

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

**Evaluación de la Contribución del Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Denominado TC0305016: Revisión del Gasto Social Como Instrumento de Reducción de
Pobreza, para el análisis y orientación de las Políticas Públicas.**



Lic. Pedro Miguel Prado Córdova.

GUATEMALA, ENERO 2013.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

Evaluación de la Contribución del Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Denominado TC0305016: Revisión del Gasto Social Como Instrumento de Reducción de Pobreza, para el análisis y orientación de las Políticas Públicas.

Informe final de tesis para la obtención del Grado de Maestría en Ciencias, con base en el Normativo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas, en el punto séptimo inciso 7.2 del acta 5-2005 de la sesión celebrada el veintidós de febrero de 2005, actualizado y aprobado por Junta Directiva en el numeral 6.1 punto SEXTO del acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de julio de 2009.

Asesor: Ing. MAI Edwin Antonio García Ovalle.

Postulante: Lic. Pedro Miguel Prado Córdova.

GUATEMALA, ENERO 2013.

HONORABLE JUNTA DIRECTIVA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Decano:	Lic. José Rolando Secaída Morales
Secretario:	Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal Primero:	Lic. MSc. Albaro Joel Girón Barahona
Vocal Segundo:	Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez
Vocal Tercero:	Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso
Vocal Cuarto:	P.C. Oliver Augusto Carrera Leal
Vocal Quinto:	P.C. Walter Obdulio Chiguichón Boror

JURADO EXAMINADOR QUE PRACTICÓ

EL EXAMEN GENERAL DE TESIS SEGÚN

EL ACTA CORRESPONDIENTE

Presidente:	MSc. Hugo Romeo Arriaza Morales
Vocal Examinador:	MSc. José Ramiro González
Secretario:	MSc. Caryl Alonso Jiménez

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

Edificio "S-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS,
GUATEMALA, CATORCE DE FEBRERO DE DOS MIL TRECE.

Con base en el Punto QUINTO, inciso 5.1, subinciso 5.1.2 del Acta 1-2013 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 29 de enero de 2013, se conoció el Acta Escuela de Estudios de Postgrado No. 18-2012 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 8 de noviembre de 2012 y el trabajo de Tesis de Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos, denominado: "EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROYECTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) DENOMINADO TC0305016: REVISIÓN DEL GASTO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE REDUCCIÓN DE PROBREZA, PARA EL ANÁLISIS Y ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS", que para su graduación profesional presentó el Licenciado PEDRO MIGUEL PRADO CORDOVA, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO



LIC. JOSE ROLANDO SECAIDA MORALES
DECANO

Smp.

Ingrid
PENSALDO





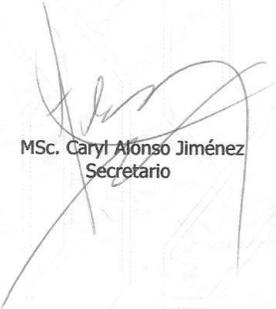
ACTA No. 18-2012

En el salón número 2 del Edificio S-11 de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, nos reunimos los infrascritos miembros del Jurado Examinador, el 8 de noviembre de 2012, a las 18:00 horas para practicar el **EXAMEN GENERAL DE TESIS** del Licenciado Pedro Miguel Prado Córdova, carné No. 100015696, estudiante de la Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos de la Escuela de Estudios de Postgrado, como requisito para optar al grado de Maestro en Ciencias en Formulación y Evaluación de Proyectos. El examen se realizó de acuerdo con el normativo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas en el numeral 6.1, Punto SEXTO del Acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de julio de 2009.

Cada examinador evaluó de manera oral los elementos técnico-formales y de contenido científico profesional del informe final presentado por el sustentante, denominado "**EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROYECTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) DENOMINADO TC0305016: REVISIÓN DEL GASTO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE REDUCCIÓN DE POBREZA, PARA EL ANÁLISIS Y ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**", dejando constancia de lo actuado en las hojas de factores de evaluación proporcionadas por la Escuela. El examen fue APROBADO con una nota promedio de 90 puntos, obtenida de las calificaciones asignadas por cada integrante del jurado examinador. El Tribunal hace las siguientes recomendaciones: Que el sustentante incorpore las enmiendas señaladas dentro del documento en un plazo menor de 15 días hábiles siguientes.

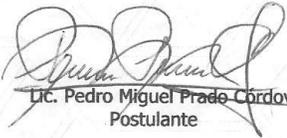
En fe de lo cual firmamos la presente acta en la Ciudad de Guatemala, a los ocho días del mes de noviembre del año dos mil doce.


MSc. Hugo Romeo Arriaza Morales
Presidente


MSc. Caryl Alonso Jiménez
Secretario




MSc. José Ramiro González
Vocal I


Lic. Pedro Miguel Prado Córdova
Postulante



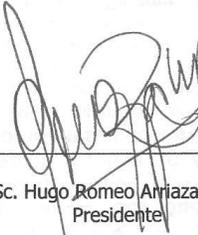
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

ADENDUM

El infrascrito Presidente del Jurado Examinador CERTIFICA que el estudiante Pedro Miguel Prado Córdova, incorporó los cambios y enmiendas sugeridas por cada miembro examinador del Jurado.

Guatemala, 28 de noviembre de 2012

(f)


MSc. Hugo Romeo Arriaza Morales
Presidente



DEDICATORIA

A Dios y a la Virgen María

A mi esposa e hijos

Carmen Lucía del Pilar Guerrero Abascal de Prado, José Ignacio Prado Guerrero y Laura María Prado Guerrero

A mis padres

Jesús Ronaldo Prado Ramírez (†) y María Estela del Carmen Córdova Mejía de Prado

A mis hermanos, cuñadas y sobrinas

José Pablo Prado Córdova; Ramiro Antonio Prado Córdova, Carolina Flores de Prado, María Emilia Prado Flores y Ana Cecilia Prado Flores; Jesús Ronaldo Prado Córdova y Xiomara Samayoa de Prado.

A mi abuela

Laura Ramírez Morán de Prado (†)

A

Ana María Mejía, Familia Prado Arriaza, Familia Guerrero Abascal y Familia Jerónimo López.

A

Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente al Departamento de Estudio de Problemas Nacionales "Rafael Piedrasanta Arandi" y a la escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas

A

Colegio San Sebastián

A

Sociedad guatemalteca

Índice

Resumen ejecutivo	i
Listado de siglas	ii
I. Introducción	1
II. Marco teórico y referencial del proyecto	5
1. Importancia de la evaluación de proyectos	5
2. La Pobreza, algunos enfoques.....	7
3. Compromisos importantes del Estado relacionados con el desarrollo social.....	9
a) Acuerdos de Paz	9
b) Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	10
4. La Cooperación Internacional	13
5. El proyecto cuya contribución se evalúa.....	15
III. Obstáculos para avanzar en el desarrollo económico y social.....	18
1. Aspectos económicos.....	18
2. Aspectos sociales.....	26
IV. Evaluación de la Contribución del Proyecto.....	29
1. Indicadores económicos.....	30
2. Discusión de resultados.....	35
a) Evaluación de la contribución del proyecto como instrumento de análisis de las políticas públicas	35
b) Evaluación del comportamiento de las variables relacionadas con el gasto social y reducción de la pobreza	40
V. Conclusiones.....	49
VI. Recomendaciones	51
VII. Bibliografía	52
Anexos.....	54

Índice de cuadros, gráficas y figuras

Cuadros	
Cuadro III.1 Variables macroeconómicas que fueron afectadas por la crisis económica 2008 -2009	22
Cuadro III.2 Recaudación tributaria 2001 – 2005	27
Cuadro III.3 Recaudación tributaria 2001 – 2005	28
Cuadro III.4 Pobreza y Pobreza Extrema	30
Cuadro III.5 Situación de desnutrición en niños y niñas menores de 5 años	31
Cuadro III.6 Situación de la mortalidad infantil	32
Cuadro IV.1 Metas de los Acuerdos de Paz relacionadas con el gasto público en sectores prioritarios 2000 – 2005	35
Cuadro IV.2 Metas de los Acuerdos de Paz relacionadas con el gasto público en sectores prioritarios 2006 – 2011	35
Cuadro IV.3 Efectos de la recaudación de las propuestas sugeridas por el BID	44
Cuadro IV.4 Gasto público por entidad. 2001 – 2005	46
Cuadro IV.5 Gasto público por entidad. 2006 – 2011	47
Cuadro IV.6 Clasificador regional del gasto público	48
Cuadro IV.7 Priorización del Gasto Social en América Latina. 2002	50
Gráficas	
Gráfica III.1 Tasa de crecimiento del PIB 2001 - 2011	23
Gráfica III.2 Estructura porcentual del PIB por origen de la Producción Año 2005	24
Gráfica III.3 Comportamiento del ritmo inflacionario, la tasa de interés pasiva y la tasa de interés real 2001 – 2011	25
Gráfica III.4 Tipo de cambio de compra promedio ponderado del mercado institucional de divisas 2001 - 2011	26
Gráfica III.5 Carga Tributaria 2001 – 2011	29
Gráfica IV.1 Gasto social como porcentaje del PIB. 2001 - 2011	36
Gráfica IV.2 Salario mínimo agrícola y costo de la canasta básica alimentaria. 2001 – 2011	37
Figuras	
Figura IV.1 Camino a seguir. Acuerdos de Paz y Pacto Fiscal.	43
Figura IV.2 Mapa de Pobreza al año 2002	49
Figura IV.3 Matriz de Evaluación de los objetivos y resultados del proyecto	52

Resumen ejecutivo

El trabajo realizado se refiere a la evaluación de la contribución del proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) titulado: Revisión del Gasto Social como instrumento de reducción de pobreza¹, para el análisis y orientación de las políticas públicas. El proyecto consistió en la elaboración de dos documentos que se enumeran a continuación: a) Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente: retos y recomendaciones (referido al periodo 1998 – 2002) y b) Guatemala: Hacia una sociedad más incluyente y más próspera. Documento de Diálogo de Políticas.

La evaluación realizada se basó en dos enfoques: a) la evaluación propia del proyecto como instrumento de análisis de las políticas públicas y otra, b) una evaluación a nivel del comportamiento de las variables relacionadas con el gasto social y reducción de pobreza cuya responsabilidad le corresponde al Estado, contemplando el comportamiento de dichas variables en un periodo durante y posterior al proyecto para identificar con mayor precisión la contribución del mismo como instrumento de orientación de políticas públicas.

Con respecto a la metodología utilizada, la evaluación realizada es un estudio de tipo descriptivo exploratorio, con la utilización de fuentes secundarias en donde se aplicaron técnicas de sistematización y se utilizaron herramientas del análisis, sintetizando. Para la realización de esta evaluación se llevó a cabo una revisión documental de forma física y electrónica, así como de estadísticas relacionadas con variables económicas y sociales.

Se determinó luego de la evaluación realizada, que una de las principales contribuciones del proyecto para el análisis y orientación de las políticas públicas, es la identificación de las áreas del gasto público social que deben ser fortalecidas además de que constituyen sus hallazgos una importante guía de orientación de las políticas públicas.

Al analizar los indicadores económicos para determinar la contribución del proyecto, se consideraron las metas relacionadas con el gasto social establecidas en los Acuerdos de Paz. Si bien pudo confirmarse que las metas cuantitativas en términos de gasto social como porcentajes del PIB se cumplieron en la mayoría de casos, son evidentes los rezagos que en materia social existen. Además se identificó el incumplimiento relacionado con el compromiso de elevar la carga tributaria; esta situación limita significativamente las acciones que pueda llevar a cabo el Estado para solucionar el problema de la pobreza.

¹ Identificado como TC0305016.

Listado de siglas

AP	Acuerdos de Paz
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CBV	Canasta Básica Vital o Ampliada
CI	Cooperación Internacional
DR - CAFTA	Dominic Republic Central America Trade Agreement (Tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana).
ENCOVI	Encuesta de Condiciones de Vida
ENSMI	Encuesta de Salud Materno Infantil
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEMA	Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias
IETAAP	Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISO	Impuesto de Solidaridad
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LPE	Línea de pobreza extrema
LPNE	Línea de Pobreza no Extrema
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINEDUC	Ministerio de Educación
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OJ	Organismo Judicial
PF	Pacto Fiscal
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF SAG	Sistema Integrado de Administración Financiera y Control

I. Introducción

Uno de los principales problemas socioeconómicos que enfrenta el país es la pobreza, esta situación tiene efectos negativos especialmente en la salud y educación de la población la cual se ve afectada en un porcentaje significativo por esta condición. En ese sentido, es importante mencionar que la participación del Estado en la economía es fundamental, especialmente la que se realiza a través del gasto público social por medio del cual es posible mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos ofreciendo servicios sociales de mejor calidad.

Alrededor del tema de la pobreza se han elaborado una serie de estudios, mediciones y mapas en donde se identifican geográficamente los sitios en donde se concentra en mayor medida este problema; sin embargo ha sido difícil orientar las políticas públicas para su solución. Esto aunado a la escasez de recursos producto de una baja carga tributaria, no ha permitido que el Estado cumpla con compromisos importantes contenidos entre otros, en los Acuerdos de Paz (AP) y hace aproximadamente una década, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

A pesar de que Guatemala ha recibido el apoyo de la Cooperación Internacional (CI), tanto de la bilateral como la multilateral, para encontrar las mejores soluciones, el problema persiste, situación que llama la atención en el sentido de reorientar la ayuda internacional a fin de que el impacto de la misma sea pronto y positivo.

Este trabajo de investigación gira alrededor de una interrogante: ¿Cuál fue la contribución del proyecto Revisión del Gasto Social como instrumento de reducción de pobreza² en el periodo 2005 – 2011 en Guatemala? A través de esta pregunta que define el problema de estudio se evaluó la contribución del proyecto, el cual fue elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el apoyo técnico de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) durante el periodo 2003 – 2005³.

El proyecto consistió en la elaboración de dos documentos: a) *Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente: retos y recomendaciones* (referido al periodo 1998 – 2002); y b) *Guatemala: Hacia una sociedad más incluyente y más próspera. Documento de Diálogo de Políticas*. Por su naturaleza, se consideró como objetivo general de esta evaluación, determinar la contribución de este proyecto para el análisis y orientación de las políticas públicas, considerando

² Proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante el periodo 2003 – 2005.

³ Con respecto al primer estudio realizado.

que su principal elemento de análisis lo constituyó el gasto social; asimismo los objetivos específicos son: a) determinar el comportamiento del gasto público social y de algunas variables macroeconómicas durante y después del periodo en el que se llevó a cabo el proyecto y b) identificar la situación de pobreza y desnutrición que afecta al país.

Las hipótesis que se plantearon fueron las siguientes: a) la evaluación del proyecto identificó acciones concretas de la gestión pública para una mejor eficacia del gasto social que resulte en la reducción de la pobreza que afecta a la mayoría de la población. y b) durante el periodo 2001 – 2011 se observa una mayor atención al problema de la pobreza con la implementación de políticas sociales de carácter específico.

Esta evaluación se basa especialmente en el primer documento cuyo análisis se refirió especialmente al gasto público social. El enfoque de la evaluación realizada se basó en el análisis de los resultados del proyecto respecto de algunas variables económicas y sociales y su comportamiento en un periodo posterior al mismo para identificar con mayor precisión su contribución como instrumento de orientación de políticas públicas. La construcción de algunos indicadores y la observación de su tendencia en el tiempo permitieron determinar los aportes del proyecto.

Con respecto a la metodología utilizada, la evaluación es un estudio de tipo descriptivo exploratorio, con la utilización de fuentes secundarias en donde se aplicaron técnicas de sistematización y se utilizaron herramientas del análisis, sintetizando. Para la realización de esta evaluación se llevó a cabo una revisión documental de forma física y electrónica, así como de estadísticas relacionadas con variables económicas y sociales que fueron consideradas en el proyecto.

El marco teórico y referencial que se construyó para este estudio, se refirió a temas como la evaluación de proyectos, la pobreza, la ayuda de la cooperación internacional, compromisos importantes del Estado en materia de desarrollo y gasto público, especialmente. Estos aspectos fueron considerados con la finalidad de comprender el contexto en el cual se desarrolló el proyecto y considerar los elementos más importantes en la determinación de la evaluación que se llevó a cabo.

Se hace referencia en el contexto del problema de estudio a los obstáculos para avanzar en el desarrollo económico y social. En ese sentido es importante recordar que la economía guatemalteca es una economía pequeña y abierta expuesta a los eventos de carácter exógeno. El crecimiento económico registrado durante la última década no ha sido del todo satisfactorio ya que no ha provocado un cambio cualitativo en las condiciones de vida de la población. Además la actividad económica se vio afectada recientemente como consecuencia de la crisis económica

internacional que tuvo sus orígenes en el sector financiero de la economía de los Estados Unidos y que luego contagió a toda la economía mundial.

Los efectos para el país se reflejaron en un escaso crecimiento económico en el año 2009; posteriormente la economía se ha fortalecido paulatinamente. Dentro de los sectores que tienen mayor participación en la actividad económica pueden mencionarse a las industrias manufactureras y al comercio. Un elemento característico de la economía lo constituye el hecho de que a pesar de los problemas externos que la afectan, ha sido posible mantener la estabilidad macroeconómica la cual es necesaria para evitar entre otros efectos negativos una inflación muy elevada o una depreciación del tipo de cambio significativa que pudiera deteriorar los ingresos de las familias, afectando especialmente a la población pobre.

Uno de los aspectos más relevantes en materia de política fiscal, referido especialmente a la parte de los ingresos del Estado, es la carga tributaria (indicador que relaciona los ingresos tributarios, es decir los impuestos con el Producto Interno Bruto –PIB-). Este indicador no ha alcanzado el nivel propuesto en los AP y reprogramado en el Pacto Fiscal (PF) lo cual significa un atraso en el cumplimiento de dichos acuerdos.

En materia social, cuyos indicadores dependen de la elaboración de encuestas como la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) o la Encuesta de Salud Materno Infantil (ENSMI), las cuales son costosas pero esenciales, puede decirse que el país presenta grandes rezagos. La pobreza, tomando en cuenta las mediciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a través de la ENCOVI en los años 2000, 2006 y 2011, se presenta en una significativa parte de la población, lo cual es motivo de preocupación.

Asimismo indicadores como la desnutrición crónica, de acuerdo a la ENSMI, muestran que los niños y las niñas menores de 5 años se encuentran en una situación crítica lo cual urge de medidas concretas para resolver esa condición, de no atenderse pronto, representará atrasos serios en el desarrollo físico y emocional de los niños dejando secuelas en el mediano y largo plazo.

Al analizar los indicadores económicos para determinar la contribución del proyecto, se consideraron las metas relacionadas con el gasto social establecidas en los AP. Si bien pudo confirmarse que las metas cuantitativas en términos de gasto social como porcentajes del PIB se cumplieron en la mayoría de casos, son evidentes los rezagos que en materia social existen. Además se identificó el incumplimiento relacionado con el compromiso de elevar la carga tributaria; esta situación limita significativamente las acciones que pueda llevar a cabo el Estado para solucionar el problema de la pobreza.

Otro indicador importante es el salario mínimo el cual en el marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) está directamente relacionado con el acceso económico a los alimentos. Se identificó que este en el sector agrícola, no cubre en el periodo analizado, al menos el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA).

La evaluación de la contribución del proyecto permitió visualizar claramente la estructura tributaria del país la cual es de carácter regresiva. Esta situación se explica por el peso en la tributación de los impuestos indirectos que son los que gravan el consumo en relación a los directos que son los que gravan la renta.

Aunque se han registrado cambios a algunos impuestos durante la última década, aún es necesaria una reforma fiscal de carácter integral que provea más recursos al Estado por el lado tributario y además que considere cambios legales que impliquen mejorar la calidad del gasto público. Dentro de la tributación directa se han registrado modificaciones a impuestos siendo una de las más importantes y reciente la aprobada en el primer trimestre de 2012 y relacionada con el Impuesto sobre la Renta (ISR).

El proyecto identifica además el comportamiento de la carga tributaria, y el análisis que se realizó permitió visualizar el mismo con posterioridad evidenciándose la urgente necesidad de su incremento. El cumplimiento de los AP y de los ODM requiere de recursos y estos a la vez, requieren de un destino específico en el gasto público. En ese sentido también es importante hacer énfasis en un elemento que el proyecto aporta relacionado con la coordinación interinstitucional, la cual es necesaria para optimizar los recursos y la gestión pública.

Además se identifica la distribución del gasto público entre corriente o de funcionamiento y el que corresponde a la inversión; esta identificación es importante en el análisis de las políticas públicas y debe considerarse además que el gasto de inversión en el presente representa en el futuro un gasto de funcionamiento. Asimismo a raíz de la evaluación fue posible identificar que el gasto público no es ejecutado atendiendo por ejemplo a criterios de pobreza y su clasificación geográfica no permite visualizar con exactitud si los recursos públicos se invierten en mayor medida en determinadas áreas, esto entre otros factores porque la clasificación geográfica del gasto incluye el apartado de “multiregional” que absorbe significativos recursos e involucra a varias regiones.

Se determinó luego de la evaluación realizada, que una de las principales contribuciones del proyecto para el análisis y orientación de las políticas públicas, es la identificación de las áreas del gasto público social que deben ser fortalecidas además de que constituyen sus hallazgos una importante guía de orientación de las políticas públicas. Se recomienda al organismo financiero que permitió la realización del proyecto, una nueva revisión del gasto social a fin de actualizar los hallazgos y formular propuestas concretas para que el gasto

social tenga un impacto mayor y pueda incidir en mayor medida en la reducción de la pobreza en el país.

II. Marco teórico y referencial del proyecto

El marco teórico y referencial del estudio que se realiza está relacionado con temas como el de la evaluación de proyectos, la pobreza, compromisos del Estado relacionados con el desarrollo social y la Cooperación Internacional. Considerar el tema de la pobreza es fundamental ya que el proyecto cuya contribución se evalúa está directamente relacionado con esa temática y el gasto social.

1. Importancia de la evaluación de proyectos

Considerando que el estudio tiene como propósito evaluar un proyecto social, conviene recordar la definición de un proyecto, de acuerdo con Baca (2001) “un proyecto es la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema tendente a resolver, entre muchas una necesidad humana”. A través de un proyecto se busca resolver una problemática, esa solución requerirá de una serie de actividades que tomarán tiempo y recursos.

En materia social los proyectos que se llevan a cabo son significativamente importantes ya que persiguen en la mayoría de casos incidir en mejorar el nivel de vida de la población; estos pueden darse como proyectos que inciden directamente en la población o bien, como el caso del proyecto cuya contribución se evalúa, resultan en orientaciones en materia de políticas públicas.

Con relación al tema de la evaluación es importante señalar que la misma es un proceso que debiera darse antes, durante y después de un proyecto. Según Valdés (1999) “la evaluación consiste en juzgar y asignar un valor a algo”. Asimismo el autor señala que “la evaluación es concebida y practicada, por un lado como medición y, por otro, como determinación de logros o resultados en comparación con objetivos propuestos en un programa y proyecto”.

En este estudio se realiza una Evaluación ex post, es decir aquella que se lleva a cabo después de finalizado un proyecto. Relativo a las funciones de una evaluación Cruz⁴ cita a los autores Stufflebeam y Shinkfield quienes mencionan tres funciones básicas del proceso de evaluación “la corrección de programas, la rendición de cuentas y el aprendizaje. La evaluación de consistencia y resultados tiene como prioridad mejorar el diseño de los programas sociales. La evaluación supone

⁴ Margarita Cruz Cruz. Análisis del Marco Lógico en la Evaluación de Programas Sociales. Caso: Programa 3x1 para migrantes. 2008.

que el aprendizaje producto del análisis del diseño posibilita mejorar o garantizar la calidad del mismo.

De acuerdo con Zea, Argueta y Amézquita⁵:

“La evaluación no tendrá mucho impacto en el desempeño de las intervenciones, a menos que se integre en todas las etapas de su ciclo de vida. Según los autores, en la etapa de planificación de un proyecto se lleva a cabo la evaluación ex ante, la cual está orientada a emitir juicio sobre la bondad y jerarquía de los proyectos, programas o planes, así como formular los indicadores de desempeño, esenciales para el posterior seguimiento y evaluación de estas intervenciones. Durante la etapa de ejecución se lleva a cabo una evaluación ex post denominada también evaluación de procesos o seguimiento, la cual permite establecer, con base en los indicadores de desempeño previamente formulados, el grado en que los proyectos, programas o planes son ejecutados de conformidad con el diseño inicial y según las pautas establecidas, así como si se están alcanzando los resultados esperados con la calidad deseada. Posterior a la etapa de ejecución también se lleva a cabo una evaluación ex post, esta vez denominada de impacto, mediante la cual se busca determinar la medida en que las intervenciones alcanzaron sus objetivos y cuáles fueron sus efectos secundarios”.

Un aspecto relevante de un proceso de evaluación es que permite reorientar las políticas públicas a partir de los resultados de un proyecto. Este elemento permite mejorar la gestión pública, esto implica una mejor asignación de recursos para lograr los objetivos que en las mismas se han planteado. La evaluación permite determinar avances o retrocesos en la implementación de un proceso.

Es necesaria la evaluación ya que permite determinar impactos cuya medición entre otros elementos dependerá de la disponibilidad de la información, por ejemplo registros que se hayan llevado a cabo de manera correcta y en su debido momento. La evaluación también requiere de recursos financieros los cuales desde el accionar del Gobierno son escasos. La asignación de recursos ya sea de origen público o de los organismos que apoyan los proyectos sociales debe considerarse.

El análisis de tendencias de determinados indicadores constituye un elemento importante en una evaluación ya que pueden identificarse comportamientos posteriores a un proyecto. También es importante el análisis de la coyuntura que obedece a la interacción de diversos elementos internos y externos; generalmente los proyectos se ven afectados por factores no previstos que deben

⁵ En Metodología de Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos Financiados con Recursos de la Cooperación Internacional y el Impacto de la Cooperación Internacional sobre el Desarrollo del País. 2007.

considerarse en un proceso de evaluación ya que los mismos pueden incidir en tiempo y/o recursos. La evaluación en los proyectos es una fase esencial y necesaria.

2. La Pobreza, algunos enfoques

Existen diversos enfoques en cuanto a medición de pobreza; a continuación se muestra el usado en las encuestas de condiciones de vida, las cuales son indispensables para monitorear la evolución de este indicador en el tiempo.

La pobreza es una condición socioeconómica en la cual las personas no pueden desarrollarse plenamente por la falta de satisfactores materiales. De acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2011, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), se estableció como línea de pobreza extrema⁶ un gasto en alimentos del orden de Q 4,380.0 per cápita por año para el nivel nacional. Con respecto a la pobreza total la línea de gasto se estableció en Q 9,030.93 per cápita por año para el nivel nacional. Según esta medición, que es la más reciente, el 53.7% de la población se encuentra en situación de pobreza y el 13.3% en pobreza extrema.

La pobreza representa un escenario poco alentador en términos de crecimiento económico y bienestar social; al respecto cabe recordar lo que se señala en la Constitución Política de la República acerca del bienestar social. En su artículo 94 que se refiere a la Obligación del Estado sobre la salud y la asistencia social se indica lo siguiente:

“El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social”.⁷

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, tanto en sus causas como en sus efectos, y engloba aspectos tangibles e intangibles relacionados a la incapacidad de las personas de tener una vida tolerable. Por lo general, se ha relacionado la pobreza con los conceptos de “necesidad”, “estándar de vida” o “insuficiencia de recursos” (Feres y Mancero, 2001).

Dentro del enfoque de Desarrollo Humano de acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2012) se entiende por pobreza como la privación de capacidades humanas para alcanzar el bienestar o alcanzar vidas valiosas, es decir, limitaciones en la capacidad para

⁶ Metodología utilizada por el INE para medir la pobreza.

⁷ Constitución Política de la República. Sección Séptima. Salud, seguridad y asistencia social.

funcionar. Según el Informe de Desarrollo Humano del año 2012⁸ el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha mejorado un 34% entre 1980 y 2011 (de 0.43 a 0.57), un resultado que el informe califica como significativo pero insuficiente para sacar al país del más bajo peldaño en la escala de países hispanoamericanos, en la cual ocupa el último lugar cercano a Nicaragua, según se indica.

Los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país obligan a enfocar las políticas públicas hacia su solución, especialmente porque un poco más de la mitad de la población es pobre; esta situación urge de medidas concretas en las políticas públicas que estén debidamente coordinadas para motivar el desarrollo económico y social y que se refleje en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La pobreza afecta especialmente a la población de la zona rural del país, Linares⁹ apunta: “Los trabajadores rurales ocupados en la agricultura tienen una mayor incidencia de pobreza que los de otros sectores, donde la situación más favorable corresponde a los ocupados en los servicios. Respecto a la incidencia de pobreza según sexo, aunque con diferencias poco significativas, las mujeres enfrentan una situación de pobreza mayor que los hombres en todos los sectores, exceptuando el sector primario, donde las categorías de mujeres asalariadas y de trabajadoras por cuenta propia-familiares no remuneradas, tienen una situación de menor pobreza respecto a los hombres”.

Es evidente que la mayor atención de la población debería dirigirse a la población femenina del área rural. Y esa importancia debería reflejarse en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, a través de este es posible materializar los objetivos de las políticas públicas; es preciso recordar que las asignaciones del gasto son una muestra de las prioridades del Estado cuyos compromisos en materia de bienestar social se encuentran contenidos en los AP y en los ODM, ambos consideran elementos relacionados con el desarrollo social. Los AP revisten singular importancia porque con su firma en 1996 se puso fin al conflicto armado interno que por más de 3 décadas afectó al país.

A continuación se hace referencia a estos acuerdos y también a los ODM para subrayar la importancia de su cumplimiento, el cual está directamente relacionado con la solución de la problemática que representa la pobreza que entre otros elementos esenciales debe considerar las políticas públicas con la correspondiente gestión en la ejecución del gasto público.

⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? 2012.

⁹ En Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. FAO. 2012.

3. Compromisos importantes del Estado relacionados con el desarrollo social

a) Acuerdos de Paz

Los compromisos más importantes del Estado están contenidos en los AP, dentro de estos el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria contiene metas específicas de carácter económico (relacionadas con el gasto público) las cuales significan recursos para el cumplimiento de dichos acuerdos. Las metas que se consideraron están relacionadas con el gasto público en diferentes ámbitos como la educación, la salud, vivienda entre otros aspectos. Asimismo se plantea el compromiso de elevar la carga tributaria¹⁰ así como la actividad económica.

Con relación al crecimiento económico el referido acuerdo apunta: “el Gobierno se compromete a adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) a una tasa no menor del 6% anual, que permita una política social avanzada. Se compromete, al mismo tiempo, a una política social cuyo objetivo sea el bienestar de todos los guatemaltecos, con prioridad en la salud, nutrición, educación y capacitación, vivienda, saneamiento ambiental y acceso al empleo productivo e ingresos dignos”.

Al respecto de los compromisos específicos del gasto público en algunas áreas, este acuerdo planteaba para el caso de la educación, aumentar el gasto público ejecutado en relación al PIB 50% mayor con respecto al gasto ejecutado en 1995. Ese mismo compromiso se hizo para el gasto destinado al sector de la salud.

El compromiso financiero relativo al tema de la vivienda apuntaba a que el Gobierno se comprometía a dedicar a la política de fomento de la vivienda el equivalente de no menos del 1.5% de los ingresos tributarios, a partir de 1997 con prioridad al subsidio de soluciones habitacionales de tipo popular según indica el acuerdo.

Es importante mencionar que después de la firma de los AP existe una clasificación específica del gasto público que corresponde a cada sector contemplado, esta no debe confundirse con la clasificación institucional del gasto, ya que al analizar el gasto por sectores, estos consideran a varias instituciones del Estado.

En este acuerdo también se había considerado la meta de recaudación tributaria, se establecía elevar la carga tributaria en el año 2000 en un 50% con respecto a la que se registró en 1995¹¹.

¹⁰ Indicador macroeconómico que refleja la relación entre los ingresos tributarios y el PIB.

¹¹ En 1995 la carga tributaria, de acuerdo con cifras del Ministerio de Finanzas Públicas se ubicó en 8%.

Dado su incumplimiento la meta se reprogramó en el marco del PF¹² en donde se fijó el año de cumplimiento en 2002 pero tampoco fue posible alcanzarla.

Por su parte en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se estableció que el Gobierno aumentaría para el año 2000 el gasto público efectivo destinado al Organismo Judicial (OJ) y al Ministerio Público (MP) en relación al PIB en 50% respecto al gasto destinado en 1995.

Fueron diversos los compromisos financieros contenidos en los AP y estos son de especial interés en cuanto determinan la posibilidad de materializar los compromisos ahí establecidos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

b) Objetivos de Desarrollo del Milenio

Otros compromisos que el Estado asumió y que están relacionados con los AP son los contenidos en los ODM. Estos fueron acordados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2000; los ODM son ocho¹³:

1. “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”;
 - a. Metas:
 - i. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.
 - ii. Alcanzar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.
 - iii. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.
2. Lograr la primaria universal”
 - a. Meta:
 - i. Asegurar que para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

¹² El Pacto Fiscal constituye un acuerdo nacional sobre el monto, origen, y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz. USAC (2000).

¹³ <http://undp.org.gt/frmAcercaODM.aspx?CODN=4&Item=Acerca%20de%20los%20ODM> visitado el 8/10/2012.

3. “Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”;
 - a. Meta:
 - i. Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.
4. “Reducir la mortalidad infantil”;
 - a. Meta:
 - i. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.
5. “Mejorar la salud materna”;
 - a. Metas:
 - i. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
 - ii. Lograr para el año 2015, el acceso universal a la atención de la salud reproductiva.
6. “Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades”;
 - a. Metas:
 - i. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.
 - ii. Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.
 - iii. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

7. “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”;

a. Metas:

- i. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- ii. Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida.
- iii. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios de saneamiento básicos.
- iv. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

8. “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”

a. Metas:

- i. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- ii. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
- iii. Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en vías de desarrollo.
- iv. En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Es difícil que Guatemala cumpla con esos compromisos en su totalidad en el año 2015, año que se fijó para su cumplimiento. Uno de los objetivos más importantes como el referido a erradicar la pobreza y el hambre requiere de acciones concretas y especialmente de recursos, lo cual debe ser un motivo para focalizar la gestión pública, podría decirse que de este ODM depende en significativa parte el cumplimiento de otros compromisos establecidos.

4. La Cooperación Internacional

Siendo este estudio una evaluación de la contribución de un proyecto financiado por la Cooperación Internacional (CI), en este caso de un organismo financiero internacional, es importante conocer el contexto de la misma.

Según la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la CI es la encargada de realizar acciones de gestión y negociación de la cooperación técnica financiera no reembolsable ante las fuentes cooperantes internacionales, para obtener los recursos externos necesarios como complemento a las disponibilidades nacionales, en las mejores condiciones y enmarcados en las prioridades nacionales, para la ejecución de programas y proyectos que contribuyan al desarrollo económico y social del país y al fortalecimiento de las capacidades nacionales.¹⁴

Dentro de la clasificación que hace la SEGEPLAN de la CI atendiendo a la naturaleza económica, se encuentran entre otras, la no reembolsable y la reembolsable. Según el Glosario de CI de la SEGEPLAN¹⁵ la cooperación no reembolsable se hace en forma de donación. Es una asignación de recursos financieros que no se reintegran, con el objeto de apoyar y acompañar proyectos de desarrollo. Puede manifestarse a través de la transferencia de recursos monetarios, asistencia técnica, equipamiento en especie y mixta. En tanto que la cooperación reembolsable se materializa en forma de dinero o especie; si es con recursos monetarios, a través de crédito, debe ser devuelto bajo condiciones financieras o términos contractuales previamente establecidos, tales como: tasa de interés, plazo, periodo de gracia, amortizaciones, comisiones de compromiso y otros.

Otra clasificación que hace la SEGEPLAN es atendiendo a la Fuente Cooperante. En esta clasificación se consideran a los Organismos Internacionales que financian proyectos de Cooperación Técnica y/o financiera (el proyecto cuya contribución se está evaluando corresponde a la categoría de Cooperación Técnica No Reembolsable). Las fuentes pueden ser bilaterales (país a país), Multilaterales y Organizaciones Privadas. Se considera oficial cuando se establece un convenio, contrato, programa o instrumento que formalice la relación, además que su cooperación sea constante en el tiempo.

¹⁴ http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=11&Itemid=52 Sitio visitado el 13/10/2012.

¹⁵ Glosario de la Cooperación Internacional. SEGEPLAN. 2011.

Cuando la CI se refiere a financiamiento reembolsable es decir relacionada con préstamos, según el Decreto 114 - 97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponderá al Ministerio de Finanzas Públicas su atención.

Es importante señalar que los AP marcan un punto esencial en el tiempo con respecto a la relación con la CI, en ese sentido Santa María (S/D) apunta: “Antes de 1995, Guatemala, a diferencia del resto de Centroamérica, no había sido un beneficiario importante de la Cooperación Internacional. Así, entre 1990 y 1995, el Gobierno recibió un promedio de US\$ 140 millones anuales, proveniente de préstamos de Organismos Bilaterales y Multilaterales. El resto de recursos no reembolsables, con un valor aproximado de US\$ 60 millones se canalizaban por medio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)”.

Además Santa María (S/D) indica: “el acompañamiento de la Comunidad Internacional en el Proceso de Construcción de la Paz en Guatemala, es muy importante, debido a que el financiamiento de los proyectos contenidos en el Inventario Revisado de Proyectos de Paz se orienta, principalmente al cumplimiento de los compromisos prioritarios derivados de los acuerdos”. Un elemento esencial que el autor apunta se refiere a que percibe una falta de coordinación administrativa entre las instituciones de Gobierno responsables de la Gestión de la CI.

Según la SEGEPLAN¹⁶ luego de la firma de los AP la cooperación no reembolsable tiene un promedio anual de US\$ 180.15 millones y la reembolsable es de US\$ 398.54 millones. En el año 2010 la ayuda oficial al desarrollo con relación al PIB representó el 0.85% y con relación al Presupuesto Nacional 5.18%. Esta secretaría señala entre las debilidades y amenazas en las gestiones de la CI: a) agenda institucional dispersa y poco efectiva; b) falta de coordinación entre instituciones del Estado vinculadas a su planificación, negociación, gestión e implementación y c) debilidad institucional en la negociación de los acuerdos marcos. Asimismo identifica limitaciones por parte del Estado como también por parte de la CI. Con respecto al Estado, señala carencia de una visión estratégica de la CI como un complemento al desarrollo, así también dispersión y falta de eficacia e impacto en el logro de resultados, perspectiva de programas de gobierno y no sobre planes estratégicos de alto impacto y de largo plazo. También identifica inexistencia de un mecanismo interinstitucional operativo así como atrasos en desembolsos de los fondos de contrapartidas nacionales.

En relación a la CI, las limitaciones mencionadas por la SEGEPLAN en el referido informe indica que esta no entra al presupuesto y presenta una baja utilización de mecanismos nacionales, se proyecta más de lo que se desembolsa, existe un registro parcial de la información de los

¹⁶ En Presentación de primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala. 2008 – 2020.

proyectos y fondos suscritos y desembolsados. Así también señala escasa comunicación entre cooperantes y que los convenios pueden firmarse de acuerdo a las leyes de su país y no de Guatemala.

Es decir que según lo expuesto, se necesitan cambios importantes tanto del lado del Estado como de la CI para que la cooperación para el desarrollo sea más efectiva. Esto implica como se identificó, acciones en materia de coordinación las cuales deben orientar la ayuda internacional hacia los objetivos de las políticas públicas y que en sintonía con los recursos planificados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado se contribuya significativamente al crecimiento y desarrollo económico del país.

5. El proyecto cuya contribución se evalúa

El proyecto cuya contribución se evalúa corresponde al identificado como TC0305016: Revisión del Gasto Social como instrumento de reducción de pobreza y fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este consistió en la elaboración de dos documentos:

- Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente: retos y recomendaciones (referido al periodo 1998 – 2002).
- Guatemala: Hacia una sociedad más incluyente y más próspera. Documento de Diálogo de Políticas.

Esta evaluación se basa especialmente en el análisis de la contribución del primer documento que perseguía analizar el gasto social en Guatemala y plantear alternativas para mejorar su eficacia, transparencia y eficiencia, analizándolo como instrumento de reducción de la pobreza. El trabajo realizado sería la base para el documento Diálogo de Políticas que el BID mantendría con las autoridades gubernamentales de ese entonces y con posterioridad servirían de insumo que contribuirían a la Estrategia de País que el Banco adoptaría en su estrategia con Guatemala.

Una de las evidencias citadas por el primer documento es que Guatemala es uno de los países más inequitativos de América Latina; también señala que de acuerdo a la ENCOVI del año 2000, únicamente el 53% del gasto en salud beneficiaba al 56% de la población más pobre pero aquellos en situación de extrema pobreza recibían menos que proporcionalmente ese gasto.

El documento confirma lo que históricamente se conoce desde la época Colonial, al afirmar que las familias pobres en Guatemala son predominantemente indígenas y han sufrido siglos de exclusión, con poca influencia sobre las tomas de decisiones tanto a nivel local como nacional. Esto se relaciona con los indicadores que se presentan en la sección del contexto social.

También se muestra que no se priorizó el gasto en salud en el periodo de análisis, en ese entonces cada ciudadano de acuerdo al documento recibía US\$ 20.0 menos que en el año de 1998; además se manifiesta la preocupación con respecto al indicador de desnutrición crónica, que será referido en el apartado de los indicadores sociales. Un aspecto importante que se menciona se refiere a los indicadores sociales y que se cita así: *no olvidemos que los indicadores sociales son promedios nacionales, y tras estos promedios se esconden grandes inequidades, especialmente en las zonas rurales y en las zonas con mayor población indígena, tanto en el acceso a los servicios de educación y salud como en la calidad de los mismos.*

Se sugería que para Guatemala es imprescindible el diseño y la aplicación inmediata de políticas públicas integradas, creativas renovadas y audaces que alteren y modifiquen simultáneamente tres aspectos considerados como centrales:

- Una agenda social encaminada a crear, ampliar y proteger el capital humano (eje central);
- Una agenda económica orientada a guardar los principales equilibrios y permitir el funcionamiento eficiente de los mercados (eje estabilidad macroeconómica).
- Una agenda productiva orientada a elevar la productividad, generar mecanismos de competitividad dinámica y sustentable y promover el fomento productivo (eje productividad - competitividad)

En cuanto al tema de toma de decisiones se indica que también es claro que los grupos indígenas que han sido marginados a lo largo de la historia no tienen hoy día espacios de participación política lo que tiene como consecuencia que su representación en los tres poderes del Estado (Organismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial) sea escasa o casi nula.

En materia del origen de los recursos, el documento confirma la significativa participación dentro de los ingresos totales tributarios de aquellos que provienen de los impuestos indirectos en relación a los que provienen de los impuestos directos; en este sentido cabe señalar que la estructura tributaria guatemalteca es regresiva, lo cual significa que los grupos de la sociedad de rentas medias y bajas, tributan más al fisco –a través de los impuestos indirectos- que los grupos de rentas altas, quienes representan en su mayoría la tributación directa.

Dentro de la tributación indirecta es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) el que representa el mayor porcentaje de recursos para el fisco, el funcionamiento del Estado depende en un porcentaje alto de ese impuesto que por su característica de indirecto lo paga toda la población. Otro señalamiento importante en el documento que se analiza es que durante el periodo 1999-2003, se encuentra que el criterio para asignar el gasto no está relacionado con los índices de extrema pobreza. Esto constituye una conclusión importante porque demuestra que el Estado no

ha cumplido su función de redistribuidor de la riqueza; atendiendo a que los recursos con los que funciona provienen como se indicó, de la colaboración de los ciudadanos más pobres, es lógico pensar que el gasto público en esa misma medida debería beneficiar a esa población.

Otra anotación importante y que puede ser analizada desde diversos puntos de vista, es en relación a que el 80% de los ingresos totales tienen un destino específico, esto referido al Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Y se concluye que existe poca flexibilidad en el gasto público atendiendo a esta “restricción presupuestaria”; en ese sentido, cabe señalar que si bien es importante el porcentaje de asignación que está previamente establecido también habría que plantearse como mejorar la calidad de ese porcentaje del gasto.

Si se compara el gasto social de Guatemala con otros países de América Latina se observa que es uno de los más bajos, situación que sugiere incrementarlo tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

En Argentina por ejemplo –que es uno de los países latinoamericanos dentro de la clasificación de Índice de Desarrollo Humano Alto-¹⁷ el gasto en salud y educación para el año 2003 se registraron en 16.1 y 9.8% respectivamente, superiores a los indicadores registrados para el caso de Guatemala como pudo determinarse cuando se analizó el gasto público y los Acuerdos de Paz.

De acuerdo con el estudio: *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*¹⁸, las cuentas públicas han mejorado significativamente en Argentina pero explican esto por una subida de la presión tributaria (carga tributaria) sustentada en tributos inadecuados (derechos de exportación, como el principal) así como de las transferencias de los ahorros privados en las cuentas de capitalización previsional al sector público. Cabe recordar que Guatemala registra una de las cargas tributarias más bajas de América Latina y su base fundamental de recaudación lo constituye el IVA.

Otro país de América del Sur cuyos porcentajes de gasto social con relación al PIB superan a Guatemala es Chile. El gasto público como porcentaje del PIB en los sectores de salud y educación para este país en el año 2003 fue de 3.0 y 3.8% respectivamente, cifras que también son superiores a las que para ese mismo año se observaron en el caso de Guatemala.

Indudablemente las realidades de esos países de Suramérica son muy diferentes al caso de Guatemala.

¹⁷ De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2007 – 2008, Argentina se encuentra dentro de los países catalogados como de Desarrollo Humano Alto. En 2005 este indicador se situó en 0.869, ocupando la posición 38 a nivel mundial, en tanto que Guatemala en el mismo año ocupó la posición 118, con un IDH de 0.689 registrándose dentro de los países del mundo considerados de Desarrollo Humano Medio.

¹⁸ Realizado por SOPLA y la Fundación Alemana Konrad Adenauer Stiftung.

III. Obstáculos para avanzar en el desarrollo económico y social

1. Aspectos económicos

La economía guatemalteca es pequeña y abierta, expuesta a factores exógenos que determinan su comportamiento. Si bien durante el periodo de estudio se registraron tasas positivas de crecimiento económico, ese factor no ha sido suficiente para superar obstáculos al desarrollo como lo constituye la pobreza.

La economía presentó un comportamiento acelerado a partir del año 2003, siendo la tasa de crecimiento del año 2005 (3.3%) la más alta durante el periodo en que se llevó a cabo el proyecto en análisis. Es preciso señalar que dos años después, en 2007, se observó el crecimiento más elevado de los últimos años (6.3%), único año en el que se cumplió lo establecido en los AP relacionado a este indicador en el periodo que se analiza. Sin embargo después, resultado de la crisis económica internacional, hubo una pérdida de dinamismo del crecimiento económico, registrándose en 2008 una tasa similar a la que se registró en 2005 (3.3%) y de sólo 0.5% en 2009, recuperándose de nuevo en 2010.

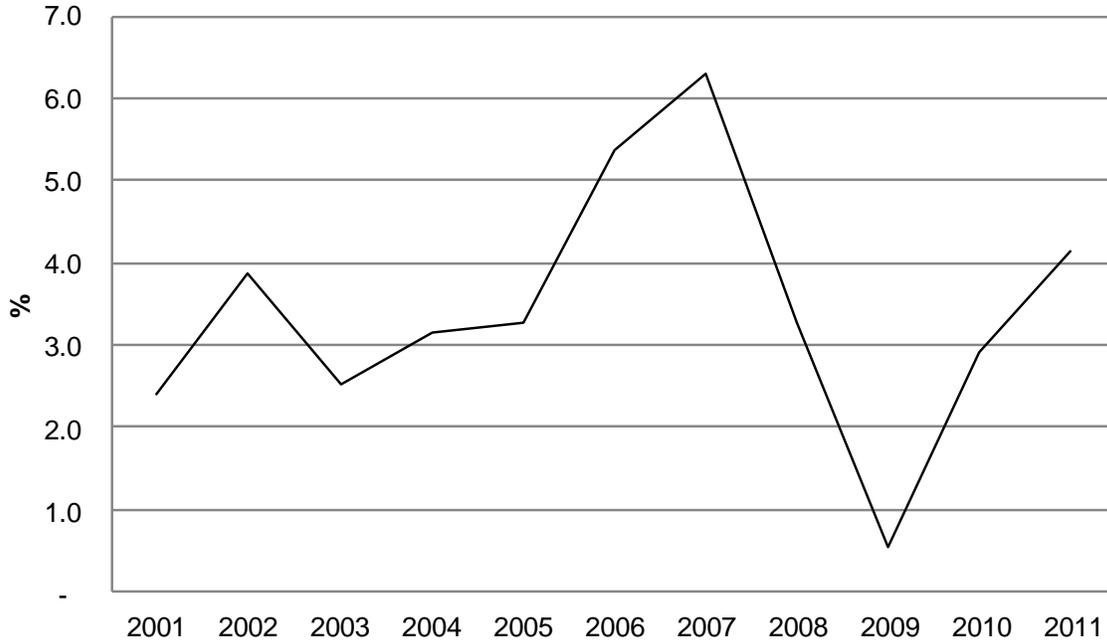
Es importante recordar que la crisis económica internacional del año 2008 impactó negativamente al país especialmente a través de tres vías de transmisión: a) la recaudación tributaria; b) el ingreso de divisas por turismo y remesas familiares; y c) comercio internacional. La caída en esas variables puede observarse en el cuadro III.1 y el comportamiento económico en la gráfica III.1.

Cuadro III.1
Variables macroeconómicas que fueron afectadas por la crisis económica
Años 2008 - 2009

	2008	2009	Variación
	En millones de Q		En %
Recaudación tributaria	33,824.30	32,931.51	(2.64)
	En millones de US\$		
Ingreso de divisas			
Turismo	1,275.70	1,152.90	(9.63)
Remesas	4,314.73	3,912.29	(9.33)
Comercio exterior			
Exportaciones	5,034.60	4,795.30	(4.75)
Importaciones	11,695.30	9,362.20	(19.95)

Fuente: elaboración propia con información de la SAT y el BANGUAT en:
<http://portal.sat.gob.gt/sitio/estadisticas/Prueba/Historico%20de%20recaudacion%201995-2008.htm> visitado el 20/10/12.
<http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=estaeco/remesas/remfam2012.htm&e=98870> visitado el 20/10/12.
<http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=estaeco/bc/hist/bc11.htm&e=98492> visitado el 20/10/12.
<http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=imm/imm25&e=615> visitado el 20/10/12.
<http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=imm/imm24&e=614> visitado el 20/10/12.

Gráfica III.1
Tasas de crecimiento del PIB a precios de 2001
Periodo 2001 - 2011



Fuente: elaboración propia con información del BANGUAT en <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=51803&aud=1&lang=1> visitado el 20/10/12.

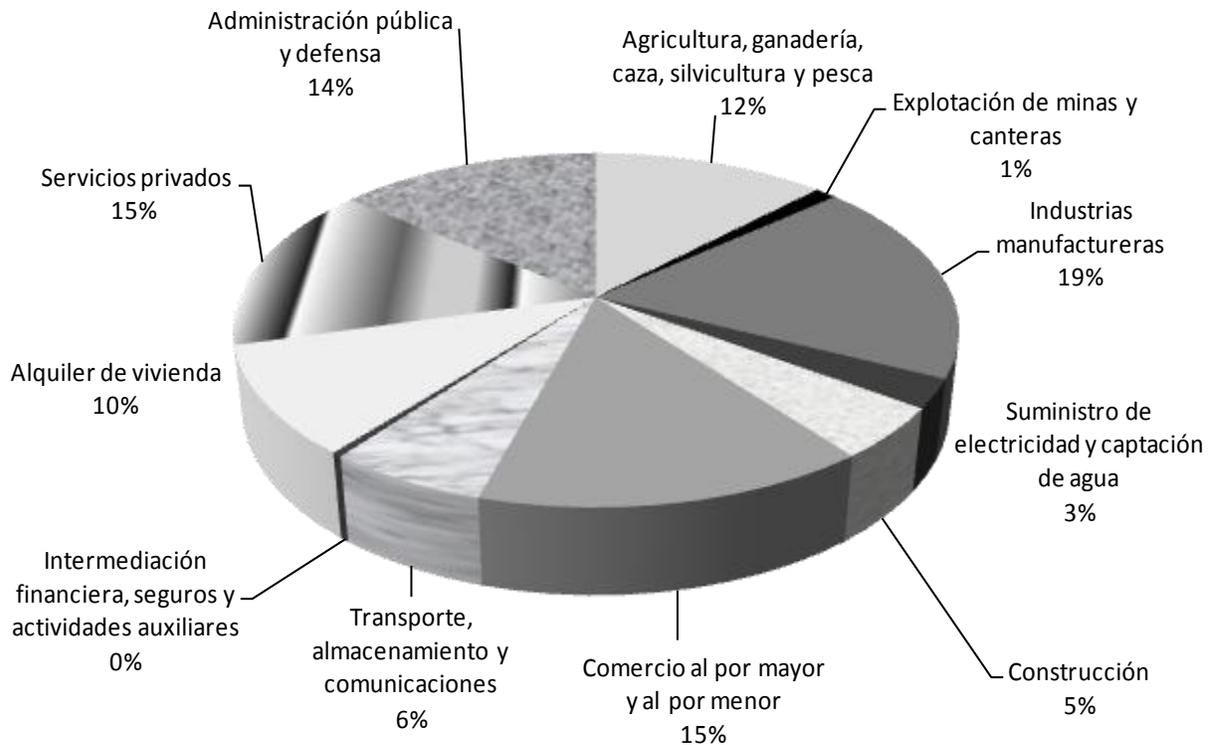
Al analizar la estructura en la formación del Producto Interno Bruto (PIB)¹⁹ para el año 2005, año en el cual concluyó el proyecto que se evalúa, se determinó según información del Banco de Guatemala (BANGUAT) que el sector de las industrias manufactureras fue el que tuvo mayor aporte, seguido del comercio al por mayor y menor y de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

De acuerdo con el BANGUAT²⁰, el valor agregado del sector industria manufacturera presentó un porcentaje de variación de 2.7% respecto del año previo cuando se observó en 2.3%; además se identificó que en 2005 este sector económico representó la variación relativa más alta durante los últimos siete años. Se identificó que este comportamiento estuvo influenciado por el crecimiento de la demanda de los productos industriales guatemaltecos en los mercados de Estados Unidos y de Centroamérica. La participación de cada sector económico en la formación del PIB en el año 2005 puede apreciarse en la gráfica III.2.

¹⁹ De acuerdo con Sachs y Larrain, el PIB es una medida estadística que cuantifica el valor total de los bienes y servicios producidos dentro de los límites geográficos de una economía en un período específico de tiempo.

²⁰ BANGUAT. Estudio de la Economía Nacional 2005. 2006.

Gráfica III.2
Estructura porcentual del PIB por origen de la Producción
Año 2005



Fuente: elaboración propia con información del BANGUAT en <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=51809&aud=1&lang=1> visitado 21/10/12.

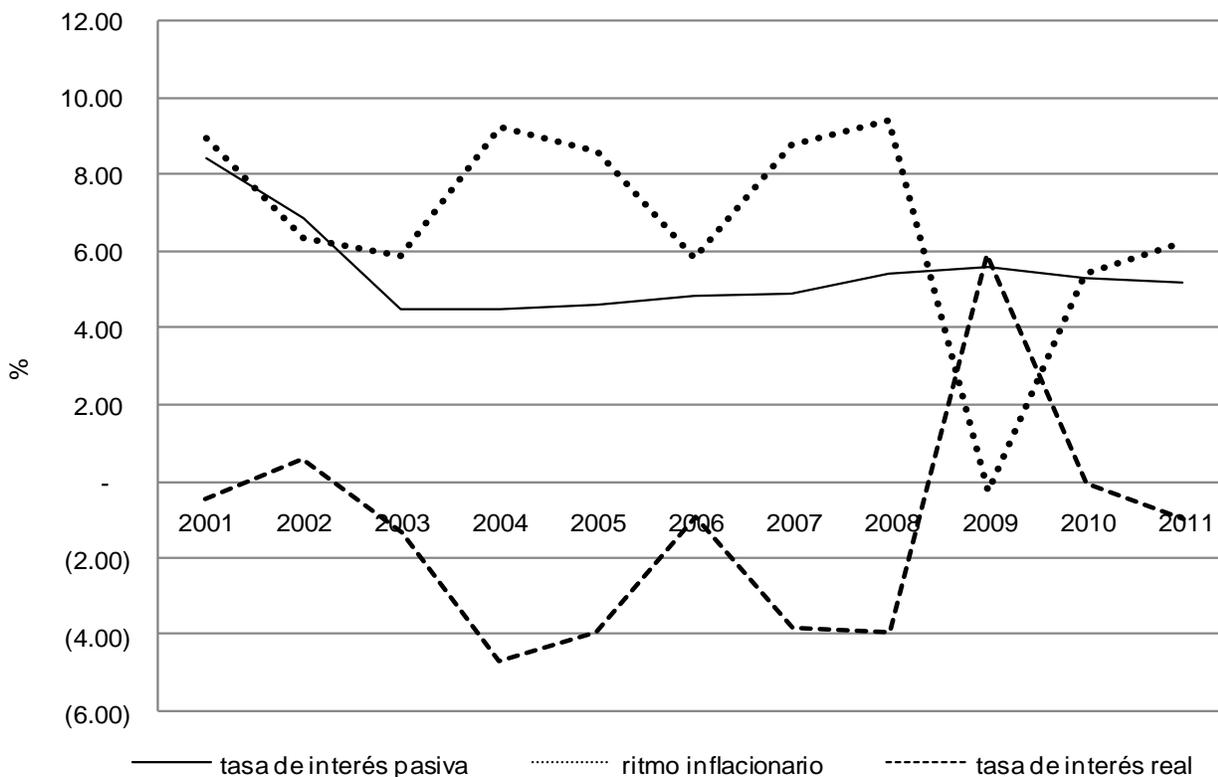
Otro indicador económico cuyo análisis debe ser considerado es la inflación²¹, que refleja el aumento en el nivel general de precios y que al relacionarla con la tasa de interés pasiva que pagan los bancos del sistema por los depósitos de los ahorrantes, es posible determinar la tasa de interés real.

Este último indicador orienta en cuánto a saber si el interés por el ahorro compensa la subida o no en el nivel general de precios, es decir que permite visualizar si es mejor ahorrar un monto de dinero en una cuenta bancaria o bien invertir en un proyecto más rentable; como puede observarse en la gráfica III.3, durante el periodo 2001 - 2011, la tasa de interés real se presentó en la mayoría

²¹ La inflación representa una pérdida en el poder adquisitivo del ingreso de las familias, lo cual tiene un impacto negativo, especialmente en la población de escasos recursos. De acuerdo a Sachs y Larrain la inflación se define como el cambio porcentual del nivel de precios.

de años, con valores negativos, incluyendo los años en los cuales se llevó a cabo el proyecto, lo cual significa que los ahorrantes perdieron en términos reales el valor de su dinero.

Gráfica III.3
Comportamiento del ritmo inflacionario, la tasa de interés pasiva y la tasa de interés real
Periodo: 2001 - 2011



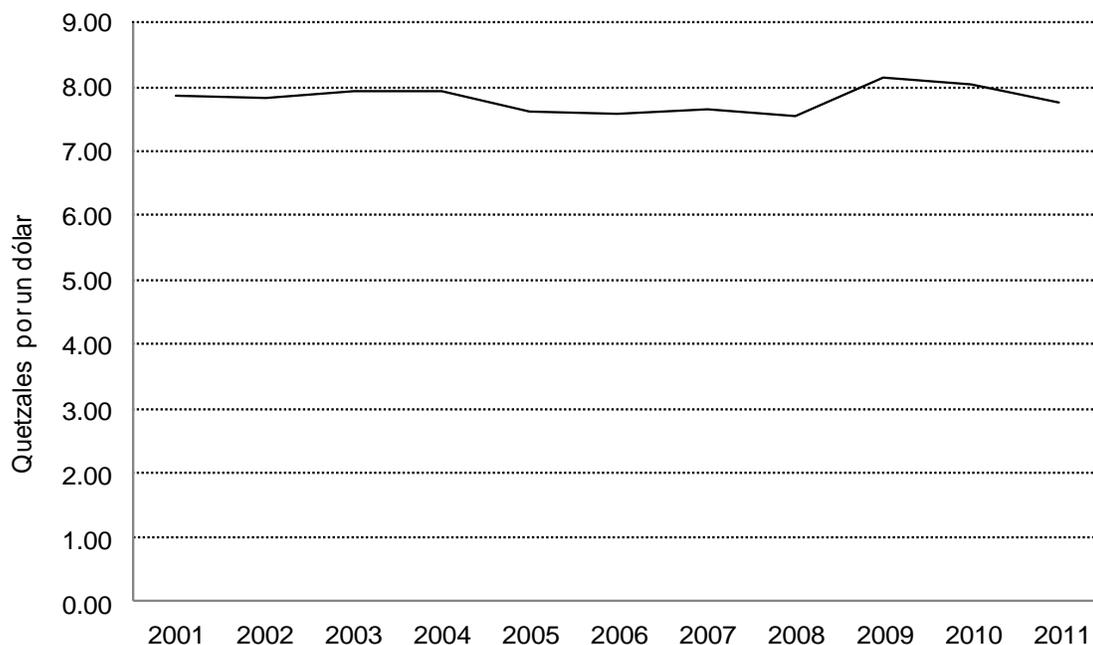
Fuente: elaboración propia basada en información del BANGUAT en <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=646&aud=1&lang=1>. Visitado 21/10/12.

Por su parte, el tipo de cambio del quetzal con respecto al dólar de los Estados Unidos, registró estabilidad durante el periodo que se llevó a cabo el proyecto, y posterior al mismo, en promedio este fue de Q 7.82; la estabilidad en el tipo de cambio constituyó un factor positivo en tanto los salarios en términos reales de los agentes económicos no fueron afectados significativamente.

Es importante recordar que esta estabilidad también tuvo resultados positivos, evidenciados en la equilibrio de las principales variables macroeconómicas del país, la cual a simple vista pareciera no incidir significativamente en el bienestar de la población, sin embargo es preciso reconocer que la misma ha evitado efectos nocivos para la economía como por ejemplo una depreciación del tipo

de cambio muy elevada o un incremento significativo de la inflación deteriorando los ingresos de las familias y afectando posteriormente la demanda agregada.

Gráfica III.4
Tipo de cambio de compra promedio ponderado del mercado institucional de divisas
Periodo: 2001 - 2011



Fuente: elaboración propia basada en información del BANGUAT en:
<http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=646&aud=1&lang=1>. Visitado 21/10/12.

En relación al manejo de las finanzas públicas, se determinó que durante el periodo 2001 – 2011 la mayor fuente de recursos del fisco lo constituyeron los impuestos. Estos de acuerdo a Sach y Larrain se clasifican en directos e indirectos, los directos se refieren a aquellos tributos que gravan a los individuos y a las empresas y los indirectos son los que gravan a los bienes y a los servicios.

En Guatemala los impuestos indirectos son los que representan la mayor fuente de recursos tributarios, específicamente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que es el más importante. En tanto que la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación se ha observado en menos proporción. Durante los últimos años ha sido característico que a pesar que no ha existido un incremento significativo en los ingresos tributarios que constituyen la fuente más sana de recursos que puede tener el Estado, el gasto público se ha comprometido cada vez más, ocasionando un desfinanciamiento en las Finanzas Públicas, reflejado en el déficit fiscal. Los cuadros III.2 y III.3 muestran la recaudación tributaria en el periodo señalado.

Cuadro III.2
Recaudación tributaria
(Millones de quetzales)
Periodo: 2001 - 2005

DESCRIPCION DE IMPUESTOS	2001	2002	2003	2004	2005
RECAUDACION TRIBUTARIA SAT	16,482.7	19,533.9	20,278.1	22,337.6	23,971.2
IMPUESTOS DIRECTOS	3,864.1	5,085.4	5,257.8	5,376.6	6,057.9
Impuesto Sobre la Renta	2,357.9	2,556.0	2,691.5	3,286.7	4,375.1
de Personas Jurídicas	1,775.1	1,805.0	2,094.9	2,734.9	3,495.1
de Personas Individuales	292.0	486.7	378.8	353.1	641.6
Impuesto Sobre Productos Financieros (Personas Jurídicas)	284.1	263.3	217.3	179.5	234.9
Impuesto Sobre Productos Financieros (Personas Individuales)	6.7	1.1	0.5	19.3	3.5
Impuesto a Empresas Mercantiles y Agropecuarias	1,497.4	2,520.5	2,557.6	854.8	26.3
Impuesto de Solidaridad Extraordinario Y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz	-	-	-	1,226.0	1,647.3
Impuesto de Solidaridad	-	-	-	-	-
Impuesto de Solidaridad, Extraordinario y Temporal	-	-	-	-	-
Impuestos Sobre el Patrimonio	8.9	8.9	8.6	9.1	9.1
Unico Sobre Inmuebles	1.3	0.8	0.8	0.9	1.0
Sobre Transferencias del Patrimonio	7.6	8.1	7.9	8.1	8.1
IMPUESTOS INDIRECTOS	12,618.7	14,448.5	15,020.3	16,961.0	17,913.4
Impuesto al Valor Agregado Doméstico	3,110.2	3,680.6	3,770.5	4,423.6	4,249.6
Impuesto al Valor Agregado sobre importaciones	4,873.3	5,714.7	6,184.5	7,107.1	7,952.7
Derechos Arancelarios	1,979.0	2,262.9	2,383.9	2,427.1	3,714.5
Impuesto Sobre Timbres Fiscales y Papel Sellado	158.4	184.7	176.8	288.4	313.3
Impuesto Sobre Tabaco y sus productos	233.5	262.6	278.3	264.2	312.0
Impuestos Sobre Distribución de Bebidas	253.7	304.5	285.9	229.5	372.1
Sobre Distribución de Cerveza	106.3	97.6	58.7	35.4	122.1
Sobre Distribución de Bebidas Alcohólicas y Alcoholes Ind.	107.4	79.3	50.2	22.3	68.7
Sobre Distribución de Bebidas Gaseosas, Isotónicas y Jugos	24.3	111.5	162.0	165.9	172.1
Sobre Distribución de Vinos y Sidras	4.4	5.4	5.2	2.5	7.0
Sobre Distribución de Bebidas (Otros)	11.4	10.6	9.9	3.3	2.2
Impuesto Sobre Distribución de Cemento	69.4	82.8	83.8	86.6	92.8
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos	221.2	250.6	257.0	268.3	319.1
Impuesto Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	1,620.7	1,600.0	1,496.9	1,768.7	485.3
Sobre Distribución de Gasolina Superior	656.5	622.0	706.4	857.6	208.1
Sobre Distribución de Gasolina Regular	364.6	333.2	348.6	452.8	100.3
Sobre Distribución de Diesel y Gas Oil	409.3	406.2	342.4	411.1	161.0
Sobre Distribución de Fuel Oil (Bunker)	96.9	144.0	64.8	0.0	-
Sobre Distribución de Gasolina de Aviación	2.0	3.0	3.5	3.7	0.6
Sobre Distribución de Kerosina	5.7	6.8	5.9	10.0	5.0
Sobre Distribución de Nafta	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sobre Distribución de Gas Licuado	6.8	7.0	12.7	17.5	10.1
Sobre Distribución de Asfalto	5.8	3.8	7.0	0.0	-
Sobre Distribución de Petróleo Crudo	67.5	69.2	4.3	1.1	0.1
Sobre Distribución de Otros Derivados del Petróleo	5.6	4.7	1.2	15.0	0.1
Otros	99.3	105.2	102.6	97.5	102.0
Sobre Transporte y Comunicaciones	96.4	101.5	99.8	95.4	100.5
Sobre Explotaciones Mineras	0.5	0.7	0.6	0.3	-
Otros Impuestos Indirectos	2.4	2.9	2.3	1.8	1.5
Regalías e Hidrocarburos Compartibles	284.2	376.6	505.6	494.0	591.3
Salida del País.	161.3	161.0	163.5	190.9	197.2
TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS	16,928.2	20,071.5	20,947.2	23,022.4	24,759.7
PROVISIÓN PARA DEVOLUCIÓN DE CRÉDITO FISCAL	1,000.5	776.9	666.4	1,048.5	1,449.6
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	15,927.8	19,294.6	20,280.7	21,974.0	23,310.0

Fuente: elaboración propia con información de SAT en:

<http://portal.sat.gov.gt/sitio/estadisticas/Prueba/Historico%20de%20recaudacion%201995-2008.htm>. Visitado el 22/10/12.

Cuadro III.3
Recaudación tributaria
(Millones de quetzales)
Periodo: 2006 - 2011

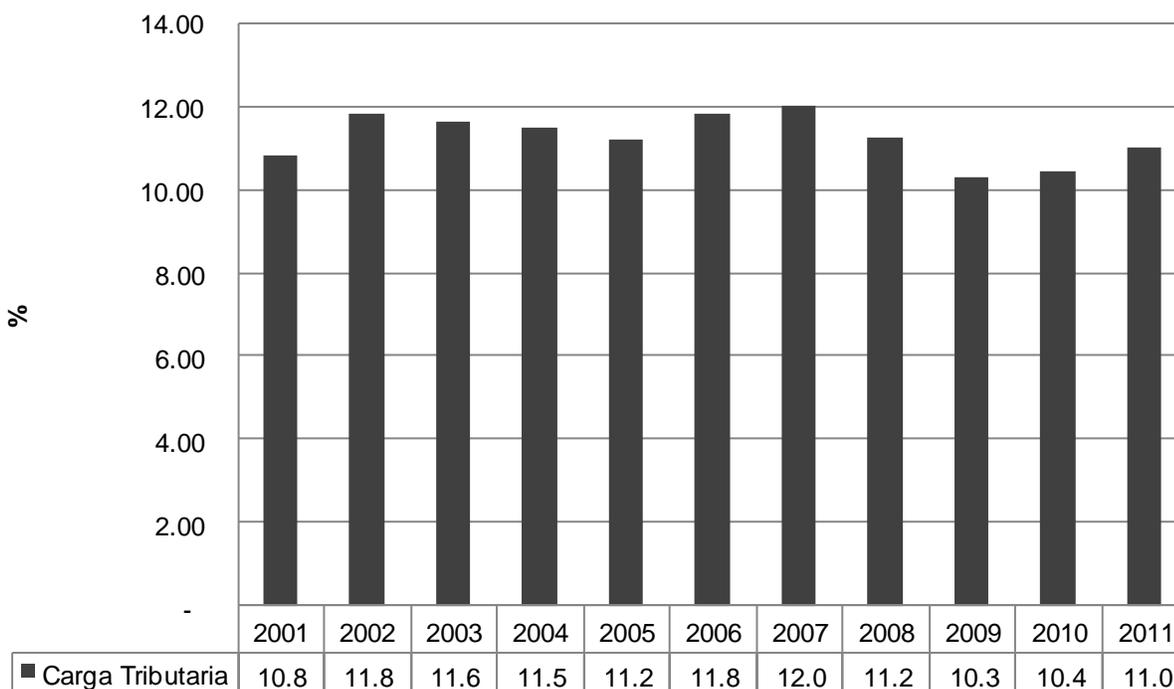
DESCRIPCION DE IMPUESTOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RECAUDACION TRIBUTARIA SAT	27,779.4	32,315.5	33,824.3	32,931.5	36,001.7	41,791.8
IMPUESTOS DIRECTOS	7,655.9	8,668.5	9,714.3	9,715.3	10,329.8	12,710.5
Impuesto Sobre la Renta	5,433.7	6,597.3	7,351.9	7,198.8	7,743.4	10,063.3
de Personas Jurídicas	4,376.7	5,408.1	6,084.7	5,768.0	6,132.0	8,198.0
de Personas Individuales	759.4	877.2	945.1	1,059.6	1,224.8	1,461.7
Impuesto Sobre Productos Financieros (Personas Jurídicas)	297.5	311.8	321.9	371.1	386.4	403.4
Impuesto Sobre Productos Financieros (Personas Individuales)	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Impuesto a Empresas Mercantiles y Agropecuarias	14.5	8.9	10.6	1.8	2.0	8.0
Impuesto de Solidaridad Extraordinario Y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz	2,198.6	2,046.9	2,335.8	676.5	43.8	53.6
Impuesto de Solidaridad	-	-	-	1,828.6	2,530.0	2,571.5
Impuesto de Solidaridad, Extraordinario y Temporal	-	0.8	0.1	0.0	0.1	0.0
Impuestos Sobre el Patrimonio	9.1	14.5	15.9	9.5	10.6	14.2
Unico Sobre Inmuebles	0.9	0.7	1.0	0.6	0.8	0.8
Sobre Transferencias del Patrimonio	8.2	13.8	14.8	8.8	9.8	13.4
IMPUESTOS INDIRECTOS	20,123.5	23,647.0	24,110.0	23,216.2	25,671.9	29,081.3
Impuesto al Valor Agregado Doméstico	4,988.3	6,647.0	6,950.4	7,245.1	7,995.1	9,427.0
Impuesto al Valor Agregado sobre importaciones	8,924.2	10,532.3	11,127.2	9,708.6	11,127.3	12,909.6
Derechos Arancelarios	2,603.5	2,653.9	2,427.2	2,138.8	2,367.7	2,532.6
Impuesto Sobre Timbres Fiscales y Papel Sellado	391.7	391.9	376.5	594.8	571.6	637.7
Impuesto Sobre Tabaco y sus productos	321.3	355.2	342.4	339.9	346.7	259.4
Impuestos Sobre Distribución de Bebidas	401.9	426.6	436.9	435.1	477.2	523.6
Sobre Distribución de Cerveza	130.5	143.5	147.5	143.5	158.6	176.1
Sobre Distribución de Bebidas Alcohólicas y Alcoholes Ind.	77.2	78.8	82.1	81.2	88.0	90.7
Sobre Distribución de Bebidas Gaseosas, Isotónicas y Jugos	184.5	195.2	196.5	200.2	219.5	244.6
Sobre Distribución de Vinos y Sidras	8.2	8.1	8.5	9.3	9.5	10.3
Sobre Distribución de Bebidas (Otros)	1.6	1.0	2.4	0.9	1.5	1.9
Impuesto Sobre Distribución de Cemento	109.6	116.6	104.8	98.7	98.7	104.1
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos	327.3	353.1	401.6	467.5	505.1	558.3
Impuesto Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	1,942.7	2,047.3	1,938.4	2,184.2	2,178.7	2,125.4
Sobre Distribución de Gasolina Superior	957.7	987.8	931.2	1,016.6	997.6	945.2
Sobre Distribución de Gasolina Regular	473.0	519.2	532.2	634.8	635.3	636.7
Sobre Distribución de Diesel y Gas Oil	479.4	505.5	441.0	502.8	515.2	504.9
Sobre Distribución de Fuel Oil (Bunker)	-	-	-	-	-	-
Sobre Distribución de Gasolina de Aviación	2.7	3.4	3.1	3.0	2.8	2.8
Sobre Distribución de Kerosina	8.8	10.6	9.8	8.3	8.3	6.9
Sobre Distribución de Nafta	0.0	0.0	-	0.3	0.1	0.1
Sobre Distribución de Gas Licuado	18.7	20.8	19.9	18.0	19.2	22.0
Sobre Distribución de Asfalto	-	-	-	-	-	-
Sobre Distribución de Petróleo Crudo	0.2	-	0.1	0.0	0.0	6.0
Sobre Distribución de Otros Derivados del Petróleo	2.2	0.0	0.9	0.3	0.2	0.8
Otros	112.9	123.0	4.7	3.6	3.6	3.6
Sobre Transporte y Comunicaciones	110.9	121.6	2.9	2.6	2.9	2.7
Sobre Explotaciones Mineras	-	-	-	-	-	-
Otros Impuestos Indirectos	2.0	1.3	1.8	0.9	0.7	0.9
Regalías e Hidrocarburos Compartibles	671.6	801.2	1,228.2	592.8	687.9	1,145.3
Salida del País.	202.2	229.0	227.9	225.6	224.4	219.5
TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS	28,653.2	33,345.7	35,280.5	33,749.9	36,914.0	43,156.6
PROVISIÓN PARA DEVOLUCIÓN DE CRÉDITO FISCAL	1,415.0	1,797.4	1,922.3	1,938.2	2,142.0	2,864.4
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	27,238.1	31,548.3	33,358.2	31,811.7	34,772.0	40,292.2

Fuente: elaboración propia con información de SAT en:

<http://portal.sat.gov.gt/sitio/estadisticas/Prueba/Historico%20de%20recaudacion%201995-2008.htm>. Visitado el 22/10/12.

Con respecto a la carga tributaria, conviene señalar que no se ha alcanzado la meta establecida en los AP, objetivo que no se cumplió y que fue necesario programarlo de nuevo en el marco del PF que tuvo lugar en mayo de 2000 y en donde se recalendarizó la meta para alcanzarla en el año 2002, pero tampoco fue posible su cumplimiento. La meta equivale actualmente²² a elevar este indicador a 13.2%, la gráfica III.5 muestra el comportamiento de la carga tributaria en la última década.

Gráfica III.5
Carga Tributaria
Periodo: 2001 - 2011



Fuente: elaboración propia basada en información del MINFIN en http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=1_situacion_financiera. Visitado 22/10/12.

El resultado de las finanzas públicas en el periodo que se analiza se tradujo en un déficit fiscal²³ que se ubicó entre 2.1% y 3.1% del PIB, valores que se alejan de lo establecido en el PF, en donde se recomendaba no rebasar el 1 %, aunque se comprende que la coyuntura financiera del Estado era diferente. Es preciso recordar que el manejo prudente de las finanzas públicas, que significa no realizar gastos más allá de los permitidos por los ingresos es una condición necesaria para permitir la estabilidad macroeconómica.

²² De acuerdo a la metodología de Cuentas Nacionales implementada en el año 2007.

²³ Diferencia entre ingresos y gastos del Estado.

2. Aspectos sociales

En materia social el país continúa con grandes rezagos, el indicador general que puede resumir tal situación es la pobreza el cual puede diferenciarse en pobreza extrema y pobreza. De acuerdo con el INE la metodología utilizada para medir la pobreza en el país, es la línea de Pobreza²⁴, línea que se construye en base a las características de la población. La Línea de pobreza extrema (LPE) representa el costo de adquirir la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que cumpla con el requerimiento calórico mínimo anual por persona. Según el INE esto implica que dentro de este nivel de bienestar serán clasificados todas aquellas personas cuyo gasto total anual sea menor a dicho costo. La Línea de Pobreza no Extrema (LPNE) además del costo de la canasta de alimentos incluye un monto adicional que corresponde al porcentaje del gasto por consumo de otros bienes y servicios, por lo tanto serán clasificados en este nivel de bienestar, todas las personas cuyo gasto total anual es mayor al valor de la LPE, pero menor al valor de la LPNE.

Según datos de la Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (ENCOVI) de los años 2000, 2006 y 2011, la situación de la pobreza no ha variado significativamente, a pesar de que hubo una disminución entre 2000 y 2006 el indicador subió en 2011, tal y como se muestra en el cuadro III.3, por su parte la pobreza extrema aunque tampoco es significativo ha mostrado una tendencia a la baja. Estos datos evidencian que una significativa parte de la población no puede cubrir sus necesidades básicas y que obviamente padecen problemas de alimentación, salud, educación, vestido y vivienda.

Cuadro III.4
Pobreza y Pobreza Extrema
(En porcentajes)

Año	Pobreza total	Pobreza extrema
2000	56.00	15.70
2006	51.00	15.20
2011	53.71	13.33

Fuente: Encuestas de Condiciones de Vida años 2000, 2006 y 2011.

²⁴ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2011.

En materia de alimentación y relacionado directamente con la salud, el indicador de desnutrición revela la precaria condición física de la población en especial en los niños y niñas menores de 5 años, específicamente en lo relacionado al indicador de la desnutrición crónica. Debe recordarse que la desnutrición crónica se refiere a la proporción de niños menores de cinco años con talla inferior a la normal para su edad (SEGEPLAN)²⁵. Los atrasos que puede provocar esta situación en el futuro de los niños y niñas del país son determinantes para el desarrollo económico y social, ya que se refiere a un serio obstáculo para el adecuado desenvolvimiento de las capacidades físicas y emocionales de la fuerza laboral del mediano y largo plazo.

En ese sentido, la última información disponible es la contenida en la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2008/2009 y permite determinar en comparación con la ENSMI 2002 pocos avances. La desnutrición crónica continúa siendo crítica y constituye una preocupación nacional si se considera que los daños a los niños y niñas que provoca son permanentes e irreversibles.

El cuadro III.5 muestra la situación de la desnutrición en el país y su evolución en el tiempo atendiendo a la información disponible y puede observarse claramente que el área rural es la más afectada.

Cuadro III.5
Situación de desnutrición en niños y niñas menores de 5 años
(En porcentajes)
Años 2002 y 2008/2009

	2002	2008/2009
Desnutrición crónica	49.30	49.80
Urbano	36.50	34.30
Rural	55.50	58.60
Desnutrición aguda	1.60	1.40
Urbano	1.20	1.00
Rural	1.80	1.60
Desnutrición global	22.70	13.10
Urbano	16.20	8.20
Rural	25.90	15.90

Fuente: ENSMI 2002 y ENSMI 2008/2009.

²⁵ Tercer Informe de Avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2010.

Otro indicador del área de la salud es la tasa de mortalidad infantil (por cada 1,000 nacidos vivos), este se presenta en mayor porcentaje en el área rural con relación al área urbana; al observar su comportamiento entre las dos últimas ENSMI puede observarse una mejoría significativa tal y como se muestra en el cuadro III.6.

Cuadro III.6
Situación de la mortalidad infantil
(Por cada mil nacidos vivos)
Años 2002 y 2008/2009

Tasa de mortalidad infantil	2002	2008/2009
Mortalidad infantil	44	34
Urbano	35	27
Rural	48	38
Mortalidad post infantil	16	11
Urbano	11	7
Rural	18	14
Mortalidad en la niñez	59	45
Urbano	45	34
Rural	66	51

Fuente: ENSMI 2002 y ENSMI 2008/2009.

IV. Evaluación de la Contribución del Proyecto

Como se explicó en la parte referencial, el proyecto que se evalúa consistió en dos documentos: a) *Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente: retos y recomendaciones* (referido al periodo 1998 – 2002); y b) *Guatemala: Hacia una sociedad más incluyente y más próspera. Documento de Diálogo de Políticas*.

Por su naturaleza el objetivo general de la evaluación es determinar la contribución del proyecto para las políticas públicas, considerando que su principal elemento de análisis lo constituyó el gasto social y que este es fundamental para el desarrollo del país; asimismo los objetivos específicos son: a) determinar el comportamiento del gasto público social y de algunas variables macroeconómicas durante y después del periodo en el que se llevó a cabo el proyecto y b) identificar la situación de pobreza y desnutrición que afecta al país.

El análisis del cumplimiento de los objetivos que se trazaron se realizó en base al comportamiento de algunos indicadores de carácter económico y de carácter social. Las hipótesis que se plantearon fueron las siguientes:

- a) La evaluación del proyecto identificó acciones concretas de la gestión pública para una mejor eficacia del gasto social que resulte en la reducción de la pobreza que afecta a la mayoría de la población.
- b) Durante el periodo 2001 – 2011 se observa una mayor atención al problema de la pobreza con la implementación de políticas sociales de carácter específico.

El enfoque de la evaluación se basó en dos niveles, uno es el análisis del proyecto como instrumento de políticas públicas y otro un análisis del comportamiento de las variables relacionadas con el gasto social y reducción de la pobreza, considerando el periodo durante y después del proyecto y que se identificaron en este como esenciales. La evaluación realizada obedece a un estudio descriptivo exploratorio, con la utilización de fuentes secundarias aplicando técnicas de sistematización así como herramientas del análisis.

Fue necesaria la revisión de varias fuentes de carácter bibliográfico en forma física y electrónica, asimismo se recolectaron varias series de estadísticas relacionadas con variables sociales y económicas; en algunos casos, especialmente en lo que respecta al comportamiento de variables económicas fue posible calcular indicadores y construir tendencias con las cuales se determinó cómo ha evolucionado el país en los principales aspectos señalados en el proyecto y calificados como necesarios para la reducción de la pobreza. También se incorporó en el análisis

otros indicadores relacionados con el contexto en cual se ha desarrollado el gasto público en los últimos años.

1. Indicadores económicos

Además de los indicadores que fueron analizados en el capítulo previo, durante el periodo en el cual se desarrolló el proyecto, existen otros específicamente relacionados con el tema del gasto social. En ese sentido es importante considerar lo establecido como metas en los AP que en su mayoría corresponden a porcentajes del gasto social atendiendo a las diferentes áreas tomadas en cuenta en términos del PIB, utilizándose este como referencia para dimensionar su participación en la totalidad de la actividad económica.

Luego de los cálculos correspondientes y de su ordenamiento a lo largo del periodo 2001 – 2011, fue posible establecer que en la mayoría de años, fueron superadas las metas trazadas con la única excepción de la carga tributaria. Sin embargo es preciso mencionar que el aumento en los indicadores no ha sido relevante ya que a finales de 2011 muchos de ellos superaban escasamente los niveles alcanzados en 2001, situación que motiva aumentar el gasto público en estos sectores y que este sea ejecutado con calidad.

Debe recordarse que a raíz de la firma de los AP se establece una clasificación del gasto del Estado atendiendo a los sectores prioritarios que difiere de la clasificación institucional del gasto público. Es decir que por ejemplo el gasto del sector educación, ciencia y cultura no corresponde solamente al gasto que realiza el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Ministerio de Cultura y Deportes sino se refiere además al gasto público ejecutado por otras instancias del Estado relacionado con esta temática.

En los cuadros IV.1 y IV.2 pueden apreciarse los indicadores calculados y su ordenamiento en el periodo que se analiza.

Cuadro IV.1
Metas de los Acuerdos de Paz relacionadas con el gasto público en sectores prioritarios
(En porcentajes periodo 2000 – 2005)

Sector	Meta (expresada en gasto público como % del PIB)	2001	2002	2003	2004	2005
Salud y asistencia social	1.32	1.53	1.42	1.44	1.35	1.75
Educación, ciencia y cultura	2.49	3.02	2.83	2.97	2.80	2.94
Seguridad Interna	0.51	0.88	0.80	0.89	0.73	0.73
Meta (expresada como % de los ingresos tributarios)						
Vivienda	1.5	0.82	0.89	0.84	0.87	1.31
Meta (ingresos tributarios como % del PIB)						
Carga tributaria	13.2	10.84	11.87	11.65	11.54	11.22

Fuente: elaboración propia con información de los AP, del MINFIN en http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=3_egresos\gasto_social\segun_clasificacion_acuerdos_paz visitado el 24/10/12 y del BANGUAT en <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=51803&aud=1&lang=1> visitado el 20/10/12.

Cuadro IV.2
Metas de los Acuerdos de Paz relacionadas con el gasto público en sectores prioritarios
(En porcentajes periodo 2006 - 2011)

Sector	Meta (expresada en gasto público como % del PIB)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Salud y asistencia social	1.32	1.79	1.53	1.45	1.69	2.25	1.89
Educación, ciencia y cultura	2.49	3.03	2.88	2.89	3.46	3.20	3.22
Seguridad Interna	0.51	0.74	0.71	0.74	0.83	0.83	0.89
Meta (expresada como % de los ingresos tributarios)							
Vivienda	1.5	1.73	1.53	0.69	0.93	2.05	0.92
Meta (ingresos tributarios como % del PIB)							
Carga tributaria	13.2	11.85	12.05	11.27	10.34	10.48	11.04

*/ las metas del cuadro se refieren al año 2000 a excepción del sector vivienda la cual se planteaba alcanzar en 1997.

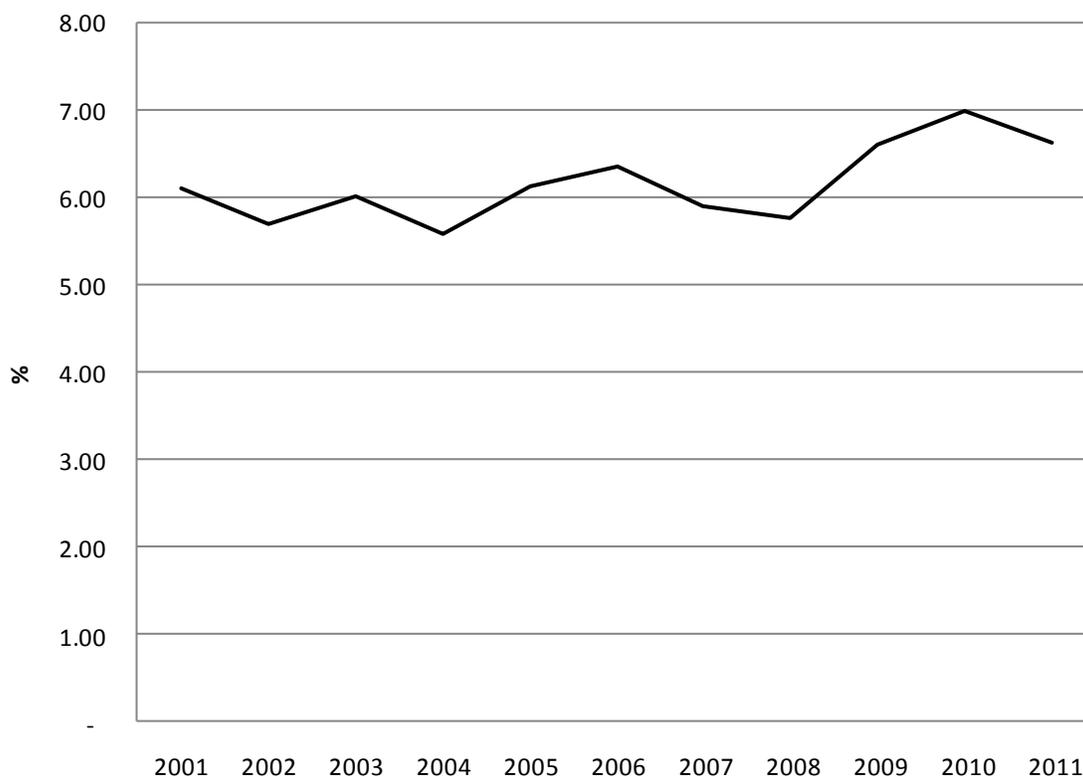
Fuente: elaboración propia con información de los AP, del MINFIN en http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=3_egresos\gasto_social\segun_clasificacion_acuerdos_paz visitado el 24/10/12 y del BANGUAT en <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=51803&aud=1&lang=1> visitado el 20/10/12.

Durante los años en los cuales se llevó a cabo el proyecto, el gasto público social como porcentaje del PIB registró su valor más alto en 2005 cuando se situó en 6.14%. Posteriormente el nivel más alto de este indicador se observó en el año 2010 cuando alcanzó un valor de 7.0%; esta tendencia al alza en años posteriores del proyecto se considera positiva y coincide con una de las recomendaciones del proyecto en relación a la mejor asignación de recursos especialmente para este tipo de gasto.

Es claro que el gasto social ha sido relevante en los últimos años, mostrando una tendencia creciente, sin embargo la calidad del mismo ha sido deficiente, situación que se comprueba con la poca variación de indicadores de carácter social, directamente relacionados con las áreas del gasto social que han sido objeto de asignaciones presupuestarias.

Pudo identificarse que hubo un crecimiento significativo del gasto social entre los años 2008 y 2009, año en el cual se inicia con los programas de transferencias condicionadas de los cuales se hace referencia específica en el Anexo I de esta evaluación. En la gráfica IV.1 puede observarse el comportamiento que ha tenido el gasto social con respecto del PIB durante los últimos años, es notoria la caída de este indicador entre los años 2010 y 2011.

Gráfica IV.1
Gasto social como porcentaje del PIB
Periodo: 2001 - 2011



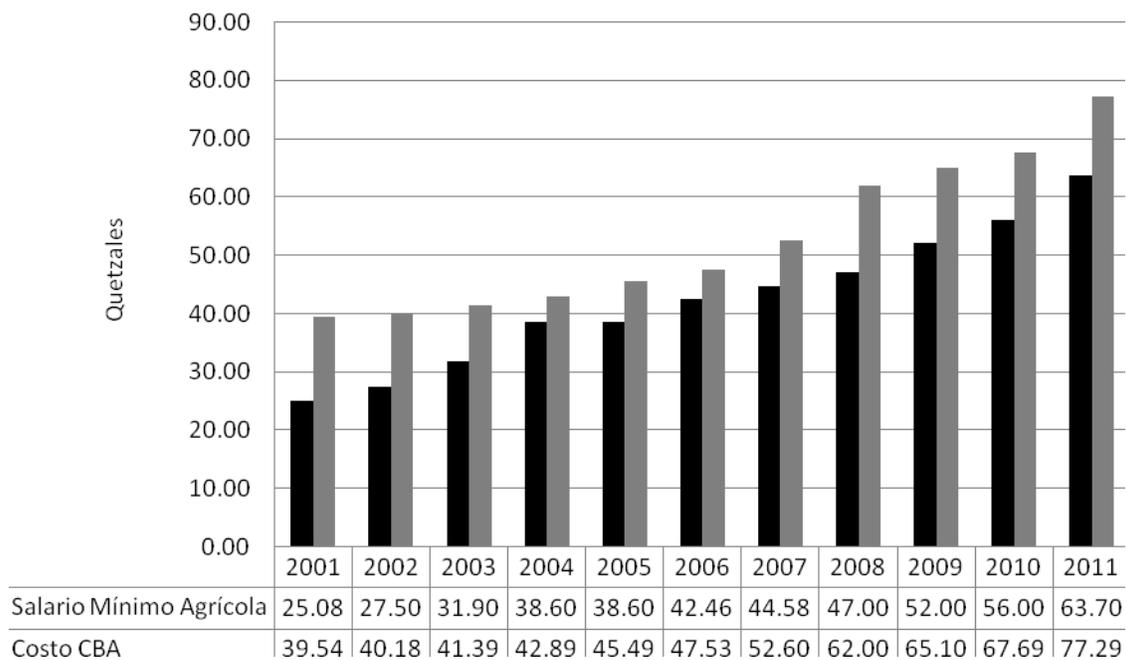
Fuente: elaboración propia con información del del MINFIN en http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=3_egresos\gasto_social\segun_clasificacion_acuerdos_paz_visitado_el_24/10/12 y del BANGUAT en <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=51803&aud=1&lang=1> visitado el 20/10/12.

Otro indicador importante es el salario mínimo, el cual en el marco del análisis de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) está directamente relacionado con el acceso económico a los alimentos. En ese sentido, es preocupante haber identificado durante el periodo de análisis que

para el caso del sector agrícola, este no cubre al menos el costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA).

La CBA según el INE es el mínimo alimentario que debe satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de un hogar de referencia (5.38 miembros para el caso de Guatemala), eso significa que durante el periodo que se analiza las familias no podían cubrir al menos sus necesidades alimenticias lo que representa un serio obstáculo en términos de desarrollo humano. Esta situación puede observarse en la gráfica VI.2.

Gráfica IV.2
Salario mínimo agrícola y costo de la canasta básica alimentaria*
Periodo: 2001 – 2011
(Cifras en quetzales)



*/ el costo de la CBA es el promedio mensual.

Fuente: elaboración propia con información del INE y del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en www.ine.gob.gt y www.mintrab.gob.gt visitados el 15/08/2012.

La situación es más desfavorable si el salario mínimo en el sector agrícola se analiza con relación al costo de la Canasta Básica Vital o Ampliada (CBV) la cual tiene un costo mayor ya que incluye según el mismo Instituto Nacional de Estadística, el conjunto de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas para el bienestar de todos los miembros de la familia, incluyendo, alimentación, bebidas alcohólicas y tabaco, vestuario, vivienda, mobiliario, salud,

comunicaciones, transporte, recreación y cultura, educación, restaurantes y hoteles y bienes y servicios.

Es decir que si durante el periodo que se analizó, la población que recibía el salario mínimo del sector agrícola no podía cubrir sus requerimientos alimenticios básicos tampoco podía satisfacer otros satisfactores relacionados con el desarrollo emocional e intelectual de la población, tal los casos de la recreación y/o la educación. Esta situación explica en alguna medida la difícil situación de inseguridad alimentaria que enfrenta el país, manifestada en un indicador de desnutrición crónica en niños menores de 5 años muy elevado.

En términos de competitividad la situación es difícil de superar, si no se atiende desde la estructura el problema de la desnutrición infantil, es decir, desde sus causas. Debe recordarse que esta situación implica que en el mediano plazo Guatemala no pueda contar con una fuerza laboral capacitada que permita contribuir significativamente con el desarrollo económico y social.

Esta situación se presenta a pesar de que el gasto social ha evolucionado crecientemente a lo largo de los últimos años. Este comportamiento ha sido reconocido por algunas instancias del Organismo Ejecutivo; por ejemplo de acuerdo a la SEGEPLAN²⁶ *las políticas públicas han privilegiado a los sectores sociales, derivado de las graves carencias de servicios sociales básicos sin dejar de destinar recursos a los sectores económicos, cuyo objetivo ha sido reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema que padece el país. Lo anterior se puede comprobar al analizar el comportamiento de la inversión pública, destinada a los sectores sociales al pasar de Q 1,680.7 millones (48.9%) en 1998 a Q 2,364.1 millones (57.7%) en el año 2006, mientras que los sectores económicos pasaron de Q1,517.3 millones (44.1%) a Q 1531.2 millones (37.4%) para los mismos años respectivamente.*

En ese sentido es importante comentar que la inversión pública en estos sectores no se ha traducido en un mejor nivel de vida para la población, es decir que a pesar de que en términos cuantitativos esta ha aumentado, en términos cualitativos no.

Las necesidades reflejadas en los principales sectores objeto del gasto social son evidentes, además del requerimiento de mayores recursos es fundamental mejorar la calidad del gasto público, esta constituye una importante recomendación del proyecto porque aún no es posible medir con precisión la calidad de los recursos que se ejecutan en el presupuesto de Egresos del Estado. Actualmente, el Presupuesto Público cuya estructura es programática requiere de modificaciones importantes para medir su ejecución en base a resultados cualitativos y no

²⁶ Marco Conceptual. Sistema de Inversión Pública. 2007.

solamente cuantitativos. En la medida que los resultados del presupuesto se traduzcan en población con mejor salud, con mejor educación, podrán registrarse avances importantes.

2. Discusión de resultados

La evaluación realizada permitió hacer un análisis en dos niveles: a) la evaluación propia del proyecto como instrumento de análisis de las políticas públicas y otra, b) una evaluación a nivel del comportamiento de las variables relacionadas con el gasto social y reducción de pobreza cuya responsabilidad le corresponde al Estado.

a) Evaluación de la contribución del proyecto como instrumento de análisis de las políticas públicas

Con relación al primer nivel de la evaluación, si bien lo esencial de la contribución del proyecto referido, constituye en una parte significativa la descripción y el análisis de la situación del gasto público en Guatemala, específicamente del gasto social, es fundamental reconocer un aporte importante en el sentido que permite visualizar que la estructura tributaria en el país es de carácter regresivo, esta situación obedece al peso que dentro de la tributación total tienen los impuestos indirectos.

Un sistema impositivo de carácter regresivo es aquel en donde la tributación indirecta, es decir los impuestos que gravan el consumo, son significativamente mayores a los impuestos directos, es decir los que gravan la renta. El proyecto permitió profundizar en el análisis acerca de la capacidad que tiene el Estado de aumentar su gasto en el área social la cual su vez dependerá de la capacidad que tenga en aumentar la recaudación tributaria siendo esta la fuente más sostenible de ingresos que este pueda tener.

En cuanto al tema de la sostenibilidad fiscal, en el análisis realizado se confirma la distribución tributaria que ha prevalecido en donde la principal fuente de ingresos para el fisco la constituye los impuestos indirectos en tanto el resto de recursos proviene de los impuestos directos. Estos durante los últimos años incluso fuera del periodo que se analiza han sido objeto de modificaciones, aunque no suficientes para que el aporte de los impuestos directos sea homogéneo al de los indirectos, como ejemplo puede citarse el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarios (IEMA), que con posterioridad (año 2004) fue sustituido por el

Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP) y que en 2008 se sustituyó por el Impuesto de Solidaridad (ISO).²⁷

En esa línea, es recomendable, llevar a cabo una reforma fiscal integral (es decir que modifique significativamente los impuestos directos ya que estos harán más progresivo el sistema impositivo) que por el lado de los ingresos genere los recursos suficientes dentro de un marco de justicia tributaria, en donde cada quien aporte al fisco de acuerdo a sus ingresos y que permita por el lado del gasto, cumplir con su función de redistribuir la riqueza beneficiando especialmente a la población femenina indígena del área rural, siendo este grupo social el más afectado por la situación de pobreza.

El proyecto contribuye significativamente en identificar el comportamiento de la carga tributaria y considerar algunas recomendaciones para que este indicador pueda elevarse y cumplir así con lo establecido en los AP y el PF.

Otro aporte importante producto del proyecto realizado por el BID, es el señalamiento de lo significativo de la evasión tributaria, en ese sentido se indica que de acuerdo a Schenone y De la Torre (2003) *durante el periodo 1996- 2001 la evasión tributaria en Guatemala fue del orden del 40% de la recaudación potencial o del 66% de la recaudación actual*²⁸

Los resultados obtenidos en el proyecto señalan en relación al gasto público lo siguiente: *podemos concluir que los gastos corrientes, constituyen el rubro de mayor importancia y han mantenido su priorización durante el periodo 1993 – 2002*, en ese sentido, es importante indicar que ese ha sido el comportamiento característico del gasto público en donde la mayor parte se destina para el funcionamiento o gasto corriente y el menor porcentaje para inversión o gasto de capital; en esa comparación entre ambos tipos de gasto conviene aclarar que el gasto que se hace en inversión en el presente, en la mayoría de casos se convierte en gastos de funcionamiento en el futuro debido a la naturaleza de las inversiones, por ejemplo si se construye una escuela (gasto de inversión) la misma requerirá en el futuro cubrir otro tipo de gastos como luz, mantenimiento, salarios a los maestros etc. (gastos de funcionamiento). En relación al gasto de capital se indica que ha sido muy volátil durante el periodo que se analizó.

Se señala como preocupante que el gasto salarial se haya incrementado en los últimos años²⁹ sin que tal incremento se haya realizado en función de incentivos y mecanismos que garanticen

²⁷ Posteriormente en el primer trimestre de 2012 se aprueba una reforma fiscal por el lado tributario en donde uno de los impuestos objeto de modificación fue el Impuesto sobre la renta (ISR), aspecto comentado en la sección del marco referencial.

²⁸ Osvaldo H. Schenone y Carlos de la Torre, Guatemala: Fortalecimiento de la Estructura Tributaria. Octubre de 2003.

²⁹ Se refiere al periodo analizado en el proyecto 1993-2003.

que dichos aumentos se traduzcan en mejores servicios públicos, en particular como se señala para la población más pobre.

El segundo producto del proyecto en estudio lo constituyó el informe titulado “*Guatemala: hacia una sociedad más incluyente y más próspera, Documento de Diálogo de Políticas*” en donde se apunta hacia la gobernabilidad del país entendiéndola como un marco que contempla el sistema democrático, el estado de derecho y la administración de justicia, la relación entre Estado, mercado y sociedad y la gestión pública.

Además, este segundo producto del proyecto tenía como objetivo ser la base que sirviera de marco en el diálogo entre el BID y las autoridades gubernamentales que en ese entonces iniciaban a Gobernar durante la Administración del Presidente Oscar Berger (Año 2004).

Con relación a uno de los primeros puntos abordados en el informe, específicamente al apartado titulado: *Los Acuerdos de Paz construyendo el capital social*, se indica que no se perciben los beneficios de los mismos más allá del fin del enfrentamiento armado interno. Cabe mencionar en este tema que todavía existen tareas pendientes en cuanto al cumplimiento de estos acuerdos. El informe señala la necesidad de cumplir con lo establecido en dichos Acuerdos y otros compromisos específicamente:

- Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas;
- Aprobación consensuada y puesta en marcha de una Política de Desarrollo Rural;
- Implementación efectiva de leyes relacionadas con la descentralización del Estado;
- Cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de esclarecimiento histórico;
- Cumplimiento del Pacto Fiscal en su integridad;
- Compromisos en materia de seguridad.

Otro compromiso que no se ha cumplido contenido en los AP, además del relacionado con la carga tributaria es alcanzar una tasa de crecimiento económico de 6%. Si bien se logró en 2007 posterior a ese año la tasa declinó.

También existe en el informe el reconocimiento de que Guatemala es uno de los países más desiguales del mundo, y que debe aprovecharse la estabilidad macroeconómica que ha existido en los últimos años para a partir de ahí plantear estrategias que reduzcan la pobreza. Se identifican como grandes oportunidades para el país, el establecimiento del Mercado Común Centroamericano y el Tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana por sus siglas en inglés (DR – CAFTA)³⁰.

³⁰ Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement.

Cabe destacar que la estabilidad macroeconómica que se cita en el estudio se ha alcanzado entre otras razones por la coordinación que ha existido entre la Política Monetaria y la Política Fiscal; en ese sentido, también el PF que tuvo lugar en el año 2000 establecía un nivel de déficit fiscal (1%) respecto del PIB, nivel que si bien últimamente no se ha alcanzado tampoco ha llegado a posiciones que vulneren el equilibrio macroeconómico. Debe recordarse también que un manejo prudente del gasto público determina un déficit fiscal moderado, en la medida que el gasto se ejecute de forma desmedida los niveles de déficit fiscal serán altos afectando entre otras variables el nivel general de precios (inflación).

Se recomienda fortalecer el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) y que este a través de alianzas público privadas sirva para atraer inversiones extranjeras. Sin embargo es importante mencionar en este aspecto la necesidad de que existan indicadores de avance que permitan medir las acciones de este programa las cuales deben estar debidamente coordinadas con las demás actividades que realizan otros ministerios y / o secretarías.

Para modernizar la gestión pública se sugiere modificar la ley de Servicio Civil, se recomienda establecer una Política Salarial clara e incentivar el buen desempeño. Es innegable la necesidad de contar con una ley actualizada de Servicio Civil que fortalezca la carrera pública y que impida por ejemplo que cada cuatro años con los cambios de Gobierno se muevan cuadros técnicos dentro de las instituciones públicas cuya preparación ha representado costos para el Estado y cuya permanencia en los puestos claves representa eficacia y eficiencia en la gestión pública.

Al cambiar los cuadros técnicos cada vez que sucede un cambio de administración gubernamental se producen pérdidas para el Estado lo que se traduce en un alto costo de oportunidad para los contribuyentes.

Se menciona también una histórica exclusión de ciertos sectores de la sociedad en la conformación de las estructuras burocráticas así como la histórica centralización de la gestión pública. Es evidente que muchos servicios se encuentran todavía hoy en día centralizados en la ciudad capital, lo cual representa un alto costo de oportunidad para el área rural del país en donde se identifican las mayores necesidades de carácter social. También es notoria la exclusión de ciertos sectores como los pueblos indígenas en las estructuras burocráticas lo cual no contribuye a la solución de los problemas sociales y económicos que les afectan.

El tema de la violencia es abordado también y se señala que sus causas pueden encontrarse en la gran desigualdad existente; hoy por hoy la inseguridad constituye un flagelo que impide superar la pobreza ya que aleja las inversiones nacionales y extranjeras que pueden ser fuentes sostenibles de empleo y de desarrollo.

Figura IV.1
Camino a seguir
Acuerdos de Paz y Pacto Fiscal



Fuente: BID. En: Guatemala: Hacia una sociedad más incluyente y más próspera. Documento de Diálogo de Políticas. 2004.

En materia tributaria el BID recomendó en ese entonces, acciones relacionadas con el (IVA) y con el Impuesto Sobre la Renta (ISR), las cuales se muestran a continuación junto con los resultados esperados como porcentajes del PIB. En ese sentido es importante comentar que éstas no se tomaron en cuenta en recientes modificaciones tributarias que han tenido lugar en el pasado reciente. Se considera que no es conveniente un aumento a la tasa del IVA, un incremento a su tasa significaría hacer más regresivo el sistema impositivo.

Las recomendaciones del BID en esta materia pueden apreciarse en el cuadro IV.3 que se presenta a continuación:

Cuadro IV.3
Efectos en la recaudación de las propuestas sugeridas por el BID

Impuesto al Valor Agregado		
1	Eliminación de tasa cero a no exportadores (suponiendo una recaudación del 50% del potencial obtenible de 1.5% del PIB)	0.75
2	Control de evasión (suponiendo una recaudación del 50% del potencial obtenible de 2.7% del PIB)	1.35
3	Aumento en el IVA a 14%	0.90
	Menos pérdida recaudación CAFTA Y ALCA	-0.90
Impuesto sobre la Renta		
4	Eliminación de crédito de IVA	0.25
5	Eliminación de las deducciones personales y reducción del tramo exento	0.30
6	Control de la evasión	0.30
7	Eliminación de las deducciones por reinversión y capacitación	0.10
8	Establecer una retención del 10% de los honorarios pagados por las empresas a trabajadores independientes, acreditable por los profesionales en sus declaraciones personales del impuesto.	0.20
	Total	3.25

Fuente: Cálculos del BID

En: Guatemala: Hacia una sociedad más incluyente y más próspera. Documento de Diálogo de Políticas. 2004.

Un elemento esencial en el tema de reducción de la pobreza es la coordinación interinstitucional la cual es fundamental para evitar la duplicidad de funciones y el desperdicio de recursos. Este aspecto también es identificado en el proyecto como fundamental lo cual se considera un aporte sustancial si se considera que en algunas ocasiones se ha identificado por parte de la gestión pública duplicidad de funciones y en consecuencia poca efectividad en la ejecución de los recursos públicos.

b) Evaluación del comportamiento de las variables relacionadas con el gasto social y reducción de la pobreza

Si bien se reconoce que durante los últimos años el gasto social ha registrado una tendencia hacia el alza, debe recordarse que el gasto público además de incrementarse cuantitativamente debe aumentarse también en términos cualitativos. Esto es necesario para el cumplimiento de las condiciones que implica lograr el desarrollo económico y social, las cuales están contenidas en los AP y en los ODM.

Como pudo determinarse las metas cuantitativas de gasto público, considerando lo establecido en los AP se han cumplido, sin embargo esto no se ha visto reflejado en un cambio cualitativo en las condiciones de vida de la población, ya que persisten indicadores sociales que colocan al país en una situación muy desfavorable en términos de desarrollo económico y social como el porcentaje de pobreza y de desnutrición crónica en la niñez.

Con respecto a los ODM según las mediciones realizadas con la información disponible por parte de las instancias de Gobierno correspondientes, como la SEGEPLAN, se observa con preocupación el reconocimiento en cuanto a que el Estado tiene un profundo desafío para el cumplimiento de algunos compromisos como los relacionados con la pobreza, el ambiente, el empleo, la desnutrición crónica entre otros, antes del año meta, es decir el 2015.³¹

Considerando esta situación cabe cuestionarse la necesidad de revisar las metas establecidas en los AP y actualizarlas formulando mecanismos de cumplimiento en donde se reconozca que el papel fiscalizador del gasto público que debiera ejercer el Congreso de la República es fundamental. La Comisión de Transparencia de dicho órgano estatal juega un rol esencial.

En ese sentido es importante señalar que la ejecución del gasto público debe hacerse bajo criterios de calidad y transparencia, es importante recordar el principio económico de la escasez, es decir que aunque siempre los recursos serán escasos su administración con calidad podría mejorar los resultados que se persiguen; en ese sentido también es conveniente señalar que la planificación y ejecución del gasto público permiten o no el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, es decir que el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado constituye un instrumento de política de carácter fundamental.

En materia de transparencia se requiere de un marco que permita esta característica, aunque se reconocen avances importantes como la aprobación de la Ley de Libre acceso a la Información Pública Decreto Número 57 – 2008 del Congreso de la República.

Cualquier gasto público que no se destine al gasto social constituye un alto costo de oportunidad para el desarrollo económico y social, de acuerdo al gasto por institución, deben ser beneficiados en mayor porcentaje: el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Ministerio de Gobernación. Los cuadros IV.4 y IV.5 muestran el comportamiento de la ejecución presupuestaria en el periodo en el que se llevó a cabo el proyecto evaluado y se observa claramente las prioridades en materia del gasto público.

³¹ En tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo 1. SEGEPLAN. 2010.

Cuadro IV.4
Gasto público por entidad
Periodo: 2001 – 2005
(En millones de quetzales)

Descripción	2001	2002	2003	2004	2005
Total	21,327.0	22,541.1	26,333.4	25,542.2	28,500.5
Presidencia de la República	183.7	214.5	215.3	118.9	125.1
Relaciones Exteriores	213.0	215.7	228.5	206.3	212.2
Gobernación	1,330.2	1,324.4	1,574.3	1,407.4	1,473.5
Defensa Nacional	1,546.3	1,238.7	1,419.6	913.0	797.5
Finanzas Públicas	192.1	208.3	286.0	224.0	207.0
Educación	3,062.1	3,157.8	3,386.7	3,691.0	4,280.4
Salud Pública y Asistencia Social	1,522.7	1,543.6	1,690.0	1,664.6	1,858.7
Trabajo y Previsión Social	46.1	46.2	54.6	53.2	64.4
Economía	106.5	223.4	175.4	126.1	176.4
Agricultura, Ganadería y Alimentación	881.4	809.8	1,366.9	1,257.2	1,467.1
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1,589.9	1,940.5	1,920.7	2,150.0	2,429.3
Energía y Minas	50.0	42.6	42.2	32.5	33.8
Cultura y Deportes	136.7	152.7	155.6	165.3	209.4
Secretarías 1/	1,935.7	2,326.0	1,289.2	1,543.0	1,897.9
Medio Ambiente y Recursos Naturales 2/	25.5	29.7	31.5	27.0	38.2
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro 3/	6,100.7	6,672.2	10,071.7	9,214.3	10,145.8
Intereses, Comisiones y Otros Gastos de la Deuda Pública	2,289.8	2,269.4	2,266.3	2,601.3	2,923.3
Contraloría General de Cuentas	92.3	101.4	123.8	114.9	127.8
Procuraduría General de la Nación	22.3	24.3	35.1	32.1	32.9
<i>1/ El Gasto de las Secretarías se empezó a incluir en el Presupuesto a partir de 1997, absorbiendo algunas actividades de la Presidencia de la República.</i>					
<i>2/ Este Ministerio inició sus operaciones en 2001.</i>					
<i>3/ Las Obligaciones a Cargo del Tesoro se incluyen en el Presupuesto a partir de 1997, registrando algunas actividades que anteriormente le correspondían al Ministerio de Finanzas Públicas y a partir de 2008 incluye el presupuesto de la Contraloría General.</i>					

Fuente: elaboración propia con información del MINFIN en http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=3_egresos/ejecucion_presupuestaria_entidad visita el 25/10/2012

Cuadro IV.5
Gasto público por entidad
Periodo: 2006 – 2011
(En millones de quetzales)

Descripción	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	33,721.4	37,382.1	40,355.4	43,708.8	48,385.4	53,511.0
Presidencia de la República	128.6	143.3	168.2	188.3	197.2	206.3
Relaciones Exteriores	223.1	263.9	279.3	282.4	283.4	299.0
Gobernación	1,676.0	1,756.4	2,323.6	2,476.2	2,629.6	2,967.6
Defensa Nacional	992.5	1,043.0	1,258.7	1,203.1	1,278.0	1,537.1
Finanzas Públicas	217.9	236.9	227.7	209.1	225.8	234.4
Educación	4,920.8	5,415.6	5,792.6	8,043.7	9,162.6	9,959.0
Salud Pública y Asistencia Social	2,236.4	2,547.7	2,684.5	3,235.6	3,586.6	3,976.9
Trabajo y Previsión Social	62.3	108.1	261.1	494.8	554.0	576.9
Economía	172.2	193.5	339.7	169.3	260.8	224.2
Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,550.4	1,405.4	1,149.8	543.6	806.3	786.2
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,000.0	5,038.2	4,248.3	4,377.9	4,981.6	6,929.6
Energía y Minas	35.9	37.0	46.7	44.3	113.3	70.7
Cultura y Deportes	251.7	277.8	269.9	290.9	317.3	313.2
Secretarías 1/	2,186.0	2,055.4	2,345.8	2,526.8	2,683.3	1,994.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales 2/	43.2	45.0	50.5	73.4	84.5	134.5
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro 3/	11,649.7	12,684.8	14,840.6	15,128.6	16,230.0	17,769.4
Intereses, Comisiones y Otros Gastos de la Deuda Pública	3,182.4	3,891.5	4,025.9	4,374.2	4,939.6	5,475.7
Contraloría General de Cuentas	157.3	198.4				
Procuraduría General de la Nación	34.8	40.3	42.5	46.6	51.5	56.2
<i>1/ El Gasto de las Secretarías se empezó a incluir en el Presupuesto a partir de 1997, absorbiendo algunas actividades de la Presidencia de la República.</i>						
<i>2/ Este Ministerio inició sus operaciones en 2001.</i>						
<i>3/ Las Obligaciones a Cargo del Tesoro se incluyen en el Presupuesto a partir de 1997, registrando algunas actividades que anteriormente le correspondían al Ministerio de Finanzas Públicas y a partir de 2008 incluye el presupuesto de la Contraloría General.</i>						

Fuente: elaboración propia con información del MINFIN en http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=3_egresos\ejecucion_presupuestaria_entidad visita el 25/10/2012

Con respecto a la indexación³² de los salarios y la calidad del gasto público, es importante indicar para el primer caso, que se reconoce la necesidad de que tanto las instituciones públicas como privadas indexen los salarios de los trabajadores, a fin de evitar el deterioro en términos reales de los ingresos tras el efecto de la inflación, sin embargo también es necesario que exista un entorno económico favorable para que dicha medida no provoque una distorsión macroeconómica, por ello es fundamental el trabajo en conjunto entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Economía.

Además se reconoce una ventaja de los trabajadores del sector público en relación a la mayoría del sector privado, la cual constituye en la existencia de programas de previsión social que entre otros contemplan una jubilación para el retiro. Otro elemento analizado que se abordó, es el

³² Proceso mediante el cual se equiparan los salarios en relación al aumento registrado en la inflación.

referido a los incentivos para los incrementos salariales, en este punto es necesario resaltar la necesidad que se comentó de contar con una ley de servicio civil actualizada, que incentive la superación académica de los servidores públicos y que también permita los debidos controles y sanciones para aquellos que no cumplen con sus obligaciones.

Dada la estructura tributaria que prevalece es posible determinar que la carga tributaria recae especialmente sobre los contribuyentes de rentas medias y bajas y son quienes en última instancia sostienen en mayor medida el funcionamiento del Estado.

En relación al gasto público por distribución geográfica y pobreza, uno de los hallazgos del proyecto fue identificar que el criterio para asignar el gasto no está relacionado con los índices de extrema pobreza y pobreza; se determinó durante los años analizados que la región metropolitana por ejemplo, es la que registra mayores porcentajes de gasto y no es la zona en donde se presentan los mayores porcentajes de pobreza y pobreza extrema.

Además se determinó que la ejecución del gasto público atendiendo a su ubicación geográfica podría estar subestimada, debido a que la clasificación denominada “multiregional” registra los mayores porcentajes y esto pudiera esconder aún más los criterios de asignación; debido a este problema se recomienda la transparencia en la información presupuestaria, así también es importante revisar la clasificación geográfica del gasto contenida en el manual de clasificadores presupuestarios del MINFIN cuya clasificación se presenta a continuación:

Cuadro IV.6
Clasificador regional del gasto público

Código	Región	Departamento
01	Región I, Metropolitana	Guatemala
02	Región II, Norte	Baja Verapaz, Alta Verapaz
03	Región III, Nororiente	Izabal, Zacapa, Chiquimula, El Progreso
04	Región IV, Suroriente	Santa Rosa, Jalapa, Jutiapa
05	Región V, Central	Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla
06	Región VI, Suroccidente	Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango,
07	Región VII, Noroccidente	Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos
08	Región VIII, Petén	Huehuetenango, Quiché
09	Multiregional	Petén
10	Servicios en el Exterior	
11	Deuda Pública.	

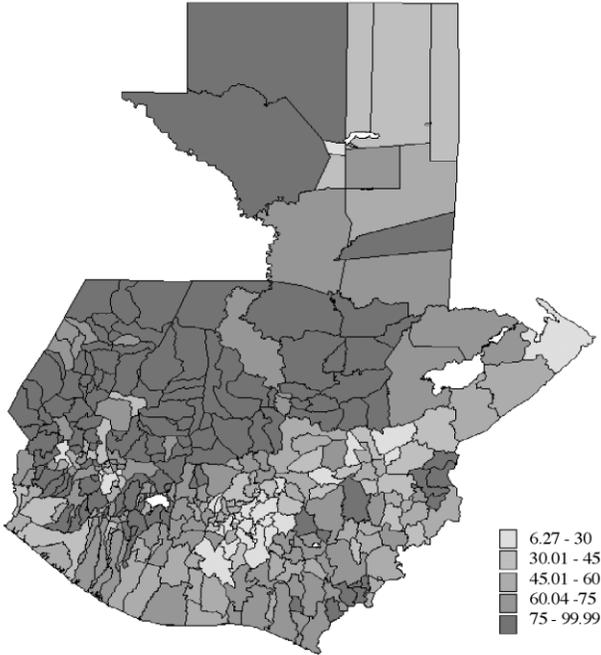
Fuente: elaboración propia con información del MINFIN en <http://www.minfin.gob.gt/archivos/manuales/doc02.pdf> Visita 26/10/2012.

Al revisar la clasificación geográfica del gasto y crear una nueva, se podría realizar un mejor análisis de la distribución de los recursos y sugerir una mejor coordinación de la ejecución de estos con los objetivos considerados en las políticas públicas.

En ese sentido, es importante mencionar que durante los últimos años se han registrado avances sustanciales en cuanto al acceso a la información de los recursos públicos, por ejemplo el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control – SIAF SAG- ha sido una herramienta valiosa para conocer la ejecución cuantitativa del gasto público. Y que junto con la Ley de acceso a la Información Pública, se esperaría una mejor transparencia de la gestión del Estado. El proyecto que se evalúa también aborda este tema contribuyendo como guía de una mejor administración de los recursos públicos. El gasto público debería ejecutarse en mayor proporción en las regiones del país en donde la pobreza se registra en mayor porcentaje; a continuación la figura IV.2 muestra la pobreza general por municipio de acuerdo a los mapas de pobreza elaborados en el año 2002.

Figura IV.2³³

Mapa de Pobreza al año 2002



Fuente: SEGEPLAN. Mapas de pobreza 2002.

³³ Mapas de Pobreza en Guatemala al 2002. SEGEPLAN.

Con respecto a la gestión financiera de los recursos públicos el proyecto identificó como una de las principales debilidades en la aprobación del presupuesto por parte del Congreso de la República, no contar con la suficiente información para las modificaciones respectivas. También se menciona un problema que incluso en la actualidad sigue prevaleciendo, *la ausencia de un sistema de indicadores de gestión de las instituciones públicas que permita realizar una adecuada evaluación de los resultados físicos alcanzados con los recursos ejecutados*. En esta línea conviene mencionar que además de la importancia de analizar y/o evaluar cuantitativamente la ejecución de los recursos públicos se hace necesaria una evaluación cualitativa de la misma. Para ello se requiere establecer los vínculos necesarios entre las políticas públicas con los recursos de los cuales se dispone para su cumplimiento.

En el proyecto se hace una comparación del gasto público social en diversos países de América Latina, y en ella puede determinarse que Guatemala se encuentra en una posición desfavorable con respecto a otros países como Argentina. Como se muestra en el siguiente cuadro, Guatemala en el año 2002, se encontraba entre los países que destinaba menos del 10% de su PIB en gasto social, también se encontraba entre los países con gasto para los sectores prioritarios en un porcentaje de 40 – 60%. En esta evaluación se comprobó que esta participación del gasto social con relación al PIB no ha mejorado significativamente.

Cuadro IV.7
Priorización del Gasto Social en América Latina
Año 2002

Gasto Público Total como % del PIB (Presión Presupuestaria)	Porcentaje del Gasto Público destinado a los sectores prioritarios		
	Menor que 40%	Entre 40 y 60%	Mayor que 60%
Mayor que 20%	Nicaragua, Colombia y Panamá	Costa Rica	Argentina y Uruguay
Entre 15 y 20%	Honduras y Venezuela	Bolivia	Brasil y Chile
Menor que 10%	El Salvador, República Dominicana, Perú	Guatemala, México y Paraguay	Paraguay

Fuente: BID.³⁴

³⁴ Natalie Cely con datos de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2000 – 2001 y para Guatemala con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Si se compara con años recientes, Guatemala sigue registrando un porcentaje menor que el 10% de gasto social como porcentaje del PIB, en el periodo 2001 – 2011 en promedio fue de 6.17%.

Una importante mención relacionada con la reducción de la pobreza en el país, es que *no existe una estrategia que articule las políticas sociales con las económicas y productivas por lo que no se están maximizando las oportunidades para reducir la pobreza e incrementar la inserción productiva*. Esto se evidencia en las cifras que se presentaron al inicio en donde se demuestra que la pobreza no se ha reducido significativamente y hoy en día constituye el mayor obstáculo para alcanzar el desarrollo económico y social.

Adicional al incremento que se observó en el periodo en análisis del gasto social, también se observó como paulatinamente las políticas públicas con enfoque social cobraron mayor relevancia; esta situación se hizo notoria a partir del año 2004. Posteriormente se inicia en el país (específicamente en el año 2008) la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas, situación que a la fecha se ha sostenido (Ver el anexo 1).

Estos programas sociales consisten en entregar a las familias determinada cantidad de dinero en efectivo con la condición de que los niños en edad escolar asistan a la escuela y a los centros de salud. Además de colaborar en mejorar las condiciones de salud y de educación de la población, este tipo de programas ha colaborado a dinamizar la economía local.

Sin embargo en los últimos años del periodo 2001 – 2011 se observó que estos programas fueron financiados con recursos asignados al MINEDUC provocando una distorsión entre los objetivos de las políticas públicas y el presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Al incorporar financieramente recursos al MINEDUC para otros fines se estaba distorsionando directamente el análisis posterior del presupuesto en cuanto a la clasificación por sectores, ya que por ejemplo si bien la condición de permanencia en las escuelas para entregar la transferencia estaba relacionada directamente con la educación, la asistencia a los centros de salud no.

Esto además evidenciaba las rigideces presupuestarias existentes; es preciso comentar también que si bien los programas de transferencias condicionadas fueron criticados, se reconoce que los mismos motivaron la dinámica económica local. Además de fijar su atención en la población pobre del país. También la implementación de los mismos tomó de referencia otros programas similares llevados a cabo con éxito en otros países de América latina como Brasil, Colombia y México.

El éxito en este tipo de programas es que prevalezcan los criterios técnicos y no los políticos, quienes sean beneficiados deben ser aquellos que se encuentran en situación de pobreza, independientemente de su afiliación política. Además estos programas deben complementarse con

otros que permitan a las familias insertarse al sistema económico local y nacional para lo cual es necesaria la coordinación entre las políticas económicas y sociales dentro de las cuales el tema del desarrollo rural es esencial.

A continuación se presenta la matriz de evaluación de los objetivos del proyecto.

Figura IV.3

Matriz de Evaluación de los objetivos y resultados del proyecto			
Lógica de intervención	Planificado	Ejecutado	Comentarios
Objetivo General	Determinar la contribución del proyecto para las políticas públicas.	Fortalecimiento del gasto social en especial en las áreas de salud, educación y seguridad. La principal contribución fue el establecimiento de una estrategia de país considerando como eje central, la reducción de la pobreza.	El proyecto claramente identifica los programas dentro de los ministerios relacionados con el gasto social lo cual debe ser considerada una valiosa identificación para lograr la calidad del gasto público y una mayor incidencia en la reducción de la pobreza.
Objetivos específicos	Determinar el comportamiento del gasto social y de algunas variables macroeconómicas durante y después del periodo que se llevó a cabo el proyecto.	Las metas cuantitativas de los Acuerdos de Paz en materia presupuestaria se han cumplido. Las metas contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio coinciden con lo establecido en los Acuerdos de Paz pero será difícil su cumplimiento para el año meta.	El mayor problema consiste en que el cumplimiento en materia presupuestaria de gasto social no ha incidido significativamente en la reducción de la pobreza. Aún queda pendiente una meta importante en materia financiera, incrementar la carga tributaria.
	Identificar la situación de pobreza y desnutrición que afecta al país.	Los indicadores de pobreza y desnutrición crónica que afectan al país según las encuestas correspondientes no muestran cambios significativos.	Luego de realizado el proyecto se han identificado varios proyectos financiados por el BID cuyo objetivo es la atención de los grupos vulnerables como el que financió la estrategia de reducción de pobreza del Gobierno de Oscar Berger denominada Guate solidaria rural.

Finalmente se comprueban las hipótesis planteadas en esta evaluación. La evaluación de la contribución del proyecto identificó acciones concretas de la gestión pública para una mejor eficacia del gasto social que resulte en la reducción de la pobreza en el país y sí se observó una mayor atención al problema de la pobreza en el país durante el periodo 2001 – 2011 a través de la implementación de políticas sociales de carácter específico.

V. Conclusiones

Considerando el enfoque de la evaluación del proyecto como instrumento de análisis de políticas públicas, se determinó que fue valioso ya que permitió la identificación de las áreas del gasto social que deben ser fortalecidas, como por ejemplo la salud y educación para lograr la reducción de la pobreza en el país; además pudo determinarse que el proyecto constituyó una guía de orientación de la política fiscal ya que señala medidas concretas que deben implementarse en esta materia, como por ejemplo el fortalecimiento de la recaudación tributaria y también en términos de la gestión pública.

Con respecto al tema de la política fiscal, el proyecto identificó claramente el sistema regresivo tributario en el país, lo cual ha afectado especialmente a los contribuyentes de rentas medias y bajas; asimismo contribuyó en señalar acerca de las limitaciones que tiene el gasto público social si no se incrementa el presupuesto de Ingresos del Estado. Por el lado del gasto confirma la necesidad de incrementar el gasto público en inversión y que el destinado al funcionamiento representa el mayor porcentaje. El proyecto del BID hizo recomendaciones precisas en los diferentes sectores del gasto social y de la gobernabilidad que están directamente relacionados con lo acordado y comprometido en los AP y el PF.

Hace evidente también la necesidad de mejorar la gestión en el Estado, en donde los servidores públicos cuenten con mecanismos de evaluación que les permitan su promoción en la carrera pública considerando el buen desempeño, lo cual debe ser considerado en los aumentos salariales. Estos aspectos hacen necesaria la modificación de la ley de Servicio Civil.

El proyecto construye una hoja de ruta para alcanzar el desarrollo, en donde confluyen importantes acuerdos del Estado como los contenidos de los AP y el PF en armonía con el crecimiento económico, la competitividad y la gobernabilidad. Constituye un importante instrumento de análisis que llama la atención en cuanto a la necesidad de la participación de los pueblos indígenas en los espacios de decisión política del Estado, considerando que esta población ha sido históricamente excluida del desarrollo económico y social.

Con respecto a la evaluación a nivel del comportamiento de las variables relacionadas con el gasto social y reducción de pobreza cuya responsabilidad es por parte del Estado, se reconoce que el gasto social durante los últimos años ha tenido un comportamiento hacia el alza, durante el periodo analizado el nivel más alto de este indicador se registró en el año 2010 cuando se situó en 7% en relación al PIB, lo cual es positivo, sin embargo es necesario mejorar la calidad del mismo. Esto es

necesario para el cumplimiento de condiciones esenciales para lograr el desarrollo, las cuales están contenidas en importantes compromisos de Estado como los contenidos en los AP y ODM.

De acuerdo a las metas establecidas en los AP relacionadas con el gasto social (salud, educación, seguridad, vivienda) se determinó que las mismas se han cumplido, con respecto al sector salud el porcentaje de gasto público con respecto al PIB más alto se registró en el año 2010 cuando se ubicó en 2.25%, para el caso del sector educación fue el año 2009 cuando el indicador se ubicó en 3.46%, para el caso del sector seguridad fue el año 2009 cuando se ubicó el nivel de gasto similar a 2003 en 0.89%. Con respecto al gasto en el sector vivienda cuyo indicador de medición relaciona el gasto público con respecto a los ingresos tributarios, el año dentro del periodo de análisis en el que se logró el mayor porcentaje fue el 2010 cuando se situó en 2.05%; sin embargo no se han reflejado en un cambio cualitativo en las condiciones de vida de la población, ya que persisten indicadores sociales que ubican al país en una situación muy desfavorable en términos de desarrollo económico y social como el porcentaje de pobreza que de acuerdo a la más reciente ENCOVI del año 2011 se ubica en 53.7% y de desnutrición crónica en la niñez que según datos de la ENSMI 2008/2009 se ubica en 49.8%. Esto se confirma con el reconocimiento oficial en el sentido de que el cumplimiento de algunos ODM, incluidos los que se relacionan a estos indicadores, representa un gran desafío para el Estado.

Sigue pendiente el cumplimiento del compromiso financiero por parte del Estado contenido en los AP y en el PF relacionado con elevar la carga tributaria, la meta establecida es de 13.2% sin embargo, el nivel más alto alcanzado en el periodo de estudio fue el año 2007 cuando se ubicó en 12.05%. En la medida en que no se realicen acciones que provean de más recursos financieros al Estado vía impuestos será difícil que el Estado permita a través de su participación en la vida nacional, mejores condiciones para propiciar el desarrollo económico y social.

En materia de transparencia se reconocen avances importantes como la aprobación de la Ley de Libre acceso a la información y los avances del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control SIAF – SAG.

A pesar de que las políticas públicas durante el periodo de análisis mostraron una predilección por reducir la pobreza, lo cual es positivo, se identificó que en los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas no necesariamente han prevalecido, como debería ser, criterios técnicos, en un probable detrimento de los resultados esperados. Además se identificó la necesidad de programas complementarios que inserten a la economía local y nacional a las familias en situación de pobreza.

VI. Recomendaciones

A nivel de la evaluación del proyecto como contribución para el análisis de las políticas públicas, se sugiere la realización de una nueva revisión del gasto social por parte del organismo internacional que financió el proyecto, considerando que las tendencias en los indicadores sociales y económicos analizados no han mejorado sustancialmente. Sería conveniente actualizar la identificación de las acciones de política pública que deben reorientarse e implementarse para que el gasto público social tenga una mejor contribución en la reducción de la pobreza.

Los préstamos obtenidos de la Cooperación Internacional, deberían estar supeditados al cumplimiento de indicadores de calidad del gasto público social por parte del Estado, ya que si bien se identificó que el mismo ha sido prioritario no se han evidenciado cambios que mejoren el nivel de vida de la población que en su mayoría se encuentra en condiciones de pobreza.

Desde el enfoque del análisis del comportamiento de las variables económicas y sociales que se consideraron en esta evaluación, es importante que el Estado priorice y fiscalice de mejor forma los recursos destinados a las áreas sociales. Específicamente debe aumentarse las asignaciones presupuestarias a los renglones de la educación, la salud, la seguridad alimentaria y nutricional y la seguridad ciudadana. Para lograr este fin es necesaria la implementación de una reforma fiscal profunda que además de revisar la estructura tributaria que caracteriza al país, considere medidas de transparencia y calidad del gasto público que fortalezcan la moral tributaria de los contribuyentes.

Es importante que los organismos financieros internacionales continúen apoyando al Estado especialmente en lo que se refiere a Cooperación Técnica No Reembolsable, con el objetivo de dejar una capacidad instalada en el país que incluya capacitaciones en temas de Evaluación de Impacto que permita identificar debilidades y llevar a cabo con mejores resultados programas relacionados con la reducción de la pobreza.

VII. Bibliografía

Baca Urbina, G. (2001). *Evaluación de proyectos*. México: McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A.

BANGUAT (2006). *Estudio de la Economía Nacional 2005*. Recuperado en: <http://www.banguat.gob.gt/memoria/2006/estudioeconomia.pdf> el 17/10/2012.

BID (2003). *Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente: retos y recomendaciones*.

BID (2004). *Guatemala: Hacia una sociedad más incluyente y más próspera. Documento de Diálogo de Políticas*.

BID (2004). *Estrategia de País con Guatemala*. Recuperado en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=577602> el 12/10/12.

BID (2004). *Guatemala: Hacia una sociedad más incluyente y más próspera. Documento de Diálogo de Políticas*.

BID (2004). *Guatemala; Estrategia de País con Guatemala*. 2004.

Comisión Técnica del Pacto Fiscal (2000). *Estudios de Investigación sobre temas, Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo. Tomo I*. Guatemala: USAC.

Congreso de la República (1985) *Constitución Política de la República de Guatemala*. Recuperado en: http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf el 13/08/2012.

Congreso de la República (2008). *Decreto Número 57 – 2008* Recuperado en: <http://168.234.200.197/docs/infpublic.pdf> el 22/10/12.

Cruz Cruz, M. (2008) *Análisis del Marco Lógico en la Evaluación de Programas Sociales. Caso: Programa 3x1 para migrantes*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. FLACSO Sede Académica de México.

FAO (2010). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Recuperado en: http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/politicas_de_mercado_de_trabajo_y_pobreza_rural_en_al_tomo-i.pdf el 20/10/12.

Feres y Mancero. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*. Chile:CEPAL.

ICEFI (2007). *La Política Fiscal en la Encrucijada. El caso de América Central*. Guatemala. ICEFI.

INE (2011). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011. Resumen*. Guatemala: INE.

Konrad Adenauer Stiftung – SOPLA (2008) *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*.

PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007 -2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Recuperado en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf el 22/10/12.

PNUD (2012). *Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud?* Guatemala: PNUD.

Sachs – Larrain (1994). *Macroeconomía en la Economía Global*. México: Prentice Hall Hispanoamericana. S. A.

Sánchez Mendoza, R. G. (2008). *Informe Final de Tesis: Evaluación de la ejecución y la operación del Proyecto de Nuevas Tecnologías para la Formación Técnico-Vocacional en Comunidades Marginadas de los Departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz e Izabal, ejecutado por el INTECAP con apoyo de la Unión Europea*. USAC. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Postgrado.

Santa María. T. Programa Chile-Suecia-Guatemala (S/D). *Diagnóstico de la funcionalidad institucional de la Cooperación Internacional en Guatemala*. Guatemala.

SEGEPLAN (2006). *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. II Informe de Avances*. Guatemala: SEGEPLAN.

SEGEPLAN (2007). *Marco Conceptual. Sistema de Inversión Pública*. Guatemala: SEGEPLAN.

SEGEPLAN (2010). *Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo 1*. Guatemala: Serviprensa S.A.

SEGEPLAN (2011). *Glosario de la Cooperación Internacional*. Guatemala: SEGEPLAN. Recuperado en http://issuu.com/segeplan/docs/glosario_de_la_cooperacin_internacional?mode=window&backgroundColor=%23222222 el 20/10/12.

SEGEPLAN (2012). *IV Informe Presidencial y Memoria de Labores 2008 -2012*. Guatemala: SEGEPLAN.

SEGEPLAN. (2011). *Presentación de primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala. 2008 – 2010*. Recuperado en: http://issuu.com/segeplan/docs/presentacin_primer_informe_nacional_sobre_cooper?mode=window&backgroundColor=%23222222 el 23/10/12.

SEGEPLAN. Zea Sandoval, M. A; Argueta López, S. R; Amézquita Pereira, Z.J; (2007) *Metodología de Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos Financiados con Recursos de la Cooperación Internacional y el Impacto de la Cooperación Internacional sobre el Desarrollo del País*. Guatemala. SEGEPLAN.

SEPAZ (2012). *Acuerdos de Paz* Recuperado en: <http://www.sepaz.gob.gt/> el 25/10/12.

Valdés, M. (1999) *La evaluación de los proyectos sociales. Definiciones y Tipologías*. Recuperado en: http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/evaluacion_proyectos_sociales.pdf el 10/10/12.

Anexos

Anexo I

Programas Sociales de Transferencias Condicionadas

Estrategia de Reducción de la Pobreza Guate Solidaria Rural (2004 – 2008):

La Estrategia de Reducción de la Pobreza denominada: “Guate Solidaria Rural” fue impulsada por la administración del Gobierno del Presidente Oscar Berger en el periodo 2004-2008, cuya área de acción se enfocó en 41 municipios con mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional. Por este motivo el programa Creciendo Bien coordinado desde la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) fue el programa punta de lanza de esta estrategia. En una primera fase, se atendió a un total de 1,478 poblaciones (12.34% del total de municipios) que representa el 21.9% de la pobreza extrema nacional; posteriormente se atendieron 6,000 poblaciones considerando los mapas de pobreza actualizados de la SEGEPLAN, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Universidad Rafael Landívar (URL).

Con relación al tema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), es importante indicar que puede analizarse desde cuatro perspectivas: el acceso a los alimentos, el consumo de los alimentos, el aprovechamiento biológico de los alimentos y su disponibilidad. En el componente de acceso a los alimentos se incluyen elementos como los ingresos de las familias (ya que estos determinan el acceso económico), también en este mismo componente se incluye el acceso físico que se refiere a caminos rurales, carreteras, puentes etc., es decir infraestructura productiva.

En el componente del consumo está implícito el tema de la educación, en donde se incluyen, hábitos, costumbres, de ahí la importancia de que la educación que se imparta sea una educación de calidad; este componente está estrechamente ligado con el siguiente que constituye el aprovechamiento biológico que se refiere al consumo de alimentos sanos y que provean de los nutrientes requeridos para cada edad de los infantes. Y por último, el componente que se refiere a la disponibilidad, contempla todos aquellos aspectos relacionados con la producción de los alimentos. Este último componente reviste singular importancia si se considera la economía de subsistencia que practican un significativo número de familias en especial en el área rural.

Atendiendo a la importancia que merece el tema de la (SAN) considerando que Guatemala registra un indicador de desnutrición crónica de los más altos de América Latina (49.8%), se considera que fue positivo que alrededor de este aspecto haya girado la mencionada intervención; sin embargo, de acuerdo a la ENSMI 2002 y la 2008/2009 no hubo una mejoría en este indicador. Si bien esta estrategia contó con una buena focalización, sus acciones no tuvieron el impacto deseado posiblemente por la escasez de recursos en relación a la dimensión del problema. Según se

expuso en el contexto social el indicador de la pobreza tampoco ha mejorado sustancialmente, ya que según la última medición se registran pocos avances.

Uno de los aspectos positivos fue la selección de las áreas de trabajo en donde fue significativamente importante los sectores de la salud y de la educación. Como se indicó el programa Creciendo Bien constituyó el programa principal y contemplaba capacitaciones a madres y monitores constantes de niños lactantes.

La metodología utilizada fue similar a la de otros países de América Latina tal el caso de Chile con su programa Chile Solidario; en donde la selección de las familias objeto de la intervención debía llenar determinados requisitos para aplicar a la estrategia. La intervención pretendía llegar desde las familias pobres, a familias, a la comunidad y por último a la totalidad del municipio.

También se requirió de la coordinación interinstitucional entre las entidades de Gobierno relacionadas directamente, por ejemplo el Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS), el Ministerio de Educación (MINEDUC), la Secretaría de Obras Sociales de la esposa del Presidente (SOSEP), la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN). Sin embargo, no se percibió que tal coordinación se haya llevado con total éxito, probablemente porque no se le dio la importancia requerida como lo debía haber tenido una estrategia nacional de reducción de la pobreza.

Los objetivos intermedios que se definieron fueron los siguientes:

1. Reducir la desnutrición infantil;
2. Mejorar los ingresos de las familias más pobres a través de incentivos para la formación de capacidades;
3. Que todos los niños y niñas tengan la oportunidad de terminar la educación primaria;
4. Ampliar los accesos a la educación primaria básica;
5. Erradicar el analfabetismo;
6. Mejorar la salud materna;
7. Reducir la mortalidad infantil;
8. Fomentar la capacitación comunitaria para el desarrollo;
9. Mejorar la infraestructura vial y la competitividad local;
10. Que las familias vivan en viviendas adecuadas que les permitan mejorar la salud;
11. Que las comunidades reviertan la pérdida de recursos naturales.

Los objetivos definidos no son medibles en el corto plazo sino más bien se requiere del mediano y largo plazo para determinar y evaluar su cumplimiento. Lo que sí pudo determinarse es que la mayoría de los objetivos apuntan hacia otros tal el caso de los ODM, los cuales

fueron acordados en el año 2000 en el seno de las Naciones Unidas, estos objetivos son los siguientes:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
2. Lograr la enseñanza primaria universal;
3. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer;
4. Reducir la mortalidad infantil;
5. Mejorar la salud materna;
6. Combatir el VIH sida, el paludismo y otras enfermedades;
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En síntesis puede decirse que fue un buen principio para abordar el tema de la eliminación de la pobreza, sin embargo, no se tiene evidencia de que su impacto haya sido positivo, aún se requieren de mayores esfuerzos, especialmente del lado financiero.

Esta estrategia fue financiada por el BID a través del proyecto GU-L1017 : Programa de Inversión en Capital Humano a través del Programa Sectorial de Mejoramiento de la Calidad del Gasto Social (GU0175) aprobado en diciembre 2004 por US\$100 millones. Recursos que fueron desembolsados en su totalidad.

Programa Social “Mi Familia Progresá” (2008 – 2011):

En el Gobierno siguiente correspondiente al periodo 2008 – 2011 del Presidente Álvaro Colom, se llevó a cabo el programa social de transferencias condicionadas denominado “Mi Familia Progresá”. Este fue creado mediante el Acuerdo Gubernativo 117 – 2008 bajo la Coordinación de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social. Este programa como otros precedentes de América Latina consistía en la entrega de una cantidad monetaria mensual a familias que llenarán ciertos requisitos como ser familias en extrema pobreza con niños comprendidos entre las edad de 0 a 5 años.

El objetivo general de este programa fue: *mejorar las condiciones de vida de las familias que viven en condiciones de pobreza con niños entre 0 y 15 años, a través de un apoyo económico para que las familias puedan invertir en educación, salud y nutrición.*

Las condiciones que debían cumplir las familias se indican a continuación: a) garantizar la asistencia y permanencia de los niños y niñas en la escuela; b) asistir con los niños y niñas a la consulta médica programada en Centros y Puestos de Salud y c) la madre titular tiene que asistir a las capacitaciones en temas de salud y educación que el programa imparte. El siguiente cuadro muestra los montos de las asignaciones mensuales –los bonos eran

mensuales pero las asignaciones se realizaban cada dos meses- dependiendo la edad de los niños y el área de atención.

Cuadro 1 de Anexo 1

Programa Mi Familia Progresas: tipos de Familia y Bono a Recibir

Tipos de Familia	Bono a Recibir
Familia A: Con niños(as) entre 0 a 15 años y/o con madres gestantes o en estado de lactancia	BONO DE SALUD Q. 150.00
Familia B: Con niños(as) entre 6 a 15 años que estudian en nivel primario.	BONO DE EDUCACIÓN Y SALUD Q. 150.00 + Q.150.00
Familia C: Con niños(as) entre 0 a 6 años y/o con madres gestantes o en estado de lactancia.	BONO DE NUTRICIÓN Y SALUD Q. 100.00 + Q.150.00
Familias D: Con niños(as) entre 0 a 15 años con al menos un niño(as) entre 0 a 6 años y/o con madres gestantes o en estado de lactancia.	BONO DE NUTRICIÓN, SALUD Y EDUCACIÓN Q. 100.00 + Q.150.00 + Q.150.00

Familia A
recibe Q.150.00

Familia B
Recibe Q. 300.00

Familia C
recibe Q. 250.00

Familia D
Recibe Q400.00

Fuente: presentación oficial del Programa Mi Familia Progresas.

Posteriormente se reformó el Acuerdo Gubernativo a través de otro, el número 273 – 2008 que se refería a su estructura organizativa. Luego a través del Acuerdo Gubernativo 53 – 2009 se creó el Sistema de Proyección Social del Ministerio de Educación integrado por el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE, que ya no existe) y el Programa de Inversión Social denominado “Mi Familia Progresas”. Ambos programas compartirían el mecanismo de administración y ejecución del fideicomiso denominado “Fideicomiso Nacional del Fondo de Educación Rural Coparticipativa”.

Posteriormente mediante el Acuerdo Gubernativo 100 – 2009 se estableció el fondo social denominado “Mi Familia Progresas” con un patrimonio inicial de Q 100 millones. Este programa causó controversia porque los recursos de los cuales disponía estaban dentro del presupuesto del Ministerio de Educación. De acuerdo al IV Informe presidencial y memoria de labores 2008 -2012, durante el periodo 2008 – 2011 se invirtió en este programa un monto de Q 3,125,630,671.4 millones, distribuido en 22 departamentos y 307 municipios. Al año 2011 se habían atendido a 2,419,784 niños y niñas de 0 a 15 años y se registraron 887,972 familias inscritas.

Además del programa Mi Familia progresa hubo otros programas: bolsa solidaria, comedores solidarios, escuelas abiertas, becas solidarias y todos listos ya,

Programa Social Bono Seguro (2012 – 2015):

El nuevo programa de transferencias condicionadas del Presidente Otto Pérez, es denominado “Mi Bono Seguro” tiene similitudes con el programa social del Gobierno anterior y con otros llevados a cabo en América Latina, en este las familias usuarias reciben una ayuda económica cuyo objetivo es que las familias puedan adquirir alimentos, ropa y útiles y las mismas deben cumplir con las corresponsabilidades en salud, nutrición, educación y a diferencia del anterior, según información del recién instaurado Ministerio de Desarrollo Social, también en procesos de capacitación según sean convocadas.

A este programa social se suman otros como: Mi bolsa segura; Jóvenes Protagonistas y Comedores Seguros. Similares en parte con los programas del Gobierno anterior. Es importante indicar que aún la información disponible en relación a estos programas sociales es de carácter general.

Anexo II

Información adicional del proyecto evaluado

Ficha de información general del proyecto

Nombre del proyecto: Revisión del Gasto Social como instrumento de Reducción de Pobreza.

Objetivo: elaborar estudios analíticos sobre el gasto social en Guatemala y plantear alternativas para mejorar su eficacia, transparencia y eficiencia, analizando el gasto social como instrumento de reducción de la pobreza en el país.

Número del proyecto: TC0305016

Número de la operación: ATN/FW-8358-GU

Sector: Inversión Social

Subsector: Inversión Social

Tipo de proyecto: Operación especial

Subtipo de proyecto: Financiamiento complementario

Fecha de aprobación: 30 de junio de 2003

Fecha del contrato: 7 de julio de 2003

Fecha de terminación del proyecto: 13 de mayo de 2005

Duración del proyecto: 1 año y 10 meses.

Información financiera:

Costo total: US\$ 143,000.00

Financiamiento del BID

Tipo de financiamiento: Cooperación Técnica no Reembolsable

Fondo: SIDA-BID Programa Sueco Cooperación

Moneda de referencia: US\$ - Dólar Estadounidense

Fuente: elaboración propia con información del BID.

Cronograma de actividades

Actividad	Año 2003		Año 2004		Año 2005	
	Semestre 1	Semestre 2	Semestre 1	Semestre 2	Semestre 1	Semestre 2
Fecha de aprobación del Proyecto						
Fecha del Contrato						
Estrategia de País con Guatemala						
Fecha de terminación del Proyecto						

Fuente: elaboración propia con información del BID.