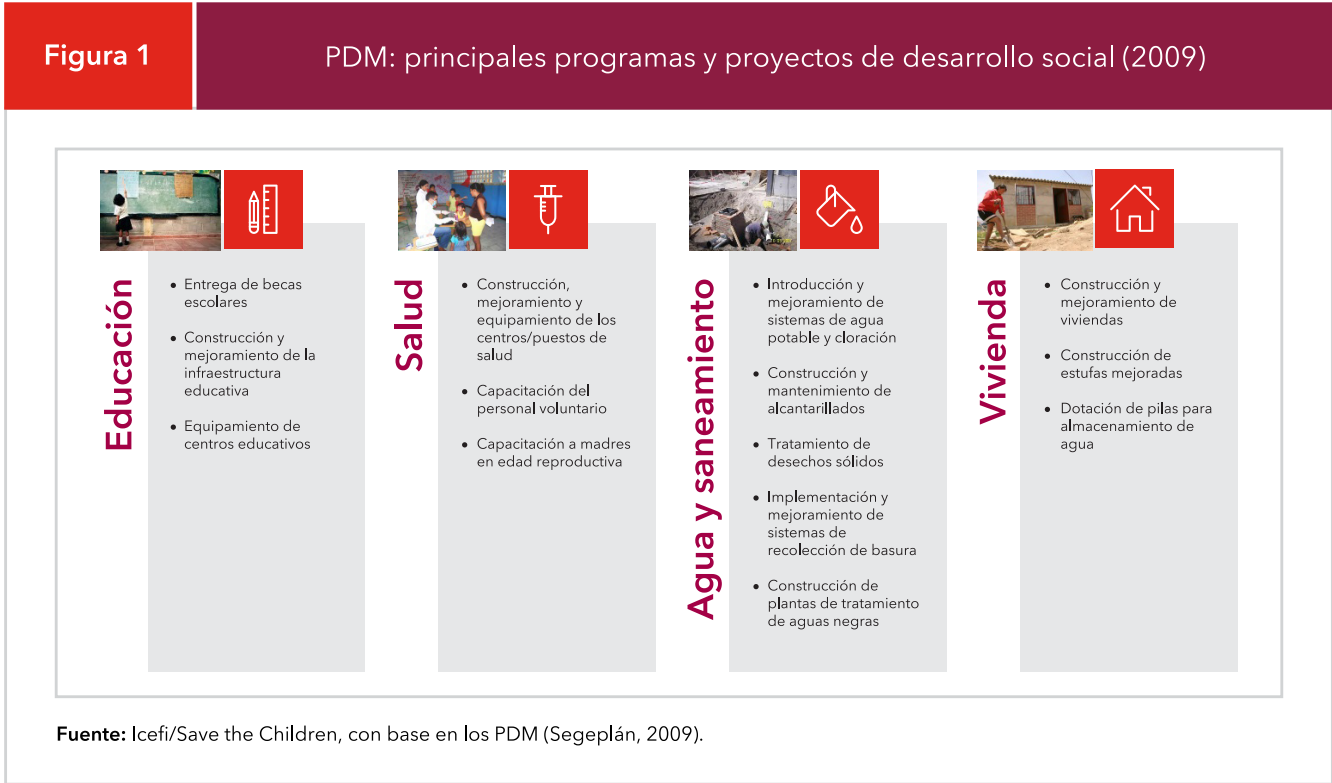
4 Segeplán (2009a).

educación, salud y servicios básicos, y construcción de infraestructura. De manera muy sintética, en la figura uno se señalan los programas y proyectos coincidentes en los PDM que están relacionados con el gasto público social, la inversión en niñez y adolescencia, y los principales ejes de desarrollo del Modelo de Desarrollo Territorial de Futuro.

Este Modelo es utilizado por Segeplán para la elaboración de los PDM 2011-2025, tanto de los municipios de estudio como de los del resto del país.

El interés por ejecutar esta planificación y llevar a cabo cada uno de estos programas y proyectos se refleja en los recursos que se han destinado para mejorar

las condiciones de vida de las comunidades. El instrumento que cumple esta función es el presupuesto municipal, el cual se analiza en la siguiente sección.



3

PRINCIPALES ELEMENTOS DE UN PRESUPUESTO MUNICIPAL

El presupuesto municipal se define en el artículo 126 del Código Municipal, el cual especifica que se trata del documento en el que «[...] deben figurar todos los ingresos estimados y los gastos autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente».

El presupuesto municipal obtiene recursos de tres fuentes:

- a) El aporte constitucional
- b) Un porcentaje de la recaudación del impuesto IVA-Paz
- c) Ingresos propios por arbitrios, tasas administrativas, servicios, rentas, empresas municipales sin contabilizar, impuestos recaudados por efecto de competencias atribuidas por delegación

La primera de estas fuentes se encuentra fundamentada en la Constitución Política de la República, que asegura el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para las municipalidades del país (artículo 257). Por su parte, el Código Municipal, Decreto 12-2012, garantiza a los municipios y a sus autoridades «[...] el gobierno y la administración de sus intereses [...] atender los servicios locales, el ordenamiento territorial de su

jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos [...]».

¿Cómo se distribuye la asignación constitucional para cada municipio? La forma de distribución se expresa en el artículo 119 del Código Municipal, en donde se especifica que la fórmula del situado constitucional está compuesta por cuatro categorías. El monto total de la asignación constitucional, se distribuye así:

- a) Un 30% de acuerdo con la proporción de población de cada municipio.
- b) Un 35% se distribuye por partes iguales entre cada municipio.
- c) Un 25% se distribuye proporcionalmente a los ingresos propios per cápita de cada municipio. Esta cantidad es el resultado derivado de la sumatoria de los ingresos propios de la municipalidad divididos entre la población del municipio. Antes de la reforma al Código Municipal, este porcentaje se distribuía de forma inversamente proporcional a los ingresos de cada municipio, con la finalidad de apoyar a los municipios que recolectaban menos ingresos; sin embargo, algunas

municipalidades no reportaban la totalidad de los ingresos propios, de manera que recibían mayores proporciones. Con la reforma que se hizo al Código Municipal en 2012, se determinó que tenía que ser al revés: directamente proporcional a los ingresos propios, con el único objeto de estimular la recaudación interna.

- d) Un 10% restante se asigna proporcionalmente a la cantidad de aldeas y caseríos de cada municipio.

De la recaudación del impuesto al valor agregado para el financiamiento de la paz (IVA-Paz), un 1.5% se destina a las municipalidades del país para «[...] la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o la mejora de los servicios actuales» (artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto 27-92).

En relación con la utilización de estos recursos, cabe mencionar que de la asignación constitucional un 90% debe invertirse en programas

que contribuyan a la calidad de vida de los habitantes, de esta forma: a) proyectos de educación; b) programas de salud preventiva; c) obras de infraestructura; y d) provisión de servicios públicos. El restante 10% puede ser utilizado en gastos de funcionamiento.

Del financiamiento proveniente del IVA-Paz, únicamente un 25% puede ser utilizado para gastos

de funcionamiento y atención del pago de préstamos y jubilaciones. El restante 75% debe ser utilizado solamente para inversión.

Los actores principales en la formulación de egresos del presupuesto municipal son:

- El alcalde, quien tiene a su cargo la formulación del presupuesto basado en las políticas públicas

vigentes (artículo 131 del Código Municipal).

- El Concejo Municipal, cuyos miembros deben aprobar el presupuesto tras hacer las modificaciones convenientes (artículo 131); asimismo, deben establecer los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar su deseo de incluir

Recuadro 1

Ejemplo de cálculo de los ingresos municipales

El presupuesto de 2014 no fue aprobado por el Congreso de la República; no obstante, los análisis realizados por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) sobre el proyecto de presupuesto permiten evidenciar algunas cifras que pueden servir como ejemplo para entender el origen de los aportes (tabla 1). Del 5% de los recursos destinados para el gasto social financiados por el IVA, un 1.5% se destina a las municipalidades. Para el caso del proyecto de presupuesto de 2014, este porcentaje arrojó la cantidad de Q2,792.58 millones. En la sección de aportes constitucionales también puede observarse la asignación del 10% para las municipalidades, lo que para esa propuesta ascendió a Q2,699.97 millones, distribuidos a partir de la fórmula mencionada.

Tabla 2

Distribución de los ingresos como resultado de la recaudación del IVA-Paz
Proyecto de presupuesto para 2014

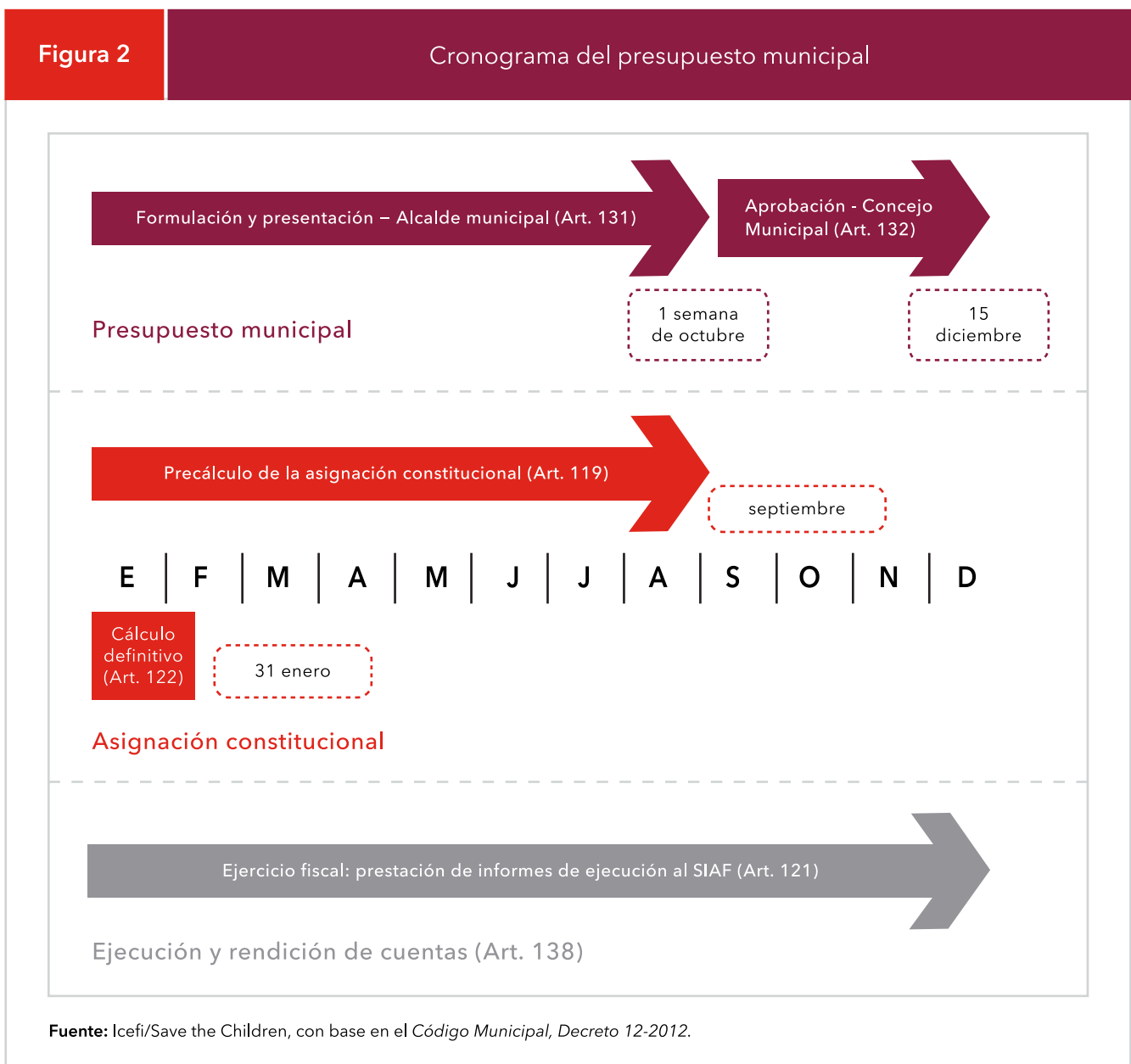
Gasto/composición	Porcentaje	Monto
Aportes IVA-Paz (como porcentaje del IVA recaudado)	5.00%	9,308.60
5% del IVA recaudado a repartir	41.67%	9,308.60
Municipalidades	1.50%	2,792.58
Consejos de desarrollo departamentales	1.00%	1,861.72
Fonapaz	1.00%	1,861.72
Seguridad alimentaria	0.50%	930.86
Seguridad ciudadana	0.50%	930.86
Educación primaria y técnica	0.50%	930.86
Aportes constitucionales (como porcentaje de los ingresos ordinarios)		5,993.94
Municipalidades	10.00%	2,699.97

los proyectos que consideren necesarios. También es función del Concejo Municipal informar a las organizaciones comunitarias los criterios y aspectos técnicos, financieros y políticos que definieron la elaboración de los proyectos, y determinar los techos presupuestarios para la ejecución

de las transferencias ajenas al presupuesto aprobado (artículo 132).

Cabe mencionar que al igual que el presupuesto general de ingresos y gastos del gobierno central, los presupuestos municipales deben cumplir con un cronograma de

fechas que se especifican en la figura 2.



3.1

RENDICIÓN DE CUENTAS
Y FISCALIZACIÓN
DEL PRESUPUESTO
MUNICIPAL

Los procesos de rendición de cuentas y fiscalización se encuentran reglamentados y cobran vigencia para el caso de los presupuestos municipales. En el artículo 121 del Código Municipal se obliga a los Concejos Municipales a presentar informes sobre la ejecución de gastos e ingresos de cada año por medio del Sistema Integrado de Administración Financiera (Siaf), en cualquiera de sus modalidades, tal como se especifica en la Ley Orgánica del Presupuesto. Las repercusiones de omitir

este procedimiento conllevan implicaciones en el cálculo del aporte constitucional del siguiente año, puesto que se considerará como la ausencia de ingresos propios.

En el capítulo sobre presupuesto municipal, específicamente en el artículo 138, el Código Municipal señala que «[...] la municipalidad deberá rendir cuentas conforme lo establece la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas» con el objeto de: a) comprobar y verificar la legalidad de los ingresos y egresos; b) velar porque la administración de los bienes e intereses financieros del municipio sea legal, técnica y racional; c) asegurar la adecuada inversión de los fondos del

municipio en la ejecución de todos los programas de funcionamiento, inversión y deuda; y d) deducir las responsabilidades respectivas a los funcionarios y empleados municipales por actos u omisiones que dañen o perjudiquen los intereses del municipio (véase recuadro 2).

3.2

PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO⁵

Cuando se trata de presupuesto y demandas sectoriales (como la inversión en niñez y adolescencia), es imprescindible introducir el tema del presupuesto participativo. Este consiste en el conjunto de acciones por medio de las cuales se definen las prioridades comunitarias, los criterios de asignación de fondos y los programas y proyectos de inversión de cada municipio mediante la participación de las personas que forman parte de las comunidades.

Esta participación puede darse en dos vías: a) la exigencia de un flujo de información constante al respecto de la ejecución del presupuesto, para que sea analizada y contrastada con los resultados; y b) generando discusiones sobre cuestiones que respondan a las demandas de los grupos poblacionales vulnerables –tales como la niñez y la adolescencia–, poblaciones rurales, mujeres e indígenas. El presupuesto participativo tiene entre sus objetivos reducir las

Recuadro 2

Polémica por uso inadecuado de los
fondos municipales

Las polémicas alrededor de investigaciones a alcaldes acusados de actos de corrupción cometidos en las corporaciones municipales se han incrementado en los últimos años. Las denuncias fueron interpuestas por la Contraloría General de Cuentas e investigadas por la Fiscalía contra la Corrupción. Incluso, el alcalde de la Antigua Guatemala, municipio de Sacatepéquez, fue detenido y acusado de lavado de dinero, abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, entre otros delitos. Otro de los acusados fuertemente fue el alcalde de Chinautla, municipio de Guatemala, quien fue investigado por su presunta participación en la creación de empresas y organizaciones no gubernamentales (ONG) para obtener fondos no solo de la alcaldía a su cargo, sino de otros municipios vecinos.

Fuente: sobre la base de notas de prensa disponibles en: http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Fiscalia-investiga-alcaldes-supuestos-corrupcion_0_973702843.html
<http://www.estrategiaynegocios.net/blog/2012/09/13/capturan-por-corrupcion-a-alcalde-de-antigua-guatemala>
<http://loschapincitos.wordpress.com/2013/07/11/en-guatemala-contraloria-ratifica-denuncia-contra-alcalde-de-chinautla/>

⁵ Con base en: <http://www.presupuestoparticipativo.com/index.htm>

prácticas clientelistas de los programas sociales, estimular la participación y el compromiso ciudadano, favorecer una distribución más justa de los recursos estatales y asegurar la calidad de la ejecución presupuestaria.

Puesto que el objetivo fundamental de este documento es presentar un análisis sobre la inversión municipal en niñez y adolescencia, mediante la identificación de la oferta programática y las contrapartidas presupuestarias orientadas a la población de 0 a

17 años, en la siguiente sección se presenta de manera detallada la metodología utilizada para la realización de este cometido.

Recuadro 3

La experiencia de Porto Alegre

Al hablar de presupuesto participativo es inevitable establecer una relación con la ciudad que vio a este mecanismo de participación nacer y consolidarse: Porto Alegre. [...] El sistema de Presupuesto Participativo consiste en una serie de reuniones en las que se definen las demandas regionales, las prioridades de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio. Cada una de estas etapas contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.

En la primera ronda, los funcionarios del municipio presentan un informe detallado acerca de la ejecución del plan de inversiones del año anterior, el grado de avance del plan de inversiones del período en curso y el nivel esperado de recursos a destinarse para inversiones del municipio en el siguiente año. Al mismo tiempo, los ciudadanos definen las prioridades de cada región y temática, y eligen a sus representantes.

En la segunda ronda se elige a los representantes de las regiones y de las plenarias temáticas en el Concejo Municipal del Plan del Gobierno y del Presupuesto (CM-PGM). También se deciden las prioridades de inversión y se forma el Foro de Delegados Regionales y de Delegados por Cuestiones Temáticas (FD-RT), el cual se encarga de garantizar la circulación de información entre los delegados y las regiones, hacer el seguimiento de los proyectos en ejecución, recibir nuevas demandas y transmitirlos al CM-PGM.

Finalizadas las reuniones temáticas y de las regiones y constituidos el FD-RT y el CM-PGP, se comienza a elaborar el borrador final del presupuesto. Primero las secretarías y demás organismos del Organismo Ejecutivo discuten en las reuniones del CM-PGM las obras a realizar, su costo económico y viabilidad técnica. Con esta información, los delegados discuten con los ciudadanos al tiempo que el Ejecutivo elabora una propuesta de presupuesto.

La elaboración del plan de inversiones se realiza con base en tres criterios: la falta de servicios o infraestructura, la población de la región y las prioridades regionales. Tras ponderar estos criterios y discutirlos con la población, se elabora el plan de inversiones a llevar a cabo en cada región, según la propuesta de las organizaciones temáticas y del gobierno municipal. Luego se envía al CM-PGM para su aprobación.

El último paso consiste en que, una vez aprobado el presupuesto por el CM-PGM, el Ejecutivo envía la propuesta a los concejales del Ayuntamiento (Consejo Deliberante). Estos deben discutir las cifras del presupuesto y las eventuales modificaciones con el Ejecutivo, planteándose un nuevo proceso de negociación en el que comúnmente se respeta la estructura global que fue elaborada sobre la base de la participación ciudadana [...].

El presupuesto participativo demostró que la administración transparente y democrática de los recursos es la única forma para evitar la corrupción y la mala utilización de los fondos públicos. La experiencia de participación de la ciudad de Porto Alegre ha demostrado que el gasto puede ser eficaz y efectivo donde tiene que serlo.

Tomado de: «La experiencia de Porto Alegre». Disponible [en línea]: <http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm>

4

METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DE LA INVERSIÓN MUNICIPAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (IMNA)

Para la estimación de la inversión municipal en niñez y adolescencia (Imna), se toman como base las metodologías que forman parte de la experiencia institucional del Icefi en la estimación y análisis de la inversión pública de los gobiernos centrales de Centroamérica en este segmento poblacional. Los cuatro pasos a seguir para obtener las cifras que revelen la inversión municipal destinada a la niñez y adolescencia se enumeran a continuación.

4.1

RECLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA HOMOGENEIZAR EL GASTO SOCIAL SEGÚN EL MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2001 DEL FMI

Es frecuente realizar comparaciones entre países, regiones y/o municipios al respecto del gasto público social. Sin embargo, las comparaciones suelen diferir muchas veces por razones metodológicas y por distinta cobertura de la información pero, principalmente, por la definición de política social que cada Gobierno plantea. En esta última se incluyen todas aquellas intervenciones que tienen como objetivo último solucionar o minimizar los efectos de los problemas sociales. Los sectores más reconocidos son salud, educación, trabajo y seguridad

social; no obstante, también se suelen incluir sectores más relacionados con la infraestructura física pero con objetivos asociados con la política social (pavimentación del acceso a una comunidad de escasos recursos, mercados municipales, transporte, etc.).⁶

Otra perspectiva para abordar el gasto social abarca las acciones del Estado para proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas. En este caso, se incluyen los programas destinados a garantizar el derecho a la salud, al agua, la educación, alimentación, vivienda, seguridad social, protección social, trabajo y los derechos en el trabajo.

Finalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Oce), que incluye a treinta países industrializados, define el gasto social como aquellos gastos destinados a propósitos sociales y aquellos que generan una redistribución interpersonal o participación obligatoria. Entre ellos define nueve áreas de política: edad avanzada, supérstite (sobrevivientes), beneficios relacionados con la incapacidad, salud, familia, desempleo, vivienda, políticas activas del mercado laboral y otros (como subsidios

para alimentación, transferencias en efectivo a familias de bajos recursos, etc.).

Para Guatemala, el gasto público social se ha medido bajo dos criterios: por un lado, tomando la clasificación sectorial definida por los Acuerdos de Paz y, por el otro, siguiendo el manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfín). La primera de estas clasificaciones incluye salud y asistencia social, educación, ciencia y cultura, vivienda, seguridad interna, Organismo Judicial, Corte de Constitucionalidad y Ministerio Público. El manual del Minfín, por su parte, considera los siguientes rubros: salud y asistencia social, trabajo y previsión social, educación, cultura y deportes, ciencia y tecnología, agua y saneamiento, vivienda, desarrollo urbano y rural, medio ambiente y otras actividades de servicios sociales. La clasificación por finalidades y funciones del manual pretende permitir examinar en el tiempo las tendencias del gasto para las funciones generales del Gobierno, independientemente de la forma como este se organice para el logro de estos objetivos.

⁶ Martínez y Espínola (2007).

Tabla 3

Divisiones que corresponden a la función social del Estado, según el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001* del FMI

<p>Protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios</p> <p>Transacciones y actividades cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente. El manejo de recursos naturales (como abastecimiento de agua o manejo de hidroeléctricas) y la prevención de desastres naturales se excluyen de esta división, dado que su fin primordial es la protección de las personas y no del medio ambiente.</p>	<p>Vivienda y servicios comunitarios</p> <p>Servicios relacionados con la urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo relacionados con el campo, y otros no especificados. En esta función, el abastecimiento de agua es uno de los componentes más importantes.</p>
<p>Salud</p> <p>Todos los gastos en servicios prestados a particulares y en servicios prestados a colectivos. Los servicios colectivos de salud atañen a cuestiones como la formulación y la administración de la política gubernamental, la fijación y ejecución de las normas sobre el personal médico y paramédico y sobre clínicas, consultorios y hospitales, así como la regulación y concesión de licencias a los proveedores de servicios de la salud.</p>	<p>Actividades recreativas, cultura y religión</p> <p>Servicios prestados a particulares y familias, así como los gastos en servicios colectivos. Los gastos individuales comprenden los servicios recreativos y deportivos y los servicios culturales; los gastos colectivos comprenden los servicios de radio, televisión y servicios generales, los servicios religiosos y otros no especificados.</p>
<p>Educación</p> <p>Servicios prestados a alumnos y estudiantes a título individual y gastos en servicios colectivos. Los gastos en servicios individuales se asignan a los gastos destinados al sistema escolar, es decir aquello que invierte el Estado para brindar educación desde el nivel preprimario hasta el nivel de enseñanza terciario o universitario; los gastos en servicios colectivos son aquellos relacionados con la investigación en educación, y otros no especificados.</p>	<p>Protección social</p> <p>Servicios de seguridad social (más vinculados con aspectos laborales, como pensiones y seguros de desempleo) y de asistencia social, la que incluye medidas para compensar las variaciones de los ingresos o pérdidas por la concreción de un riesgo natural, económico o social.</p>

Fuente: Icefi/Save the Children, con base en FMI (2001).

De ahí la necesidad de reclasificar el presupuesto de 2009, para que responda a los lineamientos del Manual de estadísticas de las finanzas públicas publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2001. Esta reclasificación se hizo a todas las obras o actividades registradas en el presupuesto.

Con base en este Manual, las funciones se clasifican usando un sistema de tres niveles. El primero agrupa en diez las funciones del Estado (categorías de tres dígitos, denominadas «divisiones»).

Un segundo nivel contiene categorías identificadas con cuatro dígitos, denominadas «grupos», que brindan información más detallada sobre cada una de las funciones. El tercer nivel contiene rubros identificados con cinco dígitos, denominados «clases». Las divisiones pueden ser vistas como los objetivos generales de los Gobiernos, mientras que los grupos y las clases detallan los medios que permiten alcanzarlos. Finalmente, la nomenclatura funcional utiliza el prefijo 7, solo para indicar el tipo de clasificación. El FMI utiliza este Manual como

mecanismo de armonización con otros sistemas contables.

4.2

DETERMINACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, DIRECTO E INDIRECTO, EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Una vez reclasificado el presupuesto en los niveles de actividad y obra, se ha procedido a identificar los gastos según la incidencia que tienen en la niñez y la adolescencia, de la manera siguiente:

- a) Inversión municipal directa en niñez y adolescencia (Idna): se considera inversión pública directa toda inversión en actividades o proyectos con incidencia directa o específica en la niñez y la adolescencia; por ejemplo, la inversión en educación preprimaria, primaria, básica y diversificada, así como la inversión en abastecimiento de agua potable e introducción de drenajes.
- b) Inversión municipal indirecta en niñez y adolescencia (Inna): se refiere a toda aquella inversión que se destina a actividades o

proyectos con una incidencia clara e importante en la niñez y la adolescencia, que están contenidos en funciones sociales, pero que también son de beneficio para otros grupos de población. Para calcular la parte de esta inversión que está destinada a la niñez y la adolescencia se le imputa a este segmento poblacional la proporción que representa dentro de la población total.

4.3

CÁLCULO DE LA INVERSIÓN INDIRECTA EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Finalmente, el tercer paso consiste en aplicar a la Inna identificada en el paso anterior el supuesto de distribución uniforme dentro de toda la población, lo que requiere dividir los montos asignados dentro del total de la población guatemalteca y, después, multiplicar el resultado por la población entre 0 y 17 años. Los datos de población se han basado en las proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

$$Inna = \frac{\text{Inversión municipal indirecta}}{\text{población total}} * \text{Población de 0 a 17 años}$$

Tabla 4

Clasificador del gasto público destinado a niñez y adolescencia, según incidencia del gasto y renglones del FMI y el Minfín

Categoría/inversión municipal según incidencia	Descripción	Renglones del Manual del FMI	Renglones del manual del Minfín	Observaciones
1. Directo	Inversión en actividades o proyectos con incidencia directa o específica en la niñez y la adolescencia. Por ejemplo: construcción de escuelas, institutos, becas para niñas, programas de salud infantil, vacunación de niños menores de 5 años, etc. Se incluye aquí toda inversión en agua y saneamiento.	705-710	301, 302, 303, 304, 306 y 307	Este tipo de gasto no requiere ninguna estimación adicional.
2. Indirecto	Proporción de la inversión en actividades o proyectos con una incidencia clara e importante en la niñez y adolescencia, que están contenidos en funciones sociales y que también son utilizados por otros grupos de población. Por ejemplo: construcción de un centro de salud o de un parque.			Este gasto, una vez identificado, se reparte bajo el principio de «distribución uniforme del gasto en toda la población».

Fuente: Icefi/Save the Children.

4.4

CONSOLIDACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DE LA IMNA

Con la finalidad de analizar con mayor precisión la información presupuestaria municipal, se construyó una serie de indicadores

sencillos, de los cuales se puede deducir la tendencia de la inversión municipal en niñez y adolescencia (Imna). Estos indicadores también resultan de utilidad para explicar los fenómenos del contexto socioeconómico y las condiciones de vida de la población de cada municipio.

4.4.1 INVERSIÓN PER CÁPITA ANUAL Y DIARIA

El indicador per cápita (por individuo) permite conocer el monto de inversión por cada persona en un período de tiempo específico. Para el caso de la niñez y la adolescencia, se divide la Imna

dentro de la población de 0 a 17 años de cada municipio, la cual se obtiene de las proyecciones de población del INE y se refiere a la inversión de cada año o a la inversión por día en este grupo poblacional. Se calcula mediante las siguientes fórmulas:

$$\text{Inna per cápita anual} = \frac{\text{Imna}}{\text{población de 0 a 17 años}}$$

$$\text{Inna per cápita diaria} = \frac{\text{Imna} / \text{Población de 0 a 17 años}}{365}$$

4.4.2 IMNA COMO PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Este indicador muestra la parte del presupuesto total de cada municipio que se destina directa o indirectamente a algún tipo de inversión en niñez y adolescencia. Se calcula así:

$$\text{Porcentaje presupuesto municipal} = \frac{\text{Imna}}{\text{Presupuesto municipal}} * 100$$

4.4.3 IMNA COMO PORCENTAJE DEL GASTO MUNICIPAL SOCIAL

El gasto municipal social se define como aquella parte del presupuesto municipal que se destina a programas y proyectos relacionados con el desarrollo social. Las categorías incluidas en el gasto social son: a) protección del medio ambiente; b) vivienda y urbanización, en la cual se incluyen aspectos como abastecimiento de agua potable y urbanización; c) salud; d) actividades recreativas, cultura y religión; e) educación; y f) protección social, en donde se incluyen programas dirigidos a las familias y sus hijos y programas en los que se aborda la exclusión social. Al sumar los montos ejecutados por las municipalidades para estas finalidades se obtiene el gasto municipal social, con lo cual puede aplicarse la siguiente fórmula para conocer la parte de esta categoría que representa la Imna.

Recuadro 4

Donde está tu dinero, están tus prioridades

El gasto público refleja de manera muy clara cuáles son las intenciones de un gobierno, incluso más que sus promesas de campaña. Por ejemplo, el país de Centroamérica que más invierte en educación y salud es Costa Rica; por último se encuentra Guatemala. Es fácil entender por qué quienes más invierten en educación obtienen mejores resultados, tal es así que en Costa Rica los ciudadanos tienen en promedio 8.3 años de educación, mientras que en Guatemala solo alcanzan 4.1 años de educación.

Tomado de: Icefi/Christian Aid/Red Centroamericana de Justicia Fiscal (s/f).
«Cápsulas fiscales para la discusión social».

$$\text{Porcentaje gasto municipal} = \frac{\text{Imna}}{\text{Gasto municipal social}} * 100$$

En Guatemala, las municipalidades realizan grandes inversiones en infraestructura vial, como la construcción y reparación de caminos rurales, el adoquinamiento de calles y otras inversiones fuertes en carreteras. Por ello, las inversiones que tienen que ver con el desarrollo social han quedado rezagadas, a pesar de que la legislación específica los porcentajes en que se debe invertir la asignación constitucional y el financiamiento proveniente del IVA. Además, la responsabilidad de ejecutar obras viales le corresponde al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV).

El hecho de que las municipalidades privilegien la inversión en infraestructura tiene una explicación fundamentalmente política, ya que las concesiones otorgadas para esta finalidad están plagadas de poca transparencia y muchas veces se realizan como pago a financistas de campañas electorales.⁷

4.4.4 ÍNDICE DE FOCALIZACIÓN

Tras estimar la inversión municipal, corresponde calcular cuál es su índice de focalización. Este indicador muestra la manera como se distribuye el gasto social municipal para cada sector de la población; en este caso, la población de 0 a 17 años. Se calcula como el cociente entre la participación relativa de la

inversión directa en el gasto social municipal y el peso relativo de la niñez y adolescencia (NA) entre 0 y 17 años en el total de la población. La siguiente fórmula lo muestra:

$$\text{Índice de focalización} = \frac{\frac{IMNA}{GSM}}{\frac{P_{0-17}}{P_{total}}} * 100$$

Donde IMNA es la inversión municipal en niñez y adolescencia; GSM es el gasto social municipal total; P_{0-17} es la población de 0 a 17 años; y P_{total} representa la población total de cada municipio.

Para analizar este indicador es necesario tomar en cuenta que si el índice arroja un valor de 100, los gastos se distribuyen uniformemente en la población; un valor mayor a 100 indica que el gasto tiene un sesgo pro-infancia, mientras uno menor que 100 indica un sesgo pro-adulto.

4.5

LIMITACIONES DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA

Entre las limitaciones que hubo que enfrentar al aplicar la metodología, cabe mencionar que la información sobre presupuestos municipales impide saber la fuente del financiamiento de cada proyecto: ni el Portal de los Gobiernos Locales, ni el Sistema de Información Administrativa y Financiera de las Municipalidades (Siaf-Muni)

ofrecen este tipo de dato. Pese a que con base en la *Ley de Acceso a la Información Pública* se solicitó al Minfín la desagregación de la información, solo se recibieron dos bases de datos que proveían la información presupuestaria de los municipios por finalidad y por fuente de financiamiento, respectivamente, pero fue imposible compatibilizarlas para tener una sola base que permitiera aplicar la metodología antes descrita (anexo 2).

Estas limitaciones pueden subsanarse en la medida en que se logren acuerdos con el Minfín para que la clasificación del gasto en niñez y adolescencia se implemente en las bases de datos de la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP). Ya el Decreto Legislativo 13-2013, Reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, de la Contraloría General de Cuentas y de la Superintendencia de Administración Tributaria, en su artículo 10, señala que el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) deberá integrar los clasificadores presupuestarios de género, pueblos indígenas, seguridad y justicia, educación, reducción de la desnutrición, recursos hídricos y saneamiento, niñez y juventud, y otros que se establezcan en el reglamento de la *Ley Orgánica del Presupuesto*.

Asimismo, se señala en dicho artículo que durante los primeros quince días de cada trimestre

⁷ Icefi/Usaid (2012: 33). Véase en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/05/Caminos-Rurales-Final-Draft-Report.pdf>

del año la DTP deberá generar informes de ejecución enfocados en dichas categorías, con diferentes desagregaciones y niveles de detalle.

Estos clasificadores temáticos son considerados por la ley como «[...] herramientas que permitirán visibilizar las estructuras presupuestarias identificadas y su ejecución [...]». Además, el 31 de enero de cada año el Minfín debe presentar al Congreso de la

República, un informe detallado con las estructuras presupuestarias identificadas en cada presupuesto ejecutado.

Se espera, con la aplicación de estos clasificadores, que trasciendan a los presupuestos municipales y se asignen adecuadamente bajo criterios estrictos. Esto permitirá la asignación más equitativa y eficiente de los recursos. También debe reconocerse que la introducción de estos cambios

demandará una serie de capacidades y experiencias instaladas en las instituciones, por lo que se trata de un proceso que con seguridad conllevará un tiempo prudente para su aplicación.

5

LA INVERSIÓN MUNICIPAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE JOYABAJ, PACHALUM, CHIQUIMULA, OLOPA, CAMOTÁN, SAN JUAN ERMITA Y JOCOTÁN DURANTE LOS AÑOS 2011 Y 2012

La metodología descrita en la sección anterior se aplicó para analizar los casos de los siguientes municipios: Camotán, Chiquimula, Jocotán, Olopa, San Juan Ermita, Joyabaj y Pachalum. La información provino del Portal de los Gobiernos Locales, sitio de la página de Internet del Minfín que se encarga de atender consultas sobre los movimientos presupuestarios municipales y tiene la capacidad de agruparlos desde la perspectiva departamental. Consecuentemente, se podría inclusive hacer esta clase de análisis desde el nivel regional.

Cabe mencionar que el Siaf-Muni también provee información sobre la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de cada uno de los gobiernos municipales; sin embargo, la desagregación que ofrece esta plataforma no permite aplicar la metodología eficientemente, puesto que no presenta las partidas clasificadas por finalidad y función. No obstante, la información totalizada fue contrastada y validada en ambas fuentes de información.

5.1

INVERSIÓN MUNICIPAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (IMNA): PRINCIPALES INDICADORES⁸

El municipio de Chiquimula destaca por tener una asignación presupuestaria mucho mayor que el promedio, puesto que por ser cabecera departamental en él se concentran servicios y comercios y, consecuentemente, cuenta con mayor población que el resto de municipios. Esta situación está relacionada con la Imna que, en 2012, alcanzó en Chiquimula la cantidad de Q 2.3 millones.

En orden de importancia sigue Joyabaj, con una asignación de Q 6.0 millones, la cual también se explica porque territorialmente este municipio cuenta con una de las mayores extensiones entre los municipios de estudio y, como se indicó en la sección tres, el número de caseríos y aldeas y la cantidad de población son dos de los criterios más significativos para la asignación constitucional.

Para el resto de municipios se registraron en 2012 inversiones mucho más moderadas, que van desde los Q3.1 millones, para el caso de Camotán, hasta los Q2.4

millones de San Juan Ermita. Los municipios más rezagados al respecto de la Imna fueron Pachalum y Olopa, que registraron en 2012 Q1.9 y Q1.7 millones, respectivamente. Esto se explica en el hecho de que ambos cuenten con las densidades poblacionales más bajas entre los municipios estudiados, lo cual afecta la asignación constitucional.

La inversión municipal en programas de desarrollo social suele ser muy variable; prueba de ello es que en Jocotán, para el año 2011, se registró una Imna de Q5.2 millones, mientras que al año siguiente hubo un descenso por el orden del 46.1%, lo que significa que la asignación fue de Q2.8 millones. Ello obedece a que los gastos en construcción y equipamiento de centros educativos de los niveles primario y básico registrados para ambos años se ejecutaron en las mismas aldeas y caseríos.

Esta situación se refleja, sobre todo, en la inversión directa en niñez y adolescencia (Idna), la cual representa aproximadamente el 71.1% de la Imna. En buena medida, los significativos montos de recursos financieros destinados

⁸ La recopilación de estos indicadores también puede encontrarse en el anexo de datos y estadísticas.

a la educación escolar explican el peso de las inversiones municipales directas destinadas a la niñez y la adolescencia.⁹

En cuanto al índice de focalización (directa), el único municipio que registra en ambos años inversiones directas a favor de la niñez y la adolescencia es Camotán. Por su parte, la inversión municipal de Olopa se considera pro adulto, puesto que incluso al agregar la inversión indirecta apenas alcanza un nivel de focalización del 89.0%; ello se explica porque el gasto social llega a un escueto 25.5% del presupuesto. En el resto de

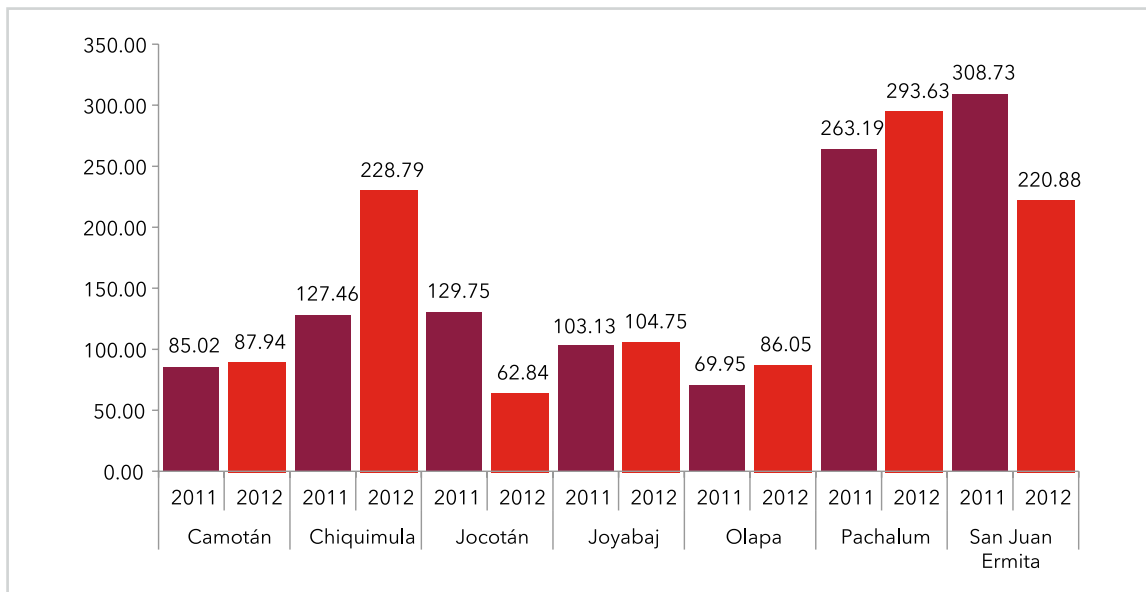
municipios puede observarse que la focalización es variable, pero los porcentajes se mantienen alrededor del 100%, lo cual indica que tienen una focalización más o menos equilibrada en cuanto a la niñez y la adolescencia.

Como se ha referido, el indicador per cápita (gráfica 7) permite conocer la inversión anual o diaria por cada niña, niño y adolescente que forma parte de cada municipio. Así, este indicador da pie a analizar la inversión de acuerdo con la población infantil que habita en una determinada localidad. Eso permite observar

que, pese a que en Chiquimula se registró la mayor inversión directa, en el caso del análisis per cápita no sucede lo mismo. Por el contrario, Pachalum y San Juan Ermita son los municipios que registran mayores inversiones directas per cápita, las cuales ascienden a Q293.63 y Q220.88 anuales para 2012, respectivamente. La inversión directa per cápita de Chiquimula es muy similar a la de San Juan Ermita en el mismo año, de hecho se registra un incremento de 79.5% con respecto a la inversión directa per cápita del año 2011.

Gráfica 8

Inversión directa per cápita (2011 y 2012)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales del Minfín e INE.

⁹ Estas variaciones pueden evaluarse con más detenimiento en la tabla que se presenta en el anexo 2.

En ese contexto, cabe resaltar que tanto San Juan Ermita como Jocotán mostraron una disminución de la inversión directa per cápita entre 2011 y 2012, lo cual es explicado, en buena medida, por las inversiones en construcción y abastecimiento de centros educativos que, como ya se indicó, se encuentran en la misma comunidad.

En cuanto a la forma como se ejecutan las intervenciones, la gráfica 8 muestra que la inversión directa supera, en la mayoría de los casos, el 60% del monto total invertido en niñez y adolescencia. La excepción es Pachalum, municipio donde las intervenciones en recreación tienen una asignación bastante significativa (adviértase que las obras en dicho rubro se clasifican como inversión indirecta).

Además de las inversiones indirectas en recreación, la inversión en protección del medio ambiente —específicamente en proyectos de ordenación de desechos y aguas residuales— también constituye parte importante del gasto indirecto.

Otra forma de identificar cuál es la prioridad de la Imna es compararla contra el gasto social municipal, que es aquel que reúne todas las finalidades de inversión orientadas al desarrollo humano de los miembros de la comunidad. En este sentido, los datos evidencian que en la medida

en que se incrementa el gasto social municipal, la Idna también aumenta, es decir, la tendencia que puede llevar esta última responderá al comportamiento del gasto social y este, a su vez, a las posibilidades de gasto público de un municipio. Además, en la mayor parte de los municipios más del 50% del gasto social municipal es destinado a proyectos de inversión que tienen que ver con la niñez y la adolescencia de forma directa, con excepción de Olopa. En el caso de la inversión municipal total, el promedio alcanza casi el 70% del gasto social municipal.

Sin embargo, al analizar los totales del presupuesto municipal con respecto al gasto social, puede observarse que, en general, el gasto social constituye una parte poco significativa del presupuesto municipal. Esto se debe, sobre todo, a que la mayor parte de las inversiones que realizan las municipales está orientada a la construcción y mantenimiento de infraestructura vial, caminos rurales y adoquinamiento de calles.

5.2 INVERSIÓN MUNICIPAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA POR FINALIDAD Y FUNCIÓN

La clasificación de las funciones del Gobierno (CFG) permite obtener una visión clara acerca de los objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades gubernamentales mediante distintos tipos de erogaciones;

es parte de una familia de cuatro clasificaciones conocidas como «clasificaciones de gastos por finalidades».¹⁰ Los resultados de la aplicación de la CFG¹¹ a los presupuestos municipales de estudio pueden observarse en la gráfica 9.

Chiquimula es el municipio que presenta más diversificada la finalidad de la Idna, con un énfasis que también es variable cada año; de esa cuenta, en 2011 el 54.3% de la Idna se destinó a la protección del ambiente, mientras que un año después el 56.4% se destinó a vivienda y servicios comunitarios. En 2011, el 36.5% de la Idna de este municipio se destinó a educación, pero en el siguiente período el 39.7% de la inversión se enfocó en la protección del ambiente.

En general, la inversión directa que realizan las municipalidades en favor de la niñez y la adolescencia se enfoca en la construcción o ampliación de escuelas, alquileres de inmuebles, o incluso el pago de maestros y abastecimiento de materiales.

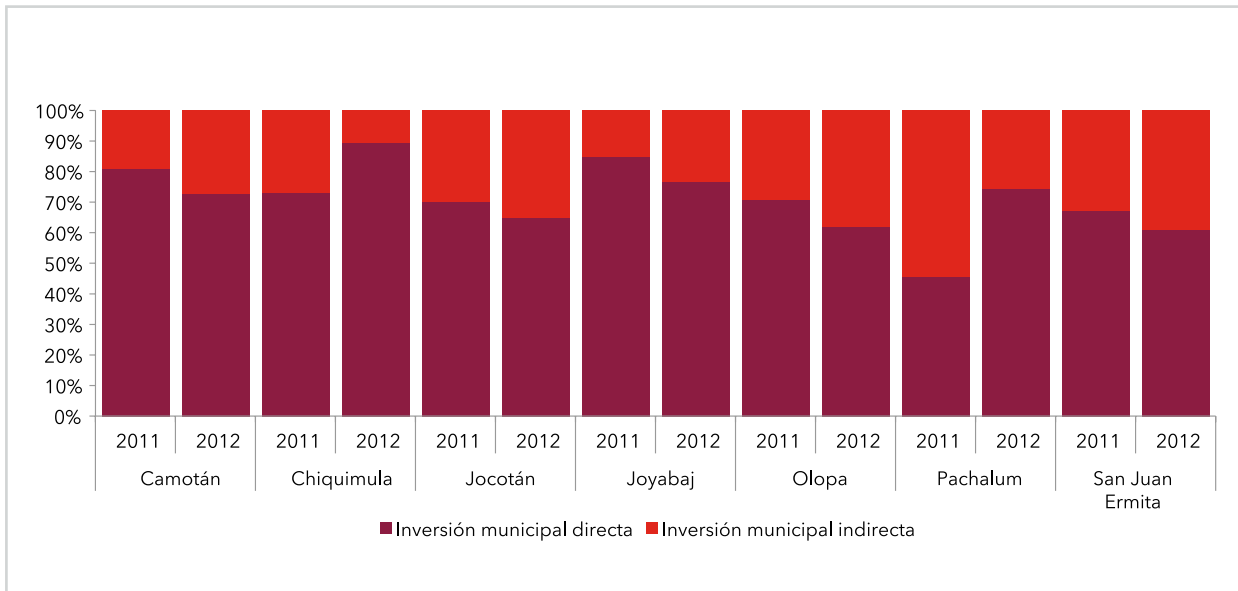
A ello le siguen las inversiones que las municipalidades hacen en el rubro de vivienda y servicios comunitarios, las cuales, en su mayoría, se dirigen a la provisión de servicios de agua potable (lo cual se considera inversión directa en niñez). La protección del medio ambiente también constituye un rubro importante de inversión directa en niñez y

10 FMI (2001: 85).

11 La CFG se encuentra descrita en la tabla 2 de la sección sobre metodología.

Gráfica 9

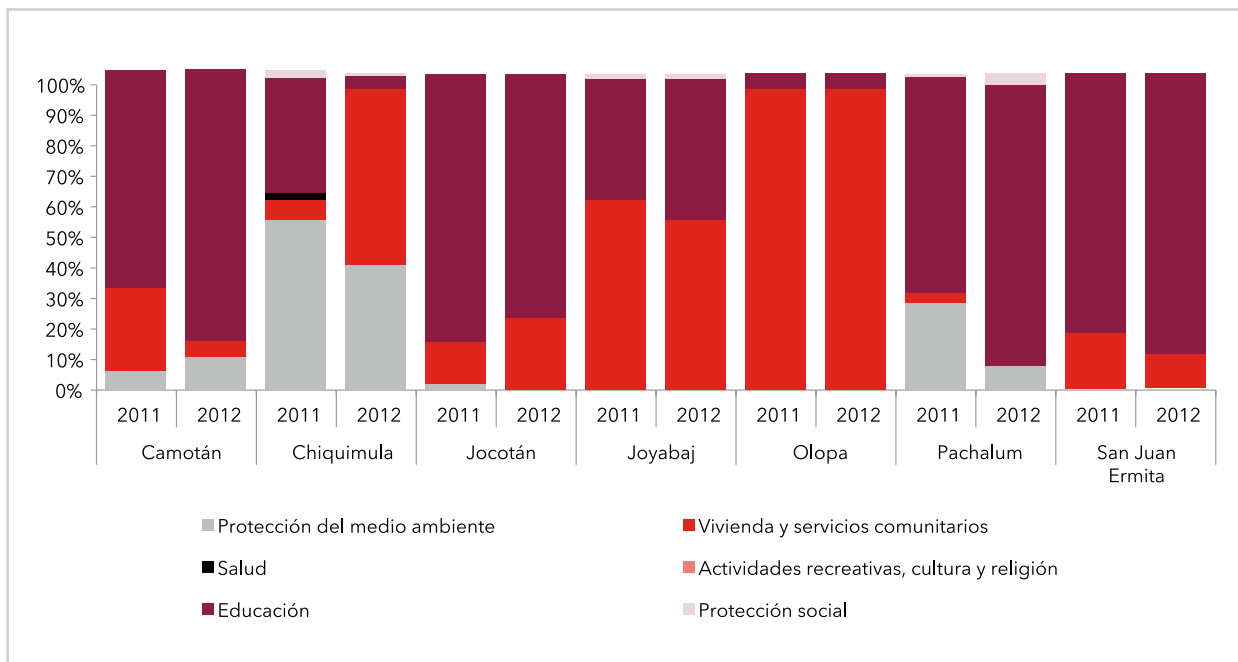
Inversión municipal en niñez y adolescencia, directa e indirecta (2011-2012)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales del Minfín e INE.

Gráfica 10

Inversión directa en niñez y adolescencia por finalidad (2011 y 2012)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales del Minfín.

adolescencia; en este caso, la mayoría de asignaciones se orienta a la introducción de drenajes y recolección de desechos sólidos.

Cabe destacar que algunos rubros como salud y protección social tienen una menor atención de forma directa. Aunque las políticas públicas que buscan garantizar los derechos a la vida y a la salud se ejecutan desde el gobierno central, son insuficientes dados los precarios indicadores en materia de mortalidad materna e infantil y desnutrición.

En ese sentido, la inversión por parte de las municipalidades se vuelve necesaria e imperativa, sobre todo porque los gobiernos locales están más de cerca y, por lo tanto, conocen la situación real de cada población y comunidad.

La *Ley del IVA* es clara en especificar que los recursos provenientes de este impuesto deberán ser destinados a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos, o a la mejora de los servicios actuales. Por su parte, el *Código Municipal*, en el capítulo IV acerca del presupuesto municipal, indica que el objeto de las inversiones será «preferentemente» la creación, mantenimiento y mejora de los servicios públicos municipales, así como la realización de obras sanitarias y de urbanización (artículo 130).

5.3

INVERSIÓN MUNICIPAL DIRECTA EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Servicios prestados a alumnos y estudiantes a título individual y gastos en servicios colectivos. Los gastos en servicios individuales se asignan a los gastos destinados al sistema escolar, es decir aquello que invierte el Estado para brindar educación desde el nivel preprimario hasta el nivel de enseñanza terciario o universitario; los gastos en servicios colectivos son aquellos relacionados con la investigación en educación, y otros no especificados.

5.3.1 INVERSIÓN MUNICIPAL DIRECTA EN EDUCACIÓN

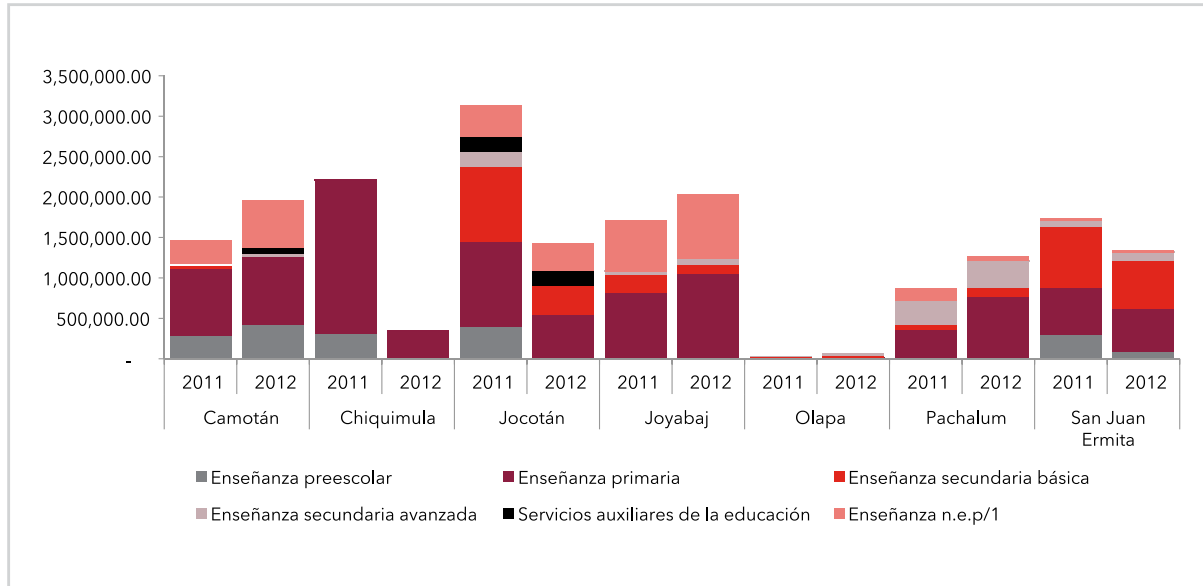
Las mayores inversiones se destinan al nivel primario de la educación para la ampliación, mejoramiento y construcción de escuelas en las diferentes aldeas y caseríos de cada municipio. También se registran aportes para el equipamiento de escuelas. Para el caso de los niveles preprimario y básico, también se registra este tipo de inversiones. En cuanto a la clasificación programática, las inversiones pertenecen a rubros muy agregados (tales como

cultura y deportes, o educación y gestión educativa), lo cual evidencia una carencia grave de planificación de las obras de infraestructura; asimismo, revela que dichas inversiones se realizan como improvisaciones o como respuestas provisionales a las necesidades de infraestructura educativa de los municipios.

En cuanto al nivel diversificado, únicamente en Jocotán se registra la construcción y equipamiento del instituto tecnológico de la localidad. El resto de municipios reporta apoyo a la educación diversificada que se entrega en forma de transferencias o becas; sin embargo, los montos distribuidos no son significativos. Asimismo, debe hacerse notar que los municipios con mayor pobreza y con indicadores educativos muy desalentadores (como altas tasas de repitencia y sobre edad), tales como Camotán y Jocotán, registran gastos en infraestructura educativa del nivel diversificado, lo cual lleva a concluir que las inversiones no se están haciendo sobre la base de un diagnóstico de la realidad educativa del país y de forma estratégicamente planificada. En ese sentido, es importante que las inversiones en educación, por parte de los gobiernos locales, estén focalizadas en resolver los principales problemas educativos que afectan a la niñez y la adolescencia de cada lugar.

Gráfica 11

Idna en educación en 2011 y 2012 (en quetzales de cada año)



/1 No especificadas previamente (n.e.p.).

Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales del Minfín.

5.3.2 INVERSIÓN MUNICIPAL DIRECTA EN PROTECCIÓN SOCIAL

Servicios de seguridad social (más vinculados con aspectos laborales, como pensiones y seguros de desempleo) y de asistencia social, la que incluye medidas para compensar las variaciones de los ingresos o pérdidas por la concreción de un riesgo natural, económico o social.

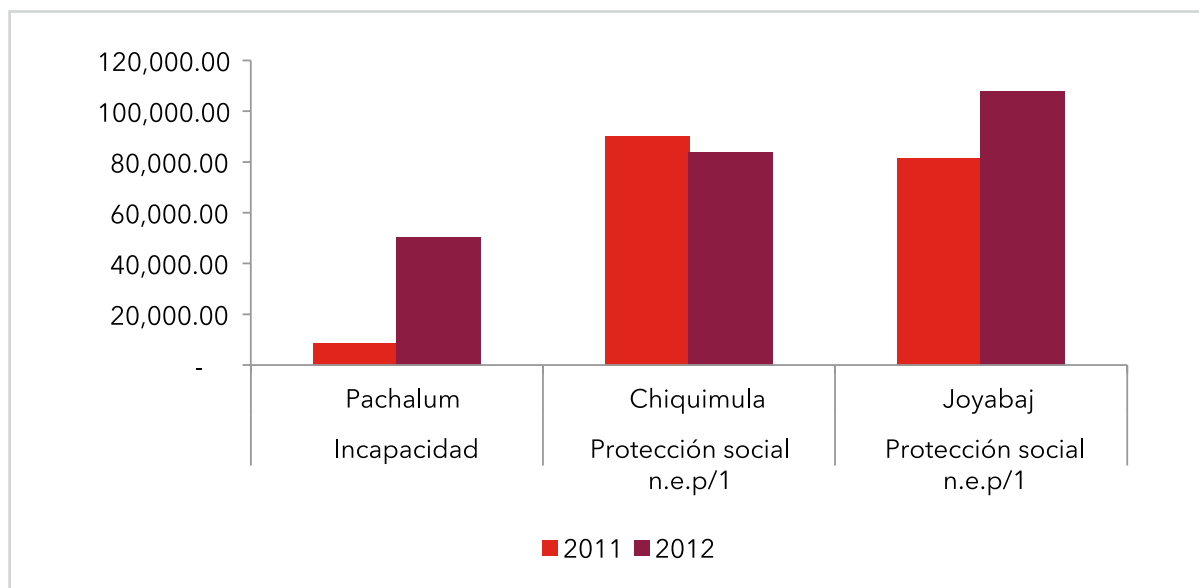
Una de las herramientas fundamentales en la lucha por sociedades más equitativas e integradas es la protección social. Desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos universales, una de las definiciones más aceptadas de protección social es la propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que concibe a la protección social como el conjunto de acciones de carácter público que están encaminadas a dar respuesta a los diferentes niveles de vulnerabilidad, riesgos y privaciones de la población, entre los cuales se puede mencionar el desempleo, la maternidad, la crianza de los hijos, la vejez y las discapacidades, entre otros.¹²

El monto que Joyabaj, San Juan Ermita y Chiquimula invierten en exclusión social en el año 2012 se refiere a la construcción de estufas mejoradas. En el caso de Jocotán, la inversión se registra para el año 2011 y corresponde con la dotación de molinos manuales para las diferentes aldeas y caseríos del municipio. San Juan Ermita reporta, en el año 2012, la adquisición de vajillas mejoradas por un monto de Q 106,371.93, pero no se especifica la finalidad y el destino de las mismas; se tiene también que en 2011 se destinaron recursos para la Oficina Municipal de la Mujer, Niñez y Adolescencia.

12 Artigas, C. (2005).

Gráfica 12

Idna en protección social en 2011 y 2012 (en quetzales de cada año)



/1 No especificadas previamente (n.e.p.).

Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales del Minfin.

En materia de protección social, en Camotán y Jocotán los recursos se destinan al desarrollo de la mujer, niñez y juventud. En Chiquimula y Joyabaj se registran montos para un convenio con Save the Children. Jocotán, en 2012, invirtió más de Q76 mil en la instalación del centro para servicio de apoyo de la mancomunidad Copán Chortí. En el caso de Olopa, se destinaron,

ese mismo año, más de Q9 mil para la unidad de la Dirección de Comunicación e Información de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán), encargada de obtener, clasificar, compilar, recibir, almacenar y socializar toda la información generada por la referida Secretaría y por las diferentes instituciones, organizaciones y organismos

nacionales e internacionales que actúan en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN).¹³

La desagregación más exacta por actividad y obra que se consideró en la categoría de protección social se especifica en la tabla 6, en donde se encuentran resaltadas las categorías definidas como Idna.

13 Véase: <http://www.cedesan.sesan.gob.gt/index.php/2011-11-12-17-32-20/acerca-de-cesedan>

Tabla 5

Actividades y obras consideradas en la categoría de protección social en 2011 y 2012 (Cifras en quetzales de cada año)

Actividad	Municipio	2011	2012
Fortalecimiento al desarrollo de la mujer, niñez, juventud y adulto mayor, Municipalidad de Camotán	Camotán	154,102.07	207,337.60
Convenio Save the Children	Chiquimula	90,000.00	83,666.61
Aporte a programa de mujeres, niñez, adolescencia y juventud	Jocotán	125,076.56	77,085.09
Dotación de molinos manuales, aldea Plan de La Arada	Jocotán	5,952.12	-
Dotación de molinos manuales, aldea Amatillo	Jocotán	9,920.20	-
Dotación de molinos manuales, aldea Guayabillas	Jocotán	4,960.10	-
Dotación de molinos manuales, caserío El Cerrón, aldea Pelillo Negro	Jocotán	5,952.12	-
Dotación de molinos manuales, caserío La Arada Abajo, aldea Cumbre La Arada	Jocotán	6,448.13	-
Dotación de molinos manuales, caserío La Esperanza, aldea Las Flores	Jocotán	4,960.10	-
Dotación de molinos manuales, caserío Los De Paz, aldea Tunuco Abajo	Jocotán	6,944.14	-
Dotación de molinos manuales, caserío Tismuntique, aldea Tunuco Arriba	Jocotán	4,464.09	-
Instalación del centro de servicio para apoyo Mancomunidad Copán Chortí	Jocotán	-	76,041.74
Save the Children	Joyabaj	81,250.00	107,475.00
Construcción de estufa mejorada, varias comunidades, área rural	Joyabaj	-	568,567.05
Seguridad alimentaria y nutricional (Cedesán y Ecosán)	Olopa	-	9,359.27
Apoyo al Centro Especial Fe y Esperanza	Pachalum	8,200.00	50,149.50
Adquisición de vajillas de comedor para mujeres del área urbana y rural del municipio San Juan Ermita	San Juan Ermita	-	106,371.93
Apoyo municipal a la mujer, niñez y adolescencia	San Juan Ermita	101,491.88	-
Molinos de mano para comunidades	San Juan Ermita	17,800.07	-
Construcción de estufas mejoradas ahorradoras de leña en comunidades Corral de Piedra, Salitrón, Chanco y San Juan Ermita	San Juan Ermita	158,577.27	105,302.06

Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales, Minfín.

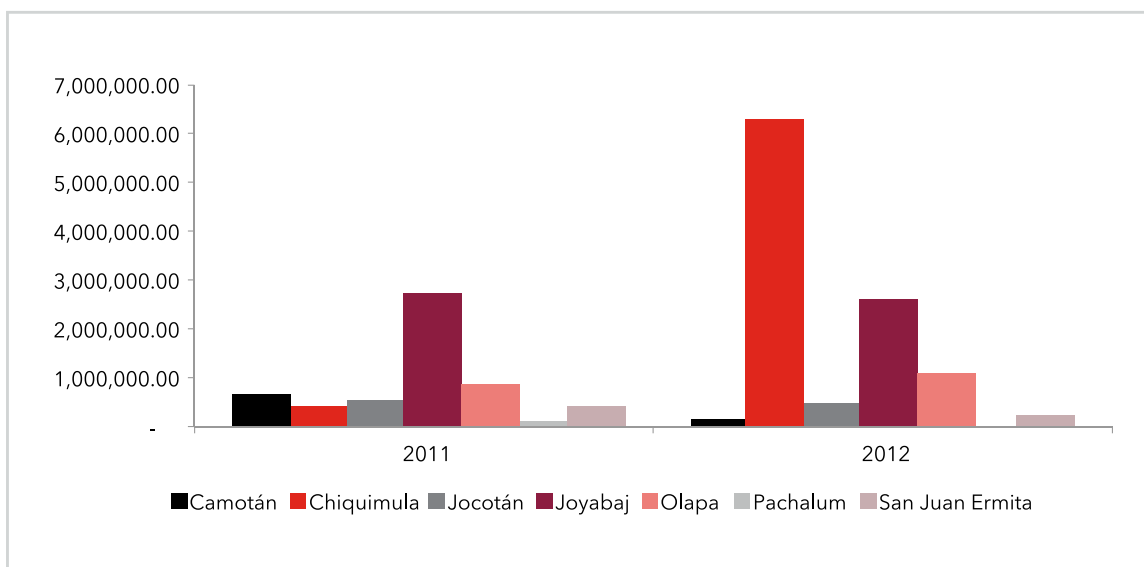
5.3.3 INVERSIÓN MUNICIPAL DIRECTA EN VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS

En los municipios estudiados, las inversiones en servicios comunitarios consisten en el mejoramiento y construcción de sistemas de agua potable. Adicionalmente, se registran inversiones en rehabilitación y mantenimiento de tuberías. Otra de las inversiones menos significativas es la dotación de pilas móviles (en Jocotán y Pachalum), y de láminas para el mejoramiento de viviendas (en Olopa). En San Juan Ermita también se reportan inversiones en mejoramiento de vivienda mínima para el combate al mal de Chagas que afecta a algunas comunidades de este municipio.

Servicios relacionados con la urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo relacionados con el campo, y otros no especificados. En esta función, el abastecimiento de agua es uno de los componentes más importantes.

Gráfica 13

Inversión en vivienda y servicios comunitarios (abastecimiento de agua potable) en 2011 y 2012 (en quetzales de cada año)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales, Minfín.

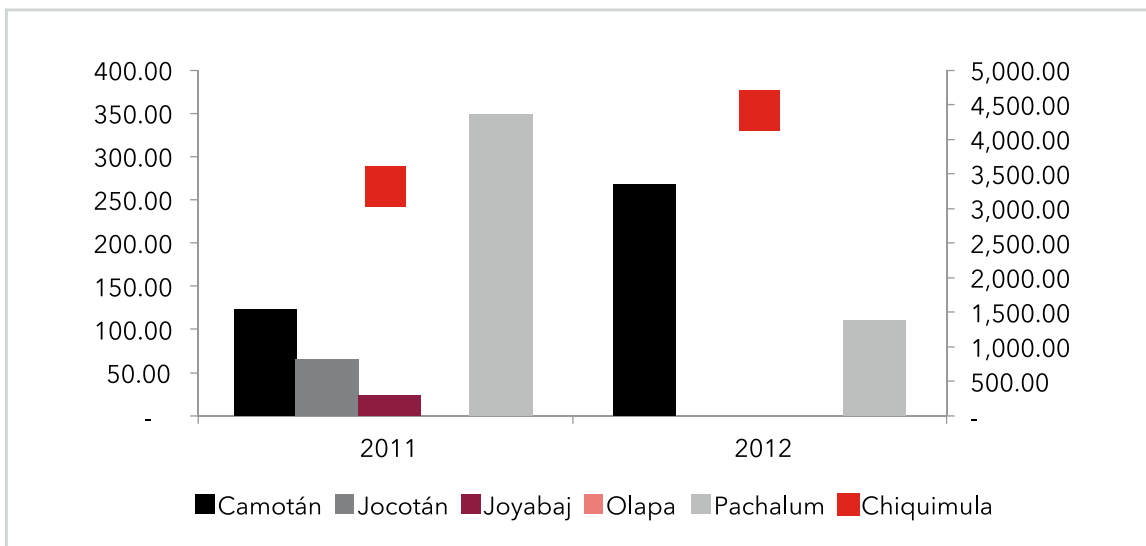
Transacciones y actividades cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente. El manejo de recursos naturales (como abastecimiento de agua o manejo de hidroeléctricas) y la prevención de desastres naturales se excluyen de esta división, dado que su fin primordial es la protección de las personas y no del medio ambiente.

5.3.4 INVERSIÓN MUNICIPAL DIRECTA EN PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

En cuanto a la protección del ambiente, las municipalidades analizadas han invertido en dos rubros: a) ordenación de aguas residuales, cuyos proyectos han consistido en la construcción de drenajes, tanto pluviales como de aguas negras y edificación de letrinas; y b) ordenación de desechos sólidos, cuyas inversiones responden a la construcción de rellenos sanitarios, vertederos controlados de desechos y recolección, transporte y mantenimiento de desechos. El municipio de Chiquimula es el que más ha invertido en este rubro; le siguen Camotán y Jocotán. Cabe mencionar que en Olopa y San Juan Ermita no se registraron inversiones en aguas residuales.

Gráfica 14

Idna en protección del medio ambiente (ordenación de aguas residuales) en 2011 y 2012 (en quetzales de cada año)



Nota: valores expresados en miles de quetzales; el eje secundario representa el valor de Chiquimula.
Fuente: : Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales, Minfin.

5.4

INVERSIÓN MUNICIPAL
INDIRECTA EN NIÑEZ Y
ADOLESCENCIA

En esta sección se presentan las categorías de inversión en niñez y adolescencia que únicamente se manifestaron de forma indirecta en los presupuestos municipales.

5.4.1 INVERSIÓN INDIRECTA EN SALUD

En Camotán, las inversiones en servicios de salud pública se destinaron al mantenimiento del centro de salud preventiva de la localidad; las inversiones de Olopa consistieron en la construcción de dos centros de convergencia, uno

en la aldea La Cumbre y otro en la aldea Tablón de Cayur.

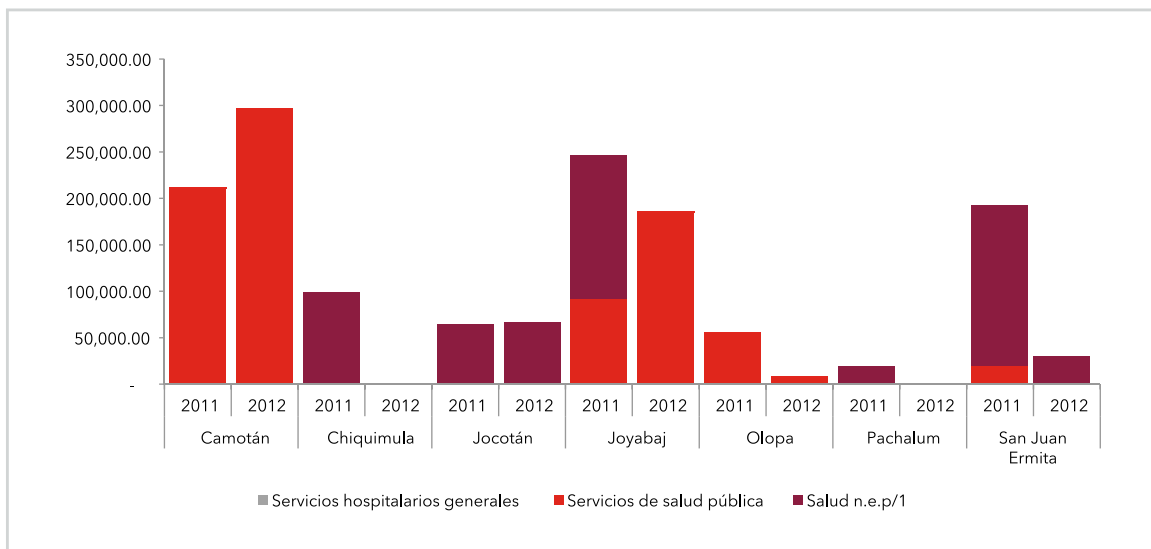
En Joyabaj, las inversiones de 2011 y 2012 permitieron la construcción del puesto de salud del caserío El Boquerón. La inversión de San Juan Ermita, por su parte, se destinó a la circulación perimetral del centro de convergencia de la aldea Minas Abajo.

En 2011, la inversión no especificada, para el caso de Chiquimula, registró financiamiento de apoyo al programa de comadronas municipales. El mismo año, en Joyabaj, se registró la compra de un vehículo que sería utilizado

Todos los gastos en servicios prestados a particulares y en servicios prestados a colectivos. Los servicios colectivos de salud atañen a cuestiones como la formulación y la administración de la política gubernamental, la fijación y ejecución de las normas sobre el personal médico y paramédico y sobre clínicas, consultorios y hospitales, así como la regulación y concesión de licencias a los proveedores de servicios de la salud.

Gráfica 15

Inna en salud, años 2011 y 2012 (en quetzales de cada año)



/1 No especificadas previamente (n.e.p.).

Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales, Minfin.

Servicios prestados a particulares y familias, así como los gastos en servicios colectivos. Los gastos individuales comprenden los servicios recreativos y deportivos y los servicios culturales; los gastos colectivos comprenden los servicios de radio, televisión y servicios generales, los servicios religiosos y otros no especificados.

como ambulancia municipal. En Pachalum la inversión se destinó a gestión administrativa para el sector salud. En ninguno de los municipios se registraron inversiones en servicios hospitalarios, puesto que esta clase de inversión está a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

5.4.2 INVERSIÓN INDIRECTA EN RECREACIÓN

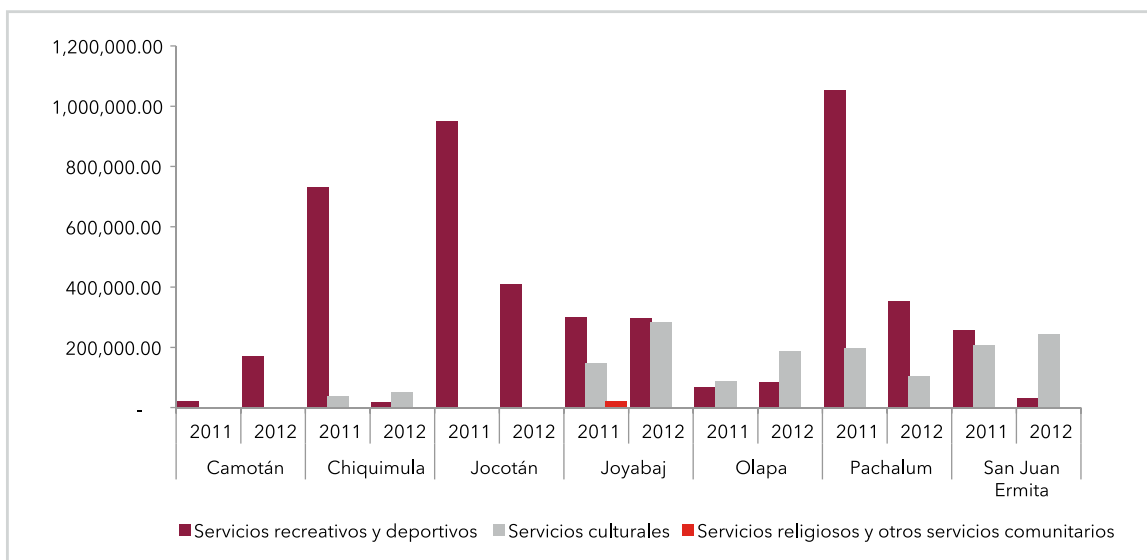
Los gastos en recreación se registraron para tres rubros en específico: a) servicios recreativos y deportivos, entre los cuales se incluye la ampliación, reconstrucción y mejoramiento de canchas polideportivas y

campos de fútbol; b) inversiones en servicios culturales, las cuales responden a gastos relacionados con la administración de la biblioteca municipal y/o la casa de la cultura; c) servicios religiosos y otros servicios que tienen que ver con la construcción y/o remodelación de instalaciones religiosas en el municipio o en los cementerios de los mismos.

Llama la atención que en municipios como Pachalum y San Juan Ermita, los servicios culturales se registran únicamente como apoyo social y cultural, o realización de actividades culturales, sin que se especifique adecuadamente el destino de dichos recursos.

Gráfica 16

Inna en cultura, recreación y deportes en 2011 y 2012 (en quetzales de cada año)



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales, Minfin.

6

ALTERNATIVAS DE INCIDENCIA EN LA INVERSIÓN MUNICIPAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Influir en las decisiones en materia de presupuesto es una de las acciones que desde la sociedad civil organizada pueden contribuir a mejorar la ejecución de las políticas públicas a favor de ciertos grupos considerados vulnerables en la sociedad. Luego de haber analizado una buena aproximación hacia las condiciones presupuestarias y de haber constatado la voluntad política de inversión en niñez y adolescencia en el nivel municipal, es importante señalar algunas alternativas o acciones que la población de los municipios en estudio podría realizar para incrementar y mejorar la ejecución presupuestaria que beneficia a las niñas, niños y adolescentes.

6.1

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

En la actualidad, la necesidad de la ciudadanía de intervenir en las decisiones políticas se ha convertido en una modalidad para el desarrollo. Estas intervenciones deben llevarse a cabo desde el momento mismo en que se conciben las políticas públicas: la planificación. Con el nuevo auge de los modelos de participación regional y local y con el avance de los medios de comunicación, las

comunidades cuentan con diversa literatura y modelos prácticos que ponen a la mano las principales estrategias que permiten que los ciudadanos puedan influir y participar en el proceso de planificación general de los Gobiernos y, por supuesto, en la planificación del presupuesto.

En Guatemala, la planificación de los gobiernos locales se lleva a cabo en la Dirección Municipal de Planificación (DMP) de cada municipalidad, lo cual está establecido en el artículo 95 del *Código Municipal*, que señala que cada DMP «[...] coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio, [...] es responsable de producir la información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales». Entre otras funciones establecidas en el artículo 96, también del *Código Municipal*, está el suministro de información requerida tanto por las autoridades municipales como por otros interesados, sobre la base de los registros existentes.

En el artículo 132 del Código Municipal también se estipula la participación de organizaciones comunitarias en la formulación

del presupuesto municipal. Este artículo indica que los Concejos Municipales deben establecer los mecanismos que aseguren que las organizaciones comunitarias tengan acceso a la información sobre el presupuesto municipal, a partir de lo cual puede generarse una discusión en torno a los proyectos que deseen incluirse y también sobre los montos asignados al funcionamiento.

Es así como pueden implementarse algunas de las estrategias sugeridas por el modelo de planificación participativa de la Universidad Politécnica de Valencia. En ese marco, a partir de la construcción de alianzas se llevan a cabo los siguientes pasos: a) identificar actores relevantes; b) presentar el proceso de planificación de manera personal para comunicar a dichos actores los objetivos, el alcance y el enfoque del plan; c) acordar la estrategia general con ellos, recogiendo las sugerencias sobre la forma de abordar el proceso participativo así como sobre los principales retos a enfrentar; d) lograr su compromiso e implicación; y e) articular su participación, asegurando que su aportación sea lo más efectiva posible.¹⁴

14 Véase en: <http://www.planificacionparticipativa.upv.es/wordpress/index.php/archives/1255>

6.2

EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

La sostenibilidad del financiamiento de las políticas públicas, sobre todo las que atienden a población como la niñez y la adolescencia, es uno de los factores prioritarios para asegurar la inversión. Facilitar el control de los gastos públicos de acuerdo con las fuentes de financiamiento permite sugerir aquellas fuentes más estables y seguras, sobre las cuales se puede «blindar» los gastos destinados a favorecer a las personas más importantes y vulnerables de las comunidades de estos municipios: las niñas, niños y adolescentes.

6.3

GENERACIÓN DE INDICADORES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Tal como se indicó, la legislación actual (*Decreto 13-2013*) obliga a clasificar el presupuesto del gasto público mediante codificaciones temáticas que permiten identificar fácilmente las estructuras presupuestarias de acuerdo con el tipo de población beneficiaria del gasto, por ejemplo, la niñez y la adolescencia. Sin embargo, saber los montos totales que se asignan a este sector de la población es insuficiente para determinar si los montos son adecuados y pertinentes. Por ello, es preciso generar indicadores (tales como la inversión per cápita, el índice

de focalización o la finalidad de la inversión) que permitan tomar decisiones de política pública que verdaderamente beneficien a la niñez y la adolescencia.

6.4

PRODUCCIÓN DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES CIUDADANOS

Como respuestas a las demandas de transparencia por parte de los ciudadanos, los Gobiernos han optado por emprender iniciativas como los presupuestos ciudadanos que explican, de forma sencilla, el proceso de elaboración de un presupuesto público. En este tipo de ejercicio se especifican los criterios para decidir el destino de los recursos públicos.

De acuerdo con la definición elaborada por el International Budget Partnership¹⁵ (IBP), «El Presupuesto Ciudadano es un resumen del presupuesto nacional destinado a alcanzar y ser entendido por la mayor parte de la población posible. Este tipo de documento promueve la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas debido a que la información presupuestaria es más accesible [...]».¹⁶

Elaborar este tipo de documentos promueve que la ciudadanía se interese por conocer el proceso presupuestario y, sobre todo, estimula el involucramiento en la discusión y vigilancia del uso de

los recursos públicos, para atender de forma prioritaria los temas urgentes de la agenda pública y que fomentan el desarrollo de cada comunidad. Asimismo, es una oportunidad para abordar aspectos de legislación que son importantes para el conocimiento de la ciudadanía.

En los presupuestos ciudadanos pueden incluirse los indicadores generados en los grupos de codificación, de manera que la población tenga claro hacia dónde se están destinando los recursos. De esta forma, los ciudadanos pueden colaborar con la construcción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

International Budget Partnership ha desarrollado una guía para la elaboración de los presupuestos ciudadanos que se encuentra disponible en línea,¹⁷ es muy amigable y puede ser utilizada por algunos técnicos para acercar a la población al análisis presupuestario.

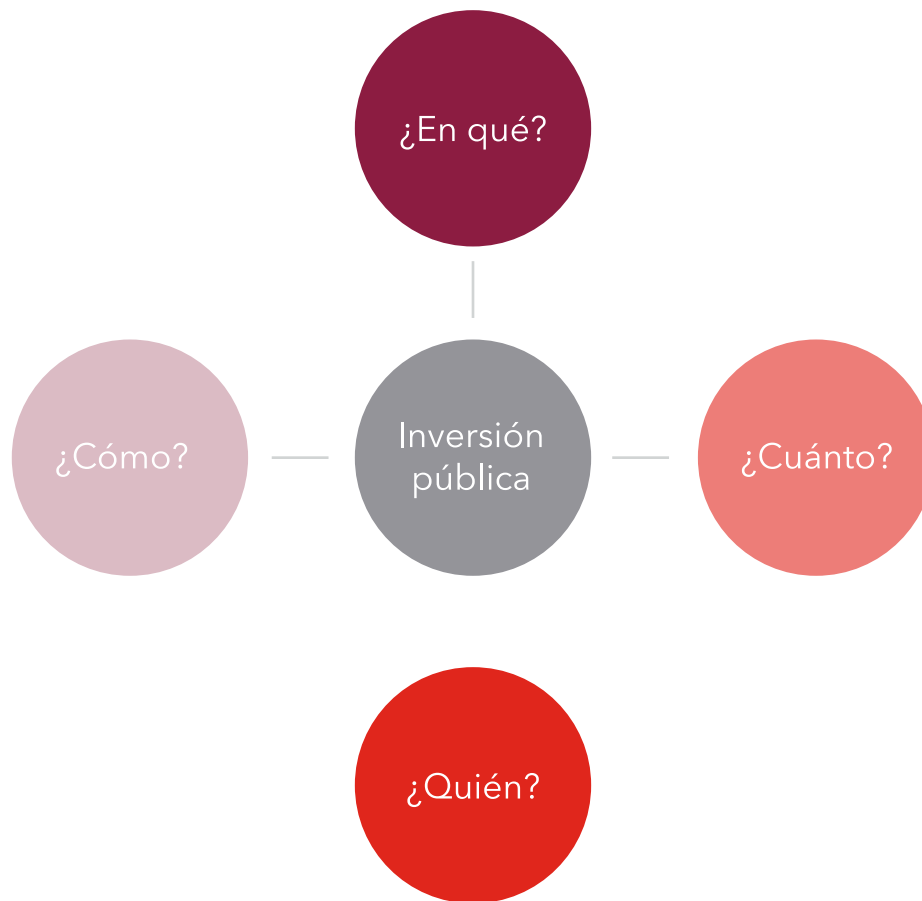
15 IBP se define a sí mismo como «un programa global de investigación e incidencia que promueve la adopción de sistemas de finanzas públicas transparentes, responsables y participativos» Disponible en: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI_brochure_web_Spanish_HiRes.pdf

16 Véase en: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/citizens-budget/>

17 Véase en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

Figura 3

Preguntas que deben responder los presupuestos ciudadanos al respecto de la inversión pública



Fuente: Icefi/Save the Children.

7

REFERENCIAS

Artigas, C. (2005). *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. Unidad de Derechos Humanos de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/22923/sps110_LCL2354.pdf

Congreso de la República de Guatemala (1992). *Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto 27-92*. Guatemala, Guatemala.

_____ (1993). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala, Guatemala.

_____ (2013). *Decreto 12-2012, Código Municipal*. Guatemala, Guatemala.

Contreras, A., et al., Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (2014). *Adolescencia: un presente y un futuro en claroscuro. Un análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala 2007-2013*. Guatemala, Guatemala. Disponible en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2014/02/CONTAMOS-14-preliminar-febrero-2014.pdf>

Estrategia y negocios (2012). «Capturan por corrupción a alcalde de Antigua Guatemala». Guatemala, Guatemala. <http://www.estrategiaynegocios.net/blog/2012/09/13/capturan-por-corrupcion-a-alcalde-de-antigua-guatemala/> de fecha 13/09/2012 Consultado el día 05/02/2014-12:13

Fondo Monetario Internacional (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Washington.

Gómez, Z. Centro de Documentación e Información para la Seguridad Alimentaria (2012). «Acerca de la CEDESAN». Guatemala, Guatemala. Disponible en: <http://www.cedesan.sesan.gob.gt/index.php/2011-11-12-17-32-20/acerca-de-cesedan>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2009). *Marco conceptual para el análisis del presupuesto orientado a la niñez y adolescencia guatemalteca*. Guatemala, Guatemala.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, et al. (2011). *Cápsulas fiscales para la discusión social: gasto público*. Guatemala, Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (2002). *Proyección de la población*. Guatemala, Guatemala.

_____ (2011). *Mapas de pobreza rural*. Guatemala, Guatemala.

International Budget Partnership (2010). *Citizens Budget*. Disponible en: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/citizens-budget/>

International Budget Partnership (s/f). «Iniciativa de presupuesto abierto». Disponible en: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI_brochure_web_Spanish_HiRes.pdf

Los Chapincitos Wordpress (2013). «En Guatemala: Contraloría ratifica denuncia contra alcalde de Chinautla». Guatemala, Guatemala. Disponible en: <http://loschapincitos.wordpress.com/2013/07/11/en-guatemala-contraloria-ratifica-denuncia-contra-alcalde-de-chinautla/> de fecha 11/07/2013 Consultado el día 05/02/2014-12:14

Menkos, J. et al., Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2012). *Análisis económico-financiero y presupuestario del modelo de gestión de la infraestructura vial rural en Guatemala, y recomendaciones para su modernización (2006-2011)*. Guatemala, Guatemala. Disponible en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/05/Caminos-Rurales-Final-Draft-Report.pdf>

Menkos, J. et al., Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (2011a). *El remedio de nuestros males: un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2021*. Serie Contamos (boletín núm. 6). Disponible en: <http://icefi.org/el-remedio-de-nuestros-males-2/>

_____ (2011b). *Protegiendo la nueva cosecha: un análisis del costo de erradicar el hambre en Guatemala, 2012-2021. Serie Contamos (boletín núm. 4)*. Disponible en: <http://icefi.org/protegiendo-la-nueva-cosecha/>

_____ (2011c). *¿En dónde están los ausentes? Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021. Serie Contamos (boletín núm. 5)*. Disponible en: <http://icefi.org/en-donde-estan-los-ausentes/>

Ministerio de Educación y Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2009). *Tercer censo nacional de talla en escolares del primer grado de educación primaria del sector oficial de la República de Guatemala*. Guatemala, Guatemala. Disponible en: <http://www.sesan.gob.gt/index.php/descargas/28-tercer-censo-nacional-de-talla/file>

Ministerio de Educación (2012). *Anuario estadístico educativo 2012*. Guatemala, Guatemala. Disponible en: <http://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2012/main.html>

_____ (2013). *Índice de avance educativo municipal 2002-2012*. Guatemala, Guatemala. Disponible en: http://www.oei.es/pdf2/IAEM_guatemala.pdf

Ministerio de Finanzas Públicas (2012). Portal de los gobiernos locales, presupuestos municipales 2011 y 2012. Guatemala, Guatemala. Disponible en: <http://portalgl.minfin.gob.gt/Paginas/PortalGobiernosLocales.aspx>

Prensa Libre (2013). «Fiscalía investiga a alcaldes por supuestos actos de corrupción». Guatemala, Guatemala. Disponible en: http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Fiscalia-investiga-alcaldes-supuestos-corrupcion_0_973702843.html de fecha: 13/08/2013 -17:40 Consultado el día 05/02/2014 -12:11

Presupuesto Participativo (2013). «La experiencia de Porto Alegre». Disponible en: <http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm> Consultado el día: 05/02/2014-13:34

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2009). *Planes de desarrollo municipal*. Guatemala, Guatemala.

Universidad Politécnica de Valencia. (2014). *Planificación Participativa: metodología*. Disponible en: <http://www.planificacionparticipativa.upv.es/wordpress/index.php/archives/1255>

Anexo 1: datos y estadísticas (1)

	Año de referencia	Forma del indicador	Municipio							Media departamental		Media nacional
			Camotán	Chiquimula	Jocotán	Joyabaj	Olopa	Pachalum	San Juan Ermita	Chiquimula	Quiché	
Indicadores de contexto												
Pobreza total	2011	Porcentaje	85.8%	86.5%	93.5%	81.5%	87.7%	93.0%	83.5%	79.0%	76.9%	53.7%
Pobreza extrema	2011	Porcentaje	41.4%	34.9%	59.8%	32.2%	39.6%	55.4%	39.6%	37.0%	20.2%	13.3%
Mortalidad materna	2009	Casos reportados	4	5	6	3	nr	5	1	16*	118*	134**
Mortalidad infantil en menores de 1 año	2009	Tasa de menores de 1 año	17.1%	21.4%	2.7%	10.5%	21.3%	5.4%	18.5%	16.0%	40.0%	30.0%
Mortalidad infantil en menores de 5 años	2009	Tasa de menores de 5 años	23.1%	23.3%	2.0%	19.8%	5.1%	10.9%	1.2%	18.3%	63.0%	42.0%
Prevalencia de retardo en talla	2008	Porcentaje	63.5%	47.4%	72.8%	55.7%	72.3%	26.5%	59.8%	50.5%	63.9%	45.6%
Vulnerabilidad nutricional	2008	Posición de 332 municipios	268	189	310	231	307	61	248			
Tasa neta de cobertura preprimaria	2012	Porcentaje	51.8%	57.4%	36.5%	15.3%	43.0%	37.0%	63.3%	44.9%	31.7%	45.6%
Tasa neta de cobertura primaria	2012	Porcentaje	96.0%	89.5%	101.0%	85.7%	96.2%	92.8%	100.8%	89.4%	86.7%	91.0%
Tasa neta de cobertura de educación básica	2012	Porcentaje	21.0%	43.4%	22.1%	14.0%	14.1%	51.1%	40.9%	34.4%	26.1%	42.3%
Porcentaje de cobertura de agua potable	2009	Porcentaje	61.0%	78.0%	61.0%	80.0%	74.0%	92.0%	72.0%			
Porcentaje de cobertura de letrinas	2009	Porcentaje	60.0%	65.6%	44.0%	35.5%	66.0%	98.0%	51.0%			
Índice de Densidad del Estado	2009 2010	Porcentaje	23.0%	48.0%	22.0%	19.0%	22.0%	22.0%	28.0%	29.0%	22.0%	22.0%
Subíndice de presupuesto	2009 2010	Porcentaje	7.0%	24.0%	7.0%	7.0%	7.0%	12.0%	14.0%	12.0%	9.0%	9.0%
Subíndice de educación	2009 2010	Porcentaje	37.0%	47.0%	34.0%	25.0%	32.0%	34.0%	52.0%	38.0%	29.0%	30.0%
Subíndice de salud	2009 2010	Porcentaje	14.0%	37.0%	14.0%	17.0%	15.0%	16.0%	14.0%	21.0%	19.0%	16.0%

* Se trata de la razón de mortalidad materna.

** Se trata de la razón de mortalidad materna en 2007.

*** Calculado a partir de la base de datos Icefi/Unicef (2014).

Anexo 1: datos y estadísticas (2)

	Año de referencia	Forma del indicador	Municipio						
			Camotán	Chiquimula	Jocotán	Joyabaj	Olopa	Pachalum	San Juan Ermita
Indicadores demográficos									
Población total	2011	Habitantes	50,037.00	93,596.00	55,664.00	76,697.00	23,668.00	8,441.00	13,283.00
Población total	2012	Habitantes	51,714.00	95,320.00	57,452.00	79,321.00	24,376.00	8,577.00	13,467.00
Población (0-17 años)	2011	Habitantes	25,469.11	47,508.23	28,317.85	43,255.10	12,034.44	4,765.05	6,755.38
Población (0-17 años)	2012	Habitantes	26,229.91	48,209.53	29,125.04	44,544.75	12,349.94	4,819.51	6,821.88
Densidad poblacional	2011	Hab/km ²	216.43	251.60	225.00	252.29	151.72	135.27	147.59
Densidad poblacional	2012	Hab/km ²	223.69	256.24	232.22	260.92	156.26	137.45	149.63
Indicadores presupuestarios									
Presupuesto municipal	2011	Quetzales corrientes	10,410,537.41	30,270,745.07	18,655,824.48	23,296,002.79	13,112,872.22	12,271,229.51	11,889,292.52
Presupuesto municipal	2012	Quetzales corrientes	14,582,500.91	33,649,241.78	23,854,127.30	25,523,341.15	14,803,615.44	10,738,065.58	10,857,768.89
Gasto social municipal	2011	Quetzales corrientes	3,267,996.54	12,190,249.64	6,912,455.97	7,510,109.03	2,682,357.39	4,035,956.59	4,416,593.60
Gasto social municipal	2012	Quetzales corrientes	4,213,041.15	15,851,426.97	3,967,704.14	9,291,121.11	3,775,998.41	2,618,378.74	3,856,778.77

Anexo 1: datos y estadísticas (3)

	Año de referencia	Forma del indicador	Camotán	Chiquimula	Municipio		Olopa	Pachalum	
					Jocotán	Joyabaj			
Indicadores de la inversión municipal en niñez y adolescencia									
Inversión directa en niñez y adolescencia (Idna)	2011	Quetzales corrientes	2,165,320.48	6,055,509.36	3,674,283.01	4,460,941.09	841,768.08	1,254,121.49	2,085,580.31
Inversión directa en niñez y adolescencia (Idna)	2012	Quetzales corrientes	2,306,664.78	11,029,677.95	1,830,292.81	4,666,066.78	1,062,657.53	1,415,155.37	1,506,819.15
Inversión municipal en niñez y adolescencia (Imna)	2011	Quetzales corrientes	2,668,297.55	8,257,275.04	5,240,581.82	5,252,237.56	1,186,674.13	2,753,522.53	3,102,949.74
Inversión municipal en niñez y adolescencia (Imna)	2012	Quetzales corrientes	3,163,153.32	12,312,142.18	2,812,791.25	6,066,527.83	1,711,101.07	1,900,325.60	2,464,688.53
Idna como porcentaje del presupuesto municipal	2011	Porcentaje	20.8%	20.0%	19.7%	19.1%	6.4%	10.2%	17.5%
Idna como porcentaje del presupuesto municipal	2012	Porcentaje	15.8%	32.8%	7.7%	18.3%	7.2%	13.2%	13.9%
Imna como porcentaje del presupuesto municipal	2011	Porcentaje	25.6%	27.3%	28.1%	22.5%	9.0%	22.4%	26.1%
Imna como porcentaje del presupuesto municipal	2012	Porcentaje	21.7%	36.6%	11.8%	23.8%	11.6%	17.7%	22.7%
Idna como porcentaje del gasto social municipal	2011	Porcentaje	66.3%	49.7%	53.2%	59.4%	31.4%	31.1%	47.2%
Idna como porcentaje del gasto social municipal	2012	Porcentaje	54.8%	69.6%	46.1%	50.2%	28.1%	54.0%	39.1%
Imna como porcentaje del gasto social municipal	2011	Porcentaje	81.6%	67.7%	75.8%	69.9%	44.2%	68.2%	70.3%
Imna como porcentaje del gasto social municipal	2012	Porcentaje	75.1%	77.7%	70.9%	65.3%	45.3%	72.6%	63.9%
Idna per cápita anual	2011	Quetzales corrientes	85.02	127.46	129.75	103.13	69.95	263.19	308.73
Idna per cápita anual	2012	Quetzales corrientes	87.94	228.79	62.84	104.75	86.05	293.63	220.88
Imna per cápita anual	2011	Quetzales corrientes	104.77	173.81	185.06	121.42	98.61	577.86	459.33
Imna per cápita anual	2012	Quetzales corrientes	120.59	255.39	96.58	136.19	138.55	394.30	361.29
Idna per cápita diario	2011	Quetzales corrientes	0.23	0.35	0.36	0.28	0.19	0.72	0.85
Idna per cápita diario	2012	Quetzales corrientes	0.24	0.63	0.17	0.29	0.24	0.80	0.61
Imna per cápita diario	2011	Quetzales corrientes	0.29	0.48	0.51	0.33	0.27	1.58	1.26
Imna per cápita diario	2012	Quetzales corrientes	0.33	0.70	0.26	0.37	0.38	1.08	0.99
Índice de focalización de la Idna	2011	Porcentaje	130%	98%	104%	105%	62%	55%	93%
Índice de focalización de la Idna	2012	Porcentaje	108%	138%	91%	89%	56%	96%	77%
Índice de focalización de la Imna	2011	Porcentaje	160%	133%	149%	124%	87%	121%	138%
Índice de focalización de la Imna	2012	Porcentaje	148%	154%	140%	116%	89%	129%	126%

Anexo 2:

Principales indicadores de la inversión municipal en niñez y adolescencia (1)

Años 2011-2012, en quetzales corrientes

Variable	Camotán		Chiquimula		Jocotán		Joyabaj	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Idna	2,165,320.48	2,306,664.78	6,055,509.36	11,029,677.95	3,674,283.01	1,830,292.81	4,460,941.09	4,666,066.78
Proporción del presupuesto municipal	20.8%	15.8%	20.0%	32.8%	19.7%	7.7%	19.1%	18.3%
Proporción del gasto social municipal	66.3%	54.8%	49.7%	69.6%	53.2%	46.1%	59.4%	50.2%
Variación porcentual		6.5%		82.1%		-50.2%		4.6%
Per cápita anual	85.02	87.94	127.46	228.79	129.75	62.84	103.13	104.75
Per cápita diario	0.23	0.24	0.35	0.63	0.36	0.17	0.28	0.29
Índice de focalización	130%	108%	98%	138%	104%	91%	105%	89%
Imna	2,668,297.55	3,163,153.32	8,257,275.04	12,312,142.18	5,240,581.82	2,812,791.25	5,252,237.56	6,066,527.83
Proporción del presupuesto municipal	25.6%	21.7%	27.3%	36.6%	28.1%	11.8%	22.5%	23.8%
Proporción del gasto social municipal	81.6%	75.1%	67.7%	77.7%	75.8%	70.9%	69.9%	65.3%
Variación porcentual		18.5%		49.1%		-46.3%		15.5%
Per cápita anual	104.77	120.59	173.81	255.39	185.06	96.58	121.42	136.19
Per cápita diario	0.29	0.33	0.48	0.70	0.51	0.26	0.33	0.37
Índice de focalización	160%	148%	133%	154%	149%	140%	124%	116%

Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales del Minfin e INE.

Principales indicadores de la inversión municipal en niñez y adolescencia (2)

Años 2011-2012, en quetzales corrientes

Variable	Olopa		Pachalum		San Juan Ermita	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Idna	841,768.08	1,062,657.53	1,254,121.49	1,415,155.37	2,085,580.31	1,506,819.15
Proporción del presupuesto municipal	6.4%	7.2%	10.2%	13.2%	17.5%	13.9%
Proporción del gasto social municipal	31.4%	28.1%	31.1%	54.0%	47.2%	39.1%
Variación porcentual		26.2%		12.8%		-27.8%
Per cápita anual	69.95	86.05	263.19	293.63	308.73	220.88
Per cápita diario	0.19	0.24	0.72	0.80	0.85	0.61
Índice de focalización	62%	56%	55%	96%	93%	77%
Imna	1,186,674.13	1,711,101.07	2,753,522.53	1,900,325.60	3,102,949.74	2,464,688.53
Proporción del presupuesto municipal	9.0%	11.6%	22.4%	17.7%	26.1%	22.7%
Proporción del gasto social municipal	44.2%	45.3%	68.2%	72.6%	70.3%	63.9%
Variación porcentual		44.2%		-31.0%		-20.6%
Per cápita anual	98.61	138.55	577.86	394.30	459.33	361.29
Per cápita diario	0.27	0.38	1.58	1.08	1.26	0.99
Índice de focalización	87%	89%	121%	129%	138%	126%

Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Portal de los Gobiernos Locales del Minfin e INE.

Anexo 2: evidencia de la solicitud de información al Ministerio de Finanzas vía electrónica

Patricia Villatoro

De: Sistema de Información Pública - Minfin <sip@minfin.gob.gt>
Enviado el: viernes, 24 de enero de 2014 12:41 p.m.
Para: patricia.villatoro@icefi.org; villatoro.87@gmail.com
Asunto: Conocimiento de prórroga solicitudes No.16-2014 y 17-2014

Estimado Solicitante:

Atentamente se le informa que después de una análisis y búsqueda de la información solicitada; asimismo con base en la Ley de Acceso a la Información Pública, es necesario ampliar el plazo de su solicitudes No. 16-2014 y 17-2014.

En consecuencia, se hace formalmente de su conocimiento la **prórroga de tiempo de las respuestas** a sus respectivas solicitudes y se le informa que continuaremos realizando las gestiones necesarias para localizar y recopilar la información requerida en las unidades administrativas correspondientes que por razón de su competencia pudieran poseer la misma.

Saludos cordiales,

Atentamente,

Ministerio de Finanzas Públicas
 Unidad de Información Pública
 8a. Avenida 20-65 Zona 1, Centro Cívico
 (502) 2322-8888 Ext.12141
www.minfin.gob.gt

www.guatemala.gob.gt



Patricia Villatoro

De: sip@minfin.gob.gt
Enviado el: martes, 28 de enero de 2014 08:20 a.m.
Para: patricia.villatoro@icefi.org; villatoro.87@gmail.com
Asunto: [SAIP] Notificación de Respuesta a Requerimiento de Información No. 17-2014
Datos adjuntos: Resolucion_Solicitud_LAIP_17-2014.pdf

Estimado Solicitante:

En atención a su solicitud de Información Pública No. 17-2014, se adjunta la respuesta correspondiente,

Atentamente,

Unidad de Información Pública
Ventanilla Unica de Información
Ministerio de Finanzas Públicas