

Guatemala: elementos de análisis y propuesta del Icefi para fortalecer el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019

GT 02-2018

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Barrientos Quezada— Economista sénior, Icefi

Redacción y elaboración de insumos

Abelardo Medina Bermejo —Economista sénior, Icefi

Walter Figueroa Chávez —Economista sénior, Icefi

Hugo Roldán — Economista investigador, Icefi

Sucely Donis Bran— Economista investigador, Icefi

Carlos Gossmann Sarazúa— Economista investigador, Icefi

Michelle Molina Melgar— Economista investigador, Icefi

José Monzón León— Economista investigador, Icefi

Mark Peñate Castro— Economista investigador, Icefi

Carlos Melgar — Economista investigador, Icefi

Ana Cevallos Barahona— Economista investigador, Icefi

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel— Asistente de Comunicación, Icefi

Administración

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Con el apoyo de:



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

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

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

Contenido

Siglarlo	4
1. A manera de introducción: la propuesta de presupuesto se discute nuevamente en medio de una crisis.....	5
2. Análisis socioeconómico y programático del Proyecto de presupuesto 2019.....	7
2.1 Supuestos macroeconómicos relevantes	7
2.2 Proyección de ingresos para 2019: la SAT con menos herramientas debe cumplir una meta sobreestimada y muy optimista	8
2.3 Análisis del gasto público: prioridad para las carreteras con un descuido grave del gasto social	12
2.4 Inversión pública en niñez y adolescencia: la que debiese ser prioridad para el Gobierno, pero en realidad no lo es	23
2.5 Más sombras que luces en las expectativas de cumplir las metas de los resultados estratégicos de país	25
2.6 Normas de transparencia fiscal con faltantes graves, sin plazos ni obligación de informar ni rendir cuentas sobre su cumplimiento	32
2.7 Al igual que en años anteriores, el proyecto para 2019 no contiene propuestas con una orientación explícita para lograr presupuestos más inclusivos y sensibles al género.....	33
2.8 Déficit fiscal y deuda pública: todo depende del uso transparente, probo, eficiente y efectivo para prioridades legítimas y estratégicas	34
III. Correcciones que son condición para recomendar la aprobación del proyecto de presupuesto para 2019.....	36
3.1 Ingresos.....	36
3.2 Gasto público	37
3.3 Inversión pública en niñez y adolescencia.....	37
3.4 Gestión del presupuesto por resultados	38
3.5 Presupuesto y equidad de género	39
3.6 Transparencia fiscal	39
3.7 Déficit fiscal y endeudamiento público.....	40

Siglarío

Banguat	Banco de Guatemala
CC	Corte de Constitucionalidad
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFPM	Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Cicig	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
GpR	Gestión por Resultados
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IPNA	Inversión Pública Directa en Niñez y Adolescencia
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
IVA	Impuesto al Valor Agregado
Maga	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
MCIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mineduc	Ministerio de Educación
MinFin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
PIB	Producto Interno Bruto
RE	Resultados estratégicos
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sesán	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Sicoín	Sistema de Contabilidad Integrada
Sida	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
Siges	Sistema Informático de Gestión
Sosep	Obras Sociales de la Esposa del Presidente
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana

1. A manera de introducción: la propuesta de presupuesto se discute nuevamente en medio de una crisis

Entre los principales desafíos políticos que enfrenta la aprobación del proyecto de presupuesto para 2019 destacan las tensiones usuales asociadas a los años electorales.¹ Por un lado el oficialismo suele procurar el presupuesto más abultado posible para lograr que el Gobierno mejore su imagen ante el electorado, mientras que por otro la oposición buscará reforzar los controles de transparencia, anticorrupción y para prevenir el abuso del gasto público con fines político partidarios. Esta tensión suele hacer aún más difícil lograr discusiones objetivas y con respaldo técnico sólido.

Al desafío político de superar estas tensiones usuales asociadas a las elecciones se suman las consecuencias de la crisis política iniciada desde agosto de 2017, por las decisiones del Gobierno del presidente Jimmy Morales en contra de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y de su comisionado, Iván Velásquez. Esta crisis se intensificó en septiembre de 2018, luego del anuncio del presidente Morales de no renovar el convenio de la Cicig e impedir el ingreso a Guatemala del comisionado Velásquez, aun cuando la Corte de Constitucionalidad (CC) emitió una resolución en el sentido contrario, poniendo al Ejecutivo en un riesgo grave de desobediencia.

La crisis política también está agudizándose por el carácter controversial de las posiciones del Ejecutivo y de un grupo de diputados afines al oficialismo, así como algunas propuestas de legislación percibidas como diseñadas para beneficiar a grupos y personas perseguidas penalmente por señalamientos de actos de corrupción. Esta situación ha empeorado la ya deteriorada imagen que la ciudadanía guatemalteca tiene del Congreso de la República, reflejada en abundantes expresiones de rechazo y desconfianza a las y los diputados.

Esta desconfianza ciudadana hacia el Ejecutivo y el Congreso incrementa el riesgo de rechazo a medidas de por sí muy impopulares, como el endeudamiento o el incremento del gasto público, y de que los hechos políticos tengan más peso que los argumentos y las explicaciones técnicas. En general, el clima político prevaleciente sentencia que, en el mejor de los casos, el Congreso apruebe el proyecto de presupuesto de espaldas a la ciudadanía, con el estigma de la desconfianza y en medio de una crisis política cuyo punto central es, precisamente el problema de la corrupción y los abusos en el uso de los recursos públicos. Es decir, un presupuesto que en el año electoral 2019 tendría legalidad, pero carecería de legitimidad ante la ciudadanía.

Independientemente de la crisis política, el presupuesto público es un instrumento para que el Estado guatemalteco enfrente objetivamente los enormes desafíos de cumplir con el mandato constitucional de proteger, promover y garantizar los derechos humanos, al tiempo en que genera

¹ En 2019 las elecciones generales (presidencial, vicepresidencial, legislatura, corporaciones municipales y Parlamento Centroamericano), están programadas en junio de 2019, y el balotaje de la elección presidencial y vicepresidencial para agosto de 2019.

las condiciones sociales y económicas para el desarrollo y la consolidación democrática. En este sentido, el Instituto ha realizado un análisis del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019² con el objetivo de poner a disposición de los ciudadanos y las y los diputados del Congreso de la República, un análisis técnico sobre los principales elementos del proyecto: ingresos, gasto público, en particular el enfocado a las niñas, niños y adolescentes, medidas de transparencia y resultados esperados de la ejecución del presupuesto, entre otros.

El Instituto destaca, entre los principales hallazgos, una meta de ingresos muy optimista e identifica algunos desafíos que la administración tributaria deberá enfrentar para poder acercarse a su cumplimiento. En cuanto al gasto público, es notoria la priorización de la construcción de carreteras con un descuido grave en el gasto social. En particular, el Instituto destaca que algunos programas sufren reducciones sin una argumentación técnica y presupuestaria comprensible, tales como el de Prevención de la mortalidad materna y neonatal, el de Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas, y el de Prevención y control de infecciones de transmisión sexual (ITS), virus de inmunodeficiencia humana (VIH)/ síndrome de inmunodeficiencia adquirida (Sida), entre otros, y en contraposición con incrementos significativos en las asignaciones para actividades etiquetadas como *Servicios de apoyo*, categoría que puede resultar ambigua y vulnerable a abusos.

El proyecto de presupuesto para 2019 contempla destinar Q 22,894.7 millones (3.6% del PIB) para la inversión pública directa en niñez y adolescencia (IPNA). Aunque las asignaciones presupuestarias para la IPNA han crecido en términos nominales, en términos constantes o como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) permanecen invariables, y en el proyecto de presupuesto para 2019 parte significativa del incremento corresponde a la asignación presupuestaria para atender los compromisos del pacto colectivo en el Mineduc.

El Instituto advierte el contraste dramático con las disminuciones observadas en programas de gasto social, con los incrementos concedidos a los ministerios de la Defensa Nacional (MDN) y de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV). Al primero se le concede un incremento presupuestario de 13.8% con respecto al presupuesto vigente a agosto de 2018, concentrado en la compra de equipo militar y servicios personales, mientras para el MCIV el Ejecutivo ha propuesto un incremento de 33.8%, dando énfasis al programa denominado Desarrollo de la infraestructura vial.

A partir del análisis técnico y con el fin de fortalecer la legitimidad y la efectividad del proyecto de presupuesto, en la parte final, el Instituto expone quince recomendaciones que considera deben ser atendidas y tomadas en cuenta por las respectivas comisiones de trabajo del Congreso de la República interesadas en la discusión presupuestaria, en particular, la de Finanzas Públicas y Moneda. Estos cambios son indispensables para recomendar la aprobación del proyecto de presupuesto para 2019.

² Iniciativa de ley número de registro 5496, disponible en línea en <https://www.congreso.gob.gt/iniciativa-de-ley-detalle/?id=5501>.

2. Análisis socioeconómico y programático del Proyecto de presupuesto 2019

2.1 Supuestos macroeconómicos relevantes

Entre los principales factores económicos asociados a la formulación del proyecto de presupuesto para 2019 destaca la valoración de 2018 como un año particularmente adverso, acompañado de tragedias derivadas de fenómenos naturales, de crisis política y desaceleración del crecimiento de la economía. Los factores que explican la desaceleración económica incluyen la crisis política, el incremento de los precios internacionales del petróleo y la reducción de los precios de algunos de los principales productos guatemaltecos de exportación. Destaca la erupción del volcán de Fuego el 3 de junio de 2018, que cobró la vida de cientos de guatemaltecos y dejó a muchos sin hogar, y que según la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ocasionó pérdidas materiales por Q 1,636.0 millones (0.3% del PIB).³

La actual y precaria situación política de Guatemala, caracterizada por gobernabilidad débil y el continuado debilitamiento de las instituciones nacionales, se agravó con la crisis generada por el ataque del Ejecutivo en contra de la Cicig y su comisionado, detonando la protesta de grupos organizados de sociedad civil. Asimismo, las agencias internacionales calificadoras de riesgo país han recibido estas señales y reconocen la inestabilidad política, manifestando su preocupación e incluso, cambiaron la perspectiva de la deuda soberana de Guatemala de estable a negativa, como consecuencia de la misma. El 13 de septiembre de 2018 la agencia Fitch Ratings emitió un comunicado en el que manifestó su preocupación por la crisis política, la reducción de la dinámica económica, la débil inversión pública y el nivel de ingresos públicos de Guatemala, los más bajos de todos los países que son sujeto de evaluación de deuda soberana, con la exclusión de Bangladesh y Nigeria.⁴

En ese entorno de incertidumbre e inestabilidad política, en julio de 2018 el Banco de Guatemala (Banguat) redujo su estimación de crecimiento económico real para este año de 3.0 - 3.8% a 2.8 - 3.2% (similar al observado en 2017), y destacando, además de los factores políticos: i) la reducción de los precios de algunos productos de exportación; ii) la contracción del consumo como consecuencia de una menor dinámica de las remesas que se reciben del exterior; y, iii) la menor ejecución del gasto público.

Aun así, las autoridades monetarias estiman que el panorama general para 2019 es positivo, a pesar de ser un año electoral en el que normalmente hay riesgos adicionales por el proceso político. Pronostican una economía recuperada, con un crecimiento económico entre el 3.1% y un

³ La nota informativa de la Cepal está disponible en: <https://www.cepal.org/es/notas/la-cepal-estima-q1636-millones-efectos-totales-la-erupcion-volcan-fuego-guatemala-1>.

⁴ El comunicado está disponible en: <https://www.fitchratings.com/site/pr/10044820>.

4.1%. Dentro de los factores que las autoridades monetarias consideran que potencian el crecimiento del PIB para 2019 se encuentran el flujo de inversión extranjera directa, para el que estiman un ligero incremento del 0.5% en 2018, mientras que para 2019 se prevé que crecerá en 10.0%. El Banguat espera la recuperación del crédito bancario al sector privado para 2019, proyectando un crecimiento entre 7.0% y 10.0%, por encima de lo reportado en los últimos años.

El Banguat espera que la inflación se mantenga dentro del margen de tolerancia de la meta establecida por la Junta Monetaria ($4.0\% \pm 1$ punto porcentual), tanto para el cierre de 2018 como para 2019. En materia de comercio exterior, estima que las exportaciones crecerán 2.0% en 2018, por debajo del 5.1% registrado en 2017, mientras que es optimista al estimar que en 2019 se recuperarán hasta crecer 7.0%. Estima además que las importaciones crecerán 8.0% en 2018, por debajo del 8.2% en 2017, a pesar del incremento de los precios internacionales del petróleo, lo que podría estar vinculado al efecto de la desaceleración económica, mientras que en 2019 su crecimiento se desacelerará al 7.5%.

Tabla 1. Guatemala: comportamiento de las principales variables macroeconómicas utilizadas en la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 2014-2019

Concepto	Tasas de variación relativa interanual					
	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
PIB Nominal	7.3	7.5	6.9	6.5	6.4	8.7
PIB Real	4.2	4.1	3.1	2.8	3.0	3.6
Precios (inflación)	2.9	3.1	4.2	5.7	4.0	4.3
Importaciones	4.4	-3.5	-3.6	8.2	8.0	7.5
Exportaciones	7.8	-1.2	-2.1	5.1	2.0	7.0
Tipo de Cambio	-1.6	-1.0	-0.7	-3.3	n.d.	n.d.
Ingreso de divisas por remesas familiares	8.6	13.4	13.9	14.4	10.5	7.0

*Valores medios

Fuente: Icefi con base a información oficial.

Un elemento que no debe descuidarse en el análisis de la trayectoria esperada de la economía para 2018 y 2019, es la menor dinámica del ingreso de divisas por remesas familiares del exterior. Luego de registrar un máximo en 2017 con crecimiento interanual de 14.4%, se estima que al cierre de 2018 habrán crecido 10.5%, mientras que en 2019 crecerán solo 7.0%. Esta desaceleración del crecimiento de las remesas se reflejará en menor dinamismo del consumo, el principal impulsor de la actividad económica en los últimos años.

2.2 Proyección de ingresos para 2019: la SAT con menos herramientas debe cumplir una meta sobreestimada y muy optimista

El techo global del presupuesto de ingresos en el proyecto para 2019 es de Q 89,775.1 millones, de los cuales Q 20,746.1 millones (23.1%) corresponden al uso de recursos de caja y al

endeudamiento público neto que el Ejecutivo ha solicitado aprobar al Congreso de la República. Los ingresos totales para 2019 sin los recursos del crédito público y el uso de caja (76.9% del total y de los cuales el 94.5% corresponden a los tributarios), se proyectaron con un incremento del 10.6% respecto al presupuesto vigente a septiembre de 2018.

Tabla 2. Guatemala: Ingresos de la Administración Central 2016-2019.
Millones de quetzales

Concepto	2016	2017	2018		2019 Proyecto presupuesto
			Cierre estimado	Presupuesto Vigente ^{1/}	
A Ingresos totales	57,507.7	59,986.9	62,248.0	62,429.3	69,028.9
Ingresos corrientes	57,503.4	59,983.6	62,245.2	62,424.4	69,025.5
Ingresos tributarios	54,109.5	56,684.1	58,848.8	57,994.8	65,210.5
Impuesto sobre la renta	16,499.1	16,306.9	16,249.4	15,112.0	17,565.4
Impuesto de solidaridad	4,070.3	4,352.2	4,635.3	4,467.6	4,923.4
Imp. al valor agregado	24,215.2	26,186.7	27,918.7	25,353.2	31,069.9
Los demás	9,324.8	9,838.3	10,045.4	13,062.0	11,651.8
Ingresos no tributarios	3,393.9	3,299.5	3,396.4	4,429.6	3,815.0
Ingresos de capital	4.3	3.4	2.8	4.9	3.4
B Financiamiento	8,188.3	11,230.6	13,872.6	15,492.1	20,746.1
Endeudamiento público	10,870.4	11,746.1	14,607.4	13,711.5	17,971.7
Desembolsos de préstamos	1,322.5	770.4	3,009.6	3,168.0	3,764.1
Colocación de bonos	9,547.9	10,975.7	11,597.9	10,543.5	14,207.6
Uso de recursos de caja	-2,682.1	-515.5	-734.8	2,240.7	2,774.4
A+B Techo presupuestario de ingresos	65,696.0	71,217.6	76,120.6	78,381.4	89,775.0

1/ A septiembre.

Fuente: Icefi con base a información oficial.

La recaudación tributaria proyectada por el Ejecutivo para 2019 es de Q 65,210.5 millones, 12.4% por encima de lo considerado en el presupuesto vigente a septiembre de 2018 y 10.8% arriba de lo que Icefi estima que será el cierre en 2018 (Q 58,848.8 millones). Esta proyección equivale a una carga tributaria de 10.2%, por encima tanto del 9.8% del presupuesto vigente de 2018 y del 10.0% previsto por Icefi para el cierre del presente ejercicio.

El aumento proyectado de la carga tributaria se explica porque el Gobierno espera en 2019 la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) recaude Q 1,580.0 millones adicionales al incremento de la actividad económica nominal, toda vez que no ha anunciado propuestas para reformar la legislación tributaria. Para materializar esta recaudación adicional, la SAT debe lograr mejoras en la eficiencia de cobro de impuestos, resultado de la implementación programas de control y fiscalización adicionales a los ya existentes, o por lo menos que los actuales reporten o generen mayor productividad. Sin embargo, tomando en cuenta la planificación de la SAT hasta

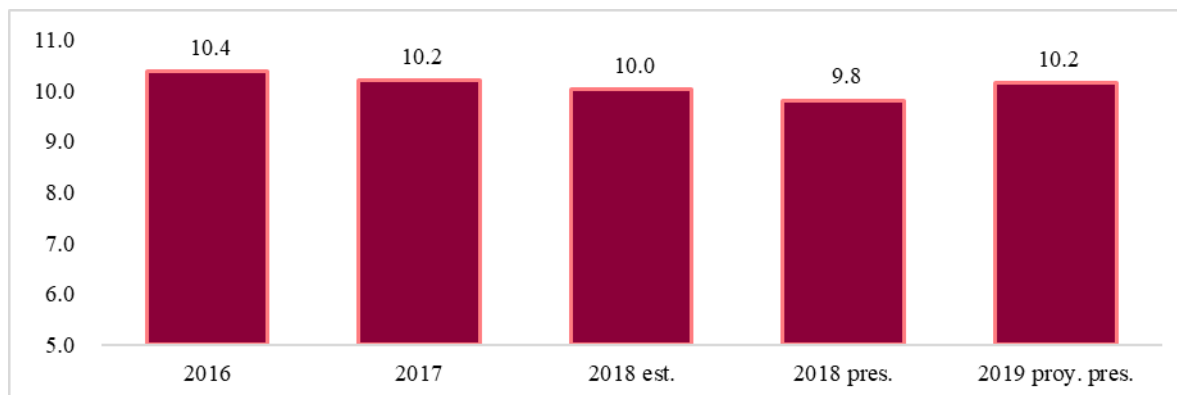
ahora conocida y su eficiencia actual, el Icefi manifiesta preocupación en cuanto a la viabilidad real de que en 2019 la recaudación tributaria alcance este monto.

Por otro lado, el Icefi advierte que, aún cuando la SAT logre la recaudación adicional por medidas administrativas de Q 1,580.0 millones, los ingresos tributarios del proyecto de presupuesto para 2019 son demasiado optimistas. Basado en la recaudación observada a septiembre de 2018, **el Instituto estima que los ingresos tributarios del proyecto de presupuesto para 2019 están sobreestimados en Q 1,205.7 millones**, los cuales se explican por las dos razones siguientes:

- Las proyecciones de ingresos tributarios del proyecto de presupuesto para 2019 se calcularon usando el escenario macroeconómico que el Banguat estimó en marzo de 2018, y no con la actualización a julio de 2018. **El Icefi estima que resultado de no haber usado los supuestos macroeconómicos actualizados por el Banguat, el proyecto de presupuesto tiene una sobreestimación en los ingresos tributarios de Q 429.3 millones.**
- Las proyecciones de ingresos tributarios del proyecto de presupuesto para 2019 se calcularon suponiendo que los ingresos tributarios de 2018 cerrarían en Q 59,625.2 millones. Sin embargo, **el análisis del Icefi de la recaudación a septiembre de 2018 permite prever técnicamente que la recaudación al final de 2018 se situará en Q 58,848.8 millones, Q 776.4 millones por debajo de la base de cálculo del proyecto de presupuesto para 2019.**

En sentido contrario, el Icefi agrega que esta brechas podrían ser menores toda vez continúe la tendencia a la depreciación nominal del tipo de cambio entre el quetzal y el dólar estadounidense, con lo cual se recaudarían más quetzales por impuestos determinados en dólares estadounidenses.

Gráfico 1. Guatemala: carga tributaria 2016-2019

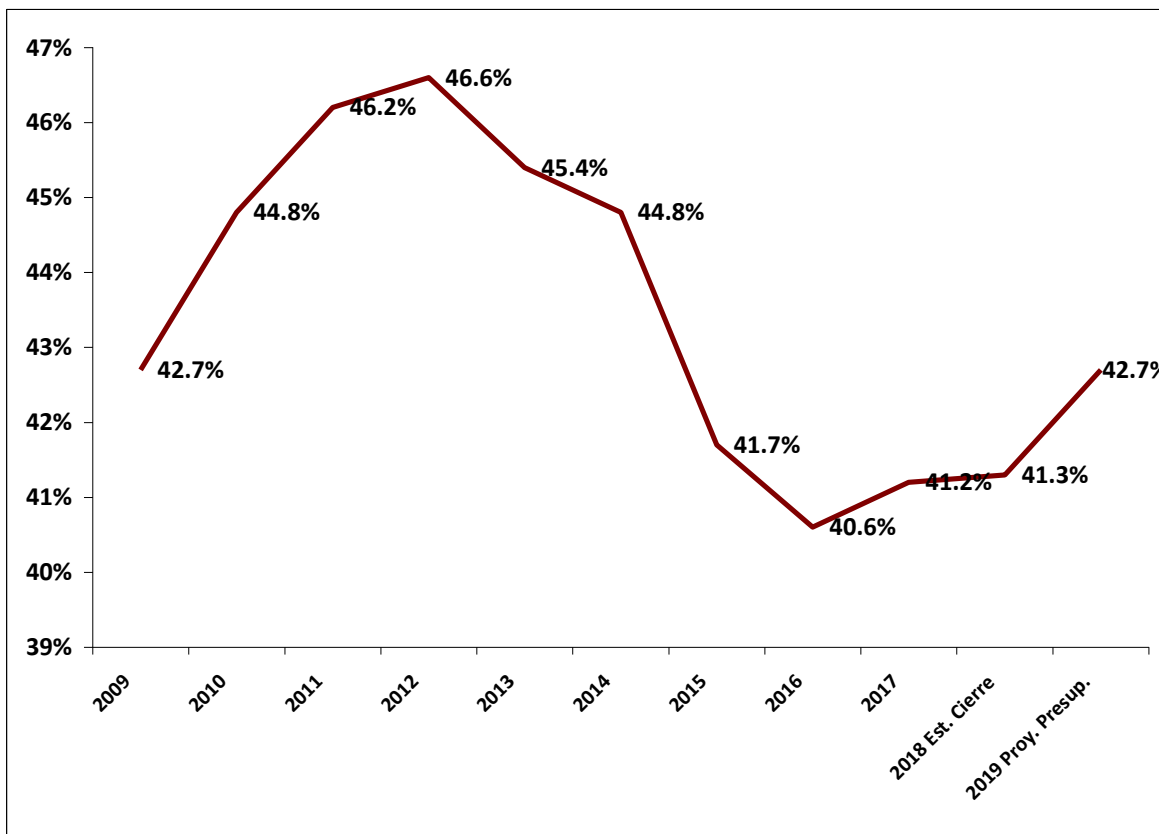


Fuente: Icefi con base a información oficial.

La proyección para el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el proyecto de presupuesto apuesta a una mejora en su eficiencia reflejada en un incremento de la productividad, pasando de una estimación de cierre de 41.3% para 2018 a una proyección de 42.7% para 2019. El Icefi considera que esta mejora es viable toda vez se implementen apropiadamente nuevos programas de

fiscalización y control, ya que de lo contrario en 2019 la SAT podría volver a incumplir la meta de recaudación del IVA (y con ello, incumplir la meta global).

Gráfico 2. Guatemala: productividad aparente⁵ del IVA 2009-2019



Notas: 2019, proyección.

Fuente: Icefi con base a información oficial.

El análisis del Icefi advierte que alcanzar la meta de recaudación tributaria propuesta en el proyecto de presupuesto para 2019 requerirá de la SAT un esfuerzo significativo, en una realidad en la que los medios a su disposición se han reducido. La mutilación más reciente de las herramientas a disposición de la SAT es la resolución de la CC en la que decretó la suspensión provisional del artículo 30 C del *Código Tributario*,⁶ que reduce la capacidad de cobranza y pone al país en riesgo grave de retroceder lo avanzado en el cumplimiento de los estándares internacionales de transparencia fiscal. Como agravante, el contrabando y la defraudación aduanera están creciendo, como consecuencia del diferencial de precios con los productos mexicanos, la subfacturación en aduanas y la falta de control de facturación y declaración de

⁵ La *productividad* de un impuesto es el cociente de la recaudación real sobre la potencial a partir de la base de cálculo. En el caso del IVA guatemalteco la recaudación potencial está dada por el consumo. Se denomina *productividad aparente* cuando la recaudación potencial se aproxima con el PIB.

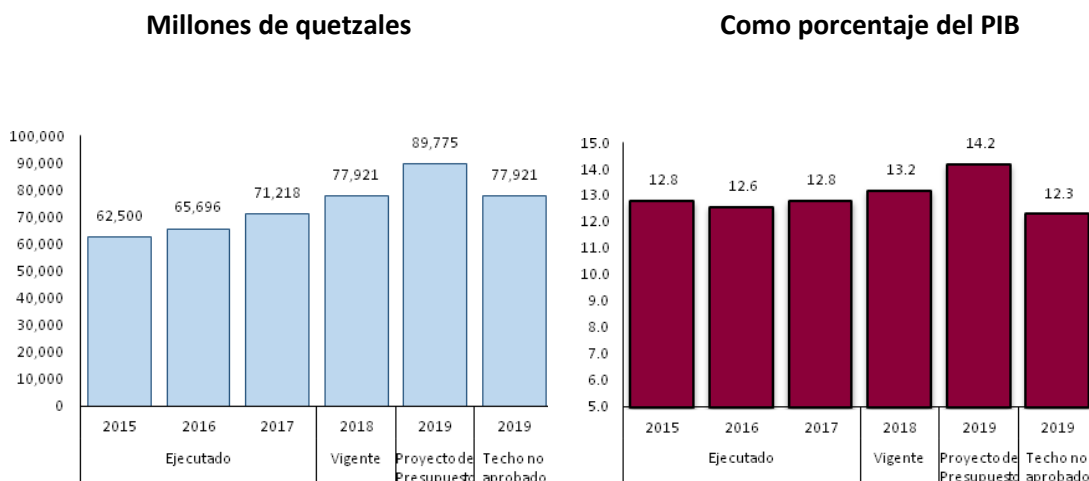
⁶ Resolución de la CC al expediente número 3267-2018, del 3 de agosto de 2018.

impuestos. El Icefi considera que estas puedan resultar barreras que en 2019 la SAT tendrá dificultad en flanquear.

2.3 Análisis del gasto público: prioridad para las carreteras con un descuido grave del gasto social

En el proyecto de presupuesto para 2019 el Ejecutivo solicitó al Congreso de la República aprobar un techo presupuestario global de Q 89,775.1 millones, equivalente al 14.2% del PIB. Lo anterior supone un incremento de un punto porcentual del PIB y, 15.2% en términos nominales (Q 11,853.6 millones), sobre el techo presupuestario vigente al 31 de agosto de 2018.⁷ De no aprobarse el proyecto de presupuesto,⁸ en 2019 el techo presupuestario caería al 12.3% del PIB. En términos constantes,⁹ el techo presupuestario para 2019 crecería un 10.8% respecto del vigente a agosto de 2018,¹⁰ y, de no aprobarse, en lugar de aumentar, disminuiría en 3.9%.

Gráfico 3: Guatemala: Techo presupuestario 2015-2019



Nota: 2018, presupuesto vigente a agosto.

Fuente: Icefi con base de datos del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) y Proyecto de Presupuesto 2019.

⁷ El presupuesto de egresos vigente a dicha fecha es de Q 77,921.4 millones (12.6% del PIB). En el Decreto del Congreso de la República No. 11-2018 se aprobó una ampliación de hasta Q 875 millones, de los cuales a la fecha se han aplicado Q 800.5 millones (0.2% del PIB), pasando de Q 76,986.5 millones a Q 77,921.4 millones.

⁸ De acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala (1985), «[...]el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso».

⁹ Precios constantes del año 2010. Los precios constantes reflejan una aproximación del poder de compra o capacidad adquisitiva del dinero.

¹⁰ Durante el período 2015 - 2018 el incremento acumulado en términos constantes fue de Q 4,536 millones (8.6%).

Excluyendo los Q 4,384.4 millones para el pago de las amortizaciones de préstamos externos, en el proyecto de presupuesto el Ejecutivo solicitó al Congreso autorizar gastos en 2019 por Q 85,390.7 millones,¹¹ equivalentes al 13.3% del PIB y superiores en 16.4% a los gastos del presupuesto vigente a septiembre de 2018. Suponiendo una ejecución presupuestaria del 98.0%, el Icefi estima que el gasto total al cierre de 2018 será Q 71,998.2 millones (12.2% del PIB), con lo cual el gasto propuesto en el proyecto de presupuesto para 2019 produciría un incremento del 18.6%.

Las autoridades explican que debido al hecho que el Congreso de la República no aprobó el proyecto de presupuesto para 2018, este incremento en realidad refleja la variación en un período de dos años, es decir, es el crecimiento de 2017 a 2019. Si se considera el escenario inflacionario (precios constantes de 2010), el incremento en el gasto público respecto del vigente a agosto de 2018 sería de 10.3%, un aumento importante si se consideran los incrementos reales observados en el periodo 2015-2017 (1.1%, 0.9% y 6.4%, respectivamente). Sin embargo, si el Congreso de la República decidiese no aprobar el proyecto de presupuesto, el gasto público se contraería en 3.9%.

No obstante este incremento, un gasto público ligeramente superior al 13% del PIB continúa siendo insuficiente para atender las necesidades de la población guatemalteca. El Icefi expresa su preocupación porque: a) en los últimos años el Gobierno ha demostrado incapacidad para ejecutar proyectos grandes, por lo que excepto variaciones por incrementos salariales, se estima poco probable que ejecute todo el gasto solicitado;¹² b) por ser año electoral y teniendo como premisa una crisis política, la desconfianza ciudadana ejercerá presión y demandas de recortes presupuestarios, especialmente en rubros que se perciben como superfluos o vulnerables a la malversación con fines político electorales; y, c) la carencia de planificación efectiva, que tiene como principal valladar la ausencia de resultados concretos para la asignación presupuestaria.

Los gastos de funcionamiento¹³ solicitados en el proyecto de presupuesto para 2019 son Q 58,200.1 millones (64.8% del total), 13.5% por encima del presupuesto vigente para 2018. De los gastos de funcionamiento, los gastos de administración muestran el mayor incremento en términos porcentuales (16.9%), que pasarían de Q 7,146.9 millones en 2018 a Q 8,358.2 millones en 2019; en las transferencias corrientes y el gasto en desarrollo humano se proponen incrementos del 13.2% y 12.8%, respectivamente. Para la inversión se propone una asignación de

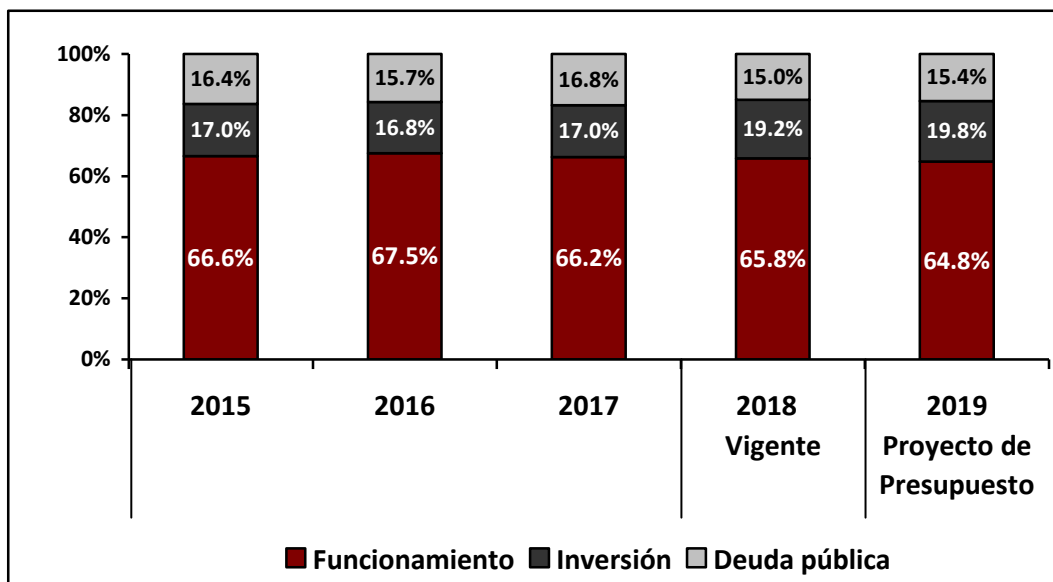
¹¹ El techo presupuestario global de Q 89,775.1 millones es el resultado de la suma de los gastos totales y las amortizaciones de préstamos.

¹² La ejecución presupuestaria en el periodo 2015-2017 fue del 87.9%, 91.8% y 91.5%, respectivamente, tendencia que apunta a que en 2018 y 2019 no se ejecutará el 100% del presupuesto, reflejando una brecha entre la planificación y la entrega de bienes y servicios públicos,

¹³ Con el propósito de lograr comparaciones consistentes con los documentos oficiales del proyecto de presupuesto para 2019, se hace referencia a los *gastos de funcionamiento* tal como los define la sexta edición del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, la cual incluye las transferencias corrientes. Para documentos que requieren comparaciones consistentes con el gasto de otros países o que requieren el uso de las clasificaciones de gasto usadas en estándares internacionales, el Icefi usa la definición usual de la teoría económica de *gastos de funcionamiento*, la cual excluye las transferencias corrientes.

Q 17,734.9 millones, 18.3% por encima del presupuesto vigente de 2018, destacando los incrementos en inversión física (Q 1,119.4 millones, 25.9% más) y transferencias de capital (Q 1,630.4 millones, 15.4% más).

Gráfico 4. Guatemala: Estructura del gasto público 2015-2019



Nota: Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoi y Proyecto de Presupuesto 2019.

Los pagos de servicios personales, esenciales para la prestación de los servicios públicos, representan la mayor proporción de los recursos en el presupuesto. En el presupuesto vigente de 2018 alcanzan Q22, 969.4 millones (29.5% del gasto total), mientras que para 2019 se proponen Q25, 074.7 millones (27.9% del gasto total). Este incremento de Q2,105.2 millones (9.2%) se concentra principalmente en el Ministerio de Educación (Mineduc) con Q1,779.8 millones, mayoritariamente asociados a las negociaciones de condiciones de trabajo entre ese ministerio y los sindicatos magisteriales (Q 1,281.9 millones¹⁴). El Icefi sostiene que las reivindicaciones salariales del magisterio nacional (y de la clase trabajadora en general) constituyen un derecho inalienable del trabajador, pero también es necesario que los aumentos salariales se vinculen a mejoras concretas en la calidad educativa.¹⁵ Otros incrementos importantes corresponderían al MDN (Q 265.7 millones) y al Ministerio de Gobernación (Mingob, Q 110.3 millones).

¹⁴ Incluidos en el rubro *Otras prestaciones*, mayoritariamente contrataciones en el renglón presupuestario 079.

¹⁵ El sector de la educación pública ha transitado en algunas mejoras y las pruebas a graduandos lo confirman. Los resultados en logros satisfactorios en matemática y lectura pasaron del 0.78% y 6.75% en 2009, a 6.25% y 30.59% en 2016, respectivamente. Aunque en 2017 esos resultados cayeron (5.77% para logros en matemáticas y 29.06% en lectura), es evidente que en el tiempo existe un progreso en el sector oficial y que conlleva analizar una hoja de ruta hacia un pacto por la educación integral y con ello garantizar el derecho a una educación con pertinencia y de calidad.

Para el pago de intereses de la deuda pública el Ejecutivo solicitó Q 9,455.7 millones, equivalentes al 11.1% de los gastos totales, el 1.5% del PIB, 1.4% por encima del presupuesto vigente en 2018 como porcentaje del PIB (15.4% en términos nominales). El pago de los intereses de la deuda pública interna es el mayor con Q 6,473.0 millones (68.5% del total), un incremento del 9.5% respecto a 2018. Para el pago de los intereses de la deuda externa solicitó Q 2,982.6 millones (31.5% del total), con un incremento de 30.7% respecto a 2018. Estas solicitudes muestran que el Ministerio de Finanzas Públicas (MinFin) reconoce una tasa implícita de interés del 8.7% en la deuda interna y del 4.6% en la deuda externa, lo que confirma lo apuntado por el Icefi en ocasiones anteriores: por un lado la necesidad de cambiar la composición de la deuda pública para procurar tasas de interés menores; y por otro, la conveniencia de reducir el saldo de la deuda interna, especialmente con el sector bancario, por las distorsiones que provoca en la economía del país.

Tabla 3. Guatemala: Estructura del gasto público, por finalidad y función, 2016-2019

Concepto	2016	2017	2018 Presupuesto vigente	2019 Proyecto Presupuesto
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Educación	22.9	22.2	22.4	22.7
Transacciones de la deuda pública (incluye amortizaciones)	15.7	16.8	15.6	15.4
Orden público y seguridad ciudadana	12.2	12.6	12.7	12.4
Urbanización y servicios comunitarios	10.8	10.9	10.4	10.2
Protección social	10.0	10.1	9.9	9.6
Salud	8.8	8.2	8.9	8.9
Asuntos económicos	7.0	7.1	8.4	8.6
Servicios públicos generales	6.9	6.8	6.0	6.6
Otros	5.6	5.3	5.8	5.5

Nota: Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019.

El Ejecutivo solicitó un incremento respecto al presupuesto vigente de 2018 de 22.7% en los gastos de capital,¹⁶ los cuales representarían el 20.8% del gasto total alcanzando Q 17,734.9 millones. La inversión real directa alcanzaría Q 5,446.6, y un crecimiento de 30.4%, destacando la construcción de bienes nacionales de uso común con Q 3,430.7 millones (el 63.0% de la inversión real directa y 19.3% del gasto de capital). Solicitó transferencias de capital por Q 12,238.0 millones, 19.3% más que en el presupuesto vigente de 2018 y equivalente al 69% del total de los gastos de capital.

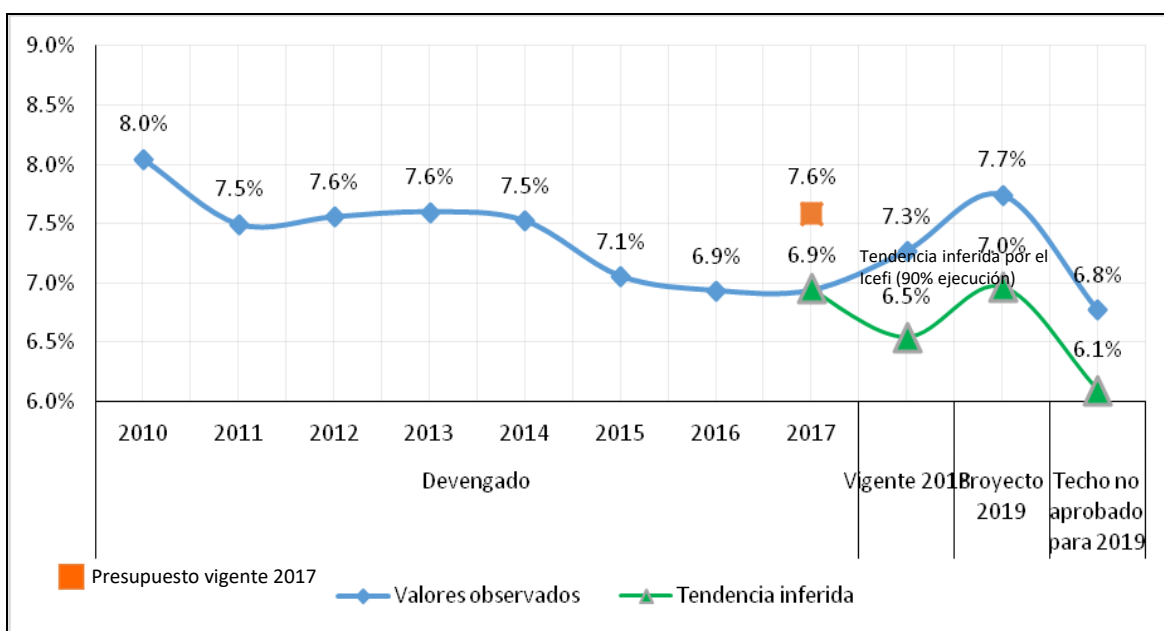
En la clasificación del gasto público según su funcionalidad, el rubro más importante en la propuesta del Ejecutivo continúa siendo educación con el 22.7% del techo presupuestario, 0.3% por encima del presupuesto vigente en 2018. Para las transacciones de la deuda pública se solicitó el 15.4% del techo presupuestario, la menor en el período 2016-2019, y para el orden público y

¹⁶ Incluyen la inversión real directa, las transferencias de capital y la inversión financiera.

seguridad ciudadana el 12.4% de ese techo. Sin embargo, el Icefi advierte que en esta clasificación del gasto público la salud no figura dentro de las prioridades principales, con un nivel estancado en el 8.9% del techo presupuestario (el mismo que en el presupuesto vigente de 2018), una propuesta controversial ante las tensiones por las demandas de aumentos salariales por parte del personal médico, y abiertamente contraria a una visión que reconozca y priorice los derechos fundamentales.

Desde 2011 el gasto público social ha registrado caídas y períodos de estancamiento, con un desplome en 2015 al 7.1% del PIB. Esta tendencia continuó en 2016 y 2017, con un gobierno que demuestra impericia en la gestión pública y problemas en el cumplimiento de los controles anticorrupción impuestos en la *Ley de Contrataciones del Estado*, llevando la ejecución de este gasto hasta 6.9% del PIB en 2017 (pese a contar con un techo del 7.6%). En 2018, aunque el Congreso no aprobó el proyecto de presupuesto para ese año, autorizó una ampliación que logró elevar el techo a 7.3% del PIB, pero pese a ello los niveles de ejecución presupuestaria apuntan a que se alcance solo el 6.5% del PIB, el más bajo de los últimos 10 años.

Gráfico 5: Guatemala: Gasto público social como porcentaje del PIB, 2010-2019



Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

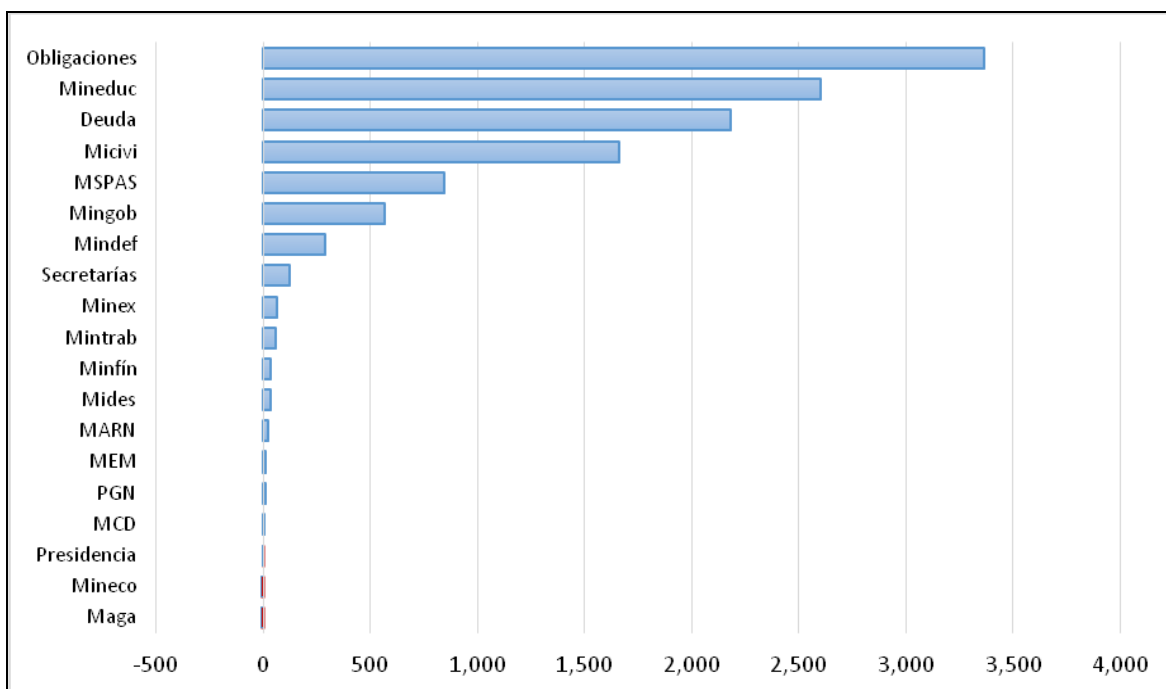
Fuente: Icefi con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019.

En el proyecto de presupuesto para 2019 se incluye un incremento leve para el gasto público social (7.7% del PIB), pero con la ejecución presupuestaria deficiente el Icefi estima que en realidad podría alcanzar hasta el 7.0% del PIB. De no aprobarse el proyecto de presupuesto para 2019, el gasto social se desplomaría a 6.8% del PIB, pero considerando un escenario con la ejecución de los últimos años, podría aún ser más grave cayendo al nivel más bajo en la historia reciente del país con 6.1% del PIB. El Icefi recalca que más allá de las grandes cifras macroeconómicas, la reducción del gasto público social implica una merma en la capacidad del

Estado para contribuir al desarrollo humano y la garantía de los derechos de las y los guatemaltecos.

El presupuesto de la entidad con mayor crecimiento nominal en el proyecto para 2019 son las Obligaciones del Estado a Carga del Tesoro (Q 3,364.8 millones). Ordenados por el crecimiento nominal propuesto, le siguen: el Mineduc (Q 2,600.5 millones), los Servicios de la Deuda Pública (Q 2,183.8 millones), el MCIV (Q 1,660.7 millones), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS, Q 844.6 millones), el Mingob (Q 569.3 millones) y el Ministerio de la Defensa (Q 288.3 millones). Estas instituciones acumulan el 97.1% de incremento en el techo presupuestario global (Q 11,512.0 millones) propuesto en el proyecto para 2019 (ver el anexo 1).

Gráfico 6. Guatemala: Variaciones absolutas 2019-2018 del presupuesto de egresos, por entidad, en millones de quetzales



Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019.

En caso el proyecto de presupuesto fuese aprobado, el Mineduc pasaría de Q 14,077.2 millones en el presupuesto vigente de 2018 a Q 16,677.7 millones en 2019 (crecimiento de 18.5%). Este incremento se concentra principalmente en el programa de educación escolar de primaria (aumento de Q 1,158.4 millones, 14.8% respecto al presupuesto vigente de 2018) y el financiamiento del programa de apoyo para el consumo adecuado de alimentos,¹⁷ (aumento de Q 864.9 millones, 85.3% respecto al presupuesto vigente de 2018). El incremento financiaría la

¹⁷ La *Ley de Alimentación Escolar*, Decreto del Congreso de la República No. 16-2017, modificó las asignaciones del IVA-paz, estableciendo que 0.5 puntos porcentuales de lo destinado anualmente a fondos para la paz y 0.8 puntos porcentuales de los gastos sociales deben orientarse al programa de alimentación escolar.

creación de un programa para la atención de la educación inicial, que aunque con una asignación magra de Q 3.4 millones y una cobertura de solo 5 departamentos, constituiría una base incipiente para la atención de la primera infancia.

El análisis del Icefi muestra el contraste entre la composición de este incremento al presupuesto del Mineduc desde la perspectiva de asignación a programas, con la perspectiva del tipo de gasto. Según la segunda, el incremento se concentraría en Q 1,779.8 millones para aumento de los servicios personales, de los cuales por lo menos Q 1,281.9 millones financiarían el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito en 2018 entre el Gobierno y el sindicato magisterial.

Tabla 4. Guatemala: Programas del Ministerio de Educación, en millones de quetzales, 2018 y 2019

Programa	2018 Presupuesto vigente	2019 Proyecto Presupuesto	Diferencia absoluta	Variación porcentual
Actividades centrales	516.8	632.9	116.1	22.5%
Actividades comunes a los programas de preprimaria y primaria (prg. 11 y 12)	158.0	162.1	4.1	2.6%
Actividades comunes a los programas de primaria, básico y diversificado (prg. 12, 13 y 14)	268.4	304.6	36.1	13.5%
Actividades comunes a los programas de preprimaria, primaria, básico y diversificado (prg. 11, 12, 13 y 14)	374.3	440.7	66.3	17.7%
Educación escolar de preprimaria	1,741.2	1,882.1	140.9	8.1%
Educación escolar de primaria	7,835.2	8,993.7	1,158.4	14.8%
Educación escolar básica	996.6	1,053.8	57.1	5.7%
Educación escolar diversificada	499.0	630.2	131.2	26.3%
Educación extraescolar	115.0	117.1	2.1	1.8%
Educación inicial	0.0	3.4	3.4	-
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	1,014.3	1,879.2	864.9	85.3%
Cobertura educativa escolar en preprimaria y primaria	16.0	0.0	-16.0	-100.0%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	6.2	0.0	-6.2	-100.0%
Partidas no asignables a programas	536.1	578.2	42.1	7.8%
Total	14,077.2	16,677.7	2,600.5	18.5%

Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019.

Para el caso del MSPAS, el Ejecutivo propone incrementar 12.1% su presupuesto, de Q 7,005.3 millones en 2018 a Q 7,850.0 millones en 2019, estableciendo como prioridad en este incremento el programa de recuperación de la salud,¹⁸ con Q 863.6 millones más. Esta propuesta profundiza el

¹⁸ Véase en:

http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/presupuesto_proyectos/2009/detalle_cuantitativo/egresos_institucion/c009.pdf

sesgo a favor del fortalecimiento del tercer nivel de atención, en detrimento del primer nivel, y abandona el espíritu de los compromisos que en ese tema el Gobierno había asumido en el Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto Guatemala 2016-2018.¹⁹

Para el programa de **prevención de la mortalidad de la niñez y la desnutrición crónica** el Ejecutivo propone un incremento neto de Q 182.0 millones (21.2%) respecto al presupuesto vigente de 2018. Sin embargo, luego de un análisis detallado, el Icefi advierte con preocupación que dentro de ese programa, para la actividad *servicios de apoyo* se propone un incremento de Q 468.5 millones, cuya asignación presupuestaria pasaría de Q 8.6 millones en el presupuesto vigente de 2018 a Q 477.2 millones en el proyecto de presupuesto para 2019. El incremento abultado en esta actividad particular significa que, para generar el incremento neto de los Q 182.0 millones en la asignación global para el programa, se están proponiendo recortes importantes al resto de actividades.

Tabla 5. Guatemala: Programas del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en millones de quetzales, 2018 y 2019

Programa	2018 Presupuesto vigente	2019 Proyecto Presupuesto	Diferencia absoluta	Variación porcentual
Administración institucional	366.4	407.8	41.4	11.3%
Infraestructura en salud	137.8	166.1	28.3	20.5%
Servicio de formación del recurso humano	260.0	243.5	-16.4	-6.3%
Fomento de la salud y medicina preventiva	938.4	957.7	19.3	2.1%
Recuperación de la salud	2,875.0	3,738.6	863.6	30.0%
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	858.4	1,040.4	182.0	21.2%
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	686.9	492.2	-194.7	-28.3%
Prevención y control de ITS, VIH/Sida	113.8	102.3	-11.5	-10.1%
Prevención y control de la tuberculosis	31.7	37.1	5.4	17.0%
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	212.2	188.0	-24.2	-11.4%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	5.0	0.0	-5.0	-100.0%
Reconstrucción JI7	3.7	0.0	-3.7	-100.0%
Reconstrucción N7	0.9	0.0	-0.9	-100.0%
Partidas no asignables a programas	515.2	476.3	-38.9	-7.6%
Total	7,005.3	7,850.0	844.6	12.1%

Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019.

El análisis del Icefi revela que **esa anomalía detectada en el programa de prevención de la mortalidad de la niñez y la desnutrición crónica también ocurre en las propuestas**

¹⁹ El Compromiso 21 de ese Tercer Plan Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018 se refería a avances en la implementación del modelo de primer nivel de atención de salud.

presupuestarias para otros programas del MSPAS, en los que el Ejecutivo propuso incrementos significativos en las asignaciones para actividades etiquetadas como *servicios de apoyo* a costa de reducir las asignaciones a otras actividades (ver el anexo 2). La revisión de los programas del MSPAS revela que los incrementos propuestos para actividades de *servicios de apoyo* suman Q 843.7 millones, cuyas asignaciones pasarían de Q 1,968.0 millones en el presupuesto vigente de 2018 a Q 2,811.7 millones en el proyecto de presupuesto para 2019. **El Icefi advierte que esta anomalía es causa de preocupación, ya que los rubros de servicios de apoyo pueden resultar ambiguos o vulnerables a abusos, riesgos que se incrementan en coyunturas electorales.**

Adicional a la anomalía detectada en las asignaciones abultadas para las actividades de *servicios de apoyo*, el Icefi ve con mucha preocupación que el Ejecutivo haya propuesto reducir en Q 194.7 millones (recorte de 28.3%) el presupuesto del programa de prevención de la mortalidad materna y neonatal, el cual pasaría de 686.9 millones en el presupuesto vigente de 2018 a 492.2 millones en 2019. Este recorte presupuestario se concentraría en la reducción de Q 118.8 millones para actividad relacionada con la atención prenatal oportuna. Además, **se considera también alarmante el recorte de Q 11.5 millones propuesto para el programa para la prevención y control de ITS, VIH/Sida.**

Tabla 6. Guatemala: Programas del Ministerio de Desarrollo Social, en millones de quetzales, 2018 y 2019

Programa	2018 Presupuesto vigente	2019 Proyecto Presupuesto	Diferencia absoluta	Variación porcentual
Actividades centrales	106.5	107.8	1.3	1.2%
Administración institucional	0.0		0.0	0.0%
Servicios de apoyo a los programas sociales (actividad común a los programas 14, 15 y 21)	0.0	100.5	100.5	0.0%
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	124.7	105.2	-19.5	-15.6%
Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes	40.4	69.7	29.4	72.8%
Dotaciones, servicios e infraestructura para el desarrollo social	333.6	327.6	-6.0	-1.8%
Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	362.1	377.9	15.7	4.3%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	87.5	0.0	-87.5	-100.0%
Partidas no asignables a programas	0.2	0.2	0.0	0.0%
Total	1,055.0	1,088.8	33.9	3.2%

Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019.

El Icefi lamenta que la propuesta de presupuesto para el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) incluya anomalías similares a las encontradas en el caso del MSPAS. El Ejecutivo propuso incrementar el presupuesto del Mides de Q 1,055.0 millones en 2018 a Q 1,088.8 millones en 2019, con prioridad al programa de servicios de apoyo a los programas sociales (actividad común a los programas identificados con los códigos 14, 15 y 21), similar a lo propuesto en el proyecto de

presupuesto 2018.²⁰ Para 2019, para ese programa se sugiere una asignación de Q 100.5 millones, siendo el destino principalmente el pago de servicios personales por Q 41.7 millones (68.9% del monto total del programa), todo en contrataciones temporales de personal. **El Icefi reitera su advertencia en cuanto a que estos rubros de servicios de apoyo, en el caso del Mides y contratación temporal de personal, pueden resultar ambiguos o vulnerables a abusos, especialmente en el año electoral 2019.**

Tabla 7. Guatemala: Ministerio de la Defensa Nacional, Selección de rubros sensibles de gasto, en millones de quetzales y como porcentaje

Programa	Renglón	2018 Presupuesto vigente	2019 Proyecto Presupuesto	Diferencia absoluta	Variación porcentual
Actividades centrales	Personal permanente	120.3	147.7	27.4	22.8%
	Complemento por antigüedad al personal permanente	13.9	17.4	3.5	25.3%
	Complementos específicos al personal permanente	112.8	180.8	68.0	60.3%
	Personal por contrato	40.6	48.4	7.8	19.2%
	Otras remuneraciones de personal temporal	0.9	0.7	-0.1	-16.6%
	Bonificación anual (bono 14)	24.4	32.3	7.9	32.2%
	Bono vacacional	1.0	0.9	-0.1	-11.4%
	Equipo militar y de seguridad	0.0	102.1	102.1	0.0%
Defensa de la soberanía e integridad territorial	Personal permanente	253.3	283.7	30.4	12.0%
	Complemento por antigüedad al personal permanente	14.6	17.0	2.4	16.6%
	complementos específicos al personal permanente	213.7	278.1	64.4	30.1%
	Personal por contrato	18.9	23.6	4.7	25.0%
	Bonificación anual (bono 14)	38.1	50.3	12.2	32.0%
	Bono vacacional	1.1	1.0	-0.1	-12.1%
	Equipo militar y de seguridad	0.4	50.0	49.6	12,351.7%
Total general		853.9	1,234.0	380.0	44.5%

Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019.

En contraste muy dramático con las anomalías señaladas en la propuesta presupuestaria para el MSPAS y el Mides, para el MDN el Ejecutivo propuso un incremento presupuestario de 13.8%. El ejército ha sido ampliamente beneficiado durante la administración del Presidente Morales ya que durante 2018 su techo presupuestario ya había sido ampliado en Q 175.4 millones, a costa de otras instituciones.²¹ En el presupuesto del MDN los programas con mayores incrementos serían

²⁰ En el anterior proyecto de presupuesto se planteó un presupuesto recomendado Q58.2 millones para ese programa.

²¹ Véase en: <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/transferencias2018/gub/1-2018.pdf>

las actividades centrales con Q 258.9 millones y defensa de la soberanía e integridad territorio con Q 158.3 millones, concentrados principalmente en aumentos en los servicios personales por Q 264.7 millones: se incrementan los pagos al personal permanente en Q 67.5 millones y complementos específicos al personal permanente Q 168.8 millones. En el programa de actividades centrales el Ejecutivo propuso incrementos significativos para los servicios de planificación y consultoría (Q 83.3 millones) y servicios de apoyo logístico y financiero (Q 154.5 millones). **El Icefi sostiene que en una situación con grandes demandas sociales, es cuestionable la propuesta de incrementar en estos renglones de gasto público en una institución que se caracteriza por la opacidad en la ejecución de su presupuesto y enfrenta señalamientos por abusos y anomalías.**

Tabla 7. Guatemala: Programas del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda
Millones de quetzales

Programa	2018 Presupuesto vigente	2019 Proyecto Presupuesto	Diferencia absoluta	Variación porcentual
Actividades centrales	42.6	55.8	13.1	30.8%
Desarrollo de la infraestructura vial	3,801.3	5,038.3	1,237.0	32.5%
Regulación de transporte extraurbano por carretera	15.5	18.2	2.6	16.9%
Servicios aeronáuticos y aeroportuarios	216.1	229.3	13.2	6.1%
Construcción de obra publica	212.4	162.9	-49.5	-23.3%
Servicios de radiodifusión y televisión	11.6	12.0	0.4	3.1%
Servicios de información sismológica, climática, meteorológica e hidrológica	36.5	48.1	11.5	31.6%
Servicios de correos y telégrafos	18.0	48.4	30.4	168.8%
Servicios de protección y seguridad vial	29.0	104.6	75.6	260.6%
Desarrollo de la vivienda	159.8	395.4	235.5	147.4%
Servicios de urbanización, legalización, construcción y mejoramiento de bienes inmuebles	43.5	142.4	98.9	227.6%
Servicios de cable por televisión	5.5	7.2	1.7	31.8%
Regulación de telecomunicaciones	29.2	20.0	-9.3	-31.7%
Servicios para el desarrollo de la telefonía	6.1	8.0	1.9	31.1%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	258.6	279.3	20.8	8.0%
Reconstrucción N7	20.4	0.0	-20.4	-100.0%
Programa de reconstrucción originado por la tormenta tropical Stan	0.0	0.0	0.0	-
Partidas no asignables a programas	14.5	11.7	-2.8	-19.1%
Total	4,920.6	6,581.4	1,660.7	33.8%

Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019.

Finalmente, el Ejecutivo concede la mayor prioridad a la reparación de la infraestructura vial, hecho evidenciado en su propuesta de incrementar 33.8% el presupuesto del MCIV, el cual pasaría de Q 4,920.6 millones en 2018 a Q 6,581.4 millones en 2019. El programa de desarrollo de la infraestructura vial tendrá un incremento de Q 1,237 millones (variación del 32.5%), seguido del

programa de desarrollo de vivienda con Q 235.5 millones (variación del 147.4%) y servicios de urbanización, legalización, construcción y mejoramiento de bienes inmuebles con Q 98.9 millones (227.6%).

2.4 Inversión pública en niñez y adolescencia: la que debiese ser prioridad para el Gobierno, pero en realidad no lo es

El proyecto de presupuesto para 2019 contempla destinar Q 22,894.7 millones (USD 3,078.0 millones, 3.6% del PIB) para la IPNA. Esto representaría un incremento de Q 3,156.2 millones con relación al presupuesto vigente a agosto de 2018 (3.3% del PIB), aumento que puede resultar alentador, dadas las condiciones de precariedad que se reflejan en los indicadores relacionados con el bienestar de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, aunque las asignaciones presupuestarias para la IPNA han crecido en términos nominales, en términos constantes o como porcentaje del PIB permanecen invariables, y en el proyecto de presupuesto para 2019, una parte significativa del incremento corresponde a la asignación presupuestaria para atender los compromisos del pacto colectivo en el Mineduc.

El Icefi considera como una necesidad imperativa la ejecución plena de las asignaciones presupuestarias para la IPNA, ya que en 2015, 2016 y 2017 se ejecutó el 91.3%, 91.9% y 87.4%, respectivamente, de los presupuestos asignados. Se espera que en 2018 y 2019 se rompa esta tendencia, logrando concretar los planes y se garanticen los derechos de la niñez y adolescencia.

La ejecución plena de la asignación propuesta para la IPNA en 2019 significaría una inversión diaria de aproximadamente Q 8.95 (USD 1.20) por cada niño, niña y adolescente, una mejora respecto al presupuesto vigente a agosto de 2018 (US\$ 1.04 diario por cada niña, niño y adolescente). Se observaría además una mejora leve en el *índice de focalización del gasto público*.

Por otro lado, en caso el Congreso de la República no aprobase el proyecto de presupuesto 2019, los indicadores de la IPNA retrocederían alcanzando niveles similares a los de 2015. En este caso, en 2019 en términos constantes (precios de 2010), la IPNA caería a Q 13,614.1 millones (3.1% del PIB), por debajo del presupuesto vigente de 2018 de Q 14,158.6 millones, y muy lejos de otros países centroamericanos como Honduras, Costa Rica y Panamá con IPNA equivalentes a 7.3%, 5.5% y 4.8% del PIB, respectivamente (Icefi/Plan Internacional, 2015).

El proyecto de presupuesto para 2019 considera una IPNA que continuaría concentrada en el Mineduc con Q16,675.9 millones (72.8%); le siguen las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro con Q2,344.6 (10.2%); el MSPAS con Q1,854.0 (8.1%); el Mides con Q931.8 (4.1%); las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo con Q597.6 (2.6%); y, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) Q337.5 (1.5%). Estas entidades tendrían a su cargo el 99.3% de la IPNA.

El Mineduc concentra la IPNA en el programa de educación primaria con Q8,993.7 millones, y Q1,879.2 millones para el consumo adecuado de alimentos. Las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro comprenden los aportes a los Consejos Departamentales de Desarrollo destinados a ordenación de desechos y aguas residuales y educación. El MSPAS es relevante en la IPNA por medio del programa de prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica (con Q 1,040.4 millones para 2019), prevención de la mortalidad materna y neonatal (Q 492.2 millones) y fomento de la salud y medicina preventiva (Q 233.7 millones).

Tabla 9. Guatemala: Principales indicadores de la inversión pública directa en niñez y adolescencia, 2015-2019

Indicador	2015	2016	2017	Vigente 2018	Proyecto de Presupuesto 2019	Techo no aprobado para 2019
En millones de quetzales de cada año	15,132.5	15,606.3	17,060.1	19,738.4	22,894.7	19,738.4
En millones de quetzales de 2010	12,434.8	12,303.7	12,726.9	14,158.6	15,791.0	13,614.1
En millones de dólares	1,982.7	2,074.7	2,322.7	2,675.3	3,078.0	2,653.7
Como porcentaje del PIB	3.1	3.0	3.1	3.3	3.6	3.1
Como porcentaje del gasto público total	25.3	24.7	25.4	26.5	26.8	23.1
Índice de Focalización del gasto social general (> 100: sesgo pro infancia; < 100: sesgo pro adulto)	99.69	99.58	104.08	110.31	114.20	112.57
Inversión directa per cápita anual (quetzales de cada año)	2,156.88	2,219.82	2,425.22	2,808.93	3,266.74	2,816.39
Inversión directa per cápita anual (quetzales de 2010)	1,772.37	1,750.06	1,809.23	2,014.88	2,253.15	1,942.53
Inversión directa per cápita anual (dólares)	282.60	295.11	330.20	380.71	439.19	378.64
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de cada año)	5.91	6.08	6.64	7.70	8.95	7.72
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de 2010)	4.86	4.79	4.96	5.52	6.17	5.32
Inversión directa per cápita diaria (dólares)	0.77	0.81	0.90	1.04	1.20	1.04

Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi/Unicef con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019

Por su parte, dentro de la propuesta presupuestaria para 2019 de las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo son importantes con relación a la IPNA la Secretaría de Bienestar Social (SBS) con Q 325.3 millones (incremento de Q 39.6 millones, 13.9%), con los subprogramas de preservación familiar, fortalecimiento y apoyo comunitario y protección y acogimiento a la niñez y adolescencia, con aumentos absolutos de Q 24.0 millones y Q 22.4 millones, respectivamente.

Le sigue la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) con Q 168.9 millones (incremento de Q 28.2 millones, 20.1%), en la que, aunque incrementa la actividad de promoción

comunitaria y asistencia alimentaria en Q 35.9 millones, las actividades de servicio social y creciendo seguro se reducen en Q 0.7 millones y Q 1.3 millones, respectivamente. La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán) con un incremento de Q 9.0 millones destinado a la participación comunitaria en seguridad alimentaria y nutricional.

Tabla 10. Guatemala: Presupuesto de Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo destinado a la inversión pública directa en niñez y adolescencia, 2018-2019

Secretarías	Millones de quetzales		Estructura	
	2018 Presupuesto Vigente	2019 Proyecto Presupuesto	2018 Presupuesto Vigente	2019 Proyecto Presupuesto
SBS	285.7	325.3	54.3%	54.4%
Sosep	140.0	168.2	26.6%	28.1%
Sesán	38.2	47.2	7.3%	7.9%
Conjuve	24.0	20.0	4.6%	3.3%
SVET	19.4	21.0	3.7%	3.5%
AMSA	9.8	8.7	1.9%	1.5%
Codigua	7.0	5.1	1.3%	0.9%
Seprem	2.2	2.2	0.4%	0.4%
AMSCLAE	0.0	0.0	0.0%	0.0%
Total	526.3	597.6	100.0%	100.0%

Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi/Unicef con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019

2.5 Más sombras que luces en las expectativas de cumplir las metas de los resultados estratégicos de país

Tras la adopción de la gestión por resultados, el Gobierno ha definido una serie de resultados estratégicos (RE) de país que se esperan alcanzar en 2019 y reflejan las intenciones del Plan Nacional de Desarrollo *K'atun* 2032. A continuación, se presenta el impacto que tendría la aprobación y ejecución del proyecto de presupuesto en los RE de mortalidad infantil, materna y desnutrición en la niñez, y cobertura educativa, elegidos por su importancia para la niñez guatemalteca.²²

RE: Mortalidad infantil, materna y desnutrición en la niñez

²² El análisis comparativo se hace respecto de presupuesto vigente al inicio de 2018, para reflejar el ejercicio de planificación operativa de las entidades, siendo la meta física para ese momento la que técnicamente apuntaría a la concreción de los RE. Las modificaciones posteriores (a las que técnicamente se hace referencia como el presupuesto *vigente* durante el año), constituyen desviaciones que debiesen subsanarse en las metas propuestas para 2019.

Meta para mortalidad en la niñez: en 2019 se ha disminuido la mortalidad en la niñez en 10 puntos por cada mil nacidos vivos (de 35 a 25 por cada mil nacidos vivos entre 2015 y 2019, respectivamente).

Vinculado al programa de prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica del MSPAS, el proyecto de presupuesto para 2019 propone mejoras leves en comparación al presupuesto inicial de 2018 (crecimiento de solamente Q6.8 millones), con alzas y bajas en las metas esperadas, dependiendo de la etapa de 2018 con que se compare.²³ Respecto a la meta inicial de 2018, el proyecto de

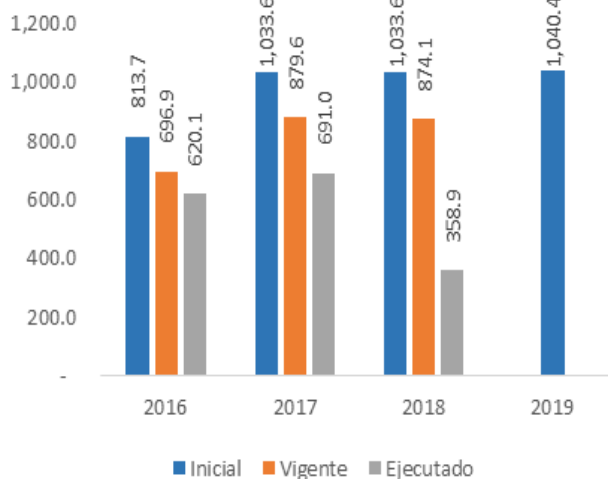
presupuesto para 2019 disminuye las metas para: la dotación de alimentación complementaria para la niñez con edad de 6 a 24 meses (período crítico en el desarrollo infantil) la cual dejaría de atender a cerca de 60.5 mil niños y niñas; el monitoreo de crecimiento a la niñez menor de 5 años, que dejaría fuera a aproximadamente de 479.2 mil niños y niñas.

Como aspectos positivos del proyecto de presupuesto para 2019 el Icefi identifica el incremento en más de 260 mil en la cantidad de mujeres en edad fértil de distintas etapas y edades suplementadas con micronutrientes, así como la desparasitación y vacunación de la niñez comprendida entre 1 y menos de 5 años de edad, que pretende expandirse en poco más de 260 mil cada una. También se incluye una nueva meta para la vigilancia de la fortificación con micronutrientes en alimentos básicos, la cual tiene previsto realizar 420 eventos de monitoreo durante 2019.

Sin embargo, los recortes presupuestarios, la no ejecución de la totalidad y la reducción de algunas de las metas físicas contenidos en el proyecto de presupuesto para 2019, comprometen seriamente el logro de este resultado estratégico. Aunque de momento no se dispone de información que permita medir el grado de avance, puede advertirse que, de no revertirse los recortes propuestos por el Ejecutivo y observarse una mejora en la ejecución, será prácticamente imposible cumplir la meta de mortalidad infantil.

Meta para desnutrición crónica: en 2019 se ha disminuido la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de dos años en 10 puntos (de 41.7% a 31.7% entre 2015 y 2019, respectivamente)

Gráfico 7. Guatemala: Mspas, presupuesto para el combate de la mortalidad en la niñez, según etapa, en millones de quetzales, 2016-2019



Fuente: Icefi con base en Sistema Informático de Gestión (Siges) y proyecto de presupuesto 2019.
 Nota: las cifras de 2018 corresponden a consultas realizadas al 5 de septiembre de dicho año.

²³ Se refiere a las etapas inicial, vigente y ejecutada.

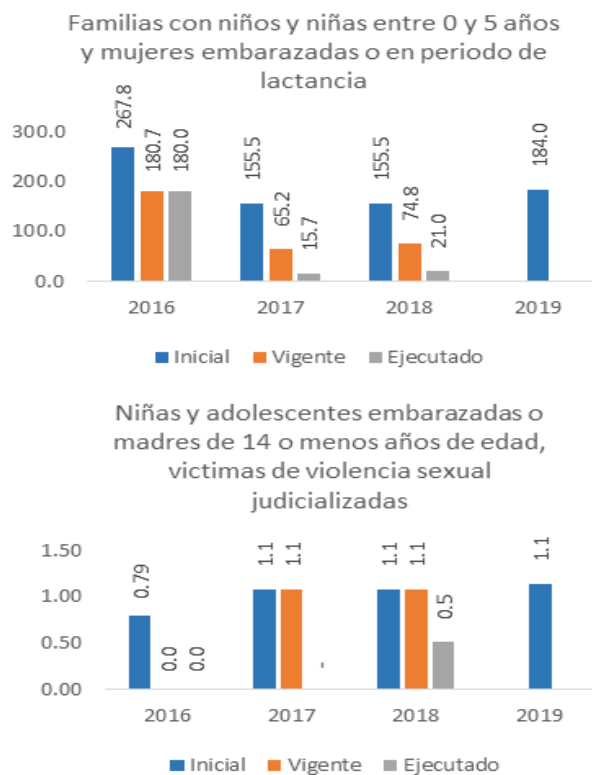
También se vinculan al resultado estratégico en desnutrición crónica a las transferencias monetarias de salud administradas por el Mides. El proyecto de presupuesto 2019 contempla un incremento de Q28.6 millones si se compara al presupuesto inicial de 2018, luego de recortes de Q90.3 millones en 2017 y Q80.7 millones en 2018, lo que ha reducido a menos de la mitad el presupuesto de transferencias condicionadas. Esta situación se ve aún más precarizada con la escasa ejecución presupuestaria que en los últimos años no ha superado el 30%.

Los grandes recortes y la baja ejecución se han traducido en una débil entrega de transferencias a tal punto que, de los 808 mil aportes previstos al inicio de 2017 que pretendían entregarse a familias con niños y niñas menores de cinco años y a mujeres embarazadas o en período de lactancia (controles de salud), solo se entregaron cerca de 30 mil, el 3.7% de la meta inicial. En cuanto a las transferencias destinadas a niñas y adolescentes embarazadas o madres de 14 años o menos, víctimas de violencia sexual, la meta inicial no mostró disminuciones en 2017, pero al final del ejercicio fiscal no se pudo materializar la entrega de ninguna transferencia. En 2018, la meta inicialmente prevista ya se redujo 80%.

En sentido contrario al aumento presupuestario propuesto para 2019, la meta para las transferencias para familias con niños y niñas entre 0 y 5 años de edad, es menor en 55.9% comparada con la meta inicial de 2018. Con esta disminución en la entrega de transferencias, conjugado con ejecuciones relativamente bajas, el riesgo de que el gobierno del presidente Morales incumpla con este RE es muy alto.

Además del Mides, el resultado estratégico en desnutrición crónica incluye la participación de la Sesán mediante la coordinación y monitoreo de la estrategia nacional de prevención de la desnutrición crónica, así como asistencia técnica para la prevención de la desnutrición. En este caso, el proyecto de presupuesto para 2019 considera Q2.8 millones, muy por debajo de la asignación inicial para 2018 (Q7.6 millones). Durante 2017 y a septiembre 2018, no se ha

Gráfico 8. Guatemala: Mides, desnutrición crónica (Q millones según etapa y tipo de transferencia)



Fuente: Icefi con base en Siges y proyecto de presupuesto 2019. *Nota: las cifras de 2018 corresponden a consultas realizadas al 5 de septiembre de dicho año. No se cuenta con información para 2016 debido a cambios en el resultado estratégico.*

publicado ninguno de los informes de avance de la estrategia nacional de prevención de la desnutrición crónica, y tampoco se ha realizado la coordinación y asistencia técnica para personal de instituciones públicas y actores vinculados al sistema nacional de seguridad alimentaria (ambos productos financiados con las asignaciones presupuestarias), situación que impide conocer el avance conjunto del combate a la desnutrición y dificulta la articulación de la estrategia.

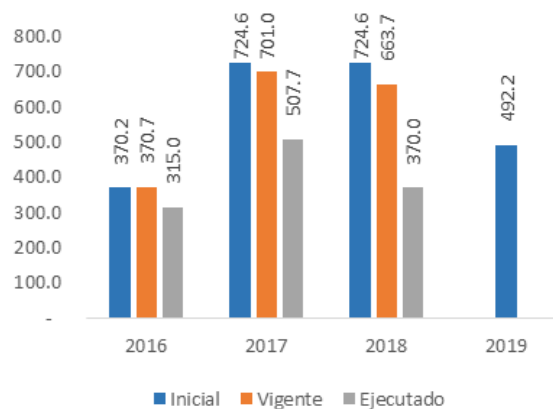
Paralelo a lo observado en el RE de mortalidad infantil, los recortes en las metas de producción pública, la baja entrega de transferencias monetarias condicionadas y el incumplimiento en el monitoreo, avance y articulación de la estrategia nacional de desnutrición crónica, plantean un escenario que dificulta el cumplimiento del resultado estratégico en desnutrición crónica. El Icefi sostiene que es imprescindible revertir la reducción en esas metas y los recortes presupuestarios, cumplir con las metas presupuestarias y físicas, sin lo cual no se podrá reducir la prevalencia de desnutrición crónica infantil

Meta para mortalidad materna: en 2019 se ha disminuido la razón de mortalidad materna en 20 puntos (de 113 a 93 muertes por cada cien mil nacidos vivos entre 2013 y 2019, respectivamente).

Para el programa de prevención de mortalidad materna y neonatal del MSPAS, el proyecto de presupuesto para 2019 contempla una asignación de Q492.2 millones, por debajo de los montos iniciales y vigentes de 2017 y 2018,²⁴ así como la expansión de algunas metas respecto a 2018, como la atención al parto y puerperio²⁵ por personal calificado y, levemente, la atención por complicaciones obstétricas.

Entre los aspectos negativos el proyecto de presupuesto incluye disminución en la meta de dotación de toxoide tetánico y detección y control prenatal del embarazo. Además, no figura ninguna meta vinculada a la atención del parto y puerperio por personal calificado a nivel comunitario.

Gráfico 9. Guatemala: Mspas, mortalidad materna (Q millones según etapa)



Fuente: Icefi con base en Siges y proyecto de presupuesto 2019.
Nota: las cifras de 2018 corresponden a consultas realizadas al 5 de septiembre de dicho año.

²⁴ De acuerdo a la proyección multianual de recursos, hacia 2023 se considera que esta estrategia contará con una asignación de Q509.2 millones, monto que se encontrará por debajo incluso del presupuesto vigente a septiembre 2018.

²⁵ Es el período que transcurre desde el parto hasta que la mujer vuelve al estado ordinario anterior a la gestación.

Aunque muchas de estas metas han tenido un desempeño relativamente bueno en años anteriores, la asignación propuesta en el proyecto de presupuesto para 2019 es incongruente al logro de los objetivos planteados. El Icefi reitera que reducción de la mortalidad materna debe ser un esfuerzo sostenido que no debe desatenderse, estrechamente vinculado a la suficiencia presupuestaria con eficacia en el cumplimiento de metas físicas.

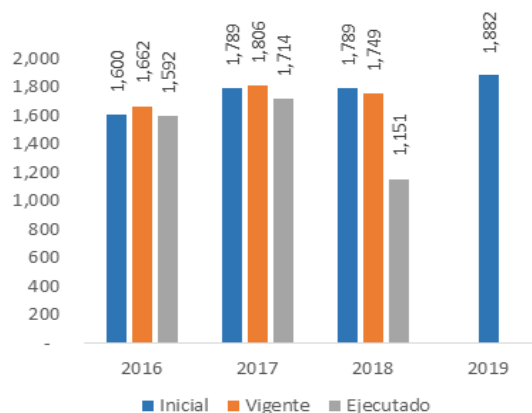
RE: cobertura educativa

Desde el 2016, la vinculación entre resultados estratégicos de cobertura educativa y los correspondientes programas no ha sido coherente, pues no fue anclada a los programas correspondientes hasta la llegada del proyecto de presupuesto 2019. En 2016 ningún programa se encontraba vinculado a los resultados estratégicos como tal, y en 2017 y 2018 figuraba únicamente el programa de cobertura educativa escolar en preprimaria y primaria, el cual contenía únicamente el 0.2% del monto total dirigido a la prestación de servicios educativos en dichos niveles. Para sortear esta dificultad, los resultados estratégicos de cobertura fueron reclasificados de 2016 a 2018, a fin de lograr la comparabilidad con lo planteado en el proyecto de presupuesto 2019. Se advierte que los montos presupuestarios y las metas analizadas a continuación pueden variar significativamente a los datos oficiales presentados.

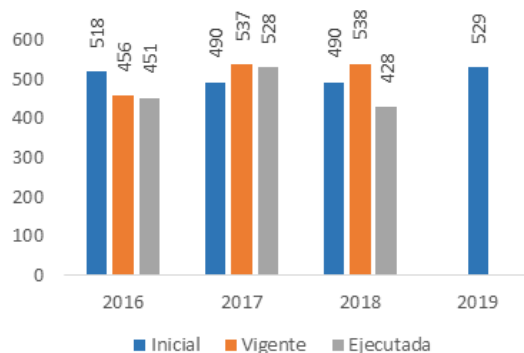
Meta para educación preprimaria: en 2019 se ha incrementado la cobertura de educación preprimaria en 12 puntos (de 47.3% a 59.3% entre 2014 y 2019, respectivamente).

En el proyecto de presupuesto para 2019, el Ejecutivo propone una asignación presupuestaria superior en 5.2% al presupuesto inicial 2018, lo cual da continuidad a los esfuerzos de ampliación de cobertura preprimaria.²⁶ Se espera revertir la caída en la matrícula experimentada en 2018 y recuperarla a un nivel similar al de 2017 (1,159 niños y niñas más), pese al crecimiento de la población.

Gráfico 10. Guatemala: Mineduc, educación preprimaria



Mineduc: evolución de matrícula preprimaria (miles de estudiantes)



Fuente: Icefi con base en Siges y proyecto de presupuesto 2019.
Nota: las cifras de 2018 corresponden a consultas realizadas al 14 de septiembre de dicho año.

²⁶ Aunque cabe advertir que gran parte del incremento se asocia al cumplimiento del pacto colectivo, específicamente en la remuneración salarial.

De acuerdo con indicadores elaborados por el Mineduc, la tasa de cobertura (bruta) preliminar de 2018 se sitúa en 51.5%, un tanto lejos del resultado estratégico esperado para 2019 (cobertura de 59.3%). El Icefi advierte que incrementar los 7.8 puntos porcentuales de cobertura implicará elevar y materializar la meta de matrícula prevista hacia 2019 (aumento y eficacia en la ejecución). En este punto, los efectos de la formación y sensibilización de padres y madres, meta que ha mostrado un buen desempeño, jugará un papel importante en cuanto a captar la suficiente matrícula para cumplir la meta de cobertura y el RE.

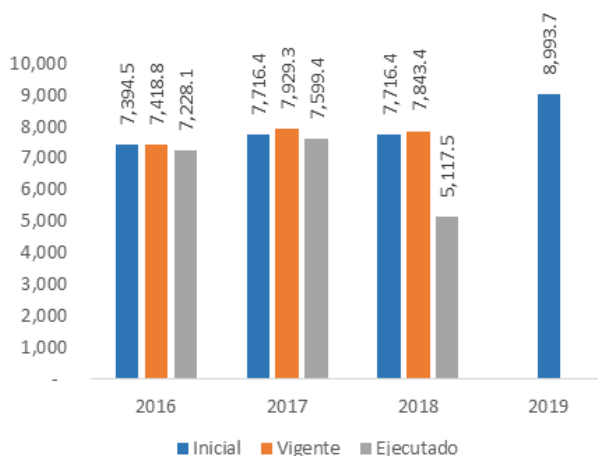
Meta para educación primaria: en 2019 se ha incrementado la cobertura de educación primaria en 6 puntos (de 82.0% a 88.0% entre 2014 y 2019, respectivamente).

El proyecto de presupuesto para 2019 contempla un incremento en la asignación para el programa de educación primaria de 16.6% respecto al presupuesto inicial de 2018, pero como ya se advirtió antes, corresponde principalmente al cumplimiento del pacto colectivo de condiciones de trabajo.

Si bien la ejecución presupuestaria ha mostrado un buen desempeño, con alzas al presupuesto inicial y aceptables niveles de ejecución presupuestaria, esto no se ha visto reflejado en una mejora sustancial del cumplimiento de metas.

Un primer problema es que no hay claridad en las metas vigentes de cada año en matriculación. Datos preliminares de 2018 muestran que la matriculación tuvo una ejecución de 75.7% de la meta vigente. Aunado a ello, la meta sugerida en el proyecto de presupuesto 2019 es inclusive menor a la meta inicial y vigente de 2018, lo que evidencia incongruencia con el cumplimiento del RE. Cifras preliminares elaboradas por el Mineduc muestran que en 2018 la tasa de cobertura (bruta) de primaria se encuentra en 77.5%, poco más de diez puntos porcentuales debajo de la meta que pretende alcanzar el resultado estratégico 2019 (88.0%). Existen factores ajenos al control de las autoridades educativas que condicionan la posibilidad de mejora en la matrícula, como la pobreza, reflejada en la inasistencia escolar. De aquí la importancia de vincular otros esfuerzos, como la entrega de transferencias monetarias condicionadas con el logro de cobertura educativa.

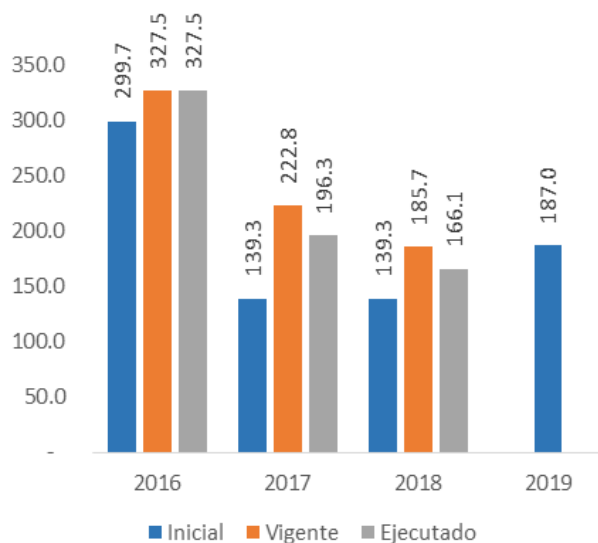
Gráfico 11. Guatemala: Mineduc, educación primaria (Q millones según etapa)



Fuente: Icefi con base en Siges y proyecto de presupuesto 2019.
Nota: las cifras de 2018 corresponden a consultas realizadas al 14 de septiembre de dicho año.

En 2017 la dotación de algunos servicios de apoyo como los textos escolares registró ejecución física baja (24.0%), mientras que en 2018 fue nula y para 2019 el proyecto de presupuesto plantea una reducción de 64.4% de la meta en comparación a la meta inicial de 2018. La situación de la dotación de útiles escolares es mejor, pero con ejecución física en 2018 de 78.7% y escasas ambiciones de mejora en 2019 (meta aumentada en 19,059 derechohabientes). Tampoco ha sido posible cumplir con las metas de remozamiento, equipamiento y habilitación de centros educativos y, de hecho, en 2018 la ejecución es nula y con un deterioro alarmante en la meta para 2019, respecto de la meta inicial en 2018 (aproximadamente una caída de 63%).

Gráfico 12. Guatemala: Mides, transferencias monetarias educación primaria (Q millones según etapa)



Fuente: Icefi con base en Siges y proyecto de presupuesto 2019.
Nota: las cifras de 2018 corresponden a consultas realizadas al 14 de septiembre de dicho año.

Se observan aspectos positivos en la formación y sensibilización de padres y madres de familia en cuanto a la importancia de la asistencia escolar de sus hijos e hijas, pues se ha observado un buen cumplimiento de la meta. En 2018 la meta inicial se incrementó en poco más del doble, con una ejecución física que a la fecha se sitúa en 80.0%. Para 2019 se sugiere una meta que duplica la meta inicial de 2018.

También positivo es el desempeño de la gratuidad educativa en centros escolares, que durante 2016 y 2017 mostró un desempeño favorable, pero con poco dinamismo en 2018. Sin embargo, el aumento de la meta que se sugiere para 2019 no alcanza ni el 1%.

Como parte del resultado estratégico en cobertura primaria también figuran las transferencias monetarias condicionadas en educación, a cargo del Mides. El proyecto de presupuesto para 2019 contiene un alza en la asignación de Q47.7 millones respecto del presupuesto vigente de 2018. En términos físicos, la meta ejecutada vinculada a la cantidad de aportes totales por concepto de transferencias se incrementa a Q500, pero a costa de sacrificar la cantidad de entregas posibles, estrategia que por un lado es positiva porque un aporte mayor ofrece mayores incentivos para la asistencia escolar de los niños y niñas; pero, es negativo porque el número de familias derechohabientes tiende a reducirse. En 2019, la propuesta de meta de aportes a entregar es inferior en más del 50% a la de 2018, lo que requerirá mejorar la ejecución física.

2.6 Normas de transparencia fiscal con faltantes graves, sin plazos ni obligación de informar ni rendir cuentas sobre su cumplimiento

El proyecto de presupuesto, formalmente presentado por el Ejecutivo al Congreso de la República como la iniciativa de ley número de registro 5496, contiene en su articulado algunas normas de transparencia fiscal (véase el anexo 4). Entre otros, destacan:

1. Los artículos del 13 al 20, referidos a la ejecución del presupuesto por resultados.
2. Los artículos 21 y 23, referidos a la publicación proactiva de información complementaria a la prevista en la *Ley de Acceso a la Información Pública*.
3. El artículo 22, referido a la obligación de diseñar e implementar estrategias para la mejora de la calidad del gasto público.
4. El artículo 24, referido a la publicación de datos sobre beneficiarios de exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados, beneficios fiscales provenientes de las industrias extractivas y la publicación de un informe estadístico sobre regalías y todo ingreso que se perciba de las industrias extractivas.
5. El artículo 27, referido a la prohibición de gastos superfluos para determinadas autoridades del Organismo Ejecutivo.
6. Los artículos del 33 al 36, que incluyen disposiciones para fortalecer el gasto público en materia de servicio civil.
7. El artículo 79, referido a la georreferenciación de obras físicas nuevas o de arrastre para facilitar su seguimiento.

Considerando la relevancia en las negociaciones de nuevos pactos colectivos por su impacto en las finanzas públicas, el Icefi advierte que, a diferencia del proyecto de presupuesto para 2018 (no aprobado), **en el proyecto de presupuesto para 2019 se suprimió la norma que establecía la obligación a las instituciones interesadas o involucradas en negociaciones de pactos colectivos y otras relacionadas a condiciones laborales, emitir dictamen técnico, financiero y administrativo, para determinar la capacidad de la entidad para absorber con su presupuesto vigente y futuro, los gastos que se ocasionen como consecuencia de la negociación colectiva.**

Además, el Icefi reitera que estas normas por un lado no especifican las fechas y plazos para su cumplimiento, y por otro, no establecen la obligación de que las entidades obligadas rindan informes al Minfin y a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) del Congreso de la República sobre los avances en su cumplimiento. Además, no incluye una instrucción al Minfin

para realizar una evaluación completa de la efectividad en la aplicación de estas normas, necesaria para analizar su continuidad en la normativa del ejercicio fiscal siguiente.

2.7 Al igual que en años anteriores, el proyecto para 2019 no contiene propuestas con una orientación explícita para lograr presupuestos más inclusivos y sensibles al género

En 2017 Guatemala se posicionó como uno de los países con mayores niveles de desigualdad de género, ocupando el puesto 110 de 144 a nivel mundial y el último en la Latinoamérica en el Índice Global de la Brecha de Género.²⁷ Los indicadores que muestran la situación de las mujeres en Guatemala evidencian grandes brechas y dificultades para garantizar sus derechos.

El Icefi cuestiona la manera en que las finanzas públicas guatemaltecas enfrentan la desigualdad de género, ya que la forma en que se recaudan y se distribuyen los recursos públicos afecta de manera diferenciada a hombres y a mujeres. Como sujetos de derechos viven en condiciones distintas en los ámbitos laboral y productivo, así como en lo relacionado al consumo, propiedad y, especialmente, en el ámbito del cuidado de personas y el trabajo no remunerado.

El Estado guatemalteco ha firmado y ratificado convenciones y tratados internacionales que lo obligan a emprender acciones para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres. Tanto el *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* como la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, contienen disposiciones relativas a la asignación de recursos públicos para garantizar la igualdad de derechos de mujeres y hombres.

En este contexto, Guatemala ha logrado algunos avances en materia de la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto. Destaca el clasificador presupuestario de género,²⁸ un logro indiscutible, pero lamentablemente no constituye parte integral de la política fiscal. Este clasificador logró la recolección de información presupuestaria para el avance y desarrollo de las mujeres pero, entre otros aspectos, investigación académica revela que ignora otras políticas que son relevantes para la igualdad de género.²⁹ Sin avances adicionales, no es posible conocer el impacto de la política fiscal en hombres y mujeres, pues las herramientas presupuestarias actuales dejan de lado información relevante desde una perspectiva amplia de equidad.

La implementación en 2012 del enfoque de la Gestión por Resultados (GpR) abrió oportunidades para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género desde un enfoque transversal. A

²⁷ Este índice califica y evalúa cuatro áreas principales: salud y sobrevivencia, logro educativo, participación económica y oportunidad y empoderamiento político (World Economic Forum, 2017).

²⁸ Creado en 2003 y e incorporado en 2013 a la *Ley Orgánica del Presupuesto*, mediante la adición del artículo 17 quáter.

²⁹ Véase, por ejemplo Monge, G. y González, G. (2008). *Las experiencias centroamericanas de presupuestos de género en el nivel nacional: un análisis crítico*. Programa Regional UNIFEM/PNUD.

criterio de las autoridades, la GpR permite orientar los esfuerzos y recursos (humanos, financieros, técnicos y tecnológicos) a la búsqueda de los resultados de desarrollo, a través de la entrega de bienes y servicios públicos, seguimiento y evaluación de los procesos, productos, metas y el impacto en la población objetivo.

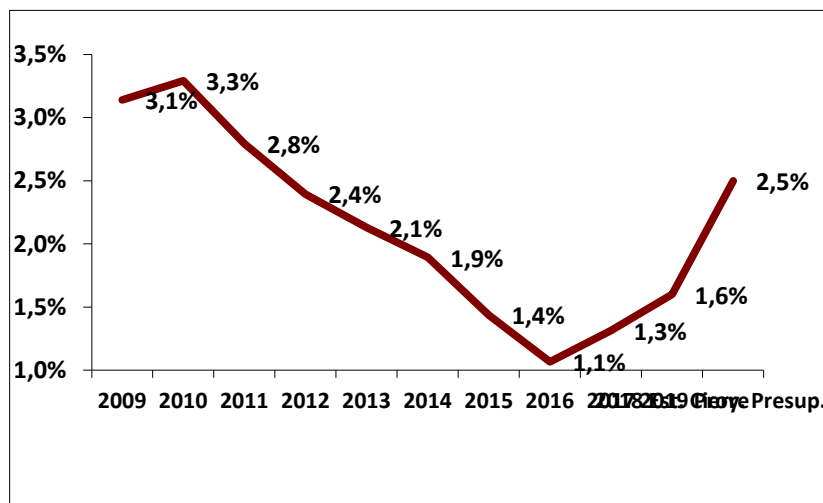
No obstante, según los compromisos adquiridos en materia de igualdad de género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y en el Plan Nacional de Desarrollo *K'atun 2032*, para lograr la vinculación adecuada plan-presupuesto **es necesario desagregar por sexo la información de la producción institucional de bienes y servicios**. A la fecha, incluyendo el proyecto de presupuesto para 2019, la información contenida en la documentación sobre GpR está agregada, imposibilitando conocer el sexo de la persona beneficiaria desde las líneas de base hasta los resultados. En algunos casos esta separación se logra en términos cualitativos (a nivel descriptivo), pero esto no en términos cuantitativos.

Como excepciones a esta deficiencia figuran los indicadores correspondientes a acciones afirmativas, es decir las dirigidas específicamente a las mujeres. No obstante, **la desagregación cuantitativa por sexo debe ser considerada como una regla** para la presentación de los indicadores de la GpR cuando la unidad de medida sean personas, **y no la excepción** como ocurre en los indicadores actuales, en los presupuestos, en los informes de evaluación cuatrimestral de la ejecución física y financiera, entre otros.

2.8 Déficit fiscal y deuda pública: todo depende del uso transparente, probo, eficiente y efectivo para prioridades legítimas y estratégicas

El déficit fiscal previsto en el proyecto de presupuesto para 2019 es Q16,361.8 millones (2.5% del PIB), por encima del 1.9% del presupuesto vigente de 2018 y del 1.6% estimado por el Icfef para el cierre de 2018. A pesar de que es bajo al compararlo con otros países de la región, la tendencia desde 2016 es creciente, y con ello aumento del desequilibrio entre gastos e ingresos. El Icfef reconoce la conveniencia de la prudencia que ha caracterizado las decisiones de las autoridades en cuanto a mantener el déficit fiscal y el saldo de la deuda pública bajos, pero también recuerda que el endeudamiento público puede ser una herramienta importante de desarrollo bajo estrictos controles de transparencia y probidad, y acciones para incrementar la eficiencia y eficacia del gasto.

Gráfico 13. Guatemala: Déficit fiscal de la Administración Central, como porcentaje del PIB, 2010-2019



Notas: 2019, proyección.

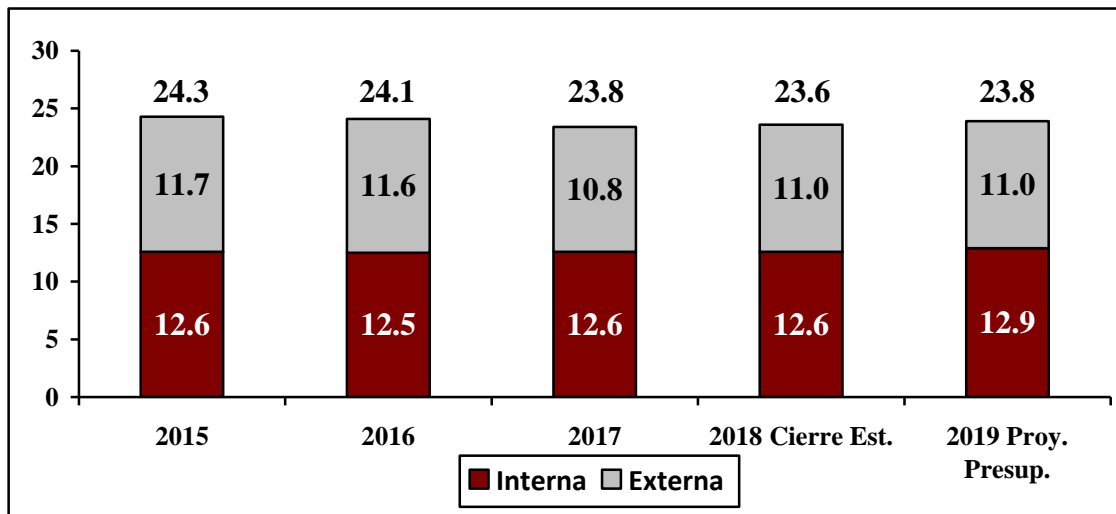
Fuente: Icefi con base a información oficial.

Con ello, el Icefi se suma a las recomendaciones que incluso han formulado las instituciones financieras internacionales en cuanto a que Guatemala podría adoptar un incremento **transitorio** del déficit fiscal,³⁰ acompañado de controles anticorrupción muy estrictos, medidas de transparencia y mejoras sustanciales en la eficiencia y efectividad del gasto. Además, una medida transitoria como estas debería aplicarse siguiendo un orden adecuado de prioridades, que a criterio del Icefi deberían incluir el gasto social, especialmente el destinado a la niñez y la adolescencia y la inversión pública en infraestructura.

Finalmente, el proyecto de presupuesto para 2019 contempla que el saldo de la deuda pública en términos nominales alcance al final del año los Q 152,917.2 millones, 9.8% por encima de los valores estimados por Icefi para el cierre del ejercicio 2018. Este monto equivale al 23.8% del PIB, ligeramente por encima del 23.6% previsto para el cierre de 2018. El proyecto de presupuesto para 2019 reconfirma la preferencia del Minfin por el endeudamiento interno, el cual según el análisis del Icefi en el largo plazo resulta más costoso. Debido a que el Banguat no realiza proyecciones para el tipo de cambio nominal entre el quetzal y el dólar estadounidense, las proyecciones relacionadas a la deuda externa pierden precisión, pero la trayectoria observada sugiere que el saldo de esa deuda expresada en quetzales podría crecer a un ritmo acelerado si el tipo de cambio mantiene su tendencia a la apreciación nominal registrada en 2018.

³⁰ Esta sugerencia aparece en el Informe de Artículo IV publicado en junio de 2018, disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/08/Guatemala-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45955>

Gráfico 14. Guatemala: Composición y trayectoria del saldo de la deuda pública, como porcentaje del PIB, 2015-2019



Fuente: Icefi con base a información oficial.

III. Correcciones que son condición para recomendar la aprobación del proyecto de presupuesto para 2019

A continuación el Icefi plantea las siguientes propuestas que consideraría condiciones indispensables para recomendar al Congreso de la República la aprobación del proyecto de presupuesto para 2019. Sin estas mejoras, a criterio del Instituto la gravedad de las anomalías detectadas en el análisis técnico haría la aprobación no recomendable.

3.1 Ingresos

1. Ajustar las proyecciones de ingresos, en especial la de ingresos tributarios, a una estimación de cierre realista para 2018 y al escenario macroeconómico según la revisión realizada en julio de 2018 por el Banguat. De acuerdo con las estimaciones del Instituto, sin cambios relevantes en la estrategia de recaudación, los ingresos en 2019 podrían ser de Q 64,004.8 millones (10.0% del PIB).
2. Una vez ajustada la proyección de ingresos tributarios al escenario macroeconómico calculado por el Banguat en julio de 2018, actualizar y publicar sus proyecciones de recaudación adicional por reducción del incumplimiento tributario, de la defraudación tributaria o aduanera, la meta de facilitación del cumplimiento de los contribuyentes, y otras metas incluidas y asociadas a la aplicación del Plan de Recaudación, Control y Fiscalización para 2019. Estas proyecciones deben actualizarse y publicarse detalladas por impuesto. Se recomienda incluir una norma especial en el articulado del decreto aprobado, en el que el Congreso de la República instruya al Minfin y a la SAT la obligación de esta actualización y publicación.

3.2 Gasto público

3. Suprimir incrementos injustificados en el presupuesto del MDN, revisando cuidadosamente las propuestas de incrementos presupuestarios para los *Servicios de Apoyo Logístico y Financiero*, dentro del programa *Actividades Centrales*.
4. Dentro de la *Reforma al Sector Salud* debe recuperarse la prioridad para el primer nivel de atención, en línea con los objetivos y espíritu del extinto *Modelo Incluyente de Salud*.
5. En todo reordenamiento y readecuación debe otorgársele más importancia y prioridad a la IPNA y el sector salud. Esta prioridad deberá reflejarse en términos de recursos financieros y en las metas para los indicadores de resultados.
6. Corregir el presupuesto del MSPAS, con las acciones siguientes:
 - 6.1 Suprimir los incrementos y asignaciones abultadas para las actividades identificadas como *Servicios de Apoyo*.
 - 6.2 Restituir, y de preferencia incrementar las asignaciones a las que en el proyecto de presupuesto para 2019 se propusieron recortes presupuestarios, con prioridad en:
 - El programa de prevención de la mortalidad de la niñez y la desnutrición crónica.
 - El programa de prevención de la mortalidad materna y neonatal.
 - El programa para la prevención y control de infecciones de transmisión sexual y VIH/Sida. En este caso, se debe otorgar prioridad a los grupos poblacionales específicos con mayor vulnerabilidad y riesgo de contagio, y no sólo en la transmisión vertical.
 - El programa de prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas.
7. Corregir el presupuesto del Mides, ya que en el proyecto de presupuesto para 2019 se propusieron anomalías similares a las detectadas en el presupuesto del MSPAS. En particular, debe revisarse y corregir la propuesta, suprimiendo incrementos presupuestarios para contratación temporal de personal dentro del rubro *Servicios de Apoyo a los Programas Sociales* (común a los programas codificados como 14, 15 y 21), por ser altamente vulnerable a abusos y de alto riesgo de corrupción en el año electoral.

3.3 Inversión pública en niñez y adolescencia

8. Incluir en el decreto de aprobación un artículo con el texto siguiente:

«Artículo X. Metodología para el cálculo contable de la inversión pública en niñez y adolescencia. Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 17

quáter de la Ley Orgánica de Presupuesto y, del artículo 39 del acuerdo gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia conformarán una comisión técnica especializada en niñez y adolescencia, la cual definirá a más tardar el 31 de marzo de 2019 los lineamientos metodológicos para el cálculo contable de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia, así como para la elaboración de un Informe Cuatrimestral Consolidado de la Ejecución Presupuestaria de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia.

Este informe cuatrimestral consolidado debe, como mínimo: (i) un reporte del seguimiento físico y financiero de los resultados estratégicos de la política general de gobierno, de las metas e indicadores de producción pública contenidos en el presupuesto construido bajo el enfoque a resultados, incluyendo un análisis sobre obstáculos y posibles medidas correctivas para lograr los resultados y metas; (ii) desagregar la información y datos de la niñez y adolescencia derechohabiente por sexo, etnia y ubicación geográfica; (iii) contener los resultados del seguimiento y monitoreo del cumplimiento en Guatemala de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; (iv) y, contener los resultados del seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las disposiciones del artículo cuarto de la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, y con énfasis especial y particular al cumplimiento de la Observación General número 19 sobre Gasto Público y los Derechos del Niño, emitida en 2016 ase artículo cuarto de la Convención.

Estos lineamientos metodológicos, así como el clasificador presupuestario temático y el Informe Cuatrimestral Consolidado de la Ejecución Presupuestaria de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia deberán considerarse información pública según los criterios de la Ley de Acceso a la Información Pública, y el Ministerio de Finanzas Públicas será responsable de publicarlos en su portal de Internet usando formatos de datos abiertos. Durante el Ejercicio Fiscal 2019 el Ejecutivo por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas elaborará los Informes Cuatrimestrales Consolidados de la Ejecución Presupuestaria de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia correspondientes al segundo y tercer cuatrimestres de 2019, debiendo publicarlos a más tardar el 30 de septiembre de 2019 y el 31 de enero de 2020, respectivamente.»

3.4 Gestión del presupuesto por resultados

9. Revertir la disminución de las metas para:

9.1 La dotación de alimentación complementaria para la niñez con edad de 6 a 24 meses (período crítico en el desarrollo infantil) la cual dejaría de atender a cerca de 60.5 mil niños y niñas.

9.2 El monitoreo de crecimiento a la niñez menor de 5 años, que dejaría fuera a aproximadamente de 479.2 mil niños y niñas.

- 9.3 Las transferencias para familias con niños y niñas entre 0 y 5 años de edad.
 - 9.4 Dotación de toxoide tetánico y detección y control prenatal del embarazo. Debe agregarse una meta la atención del parto y puerperio por personal calificado a nivel comunitario.
 - 9.5 Cobertura educativa.
 - 9.6 Dotación de textos escolares.
10. Revertir el recorte en el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la coordinación y monitoreo de la estrategia nacional de prevención de la desnutrición crónica, y asistencia técnica para la prevención de la desnutrición. Además, incluir una norma en la que se establezca la obligación de esa Secretaría a elaborar y publicar oportunamente los informes de avance de la estrategia nacional de prevención de la desnutrición crónica.

3.5 Presupuesto y equidad de género

11. Incluir en el decreto de aprobación un artículo con el texto siguiente:

«Artículo X. Apertura por sexo de indicadores de la Gestión del Presupuesto por Resultados. A más tardar el 20 de enero de 2019, el Organismo Ejecutivo deberá integrar una Comisión Técnica Interinstitucional, con la participación de entidades de Gobierno y organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema, coordinada por el Ministerio de Finanzas Públicas, que elaborará un Plan de Trabajo y su Estrategia de Implementación para la apertura por sexo de los indicadores de la gestión del presupuesto por resultados cuya unidad de medida sea personas. Además, esta Comisión analizará y garantizará que esta apertura detallando el sexo incluya las líneas de base, los indicadores de subproducto, producto y resultado, las metas por institución, y la estrategia de implementación considerará la posibilidad y viabilidad operativa de que los planes operativos anuales, los informes de evaluación cuatrimestral de ejecución física y financiera, los informes cuatrimestrales por categoría de gasto y los demás que establece el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, incorporen la apertura por sexo de los referidos indicadores.

Este Plan de Trabajo y Estrategia de Implementación deberán identificar los requerimientos técnicos, tecnológicos, normativos, financieros, entre otros. La Comisión Técnica Interinstitucional deberá concluir el Plan de Trabajo y la Estrategia de Implementación a más tardar el 1 de diciembre de 2019, y el Ministerio de Finanzas Públicas deberá publicarlos en su portal de Internet a más tardar el 15 de diciembre de 2019.»

3.6 Transparencia fiscal

12. Revisar cuidadosamente las normas que ya están contempladas en la *Ley Orgánica del Presupuesto* para no duplicar disposiciones o evitar que entren en contradicción.

13. En el decreto de aprobación, incluir artículos que:
- 13.1 Establezcan la obligación a las instituciones interesadas o involucradas en negociaciones de pactos colectivos y otras relacionadas a condiciones laborales, emitir dictamen técnico, financiero y administrativo, para determinar la capacidad de la entidad para absorber con su presupuesto vigente y futuro, los gastos que se ocasionen como consecuencia de la negociación colectiva.
 - 13.2 Incorporen con claridad fechas y plazos para el cumplimiento de las normas de transparencia, y una instrucción precisa para que el Minfin informe sobre su incumplimiento.
 - 13.3 Instruyan al Minfin elaborar y publicar una evaluación completa de la efectividad en la implementación de las normas de transparencia contenidas en la ley anual del presupuesto, como base para analizar su continuidad en la normativa del siguiente ejercicio fiscal.
14. Se recomienda a la CFPM considerar un incremento a la asignación presupuestaria que de acuerdo con la *Ley de Acceso a la Información Pública*, corresponde a la Procuraduría de los Derechos Humanos para el cumplimiento de sus atribuciones como autoridad garante de ese derecho humano.

3.7 Déficit fiscal y endeudamiento público

15. Incluir en el decreto de aprobación una instrucción al Minfin para elaborar y publicar un estudio que compare las ventajas y desventajas de las condiciones en las que se ha contraído endeudamiento externo e interno. Este estudio constituiría un insumo técnico para evaluar la composición del saldo de la deuda pública, y la necesidad de efectuar cambios.

Anexos

Anexo 1. Presupuesto 2017-2019 por entidad

Entidad	Millones de quetzales				Estructura		
	2017 Ejecutado	2018 Presupuesto Vigente	2019 Proyecto Presupuesto	Diferencias 2019-2018	2017 Ejecutado	2018 Presupuesto Vigente	2019 Proyecto Presupuesto
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	25,344.4	26,230.6	29,595.4	3,364.8	35.6%	33.7%	33.0%
Ministerio de Educación	12,818.9	14,077.2	16,677.7	2,600.5	18.0%	18.1%	18.6%
Servicios de la Deuda Pública	11,945.9	11,656.2	13,840.0	2,183.8	16.8%	15.0%	15.4%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	5,940.2	7,005.3	7,850.0	844.6	8.3%	9.0%	8.7%
Ministerio de Gobernación	4,463.8	5,070.3	5,639.6	569.3	6.3%	6.5%	6.3%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2,885.5	4,920.6	6,581.4	1,660.7	4.1%	6.3%	7.3%
Ministerio de la Defensa Nacional	2,021.0	2,083.7	2,372.0	288.3	2.8%	2.7%	2.6%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,478.5	1,382.8	1,370.8	-12.0	2.1%	1.8%	1.5%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,087.6	1,445.9	1,568.0	122.1	1.5%	1.9%	1.7%
Ministerio de Desarrollo Social	537.7	1,055.0	1,088.8	33.9	0.8%	1.4%	1.2%
Ministerio de Economía	546.4	399.9	391.9	- 8.0	0.8%	0.5%	0.4%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	608.7	650.3	709.2	58.9	0.9%	0.8%	0.8%
Ministerio de Cultura y Deportes	371.0	565.7	566.8	1.1	0.5%	0.7%	0.6%
Ministerio de Relaciones Exteriores	410.7	453.7	521.0	67.3	0.6%	0.6%	0.6%
Ministerio de Finanzas Públicas	273.9	354.6	390.9	36.3	0.4%	0.5%	0.4%
Presidencia de la República	213.66	238.7	234.0	- 4.7	0.3%	0.3%	0.3%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	110.1	151.9	173.3	21.4	0.2%	0.2%	0.2%
Procuraduría General de la Nación	91.8	108.2	119.3	11.1	0.1%	0.1%	0.1%
Ministerio de Energía y Minas	67.9	70.8	85.0	14.2	0.1%	0.1%	0.1%
Total general	71,217.6	77,921.4	89,775.1	11,853.7	100.0%	100.0%	100.0%

Nota: *Presupuesto vigente a agosto de 2018.

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoi y Proyecto de Presupuesto 2019

**Anexo 2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: recursos destinados a servicios de apoyo.
Millones de quetzales**

Código	Programa	Código	Actividad u obra	2018 Presupuesto Vigente	2019 Proyecto Presupuesto	Diferencias 2019-2018
12	Fomento de la salud y medicina preventiva	12 00 000 001 000	Servicios de apoyo al fomento de la salud	674.4	686.8	12.4
13	Recuperación de la salud	13 00 000 001 000	Servicios de apoyo a la recuperación de la salud	1,244.8	1,525.5	280.8
14	Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	14 00 000 016 000	Servicios de apoyo	8.6	477.2	468.5
15	Prevención de la mortalidad materna y neonatal	15 00 000 006 000	Servicios de apoyo	0.0	26.3	26.3
			Servicios de apoyo a la institucionalización de los derechos de las mujeres	4.3	0.0	-4.3
		15 00 000 008 000	Servicios de apoyo a la gestión administrativa	19.9	0.0	-19.9
		15 00 000 007 000	Servicios de apoyo a la institucionalización de los derechos de la niña adolescente	2.1	0.0	-2.1
16	Prevención y control de ITS, VIH/Sida	16 00 000 004 000	Servicios de apoyo	0.0	52.2	52.2
			Servicios de apoyo a la institucionalización de los derechos al abordaje de la violencia contra la mujer	13.1	0.0	-13.1
		16 00 000 005 000	Servicios de apoyo a la institucionalización de los derechos de las nuevas masculinidades	0.8	0.0	-0.8
17	Prevención y control de la tuberculosis	17 00 000 003 000	Servicios de apoyo	0.0	22.2	22.2
18	Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	18 00 000 005 000	Servicios de apoyo	0.0	21.4	21.4
Total				1,968.0	2,811.7	843.7

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019

Anexo 3. Análisis de resultados estratégicos seleccionados

Resultado estratégico	Aspectos positivos	Aspectos negativos	Cumplimiento
Mortalidad en la niñez	<ul style="list-style-type: none"> Leve mejora en presupuesto inicial 2019 En 2019 más atención a mujeres en edad fértil, desparasitación, vacunación y vigilancia de fortificación de micronutrientes en alimentos básicos para la niñez (Mspas) 	<ul style="list-style-type: none"> Recortes presupuestarios y baja ejecución presupuestaria en años anteriores (Mspas) En 2019 menos alimentación complementaria, suplementación de micronutrientes y monitoreo de crecimiento (Mspas) En 2019 menos atención por enfermedad respiratoria aguda (Mspas) 	Mucha dificultad
Desnutrición crónica	<ul style="list-style-type: none"> Aspectos positivos vinculados al resultado anterior (mortalidad niñez) En 2019 leve mejora en presupuesto para TMC salud 	<ul style="list-style-type: none"> Aspectos negativos vinculados al resultado anterior (mortalidad niñez) En todos los años recortes y baja ejecución (presupuestaria y física) presupuestaria TMC salud En todos los años Incumplimiento de metas Sesan para articulación de estrategia, monitoreo y evaluación 	Mucha dificultad
Mortalidad materna	<ul style="list-style-type: none"> En 2016 y 2017 mejora presupuestaria En 2016 y 2017 mejora en atención al parto, detección cáncer de cérvix y vacunación de toxoide tetánico En 2019 mejora en atención a parto y puerperio por personal calificado y complicaciones obstétricas 	<ul style="list-style-type: none"> En 2019 menos asignación presupuestaria En 2019 reducción de metas de dotación de toxoide tetánico, detección de embarazo y control prenatal En 2019 no hay metas de atención de parto y puerperio a nivel comunitario 	Mucha dificultad
Cobertura preprimaria	<ul style="list-style-type: none"> En 2019 leve mejora en asignación presupuestaria En 2016 y 2017 buen desempeño de ejecución presupuestaria En todos los años buen cumplimiento de meta de sensibilización de padres y madres 	<ul style="list-style-type: none"> En 2018 bajo cumplimiento de meta de matrícula En 2019 poca ambición en meta de matrícula En 2016, 2017 y 2018 bajo desempeño en metas de textos escolares y remozamiento En 2018 cobertura preliminar 7.8 puntos por debajo de la meta esperada 2019 	Poca dificultad
Cobertura primaria	<ul style="list-style-type: none"> En 2019 mejora en asignación presupuestaria En 2016 y 2017 buen desempeño de ejecución presupuestaria En 2016, 2017 y 2018 buen cumplimiento de meta de sensibilización de padres y madres En 2016 y 2017 buen desempeño de gratuidad educativa En 2019 leve mejora en presupuesto para TMC educación 	<ul style="list-style-type: none"> En 2019 mejora en asignación, pero explicada por pacto colectivo En 2016, 2017 y 2018 significativa reducción o incumplimiento de meta de remozamiento, equipamiento y rehabilitación de centros En todos los años poca coherencia en metas de matriculación (altibajos) En 2019 meta de matrícula por debajo de metas inicial y vigente 2018 En 2017 y 2018 bajo desempeño en meta física de textos En todos los años poco dinamismo presupuestario y físico en TMC educación En 2018 cobertura preliminar 10.5 puntos por debajo de meta esperada 2019 	Imposible

Fuente: Icefi con base de datos del Sicoin y Proyecto de Presupuesto 2019

Anexo 4. Normas de transparencia fiscal contenidas en el la iniciativa de ley número de registro 5496, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019

- Restricción de transferencias de fondos a Organizaciones no gubernamentales y otras entidades (Artículo 12)
 - Ninguna entidad del Ejecutivo puede transferir fondos a organizaciones no gubernamentales, fundaciones o asociaciones lucrativas o no lucrativas nacionales e internacionales, que no estén incluidas dentro del presupuesto vigente.
- Capítulo de presupuesto por resultados (Artículos 13 a 20), que incluye:
 - Las entidades de la Administración Central, descentralizadas y autónomas ejecutarán sus recursos conforme a la metodología y sistemas del Presupuesto por Resultados (PdR).
 - El Minfin deberá informar a la Contraloría General de Cuentas sobre el incumplimiento de las unidades ejecutoras de préstamos externos en la presentación de los informes de avance físico y financiero, y de planes de ejecución.
 - Deberá continuarse con la realización de actividades posteriores a los censos nacionales de población y de vivienda, con el fin de actualizar la información estadística sociodemográfica que permita el diseño adecuado de políticas públicas y seguimiento a las prioridades nacionales de desarrollo.
 - Establece responsabilidades a los entes rectores de cada clasificador temático, incluyendo la elaboración de un informe semestral sobre el avance en la materia que deberán publicar en sus portales de Internet, y la responsabilidad de elaborar, actualizar y publicar los manuales o guías conceptuales del clasificador temático que les corresponda (a más tardar el último día hábil de febrero de 2019)
- Publicar [en portales web] información sobre transparencia y eficiencia del gasto público (Artículo 21), en la que destacan:
 - Gestión de la producción relevante de los programas que tengan resultados
 - Ejecución presupuestaria mensual del ejercicio fiscal vigente
 - Información sobre los costos de los servicios prestados y el número de beneficiarios
- Autoridades deben publicar en sus portales de Internet una estrategia de trabajo para la mejora de la calidad del gasto público [a más tardar el último día hábil de marzo de 2018]. (Artículo 22)
 - *El numeral 3 es similar al artículo 4 de la Ley Orgánica del Presupuesto*
- Publicación en los portales de Internet [al inicio de cada cuatrimestre], de los informes sobre programación, reprogramación y ejecución de asesorías técnicas y profesionales contratadas con recursos reembolsables y no reembolsables. (Artículo 23)
 - *Disposición similar en artículo 17 Ter de la Ley Orgánica del Presupuesto*
- Publicación de base de datos sobre beneficiarios y montos globales por exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados [se publica desde 2015]. (Artículo 24)

- Publicación de informe estadístico [a más tardar el 5 de cada mes] sobre regalías y todo ingreso que se perciba de las industrias extractivas y la ejecución de los ingresos que por estos conceptos se hayan incluido en el presupuesto anual, en los portales web del MEM, MINFIN y SAT. (Artículo 24)
- Prohíbe el uso de asignaciones de gasto público para alimentos y bebidas, combustible para vehículos, telefonía móvil en exceso y gastos relacionados con viajes al exterior para las autoridades del Organismo Ejecutivo allí enumeradas, fijando expresamente algunas excepciones. (Artículo 27)
- Instituciones deberán identificar la estructura presupuestaria que corresponda dentro de sus categorías programáticas, a efecto de proyectar los recursos necesarios para dar respuesta a las líneas estratégicas del Plan para la Prosperidad del Triángulo Norte [sin fecha precisa de cumplimiento]. (Artículo 31)
- Disposiciones en materia de servicio civil, incluyendo sobre remuneraciones de personal temporal y verificación de los controles en Guatenóminas. (Artículos 33 a 36)
 - *Disposiciones complementarias a los numerales 4 y 11 del artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información Pública.*
- Publicación en el portal de Internet de la Segeplán, de la información sobre los proyectos de inversión pública contenida en Sistema de Información de Inversión Pública -SINIP- [acción permanente]. (Artículo 78)
- Obligación para permitir la georreferenciación de cada proyecto registrado en el Sistema de Información de Inversión Pública -SINIP-, a cargo de las instituciones públicas responsables de la ejecución de obra física nueva o de arrastre. (Artículo 79)
- Obligación de provisionar adecuadamente las asignaciones presupuestarias para la contratación de obras y servicios que excedan el ejercicio fiscal vigente, correspondiendo a la máxima autoridad institucional de cada entidad pública la responsabilidad de considerar pertinente esa contratación, así como de justificarla y documentarla. (Artículo 89)
- Negociaciones de nuevos pactos colectivos deberán considerar las condiciones financieras del Estado proporcionadas por el Minfin, y establecerán el impacto en las finanzas públicas de las nuevas condiciones laborales acordadas, detallando los costos indirectos de los montos de gasto adicional que se generen en el ejercicio fiscal presente y futuros que implique el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. (Artículo 92)

