

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA

**"DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE GUATEMALA EN EL PERÍODO
2008 - 2011: EL DESFINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO
Y SU IMPACTO EN LA INVERSIÓN SOCIAL"**



TESIS

PRESENTADA A LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

POR

ENRIQUE ALEJANDRO GARCÍA MONZÓN

PREVIO A CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE

ECONOMISTA

EN EL GRADO ACADÉMICO DE

LICENCIADO

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2013

**MIEMBROS DE LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

Lic. José Rolando Secaida Morales	Decano
Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales	Secretario
Lic. Luis Antonio Suárez Roldán	Vocal 1º
Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez	Vocal 2º
Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso	Vocal 3º
P.C Oliver Augusto Carrera Leal	Vocal 4º
P.C Walter Obdulio Chiguichon Boror	Vocal 5º

EXONERADO DEL EXAMEN DE ÁREAS PRÁCTICAS

Con un promedio de 78, conforme al Artículo 15 del Reglamento para Evaluación Final de Exámenes de Áreas Prácticas y Examen Privado de Tesis y al Punto Cuarto, Inciso 4.2, subinciso 4.2.2, sub-subinciso 4.2.2.3 del Acta 31-2011, de la sesión celebrada por Junta Directiva el 24 de noviembre de 2011.

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXÁMEN PRIVADO DE TESIS**

Lic. Alberto Eduardo Guerra Castillo	Presidente
Lic. Edgar Ranfery Alfaro Migoya	Examinador
Lic. Werner Santos Salguero	Examinador

Guatemala, 16 de Septiembre de 2013.

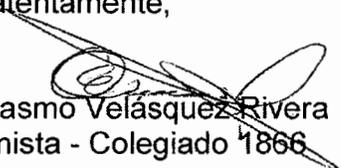
Licenciado
José Rolando Secaida Morales
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente

Respetable Señor Decano:

Me dirijo a usted para informarle que según dictamen de la Escuela de Economía de dicha Facultad, con número 08-2012 del 31 de mayo de 2012, se me aceptó asesorar al señor **Enrique Alejandro García Monzón**, identificado con carnet número **2006 12785**, para elaborar el trabajo de tesis de grado denominado **"Deuda Pública del Estado de Guatemala en el período 2008-2011: El desfinanciamiento del gasto público y su impacto en la inversión social"**.

En ese sentido, en mi calidad de asesor designado, me permito manifestar mi **conformidad** con el informe final de la tesis elaborada por el señor **García Monzón**. En virtud de lo anterior, a criterio del suscrito el informe cumple con los requisitos establecidos por la Facultad de Ciencias Económicas para Tesis de Grado en examen privado, previo a conferírsele el título de economista.

Sin otro particular, me suscribo atentamente,


Óscar Erasmo Velásquez Rivera
Economista - Colegiado 1866



**FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS**

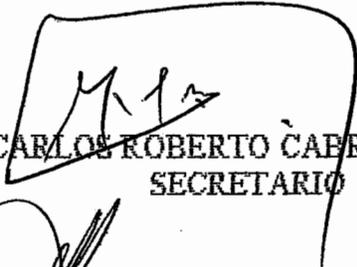
Edificio "S-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,
DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL TRECE.**

Con base en el Punto SEXTO, inciso 6.1, subinciso 6.1.1 del Acta 16-2013 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 5 de noviembre de 2013, se conoció el Acta ECONOMÍA 293-2013 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 10 de octubre de 2013 y el trabajo de Tesis denominado: "DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2008 - 2011: EL DESFINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO Y SU IMPACTO EN LA INVERSIÓN SOCIAL", que para su graduación profesional presentó el estudiante ENRIQUE ALEJANDRO GARCÍA MONZÓN, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"D Y ENSEÑAD A TODOS"


LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO




LIC. JOSE ROLANDO SECAIDA MORALES
DECANO



Smp.


Ingrid
REVISADO

DEDICATORIA

A mis padres: Luis Enrique y Ana Silvia, por su apoyo constante a lo largo de estos años de estudio.

A mi hermano: Juan Pablo que esto sea inspiración para que seguir en la búsqueda de sus metas

A mi familia: Abuelos, abuelas, tíos, tías, primos, primas a quienes retribuyo su aprecio y cariño.

A Marcela: Por su amor y apoyo en todo momento.

A mis amigos y amigas: Shey, Moisés, Kenneth, Milvia, Edgar, Diego, Axel, Hans Camilo, y muchos más por su amistad y apoyo en estos años.

A mis catedráticos y catedráticas: Especialmente el Lic. Eduardo Guerra, Lic. Ranfery Alfaro, Lic. Humberto Pérez, y el Lic. Adolfo de León.

A mi asesor: El Lic. Erasmo Velásquez por sus observaciones y consejos a lo largo del proceso de elaboración.

A la Universidad de San Carlos: El Alma Mater en la que decidí desarrollarme Y a la que deseo volver para contribuir en su desarrollo académico y científico.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
---------------------	----------

CAPÍTULO I ENTORNO ECONÓMICO-FINANCIERO INTERNACIONAL Y NACIONAL EN EL PERÍODO 2008- 2012

1.1 Economía Internacional	2
1.1.1 Crisis Económica-Financiera y Crisis de Deuda Soberana	14
1.2 Economía Nacional	17

CAPÍTULO II EVOLUCIÓN DE DEUDA PÚBLICA EN GUATEMALA Y SU IMPACTO EN LA INVERSIÓN SOCIAL

2.1 Deuda Total	25
2.1.1 Deuda Interna	27
2.1.2 Deuda Externa	28
2.1.3 Deuda Flotante	30
2.2 Deuda total en relación al PIB	30
2.2.1 Impacto de la deuda en relación a la inversión social	31
2.2.2 Perspectivas para el futuro cercano: 2012-2020	35

CAPÍTULO III DESFINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL PERÍODO 2008-2011

3.1 Financiamiento del gasto público	41
3.2 Financiamiento del gasto de inversión en instituciones responsables de la inversión social	44
3.3 Desfinanciamiento de la inversión social	54

CAPÍTULO IV
EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN GUATEMALA DURANTE EL
PERÍODO 2008-2011

4.1 Inversión social total	61
4.1.1 Ministerio de Educación	63
4.1.2 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	68
4.1.3 Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	75
4.1.4 Ministerio de Cultura y Deportes	80
4.1.5 Fondo Nacional Para la Paz	82
4.2 Consejo de Cohesión Social	87
4.3.1 Programas Sociales	87
4.3 Gratuidad en los servicios de salud y educación	90
CONCLUSIONES	92
RECOMENDACIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	94
ANEXOS	96

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1

Crecimiento Económico Mundial 2012-2013..... 2

Gráfica 2

EE.UU: Índice Adelantado de Producción Manufacturera y de Servicios,
2002-2012..... 3

Gráfica 3

EE.UU: Venta De Viviendas Y Tasa De Interés Hipotecarias
(Unidades Anuales Y Tasa De Interés Mensual),2003-2012..... 4

Gráfica 4

Desempleo en EE.UU, 2004-2012..... 5

Gráfica 5

Unión Europea: Producción Manufacturera y Sector Servicios, 2007-2012..... 6

Gráfica 6

Unión Europea: Tasa de Desempleo, 2007-2012..... 7

Gráfica 7

Unión Europea: Diferencial de Bonos Soberanos de 10 Años Respecto A Los
Bonos Alemanes,2010-2012 8

Gráfica 8

Exportaciones De La República Popular China (Miles De Millones de US\$
y Variación Porcentual), 2007-2012..... 9

Gráfica 9

Tendencia de Precios Internacionales del Petróleo, 2004-2012 10

Gráfica 10

Tendencia de Precios Internacionales del Maíz, 2004-2012..... 11

Gráfica 11	
Principales Índices Accionarios 2010-2012.....	12
Gráfica 12	
Volatilidad De los Principales Índices Accionarios, 2010-2012	13
Gráfica 13	
Guatemala: Crecimiento del Producto Interno Bruto , 2002-2012.....	17
Gráfica 14	
Guatemala: Índice Mensual de Actividad Económica, 2005-2012	18
Gráfica 15	
Guatemala: Exportaciones e Importaciones Totales,2010-2012.....	20
Gráfica 16	
Guatemala: Crédito Bancario al Sector Privado,2010-2012.....	21
Gráfica 17	
Guatemala: Ritmo Inflacionario,2005-2014.....	22
Gráfica 18	
Guatemala: Ingresos Totales, Millones de Quetzales,2008-2011.....	23
Gráfica 19	
Guatemala:Déficit Presupuestario, Millones de Quetzales, 2008-2011.....	24
Gráfica 20	
Guatemala: Deuda Total, Millones de Quetzales, 2000-2011.....	26
Gráfica 21	
Guatemala:Comparación De Tendencias De La Deuda Externa E Interna, Millones de Quetzales, 2000-2011	29
Gráfica 22	
Guatemala: Análisis de Regresión Lineal entre la Inversión Social y la Deuda Pública Total, Millones de Quetzales, 2008-2011	32
Gráfica 23	
Guatemala: Proyección De La Deuda Pública Total y Del Estándar con Relación al Producto Interno Bruto, Millones de Quetzales, 2011-2020	36

Gráfica 24

Guatemala: Proyección de Ingresos Tributarios Del Estado De Guatemala, Millones De Quetzales, 2012-2020 37

Gráfica 25

Guatemala: Gasto en Inversión Social Proyectado ,Millones De Quetzales, 2012-2020..... 38

Gráfica 26

Guatemala: Fuentes de Financiamiento de Los Gastos de Inversión,Millones de Quetzales, 2008 y 2011 43

Gráfica 27

Guatemala: Evolución del Gasto de Inversión en el MINEDUC, Millones De Quetzales, 2008 - 2011.....45

Gráfica 28

Guatemala:Fuentes de Financiamiento del MINEDUC,Millones de Quetzales, 2008 Y 2011..... 46

Gráfica 29

Guatemala: Evolución del Gasto de Inversión en el MSPYAS, Millones De Quetzales, 2008 - 2011.....46

Gráfica 30

Guatemala:Fuentes de Financiamiento del MSPYAS,Millones de Quetzales, 2008 y 2011 47

Gráfica 31

Guatemala: Evolución del Gasto De Inversión en el MICIVI, Millones de Quetzales, 2008 - 2011.....48

Gráfica 32

Guatemala: Fuentes de Financiamiento Del MICIVI,Millones De Quetzales, 2008 y 2011 49

Gráfica 33

Guatemala:Evolución del Gasto de Inversión de FONAPAZ, Millones de Quetzales, 2008 - 2011 50

Gráfica 34

Guatemala: Fuentes de Financiamiento de FONAPAZ, Millones de Quetzales, 2008 y 2011 51

Gráfica 35

Guatemala: Evolución del Gasto de Inversión del MICUDE, Millones de Quetzales, 2008 - 2011 52

Gráfica 36

Guatemala: Fuentes de Financiamiento del MICUDE, Millones de Quetzales, 2008 y 2011 53

Gráfica 37

Guatemala: Modificaciones al Presupuesto del MINEDUC, Millones de Quetzales, 2008-2011 64

Gráfica 38

Guatemala: Presupuestos Ejecutado y Vigente Del Rubro de Desarrollo Curricular y Capacitación Docente 2008-2011 67

Gráfica 39

Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados a Construcción, Ampliación, Remodelación, y Equipamiento de Centros y Puestos de Salud, Millones de Quetzales, 2008-2011 73

Gráfica 40

Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados a Infraestructura Hospitalaria, Centros y Puestos de Salud, Millones de Quetzales, 2008-2011 74

Gráfica 41

Guatemala: Prioridad de Gastos en el MICIVI, 2008-2011 76

Gráfica 42

Presupuesto Vigente de FONAPAZ, Millones de Quetzales, 2008-2011 84

Gráfica 43

Guatemala: Prioridad de Gastos en FONAPAZ , 2008-2011 85

Gráfica 44

Guatemala: Evolución del Presupuesto Destinado a los Programas Sociales, Millones de Quetzales, 2008-2011.....	89
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1

Guatemala: Producto Interno Bruto Trimestral, Medido por el Origen de la Producción, Tasas de Variación de los Volúmenes Valorados en Millones de Quetzales, Referidos a 2001, Período: 1T-2010-4T-2011.....	19
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro 2

Guatemala: Financiamiento del Presupuesto General de la Nación, Millones De Quetzales 2008-2011.....	41
------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro 3

Guatemala: Financiamiento del Gasto de Inversión por Institución, Millones de Quetzales, 2008-2011.....	44
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro 4

Guatemala: Desfinanciamiento de Inversión Social en el MINEDUC, Millones de Quetzales, 2008-2011.....	55
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro 5

Guatemala: Desfinanciamiento de Inversión Social en El MSPYAS, Millones de Quetzales, 2008-2011.....	56
------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro 6

Guatemala: Desfinanciamiento de Inversión Social en el MICUDE, Millones de Quetzales, 2008-2011.....	57
------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro 7

Guatemala: Desfinanciamiento de Inversión Social en FONAPAZ, Millones de Quetzales, 2008-2011.....	58
----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro 8

Guatemala: Desfinanciamiento de Inversión Social en MICIVI, Millones de Quetzales, 2008-2011.....59

Cuadro 9

Guatemala: Porcentaje de Cada Ministerio Respecto al Gasto en Inversión Social, Millones de Quetzales, 2011.....62

Cuadro 10

Guatemala: Ejecución de Proyectos de Infraestructura Educativa, Millones de Quetzales, 2009.....65

Cuadro 11

Guatemala: Ejecución de Gastos de Docencia, Millones de Quetzales, 2008-2011.....66

Cuadro 12

Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos en Personal de Salud, Millones de Quetzales, 2011.....69

Cuadro 13

Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados a Administración, Accesibilidad y Vigilancia de Medicamentos, Millones de Quetzales, 2008-2011.....70

Cuadro 14

Guatemala: Gastos Relacionados a Construcción, Ampliación, Remodelación y Equipamiento de Centros y Puestos de Salud, Millones de Quetzales, 2008.....71

Cuadro 15

Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados a Vivienda Popular y Asentamientos Humanos, Millones de Quetzales, 2008-2011.....77

Cuadro 16

Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados a Infraestructura Urbanística y Desarrollo, Millones de Quetzales, 2011.....78

Cuadro 17

Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Programas de Reconstrucción por Desastres Naturales, Millones de Quetzales, 2008-2011.....79

Cuadro 18

Guatemala: Ejecución de Gastos Relacionados a Formación, Fomento y Difusión del Arte y La Cultura, Millones de Quetzales, 2011.....81

Cuadro 19

Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados al Fomento a Deporte No Federado y Recreación, Millones De Quetzales, 2011..... 82

Cuadro 20

Guatemala: Ejecución de Gastos Relacionados a Educación en FONAPAZ, Millones de Quetzales, 2008..... 86

Cuadro 21

Guatemala: Programa MIFAPRO en el Presupuesto General 2009, Millones de Quetzales.....88

INTRODUCCIÓN

En el marco del gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza-UNE (2008-2011), se dio un papel preponderante a la inversión social entendida como la redistribución de ingresos de la economía, mediante la provisión, por parte del Estado, de servicios gratuitos (salud, educación, vivienda, seguridad social) garantizando su cantidad y calidad, de manera que estos llegaran a la población con menos recursos.

Esta inversión abarcó desde transferencias monetarias condicionadas, construcción de infraestructura básica como centros y puestos de salud, mantenimiento de la infraestructura existente y contratación del personal necesario para proveer estos bienes y servicios.

Para garantizar el nivel de inversión social los gobiernos recurren a la aplicación de políticas contracíclicas que permitan disminuir el impacto negativo de la crisis en la economía, tratando a la vez de mantener esa inversión social.

Sin embargo los gobiernos muchas veces no tienen la capacidad financiera para enfrentar la crisis, en parte debido a la insuficiencia de ingresos, y terminan adoptando acciones orientadas a reducir esa inversión o bien a incrementar excesivamente la deuda pública., para financiar el déficit creado.

Esta investigación se centra en un período en el que la inversión social en Guatemala experimentó un mayor dinamismo, sin embargo, fue opacado por las críticas de diversos sectores al manejo de la misma. Asimismo, el gobierno fue sometido a una intensa presión en torno al debate por el Presupuesto General de la Nación.

Ante esta situación se plantea una hipótesis en la cual se afirma que el desfinanciamiento del gasto público en inversión social ha provocado que el Estado de Guatemala haya aumentado su ritmo de endeudamiento hasta niveles cercanos al nivel crítico de la deuda en relación con el PIB, restringiendo la inversión social.

Para efectos de la presente investigación, se define como desfinanciamiento de la inversión social, la diferencia entre los recursos financieros solicitados originalmente en el anteproyecto de presupuesto que corresponde a la primera etapa de la formulación del Presupuesto y lo que finalmente se asigna en la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado anual por parte del Congreso de la República a cada Ministerio responsable de llevar a cabo la inversión social del país, eligiéndose lo correspondiente a los Ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, Cultura y Deportes, y el Fondo Nacional para la Paz, al ser los más representativos de esta inversión social.

Se fortalece la definición anterior al establecer que el endeudamiento no se considera como desfinanciamiento debido a que el mismo se constituye como la financiación del déficit presupuestario.

Para abordar este análisis se presenta, en el primer capítulo, una visión panorámica del entorno económico-financiero a nivel internacional y nacional cuyos rasgos predominantes eran la incertidumbre y el descenso general de los indicadores de crecimiento económico, y de la pobreza.

En un segundo capítulo se exponen los efectos que sobre la deuda pública se han dado por la necesidad de financiamiento y se hacen algunos planteamientos para el futuro cercano en base a la tendencia creciente de la deuda total y los riesgos que conlleva para el país.

Mientras en el tercer capítulo se plantea la situación del desfinanciamiento de los gastos de inversión, y dentro de ellos los destinados a la inversión social, que han propiciado la búsqueda de financiamiento en forma de deuda tanto interna como externa.

Cabe señalar que si bien las necesidades de la población se consideran infinitas, los recursos que originalmente se solicitan para gasto social por cada Ministerio son los mínimos necesarios para atender a la población.

Por definición en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, todo gasto debe ser sujeto de identificación de la correspondiente fuente de financiamiento; sin embargo, hay necesidades para las cuales a pesar de que fueron programadas originalmente conforme a las solicitudes de cada una de las instituciones, quedan fuera de toda posibilidad de financiación por la racionalización y priorización que debe de hacer el Estado ante un Presupuesto de Ingresos y Egresos finito que depende de la producción nacional, de la recaudación fiscal y las posibilidades de financiamiento.

Reiterando que esa diferencia entre lo solicitado y lo finalmente asignado es lo que se define como desfinanciamiento de la inversión social y por tanto queda fuera el déficit fiscal que se financió con deuda pública.

Finalmente en el cuarto capítulo se hace un análisis pormenorizado de la ejecución de la inversión social como de los programas sociales impulsados en el período y como fueron afectados por la situación descrita anteriormente de desfinanciamiento.

En las conclusiones se destaca que el desfinanciamiento de la inversión social lleva a medidas paliativas que en el final no permiten llenar las necesidades de la población, llevando a un aumento en los niveles de pobreza, por lo que se recomienda una mejora en la institucionalidad del Estado que lleve al desarrollo

requerido por el país y por tanto a que la inversión social cumpla su objetivo de elevar la calidad de vida de la población.

Por tanto, si el Estado de Guatemala busca seguir estrategias que combatan la pobreza, no puede negar la importancia de la inversión social, pero el crecimiento de la deuda crea la posibilidad de un impacto en la inversión iniciada en este período, por lo que la principal interrogante es si será sostenible, o se verá sometida a nuevos recortes debido a este incremento de la deuda y el acercamiento a niveles críticos de la deuda respecto al PIB, que podrían llevar a una situación de impago.

CAPÍTULO I

ENTORNO ECONÓMICO-FINANCIERO INTERNACIONAL Y NACIONAL

EN EL PERÍODO 2008- 2012

La economía mundial entró en el 2008 a un período de generalizada incertidumbre, producto de la crisis iniciada en el mercado inmobiliario en de los Estados Unidos, EE.UU, dando inicio a un ciclo económico de recesión, la más grave desde el “crack” de Wall Street en 1929, y que hasta el momento aún no ha terminado en su totalidad.

A pesar de que fue una crisis financiera esta contagió la demanda agregada y por esta vía se traslada al sector real aumentando el desempleo. Los bancos son rescatados por el Estado, algunos incluso fueron nacionalizados, y cargaron su deuda privada a los Estados nacionales provocando una nueva crisis, esta vez de deuda soberana, siendo el actual estadio en el que el mundo se encuentra.

Las principales consecuencias de esta situación se observan en la Unión Europea-UE, con los casos de Grecia, España, Portugal e Italia. El contexto en estos países y en el resto del mundo es de una latente conflictividad, en la que se mezclan desde la frustración respecto del actual sistema económico hasta la preocupación por el cambio climático, abriendo un enorme debate sobre la racionalidad económica de los agentes económicos.

En Guatemala estos años se caracterizan por los impactos cada vez más pronunciados de esta crisis internacional, que se manifiestan en una progresiva baja de los ingresos por remesas, del valor de las exportaciones, y por una amenaza cada vez más evidente de un aumento significativo en el ritmo inflacionario.

A esto se une la galopante deuda pública y un nuevo freno en el crecimiento económico como consecuencia de los efectos de la crisis en la eurozona que progresivamente está ralentizando las economías emergentes y por ende al resto del mundo.

1.1 Economía Internacional

El contexto internacional, como se ha mencionado, está afectado por las sucesivas crisis en los países desarrollados, marcadas en especial por la “Gran Recesión”¹, lo que impacta en el crecimiento económico mundial, que aún no sobrepasa los niveles previos a la crisis, que se mantenían en un 5.5%, siendo las proyecciones más optimistas cercanas a un 2.8% para 2012 y 3% para 2013.

Gráfica 1
Crecimiento Económico Mundial
2012-2013

PAIS O REGIÓN	PROMEDIO 2012			PROMEDIO 2013		
	Estimación previa	Estimación actual		Estimación previa	Estimación actual	
1 Economía Mundial	2.8	2.8	=	3.3	3.2	↓
2 Zona del Euro	-0.4	-0.4	=	0.7	0.6	↓
3 Estados Unidos	2.1	2.1	=	2.3	2.2	↓
4 Japón	2.1	2.1	=	1.5	1.5	-
5 América Latina	3.4	3.3	↓	4.1	4.0	↓
6 China	8.3	8.2	↓	8.5	8.4	↓

Fuente: Banco de Guatemala

En EE.UU el aumento del desempleo y la negativa a la eliminación de privilegios fiscales, así como el costo del salvataje (“bailout”) de bancos e inmobiliarias disparó la deuda, llegando al extremo en 2011 de que las calificadoras degradaran de “AAA” la deuda norteamericana a “AA”, mientras el sector industrial sigue sin despegar y en el de servicios se da una pírrica recuperación.

¹ La crisis de 2007-2008 ha recibido muchos nombres (Gran Contracción, “primera crisis financiera global del siglo XXI). Para facilidad de lectura se utilizará el término “Gran Recesión” debido a la universalidad del término recesión.

La recuperación por tanto aun no llega a niveles que permitan concluir que la crisis ha terminado, teniendo esto un efecto en el poco dinamismo existente en la producción industrial de los EE.UU y en la creciente presión del Gobierno norteamericano para que la Unión Europea (UE) salve a determinados países que como España, Irlanda e Italia están en un punto de riesgo.

Gráfica 2
EE.UU: Índice Adelantado de Producción Manufacturera
y de Servicios
2002-2012

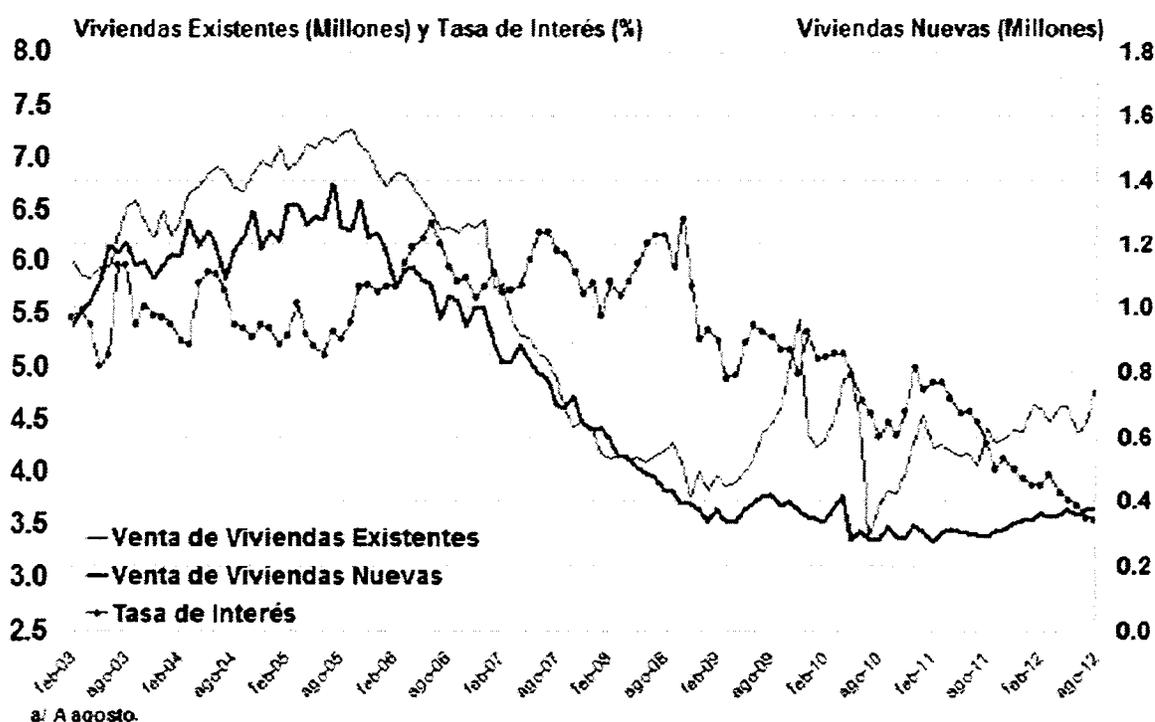


Fuente: Banco de Guatemala

El detonante de la crisis, la burbuja inmobiliaria, tuvo un efecto devastador en el sector construcción e hipotecario, al punto de que una gran parte de propietarios perdió sus viviendas y los bancos acumularon un exceso de oferta de vivienda, tanto existente como nueva.

La perspectiva en el mercado inmobiliario sigue mostrando signos de debilidad y de una recuperación incipiente con valores aún lejos de los existentes antes de la crisis, especialmente en cuanto a la venta de viviendas nuevas y de la tasa de interés de las hipotecas.

Gráfica 3
EE.UU: Venta de Viviendas y Tasa de Interés Hipotecarias
(Unidades Anuales y Tasa de Interés Mensual)
2003-2012



Fuente: Banco de Guatemala

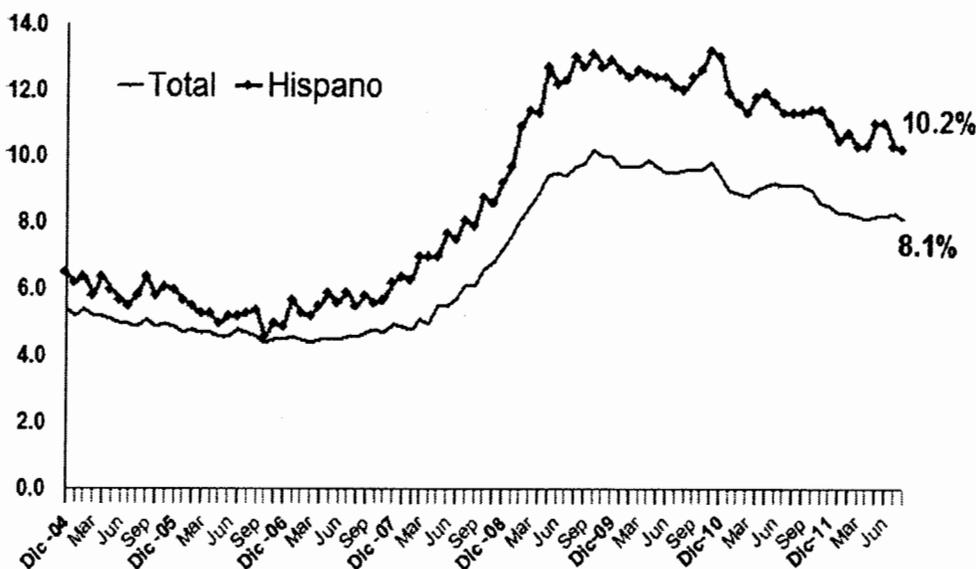
Otro factor a destacar y que tiene un impacto en las remesas familiares que se reciben en Guatemala es el desempleo, que presenta altos índices especialmente entre las minorías raciales (hispanos, afroamericanos) y jóvenes, lo que incide en la baja del consumo de bienes y servicios.

La presión del desempleo está creando una situación de pobreza entre la población estadounidense, que no se observaba desde la Gran Depresión. La tasa de pobreza varió de 12% a 15% en estos cuatro años, lo que significa que cerca de 46 millones de personas están en esa situación, el índice más alto desde 1993.

Esta pobreza es más aguda entre la población inmigrante, lo que aunado a la persecución de los migrantes y las deportaciones, genera una incertidumbre que se refleja en el comportamiento de las remesas familiares, flujos de efectivo que son vitales para la economía de muchos países latinoamericanos.

Esta pobreza como puede verse se está cebando con la población inmigrante, lo que aumenta la persecución a los migrantes, un incremento en las deportaciones y una incertidumbre en cuanto al comportamiento de las remesas familiares, flujos de efectivo que son aun vitales para la economía de muchos países latinoamericanos.

Gráfica 4
Desempleo en EE.UU
2004-2012



^{a/} Los datos corresponden a series ajustadas estacionalmente.

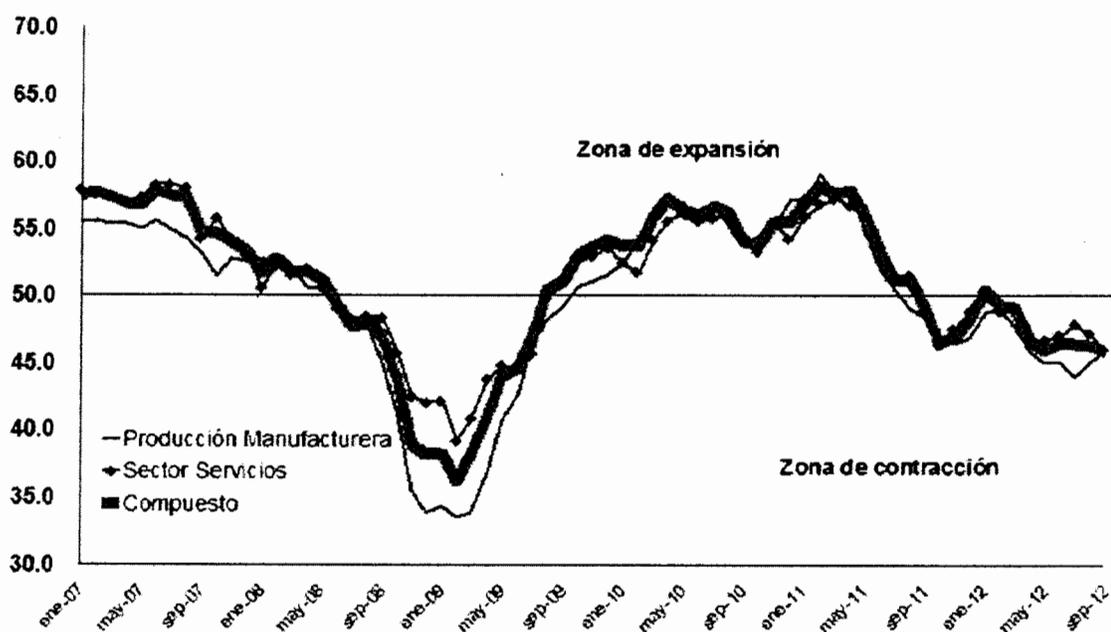
^{b/} Cifras a agosto.

Fuente: Banco de Guatemala

Todos estos elementos contribuyen a perfilar una situación explosiva, que dominó la discusión política en las elecciones presidenciales norteamericanas del reciente año electoral, 2012.

En el ámbito de la Unión Europea-UE la profundización de la crisis se observa en los países del sur de Europa, principalmente Grecia que se dirige por el camino inexorable de una situación de impago, a la par de duras políticas de ajuste concentradas en la inversión social en salud y educación, así como en la disminución drástica de los empleos públicos. Estas políticas son generalizadas en toda la unión monetaria incluso en Francia y Alemania, el corazón de la UE, previendo un escenario de enorme conflictividad y de profundización de la crisis.

Gráfica 5
Unión Europea: Producción Manufacturera y Sector Servicios
2007-2012



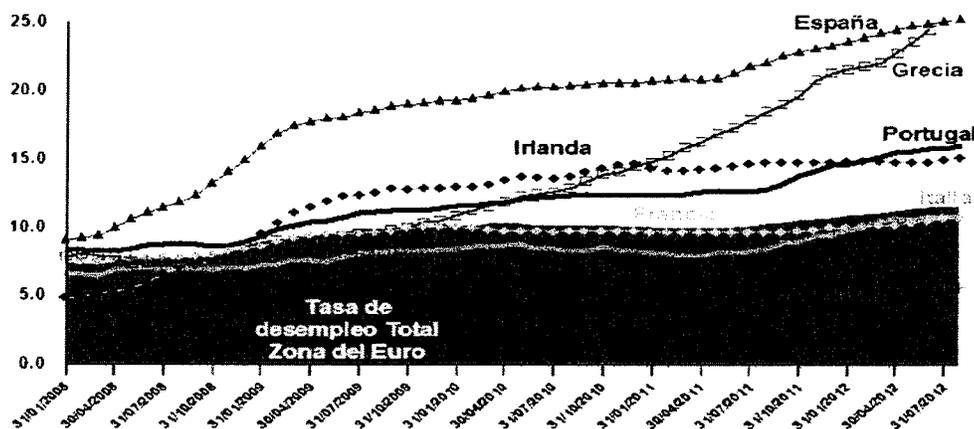
Fuente: Banco de Guatemala

La situación en cuanto a los indicadores económicos muestra una fuerte contracción con un sector real cada vez más golpeado y con tasas de desempleo sumamente altas en determinados países, España y Grecia, y otras en el límite como Francia e Italia, mientras Alemania mantiene cierto manejo de esta misma.

La comunidad internacional ejerce presión para que las economías europeas logren una recuperación más fuerte, que aún se ve lejos, y en determinados países se está buscando a través de ajustes severos de los presupuestos para lograr un equilibrio fiscal.

Estas medidas han provocado efectos contradictorios, por un lado una inestabilidad permanente en los gobiernos europeos, y por otro, un aumento en la fuga de capitales y de búsqueda de paraísos fiscales, como lo muestra el hecho de la famosa "Lista Lagarde"² denunciada en Grecia, que mostraba nombres de cerca de dos mil individuos de altos ingresos que estaban sacando flujos de efectivo a Suiza para evitar el pago de impuestos.

Gráfica 6
Unión Europea: Tasa de Desempleo
2007-2012



Fuente: Bloomberg L.P.
*Datos a agosto. Grecia a junio.

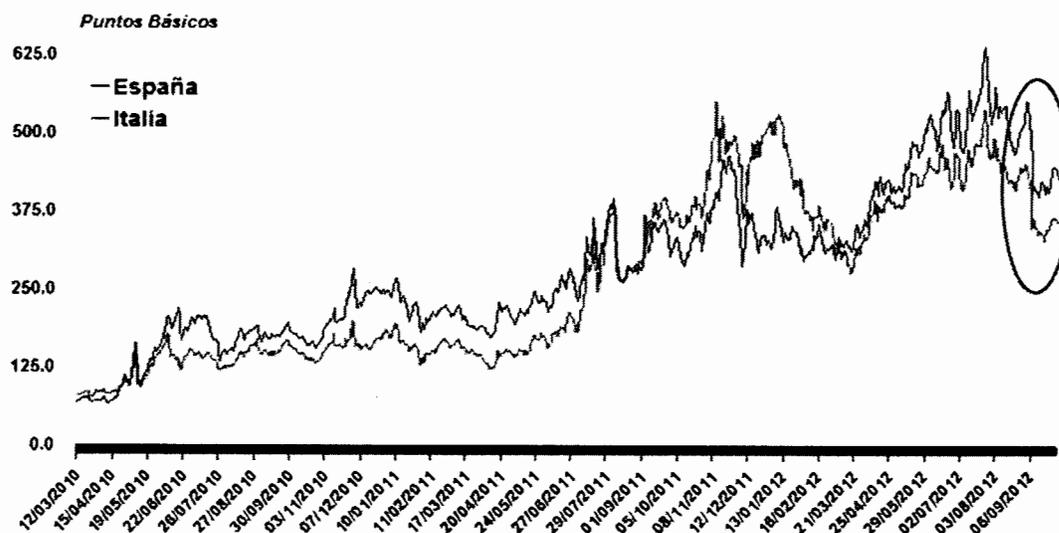
Fuente: Banco de Guatemala

² Esta lista fue denunciada a finales de 2012 por medios escritos en Grecia y Europa, mencionaba a empresas y personas individuales griegas que evadieron el pago de impuestos al depositar sus ingresos en cuentas suizas.

Estos procesos tienen como resultado una situación social y económica cada vez más conflictiva, con un sector privado que aún no recupera el ritmo de creación de empleo, la reducción del empleo público, lo que lleva a una tasa de desempleo en crecimiento en toda la zona euro, y que implica presión por parte de movimientos anticapitalistas (en la izquierda), euroescépticos y fascistas (en la derecha).

Lo preocupante para la UE es la situación cada vez más difícil de los bonos soberanos, forzando al Banco Central Europeo a adoptar nuevas políticas monetarias, como la creación de fondos de ayuda financiera más fuertes, nuevas reformas que refuercen lo contemplado en el Tratado de Maastricht, referente al déficit, y una progresiva unión bancaria y fiscal.

Gráfica 7
Unión Europea: Diferencial de Bonos Soberanos de 10 Años
Respecto a los Bonos Alemanes
2010-2012



^{*/} Al 2 de octubre.

Nota: Corresponden a la diferencia entre el rendimiento de los bonos a 10 años entre bonos soberanos de los países de la Zona del Euro y Alemania.

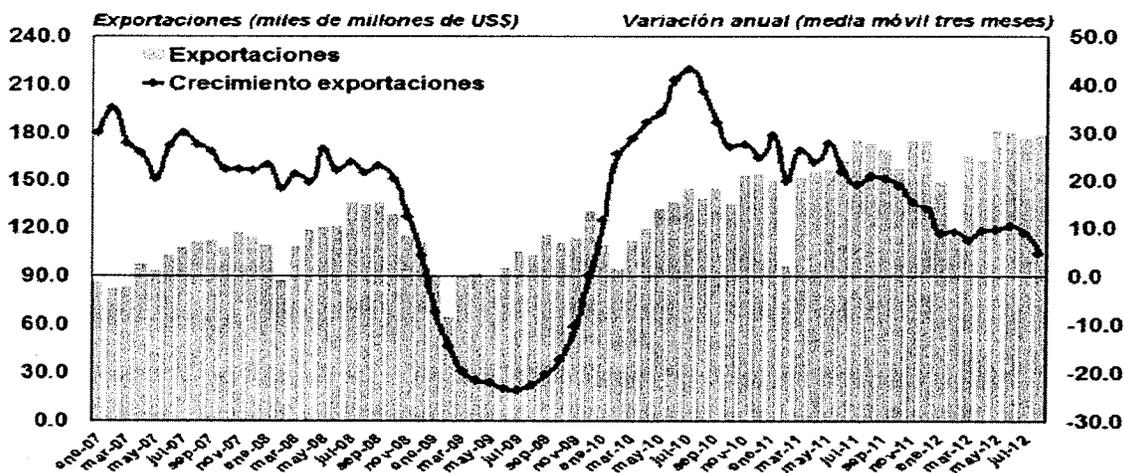
Fuente: Bloomberg

Fuente: Banco de Guatemala

Estas medidas aunque aún no se han llevado totalmente a cabo, en especial lo referente a la unión bancaria y fiscal, tuvieron éxito en mantener una disminución progresiva entre los diferenciales de los bonos italianos y españoles respecto a los alemanes. Sin embargo esto no presupone una mejora inmediata, y dentro de la UE están empezando a tomar fuerza los movimientos separatistas, no solo a nivel monetario (salir del euro o eliminarlo) sino de independencia de regiones diferenciadas a nivel lingüístico y cultural, tomando como excusa el que los “malos manejos” de los gobiernos centrales arrastran a estas regiones, normalmente los principales centros industriales y financieros, a la crisis de la deuda.

Los países emergentes, en especial China e India, si bien no han sido golpeados severamente por la crisis en el período 2008-2011, han experimentado una desaceleración de su crecimiento vertiginoso, previéndose para el primer trimestre de 2012, por primera vez, un crecimiento de menos de dos dígitos como consecuencia de la baja en las exportaciones y de la debilidad de los mercados internos de estas naciones.

Gráfica 8
Exportaciones de la República Popular China
(Miles de Millones De US\$ y Variación Porcentual)
2007-2012



*Datos a agosto.

Fuente: Banco de Guatemala

En cuanto a la región latinoamericana si bien ha sido la región menos afectada por la crisis, un análisis por regiones muestra que México y Centroamérica sí se han resentido dada su dependencia de Estados Unidos, mientras Sudamérica ha logrado sortear la crisis; incluso países como Brasil, Chile, Venezuela, Uruguay han mantenido altos índices de inversión social. Sin embargo estos son países dependientes aún de productos identificados como materias primas (petróleo, minería) y alimentos (“commodities”) que en el futuro pueden arriesgar su estabilidad económica, aunque en lo inmediato se mantiene una tendencia al alza de los precios de los mismos.

Gráfica 9
Tendencia de Precios Internacionales del Petróleo
2004-2012

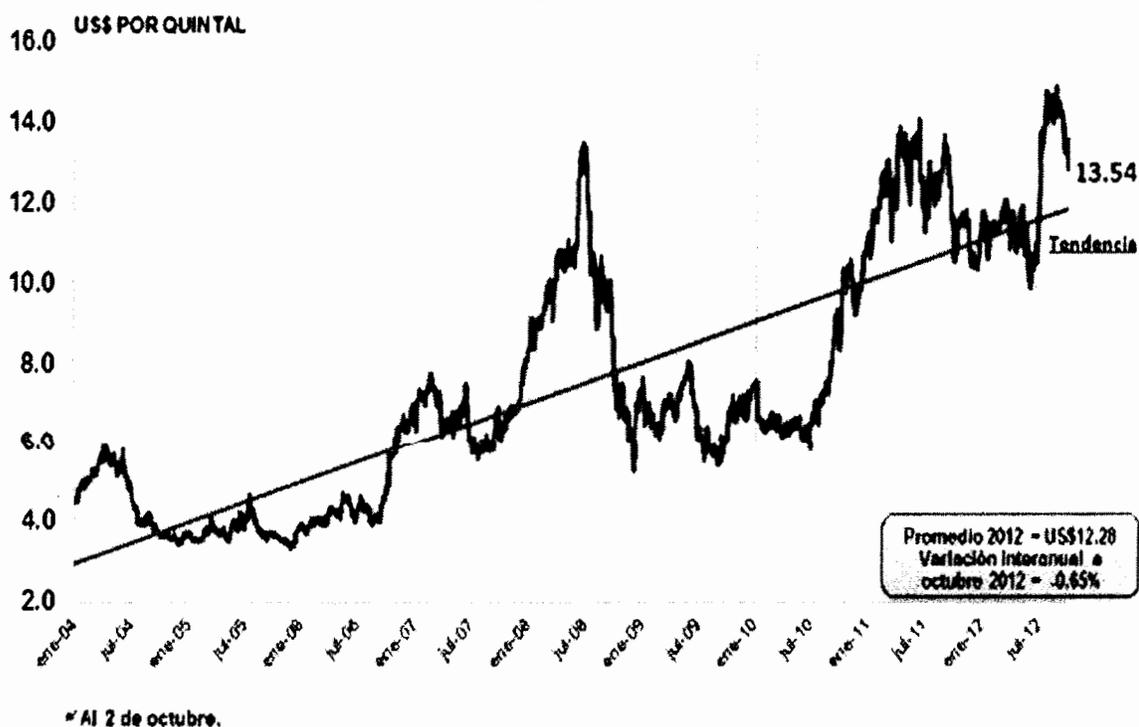


*/ Al 2 de octubre.

Fuente: Banco de Guatemala

Países productores de granos básicos como maíz, trigo y soya, entre los que se encuentran Brasil, Argentina, y países ricos en petróleo como Ecuador y Venezuela, ven como la tendencia de los precios internacionales aun los favorecen durante este período.

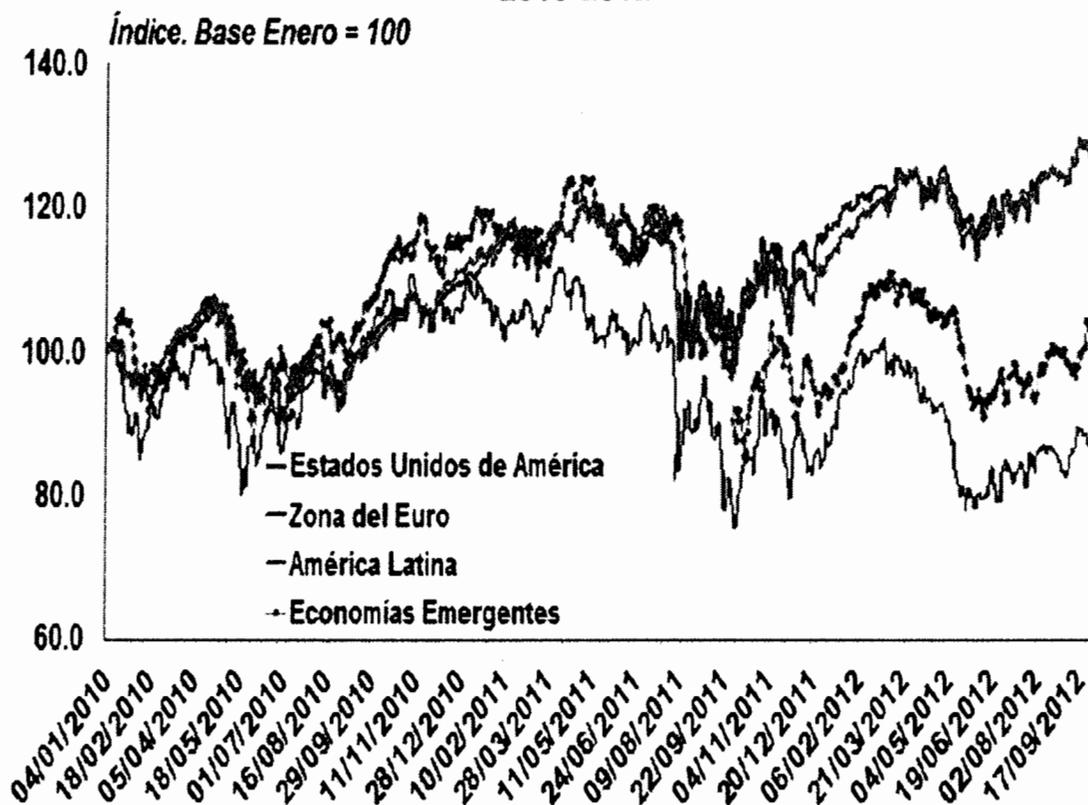
Gráfica 10
Tendencia de Precios Internacionales del Maíz
2004-2012



Fuente: Banco de Guatemala

Esta tendencia de los precios internacionales de las materias primas se relaciona con la situación en los mercados financieros, los cuales no han podido estabilizarse del todo, aun cuando las medidas de política monetaria han logrado que no hayan regresado a niveles de volatilidad cercanos a los mostrados en 2008.

Gráfica 11
Principales Índices Accionarios
2010-2012



*/ Al 2 de octubre.

Nota: Los índices bursátiles corresponden, en la Zona del Euro al Eurostoxx 50; en los Estados Unidos de América, Standard & Poor's 500; Japón, Nikkei; para las economías emergentes y América Latina, MSCI.

Fuente: Banco de Guatemala

Esto se explica a la vez por la permanente especulación de los precios de las "commodities" y en especial del petróleo. Asimismo, la entrada de nuevas empresas al mercado bursátil inició nuevos procesos de valoración, aunque también éstas se han llevado decepciones como lo ocurrido en el NASDAQ de Nueva York con las acciones de Facebook en agosto y septiembre de 2012, las cuales en menos de dos meses se desplomaron en cerca del 30% de su valor.

Gráfica 12
Volatilidad de los Principales Índices Accionarios
2010-2012



* Al 2 de octubre.

Nota: Los índices de volatilidad corresponden al VIX del EurostoXX y del Standard & Poor's 500. Para las economías emergentes, al índice de volatilidad implícita de JP Morgan.

Fuente: Banco de Guatemala

A nivel académico y político las consecuencias de la crisis se expresan en la forma de cada vez mayores cuestionamientos, tanto desde la teoría económica liberal, como de la teoría económica neo marxista, a la llamada “tercera vía”, es decir al “Estado del Bienestar” porque el sustento básico de este modelo no ha resistido los efectos de la crisis, particularmente en la Unión Europea.

En efecto, la idea del Estado de bienestar que se basa en una inversión social sustentada por los ingresos provenientes de los impuestos, ha sido descalificada conforme el aumento de la deuda ha llevado a la exigencia, por parte de los organismos internacionales, de una mayor austeridad, es decir de un recorte de la inversión social, pero a la vez salvando a los bancos con el dinero de los contribuyentes.

Los planteamientos para enfrentar la crisis incluyen desde propuestas de índole técnica, (mejorar las mediciones económicas, crear nuevos indicadores); nuevas teorizaciones de economía política, y la búsqueda de “nuevos modelos”, como la “economía verde”, el “socialismo del siglo XXI”, o la renovación del Estado del Bienestar. La evolución futura mostrará si se da una recomposición del sistema económico, una revolución del mismo, o una nueva época de crisis.

1.1.1 Crisis Económica-Financiera y Crisis de Deuda Soberana

Según la teoría de ciclos, en los puntos de inflexión ocurren eventos de quiebre que provocan el inicio de períodos de alza o de baja. En el caso de crisis, se define como la etapa previa al surgimiento de las recesiones y depresiones, en la que existe cambios bruscos, escasez o sobreproducción.

Todas las doctrinas económicas actuales reconocen las crisis como eventos significativos, difiriendo sin embargo en su carácter definitorio respecto al sistema económico, así para el marxismo estas son consecuencia de la anarquía del capital y de la baja en la tasa de ganancia, llevando a una progresiva depauperación de la clase obrera y su precarización.

Para el keynesianismo son eventos ante los cuales se debe armar al Estado para combatirla incluso mediante el endeudamiento masivo, y para el sector liberal como formas de “limpiar” el mercado y que no son inherentes al sistema económico sino provocadas por la inadecuada intervención estatal, posición sostenida por austríacos y monetaristas, especialmente estos últimos que se basan en el trabajo de Friedman “A Monetary History of The United States”.

La “Gran Recesión” ocurre en 2008, pero sus raíces provienen desde inicios de la década de 2000. Inicia como una crisis financiera producto de una “burbuja” creada en el sector inmobiliario estadounidense, al producirse una avalancha en

la aparición de bonos basura, producto de la “burbuja”, en los mercados financieros tanto en EE.UU como de la UE.

Estos bonos basura son llamados también “subprime” pues son resultado de créditos (tarjetas de crédito, préstamos) facilitados por los bancos a individuos con récord crediticio totalmente negativo (clientes subprime) incitados a usar como medio de pago de estos créditos la hipoteca de bienes raíces (inmuebles).

De esta manera con la acumulación de impagos las inmobiliarias no lograron mantenerse en la bolsa, los bancos trataron de deshacerse de estos títulos en ella y finalmente la crisis explotó en 2008 con la quiebra de numerosos bancos de inversión, con el punto de quiebre visible en la caída de AIG y de Lehman Brothers.

En ese instante, con la crisis financiera convertida en una crisis bancaria, se “contamina” el mercado real (producción) al darse una caída drástica en el consumo en EE.UU a causa de la crisis de crédito, y al crecimiento de la tasa de desempleo, con niveles cercanos a los observados en 1930, y finalmente se empiezan a escuchar las voces de alarma a nivel mundial ya que no fueron solamente bancos norteamericanos sino también europeos y asiáticos quienes estaban involucrados en estos negocios.

Esto empieza a provocar que muchas ramas de la economía asociadas al sector inmobiliario (construcción, minas, productos de consumo como muebles) inicien una espiral descendente, traducida en la quiebra de muchas y la reorganización de otras, lo que conlleva como se acoto anteriormente, a un aumento significativo de la tasa de desempleo, iniciando en EE.UU y continuando a la UE (en especial los países del sur de Europa).

La situación provoca que los gobiernos en el área de la UE y EE.UU ejecuten la nacionalización de los bancos como manera de estabilizar el mercado financiero, mientras los bancos centrales (FED en EE.UU y el Banco Central Europeo, BCE) redujeron prácticamente a 0% la tasa de interés líder para alentar la inversión privada a través del crédito sin obtener hasta este momento resultados satisfactorios, absorbiendo de esta manera la deuda privada y disparando la deuda pública en estos países, ya que con la nacionalización, parte de la deuda del sector financiero fue absorbida por los Estados y se liberaron paquetes de ayuda billonarios (en EE.UU el primer paquete de ayuda se estimó en \$700 mil millones).

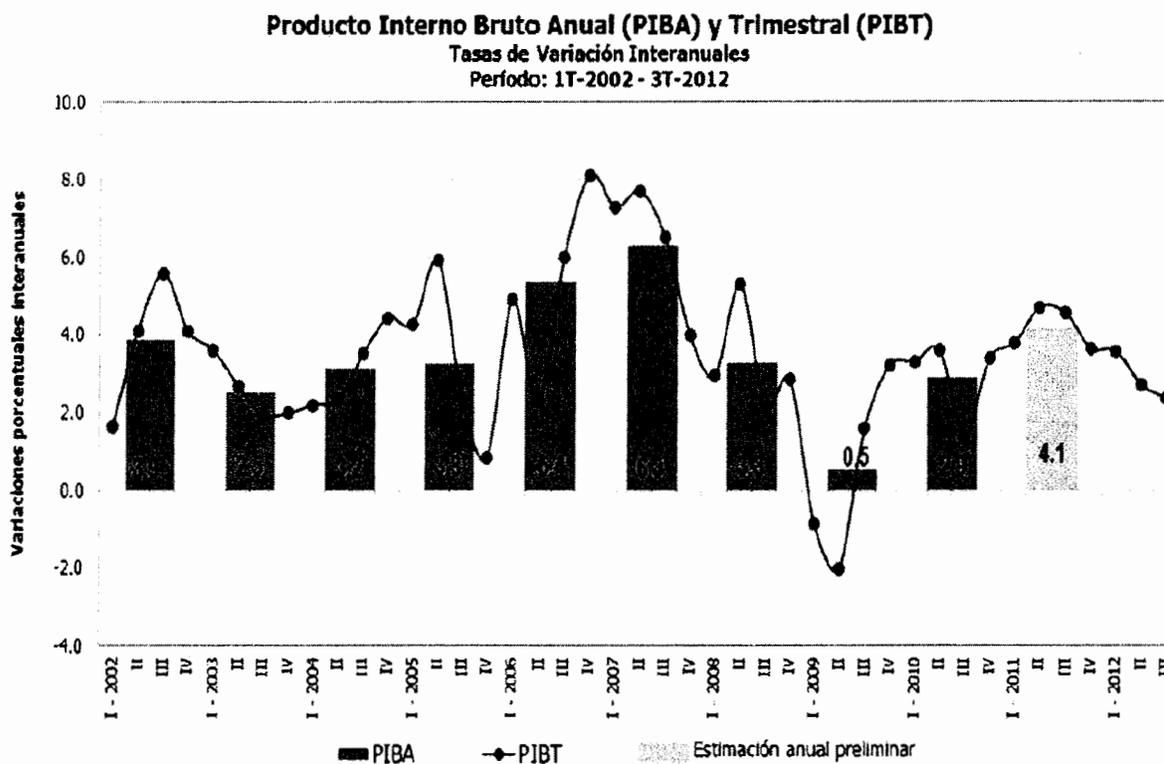
Lo anterior lleva a la adopción de las citadas políticas de ajuste para reducir los niveles de deuda y así evitar sobrepasar los porcentajes críticos de la misma, aunque con esto en la UE se inicia una restructuración del llamado "Estado de bienestar" prevaeciente, creando una ola de conflictos sociales como reacción a la situación de que los bancos nuevamente obtenían ganancias sin influir en una recuperación sólida. Estos conflictos han llegado incluso a generar movimientos como la "Primavera Árabe" (reacción en el mundo árabe contra dictaduras que no soportaron las ondas expansivas de la crisis económica en la UE y EE.UU), el movimiento "Occupy" en EE.UU, y los *indignados* en España que paulatinamente se han movido a posiciones de mayor cuestionamiento del sistema económico en general.

En síntesis, en estos años se observa la evolución de la crisis económica-financiera a una crisis de deuda soberana, pasando por la crisis en la economía privada, que corta las posibles soluciones keynesianas tradicionales y alienta posiciones más extremas tanto en contra como a favor de mantener el sistema económico, y que para los años subsiguientes amenaza con colapsar la zona euro y afectar nuevamente la esfera de la producción real, ya de por si sometida a presiones de alto desempleo y sobreproducción.

1.2 Economía Nacional

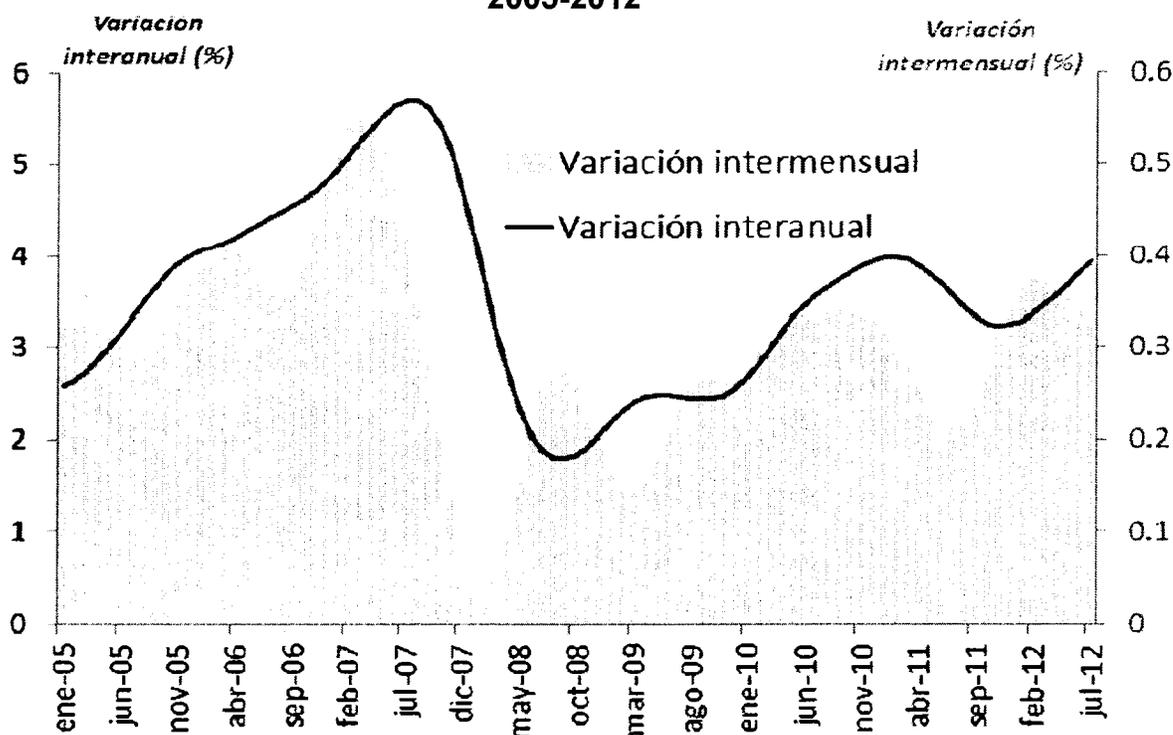
En el caso de Guatemala, con un modelo económico agroexportador, bajo nivel de tecnificación y severos rezagos a nivel social (desnutrición, analfabetismo, desigualdad en los ingresos) la crisis impactó en la tendencia del crecimiento económico, hasta entonces sostenida entre el 3 y el 4% anual, siendo de hecho para diciembre de 2008 uno de los meses donde más bajo cayó el índice de confianza sobre el crecimiento y de actividad económica, para 2011 estas expectativas habían mejorado dándose una tendencia a dar un crecimiento cercano al 3% nuevamente, observándose esto también en el comportamiento del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), (Ver gráfica 14.)

Gráfica 13
Guatemala: Crecimiento del Producto Interno Bruto
2002-2012



Fuente: Banco de Guatemala

Gráfica 14
Guatemala: Índice Mensual de Actividad Económica
2005-2012



Fuente: Banco de Guatemala

Todo esto sin embargo no ha significado un deterioro de la situación macroeconómica, que se ha mantenido estable según indicadores como la inflación, el crecimiento del PIB, las RIM (reservas monetarias internacionales) pues de hecho la crisis hizo que muchos capitales nacionales prefirieran regresar ciertos volúmenes de capital desde EE.UU y la UE, aumentando los flujos de capital en Guatemala, los cuales al analizar el PIB por sectores muestra que se potenció cierto grado de inversión, orientada en especial a los sectores de minería, hidroeléctricas, y a la recuperación del sector construcción, el más golpeado por la crisis de 2008, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 1
Guatemala: Producto Interno Bruto Trimestral
Medido por el Origen de la Producción
Tasas de Variación de los Volúmenes Valorados en Millones de Quetzales,
Referidos a 2001
Período: 1T-2010 - 4T-2011 ^{1/}

No.	Actividades Económicas	Participación Porcentual en el PIB anual de 2010	1T-10	2T-10	3T-10	4T-10	1T-11	2T-11	3T-11	4T-11
1	Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	13.20%	3.20%	0.10%	-2.60%	-1.30%	-0.30%	3.90%	4.80%	5.50%
2	Explotación de Minas y Canteras	0.70%	-0.10%	7.30%	-7.10%	13.20%	20.40%	14.30%	34.30%	15.70%
3	Industria Manufacturera	18.10%	5.30%	4.10%	1.10%	3.10%	2.80%	4.40%	3.20%	2.00%
4	Suministro de Electricidad y Captación de Agua	2.60%	7.70%	5.00%	4.60%	2.10%	3.60%	6.10%	5.70%	4.40%
5	Construcción	3.00%	-19.10%	-15.80%	-5.70%	-6.50%	0.60%	1.50%	1.80%	2.10%
6	Comercio al por mayor y al por menor	11.70%	5.00%	4.90%	1.10%	4.00%	2.40%	4.30%	4.70%	1.80%
7	Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	10.50%	2.60%	5.00%	0.30%	3.40%	2.00%	3.80%	4.80%	6.80%
8	Intermediación Financiera, Seguros y Actividades Auxiliares	4.30%	-1.70%	1.00%	4.70%	10.00%	11.90%	5.50%	4.60%	5.10%
9	Alquiler de Vivienda	10.20%	3.10%	2.90%	2.90%	2.90%	3.10%	2.90%	2.80%	2.70%
10	Servicios Privados	16.00%	2.80%	3.20%	3.80%	4.90%	3.50%	4.00%	4.50%	3.60%
11	Administración Pública y Defensa	7.60%	9.70%	11.50%	5.40%	10.20%	5.40%	7.60%	5.60%	2.50%
PRODUCTO INTERNO BRUTO			3.20%	3.60%	1.30%	3.40%	3.60%	4.30%	4.40%	3.20%

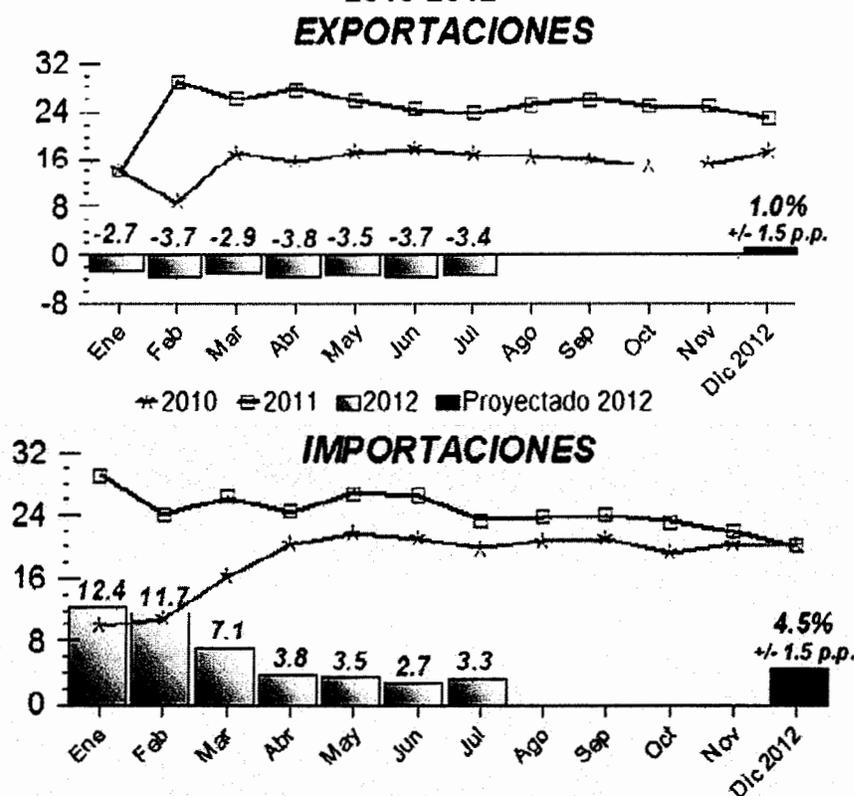
^{1/} Cifras preliminares

Fuente: Banco de Guatemala

Entre finales de 2010 y finales de 2011, el crecimiento del sector extractivo paso de ser negativo a 15.70%. Esta situación parece potenciarse para 2012 con un incremento en las licencias autorizadas para la exploración o explotación minera y petrolera.

El sector externo muestra una tendencia a la baja en los precios de las exportaciones con un aumento de sus volúmenes mientras las importaciones bajan su precio y mantienen sus volúmenes, lo que ha moderado su valor dentro de la economía nacional.

Gráfica 15
Guatemala: Exportaciones e Importaciones Totales
2010-2012



*Observado a julio de 2012
Valor FOB de las exportaciones y valor CIF de las importaciones, según cifras de comercio general.

Fuente: Banco de Guatemala

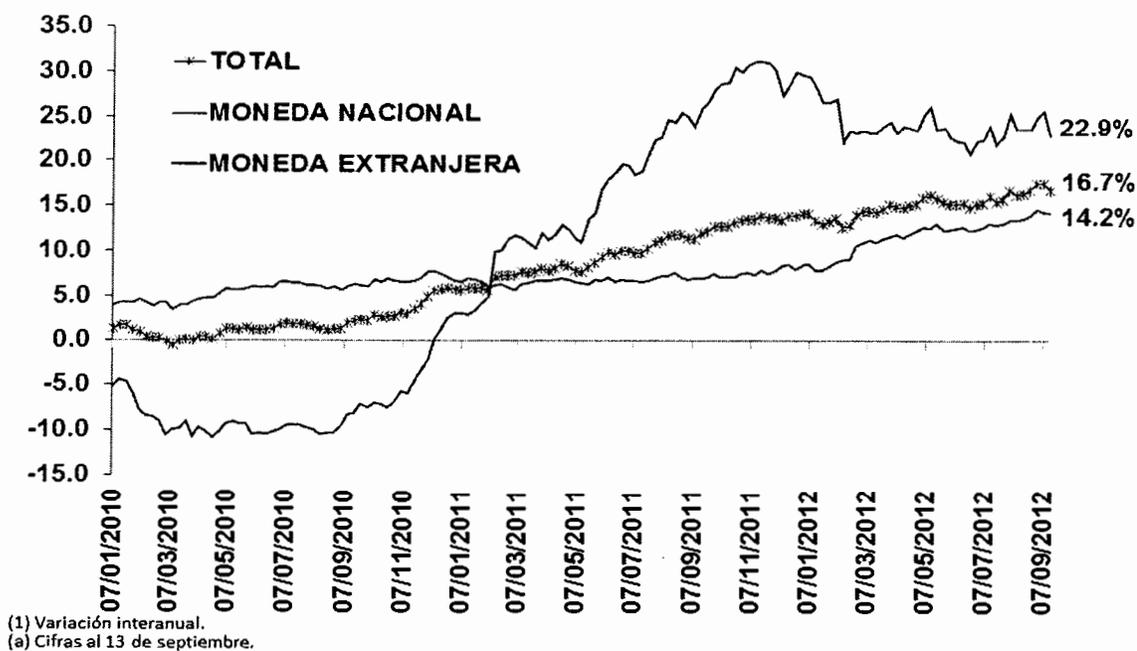
En el sector financiero la constante ha sido la solidez de los bancos los cuales se beneficiaron con la repatriación de capitales, y con la "limpieza" del mercado bancario³, sin embargo también se ha mantenido, como en el resto del mundo, una actitud de no favorecer en extremo el crédito, dándose la situación particular

³ Esto se manifestó con la quiebra de los bancos gemelos, del Banco del Café en 2006 y del Banco de Comercio en 2007

de que si antes de 2008 era difícil mantener ofertas para el crédito actualmente lo sea más, siendo además recurrente la negativa del BANGUAT a disminuir la tasa líder.

Por tanto el sector financiero ha acumulado capitales pero no facilita su obtención para que muchos individuos logren ingresar como PYMES al sector formal, prefiriendo mantenerse en el sector informal, siendo el crecimiento del crédito sobre todo en el dado en moneda extranjera, el cual en su mayoría es del sector privado tradicional y de las transnacionales, esto es algo observado por la calificadora Fitch en un informe de 2012 que resaltaba la aún incipiente bancarización del sistema financiero, y su poca cobertura.

Gráfica 16
Guatemala: Crédito Bancario al Sector Privado
2010-2012

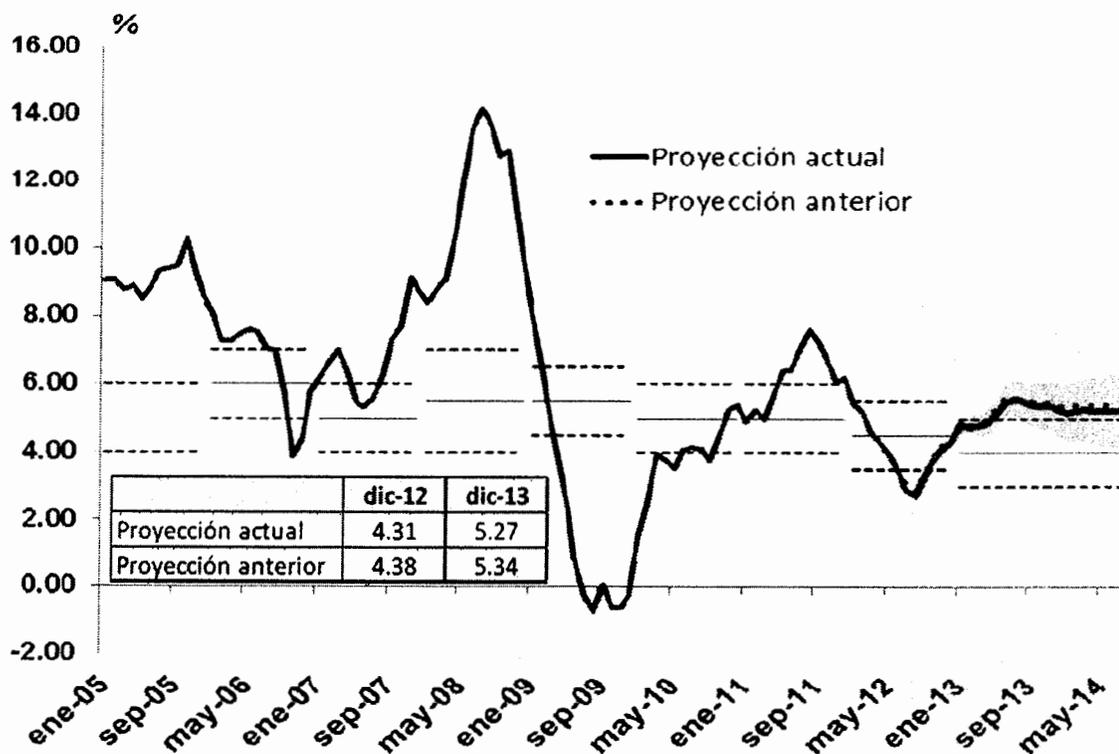


Fuente: Banco de Guatemala

Junto a esto y a causa de factores externos e internos, se ha presionado por una legislación más fuerte en cuanto a la regularización bancaria, en especial a la derogación del secreto bancario, como se establece en la Ley contra el Secreto Bancario que en 2012 aún esperaba su aprobación.

Con relación a la inflación, durante el período de estudio ésta se ha logrado mantener dentro de los márgenes estimados de la banda inflacionaria, aunque el ritmo inflacionario está aumentando paulatinamente, por lo que en el futuro inmediato se ve amenazado por la probabilidad de una mayor volatilidad.

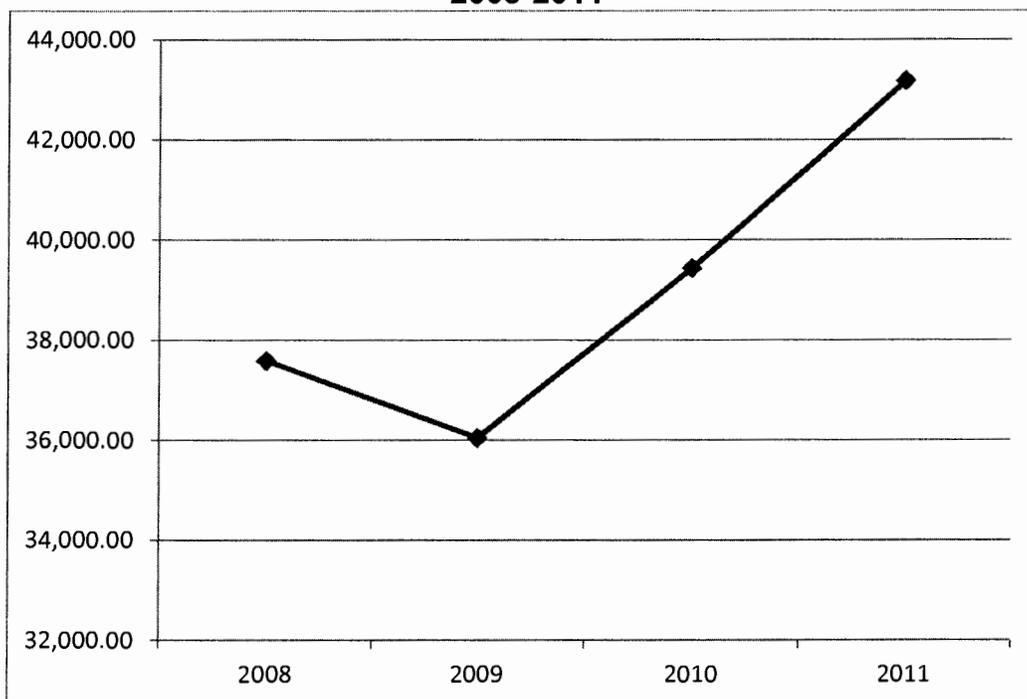
Gráfica 17
Guatemala: Ritmo Inflacionario
2005-2014



Fuente: Banco de Guatemala

Por último, para el caso del sector público todos estos fenómenos tuvieron como resultado el que los ingresos totales del Estado sufrieran una severa disminución para 2009, aunque tuvieron una recuperación entre 2010 y 2011.

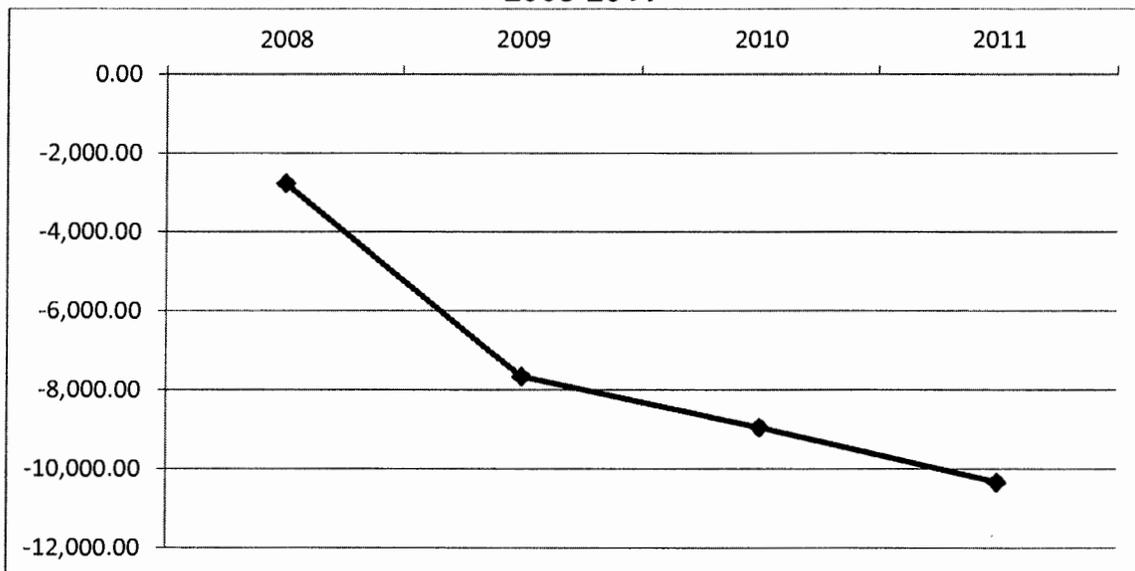
Gráfica 18
Guatemala: Ingresos Totales
Millones de Quetzales
2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala

Esta recuperación sin embargo no fue suficiente para equilibrar el déficit el cual aumento significativamente en el período de estudio, pasando de un monto cercano a los Q3,000 millones en 2008 a cerca de Q10,000 millones evidenciando la necesidad de financiamiento a través de la deuda pública.

Gráfica 19
Guatemala: Déficit Presupuestario
Millones de Quetzales
2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala

Por tanto en el período de estudio se asistió a un debilitamiento de los ingresos del Estado, y a la potenciación de la deuda, para mantener el financiamiento del gasto público, lo que se tradujo en un aumento del déficit, esto a pesar de lograr mantener una relativa estabilidad macroeconómica frente a los efectos de la crisis económica-financiera presente en el contexto internacional.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE DEUDA PÚBLICA EN GUATEMALA Y SU IMPACTO EN LA INVERSIÓN SOCIAL

La evolución del gasto público muestra que en primer lugar es insuficiente a la demanda de esta por el país, existiendo un desfinanciamiento del mismo, ante todo por la presión de mantener un déficit manejable, algo causado por que los ingresos fueron insuficientes para mantener estos gastos.

De manera que para mantener los gastos se recurre a la obtención de financiamiento a través de préstamos de fuentes internas y externas, lo que configura la deuda pública que hasta el 2011 representaba entre un 20-25% de las fuentes de ingresos del Estado para el financiamiento de gasto público. .

La evolución de esta deuda tiene un impacto en el gasto destinado a inversión social, ya que para mantenerlo se auxilia, en su mayoría, de esta fuente de financiamiento, como pudo observarse nítidamente en la crisis de desfinanciamiento de 2010.

2.1 Deuda Total

Está referida al monto total de obligaciones por parte del Estado, mediante el Gobierno Central, frente a acreedores, tanto internos, especialmente la banca nacional, como externos, es decir organismos internacionales (FMI, Banco Mundial) o bancos transnacionales. Concentra por tanto la deuda contraída por la administración central, gobiernos locales y entidades que obtienen créditos con una garantía explícita del gobierno.

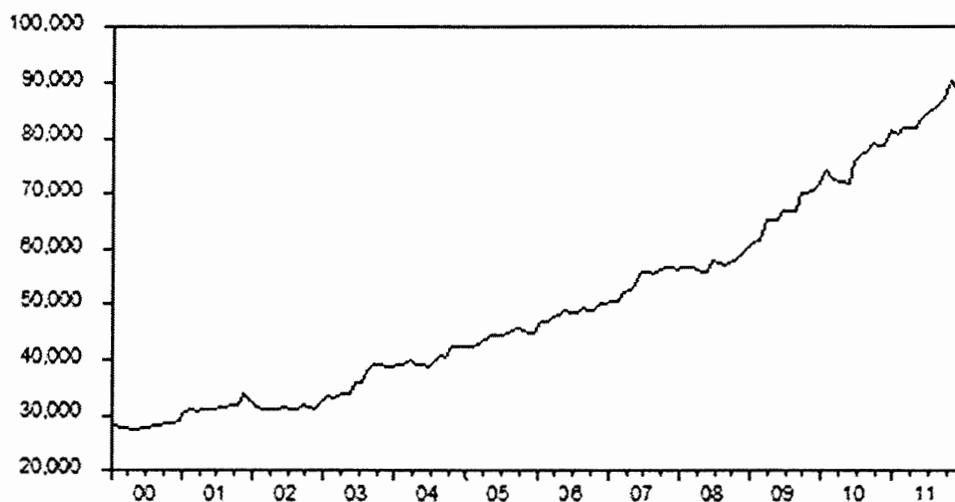
Esta deuda es orientada al mantenimiento del gasto público siendo, según la macroeconomía, un instrumento para contrarrestar las crisis y recesiones, para equilibrar el consumo dentro de la economía que permita mantener a largo plazo

ese ritmo de crecimiento económico que, en teoría, llevaría al desarrollo económico integral, es decir una situación de bienestar general⁴.

La evolución de la deuda muestra que tan eficiente es el manejo financiero y la planificación económica del Estado. Un mal manejo de esta última puede llevar a extremos en los que el desfinanciamiento público tenga que ser cubierto totalmente con deuda, es decir más que invertir lo adeudado, se mantiene el funcionamiento del Estado con la deuda pública.

Para el caso de Guatemala la deuda total muestra una tendencia incremental durante la última década, con una aceleración en el período de estudio iniciando en Q59,286.37 millones en el 2008, hasta llegar a los Q88,715.9 millones en el 2011.

Gráfica 20
Guatemala: Deuda Total
Millones de Quetzales
2000-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala

⁴Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S., "Esta vez es distinto: Ocho siglos de necesidad financiera", 1era. Edición, 2011, Fondo de Cultura Económica, México

Sin embargo estas son estimaciones que no contemplan totalmente otras variables dentro de la deuda como lo son las deudas municipales, las contratadas por organismos autónomos, y la deuda flotante. Esto es una debilidad dentro del análisis macroeconómico en Guatemala y una tarea pendiente de la medición económica.

2.1.1 Deuda Interna

La deuda interna se refiere a los compromisos contraídos bajo jurisdicción nacional y sujeta a esta independientemente de la nacionalidad del acreedor o de la moneda de denominación de la deuda. El mercado puede determinar condiciones o bien el Estado establecerlas unilateralmente.

La deuda interna guatemalteca se concentra actualmente en agentes económicos nacionales, sean estos públicos (como por ejemplo la banca central) o privados (los bancos del sistema, o particulares). Para el caso guatemalteco hasta 1993 la mayoría de deuda interna se focalizaba en deudas del Estado al BANGUAT mediante la impresión de circulante.

Sin embargo la inflación de finales de 1980 y principios de 1990 provocaron que en 1993 se prohibiera al BANGUAT proveer financiamiento mediante este mecanismo, ello llevo a que la deuda interna del país se concentrara en los bancos nacionales.

La deuda interna total ascendía, en el 2008 a Q26,209.9 millones cerca del 43.5% del monto total de la deuda. En el 2011 este porcentaje aumenta aproximadamente al 50.8% del total de deuda; esto se explica por el financiamiento de emergencia al que se recurrió por parte del Gobierno para paliar la no aprobación del proyecto de presupuesto 2011, creando grandes vacíos que se cubrieron mediante la colocación de bonos por cerca de Q7,000 millones.

Esto refleja el hecho de que la deuda interna no permanece estática ante episodios de impago externo o incremento de deuda externa. En realidad su incremento desenfrenado se ve ligado a episodios de igual endeudamiento externo, a causa de coyunturas definidas como favorables por las autoridades centrales del Estado, o como en este caso por situaciones extremas de paralización financiera a causa del bloqueo a los proyectos de gasto en la institucionalidad existente.

2.1.2 Deuda Externa

La deuda externa se define como la suma total de deuda contraída con acreedores extranjeros sean estos privados u oficiales (públicos).

Es un fenómeno antiguo, iniciando con la misma independencia en el siglo XIX mediante la compra de empréstitos en la bolsa de Londres, y que en su faceta actual se remonta a los años 70 con el incremento de préstamos a los organismos internacionales (Banco Mundial y FMI) hasta llegar a la crisis de la deuda en 1982⁵.

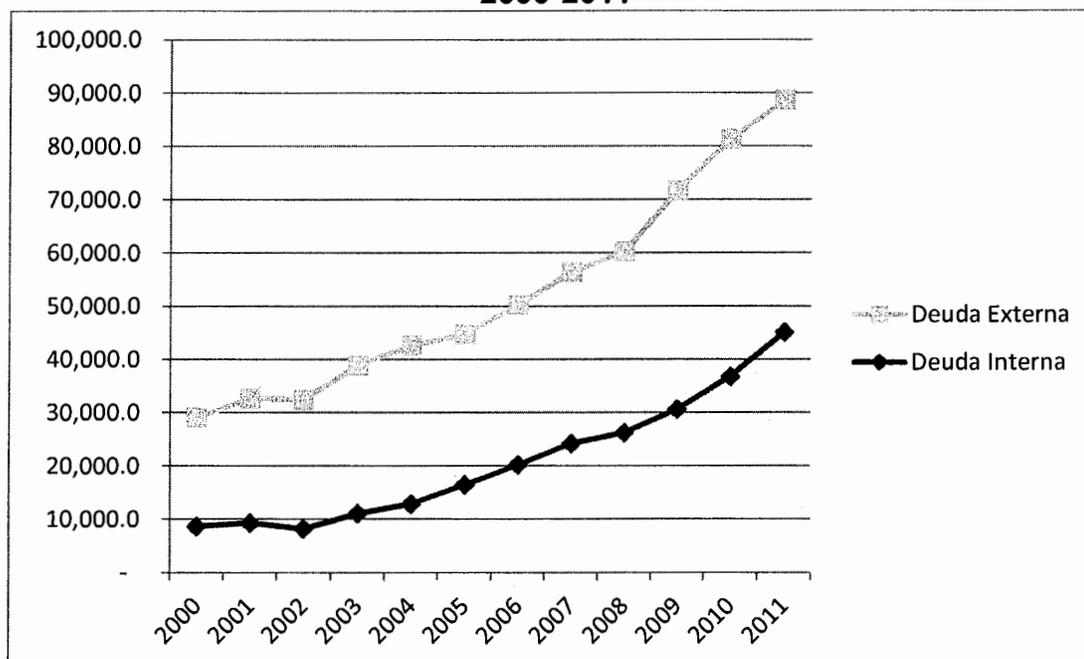
Durante los años noventa se establece una disciplina fiscal especialmente en el tema de la deuda externa, sin embargo a partir del 2000 y siguiendo la tendencia general de la deuda total esta se ha venido incrementando. En el período de estudio el monto total de la deuda externa alcanzó los \$4,382.4 millones, cerca de Q34,021.25 millones, representando el 56.5% de la deuda.

Para finales de 2011, su monto ascendía a \$5,604.9 millones, aproximadamente Q43,641.26 millones, para representar un 49.2%. La deuda por tanto se incrementó aunque en forma ligeramente menor a la interna, que aumenta en casi 6% su porcentaje del total de deuda.

⁵Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S., "Esta vez es distinto: Ocho siglos de necesidad financiera", 1era. Edición, 2011, Fondo de Cultura Económica, México

Desde la Independencia Guatemala ha sufrido crisis de deuda externa que se insertan en los períodos de crisis financiera. El país ha estado en situación de impago en seis ocasiones en toda su historia en 1828, 1876, 1894, 1899, 1933, 1986 y 1989. Es decir que en 271 años de historia ha vivido 34 años en situación de impago. Su situación, sin embargo, es menos dramática que la de otros países en desarrollo (como Venezuela o Nigeria)⁶.

Gráfica 21
Guatemala: Comparación de Tendencias de la Deuda Externa e Interna
Millones de Quetzales
2000-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala

⁶Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S., "Esta vez es distinto: Ocho siglos de necesidad financiera", 1era. Edición, 2011, Fondo de Cultura Económica, México

2.1.3 Deuda Flotante

Una parte integral del análisis de la deuda en Guatemala es que dentro de la deuda interna se debe contextualizar el fenómeno de la deuda flotante. Esta se refiere a deuda de muy corto plazo.

En el caso guatemalteco ha sido especialmente para el cumplimiento de pagos a contratistas de obras licitadas por el Estado, sin embargo esta se ha acumulado debido a su impago, en especial aquella relacionada con la licitación de obras físicas dentro de los ministerios. Un caso paradigmático es el caso del MICIVI donde se llegó a un punto de paralización por el impago de obra física a contratistas⁷.

Sin embargo su cuantificación no ha sido totalmente posible. Esto se debe a factores de falta de transparencia dentro de las mismas instituciones, aun así se estima que ésta asciende a Q13,000 millones en 2011, mientras que en el 2008 llegaba a Q5,000 millones. Su incremento se relaciona con la falta de ingresos de parte del Estado así como con el desfinanciamiento en que cayó éste en el 2011 y que redujo ostensiblemente los gastos dentro de los ministerios, y por tanto el pago a proveedores de determinados servicios.

2.2 Deuda total con relación al PIB

Una parte del análisis de la deuda es su relación al PIB, medida que permite visualizar si se ha sobrepasado un nivel crítico o no, siendo un indicador estático y transversal. Junto a esto se encuentran otra diversidad de indicadores como es el de riesgo-país, deuda/exportaciones, y las empresas calificadoras como Standard & Poors y Fitch.

⁷<http://www.s21.com.gt/nacionales/2012/01/10/pp-deuda-flotante-seria-q13-millardos> consultada el 22 de julio de 2012

Durante el período de estudio se lanzaron advertencias desde varios círculos de estudio económicos sobre la posibilidad de caer en un riesgo de impago dado el creciente incremento, y por las noticias de la crisis de la deuda en Europa.

Esto viene de la relación establecida en el sistema de cuentas nacionales:

$$\text{Deuda/PIB (Millones de Quetzales)} = (88,715.9/365,122.5) * 100$$

$$\text{Deuda/PIB (Millones de Quetzales)} = 24.7\%$$

A la vista de esto el nivel para 2011 era de cerca del 25%, comparando la deuda total respecto del PIB nominal. Revisando los niveles críticos para Guatemala por parte del FMI, aún no se ha rebasado el nivel crítico para el país, el cual se encuentra en el 40% de este indicador.

2.2.1 Impacto de la deuda con relación a la inversión social

La hipótesis planteada en la investigación establece la afirmación de que el Estado de Guatemala al aumentar un desfinanciamiento del gasto público ha aumentado su ritmo de endeudamiento a niveles cercanos al estándar internacionalmente aceptado de la deuda en relación al PIB (que para el caso guatemalteco es del 40%) restringiendo la inversión social, entendiéndose el desfinanciamiento como la diferencia entre lo solicitado y lo efectivamente aprobado en el Presupuesto, que deja necesidades fuera de este presupuesto y debe financiar el déficit para mantener el gasto que si ha sido aprobado .

El gasto total del Gobierno está determinado en gran parte por cambios en el monto de la deuda, como consecuencia de la debilidad estructural de los ingresos del Estado, como ha sido analizado a lo largo de los anteriores capítulos. Lo que resta es determinar si los montos de inversión social han seguido una tendencia similar. Para este caso se toman los montos destinados a inversión social, los cuales se utilizan en forma anual y se comparan de igual forma contra los datos de deuda pública total también en forma anual.

Se decide hacer un análisis de regresión lineal que contraste los montos de inversión social contra la deuda total, planteándose este como de tendencia logarítmica para evitar sesgos dentro del análisis. Haciendo esto se enuncia la siguiente ecuación:

$$Y = (4E+09) * \ln(X) - (4E+10)$$

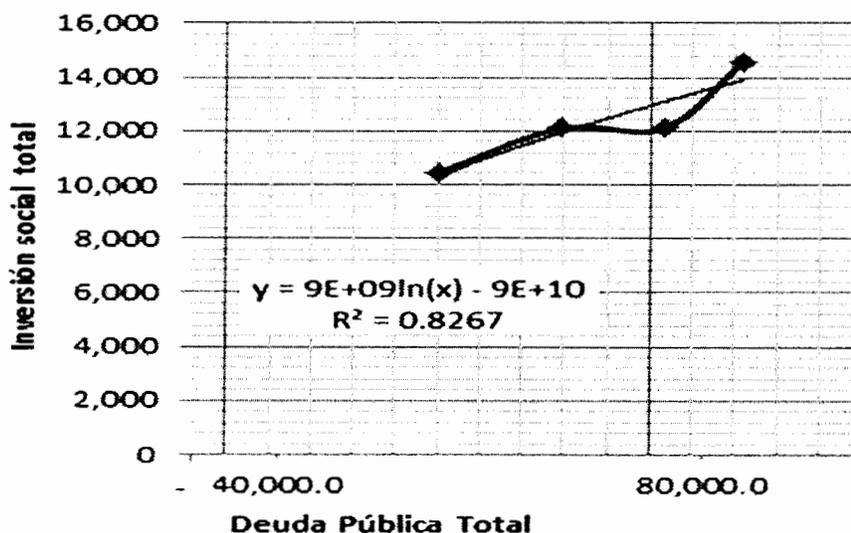
Dónde:

Y= Inversión social total

X= Deuda Externa

Al realizarse la operación de los datos se obtuvo la siguiente tendencia en la regresión, que se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica 22
Guatemala: Análisis de Regresión Lineal entre la Inversión Social y
la Deuda Pública Total
Millones de Quetzales
2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala y del Ministerio de Finanzas

Con esto se puede afirmar que el mayor desfinanciamiento del gasto público ha provocado un mayor endeudamiento para mantener la inversión social, incrementándose a niveles cercanos al estándar límite de deuda, aunque aún no a niveles críticos, lo que sin embargo provoca la restricción de la inversión social al hacerla dependiente de esta deuda, como puede observarse en el hecho de que en el período de estudio las variaciones de la deuda pública total determinaron en un 82.67% las variaciones en la inversión social, como pudo observarse en la evolución de la ejecución presupuestaria de los distintos entes del Estado.

Esta inversión social, se pudo sostener en los primeros años del período de estudio, pero sin establecer bases sólidas, es decir ingresos producto de una reforma del sistema fiscal guatemalteco, y de políticas fiscales coherentes, dejó a la inversión social a merced del endeudamiento y de la priorización del gasto

Esto se visualizó durante la crisis presupuestaria de 2010, cuando los principales ministerios (MINEDUC, MSYPAS, MICIVI), el FONAPAZ, y los programas sociales, como consecuencia del desfinanciamiento presupuestario y del aumento de la deuda, experimentaron una restricción del gasto, cortando los gastos sociales relacionados con inversión social en educación, salud y vivienda, creando una crisis latente que empezó a manifestarse en el 2011, y explotó definitivamente a principios del 2012, como producto además del reacomodo de una nueva administración.

Por tanto a partir de esto se puede afirmar que la deuda ha sostenido la inversión social, y que en el período de estudio esto fue una causa del aumento de esta tendencia, que se refleja a la vez en el progresivo aumento del déficit presupuestario, cada vez más paliado por la contracción.

Esto demuestra que más que depender de los ingresos propios, la inversión social se basa en el financiamiento mediante deuda, tanto interna como externa, *“la intolerancia a la deuda es el síndrome que lleva a los gobiernos con*

*estructuras institucionales débiles y un sistema político deficiente a ver en el endeudamiento externo un atractivo recurso para evitar decisiones difíciles sobre gasto público y recaudación fiscal*⁸.

Por tanto el impacto de la deuda en la inversión social es altamente significativo, pues mientras la estructura fiscal no permita la mejora de los ingresos estatales, los gastos sociales dependerán de la habilidad para mantener el financiamiento de la deuda.

Esto limita la inversión social, pues el nivel crítico de la deuda, a pesar de estar en este momento por debajo del mismo, se encuentra peligrosamente cercano y a largo plazo un crecimiento de la inversión social sin una base de ingresos lo suficientemente fuerte provocara su colapso.

Aunado a esto, la poca transparencia del gasto complica más este panorama pues aunque los números muestran que ha aumentado en el tiempo a partir de esta deuda, en números reales -como se observa en los datos del MINFIN- no dejan dudas respecto a la baja ejecución a niveles específicos.

En conclusión, en el corto plazo la inversión social se mantiene gracias a esta deuda, pero en el largo plazo esto se volverá insostenible y puede hipotecar la economía nacional.

Esto lleva a concluir que la hipótesis de la investigación es válida ya que a pesar del sostenimiento del gasto público, y por ende de la inversión social por medio de la deuda, a la larga se verá disminuida por la presión del déficit, comprometiendo cada vez más la estabilidad de esta deuda al presionar la misma a niveles críticos en el mediano y largo plazo, de no existir otras formas de respuesta a este déficit.

⁸ Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S., *"Esta vez es distinto: Ocho siglos de necesidad financiera"*, 1era. Edición, 2011, Fondo de Cultura Económica, México

2.2.2 Perspectivas para el futuro cercano: 2012-2020

Las consecuencias de lo anterior hacen previsible un escenario de mayor conflicto en la planificación de las políticas públicas, y en concreto de la economía pública.

A lo largo del 2012 muchas de las consecuencias de los procesos iniciados en el período de estudio han llevado a acciones como la creación de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social, la revisión de los contratos en el MICIVI, y una discusión política sobre la transparencia, la calidad del gasto y su enfoque en la inversión social.

Sin embargo los efectos de la crisis, como se evidenció, están empezando a sentirse, siendo de hecho los programas sociales los más afectados, y los menos ejecutados dentro del Estado.

Es decir que la inversión social nuevamente ha pasado a tener una menor priorización dentro del Estado. Esto permite inferir que la tendencia a un crecimiento menor, y por tanto a una menor disponibilidad de ingresos, llevará a una menor inversión social si las prioridades, o las estructuras no cambian.

Según los últimos datos registrados, el PIB podrá crecer entre 2.8% a 3.8%, mientras que para el 2013, se espera un nuevo aumento de la deuda pública, si las previsiones de ingresos tributarios no se consiguen. Con base en esta proyección, las perspectivas para la inversión social pueden ser muy sombrías en el futuro inmediato.

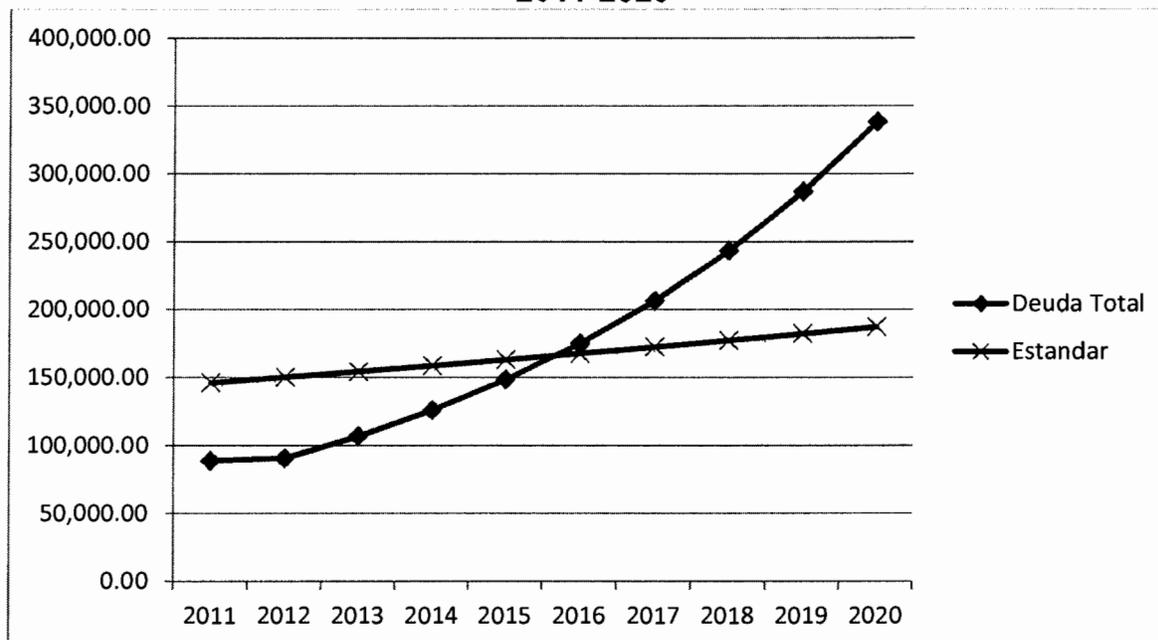
Tomando en cuenta el estándar internacional de deuda con relación al PIB, y las perspectivas a largo plazo, una proyección de este año a 2020. Si bien la deuda pública total, finalizo en aproximadamente Q88,000 millones⁹, para 2013 se

⁹ Esto es un estimado, tomando en cuenta solamente la deuda interna y externa reconocida en el BANGUAT, otros analistas han estimado que se debe sumar la deuda de las municipalidades, el monto adeudado al IGSS, y obligaciones de la deuda flotante.

contempla aumentarla a cerca de Q106.7 millones, previendo un crecimiento del 15% o más en los ingresos tributarios, contando con el paquete aprobado a principios de 2012.

Este aumento de la deuda es de cerca del 20%, contemplando un colchón en base a los ingresos tributarios y a un crecimiento del PIB, sin embargo las perspectivas perfilan crecimientos menores a 4% o cercanos a 3%. Si se proyecta una década con estos crecimientos, y un porcentaje de aumento de deuda cerca de 17% durante todo este período, la situación sería que para 2016 se estaría en el punto crítico para pasar a una situación de impago.

Gráfica 23
Guatemala: Proyección de la Deuda Pública Total y del
Estándar con Relación al Producto Interno Bruto
Millones de Quetzales
2011-2020

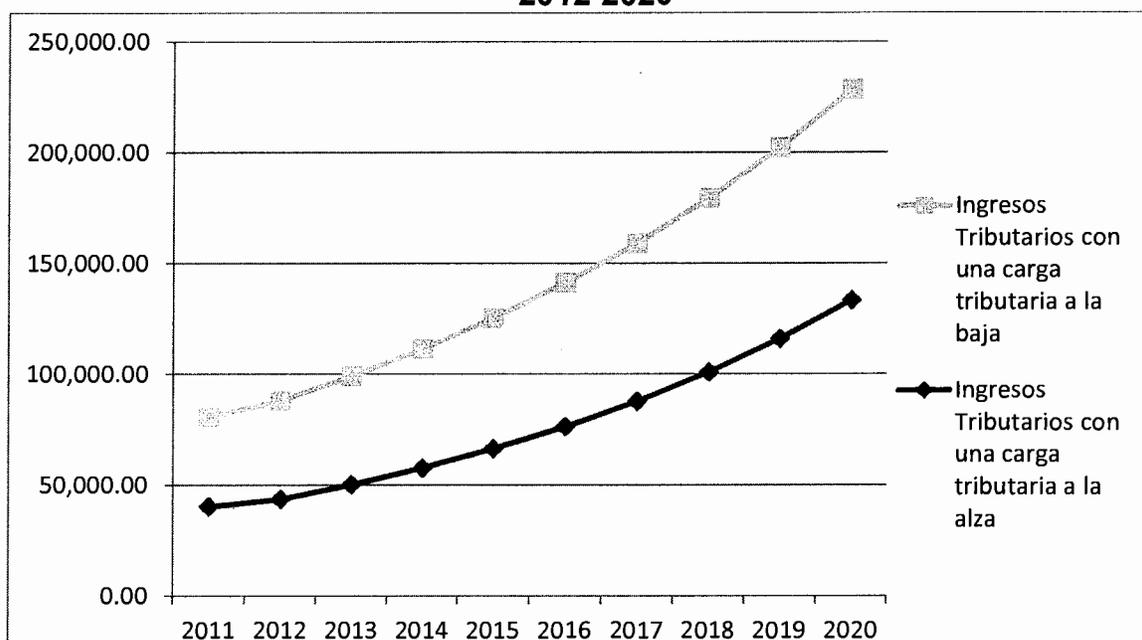


Fuente: Estimaciones basadas en datos del Banco de Guatemala

Estos supuestos pueden parecer alarmistas, pero a causa de que los efectos de la crisis empiezan a llegar con más fuerza a Centroamérica, no es ilógico pensar que el crecimiento económico no crezca más allá de un 3%, llevando a una

incoherencia en las proyecciones actuales de crecimiento de los ingresos tributarios provocando que la estructura fiscal, si no se cambia completamente, lleve a un desastre financiero al no prever que el techo de endeudamiento puede reducirse como consecuencia de la crisis económica.

Gráfica 24
Guatemala: Proyección de Ingresos Tributarios
Millones de Quetzales
2012-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala

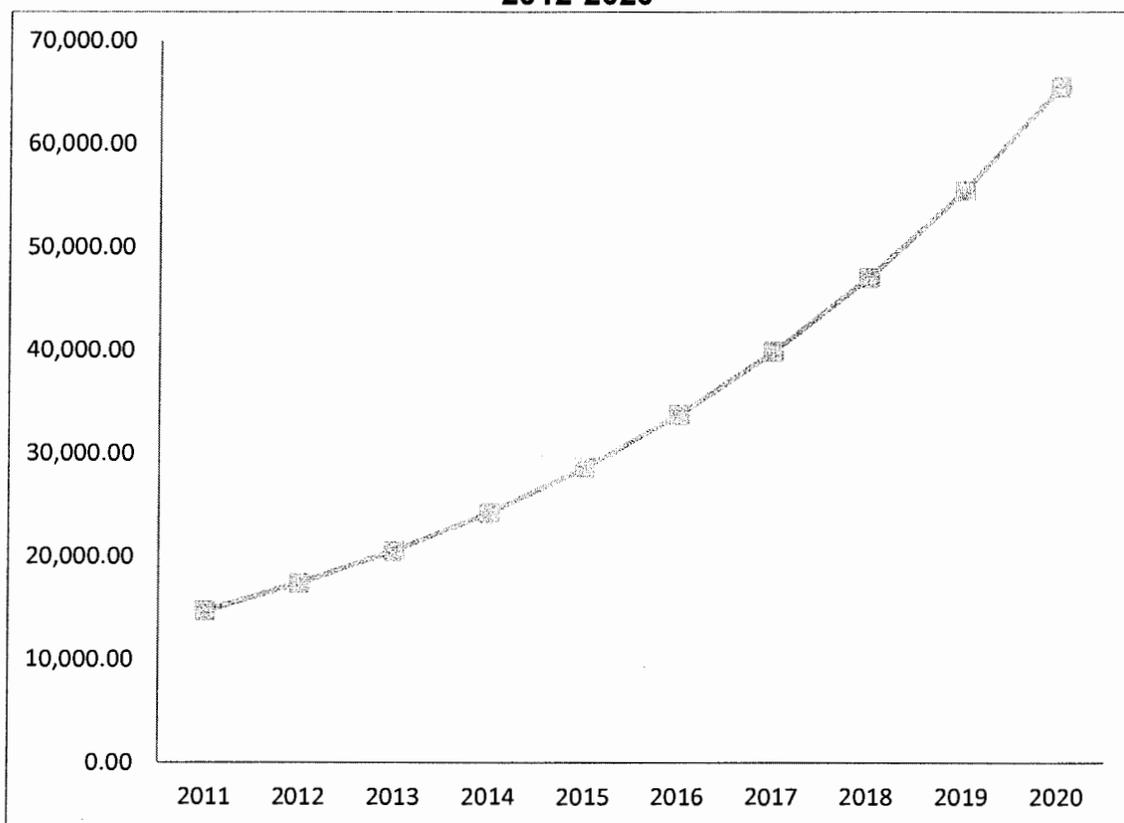
Los efectos de esta situación ya empiezan a notarse, por ejemplo, a pesar de lograr la institucionalización de los programas sociales con la creación del MIDES, su efectividad y ejecución han disminuido, así como los recursos abonados para estos rubros, al darse un giro en la planificación presupuestaria y aumentar las cuotas a temas de seguridad y defensa¹⁰.

Sin embargo, la proyección es que los gastos destinados a inversión social deban aumentar según la tendencia mostrada en el período, puesto que las necesidades

¹⁰<http://www.elperiodico.com.gt/es/20120912/opinion/217757>, "Presupuesto 2013, interrogantes", ASIES, consultado el 26 de septiembre de 2012.

sociales van en aumento, lo que en consecuencia llevará a un mayor desfinanciamiento de la misma como se pudo observar en la tendencia global durante el período analizado.

Gráfica 25
Guatemala: Gasto en Inversión Social Proyectado
Millones de Quetzales
2012-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

El escenario previsible es que la amenaza de una mayor deuda pública y de un gasto desfinanciado tengan como consecuencia, en el mediano plazo, la reducción de la inversión social, que finalmente lleve a una situación de crisis cercana a la experimentada en la década de 1980, aunque con nuevos contextos.

El agotamiento de la estructura fiscal del gobierno empieza a notarse en las soluciones que se pueden dar desde la política monetaria, como el endeudamiento, haciendo necesaria una revisión de la política económica para garantizar el bien común, del presente y de las futuras generaciones.

CAPÍTULO III

DESFINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL

EN EL PERÍODO 2008-2011

Frente al contexto económico, y la evolución de la deuda pública, descritos en los capítulos previos, se procede al análisis del desfinanciamiento de la inversión social en Guatemala, bajo el supuesto de que el desfinanciamiento es la diferencia entre lo solicitado por parte de las instituciones responsables de la inversión social respecto a lo aprobado finalmente en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación en dicho período, siendo este último el instrumento financiero del Gobierno Central que permite conocer todas las fuentes utilizadas por el Estado para financiar el gasto público.

En primer lugar se analiza la situación del financiamiento del Presupuesto General del Estado guatemalteco, observando el esquema del mismo y determinar si los ingresos totales del Estado (tributarios, de capital y donaciones) son suficientes para atender los requerimientos del gasto público especialmente los de inversión social o por el contrario, si se requiere de financiamiento externo o interno.

En efecto se puede observar que durante el período de estudio el Estado no ha logrado obtener ingresos suficientes para cubrir los costos de inversión lo que lleva a que los presupuestos puedan terminar desfinanciados, como consecuencia del aumento progresivo de los gastos totales del Estado, provocando la reducción de estos o una búsqueda de financiamiento mediante donaciones y deuda pública, incurriendo en un déficit presupuestario.

A la luz de lo expuesto se analiza entonces el hecho de que ya existe un desfinanciamiento para los gastos destinados para la inversión, específicamente en el caso de la inversión social, cuando en el proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos se aprueba un monto menor al solicitado para atender las necesidades estimadas por los entes

ejecutores de la inversión social obligándolas a dejar de ejecutar determinados proyectos, programas o subprogramas de inversión dejando fuera a un alto segmento de población de menores recursos, siendo esta una de las consideraciones básicas del trabajo de investigación.

3.1 Financiamiento del gasto público

De las cuentas consolidadas del gobierno, la del financiamiento del Presupuesto General de la Nación nos permite conocer todas las fuentes de financiamiento utilizadas por el Gobierno Central para el financiamiento del gasto público durante el período de análisis. En el cuadro siguiente se muestra el comportamiento de las mismas durante el período de análisis.

Cuadro 2
Guatemala: Financiamiento del Presupuesto General de la Nación
Millones de Quetzales
2008-2011

Concepto	2008	2009	2010	2011
Ingresos Corrientes	35,184.6	33,536.1	36,979.8	42,593.9
(Gastos de funcionamiento)	-27,134.4	-31,160.5	-34,656.7	-38,774.2
<i>Ahorro corriente</i>	8,050.2	2,375.6	2,323.1	3,819.7
Ingresos de Capital	31.0	11.3	27.8	12.9
Donaciones	362.4	489.7	417.5	571.3
<i>Disponibilidad para la Inversión</i>	8,443.6	2,876.6	2,768.4	4,403.9
Costo de Inversión	-13,221.0	-12,548.3	-13,728.7	-14,736.8
<i>Déficit/Superávit</i>	-4,777.4	-9,671.7	-10,960.3	-10,332.9
<i>Financiamiento del Déficit</i>	4,777.40	9671.7	10960.3	10332.9
Financiamiento Externo Neto	1,106.1	4,117.3	5,109.7	2861.0
Financiamiento Interno Neto	2,023.0	4,388.4	6,170.9	7362.7
Otras Fuentes de Financiamiento	1,648.4	1,166.0	-320.4	109.2

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas y BANGUAT

En el cuadro anterior se muestra que durante el periodo de análisis el ahorro corriente presento un comportamiento descendente hasta 2010 incrementándose levemente en el año 2011, esto a consecuencia de que a pesar de que los ingresos corrientes se incrementaron en dicho período, no fueron suficientes para

compensar el incremento de los gastos de funcionamiento, lo cual incide de forma negativa en el funcionamiento de los gastos de inversión ya que a pesar de que se le adiciona al ahorro corriente, los ingresos de capital y las donaciones, la disponibilidad para inversión fue insuficiente para atender los gastos de inversión y como consecuencia los gastos de inversión social.

Estos gastos de inversión que representan el mantenimiento de la obra pública tanto a nivel de infraestructura, como de equipamiento para la prestación de los servicios públicos (educación, salud, recreación), mostraron una tendencia ascendente concordante con la tendencia general del gasto público, al pasar de Q13,221 millones en 2008 a Q14,736.8 millones para 2011.

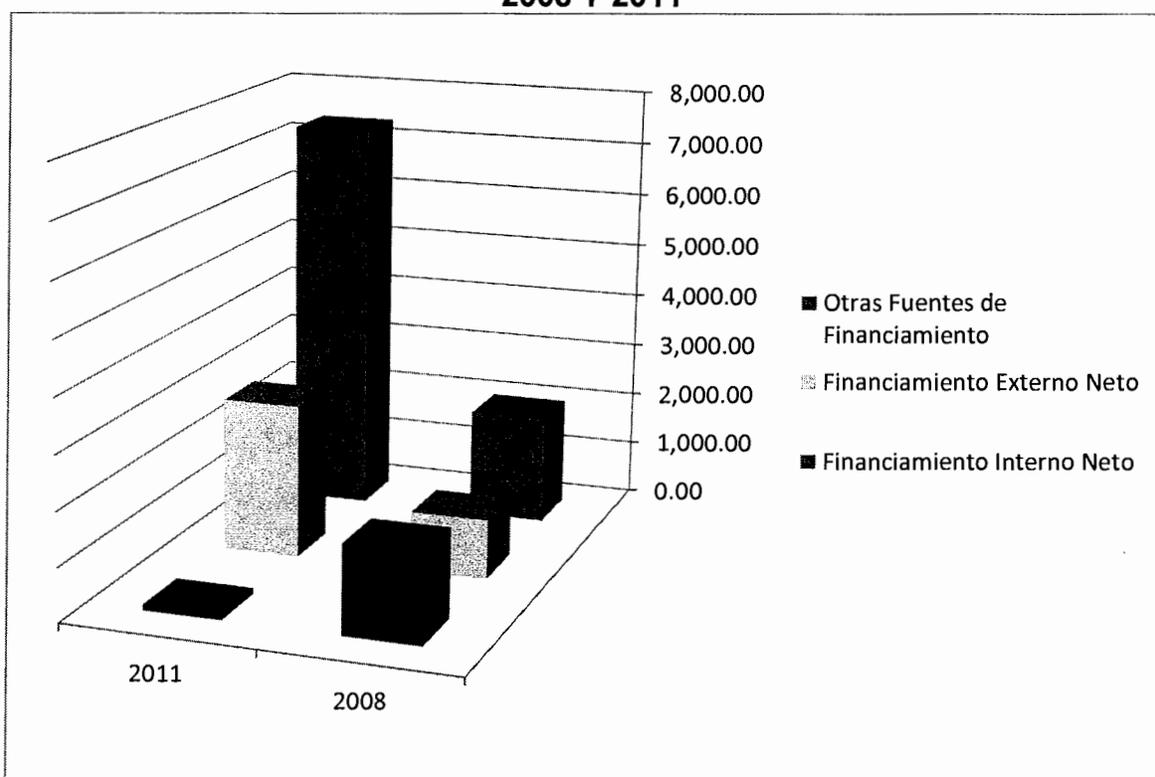
Al ser estos mayores a la disponibilidad de fondos para la inversión se genera un déficit presupuestario, el cual aumento de Q4,777.4 millones en el inicio del período a Q10, 332.9 millones para 2011, un aumento del 116.28% en sólo cuatro años, déficit que es financiado a través de fuentes internas, externas y de otras fuentes de financiamiento como las reducciones de caja fiscal (fondo común), para poder mantener el ritmo de gasto público.

En el período de análisis, el financiamiento de este déficit se concentró en deuda pública interna y externa, siendo la de mayor peso la interna al pasar de un 42% en 2008 a un 71% en 2011 siguiendo la tendencia creciente del déficit presupuestario.

Mientras que el financiamiento externo, a través de préstamos de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Fondo Monetario Internacional así como bonos emitidos en mercados externos por parte del MINFIN, siguió la misma tendencia creciente que paso de 23% del financiamiento del déficit en 2008 a 28% en 2011.

En el caso de otras fuentes de financiamiento, como obligaciones del tesoro con afectación específica, o la reducción de caja fiscal, y el uso del fondo común, se mantuvo en un nivel de 1% del financiamiento del déficit. Para una mejor ilustración de la anterior situación se presenta el gráfico siguiente.

Gráfica 26
Guatemala: Fuentes de Financiamiento de los Gastos de Inversión
Millones de Quetzales
2008 Y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

El peligro de esta situación, es que de no darse una reforma en la estructura tributaria que mejore ostensiblemente los ingresos corrientes, en una época de crisis como la que se advierte en el contexto económico mundial, no existan fuentes viables para mantener el financiamiento del déficit, por lo que el país puede llegar a un alto nivel de endeudamiento público que no le permita obtener más préstamos, y por tanto se reduzcan los gastos de inversión especialmente los de inversión social.

3.2 Financiamiento del gasto de inversión en instituciones responsables de la inversión social

El gasto específico para inversión se financia a través de los fondos disponibles para inversión, provenientes de la suma del ahorro corriente, los ingresos de capital y las donaciones recibidas por organismos internacionales u otros Estados, que le permite al gobierno central tener una disponibilidad para ejecutar la obra pública y los servicios públicos o mediante el financiamiento externo expresado en préstamos y donaciones externas.

Con el propósito de presentar un análisis integral de las fuentes de financiamiento de la inversión durante el período de análisis se presenta el cuadro siguiente.

Cuadro 3
Guatemala: Financiamiento del Gasto de Inversión por Institución
Millones de Quetzales
2008-2011

Institución	Fuente de Financiamiento	2008	%	2009	%	2010*	%	2011	%
Ministerio de Educación	Interna (Ingresos Corrientes)	89.85	86.90	105.04	43.67	105.01	43.67	1.29	6.16
	Externa	13.55	13.10	135.47	56.33	135.47	56.33	19.65	93.84
	Otra (Saldo de caja)	0	0	0	0.00	0	0	0	0.00
	TOTAL	103.40	100	240.48	100	240.48	100	20.94	100
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Interna (Ingresos Corrientes)	36.79	21.92	126.36	0.47	126.36	0.47	133.97	53.49
	Externa	80.00	47.67	209.21	78.55	209.21	78.55	116.49	46.51
	Otra (Saldo de caja)	51.02	30.40	55.86	20.97	56	20.97	0	0.00
	TOTAL	167.81	100	266.33	100	266.33	100	250.47	100
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Interna (Ingresos Corrientes)	1,409.06	54.77	2,184.09	52.13	2,184.09	52.13	1,445.40	38.44
	Externa	515.67	20.04	1,640.24	39.15	1,640.24	39.15	2,274.41	60.49
	Otra (Saldo de caja)	648.09	25.19	365.00	8.71	365.00	8.71	40.11	1.07
	TOTAL	2,572.81	100	4,189.33	100	4,189.33	100	3,759.91	100
Fondo Nacional para la Paz	Interna (Ingresos Corrientes)	94.41	56.22	507.93	70.79	507.93	70.79	183.75	44.81
	Externa	73.51	43.78	152.23	21.22	152.23	21.22	226.30	55.19
	Otra (Saldo de caja)	0.00	0.00	57.41	8.00	57.41	8.00	0.00	0.00
	TOTAL	167.92	100	717.57	100	717.57	100	410.05	100
Ministerio de Cultura y Deportes	Interna (Ingresos Corrientes)	114.02	79.76	176.30	76.33	176.30	76.33	85.34	94.47
	Externa	3.10	2.15	54.66	23.67	54.66	23.67	5.00	5.53
	Otra (Saldo de caja)	25.85	18.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	TOTAL	142.95	100	230.96	100	230.96	100	90.34	100

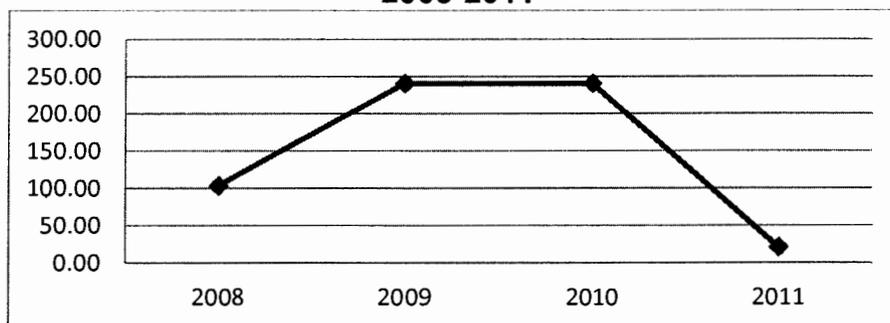
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

*En 2010 se utilizó el presupuesto de 2009 dado que el proyecto de presupuesto 2010 no fue aprobado en el Congreso y no hubo margen de tiempo para una reformulación.

Como puede observarse la fuente de financiamiento de la inversión fue en su orden fuente interna constituida por ingresos corrientes, fuente externa agrupada en préstamos y donaciones, y otras fuentes de financiamiento como el saldo de caja.

Luego de conocer las fuentes que financiaron los gastos de inversión se hace un análisis específico por institución, para el caso del Ministerio de Educación, los gastos destinados a inversión alcanzaron un monto máximo de Q240.48 millones para los años 2009 y 2010 cayendo groseramente en el año 2011 a niveles cercanos a Q20 millones, una reducción del 91%, como se ilustra en la gráfica siguiente.

Gráfica 27
Guatemala: Evolución del Gasto de Inversión en el MINEDUC
Millones de Quetzales
2008-2011



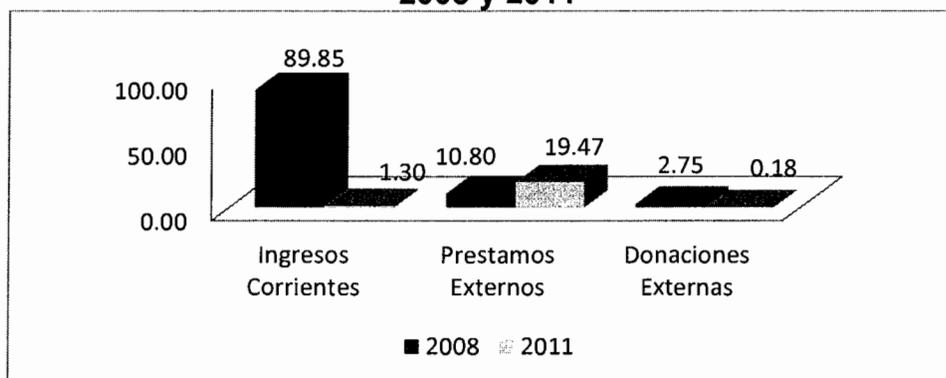
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Dentro de las causas que explican la caída del presupuesto de inversión del MINEDUC pueden mencionarse entre otros la presentación de recursos legales en contra de los programas del Consejo de Cohesión Social lo que significó la reducción mencionada anteriormente de Q240 millones a Q20 millones.

A consecuencia de la caída de los ingresos corrientes, en el caso del MINEDUC esto se palió mediante el financiamiento externo, ya que el descenso de los ingresos corrientes, al pasar de Q89.85 millones a Q1.29 millones, provocó que los préstamos externos con Q19.47 millones pasaron a representar el 93% del

total del financiamiento del gasto de inversión ya que como puede observarse en la gráfica siguiente.

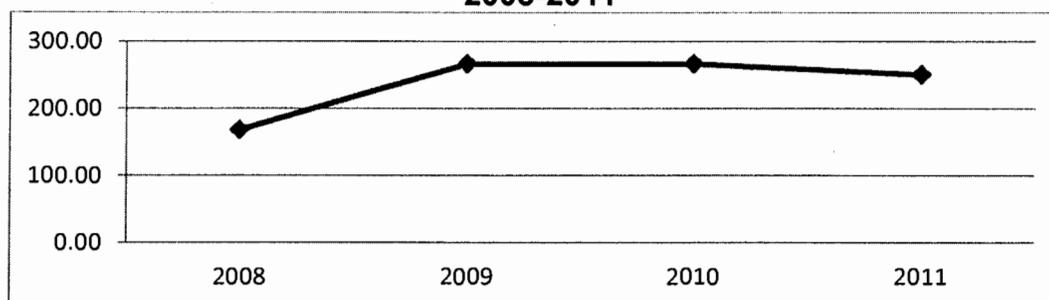
Gráfica 28
Guatemala: Fuentes de Financiamiento del MINEDUC
Millones de Quetzales
2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Dentro del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPYAS), los montos eran similares a los presentados por el MINEDUC, al ser también parte de la estrategia de los programas sociales ya que dentro de estos programas los beneficiarios deberían utilizar el sistema público de salud, como por el crecimiento de infraestructura hospitalaria y de centros de salud, como se muestra en la gráfica siguiente.

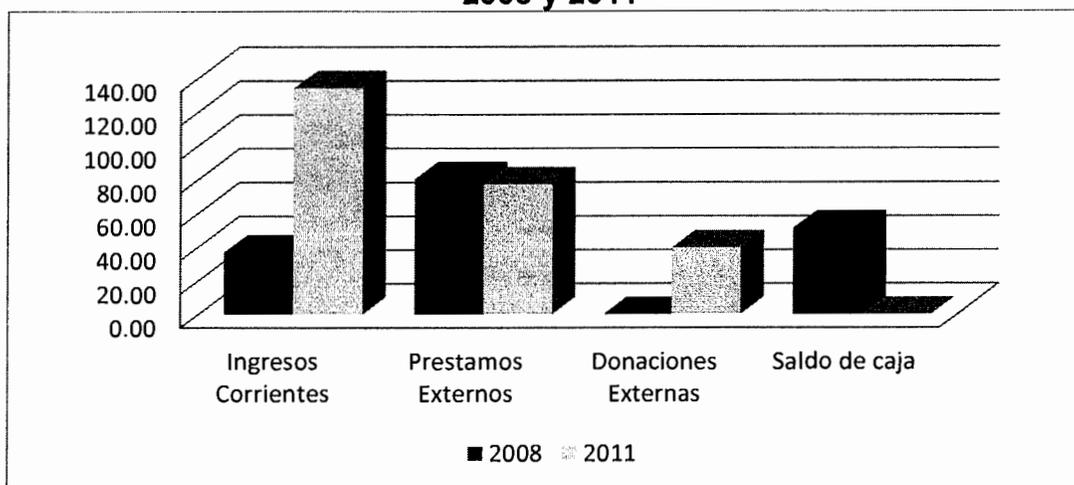
Gráfica 29
Guatemala: Evolución del Gasto de Inversión en el MSPYAS
Millones de Quetzales
2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Esto llevo a un aumento del gasto de inversión entre 2009 y 2010, para luego en 2011 empezar a disminuir, lo que puede explicarse por las razones presentadas anteriormente en el caso del MINEDUC, al restringirse determinados programas sociales, pero en el caso del MSPYAS el descenso no fue tan marcado como en el MINEDUC, ya que el descenso fue de un 6.33%, lo que se reflejó en las fuentes de financiamiento.

Gráfica 30
Guatemala: Fuentes de Financiamiento del MSPYAS
Millones de Quetzales
2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

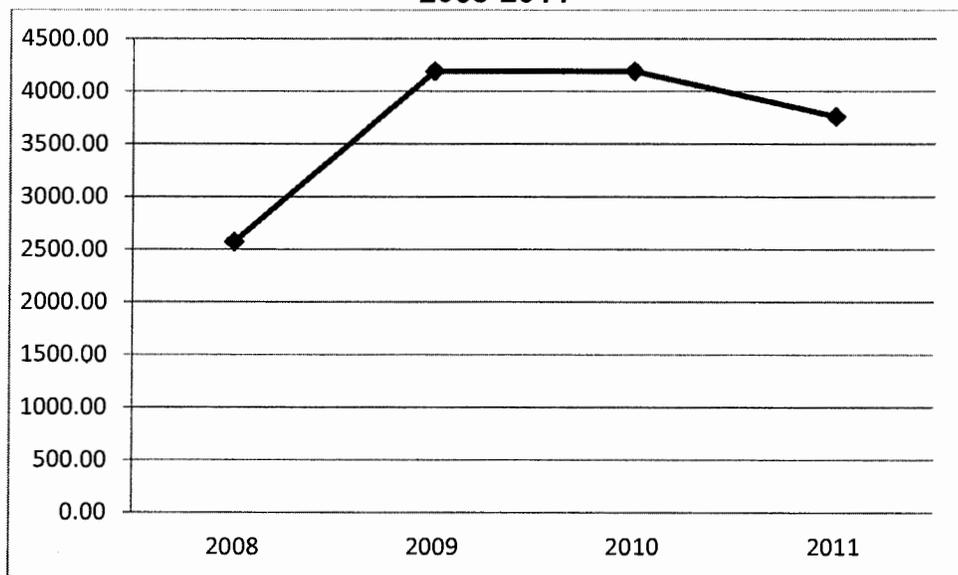
Como lo muestra la gráfica anterior, las fuentes de financiamiento en el año 2008 tuvieron en los préstamos externos la fuente de mayor peso, al representar el 47% del total, seguido por las transferencias interinstitucionales (saldo de caja) con un 30% y los ingresos corrientes constituyendo solamente el 22%.

Para 2011 las fuentes de financiamiento se modificaron al desaparecer el saldo de caja, aumentar el rubro de las donaciones y mantener el monto de los préstamos externos, con lo que las fuentes externas concentraron el 46% del financiamiento total, mientras los ingresos corrientes representaron el 54%.

Lo anterior muestra que aunque en el monto hubo una disminución esta fue ligera pues el descenso en el saldo de caja y los préstamos externos se compenso con donaciones externas e ingresos corrientes, lo que evito una caída grosera como ocurrió en el caso del MINEDUC.

En el caso del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) que a lo largo del período tuvo uno de los gastos de inversión más altos, al concentrar en su ejecución la obra referente a infraestructura, la evolución de sus montos se presenta en la gráfica siguiente.

Gráfica 31
Guatemala: Evolución del Gasto de Inversión en el MICIVI
Millones de Quetzales
2008-2011

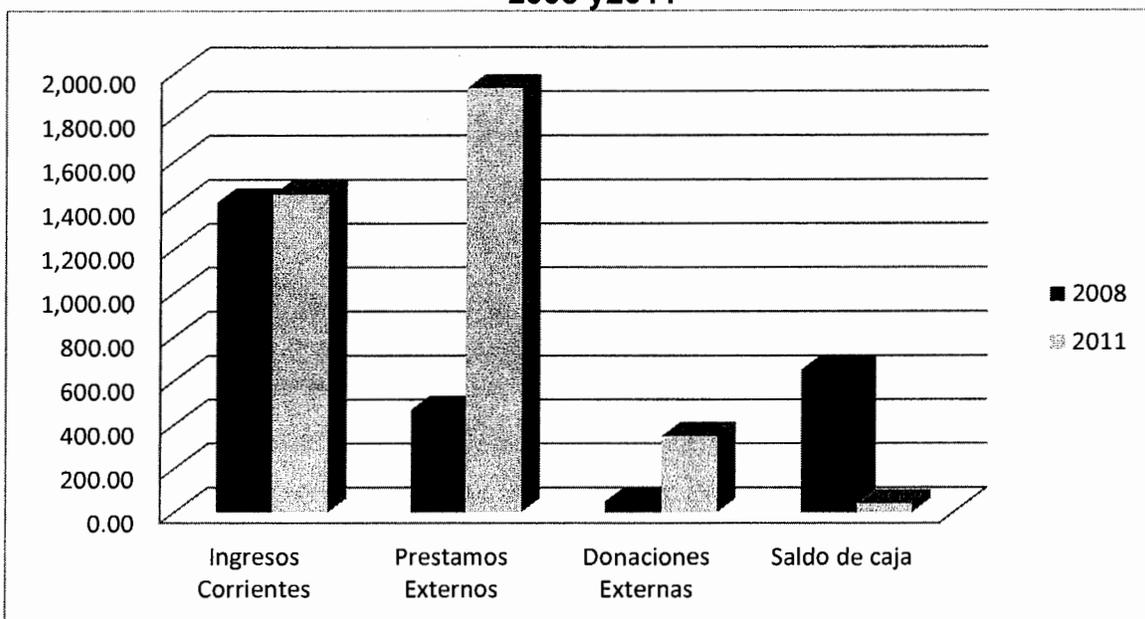


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

La evolución de sus montos sigue a la de los anteriores ministerios al tener un aumento significativo entre 2009 y 2010 para luego en 2011 disminuir en un 16%, descenso que restringió la inversión pública pero sin detenerla totalmente. Este descenso se explica por qué coincidió con una época de incertidumbre en el Congreso en cuanto a la aprobación de préstamos externos y a que entre 2010 y

2011 se sucedieron desastres naturales que sobrepasaron la capacidad de respuesta del MICIVI para el mantenimiento de la obra pública en el país, especialmente a nivel de infraestructura comunicacional.

Gráfica 32
Guatemala: Fuentes de Financiamiento del MICIVI
Millones de Quetzales
2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

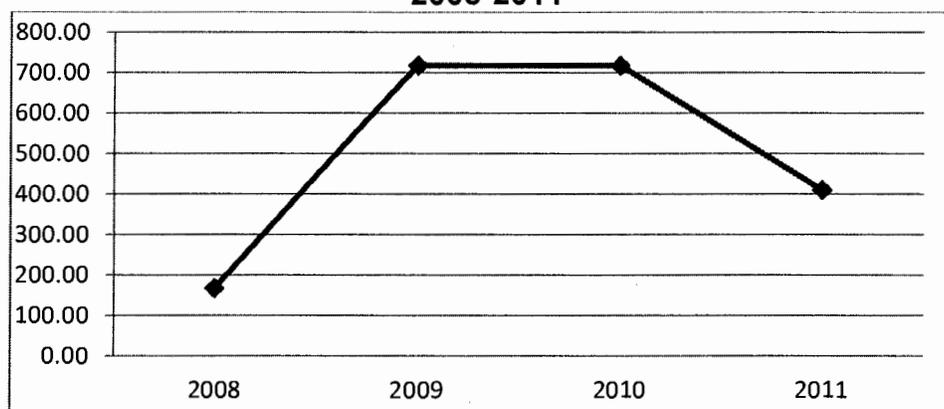
Entre 2008 y 2011 la diferencia primordial fue el peso de los préstamos externos, mientras en 2008 la fuente primordial de financiamiento fueron los ingresos corrientes con un 55% seguido del saldo de caja con un 25%, para 2011 los préstamos externos alcanzaron un 51% mientras los ingresos corrientes bajaron a 38% y el saldo de caja a 1%. En total los préstamos y donaciones constituyeron el 60% del financiamiento ministerial.

Puede concluirse que para este ministerio en específico fueron las fuentes externas, en especial los préstamos, los que permitieron mantener el ritmo de inversión, y esto llevo también a que determinados proyectos que contaban con la fuente de financiamiento de los ingresos corrientes, se convirtieran en deuda flotante.

Para el caso del Fondo Nacional para la Paz la inversión se orientaba a llevar el desarrollo a las comunidades que fueron afectadas por el conflicto armado interno mediante el uso de este fondo especial, por lo que sus fuentes dependían de la carga tributaria específica para esto (en cuenta el IVA-Paz, el Impuesto Extraordinario Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz, IETAAP, y al final del período de análisis el Impuesto de Solidaridad, ISO) como de las donaciones y préstamos externos por parte especialmente de países cooperantes durante el proceso de paz.

La evolución de su gasto en inversión tuvo la misma tendencia aunque fue uno de los que más recorte sufrió en 2011 al disminuir un 43% respecto del gasto aprobado entre 2009 y 2010 como se muestra en la siguiente gráfica.

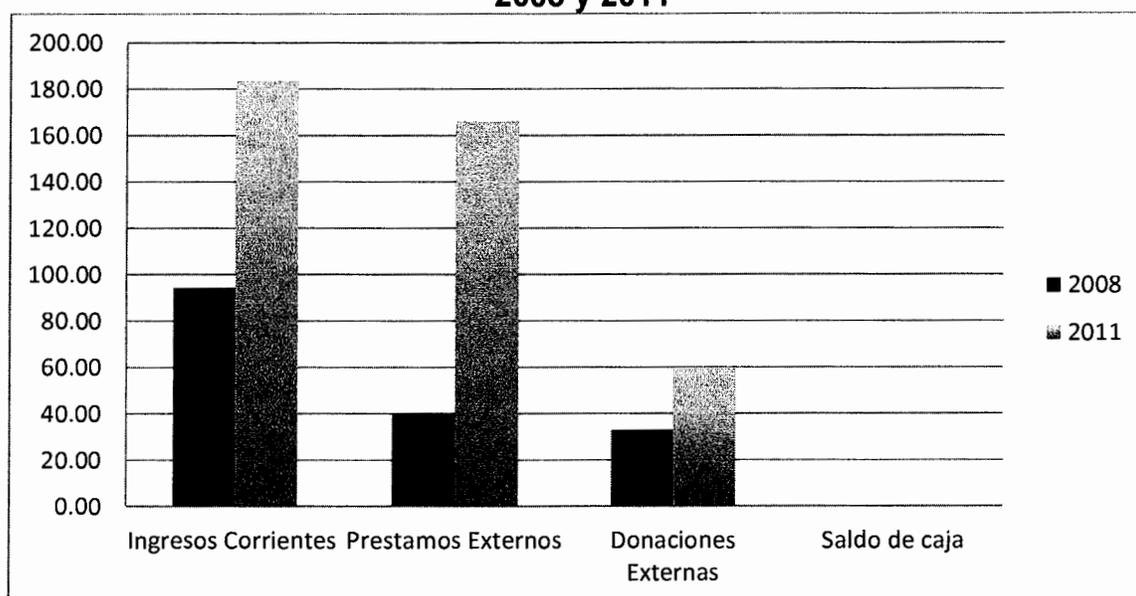
Gráfica 33
Guatemala: Evolución del Gasto de Inversión de FONAPAZ
Millones de Quetzales
2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Esta grosera caída se explica por factores como la oposición en contra de la tributación especial para FONAPAZ, que estaba contemplada dentro de los intentos de reforma tributaria, lo que redujo la disponibilidad para la inversión de ingresos corrientes y llevo a que los gastos en inversión concentrados en la institución pasaron a depender en gran parte de préstamos externos y donaciones externas, como se observa en la gráfica siguiente.

Gráfica 34
Guatemala: Fuentes de Financiamiento de FONAPAZ
Millones de Quetzales
2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

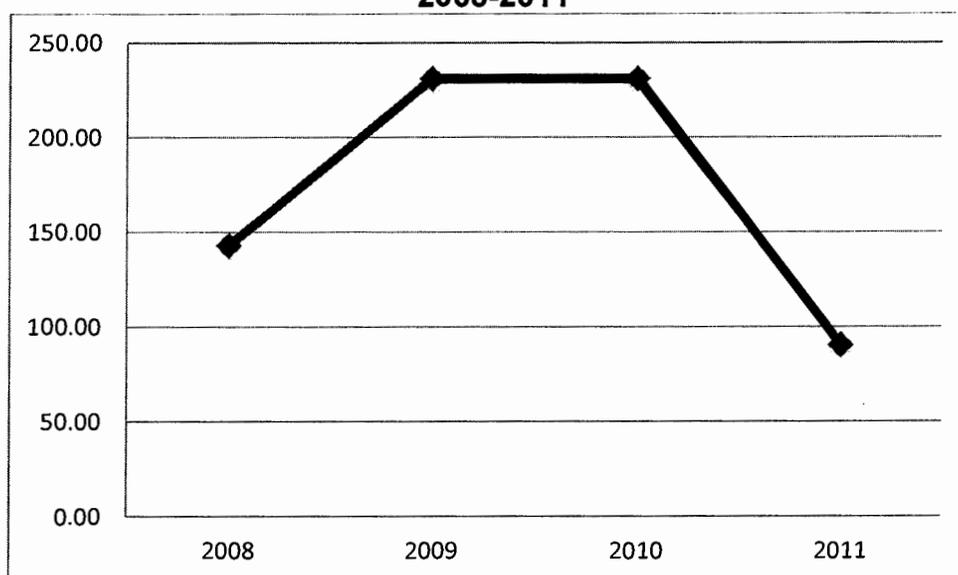
Los ingresos corrientes representaron para 2008 un 56% del financiamiento para 2011 habían caído al 44%, mientras los préstamos externos con un 24% y las donaciones con un 20% en 2008 ascendieron a 41% de los préstamos externos y 15% de las donaciones.

Se infiere que a pesar de un aumento del monto destinado a inversión entre 2008 y 2011, esto solo pudo mantenerse por las fuentes externas ya que los ingresos corrientes destinados a FONAPAZ empezaron a caer, tanto por el término de su

temporalidad, caso del IETAAP, como por la oposición a su existencia, caso del ISO.

Finalmente en el Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE), la tendencia del gasto fue similar, con una dura caída en 2011 de 60% luego de tener un importante incremento entre 2009 y 2010, como se observa en la siguiente gráfica

Gráfica 35
Guatemala: Evolución del Gasto de Inversión del MICUDE
Millones de Quetzales
2008-2011

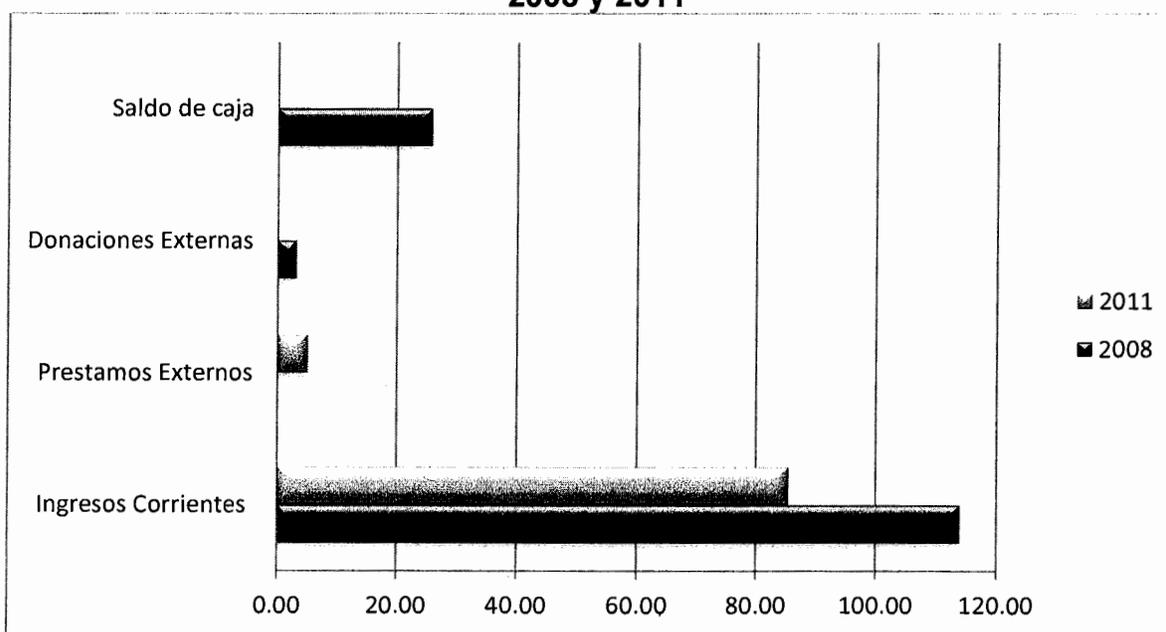


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

La inversión del MICUDE se orientaba al mantenimiento de una estructura cultural y recreacional, por lo que debido al auge de los programas sociales orientados a estos temas se explica por qué se transfirieron en el 2008 fondos al ministerio, mientras que su progresivo abandono lo demuestra el que ya no se transfirieran fondos para 2011, siendo la razón principal la priorización del programa Mi Familia Progresiva antes que el resto de programas sociales, entre los cuales el más importante coordinado por el MICUDE era "Escuelas Abiertas" que fue progresivamente abandonado en ese año

Esto tuvo un impacto en las fuentes de financiamiento pues aunque los ingresos corrientes se mantuvieron como la principal fuente de financiamiento tanto en 2008 como en 2011, en este último año no se percibieron donaciones externas ni se recibieron fondos provenientes del saldo de caja como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 36
Guatemala: Fuentes de Financiamiento del MICUDE
Millones de Quetzales
2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Mientras que los préstamos externos solo tuvieron un pequeño porcentaje de 5.53%, en 2011 como se observa en la gráfica. El gran peso de los ingresos corrientes se explica porque dentro de ellos se incluyen los ingresos provenientes de aportes constitucionales, que quedaron como la única entrada viable para el financiamiento del ministerio acorde a la disminución en el monto de gastos destinados a la inversión.

Por tanto la observación de este panorama a lo largo del período de estudio lleva a concluir que la inversión en la mayoría de las instituciones en Guatemala

dependió en gran medida de fuentes de financiamiento externas, especialmente al final del período de análisis, debido a la caída en la disponibilidad para la inversión, consecuencia del poco ahorro corriente existente, ya que en el período de análisis no se logró estructurar una institucionalidad sólida y eficiente que llevara a fuente de ingresos corrientes más fuerte.

Esta falta de institucionalidad se agravó como consecuencia de las luchas interpartidarias dentro del Congreso que paralizaron y politizaron en gran medida las decisiones respecto a la financiación de los presupuestos, llevando a la salida fácil de negociar más préstamos, o buscar donaciones, antes que buscar una reforma tributaria o el mejoramiento de la estructura fiscal.

Esta falta de integralidad entre las fuentes de financiamiento, y la dependencia de fuentes externas conllevaron, en muchos casos, dificultades para mantener el gasto en inversión, especialmente el referente al gasto cuya finalidad es la inversión social, como lo muestra la evolución de los presupuestos específicos para la misma, y que a la vez lleva a que las necesidades presentadas no sean atendidas en su totalidad.

3.3 Desfinanciamiento de la inversión social

En vista del análisis anterior, y con un contexto que muestra una debilidad de los ingresos del Estado, mismos que están basados en los ingresos corrientes, lo que redundó en un bajo nivel de ahorro corriente y de disponibilidad para la inversión, provocando un incremento del déficit fiscal, que lleva a una creciente dependencia de deuda pública tanto interna como externa se puede observar el impacto que esta situación tiene sobre los rubros específicos de la inversión social.

Como un ensayo para efectos de este trabajo de investigación, se muestra que el desfinanciamiento del gasto en inversión social es que la falta de ingresos para el Estado provoca que exista una diferencia entre los proyectos financiados con el presupuesto y las necesidades que cada institución tiene respecto de su ámbito de acción y lo que efectivamente se aprueba en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, lo que provoca que incluso en los presupuestos aprobados no se logre una financiación total de la inversión social, o a que un aumento se refleje en desfinanciamiento en otra institución y en un aumento de la deuda pública ante las crecientes necesidades.

A la vez se define que el gasto aprobado entra en el déficit presupuestario y que el endeudamiento no representa desfinanciamiento, sino la financiación de este déficit y por ende del gasto aprobado en inversión social.

Se inicia este ensayo en el cuadro siguiente presentando el caso del Ministerio de Educación, donde se demuestra la existencia de un desfinanciamiento en la inversión social en el año 2009, cuando existió un saldo negativo de Q1,163.92 millones. Tanto en 2008 como en los años subsiguientes no existe un desfinanciamiento, e incluso en 2011 se da un incremento de Q117.35 millones.

Cuadro 4
Guatemala: Desfinanciamiento de Inversión Social en el MINEDUC
Millones de Quetzales
2008-2011

Año	Solicitado	Asignado	Saldo
2,008	6,500.05	6,500.05	0
2,009	8,752.14	7,588.23	-1,163.92
2,010	7,588.23	7,588.23	0
2,011	9,160.85	9,278.20	117.35

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Se debe acotar que en el MINEDUC existía el fideicomiso del programa social Mi Familia Progresá, por lo que el aumento en 2011 se debió al aumento en el rubro de protección social dentro de estos gastos, orientado a este programa, mismo

que tuvo un financiamiento a partir de emisión de deuda pública a principios del año 2011.

De manera global sin embargo, se observó que el MINEDUC dejó de percibir un monto de Q1,046. 57 a lo largo del período de estudio que comprometió los servicios de educación a la población, afectando programas como la gratuidad del servicio educativo, al no poder sostener la oferta educativa ante la demanda de servicios educativos, y a que no pudiera avanzarse en el desarrollo de programas de alfabetización y de equipamiento de material escolar, lo que se reflejó en los indicadores educativos que muestran que la cobertura educativa cayó entre 2010 y 2011 un 7.28% para el caso de preprimaria, un descenso más drástico en primaria que paso de 98.68% en 2009 a un 92.81% en 2011 es decir un descenso de 5.87%, y en el caso de los niveles básicos y diversificado mantuvieron los niveles alcanzados para 2009 de entre 43% y 45% en básicos y entre 22 y 23.5% en diversificado para 2011.

Para el caso del Ministerio de Salud (MSPYAS), el desfinanciamiento siguió una tendencia similar a la presentada en el MINEDUC, con una reducción en 2009 con un saldo negativo que alcanzo los Q326,692,070, nuevamente este desbalance se estabiliza en los años subsiguientes y se dio un aumento en 2011, influenciado a la vez por los programas sociales, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 5
Guatemala: Desfinanciamiento de Inversión Social en el MSPYAS
Millones de Quetzales
2008-2011

Año	Solicitado	Asignado	Saldo
2,008	3,000.03	3,000.03	0
2,009	3,737.70	3,411.01	-326.70
2,010	3,411.01	3,411.01	0
2,011	3,587.70	3,925.61	337.92

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

El aumento en 2011 nuevamente se explica por la potenciación de los diferentes programas sociales, la presión respecto a los pagos a los salubristas, gastos que al igual que en el MINEDUC encontraron su financiamiento en la emisión de deuda en 2011, por lo que el incremento que se da en este año compenso la caída de 2009, por lo que los indicadores sanitarios al igual que los educativos mostraron un descenso en el abastecimiento de hospitales, nuevamente desbordados por la demanda de servicios sanitarios que se dio a causa de la gratuidad en el servicio, provocando un descenso en la cobertura hospitalaria, como se empezó a dar en 2011, mostrando nuevamente que el aumento registrado en 2011 en el presupuesto solo sirvió para paliar la crisis hospitalaria.

El Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE) tuvo una evolución diferente ya que se dio un aumento progresivo en cuanto a lo proyectado ya que hasta 2010 tuvo un saldo positivo respecto a lo proyectado y lo asignado como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 6
Guatemala: Desfinanciamiento de Inversión Social en el MICUDE
Millones de Quetzales
2008-2011

Año	Solicitado	Asignado	Saldo
2,008	328.02	331.45	3.43
2,009	354.39	443.79	89.4
2,010	313.93	443.79	129.86
2,011	419.65	349.18	-70.47

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Sin embargo para 2011 existió un desfinanciamiento severo de Q70.47 congruente con el aumento que se da en el MINEDUC y el MSPYAS y la reducción en el financiamiento especialmente en lo que respecta a los préstamos externos, por lo que el gasto destinado a la inversión social fue reducido, afectando especialmente a programas del Consejo de Cohesión Social como el de "Escuelas Abiertas".

La situación fue crítica en las últimas dos instituciones analizadas donde el presupuesto destinado a la inversión social fue prácticamente desfinanciado desde el inicio. Es el caso del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI).

Cuadro 7
Guatemala: Desfinanciamiento de Inversión Social en FONAPAZ
Millones de Quetzales
2008-2011

Año	Solicitado	Asignado	Saldo
2,008	398.74	224.17	-174.57
2,009	453.61	346.34	-107.27
2,010	292.00	346.34	54.34
2,011	563.21	469.37	-93.84

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

En el caso de FONAPAZ como puede observarse en el cuadro anterior se infiere que hubo un desfinanciamiento en la inversión social ya que para el 2008 si existió un saldo negativo de Q174. 57 millones, con un paréntesis en 2010 cuando se aumenta en Q54.34 millones, pero nuevamente entra con saldo negativo en 2011 con un saldo negativo de Q93.84 millones.

Por tanto para el caso de esta institución, el desfinanciamiento fue severo, lo que impacto en la inversión social proyectada por FONAPAZ, que es un complemento a las acciones de los ministerios, en especial del MINEDUC y el MSPYAS.

Puede inferirse entonces que al haber menos de lo solicitado por FONAPAZ esto se concentró especialmente en los proyectos de infraestructura educativa y sanitaria lo que restringió la acción de los ministerios especialmente en lo referente al analfabetismo y la mejora de la red sanitaria.

Para el caso del MICIVI, la inversión social se concentra especialmente en los fondos referentes a urbanización, mejora de los asentamientos humanos y el Fondo de Vivienda. Sin embargo los fondos proyectados para gastos de inversión social fueron los más desfinanciados como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 8
Guatemala: Desfinanciamiento de Inversión Social en MICIVI
Millones de Quetzales
2008-2011

Año	Solicitado	Asignado	Saldo
2,008	537.99	406.99	-130,00
2,009	670.17	309.17	-361.00
2,010	603.25	309.17	-294.08
2,011	570.94	559.94	-11.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Por tanto durante el período se dejó de percibir en total un monto cercano a Q797.08 millones, lo que permite inferir una ineficacia del gasto de inversión social en este ministerio, que se basa especialmente en lo referente a vivienda popular, urbanización de asentamientos humanos e infraestructura educativa.

Por tanto a pesar de los esfuerzos en la implementación de los programas sociales, la inversión social se transformó en un rubro con un desfinanciamiento respecto a las necesidades presentadas, partiendo de la definición presentada al inicio del apartado, ya que durante el período de análisis en realidad la inversión social tuvo un saldo negativo de **Q2,000.55** millones generado por un déficit estructural, teniendo a la vez que incrementar el nivel de deuda para mantener el gasto aprobado al entrar este dentro del déficit presupuestario, como se observó en el análisis del financiamiento de cada institución, pero al no ser suficiente este gasto aprobado se provocó el aumento de población en extrema pobreza que contaba con esta inversión social como ayuda para no caer en esta.

De lo anterior puede concluirse que la evolución del gasto destinado para inversión social no siguió una tendencia creciente, sino más bien se situó por debajo de lo esperado tanto por la administración central, como para las mismas necesidades de la población.

Esto nos lleva a comprender el problema estructural de los impuestos y de que no incrementarse los ingresos ordinarios del Estado, este se inclinara a incrementar la deuda pública para atender los mismos niveles de inversión social en detrimento de la calidad de vida de los receptores de esta inversión social.

CAPÍTULO IV

EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN GUATEMALA DURANTE EL PERÍODO 2008-2011

Sobre la base del análisis realizado en el capítulo II, nos acercamos a entender la lógica del financiamiento de los gastos de inversión, y entre estos del gasto en inversión social, lo que nos permite así analizar la evolución de la ejecución de la inversión social durante el período de estudio.

Esta ejecución fue afectada por el desfinanciamiento observado anteriormente y que trajo como consecuencia el aumento crítico de la conflictividad hacia finales del período de estudio, especialmente en lo referente a los servicios de salud y educación.

4.1 Inversión social total

La inversión social, como forma de redistribución de la renta nacional, se diferencia del gasto social en el sentido de que se entiende como inversión social el elevar la calidad de vida de la población, por sobre la simple inversión cuantitativa en infraestructura y servicios.

Es decir que los servicios públicos que atienden las necesidades inmediatas de la población como lo son salud, educación, y vivienda benefician a la mayoría de la población específicamente a la de menores recursos, para ayudarla a su incorporación como ciudadanos y ciudadanas, con derechos y obligaciones.

Una efectiva ejecución de la inversión social muestra la **calidad** del gasto social, base para que este sea eficiente, ayude a aumentar la confianza del inversor privado al aumentar la cantidad de personas con salud y educación con alto valor agregado, un ambiente seguro y sin anomia, oportunidades de ocio y desarrollo deportivo, infraestructura segura y duradera, acceso a vivienda, y el contar con una seguridad social efectiva.

Las instituciones encargadas de la ejecución de esta inversión son los ministerios del Poder Ejecutivo, instituciones que manejan grandes montos del presupuesto, pero que a pesar de ver incrementado sus presupuestos no han logrado la calidad, del gasto social y elevar su nivel de ejecución.

La mejor forma de observar y estudiar la ejecución de la inversión social durante el período de estudio es por medio del análisis del programa del Consejo de Cohesión Social y los diversos proyectos sociales, así como de los diversos fondos estatales de apoyo al desarrollo entre los que destaca el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)¹¹.

Con el propósito de tener una visión de la distribución en términos porcentuales del presupuesto de inversión social entre los ministerios del organismo ejecutivo encargados de la misma se presenta el cuadro siguiente:

Cuadro 9
Guatemala: Porcentaje de Cada Ministerio
Respecto al Gasto en Inversión Social
Millones de Quetzales
2011

Institución	Monto del Presupuesto	Porcentaje
Ministerio de Educación	9,278.20	63.63
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	559.93	3.84
Ministerio de Cultura y Deportes	349.18	2.39
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3,925.61	26.92
Fondo Nacional para la Paz	469.37	3.22
TOTAL	14,582.30	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

¹¹FONAPAZ fue cerrado por sospechas de malos manejos y se dispuso un proceso de liquidación en enero 2013.

En los apartados siguientes se explica la ejecución de inversión social realizada por cada ministerio para, posteriormente, realizar el análisis sobre el impacto de la inversión social, en la población del país.

4.1.1 Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, MINEDUC se encarga de uno de los activos más dinámicos del desarrollo, la superación intelectual de los individuos, y su integralidad para su mejor inserción dentro del mercado de trabajo.

Al observar los presupuestos del MINEDUC en los últimos años se advierte que ha tenido un fuerte aumento en sus presupuestos, al pasar de Q3,947.25 millones en 2004 a Q9,278.19 millones en 2011, a razón de un incremento anual de 19.9%.

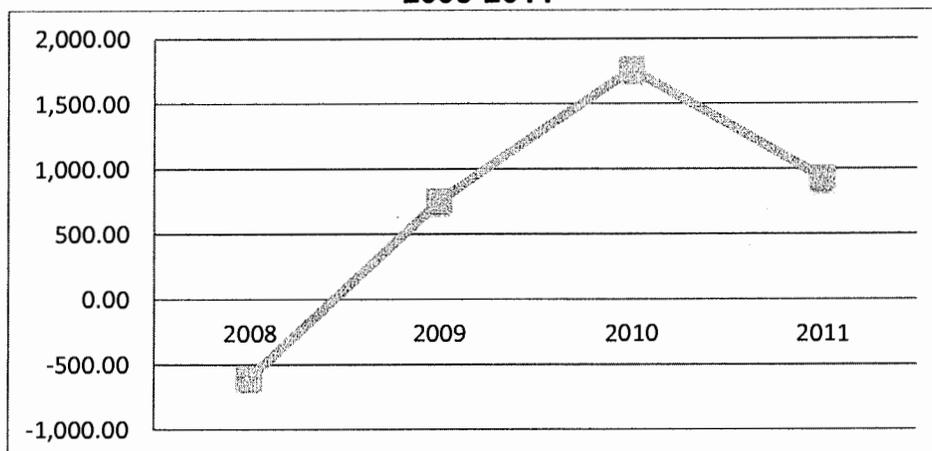
En este incremento ha influido la extensión de cobertura en la educación primaria, los salarios de los funcionarios y empleados del ministerio (tanto a nivel administrativo como docente) y los fondos de programas sociales.

A lo anterior se unió el hecho de que en 2008 se da un cambio en la estrategia de inversión del MINEDUC, como consecuencia de la efectiva aplicación de la normativa constitucional de gratuidad de los servicios educativos y colocar dentro de su presupuesto los primeros programas sociales para el año 2009.

Esto llevó a movimientos que aumentaron su presupuesto, mostrando un comportamiento cíclico, al tener incrementos desde 2009, y para 2011 su monto presupuestario disponible se redujo.

Estas modificaciones entre el 2008 al 2010 sirvieron para aumentar el presupuesto aprobado, lo que significó un paliativo a las crecientes necesidades educativas dentro del país, este comportamiento se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica 37
Guatemala: Modificaciones al Presupuesto del MINEDUC
Millones de Quetzales
2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Sin embargo a pesar de este aumento presupuestario la inversión social de parte del ministerio no ha sido totalmente efectiva. Los gastos que conllevo el mantener la gratuidad de los servicios no se contemplaron tanto a nivel de infraestructura, como de la contratación de maestros y maestras en la estructura del MINEDUC.

La infraestructura educativa como inversión por parte del MINEDUC durante el período 2008-2011 no se potenció, aunque debe tomarse en cuenta que mucha de esa responsabilidad se canalizó a través de otras instituciones como el MICIVI y FONAPAZ. De hecho la asignación dentro del presupuesto ministerial para la infraestructura, muestra que la mayoría de proyectos no tuvo una asignación importante, incluso siendo objeto de modificaciones para restar estos recursos y los recursos residuales no fueron ejecutados, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 10
Guatemala: Ejecución de Proyectos de Infraestructura Educativa
Millones de Quetzales
2009

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	% Ejec
Construcción y Equipamiento de Aulas	115.80	-115.80	0.00	0.00	0.00
Construcción de Aulas en el Departamento de San Marcos	0.00	1.00	1.00	0.00	0.00
TOTAL	115.80	-114.80	1.00	0.00	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Lo mostrado en el 2009 se replicó a lo largo de los siguientes dos años, con nula inversión en establecimientos educativos que permitieran una mejora en la atención de la comunidad educativa, por lo menos de parte de las autoridades ministeriales.

En el caso de los gastos relacionados con docentes, durante el período de estudio fue uno de los rubros con mayor crecimiento, especialmente en el rubro de salarios de los profesores a nivel primario el cual, es el nivel educativo de mayor cobertura nacional.

Entre el 2008 y el 2011, el presupuesto relacionado con temas de gastos en docentes y personal de dirección aumentó aproximadamente en Q2,346.72 millones, siendo estos gastos relacionados directamente con salarios de administración y docencia en todos los niveles educativos (inicial, pre-primaria, primaria, básicos y diversificado) así como en rubros como la educación especial, bilingüe, y servicios al magisterio, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 11
Guatemala: Ejecución De Gastos De Docencia
Millones de Quetzales
2008-2011

Año	Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	Porcentaje de Ejecución
2008	3,320.56	404.21	3,724.75	3,716.44	99.77
2009	4,489.02	650.73	5,139.78	5,043.02	98.11
2010	4,489.02	1,517.15	6,006.16	5,959.93	99.08
2011	5,667.28	1,236.14	6,903.4	6,864.52	99.43

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Lo anterior demuestra el peso presupuestario del sector docente, producto de la ampliación del reclutamiento de personal docente, aunque a un ritmo lento, y la incorporación de gran parte de maestros del Programa Nacional de Educación (PRONADE)¹² a los renglones 0-29 y 0-11, como causas de la ampliación presupuestaria del ministerio. Este aumento simplemente se concentró a nivel salarial, siendo descuidados otros rubros como el de la capacitación docente y la ampliación de plazas.

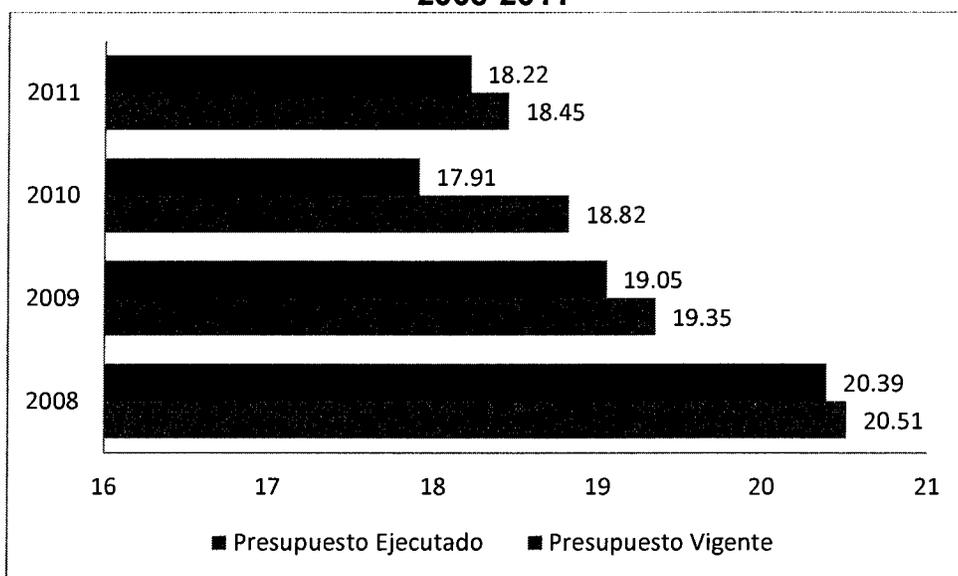
A lo largo del período de estudio la inversión en el desarrollo curricular y de capacitación docente no tuvo una gran importancia dentro del presupuesto. Esto es preocupante debido a que la calidad de la educación debe ir a la par de la extensión de la cobertura educativa, como garantía de la misma, y como forma de hacer efectiva la inversión social en educación.

En el caso de la ampliación de plazas, como ya se anotó, durante el período de estudio paulatinamente se absorbió a los maestros/as del PRONADE, pero además de esto poco se hizo por orientar al gasto a la incorporación de nuevos maestros/as.

¹² En 2008 como consecuencia de acuerdos previos con el sector magisterial, concretamente la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM), el Gobierno Central decretó la desaparición del PRONADE.

Como muestra la gráfica el presupuesto destinado a la capacitación y desarrollo curricular si fue ejecutado en un porcentaje elevado pero los montos no fueron superiores a los Q20 millones, lo que limita la calidad de los maestros y maestras, y tiene un impacto en el sistema educativo, al no existir una verdadera calidad docente.

Gráfica 38
Guatemala: Presupuestos Ejecutado y Vigente del Rubro de Desarrollo Curricular y Capacitación Docente 2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

En términos de ejecución presupuestaria el ministerio ejecutó, durante el período de estudio, un porcentaje promedio de 97.43%, pero los proyectos de infraestructura y capacitación fueron los más reducidos, siendo insuficientes para cubrir las demandas de servicios educativos, algo básico para la efectividad de la inversión social.

Por tanto a pesar de la ampliación del presupuesto del ministerio en los rubros de capacitación docente, la infraestructura educativa y la creación de nuevas plazas de maestros/as esto no se tradujo en una mejor educación.

4.1.2 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

La salud, campo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPYAS) es otra variable crucial en el tema de la inversión social. Es por tanto junto al MINEDUC uno de los ministerios más grandes en cuanto a presupuesto y capacidad ejecutoria. La cadena dentro del MSYPAS abarca desde las consultas en los centros y/o puestos de salud, a la atención en los hospitales nacionales, ambos procesos incluyen el diagnóstico, prescripción y entrega de medicamentos y para el caso de los hospitales el gasto en infraestructura para operaciones, emergencias y para la recuperación y rehabilitación de los pacientes.

Durante este período el presupuesto del MSPYAS también logro un incremento, de Q2,764.38 millones en 2008 a Q3,925.61 millones en 2011, un aumento del 61%. Un alto porcentaje de estos recursos fueron orientados hacia la administración central del ministerio, alcanzando una ejecución del 99%, y la inversión en infraestructura, insumos y recursos humanos fluctuó entre 30% y 80%, dejando por tanto un promedio de ejecución total de entre 85 y 90%. El gasto se orientó a la salud curativa, más que a la prevención, existiendo únicamente los proyectos específicos para el VIH/SIDA, la vacuna pentavalente y para casos de desnutrición.

En el cuadro siguiente se muestra un análisis detallado de los gastos orientados al mantenimiento y desarrollo del personal de salud, muestra los incrementos en este rubro, producto tanto de ciertos programas sociales¹³ como de la presión de los sindicatos, teniendo su expresión más visible en los últimos dos años del período de estudio, cuando se cerró la consulta externa como medida de presión para la asignación de recursos y la absorción de personal dentro del renglón 0-11.

¹³ El programa MIFAPRO establecía que como requisito se llevara a los niños de las familias beneficiadas a los centros de salud y/u hospitales cercanos.

Cuadro 12
Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos en Personal de Salud
Millones de Quetzales
2011

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	% Ejecución
Formación Técnica	23,18	0,59	23,77	23.25	97,83
Formación Especializada	135,26	-4,98	130,28	120.77	92,70
Gestión Administrativa	674,98	405,69	1.080,66	821.09	75,98
Promoción De La Salud	69,63	-47,74	21,89	20.71	94,63
Inmunizaciones	97,10	-51,85	45,26	45.23	99,94
Extensión De Cobertura en el Primer Nivel de Atención	191,46	-39,99	151,47	144.96	95,70
Prevención y Control de la Tuberculosis	0,49	0,05	0,54	0.51	94,39
Prevención, Promoción y Atención a la Salud Reproductiva	41,63	53,44	95,07	88.18	92,75
Prevención y Control De La Desnutrición	23,68	-3,06	20,62	18.84	91,36
Prevención y Control Del VIH/Sida	51,10	5,05	56,15	52.97	94,34
Asignaciones Especiales para la Extensión de Cobertura (Decreto 54-2010)	82,50	1,62	84,12	80.81	96,07
Gestión Administrativa	902,60	367,60	1.270,20	1,214.95	95,65
Consulta Externa	162,88	36,64	199,52	190.78	95,62
Emergencias	97,62	-26,92	70,71	68.97	97,54
Ingresos	51,96	-1,07	50,89	50.08	98,40
Servicios de Apoyo	40,34	31,11	71,45	70.33	98,43
Asignaciones Especiales de Apoyo (Decreto 54-2010)	140,57	0,00	140,57	137.83	98,05
Asignaciones Especiales para Equipamiento del Hospital Roosevelt (Decreto 54-2010)	20,00	0,00	20,00	19.28	96,41
Asignaciones Especiales para Funcionamiento del Hospital San Juan de Dios (Decreto 54-2010)	20,00	0,00	20,00	19.99	99,94
Asignaciones Especiales para Funcionamiento de Hospitales Regionales (Decreto 54-2010)	47,00	0,86	47,86	47.14	98,49
Gestión Administrativa Accesibilidad a Medicamentos	145,91	-139,86	6,05	5.57	92,10
Servicios para la Accesibilidad de Medicamentos	24,69	-4,53	20,15	15.08	74,82
TOTAL	3,044.59	582.64	3,627.23	3,250.72	89.62

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

De hecho en el presupuesto 2011 se aumentaron los rubros destinados a estos gastos, y se replanteó la estructura presupuestaria del ministerio de manera que ciertos rubros se reubicaron, mientras otros fueron eliminados, u absorbidos por otros. Sin embargo nuevamente los incrementos salariales se repartieron entre la planta existente, sin planificar la ampliación del personal de salud.

Dentro de estos rubros se inscriben la administración y accesibilidad a medicamentos, crucial para una población con recursos insuficientes para costear el pago de determinados productos como los retrovirales (en el caso de los afectados por el VIH) así como medicamentos para enfermedades como diabetes, presión alta, y cáncer.

El rubro de medicamentos especialmente mantuvo una alta ejecución, cercana al 90% como se muestra en el cuadro siguiente, pero fue objeto de numerosas acusaciones de falta de transparencia, y de poca atención a otras ofertas para garantizar un menor costo y mejor abastecimiento en favor de otros proveedores.

Cuadro 13
Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados a
Administración, Accesibilidad y Vigilancia de Medicamentos
Millones de Quetzales
2008-2011

Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	% Ejecución
256.21	-151.61	104.60	93.91	89.78

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Los gastos relacionados a la infraestructura fueron los más bajos, y los menos ejecutados, aunque nuevamente se debe hacer la salvedad que ciertos proyectos se dejaron en manos del MICIVI y de FONAPAZ. Tanto a nivel de centros y puestos de salud, como para la red hospitalaria, la ejecución de estos recursos no alcanzo en promedio más del 70%, como se muestra en el cuadro siguiente, a la vez que muchos proyectos fueron abandonados al reubicar el presupuesto, o no fueron ejecutados.

Cuadro 14
Guatemala: Gastos Relacionados a Construcción, Ampliación,
Remodelación y Equipamiento de Centros y Puestos de Salud
Millones de Quetzales
2008

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	% Ejec
Estudios De Pre inversión	2.5	-0.02	2.48	2.43	98.22
Construcción Y Equipamiento De Centro De Urgencias Médicas, Gualan, Zacapa	4	-4.00	0.00	0.00	0.00
Construcción Y Equipamiento De Centro De Urgencias Médicas, Esquipulas, Chiquimula	4	-4.00	0.00	0.00	0.00
Construcción Y Equipamiento De Centro De Salud, San Raimundo, Guatemala	1.5	-1.50	0.00	0.00	0.00
Construcción Y Equipamiento Centro De Salud De Atención Integral Materno Infantil, Asunción Mita, Ju	0	0.00	0.00	0.00	0.00
Remozamiento Centro De Salud De Antigua Guatemala, Sacatepéquez	0	0.05	0.05	0.05	99.99
Demolición Y Preparación Terreno Para Centro De Salud De Atención Integral Materno Infantil, Chimaltenango	0	0.00	0.00	0.00	0.00
Construcción Del Centro De Salud Colonia Bethania Zona 7, Guatemala	0	0.00	0.00	0.00	0.00
Adquisición De Equipo Para Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados	0	4.61	4.61	4.53	98.36
Remozamiento De Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados Del Área De Salud De Sololá	0	0.22	0.22	0.22	99.26
Remozamiento De Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados Del Área De Salud De Totonicapa	0	0.00	0.00	0.00	0.00
Remozamiento De Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados Del Área De Salud De San Marcos	0	0.22	0.22	0.19	84.45
Remozamiento De Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados Del Área De Salud De Huehuetenango	0	1.18	1.18	1.06	89.66
Remozamiento De Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados Del Área De Salud De Quiché	0	0.31	0.31	0.29	91.69
Remozamiento De Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados De Playa Grande-Ixcán	0	0.34	0.34	0.28	83.59
Remozamiento De Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados Del Área De Salud De Baja Verapaz	0	0.47	0.47	0.47	99.14
Remozamiento De Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados Del Área De Salud De Alta Verapaz	0	0.03	0.03	0.03	96.27
Remozamiento De Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados Del Área De Salud De Peten	0	0.16	0.16	0.16	100.00
Remozamiento De Centros Y Puestos De Salud De Municipios Priorizados Del Área De Salud De Chiquimula	0	0.19	0.19	0.18	95.76
TOTAL	12	-1.75	10.25	9.87	96.37

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

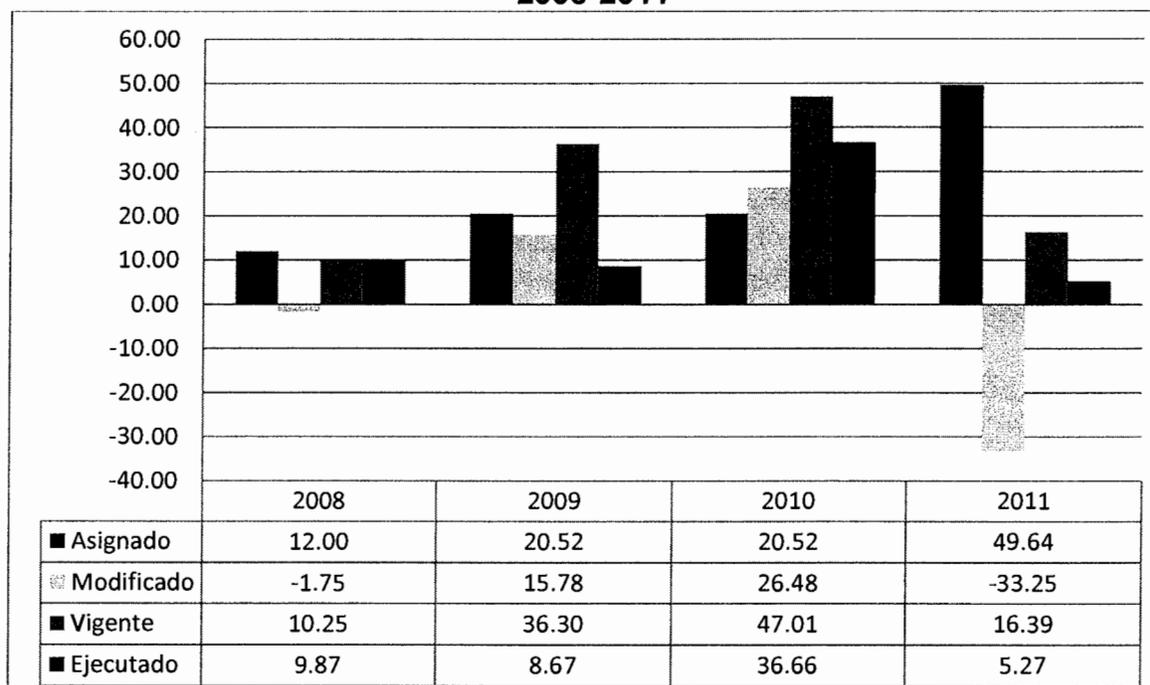
Es importante resaltar que los centros de salud son la mejor forma de proveer de atención primaria a la población, y de mantener un eficaz control sanitario, previo a la atención en los hospitales nacionales. Cabe mencionar que para el caso de los centros de salud existió una mejora de la red como consecuencia del programa MIFAPRO, pero la misma no fue sostenida, ya que para finales del período de estudio fue uno de los rubros de gasto más afectado por las modificaciones presupuestarias.

La mayoría de los centros de salud planificados se concentraron en zonas de occidente, oriente y el área metropolitana, es decir áreas donde se implementó el programa MIFAPRO, sin embargo muy pocos fueron efectivamente implementados y ejecutados, poniendo en riesgo los avances presentados en el período y que finalmente desembocaron en una pérdida cada vez más progresiva de recursos, ya que al final muchos fueron abandonados y no se concluyó su ejecución.

Esto también se hizo notar en el equipamiento de los centros de salud, ya que muchas veces podía existir atención pero que no los medios para dar un seguimiento a los usuarios del centro de salud. En sí los gastos destinados a los centros de salud no superaron los Q50 millones asignados, y el saldo pagado fue inferior a los Q10 millones.

Al final como se muestra en la gráfica siguiente, no hubo un cambio significativo en cuanto la infraestructura de los centros y puestos de salud y para 2011 el presupuesto fue reducido drásticamente, y fue ejecutado solamente una mínima parte, siendo esto una constante en el período de estudio.

Gráfica 39
Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados a
Construcción, Ampliación, Remodelación y
Equipamiento de Centros y Puestos de Salud
Millones de Quetzales
2008-2011

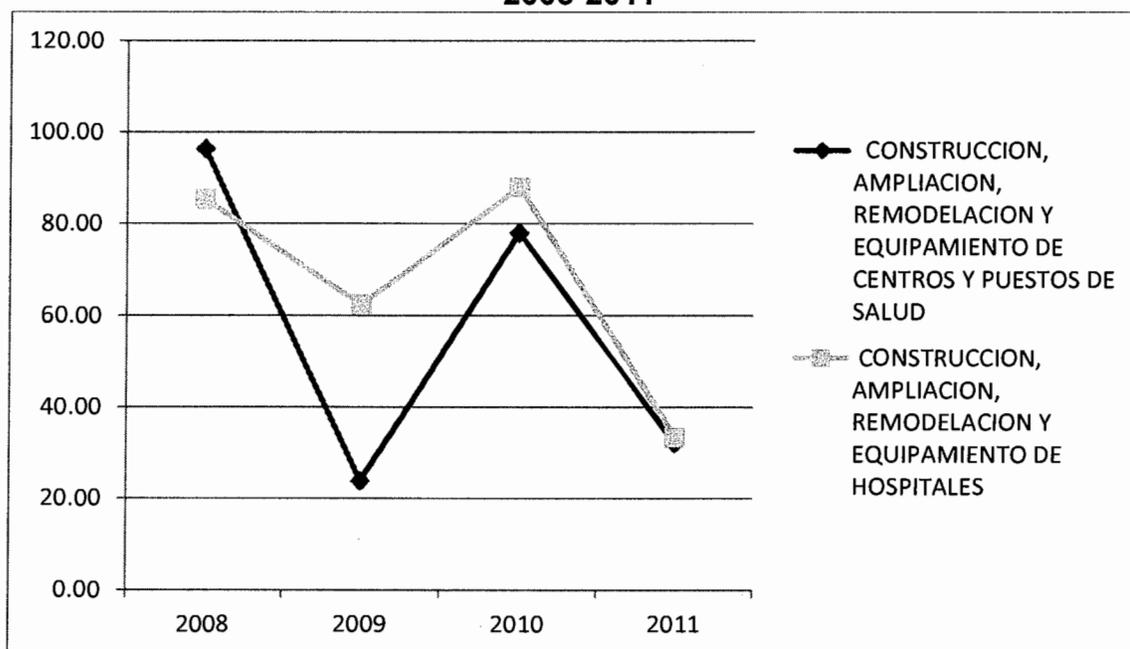


Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

La situación en cuanto a la red hospitalaria es similar, siendo más crítica en su impacto social, como consecuencia de la lógica de la salud en Guatemala, en la que la prevención sigue siendo una materia pendiente.

De esta manera los hospitales nacionales son un elemento crucial en el mantenimiento de la salud del país, al controlar las emergencias y los casos de enfermedades evitando una mayor mortandad. Esto fue la causa de que el presupuesto destinado a la construcción y mejora de la red hospitalaria si fuera altamente ejecutado en comparación a los centros y puestos de salud como puede verse en la gráfica siguiente.

Gráfica 40
Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados a
Infraestructura Hospitalaria, Centros y Puestos de Salud
Millones de Quetzales
2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Sin embargo se concentró en determinadas áreas especialmente los dos hospitales capitalinos (Hospital General San Juan de Dios y Hospital Roosevelt), de manera que no se superó la lógica de centralización lo que implica mayor presión para estos hospitales.

Puede concluirse que la falta de integralidad del gasto y de recursos, a pesar del aumento progresivo del presupuesto, deja en una posición delicada a la administración de la salud en el país, lo que finalmente explotó en una crisis a principios del año 2012. Hay elementos para afirmar que la salud, punto central de la misión del MSYPAS, está en una situación delicada no obstante el aumento en los presupuestos, incluso por encima de los montos proyectados.

4.1.3 Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) ha sido, junto con el MINEDUC y el MSPYAS uno de los más fuertes a nivel de asignación presupuestaria, es el tercero en importancia dentro del PGN con un monto de Q4, 248.25 millones en 2008 que aumentó para 2011 a Q6, 929.64 millones.

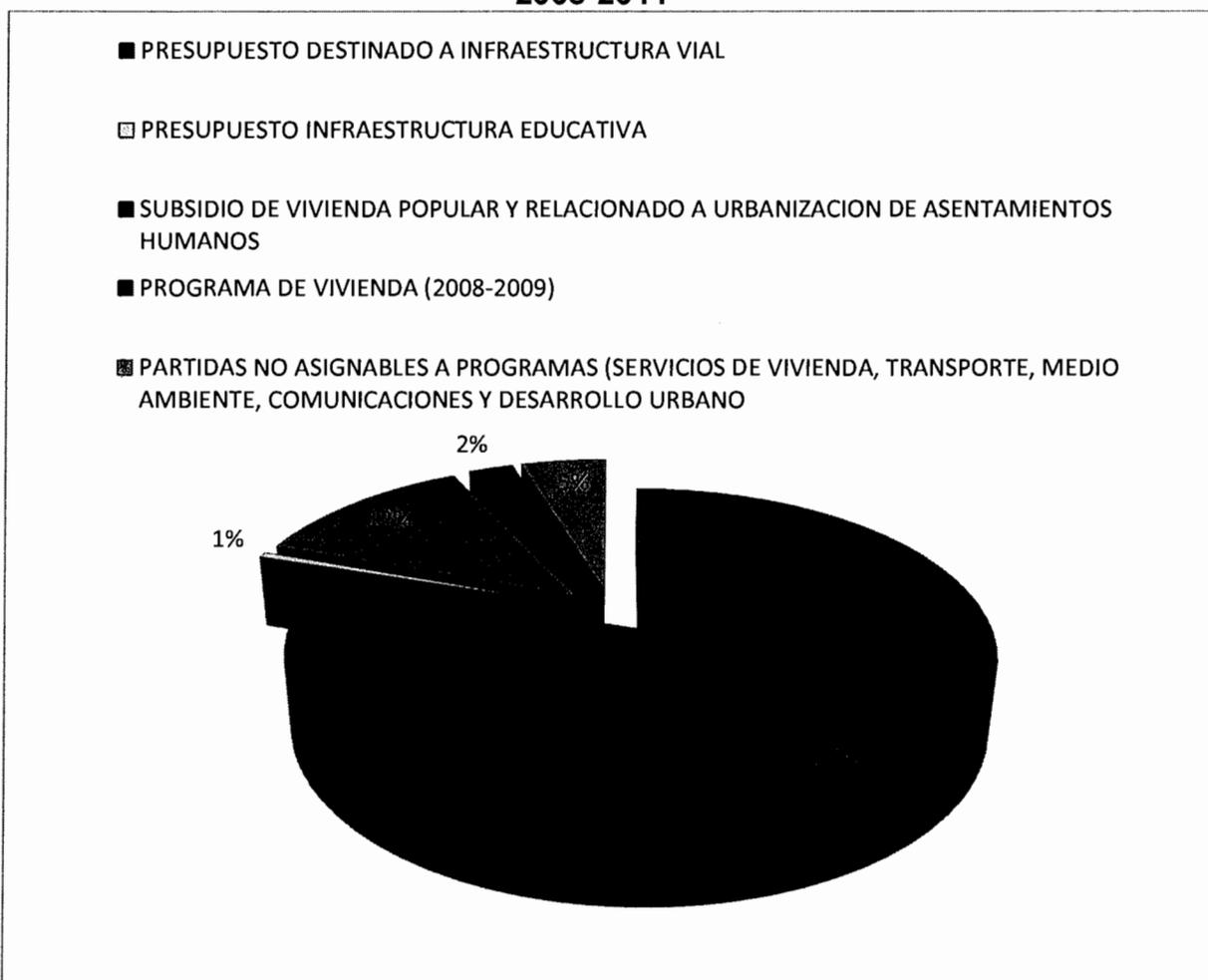
Su ámbito de acción incluye el gasto relacionado con la obra pública (apoyo en la construcción, ampliación y reparación de escuelas, edificios de salud y bienestar social), la infraestructura vial (mantenimiento, construcción, reparación), la vivienda popular y la progresiva urbanización de los asentamientos humanos urbanos, siendo estas las bases de la misión¹⁴ del ministerio.

El MICIVI fue uno de los ministerios con mayor capacidad de ejecución fluctuando entre el 75% y el 90%, sin embargo al final del período se desató una ola de deuda flotante, con una gran cantidad de proyectos sin ejecutar e impagos a las empresas constructoras, tanto a nivel de obra pública, como de vivienda y bienestar social.

A pesar de esta capacidad ejecutoria el gasto en su mayoría fue orientado a infraestructura comunicacional y la red vial, siendo la inversión social dentro del MICIVI prácticamente abandonada en el período de estudio. Como se aprecia en la gráfica siguiente, los gastos relacionados con obra pública educativa, vivienda popular, y urbanización de asentamientos humanos representaron un 20% del presupuesto total del MICIVI. Esto demuestra que estos temas no fueron una prioridad de inversión social durante el período de estudio.

¹⁴ Página del MICIVI, <http://www.civ.gob.gt/web/guest/42>, visitada el 26 de junio de 2012.

Gráfica 41
Guatemala: Prioridad de Gastos en el MICIVI
2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Los recursos destinados a vivienda social no superaron los Q1,400 millones durante el período de estudio, teniendo una ejecución promedio cercana al 78.3%. Examinando de cerca los gastos, el subsidio a la vivienda popular tuvo un alto porcentaje de ejecución, pero su monto total en el período de estudio no excedió los Q1,500 millones, por lo que su impacto para enfrentar el problema de vivienda es de poca significancia, como puede verse en el cuadro siguiente.

Cuadro 15
Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados a Vivienda
Popular y Asentamientos Humanos
Millones de Quetzales
2008-2011

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	% Ejec
Subsidio para la Vivienda Popular	1139.39	280.05	690.69	988.31	86.74
Servicios de Legalización y Mejoramiento de Bienes Inmuebles	287.10	47.24	140.22	199.10	69.35
Programa de Desarrollo Integral de Comunidades Urbanas y Rurales (2008-2009)	0.00	553.99	553.99	445.80	80.47

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

De hecho el déficit habitacional en Guatemala se agudiza cada vez más conforme los precios inmobiliarios aumentan, aun en barrios populares, y la oferta disminuye, mientras los movimientos campo-ciudad continúan, creando más presión en los asentamientos humanos, haciendo necesaria una fuerte inversión para su urbanización y legalización¹⁵.

Prueba de esto fue la manifestación frente al Congreso de parte de pobladores de asentamientos humanos que por dos años mantuvieron un campamento frente al mismo para presionar por la aprobación de una Ley de Vivienda, misma que finalmente se aprobó a principios del 2012.

En cuanto a los rubros relacionados con el desarrollo de las comunidades urbanas y rurales, se identifica la conexión a sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como la construcción de salones comunales y el mejoramiento de las calles y áreas deportivas, algo que se relaciona con la puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como manera de garantizar el ordenamiento de los espacios de hábitat, pero que han tenido una baja ejecución a lo largo del período de estudio, como consecuencia de la priorización de otros gastos (en especial los relacionados con infraestructura vial), esto se observa en el cuadro siguiente.

¹⁵ Cabe mencionar que la problemática de la vivienda presenta indicadores deficitarios en el país, según el Informe de Avances de los Objetivos del Milenio (2010), más del 50% de la población urbana (y en el caso de Totonicapán más del 80%) presenta privaciones en la vivienda. (SEGEPLAN, 2010: 40).

Cuadro 16
Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados a
Infraestructura Urbanística y Desarrollo
Millones de Quetzales
2011

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Pagado	% Ejec
Construcción de Muros de Contención	15.46	22.19	37.65	25.34	67.32
Construcción de Salones Comunales	0.90	-0.90	0.00	0.00	0.00
Construcción o Mejoramiento de Sistemas de Drenajes Sanitarios y/o Aguas Pluviales	48.29	0.75	49.04	36.42	75.75
Construcción y Mejoramiento de Caminamientos y Calles	35.06	3.02	38.08	14.25	37.42
Construcción y Mejoramiento de Áreas Deportivas	1.55	-1.41	0.14	0.14	100.00
Construcción y Mejoramiento de Urbanizaciones y Viviendas	28.03	-1.98	26.05	5.76	22.10
Construcción y Conexión Intradomiciliar de Sistema de Agua Potable	5.48	5.49	10.96	6.60	67.50
Recubrimiento de Talud	0.03	1.71	1.74	1.59	91.28
Construcción de Pozos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL	134.79	28.87	163.66	90.10	55.98

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Por tanto el problema habitacional y de la vivienda no fue abordado significativamente a pesar de estar vinculado con varios ejes de los programas sociales impulsados durante el período de estudio, por lo que el desarrollo de las comunidades urbanas y rurales no fue una prioridad dentro del gasto ministerial.

Una nueva carga sobre el MICIVI, y que también afectó las prioridades de gasto fueron los sucesivos desastres naturales durante el período de estudio los cuales influyeron en la capacidad ejecutoria del presupuesto, teniendo que crearse programas especiales para atender estas emergencias como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 17
Guatemala: Ejecución Presupuestaria de
Programas de Reconstrucción por Desastres Naturales
Millones de Quetzales
2008-2011

Año	Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	% Ejec.
2008	Construcción, Ampliación y Reparación de la Infraestructura de Viviendas y Urbanizaciones	0.00	7.95	7.95	6.95	87.32
	Programa de Reconstrucción Originado por la Tormenta Tropical Stan	134.00	522.71	656.71	649.01	98.83
2009	Construcción, Ampliación y Reparación de la Infraestructura de Viviendas y Urbanizaciones	0.00	6.14	6.14	5.63	91.71
	Programa de Reconstrucción Originado por la Tormenta Tropical Stan	357.52	300.24	657.76	632.61	96.18
2010	Programa de Reconstrucción Originado por la Tormenta Agatha y Erupción del Volcán de Pacaya	0.00	1,414.31	1,414.31	378.33	26.75
	Programa de Reconstrucción Originado por la Tormenta Tropical Stan	357.52	-4.03	353.49	350.25	99.08
2011	Programa de Reconstrucción Originado por la Tormenta Agatha y Erupción del Volcán de Pacaya	10.00	2,498.83	2,508.83	2,103.54	89.94
	Programa de Reconstrucción Originado por la Tormenta Tropical Stan	11.76	96.13	107.89	96.64	89.57

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

En 2008 se logró ejecutar parte de los fondos de ayuda por la tormenta *Stan* acaecida en 2005, pero entre 2010 y 2011 el país fue azotado por una nueva serie de fenómenos naturales (tormenta tropical Agatha, erupción del volcán Pacaya, depresión tropical 12-E) que finalmente rebasaron la capacidad de respuesta de las autoridades ministeriales, ocasionando que nuevos recursos debieran abonarse no sólo para concluir los programas de reconstrucción por *Stan* sino para nuevos programas de reconstrucción.

Esto ayuda a comprender el peso de los gastos que el MICIVI empezó a acumular, y que finalmente llevaron a un punto crítico en 2011 con la crisis presupuestaria, resultando en una nueva emisión de bonos, y que tuvo sus argumentos en la deuda cada vez más alta del MICIVI con sus contratistas, junto con problemas de transparencia en el gasto y contratos fraudulentos.

En conclusión el MICIVI no logró articular una efectiva política de inversión social, sino una de verdadero “apagafuegos”, sin crear una planificación que vinculara los programas orientados al desarrollo habitacional, vivienda, infraestructura educativa y de bienestar social, con los gastos de comunicación e infraestructura vial, quedando al final sin cumplir sus objetivos respecto de uno y de otro, agravando el hecho de que las solicitudes de gastos destinados a inversión social del ministerio no fueran los proyectados, y no percibieran las crecientes necesidades en cuanto al problema de vivienda y desarrollo urbanístico y comunitario.

4.1.4 Ministerio de Cultura y Deportes

El Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE) tiene como misión el fortalecimiento de la identidad cultural guatemalteca, fomentado a través del arte, la recreación y el deporte. En términos de peso dentro del presupuesto es menor lo que hace que su impacto sea bastante disperso, a pesar de que como se analizó en el capítulo anterior, tuvo aumentos significativos en los montos disponibles, para 2011 esto fue revertido y estos montos fueron reducidos.

Como puede verse en el cuadro siguiente, a pesar de tener porcentajes altos de ejecución los montos destinados a gastos de arte y cultura siguen sin sobrepasar los Q50 millones lo que evidencia la desconexión entre las instituciones del Estado para estos fines, pues a pesar de que el MICUDE mantiene bajo su control atribuciones de manejo y conservación del patrimonio cultural nacional no logra la coordinación con el Instituto Guatemalteco de Turismo para canalizar efectivamente la oferta turística del país, tanto a nivel interno como externo.

Cuadro 18
Guatemala: Ejecución de Gastos Relacionados a Formación, Fomento y
Difusión del Arte y la Cultura
Millones de Quetzales
2011

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	% Ejec
Dirección y Coordinación	4.59	2.89	7.48	7.22	96.42
Formación Profesional para las Artes	8.57	1.21	9.78	9.60	98.17
Fomento del Arte	20.01	-6.66	13.35	12.91	96.69
Difusión del Arte	9.10	2.64	11.75	11.58	98.62
Regulación y Control de Espectáculos Públicos	1.26	-0.13	1.12	1.11	98.81
Marimba de Conciertos del Palacio Nacional de la Cultura	1.95	-0.97	0.99	0.96	97.70
Centro Cultural de Escuintla	0.97	0.31	1.28	1.25	97.79
Apoyo a la Creatividad y Comunicación Social del Arte	0.75	0.08	0.83	0.74	89.02
Orquestas Juveniles	1.00	-0.46	0.54	0.51	93.85
Conservatorio Nacional De Música "Germán Alcántara"	1.00	0.31	1.31	1.20	91.90
Escuela Nacional de Danza "Marcelle Bonge De Devaux"	1.50	0.00	1.50	0.63	42.09
Orquesta Sinfónica Nacional de Guatemala	1.00	0.00	1.00	0.72	71.60
TOTAL	51.70	-0.77	50.93	48.43	95.09

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

En cuanto al deporte, no se logró una coordinación efectiva entre los diversos proyectos de apoyo al deporte no federado con otros programas exitosos dentro del Gobierno Central como el de la Dirección General de Educación Física (DIGEF), a pesar de que se dieron proyectos de infraestructura muy concretos como la recuperación de las canchas de fútbol en la calzada Roosevelt., y que estos presentaron un porcentaje alto de ejecución como puede verse en el cuadro siguiente.

Cuadro 19
Guatemala: Ejecución Presupuestaria de Gastos Relacionados al
Fomento a Deporte No Federado y Recreación
Millones de Quetzales
2011

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	% Ejec
Dirección y Coordinación	30.96	-2.35	28.61	26.65	93.14
Fomento y Apoyo al Deporte y La Recreación	31.50	5.06	36.56	36.03	98.53
Servicios y Mantenimiento de Centros Deportivos	18.07	2.09	20.16	16.48	81.76
Construcción de Infraestructura Deportiva	80.35	0.00	80.35	49.98	62.21
TOTAL	160.89	4.80	165.69	129.14	77.94

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

De los datos se infiere que, a pesar de mantener un aumento nominal de los montos disponibles para ejecutar, en este período aún se adolece de falta de visión en cuanto al papel que tiene el arte y el deporte como canales de expresión ciudadana y de desarrollo integral de los ciudadanos del país, lo que se observa en los montos finales de presupuesto devengado que fluctuaron entre los Q270 a Q300 millones.

4.1.5 Fondo Nacional Para la Paz

El Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), es una institución adscrita a la Presidencia de la República, que desarrolla y ejecuta proyectos para erradicar la pobreza y la extrema pobreza, surgida a partir de 1991 como parte del proceso de paz que culminó en la firma de los Acuerdos de Paz de 1996. La institución tuvo como objetivo primordial el atender necesidades sociales servicios de salud de educación, cultura, recreación y deportes, agua, saneamiento y ambiente, servicios habitacionales, producción, red vial, y proyectos de infraestructura básica y servicios comunitarios.

Fue creado desde el organismo Ejecutivo, como un complemento a las funciones de los ministerios, con el propósito de agilizar la inversión social hacia las poblaciones más afectadas por el conflicto armado interno, de manera que se pudieran agilizar los programas destinados al cumplimiento de los diversos Acuerdos de Paz.

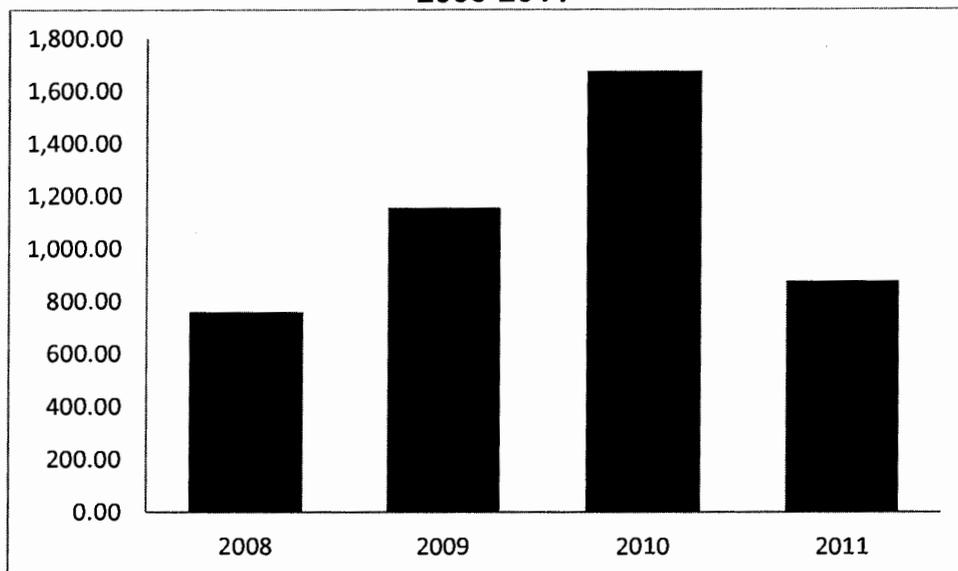
A pesar de esto FONAPAZ ha sido señalado de manejos poco transparentes en la ejecución de obras y su utilización para fines clientelares¹⁶. Asimismo, se cuestiona que su duración se haya prolongado por más de 10 años, cuando se había planteado como una institución que iba a ser un complemento a la acción de los ministerios. Sin embargo fue una de las herramientas para agilizar determinados gastos de inversión social en las comunidades, en especial de los departamentos, y en zonas golpeadas por el conflicto armado interno como lo fue El Quiché, y especialmente la zona del Ixcán. De hecho el presidente durante el período de estudio, el Ing. Álvaro Colom había sido director de FONAPAZ en sus inicios, usando de hecho esta gestión como argumento para la puesta en marcha del aumento del gasto social.

La acción de FONAPAZ como herramienta de inversión social fue potenciada en el período de estudio, aunque para 2011 fue uno de los más afectados por la reducción presupuestaria, sin embargo su presupuesto siempre fue modificado en forma positiva, es decir sumándole recursos.

Estos movimientos siguieron el mismo patrón cíclico que en los ministerios viendo aumentado sus presupuestos entre 2008 a 2010 pero siendo reducido este drásticamente para 2011, siendo 2010 el año con el monto mayor de presupuesto con Q1,673 millones, como se puede observar en la gráfica siguiente.

¹⁶“En 2011 registró un aumento del presupuesto del Fondo en Q228 millones en comparación de su presupuesto inicial (Q646 millones). De este monto se creó el rubro “Asistencia Alimentaria”, con Q139 millones. Ese año el FONAPAZ contribuyó con la compra de frijol, arroz y maíz para la Bolsa Solidaria.” <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120523/pais/212600>

Gráfica 42
Guatemala: Presupuesto Vigente de FONAPAZ
Millones de Quetzales
2008-2011

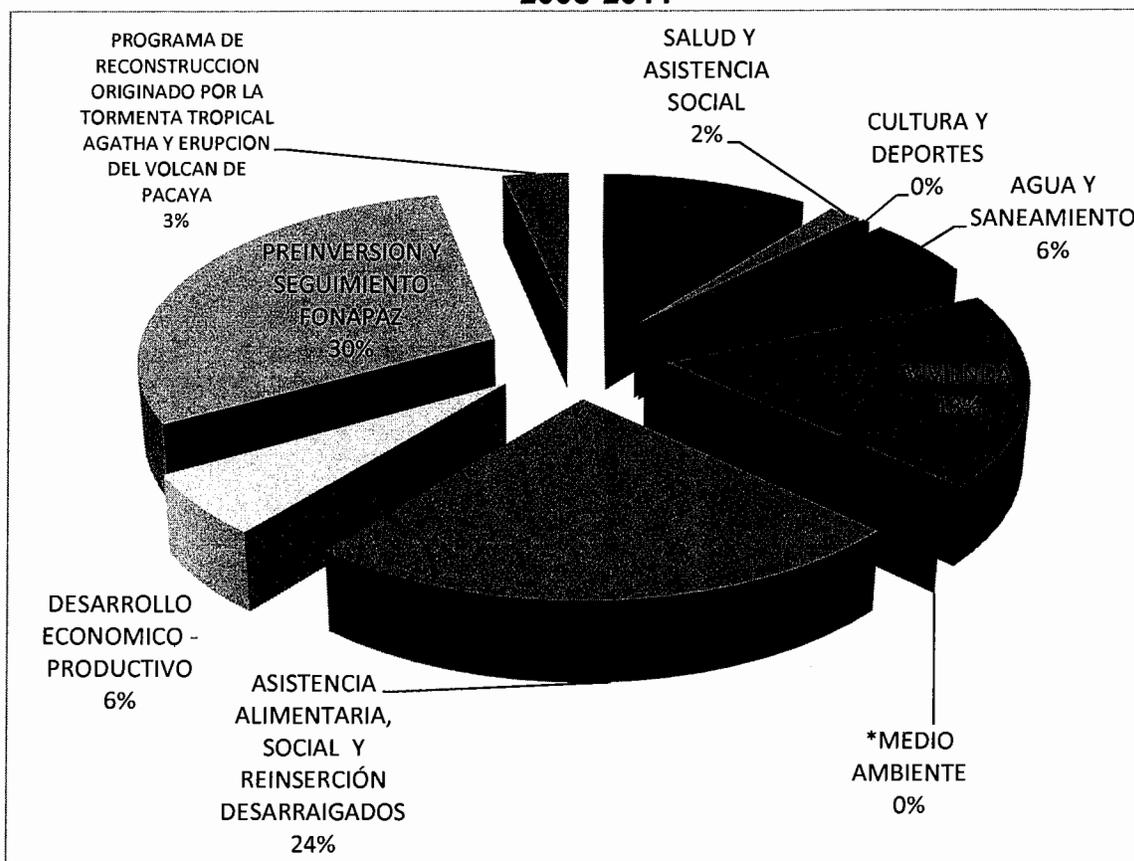


Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

En esto influye el hecho de que su brazo ejecutor tiene más libertad que la de los propios ministerios, así como sirve de apoyo a la acción de los mismos. Como se citó antes los principales gastos fueron relacionados a programas de organismos internacionales (principalmente la ONU) así como de préstamos de instituciones como el BCIE.

En la siguiente gráfica, se muestran los porcentajes destinados a temas como la infraestructura educativa y de salud, ayudando en este caso a la creación o mejora de infraestructura que usarían el MINEDUC o el MSPYAS, desarrollo comunitario, proyectos relacionados a obra pública (infraestructura vial) y a la asistencia alimentaria (estrechamente relacionada con otros programas sociales, como MIFAPRO).

Gráfica 43
Guatemala: Prioridad de Gastos En FONAPAZ
2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

*Los gastos de medio ambiente se fusionaron con los de agua y saneamiento en 2011

Un análisis específico muestra que los gastos destinados a educación en FONAPAZ se inscribieron en los programas apoyados por donaciones y organismos internacionales, entre los que se encuentran donaciones de Japón y el Banco Centroamericano de Integración Económica. En total, a lo largo del período de estudio los gastos relacionados con educación sumaron Q674.91 millones asignados, con una ejecución del 91%, representando un 11% de los recursos asignados a FONAPAZ en el período de estudio, como se muestra en la gráfica siguiente.

Cuadro 20
Guatemala: Ejecución de Gastos Relacionados a Educación en FONAPAZ
Millones de Quetzales
2008

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	% Ejec
Programa Regular de Gobierno	112.22	110.91	223.14	185.81	83.27
OPEP-740P Infraestructura Social y Económica ISE	0.00	0.03	0.03	0.03	100.00
Prochisototo BCIE	19.55	-17.01	2.54	2.04	80.35
FIDA-PRODEVER	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL	131.77	93.93	225.70	187.87	83.24

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Los gastos más fuertes, representando en conjunto cerca del 54% de los recursos totales del FONAPAZ, se refieren a la asistencia alimentaria, reinserción de desarraigados y la pre inversión y seguimiento de proyectos. La asistencia alimentaria fue apoyada por préstamos del BID y el BCIE, siendo en 2011 modificada como rubro, y adicionándole la construcción y remozamiento de infraestructura comunitaria, que incluía infraestructura educativa y de salud.

FONAPAZ por tanto fue, una herramienta importante como complemento a la inversión social de parte de los ministerios, sin embargo su ejecución presupuestaria en la totalidad del período de estudio no sobrepasó el 75%, siendo los gastos relacionados con salud (incluido el saneamiento y habilitación de agua potable) los menos ejecutados, con porcentajes de entre 30% y 59%.

Los más ejecutados fueron los recursos relacionados con educación y con la asistencia alimentaria. Lo último se explica por qué fue un canal para la obtención de recursos para los programas sociales, en especial en 2011, y como parte del remanente de su función inicial, la cual era la de ayudar a establecer condiciones para el apoyo a la labor de paz luego del conflicto armado.

Por tanto su impacto en la inversión social es alto, aunque ha llevado a una duplicación de funciones respecto a otros ministerios, lo que ha conllevado a denuncias de una administración poco transparente e ineficaz de los recursos.

4.2 Consejo de Cohesión Social

Creado en el 2008, el Consejo de Cohesión Social (CCS) constituyó el espacio de coordinación de los diversos fondos y programas sociales impulsados en el período 2008-2011. Contó con la participación del MINSPYAS, MINEDUC, MICIVI y otros entes del Estado como FONAPAZ y la Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN). Bajo el CCS se adscribieron los siguientes programas a lo largo del período de estudio:

- Mi Familia Progresá
- Creciendo Bien
- Escuelas Abiertas
- Bolsa Solidaria
- Comedores Solidarios
- Bolsa Rural Temporal Solidaria
- Agua Fuente de Paz
- Becas Solidarias
- Todos juntos, ya
- Todos juntos por el Lago de Atitlán

El CCS fue el primer intento de crear una institucionalidad que sistematizara y priorizara la inversión social dentro del Estado guatemalteco, sin embargo solamente los programas “Mi Familia Progresá”, “Comedores Solidarios”, y “Bolsa Solidaria” se mantuvieron durante la totalidad del período.

4.3.1 Programas Sociales

Los programas sociales fueron moldeados a partir de la tendencia presente especialmente en Sudamérica de canalizar inversión social directamente a la

población, con ejemplos en las *misiones* de Venezuela, la *cohesión social* de los gobiernos de la Concertación en Chile y en especial el programa *Hambre Cero* de Brasil.

Los programas sociales creados, primero fueron adscritos a la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente-SOSEP, y a partir del 2009 empezaron a ejecutarse como fondos sociales y fideicomisos bajo el manto institucional de diversos ministerios (especialmente el MINEDUC y el MSPYAS), teniendo que crearse sus rubros dentro del presupuesto en estas instituciones en 2009 como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 21
Guatemala: Programa MIFAPRO en el Presupuesto General 2009
Millones de Quetzales

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	% Ejec
Dirección y Coordinación	0.00	26.72	26.72	22.97	85.96
Fondo Social Mi Familia Progresiva en Fideicomiso	0.00	824.66	824.66	786.40	95.36
TOTAL	0.00	851.39	851.39	809.37	95.06

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

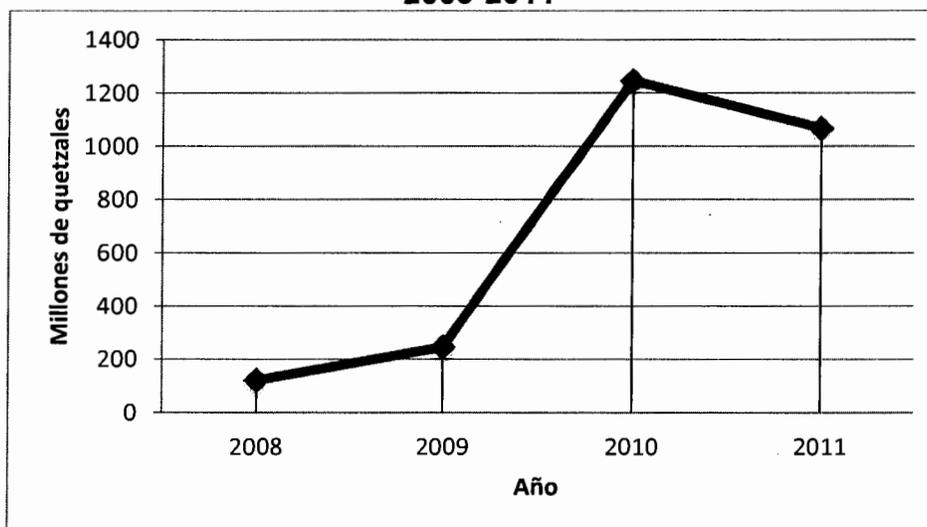
El presupuesto destinado para estos programas alcanzó en el 2008 los Q257.6 millones, alcanzando un pico en el 2010, siguiendo un comportamiento cíclico como se observa en la gráfica siguiente. Estos programas constituyeron una herramienta de política pública durante el período de estudio.

Y, aunque fueron muy criticados por el partido que llegó al gobierno en el 2011, el presidente actual retomó la idea y propuso la creación, en el 2012, del Ministerio de Desarrollo Social como una entidad a la que corresponde *la rectoría de las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de las personas y grupos sociales vulnerables, que sufren de exclusión y viven en situación de pobreza y pobreza extrema*¹⁷, es decir que se reconoció la necesidad de

¹⁷ Ver portal del MIDES <http://www.mides.gob.gt>

estructurar estos programas como una herramienta de parte del Estado en contra de la pobreza.

Gráfica 44
Guatemala: Evolución del Presupuesto Destinado a los Programas Sociales
Millones de Quetzales
2008-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Los programas sociales fueron enfocados en los ejes de educación, salud, infraestructura, sostenibilidad, y seguridad alimentaria y nutricional, y buscaban responder a las crecientes necesidades de la población guatemalteca en cuanto al alivio de la pobreza y la búsqueda del desarrollo, a través de acciones focalizadas para atacar la desnutrición, reducir el alto riesgo de inseguridad alimentaria de las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, que viven en los asentamientos, barrios pobres y colonias marginales, así como en municipios con altos índices de pobreza y pobreza extrema.

El peso presupuestario de la inversión social tuvo un incremento durante el período estudiado, y se centró principalmente en los programas MIFAPRO y Bolsas Solidarias (los cuales eran netamente asistencialistas), y menos a la construcción de estructuras más permanentes de desarrollo integral (como por

ejemplo en el programa Creciendo Bien, abandonado prácticamente en 2010 y 2011).

Sin embargo durante el período de estudio los programas fueron señalados por la poca transparencia en su ejecución llevando al cuestionamiento de los mismos¹⁸, a pesar de la necesidad de su implementación y la cual ha provocado resultados positivos en el corto plazo.

4.3 Gratuidad en los servicios de salud y educación

Un complemento al CCS y sus programas fue el efectivo cumplimiento de la gratuidad de los servicios públicos de salud y educación, contemplado en la Constitución de la República.

Así el artículo 74 de la Constitución Política de la República establece que: *“Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley. **La educación impartida por el Estado es gratuita.** El Estado proveerá y promoverá becas y créditos educativos.”*

Mientras el derecho a la salud se contempla en los artículos 93, 94, y 95 estableciéndolo como un bien público y reconociendo la obligación del Estado de garantizarlo sin discriminación alguna.

Garantizar la gratuidad, como planteamiento político del gobierno, llevó al aumento de la demanda de servicios educativos y de salud, especialmente en las áreas beneficiadas por MIFAPRO¹⁹. El incremento en la cobertura nominal, al no contar con todos los recursos necesarios, llevó a un colapso en la oferta de servicios hacia finales del 2011.

¹⁸ Esto fue una constante a lo largo del período de estudio, y una de las causas del desfinanciamiento presupuestario para 2011, ya que el Congreso fue entrampado en la discusión de la transparencia de estos programas.

¹⁹ Como parte de los requisitos de las transferencias se obligaba a los beneficiarios a certificar que sus hijos/as recibieran educación y fueran atendidos periódicamente en un centro de salud.

En el caso de la educación se llegó a una amplia cobertura especialmente para el caso del nivel primario, más el MINEDUC prácticamente no ejecutó inversión física en las escuelas por lo que se dio hacinamiento y en muchos casos hubo que establecer limitaciones a la inscripción de niñas y niños, violando el derecho a la educación.

El panorama en salud siguió el mismo patrón al sobrepasarse la oferta de servicios, con graves problemas de financiamiento y corrupción que rebalsó la capacidad de las autoridades sanitarias.

A esta situación crítica se sumó el impacto de los desastres naturales que produjeron devastación en gran parte de la infraestructura física tanto sanitaria como educativa.

Se observó una situación compleja y contradictoria, por un lado se generó una amplia expectativa entre la población y se promovió la educación y la salud como un derecho, no como un acto de caridad; se insistió en el carácter gratuito que deberían tener esos servicios, y de hecho se logró aumentar la cobertura neta de ambos servicios, para cumplir con el mandato constitucional. Sin embargo, no prevaleció un criterio técnico, ni se contó con las bases financieras que permitieran su eficiencia, de manera que el recorte presupuestario al MINEDUC y el MSPYAS fue una constante en el período de estudio.

En suma durante el período de estudio, la ejecución de esta inversión social, desfinanciada en un inicio ante las infinitas necesidades de una población sumida en la pobreza, no fue la más adecuada, orientándose mucha de esta a la parte de infraestructura, y no ejecutando recursos que permitieran una sostenibilidad de la inversión, como se pudo observar en el caso de la educación, la salud y la vivienda.

CONCLUSIONES

1. Debido a que al aumentar las necesidades de la población, se hace necesario obtener más financiamiento para cubrir la inversión social, al no lograrlo, ese desfinanciamiento de la inversión social (entendido como la diferencia entre los recursos solicitados y los aprobados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado) ha provocado que el Estado de Guatemala aumente su ritmo de endeudamiento, el cual está llegando a niveles críticos con relación al PIB, con lo que se comprueba la validez de la hipótesis de investigación.
2. Al analizar el Presupuesto solicitado y el finalmente aprobado para las instituciones responsables del gasto en inversión social (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ministerio de Cultura y Deportes y el Fondo Nacional para la Paz) para los años 2008 a 2011 se evidencia que existe inversión social no cubierta debido a las múltiples necesidades de la población, las cuales al cubrirse parcialmente, han generado un incremento de la deuda pública, la que está llegando a niveles de riesgo con relación al PIB.
3. En el período de estudio, el gasto público se orientó al incremento de la inversión social, tanto a nivel de servicios de salud, educación, vivienda y recreación, como en la estructuración de una política de asistencia social que tuvo como eje a una serie de programas como Mi Familia Progresiva y Escuelas Abiertas.
4. La tendencia de la deuda pública nacional es a incrementarse, conforme se elevó el gasto en inversión social ante las necesidades infinitas de la población, y entrar el gasto aprobado como un déficit presupuestario con necesidad de financiación mediante deuda pública.

5. De continuar con la tendencia actual, el impacto de la deuda creciente es a financiar cada vez déficit más grandes y sobrepasar el estándar de niveles aceptables lo que podría llegar a situaciones de impago.

RECOMENDACIONES

1. Revertir progresivamente esta visión de corto plazo de la inversión social para ayudar al desarrollo económico del país, desde las instituciones garantes del tema como lo son el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPYAS), Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE), los cuales formulan, administran y ejecutan los recursos destinados a esta respectivamente.
2. Priorizar realmente la inversión social en la formulación del Presupuesto General, especialmente en los ejes de salud, educación e inversión física de manera que inicien la aceleración de las fuerzas productivas del país, generando un nuevo dinamismo en la economía que lleve al desarrollo económico.
3. Incrementar la calidad y transparencia de la inversión social, de manera que su visión sea integral desde el momento de su concepción en las instituciones del Estado, hasta que se plasme en el Presupuesto General.

BIBLIOGRAFÍA

1. Case, K. y E, Fair R. C. "Principios de Macroeconomía": Pearson Prentice Hall, 8ª Edición, México, 2008
2. Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S., "Esta vez es distinto: Ocho siglos de necesidad financiera", 1era. Edición, 2011, Fondo de Cultura Económica, México
3. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, "Informe de Avances de los Objetivos del Milenio", 2010, Guatemala.

Referencias en internet:

4. http://banguat.gob.gt/cuentasnac/4T_2011_JM.PDF consultada el 15 de julio de 2012
5. <http://banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=568&aud=1&lang=1> consultada el 15 de julio de 2012
6. http://banguat.gob.gt/Publica/IMAE/graficas_imae.pdf consultada el 14 de julio de 2012
7. http://www.agn.gov.ar/debitum/nro_7/Los%20n%C3%BAmeros%20de%20a%20deuda/09MexDebtInds.pdf consultada el 21 de julio de 2012
8. <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=vmc/vmc08&e=566> consultada el 14 de julio de 2012
9. <http://www.banguat.gob.gt/inveco/notas/articulos/envolver.asp?karchivo=9301&kdisc=si#Resumen> consultada el 10 de julio de 2012
10. [http://www.banguat.gob.gt/Publica/doctos/Propuesta de Politica Monetaria para 2011.pdf](http://www.banguat.gob.gt/Publica/doctos/Propuesta_de_Politica_Monetaria_para_2011.pdf) consultada el 14 de julio de 2012
11. http://www.dequate.com/news/publish/article_7876.shtml consultada el 10 de julio de 2012
12. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20110411/opinion/193950> consultada el 10 de julio de 2012

13. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120912/opinion/217757>, "Presupuesto 2013, interrogantes", ASIES, consultado el 26 de septiembre de 2012.
14. [http://www.fundesa.org.gt/cms/content/files/publicaciones/Boletin Desarrollo - 25 - Inversion Social %28MIFAPRO%29 220211.pdf](http://www.fundesa.org.gt/cms/content/files/publicaciones/Boletin_Desarrollo_-_25_-_Inversion_Social_%28MIFAPRO%29_220211.pdf), consultada el 13 de julio de 2012
15. <http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre08/documentos/c019.pdf> consultada el 10 de julio de 2012
16. <http://www.politicagt.com/banguat-dice-nivel-de-deuda-no-es-critico/> consultada el 10 de julio de 2012
17. http://www.prensalibre.com/economia/Capitales-retornan-pais-luego-crisis_0_280171986.html consultada el 10 de julio de 2012
18. <http://www.s21.com.gt/nacionales/2012/01/10/pp-deuda-flotante-seria-q13-millardos> consultada el 22 de julio de 2012
19. Sistema de Contabilidad Integrada, Ministerio de Finanzas Públicas, <https://sicoin.minfin.gob.gt/>

ANEXOS

Para el análisis de regresión lineal simple entre los datos anuales de inversión social total y deuda total se utilizaron los datos recabados del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) del Ministerio de Finanzas, estimándose los montos para la inversión social, y el monto de deuda a partir de los datos del Banco de Guatemala.

Rubro	2008	2009	2010	2011
Inversión social total	10,462.7	12,098.6	12,098.6	14,582.3
Deuda Total	60,231.1	71,645.8	81,284.0	88,715.9

Con estos datos, se procedió a utilizar Microsoft Excel para obtener la relación entre variables, dando un ajuste logarítmico, de manera de acortar los sesgos entre los datos, dada la diferencia en los montos, con esto se encontró que el gasto en inversión social siguió una tendencia de alta determinación respecto a la deuda pública total, es decir estuvo determinado en un alto porcentaje por las variaciones de la deuda total.

