

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA GENERAL DE GOBIERNO

2013



CIUDAD DE GUATEMALA, FEBRERO 2014

Ekaterina Parrilla Artuguina
Secretaria de Planificación

Dora Marina Coc Yup
Subsecretaria de Políticas Públicas

Betty Elena Paz Castillo
Directora Ejecutiva

Martha María Pacay Guillermo
Directora de Monitoreo y Evaluación

Edna Abigail Alvarez Och
Directora de Equidad Étnica y de Género

Boris Abelardo Cabrera Cifuentes
Director de Estudios Estratégicos del Desarrollo

Equipo Técnico

José Rodríguez, Rubén Lemus, Irina Reyes, Hugo Vargas, Alma Corzantes, Manuel Rivera, Veronica Yoc, Jerson Quevedo, Shorjan Estrada, Angélica Aguilar, Esturdo Rodríguez, Carolina Sotoj, Mayra Chaicoj, Erick Toc, Jorge Monterroso, Berta Englenton.

Diseño y diagramación

Sergio Contreras - Comunicación Social Segeplan

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN.....	3
II. BALANCE GENERAL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO 2013.....	5
2.1. DESARROLLO ECONÓMICO COMPETITIVO.....	6
2.2. INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y SOCIAL PARA EL DESARROLLO	14
2.3. INCLUSIÓN SOCIAL.....	19
2.4. SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y JUSTICIA.....	26
2.5. DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	30
III. EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA Y FÍSICA	38
IV. CONSIDERACIONES FINALES.....	43
V. BIBLIOGRAFÍA.....	46
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	48

I. PRESENTACIÓN

El presente informe de evaluación da cuenta del grado de avance y de los aspectos más relevantes en el cumplimiento de la gestión de la Política General de Gobierno 2013, contribuyendo a la definición de lineamientos generales de política, que guiarán la planificación y presupuestación anual y multianual. La relevancia de esta información es la posibilidad de evaluar el estado de situación de las prioridades políticas, económicas y sociales del gobierno, en función de la temporalidad establecida y determinar el desempeño de la actual administración en el logro de los principales objetivos del desarrollo nacional.

Este análisis se desarrolla vinculado a procesos de transparencia y rendición de cuentas, en el marco de la Gestión por Resultados. De igual manera, atiende lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Presupuesto y sus reformas, así como lo establecido en el artículo 23 del Reglamento. En este sentido, los propósitos fundamentales del informe responden a los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar el grado de vinculación del presupuesto a resultados en las diferentes áreas de la gestión administrativa de gobierno.
- Definir el proceso de planificación de acuerdo al enfoque de GpR, determinando el desempeño del sector público en consonancia con la Agenda del Cambio, las políticas públicas y el presupuesto.
- Desarrollar una evaluación de los principales resultados de la ejecución financiera y física.
- Formular consideraciones a la luz de los principales hallazgos.

Al respecto, un primer apartado sobre el Balance General y Evaluación de la Gestión de Gobierno 2013, evalúa la efectividad de la gestión pública, en la producción de determinados resultados de desarrollo, con relación al gasto público; así como considera el desempeño en términos de los principales logros de la administración pública.

Un segundo segmento del informe desarrolla una Evaluación de los Principales Resultados de la Ejecución Financiera y Física para medir el desempeño con relación al logro de los objetivos de desarrollo, incluyendo temas generales vinculados a la ejecución presupuestaria y la planificación.

Por último, se presentan las consideraciones finales de la evaluación de la gestión 2013. En lo que destaca que el incremento nominal del gasto público, no necesariamente ha estado acompañado de un mejoramiento significativo en los indicadores de resultados evaluados. Al respecto, el informe subraya como principal desafío contar con sistemas de información que permitan evaluar con propiedad los impactos sobre la calidad de vida de la población.

II. BALANCE GENERAL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO 2013

En la gestión plan-presupuesto, el presupuesto público establece el techo que cada institución dispone para proveer los servicios públicos, que incidirán en la mejora del bienestar de la población. Por tanto, la ejecución del presupuesto se constituye en uno de los medios para evaluar las metas y los resultados previstos a nivel institucional, sectorial o territorial, que en última instancia se traducirán en cambios en los objetivos de desarrollo del país.

La presente evaluación de la política general de Gobierno 2013, hace un análisis mediante la comparación del gasto incurrido por el Estado, respecto de los resultados o impactos conseguidos en cumplimiento de los objetivos de política, los cuales pueden ser de carácter social, económico, político y ambiental.

Dicho análisis parte de la identificación de los indicadores de resultado más representativos en las diferentes áreas de gestión pública (indicadores de resultados), acotados a la temporalidad de la información disponible (como mínimo se identifican dos momentos,

a efecto de mostrar una lógica de cambio), para luego contrastar los resultados alcanzados con el gasto incurrido por el Estado, para hacer inferencias acerca de la efectividad del gasto público de producir determinados resultados de desarrollo.

Es de hacer notar que en la mayoría de los casos el contraste o la equiparación entre el gasto y los resultados no son directos, es decir, no existe una partida presupuestaria específica que esté ligada a determinado resultado estratégico –salvo lo dispuesto en el Marco de la Gestión por Resultados–, por lo que el análisis no es concluyente, pero muestra de manera general el comportamiento de dichas variables y enfatiza hasta donde sea posible, en los elementos explicativos de dicho comportamiento.

Finalmente, el análisis entre el gasto y los resultados permitirá orientar los lineamientos estratégicos de política, para mejorar la asignación de los recursos, la capacidad de ejecución y sobre todo, incidir en la mejora de las condiciones de vida de la población.

2.1. Desarrollo Económico Competitivo

2.1.1 Balance General

2.1.1.1 Empleo

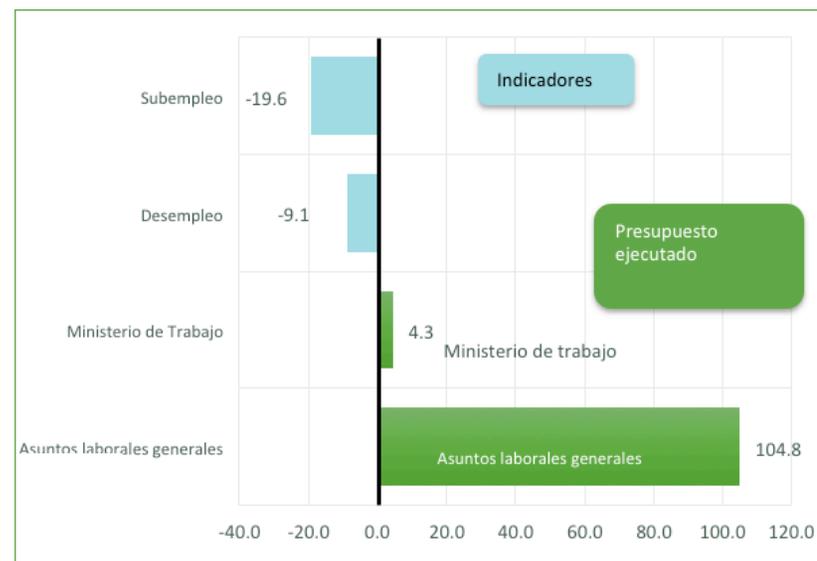
Hoy día se reconoce que el Estado debe coadyuvar activamente con el empleo pleno y en la reducción de la pobreza, sin embargo, es de reconocer que el sector privado debe desempeñar un papel más importante en la economía. El presente apartado trata de relevar algunos aspectos del gasto realizado por la administración pública en materia laboral, los cuales se contrastan con algunos indicadores de resultado que permiten aproximar la efectividad de la acción pública en materia de la generación de condiciones que aseguren el pleno empleo o cuando menos garanticen a los guatemaltecos y guatemaltecas las condiciones mínimas para tener una vida digna.

El contraste entre los indicadores y el presupuesto ejecutado permite realizar las siguientes consideraciones:

- Los indicadores de resultado han observado una tendencia positiva durante el período analizado, producto de una serie de cambios en el mercado laboral, entre los que destaca la mayor participación de las mujeres que incide en una tasa de desempleo baja, más importante aún, que dicho comportamiento permite inferir la posibilidad de que ingresar al mercado laboral ha aumentado en los últimos cuatro años, evidencia de ello es que la tasa de desempleo continua siendo baja, se ha reducido de 3.52% en 2010 a 3.2% en 2013; sin embargo, existen complejidades en lo que respecta al mercado laboral, para empezar la evolución positiva

indicada, contrasta fuertemente con las condiciones en que las personas se insertan a dichas actividades, muestra de ello es que la tasa de subempleo que aunque manifiesta un comportamiento positivo durante el período al reducirse en 9.1%, se mantiene alta (16.9% en 2013).

Gráfica I:
Cambios relativos en algunos indicadores claves y partidas presupuestarias ligadas al mercado laboral
Período 2010-2013 (En porcentajes)



Fuente. Elaboración Segeplan con información de las Enei (2010 al 2013) y el Sicoin 2013.

b. Dicha condición, afecta de manera diferenciada a cada uno de los estratos de la población; siendo los más afectados las mujeres, los no indígenas, los jóvenes de 15 a 24 años y las personas vinculadas a las actividades económicas relacionadas con la industria, los servicios, el comercio y la agricultura; que paradójicamente son las que mayormente contribuyen al crecimiento económico por lo que una mejor dinámica económica no asegura mejores condiciones laborales, ya que aunque muchas personas tengan un trabajo, lo realizan de manera involuntaria al emplearse en actividades de tiempo parcial que no garantiza una remuneración suficiente, además de generar otras condiciones, como la inestabilidad en el trabajo, limitado acceso al sistema de seguridad social y la ausencia de regulación en la relación laboral.

Por otra parte, al contrastar la evolución de los indicadores con el presupuesto público ejecutado, resulta interesante comprobar que el gasto ejecutado en una de las finalidades y funciones ligada a la temática laboral (asuntos laborales generales) observa un comportamiento más dinámico, al haberse incrementado en más de Q, 40.0 millones entre 2010 y 2013, al pasar de Q.41.3 a Q. 84.6 millones y, el gasto ejecutado por la entidad rectora en la materia (Ministerio de Trabajo) –aunque significativamente menos dinámico–, se incrementó durante el período de análisis, con un fuerte peso (81.5% del presupuesto total en promedio durante el período) de los recursos orientados hacia el Programa del Adulto Mayor.

En general, dicha evolución que aunque resulta positiva, continúa siendo insuficiente para asegurar una buena gestión pública del mercado laboral ya que aún subsisten brechas importantes:

- a. Se han ampliado los servicios laborales (capacitación, organización laboral), pero su cobertura es limitada.
- b. Pese al fortalecimiento del papel regulador de la entidad rectora, mediante procesos de capacitación profesional, desconcentración y una mayor presencia institucional a nivel departamental y municipal, así como una estrategia de prevención (inspección y difusión de los derechos y obligaciones laborales), aún se observan brechas importantes en el cumplimiento de la normativa laboral., como sucede con el pago del salario mínimo (en el apartado de logros se analizará con más detalle dicha problemática), prestaciones sociales y otros derechos laborales.
- c. El acceso de los guatemaltecos y guatemaltecas a un empleo digno y decente que permita ser el mecanismo de protección social más importante, dista de serlo, a pesar de los esfuerzos realizados en el fortalecimiento de la Dirección General de Empleo cuya función principal consiste en lograr una efectiva vinculación entre la oferta y la demanda de empleo y el Observatorio de Mercado Laboral que permita orientar la intervención y el seguimiento de las acciones contempladas en la política nacional de empleo.

En general, el nivel de subempleo y el desempleo constituyen algunos de los principales rasgos del mercado laboral guatemalteco; ambos, representan un empleo de baja productividad y bajos salarios, que en la mayoría de los casos constituyen una estrategia de sobrevivencia para amplios sectores de la sociedad guatemalteca.

2.1.1.2 Competitividad

La Competitividad es el “Conjunto de factores, políticas e instituciones que determinan el nivel de productividad en un país” (World Economic Fórum, 2011). Lo que pretende es buscar los mecanismos que permitan a los guatemaltecos obtener una mejor calidad de vida y propiciar el crecimiento y desarrollo económico de sus habitantes. Con este fin se ha establecido una estrategia para que Guatemala avance en el tema de competitividad, que incluye la interacción de diferentes actores, como el gobierno, empresarios, instituciones e individuos. En ese sentido, desde mediados de la década pasada se definió una Agenda Nacional de Competitividad, la cual se actualizó con una visión 2012-2021.

Los esfuerzos para la mejora de la competitividad nacional no son exclusivos del gobierno o grupos particulares y para que se tenga éxito y se sostenga, deben contar con el compromiso y la participación de todos los sectores de la sociedad guatemalteca.

Tomando en cuenta el indicador “Índice de Competitividad Global”, que es una herramienta elaborada por el foro económico mundial (WEF por sus siglas en inglés), con la intención de ser utilizada para identificar y comparar la capacidad para proveer oportunidades de desarrollo económico a los ciudadanos de los países analizados, la evolución del indicador en el periodo 2010-2014, muestra una involución de 8 posiciones en el ranking, aunque probablemente dicha dinámica podría explicarse por el aumento de 9 países en la evaluación, si esto fuera así, podría pensarse que la posición del país se ha mantenido invariable.

Cuadro 1:
Índice de Competitividad global
Período 2010-2014

Concepto	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Ranking Guatemala	78	84	83	86
Total países evaluados	139	142	144	148

Fuente: Elaboración propia con base en información de FUNDESA.

Contrastando la evolución del indicador, con las asignaciones presupuestarias ejecutadas en la temática, se observa un comportamiento bastante similar, con tendencia hacia su reducción, la cual se explica, no por la falta de asignación presupuestaria, sino por la limitada capacidad de ejecución del ente rector.

Cuadro 2:
Asignaciones ejecutadas relacionadas con Competitividad
Período 2010-2013
En millones de Quetzales

Institución	2010	2011	2012	2013
Ministerio de Economía	51,4	68,2	45,6	48,5

Fuente: Elaboración propia con base en información de SICOIN.

No obstante, los resultados diferenciados acotados anteriormente, se han visto compensados por una mejor gestión en otros indicadores relacionados con la competitividad. Es así, que el Índice Doing Business (Haciendo Negocios), elaborado por el Banco Mundial (BM) y la Corporación Financiera Internacional (IFC), por sus siglas en inglés; entre 2012-2014 observó una variación positiva, al pasar de una posición 97 a la posición 79 de 189 en 2014.

Cuadro 3:
Indicadores Eje Competitividad
Período 2013

Indicador	Situación 2013	Fuente
Doing Business (Posición)	79	BM
Capacitación para el trabajo	536,286	Intecap
Intecap (Personas) MTPS (Personas)	1,994	MTPS
Salario Mínimo (Incremento)	5%	Mineco
Préstamos Mipymes (Millones)	Q.80.7	Mineco
Servicios de Desarrollo Empresarial (Mipymes capacitación)	6,900	Mineco

Fuente: Elaboración propia en base a 2°. Informe de Gobierno, 2014 Fuente

Esta última comparación evidencia un avance de catorce posiciones, resultado de las reformas administrativas que permitieron al país ubicarse entre los que más cambios hicieron para mejorar la apertura

de negocios. Según el BM destaca la apertura de la ventanilla única para las licencias de construcción, el sistema electrónico para el pago de impuestos y la plataforma en línea para realizar los trámites de inscripción de empresas, entre la evaluación que se realiza a diez variables.

Cuadro 4:
Índice Doing Business
Período 2012-2014

Concepto	2012	2013	2014
Ubicación de Guatemala	97	93	79
Total de Países Evaluados	183	185	189

Fuente: Elaboración propia, con base en los Informe Doing Business 2012, 2013-2014

En cuanto a la promoción de la inversión productiva, en febrero de 2013 el Ministerio de Energía y Minas presentó la Política Energética 2013-2027, la cual tiene entre sus objetivos lograr que el 100% de los nuevos proyectos de energía aborden los principios de desarrollo sostenible.

La tarifa eléctrica para el trimestre de noviembre 2012 a enero 2013, mostró una importante rebaja que benefició al 85% de usuarios de las tres distribuidoras, esto derivado a que el 64% de la energía producida durante el trimestre anterior se generó con recursos hídricos, y el restante 36% fue con energía térmica. Dichas tarifas se mantuvieron durante el año 2013 y en algunos casos han tenido una leve baja. De allí deriva la importancia de producir energía con recursos renovables, siendo la más barata, no contamina, pero sobre todo el beneficio se traslada a los guatemaltecos, ya que repercute favorablemente en la economía familiar.

En síntesis, los esfuerzos realizados a lo largo de 2013 permitieron:

- Colocación de la deuda en condiciones más favorables (BBB perspectiva estable¹), en términos de costo y plazo (tasa de interés y tiempo de colocación más favorable), para los distintos agentes económicos, privados y públicos.
- Definición de un set de indicadores planteado por cada Ministerio con una visión de competitividad que responde a un estado moderno, ágil y transparente, orientado a facilitar el comercio, sin perder su orientación social y apoyo a los grupos en situación o con riesgo de vulnerabilidad.
- Avanzar de 14 posiciones en el índice del Doing Business, lo cual coloca a Guatemala como uno de los países más reformadores del mundo, como el más reformador de Latinoamérica y el país más reformador del mundo en el pago de impuestos.
- Avanzar 13 posiciones en el indicador “Instituciones” del Índice Global de Competitividad.
- Colocar a Guatemala entre los 50 mejores países del mundo en el 25% de los indicadores del Índice Global de Competitividad.
- Aprobar la reforma magisterial y un plan nacional de inglés que mejorará la preparación y oportunidades de la niñez y la juventud guatemalteca.
- Relanzamiento de la matriz energética con especial énfasis en la reducción del uso de leña, para lo cual fue desarrollada una estrategia que consolida los esfuerzos que actualmente realizan diferentes instituciones.

¹ Calificación de riesgo soberano para la deuda de largo plazo para moneda local y moneda extranjera otorgado por calificadora de riesgo de S&P.

2.1.2 Evaluación de la Gestión de Gobierno 2013

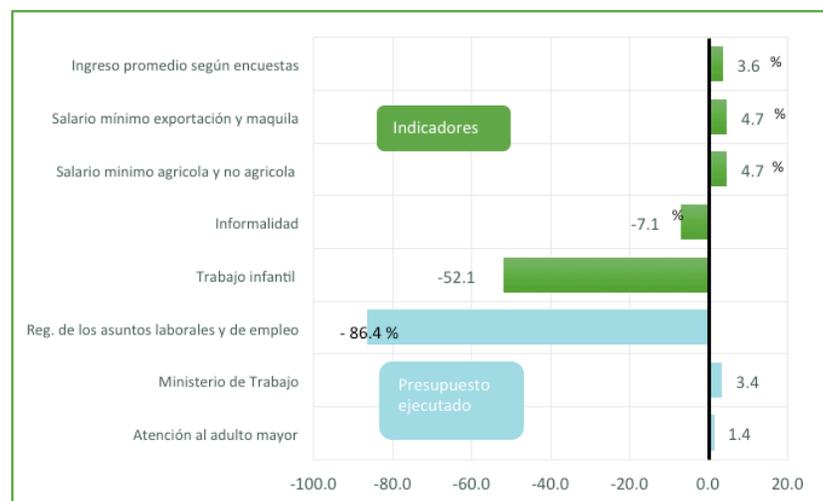
2.1.2.1 Empleo

En cuanto al empleo, el país se ha caracterizado por realizar bajas inversiones en materia de empleo y sumado a la insuficiencia de mecanismos de seguimiento de los programas públicos, hasta el momento se conoce poco sobre los efectos de los recursos públicos invertidos, tomando en cuenta estas limitaciones, a continuación se realiza un análisis del gasto y algunos indicadores relacionados.

Una valoración de la gestión pública no puede ignorar que el incremento –aunque sea modesto- del gasto público orientado a la temática de empleo debe estar acompañado por mejoras proporcionales en sus indicadores o cuando menos en el mismo sentido, sobre todo cuando la correspondencia entre los indicadores y el gasto no es directa sino indirecta, tal y como sucede con el mercado laboral en donde mayormente la iniciativa privada es la encargada de la generación de empleo. En este apartado se trata de evidenciar de manera general como los recursos públicos en materia laboral han o no contribuido a mejorar los indicadores asociados. Sobre este particular conviene hacer mención que el Estado actúa de manera directa e indirecta en el mercado laboral, por un lado, velando porque las condiciones en que se desarrollan las actividades estén acordes con la normativa vigente y por el otro, propiciando las condiciones para que los actores productivos puedan generar empleos dignos y de calidad.

En este marco los logros alcanzados en el período 2012-2013, no parecen haber correspondido con el incremento de los recursos destinados, tal y como se constatará en este análisis. El análisis parte de una discusión de los indicadores más relevantes del mercado laboral. El indicador de trabajo infantil presenta una variación positiva (reducción) bastante significativa, ya que paso de representar el 19.2% en 2012 a solamente

Gráfica 2: Cambios relativos en algunos indicadores claves y partidas presupuestarias ligadas al mercado laboral, años 2012-2013 en porcentajes.



Fuente. Elaboración Segeplan con información de las Enei (2012 al 2013) y el Sicoin.

el 9.2% en 2013. Una explicación de dicho comportamiento puede deberse a los cambios en las fechas de recolección de la información de las encuestas de empleo, mientras la de 2012 se realizó entre junio y julio, la correspondiente a 2013 se realizó entre abril y mayo. Los segmentos de población son: el área rural, los varones y los indígenas; siendo los sectores productivos de la agricultura y el comercio los que absorben la mayor cantidad de la fuerza de trabajo infantil.

La vinculación de los niños al mercado laboral a pesar de su evolución positiva sigue siendo representativa y priva a los niños de su infancia e impide su acceso a la educación, en muchos casos las actividades productivas que desarrollan son perjudiciales para su salud y desarrollo social, incluyendo las condiciones precarias en que lo hacen, por

ejemplo, los niños perciben salarios que en promedio representan la cuarta parte del salario mínimo.

La informalidad también presenta un comportamiento positivo (reducción) aunque menos significativo que el trabajo infantil, al pasar de 74.5% en 2012 a 69.2% en 2013. Es posible que dichos cambios al igual que sucede con el indicador anterior, en parte obedezcan a los cambios en la recolección de la información de las encuestas o las modificaciones introducidas en el Impuesto Sobre la Renta, más que a las prioridades de gasto contenidas en el presupuesto público, como se indicará más adelante.

Otros indicadores importantes del mercado laboral presentan resultados positivos, el salario mínimo por ejemplo, se incrementó en 5% entre 2012 y 2013, al igual que el ingreso promedio que reflejan las encuestas, aunque este último, continúa siendo menor que el salario mínimo, lo que se puede considerar como incumplimiento de la ley y un vacío en términos del cumplimiento de las facultades de inspección laboral de la entidad rectora. Los salarios más bajos se observan en el área rural, las mujeres, los jóvenes y las personas vinculadas a las actividades productivas relacionadas con la agricultura y los servicios, según refieren los datos de las encuestas de empleo.

Como se indicó al principio, los resultados observados en los indicadores contrastan fuertemente con el gasto. De los tres rubros de gasto considerados en el análisis, dos presentan un comportamiento positivo pero bastante pequeño. La asignación al Ministerio de Trabajo observa un cambio relativo de 3.4%, mientras que la categoría programática relacionada con la atención del adulto, que como se dijo en el apartado II absorbe el mayor volumen de recursos orientados a la entidad rectora (81.5% en promedio), solamente varió su capacidad de gasto en 1.4%. Contrario a ello, la división de gasto relacionada con la regulación de los asuntos laborales y de empleo observa una

reducción bastante significativa, al pasar de Q. 27.3 millones en 2012 a escasamente Q. 3.7 millones en 2013, lo que representa una reducción de 86.4%. Dicho cambio se observa a partir de presupuesto asignado, en el que se consideró una asignación de 4.2 millones, además, en el transcurso del año se redujo su presupuesto en casi Q. 400 mil, y al final, de su presupuesto vigente ejecutó el 96.8%.

Dicho comportamiento a priori induce a pensar que han significado una merma de las capacidades institucionales para el efectivo cumplimiento de la normativa laboral –sobre todo por la reducción significativa que observó la categoría programática de regulación de los asuntos laborales y de empleo-, de esta cuenta que no resulta extraño observar diferencias entre el salario que muestran las encuestas y el mínimo vigente, como se indicó en párrafos anteriores. Por otro lado, según se indica en la última encuesta de empleo –Enei 2013- únicamente el 35.5% de los asalariados recibe Bono 14, siendo el área urbana los más beneficiados e inversamente el área rural el que menos recibe este tipo de prestaciones.

En el caso del aguinaldo su comportamiento es bastante similar, 4 de cada 10 trabajadores recibe este beneficio, siendo su distribución bastante diferenciada a nivel de los diferentes estratos sociales, mientras que en el área urbana el 58.4% recibe este beneficio, en el área rural menos de la mitad lo hace (24.3%).

Más importante resulta considerar que según las estadísticas disponibles en materia de inscripciones de comerciantes individuales y empresas mercantiles², ambos indicadores observaron una reducción en 2013, respecto del año inmediato en razón de 2.8 y 3.4 miles respectivamente, situación que se contrarrestó en parte, debido a un menor número de empresas que cerraron en 2013 (405).

² Indicador que está relacionado con la capacidad de la actividad económica de generar empleos.

En general, los datos muestran que solamente la mitad de los trabajadores y trabajadoras percibe los beneficios que mandata la ley, enfatizando nuevamente la necesidad de fortalecer la institucionalidad relacionada con la inspección y el cumplimiento de la normativa laboral; al respecto es necesario que en primera instancia se fortalezca financieramente a la entidad competente y un segundo momento relacionado con el aumento de las capacidades institucionales para hacer efectivo el cumplimiento de los preceptos legales.

2.1.2.2 Competitividad

La competitividad involucra el compromiso y participación de diferentes instituciones públicas y privadas, empresarios e individuos, para lograr los propósitos del Desarrollo Económico Competitivo.

Con este fin, la Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021, contempla una visión de un país que aspira construir en los próximos años una serie de propuestas nacionales, sectoriales e institucionales en la materia.

En el marco de dicha Agenda, el Programa Nacional de Competitividad (Pronacom), en conjunto con otras instituciones públicas (SAT, IGSS y MINTRAB, entre otras) logró situar al país en el listado de las diez economías más reformadoras del mundo, según el Doing Business 2013-2014 elaborado por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, que es un informe que analiza las regulaciones que afectan a las empresas de una economía durante su ciclo de vida.

Dicho logro se obtuvo como consecuencia de haber avanzado catorce posiciones en el ranking, al pasar de la posición 93 a la 79. Es importante mencionar que las áreas de pago de impuestos, licencias de construcción y apertura de empresas obtuvieron los mejores resultados, pues todas ellas escalieron más de treinta posiciones en

la lista, como se presenta en el cuadro que contiene los indicadores siguientes:

Cuadro 5:
Algunos Indicadores Doing Business
Período 2013-2014

Indicador	Ranking 2013	Ranking 2014
Pago de Impuestos	129	85
Licencias de Construcción	94	61
Apertura de Empresas	176	145

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Doing Business 2014 Guatemala

Dentro del avance de las 41 posiciones en el indicador de pago de impuestos, el cual presenta la mejora más significativa, resalta los avances por la implementación de un sistema en línea para el pago de impuestos llamado Declaragate, así como la implementación de una planilla electrónica que permite el registro y el pago de la seguridad social en línea.

En lo que respecta al indicador de licencias de construcción, la mejoría en 33 posiciones, se debe a la creación de una ventanilla única que ha consolidado acciones del MARN con el Registro de la Propiedad Inmueble para agilizar el proceso de emitir una licencia de construcción, así como la reducción significativa en la emisión de los permisos de construcción y abaratamiento del costo de emitir una licencia de construcción para casos menores.

El indicador de apertura de empresas mostró avance en 31 posiciones, por el lanzamiento del portal minegocio.gt, que permite el registro

virtual de sociedades, reduciendo a la mitad el número de pasos. Según el Ministerio de Economía, sólo hay cinco países en el mundo que pueden hacer una sociedad operativa en 48 horas y en Guatemala se puede hacer de forma provisional y en menos de 20 días de forma definitiva. Todo ello debido a la reducción significativa en tiempo y número de procedimientos. Cabe indicar que se tiene contemplado un plan para reducir al mínimo todos los trámites y consolidarlos en el corto plazo.

Cuadro 6:
Participación asignaciones competitividad dentro del
Presupuesto ejecutado
Período 2010-2013
En porcentaje

Concepto	2010	2011	2012	2013
pto. Competitividad/ %	19.7	30.4	19.6	17.4
pto. Ejecutado				

Fuente: Elaboración propia con base en información de SICOIN.

En cuanto a los recursos contemplados en el presupuesto de egresos, en términos absolutos parecerían un tanto modestos, sin embargo los resultados evidencian el esfuerzo realizado para elevar la competitividad del país, no obstante ello, dentro del presupuesto del Ministerio de Economía se han privilegiado las asignaciones para atender este tema, por lo que en el cuadro siguiente se presenta el comportamiento en términos porcentuales, de la ejecución de asignaciones relacionadas con la competitividad respecto del presupuesto ejecutado del referido ministerio para el período 2010-2013.

Como se indicó al inicio de este apartado, es importante resaltar que la competitividad también implica la puesta en marcha de estrategias que

2.2. Infraestructura Productiva y Social para el Desarrollo

2.2.1 Balance General

La infraestructura productiva, además de incrementar la competitividad de la actividad productiva que genera empleo; mientras que la infraestructura social mejora la calidad de vida de la población satisfaciendo, de manera digna, sus necesidades básicas.

Como describe Rosas (2008), citado en CEPAL (2011): “una mayor disponibilidad y calidad de los servicios de infraestructura, medida en términos de telecomunicaciones, red vial y servicios de transporte, generación, transmisión y distribución de energía y abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento, conlleva a una mayor productividad de los factores, así como costos de producción más bajos para los productores. La mayor rentabilidad incentiva la inversión, y por ende, aumenta el crecimiento potencial del producto”

Estimaciones realizadas para Latinoamérica (CEPAL, 2011), muestran que para satisfacer las necesidades de las empresas y los consumidores finales, los países de la región deberían realizar un gasto promedio anual de inversión en infraestructura del 5.2% de su PIB durante el período 2006-2020.

promuevan la prestación de servicios públicos modernos y de calidad, así como el desarrollo de infraestructura económica para mejorar la calidad de vida de la población mediante la participación conjunta de capital y capacidades tecnológicas empresariales y financieras de actores privados.

Como se muestra en la gráfica 3, el gasto realizado en infraestructura durante el período 2010-2013, comparada con el PIB de cada año muestra que Guatemala está invirtiendo anualmente en un rango de 1.89% - 1.32%, muy por debajo al 5.2% recomendado por CEPAL para satisfacer las necesidades de las empresas y consumidores.

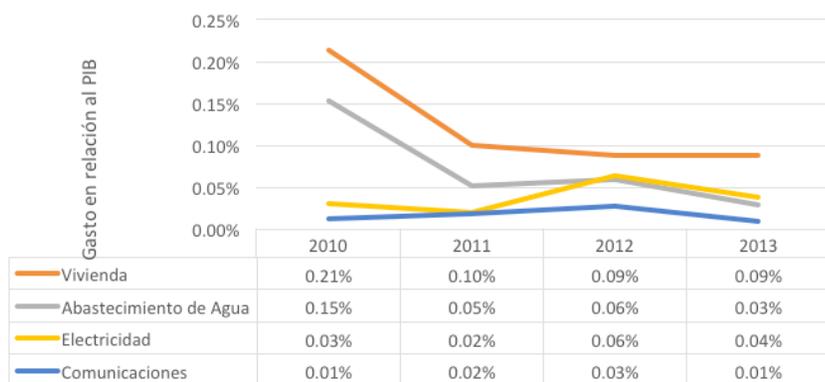
Grafica 3:
Gasto recomendado en infraestructura y gasto ejecutado con relación al PIB
En millones de quetzales



Fuente: Elaboración Segeplan, con información del SICOIN Web.

La inversión realizada, en cada área de infraestructura, durante el período 2010-2013, comparada con el PIB de cada año, como se muestra en la gráfica 4, ha tendido a la baja, es decir el gobierno cada año invierte menos en infraestructura.

Gráfica 4:
Comparación entre gasto realizado y la situación de los servicios que provee la infraestructura productiva y social
En millones de quetzales



Fuente: Elaboración Segeplan, con información del SICOIN Web.

No obstante que durante el período 2010-2013 se ha reducido el gasto en infraestructura, se han incrementado los servicios que provee el sector infraestructura, obviamente a un ritmo que no satisface las necesidades. Como se detalla en el cuadro 6, se han construido 484.78 nuevos kilómetros de carretera; en 2010 el índice de cobertura eléctrica era de 14.73%³ mientras que en 2013 alcanza el 76.71%; asimismo en el período se proveyeron más de tres millones de líneas telefónicas entre móviles y fijas como se muestra en el cuadro siguiente:

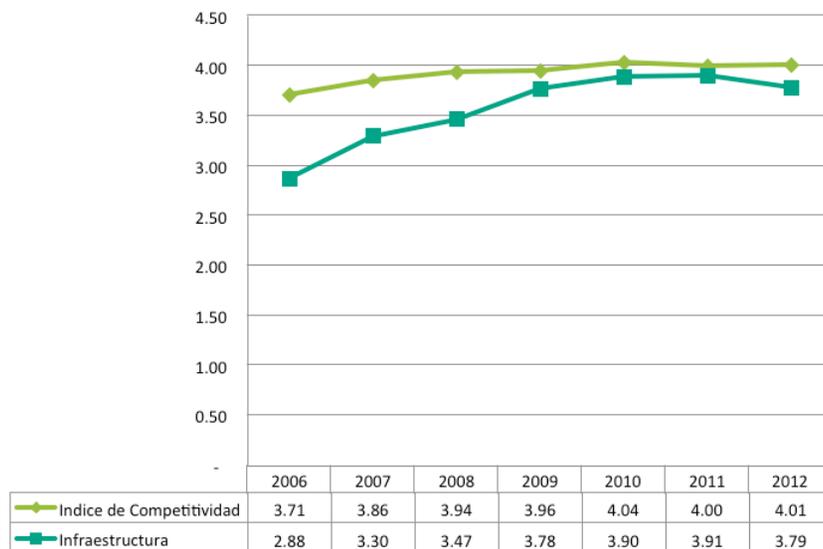
³ Según información proporcionada por la CNEE el índice de cobertura eléctrica es de base 2010, es decir el 1 de enero de 2010 el índice fue cero.

Cuadro 6:
Situación de los servicios que provee la infraestructura productiva y social
Período 2010-2013

INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA			
INDICADOR	2010	2013	DIFERENCIA
Red vial	15,808.66	16,293.44	484.78 nuevos kilómetros
Índice de cobertura eléctrica	14.73%	76.71%	61.98 % de incremento en la cobertura
Cantidad de líneas de teléfonos	19,566,574	22,921,552	3,354,978 Líneas móviles y fijas nuevas
INFRAESTRUCTURA SOCIAL			
INDICADOR	2010	2013	DIFERENCIA
Déficit habitacional	1,231,846	1,773,981	542,135 viviendas de incremento en el déficit
Porcentaje de la población con acceso a agua entubada	77.6%	79.3%	1.70% de incremento en la cobertura

Fuente: Elaboración Segeplan, con información del SICOIN Web. Informes Institucionales MICIVI, MEM, SIT.

Gráfica 5:
Posición de Guatemala en el Índice Global de Competitividad
y el factor de infraestructura.
Período 2007-2013



Fuente: Informe mundial de Competitividad elaborado por el World Economic Fórum.

De 2010 a 2013 disminuyó la cobertura de viviendas, para cubrir la brecha ahora es necesario construir 542,135 viviendas adicionales a la que el país requería en 2010; en el mismo período se incrementó el porcentaje de población con acceso a agua entubada la mejoría fue de 1.70%, al ritmo actual la brecha se cubrirá en 20 años.

Un parámetro del nivel de impacto de la calidad de infraestructura podría ser el Índice de Competitividad (IC) del país, medido por el Foro Económico Mundial, principalmente porque una de las herramientas que utiliza para su medición es una encuesta de opinión ejecutiva que anualmente realiza en cada uno de los 144 países en los que se mide, es decir que el puntaje que obtiene el país contiene la percepción que tienen los usuarios de los servicios sobre el entorno económico del país y sobre su capacidad para alcanzar un crecimiento sostenido.

Como se aprecia en la gráfica 5 en el período 2012-2013 Guatemala obtuvo un puntaje de 4.01 en el IC, que la ubica en el puesto número 83 de 144 países que son medidos cada año por el Foro Mundial de Competitividad. La puntuación de la infraestructura, como un componente del IC, se ha mantenido en el rango de 3.78 - 3.79 durante el período 2010-2013, como se muestra en la Gráfica 5, lo cual es sumamente importante resaltarlo ya que no obstante el gasto en infraestructura ha disminuido la percepción sobre la calidad de la misma ha sido sostenible.

2.2.2 Evaluación de la Gestión de Gobierno 2013

La infraestructura productiva comprende al transporte por carretera, las comunicaciones y la electricidad, mientras que la infraestructura social comprende la compuesta por vivienda y el abastecimiento de agua.

Como se muestra en el cuadro siguiente el gasto en infraestructura en relación al PIB en los años 2012 y 2013 ha disminuido no obstante que los servicios que se prestan se han incrementado.

Cuadro 7:
Situación de los servicios que provee la infraestructura productiva y social
Período 2012-2013

GASTO REALIZADO EN RELACIÓN AL PIB 2010-2013				SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS				
	2012	2013	INDICADOR	2012	2013	DIFERENCIA		
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA								
Transporte por carretera	1.40%	▼	1.16%	Red vial	15,808.66	▲	16,121.20	312.54 kms. construidos
Electricidad	0.06%	▼	0.04%	Índice de cobertura eléctrica	76.71%	▲	86.57%	3.5 % de incremento en la cobertura
Comunicaciones	0.03%	▼	0.01%	Cantidad de líneas de teléfonos	22,530,923	▲	22,921,552	3,011,452 líneas nuevas
INFRAESTRUCTURA SOCIAL								
GASTO REALIZADO EN RELACIÓN AL PIB 2010-2013				SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS				
	2012	2013	INDICADOR	2012	2013	DIFERENCIA		
Vivienda	0.09%	=	0.09%	Déficit habitacional	1,699,365	▲	1,773,981	Aumento del déficit en 192,484 viviendas
Abastecimiento de Agua	0.06%	▼	0.03%	Porcentaje de la población con acceso a agua entubada	78.7%	▼	79.3%	decremento en la cobertura de 2.6%

Fuente. Elaboración propia con información del Sicoin.

Como se observa en el cuadro siguiente, el gasto realizado en infraestructura productiva y social fue mayor en 2012. La disminución del gasto en 2013 respecto al 2012 podría ser explicada por la disminución en la recaudación tributaria que afrontó el gobierno

durante el año; y por la liquidación de FONAPAZ⁴, institución a través de la cual se canalizaban bastantes recursos dirigidos a obras de infraestructura social.

⁴ Acuerdo Gubernativo 36-2013 se crean las normas para la liquidación y disolución del Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz) y su unidad ejecutora de proyectos, así como la liquidación y extinción de su fideicomiso.

TABLA I:
Gasto realizado en infraestructura productiva y social, períodos 2010-2011 y 2012-2013, en millones de quetzales.

	2012			2013		
	VIGENTE	DEVENGADO	%	VIGENTE	DEVENGADO	%
INFRAESTRUCTURA	5,576.31	5,142.33	92.22%	5,807.56	4,715.39	81.19%
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	5,187.38	4,795.34	92.44%	5,257.48	4,359.80	82.93%
Transporte por carretera	4,954.91	4,563.91	92.11%	5,161.07	4,282.94	82.99%
CIV	4,786.83	4,454.35	93.05%	5,043.84	4,246.71	84.20%
FONAPAZ	168.08	109.57	65.19%	117.22	36.22	30.90%
Comunicaciones	107.64	106.61	99.04%	51.00	40.64	79.67%
CIV	107.64	106.61	99.04%	51.00	40.64	79.67%
Electricidad	124.83	124.81	99.98%	45.41	36.23	79.78%
MEM	124.83	124.81	99.98%	45.41	36.23	79.78%
INFRAESTRUCTURA SOCIAL	388.92	346.99	89.22%	550.08	355.59	64.64%
Vivienda	363.73	334.17	91.87%	546.08	352.11	64.48%
CIV	287.15	263.31	91.70%	442.85	348.88	78.78%
FONAPAZ	76.58	70.86	92.53%	103.23	3.23	3.13%
Abastecimiento de Agua	25.19	12.82	50.88%	4.00	3.48	86.89%
CIV	6.84	4.86	71.00%	2.52	2.34	92.84%
FONAPAZ	18.35	7.96	43.37%	1.48	1.13	76.72%

Fuente. Elaboración propia con información del Sicoin.

El gasto en infraestructura productiva es mucho más voluminoso que el gasto en infraestructura social a pesar de que aún el déficit habitacional es de 1,424,330 viviendas (MICIVI, 2013) el 25.2% de la población no tiene acceso a agua entubada (ENCOVI, 2011) y el 49.4% no tiene acceso a drenajes (ENCOVI, 2011).

A pesar de ello, de los Q14,893.9 millones aprobados para inversión, durante 2013, en el SNIP se registró una inversión de Q8,727.6 millones (59%), el 85% de la inversión se orientó al eje de gobierno

“Infraestructura Productiva y Social para el Desarrollo”, lo cual demuestra el esfuerzo que realizó el gobierno en situación de restricción presupuestaria.

Con el objeto de determinar la asignación y ejecución de inversión en las distintas estrategias definidas para lograr los objetivos del eje III, se realizó el análisis de ésta, registrado en el Sistema Nacional de Inversión Pública, cuya información se presenta a continuación:

TABLA 2:
Proyectos registrados en el SNIP en Infraestructura Productiva y Social, ejercicio fiscal 2013, en millones de quetzales.

EJE DE GOBIERNO	No. DE PROYECTOS	INVERSIÓN ASIGNADA	INVERSIÓN EJECUTADA	% EJECUTADO	% EJECUTADO /EJE
EJE DE GOBIERNO	5,213	7,385.97	4,334.18	59	
1. Infraestructura Social para una mejor calidad de vida	2161	1,969.90	597.10	30	14
2. Infraestructura Productiva Para El Desarrollo Local	1101	452.40	228.04	50	5
3. Infraestructura Productiva Para Una Mayor Competitividad	1862	4,847.15	3,454.25	71	80
4. Electricidad Para Todos	64	106.70	51.81	49	1.2
5. Un País Que Ahorra Energía	25	9.81	2.98	30	0.07

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública.

Como puede observarse en la tabla 2, el 71% de la inversión se ejecutó en la estrategia de “Infraestructura Productiva para una mayor competitividad”. Es importante resaltar que el 94% de la inversión ejecutada en su estructura se encuentra concentrada en dos estrategias: “Infraestructura Productiva para una mayor competitividad” (80%) en Infraestructura Social para una mejor calidad de vida (14%) con relación al total del eje.

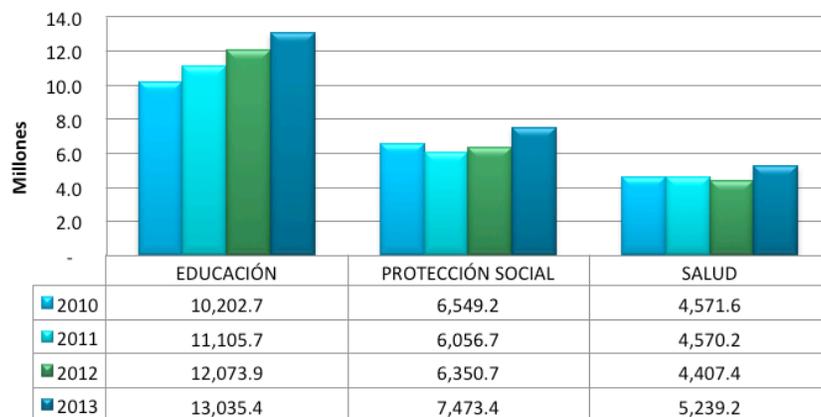
2.3. Inclusión Social

2.3.1 Balance General

El gasto social puede describirse como aquel que se orienta al resguardo de las condiciones socioeconómicas de la población y opera como un

componente redistributivo de la política fiscal que tiende a favorecer la reducción de las desigualdades; es importante indicar que dicho gasto no tiene una definición unívoca, por lo que puede analizarse como referente en función de las asignaciones en cumplimiento a los Acuerdos de Paz -que comprende los sectores de salud y asistencia social, educación, ciencia y cultura y vivienda, seguridad ciudadana y sector justicia- o como una clasificación uniforme del presupuesto según finalidad y función que permite realizar comparaciones transversales a nivel nacional como internacional. Para fines de este análisis se utilizó ésta última clasificación tomando en cuenta las finalidades de educación, protección social y salud.

Gráfica 6:
Gasto Social por finalidad 2010-2013
En miles de millones de quetzales



Fuente: Elaboración propia, con datos del Minfin, 2014.

Al analizar el gasto en educación⁵ durante el período 2010-2013 se observa un incremento del 27.76 % tal como se muestra en la gráfica anterior. Este incremento contrasta con los resultados obtenidos en la cobertura de la educación escolarizada⁶ referida a los servicios proporcionados por el Ministerio de Educación en el mismo período, donde se observa un decrecimiento de la matrícula escolar de 8.37 por ciento en preprimaria y de 7.46 por ciento en primaria, en tanto que la población estudiantil del ciclo básico se incrementó el 4.27 por ciento en relación al 2010, a su vez, en el nivel diversificado se registró un incremento del 5.64 por ciento.

5 Éste incluye el gasto de diferentes entidades públicas en actividades educativas.

6 Ley de Educación Nacional (decreto No.12-91) art. 28 y 29.

El aumento en la población en los últimos dos niveles se vio compensado por un pequeño aumento del número de establecimientos públicos en funcionamiento del 0.16 por ciento para básico y 6.37 por ciento para diversificado durante el período de análisis. En el ámbito de la protección social, se registra un leve aumento del 1.25 por ciento durante el período, manifestándose un comportamiento estacionario. Este sector es el segundo en importancia en cuanto a ejecución de recursos públicos, de los tres que se incluyen en el análisis.

Del año 2010 al 2013 se ha registrado una baja en la asignación presupuestaria orientada a los programas sociales de 1,253 millones a 579 respectivamente lo que representa un 53.79% es así que los beneficiarios de los programas relacionados con bonos de salud y educación se redujeron durante el período analizado, al pasar de 814,625⁷ familias en 2010, a 672,352⁸ familias en 2013, lo que equivale aún descenso del 17.46%. Inversamente, el número de raciones alimenticias servidas registra un incremento durante el período de 1.2 millones comparado con el año 2010 lo que representa un 23.83% respectivamente.

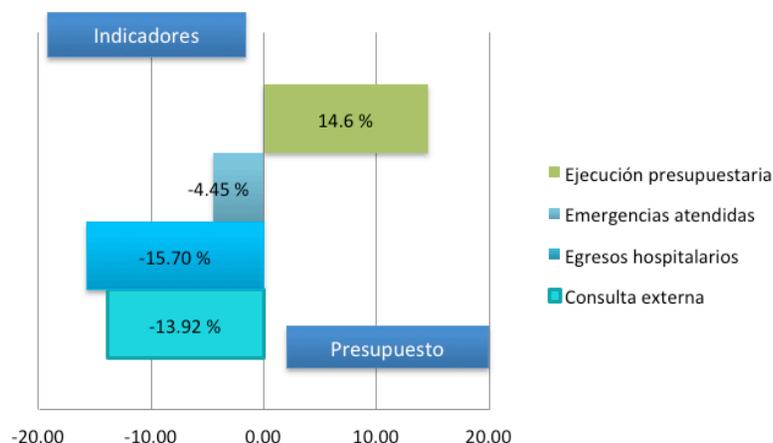
Por su parte, la entrega de bolsas de alimentos ha disminuido de 290,933 familias beneficiadas en el 2010, a 205,749 familias en el 2013.

En cuanto el gasto social del sector salud, éste se ha incrementado en un 14.60 por ciento del año 2010 al 2013, a pesar de ello, es el sector que menor asignación presupuestaria observó. El incremento observado durante el período, obedece principalmente al aumento de Q.800 millones entre 2012 y 2013, el cual está relacionado con las asignaciones que se realizan para la prevención de la desnutrición crónica.

7 Datos del programa Mi familia progresa

8 Datos de los programas Mi bono seguro

Grafica 7:
Atención y gasto social en salud
Variación 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Sicoin, 2010-2013

La grafica muestra que en el 2013 hubo una ligera disminución de las atenciones tanto en consulta externa, como en egresos hospitalarios y emergencias de 13.92%; 15.7% y 4.45%. respectivamente, con relación al año 2010 a nivel nacional, este dato hay que tomarlo con reserva ya que se incrementaron las acciones de promoción de estilos saludables y prevención de enfermedades a través de los programas de extensión de cobertura, la ventana de los 1000 días y el pacto hambre 0. Se podría inferir que están llegando menos personas a los servicios porque se está llegando más a sus hogares.

2.3.2 Evaluación de la Gestión de Gobierno 2013

Guatemala camina en el esfuerzo por lograr la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional, la desnutrición, la morbilidad

y mortalidad infantil, el analfabetismo y la pobreza, en este sentido la gestión gubernamental 2012-2013 se ha orientado a generar condiciones adecuadas para promover el desarrollo social de la población guatemalteca.

2.3.2.1 Salud

La salud se entiende como un derecho⁹ y como un producto social, es decir, la resultante de la interacción de los factores sociales, económicos, culturales y ambientales. El esfuerzo multisectorial del corto, mediano y largo plazo es incidir en los macro determinantes¹⁰ políticos y económicos; y en las condicionantes sociales como la educación, empleo, estado nutricional, crecimiento demográfico, estilos de vida, etnicidad, ruralidad, estigma, discriminación y el medio ambiente.

El Plan Operativo anual del MSPAS declara que tomando en cuenta la situación actual de la salud, los indicadores y el contexto social se definieron 7 prioridades para responder a los retos de desarrollo y estas son: La seguridad alimentaria nutricional; la salud integral de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos; el agua y saneamiento como fuente de vida, la prevención y control de las infecciones de transmisión sexual, el VIH y el VIH avanzado con un enfoque de combatir el estigma y la discriminación; el dengue, la malaria y tuberculosis; la salud integral de las niñas y los niños y la salud integral y diferenciada de las y los adolescentes; y la salud con enfoque de género e interculturalidad.

Para cumplir con esas prioridades el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cuenta con una red articulada de servicios de salud

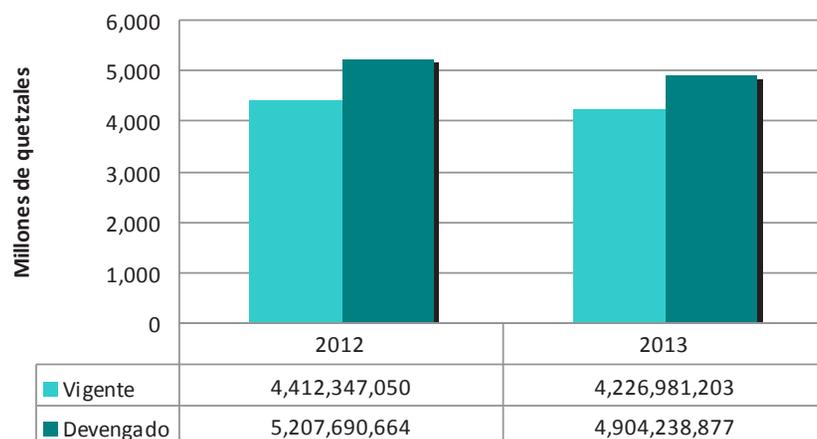
⁹ Decreto 90-97 del Congreso de la República. Código de salud. Artículo I. Del Derecho a la Salud.

¹⁰ www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1408-1399-1338-ops-oms

que está organizada por niveles de atención (primero, segundo y tercer nivel) y con personal multidisciplinario que cumple con las acciones de promoción de estilos de vida saludables, prevención de enfermedades, atención y recuperación de las personas.

Es importante señalar que en 2013 al MSPAS se le asignó el presupuesto con un aumento 16% en relación con el 2012. El gasto en salud en los dos últimos años ha reflejado dos prioridades de gobierno específicamente en sus asignaciones presupuestarias diferenciadas para el año 2013, localizándolas en los programas de prevención de la desnutrición crónica y el programa para la prevención de la mortalidad materna y neonatal, asignándoles cerca de Q.865.0 millones.

Gráfica 8:
Presupuesto Ministerio de Salud 2012-2013



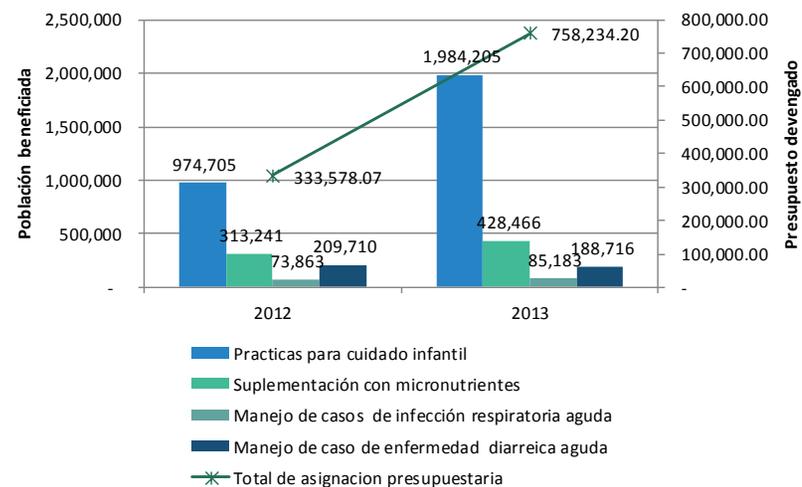
Fuente: Elaboración propia con datos de SICOIN/Minfin

2.3.2.2 Salud infantil y reducción de la desnutrición

La ENSMI 2008/2009 evidencia que la tasa de mortalidad infantil era de 34 por cada mil nacidos vivos y que la mortalidad en niños y niñas menores de 5 años era de 45.

Durante el período 2012-2013 el Ejecutivo impulsó y coordinó acciones multisectoriales innovadoras y focalizadas con el objetivo de reducir la mortalidad infantil. Al comparar las acciones prioritarias para la reducción de la mortalidad infantil con relación al presupuesto asignado se puede observar que las acciones preventivas relacionadas con las prácticas para cuidado infantil y la suplementación con micronutrientes, se han incrementado en un 103% y 37% respectivamente.

Gráfica 9:
Población beneficiada en temas de salud y presupuesto en millones de quetzales devengado 2012-2013.



Fuente: elaboración propia con datos del Informe institucional MSPAS, 2013.

En lo que respecta a la atención médica para la niñez, el manejo de casos de infección respiratoria aguda evidenció un aumento de casos atendidos, alrededor del 33% en relación al 2012. Por otra parte, cabe destacar que hubo una reducción del manejo de casos por enfermedad diarreica aguda en un 10%, siendo ésta última una de las principales causas de muerte por desnutrición; esta disminución puede estar asociado al fortalecimiento de la prácticas de prevención para el cuidado infantil, entre ellas: promoción de la lactancia materna, mejoramiento de la alimentación complementaria a partir de los seis meses de edad y mejoramiento de prácticas de higiene incluyendo el lavado de manos.

Respecto al gasto, la ejecución presupuestaria en estas acciones aumentó en un 127% para el año 2013 en relación al 2012 evidenciando el cambio sustancial hacia las prioridades de gobierno establecidas en el marco del Pacto Hambre Cero, enfocándose en la Estrategia de la Ventana de los Mil Días, la cual, para el año 2013, tuvo una ejecución presupuestaria de Q. 186,195,240, asignándose un 40.78% para la consejería en lactancia materna y alimentación complementaria, un 6.56% para la entrega de suplemento de zinc terapéutico para el manejo de diarrea, el 44.34% para entrega de vitamina A, micronutrientes, hierro y ácido fólico y el 8.30% restante, fue destinado para el tratamiento con desparasitante.

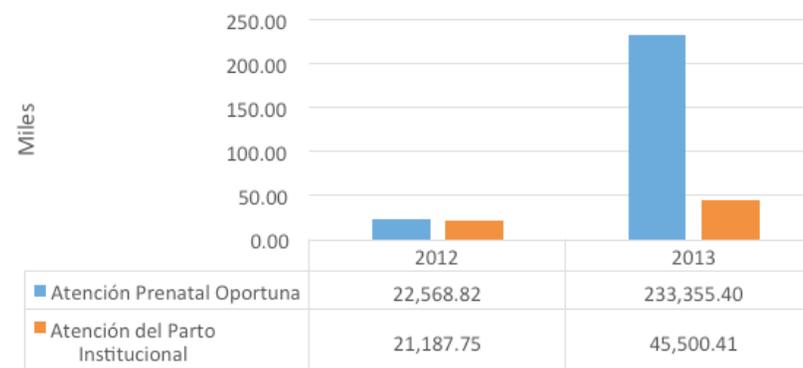
2.3.2.3 Salud materna

El enfoque del actual gobierno es el de brindar servicios de salud donde se privilegian los derechos sexuales y reproductivos y se da especial énfasis en reducir la muerte materna. Las acciones de promoción y prevención organizadas por el programa nacional de salud sexual y reproductiva van dirigidas a las y los adolescentes, a las mujeres en edad fértil y a los hombres. Las principales orientaciones estratégicas son: promover estilos de vida saludables, crear espacios amigables

en donde otros adolescentes brinden información y orientación a las y los usuarios de estos servicios, garantizar el acceso a métodos anticonceptivos y pruebas para diagnóstico de ITS y VIH así como el mejoramiento de la calidad de atención prenatal y atención de los partos institucionalizados.

Los últimos datos oficiales son los del Estudio de Mortalidad Materna¹¹, realizado por Segeplan y el Ministerio de Salud en donde se registró una razón de mortalidad materna de 139.7 por cada cien mil nacidos vivos. Ante esta situación se deben promover espacios multisectoriales para redefinir políticas públicas, estrategias, y programas encaminadas a garantizar que la disminución de la muerte materna sea sostenibles y focalizar las acciones en los departamentos en donde hay evidencia que suceden la mayoría de muertes en mujeres en edad fértil durante el embarazo, parto o puerperio, solo así la brecha se irá disminuyendo para cumplir con los compromisos relacionados con el ODM 5.

Gráfica 10:
Presupuesto enfocado en la prevención de la mortalidad materna 2012-2013.



Fuente: elaboración propia con datos del Informe institucional MSPAS, 2013.

11 Estudio Nacional de muerte materna. Segeplan/MSPAS 2011

En cuanto a la asignación presupuestaria para los años 2012 y 2013, se destinó el gasto en dos tipos de atención: la prenatal oportuna, el parto institucional y la atención al recién nacido y neonato.

En relación a la atención prenatal ésta tuvo un incremento significativo en este periodo fiscal con relación al año 2012, que debe ser analizado. En el presupuesto actual se incluyeron gastos relacionados al pago de prestaciones del personal, gastos de energía eléctrica, telefonía, agua, correos y teléfonos, mantenimiento y servicios de edificios, transporte, mantenimiento y reparación de equipo de cómputo, servicios de capacitación, servicios de informática y sistemas computacionales. Adicionalmente, el número de personas beneficiadas por el programa de atención prenatal aumentó de 118,448 a 147,356 lo que equivale a un 24%, en el mismo período de análisis.

Respecto a la atención del parto institucional, este contó con un aumento de asignación presupuestaria para el 2013 del 114% en relación al año anterior, registrando un aumento en el número de beneficiarias del 2.43%.

Así mismo en cuanto a la atención al recién nacido o neonato, también se registra un aumento significativo de la asignación en el 2013 del 241 % con relación al año 2012, así como un aumento del número de beneficiarios en un 6.83 por ciento.

2.3.2.4 Educación

La Constitución de la República establece el derecho a la educación de la población en edad escolar e indica que la educación impartida por el Estado es gratuita, en este sentido su compromiso es asegurar la igualdad de condiciones para el acceso y permanencia de los niños y jóvenes en la escuela.

Gráfica I I:
Presupuesto Ministerio de Educación 2012-2013.



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN/Minfin y Estadísticas del Ministerio de Educación

La Agenda del Cambio establece la estrategia niñez preparada la cual considera que los niños y niñas tengan acceso a una educación flexible, de calidad en los primeros años, que les permita seguir avanzando con éxito en la escuela, para convertirse en personas con valores, carácter, identidad y conocimientos que puedan desenvolverse con éxito en su vida personal, familiar y ciudadana, así como el mejoramiento de la calidad, cobertura y gestión.

En este marco el Ministerio de Educación ha venido incrementando su presupuesto registrándose en el año 2013 el mayor gasto en educación (comparado con el año 2012) el cual ascendió a 10,217,069,840 millones de quetzales, reflejando un incremento del 6.5%. Asimismo, se observa un aumento en los recursos destinados a la educación básica, diversificada y educación extraescolar en un 10%, 9% y 15% respectivamente. El presupuesto para el nivel primaria permanece casi igual, al año 2012, con una variación mínima de 0.63%, mientras que el

presupuesto de educación preprimaria se ha reducido en 1%, al igual que el destinado a alfabetización, que decreció un 18%.

Durante el 2013 se incrementó el presupuesto de inversión destinado a la reparación, remozamiento y reconstrucción de establecimientos educativos, principalmente, los afectados por el terremoto ocurrido en noviembre del 2012. También se realizó el equipamiento y fortalecimiento de escuelas normales, con tecnología, material y equipo para la implementación de educación física, con lo que se ha logrado atender a más población joven, en edad escolar.

Durante el 2013, la ejecución presupuestaria de los niveles de preprimaria y primaria se orientó a cubrir lo referente a administración y docencia urbana y rural, dotación de útiles escolares, provisión de textos escolares, servicios de remozamiento a centros educativos, provisión de alimentación escolar, escuelas con acceso a innovación tecnológica (escuelas del futuro), dotación de valija didáctica y servicios de formación y profesionalización a docentes. Asimismo se incluyó un mayor presupuesto para alimentación escolar.

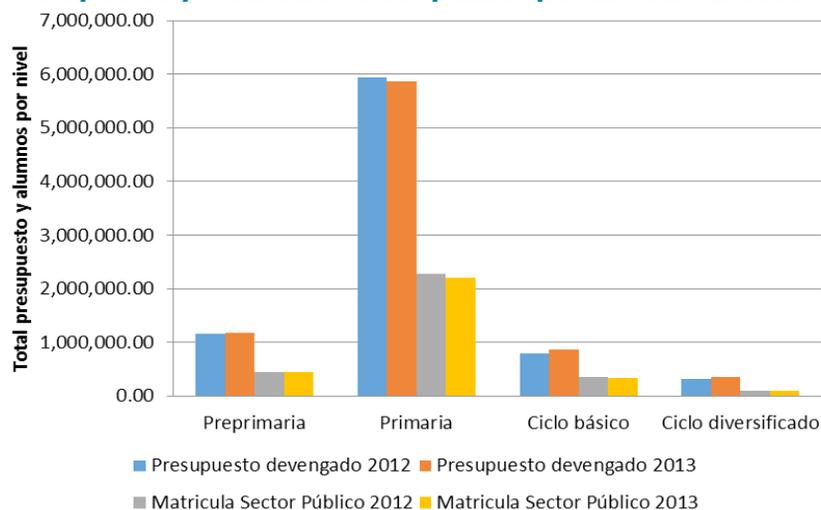
Es importante resaltar, que en el año 2013 la matrícula escolar del sector público en los niveles primario, básico y diversificado se redujo en 0.09%, 3% y 5% respectivamente en comparación con el año 2012,, mientras que el nivel preprimario tuvo un leve crecimiento del 0.09 %.

Durante el ciclo escolar 2013, en el nivel básico, se atendieron 331,278 estudiantes, 3.94% menos que en el 2012. En nivel diversificado se inscribieron 93,168 alumnos, 5.39% menos que en el 2012. La disminución en el ciclo diversificado puede considerarse como una consecuencia del cambio realizado por el Mineduc a la formación docente, con el cual se reemplaza la carrera de magisterio de tres años por el Bachillerato en Ciencias y Letras con orientación en Educación (etapa preparatoria), que deberá complementarse con el

técnico universitario al que podrán optar los estudiantes, eligiendo las opciones de Educación Inicial y Primaria, Primaria, Educación Física o Educación Musical, Educación Intercultural y Bilingüe (etapa de especialización).

Es importante considerar los factores que inciden en la reducción de la matrícula escolar dado que la estructura demográfica del país tiende a modificarse por el aumento de la población joven, dado que la juventud es un sector clave para el cambio y desarrollo del país, por lo que es necesario garantizarles la educación, facilitando oportunidades que les permitan el desarrollo de conocimientos, capacidades, carácter y valores, para insertarse al mercado laboral, formar una familia, construir un patrimonio y aportar a la sociedad.

Gráfica 12:
Presupuesto y matrícula sector público por nivel 2012-2013.



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN/Minfin y Estadísticas del Ministerio de Educación

2.4. Seguridad Democrática y Justicia

2.4.1 Balance General

La disponibilidad y ejecución de recursos financieros (gasto público) en las estrategias de reducción de la violencia criminal en Guatemala, ha sido y es uno de los principales aspectos a considerar para establecer, en primer lugar, cómo dicho gasto ha influido en el descenso de aquella, y, en segundo lugar, para evaluar si las instancias en donde se ha invertido evidencian cambio alguno.

En el caso del Ministerio de Gobernación quien es el ente rector del resguardo de la seguridad de las personas y sus bienes, para del año 2010 contaba con un presupuesto de Q.2, 628, 906, 183.20 para el año 2012 marcó un aumento del 17.4% y para el 2013 se evidenció un aumento de 37.65% respecto al 2010. Así mismo en el caso del índice de homicidios¹² del periodo comprendido del 2010 al 2012 se tuvo un descenso de 7.3 puntos porcentuales respectivamente, sin embargo para el año 2013 no registró movimiento en la tasa.

Ahora bien, para mostrar más especificidad en el gasto es pertinente acotar que, en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2013, y teniendo como finalidad el orden público y la seguridad ciudadana, la tasa de homicidios decreció en aproximadamente 7 puntos, potencialmente por el leve incremento de los servicios de policía (vinculados regularmente al pago de servicios personales y todos aquellos recursos relacionados con la manutención de las fuerzas del orden público o ciudadano) y al incremento de un poco más del 31 % del presupuesto general de la Cartera de Gobernación, y a pesar de que los recursos invertidos en investigación y desarrollo se redujeron considerablemente en más de un 70% (Minfin, 2014).

¹² Indicador fundamental de la seguridad, por cada cien mil habitantes.

Con relación al fortalecimiento institucional, en el periodo de tiempo analizado, destaca que el estado de fuerzas de la Policía Nacional Civil se incrementó en 4,940 efectivos, al pasar de 24,783 agentes en 2010 a 29,723 en 2013 (Mingob, 2014), lo cual refuerza la importancia de continuar con los esfuerzos de ampliar la cobertura que por cada mil habitantes (4)¹³ requiere una sociedad como la guatemalteca para garantizar la seguridad ciudadana.

Vinculado a ello, la profesionalización de los agentes de la PNC también ha tenido una importante variación. En el año 2012 se inicia la capacitación de los agentes en temas referidos a Seguridad Democrática y el Sistema Nacional de Seguridad, superando la formación básica, que garantiza únicamente la graduación y ascenso de agentes en activo.

Con relación a la protección del patrimonio de la población, para el año 2013 los datos prueban una tendencia a la baja en los hechos delictivos que afectan particularmente el patrimonio (robos de automotores, hurtos en residencias, asaltos, ya que para el año 2011 se registraba una tasa de 126 por cada cien mil habitantes, 117 para el 2012 y 112 para el año 2013 respectivamente.

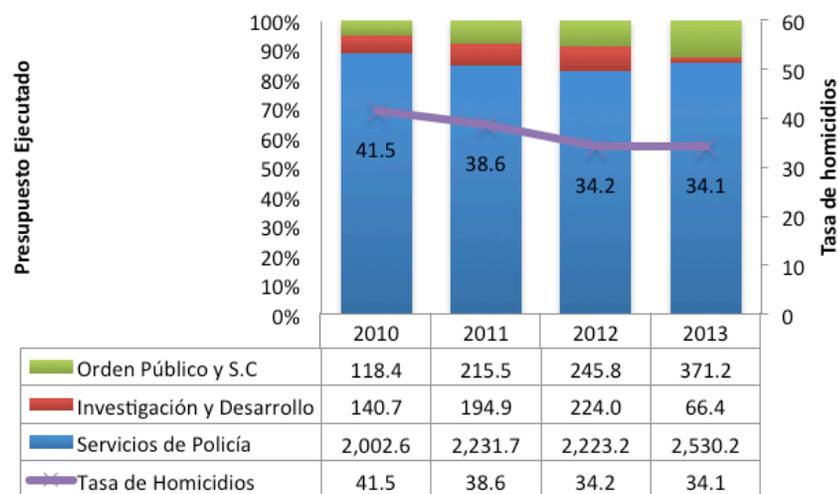
Por otra parte, en cuanto a las estrategias para neutralizar las acciones del crimen organizado éstas se han focalizado, dentro del periodo de análisis, en dos rubros: por un lado en la desarticulación de bandas criminales, y por otro lado, en la incautación de drogas. En cuanto al primero, en el año 2010 fueron detenidos-capturados 41,000 personas, aumentando dicha cifra a 45,188 en el año 2013, manteniéndose en los cuatro años una constante en cuanto a las capturas realizadas.

Respecto a la incautación de drogas, se estima que en 2013 se ha reducido la confiscación de drogas en un 25 % respecto al año 2010;

¹³ El estándar internacional estipula que, idealmente, debe haber 4 policías por cada mil habitantes.

entre otras, los constantes golpes a bandas del crimen organizado y las nuevas rutas de trasiego de estupefacientes, podrían identificarse como las principales causas de dicho decrecimiento.

Gráfica 13:
Presupuesto-Tasa de Homicidios
Periodo 2010-2013



Fuente: elaboración propia con base a información del Minfin, 2014.

En términos generales se puede concluir que, a pesar de los avances que han permitido el resguardo de la población guatemalteca, aún quedan tareas pendientes respecto a la protección de la misma y a la reducción de la tasa de homicidios, que se detuvo en el año 2013, por lo que vale la pena reflexionar, entre otras cosas en la reducción del gasto en rubros como la investigación y desarrollo y al escaso incremento –en lo últimos años- de los servicios de policía.

2.4.2 Evaluación de la Gestión de Gobierno 2013

El cambio de enfoque del actual gobierno para garantizar las condiciones óptimas de desarrollo de la sociedad guatemalteca, demandan particularmente un serio compromiso para afianzar la seguridad, la justicia y la paz en Guatemala, ha inducido a que, tanto las instituciones como los responsables de dicho compromiso, materialicen las expectativas a partir del cumplimiento de lo mandado por la Constitución de la República, en general y por los lineamientos específicos del Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz (PSJP).

En correspondencia con las perspectivas del Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica y con apego a los fines de la Agenda del Cambio, con el PSJP se ha iniciado la laboriosa tarea para institucionalizar "una estrategia cooperativa que incorpore y corresponsabilice a todos los sectores sociales e instituciones del Estado, a fin de legitimar y viabilizar el conjunto de transformaciones y resultados de impacto que permitan alcanzar mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el país." (Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, 2012).

Una de las principales características del proceso de concreción del PSJP se centra en la dinámica que asume esta estrategia para el año 2013, ya que, superada la fase de la construcción del corpus teórico y estratégico, la presentación y la validación (establecidas en el año 2012), se comienzan a percibir los primeros resultados de los ejes y acciones propuestos para garantizar y proteger la vida y patrimonio de los guatemaltecos, a partir del fortalecimiento institucional, tanto del sistema de justicia como de los cuerpos de seguridad interna.

Paralelamente y como complemento al lanzamiento del PSJP, durante el año 2012 se viabilizó la Ley del Consejo Nacional de Seguridad, a partir de la cual se establecieron los criterios y las políticas básicas y

estratégicas de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad y cuyas acciones se realizan al amparo del Consejo Nacional de Seguridad, con énfasis en las Agendas de Riesgos y Amenazas, Estratégica de Seguridad y el Plan Estratégico de Seguridad.

Por otro lado, se instituyó el Gabinete Específico por la Seguridad, la Justicia y la Paz, y dentro del Ministerio de Gobernación, se instauró el Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito y el Viceministerio de Tecnología, Dirección General de Investigación Criminal, la Subdirección de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil, la Escuela de Oficiales.

En el plano operativo se institucionalizaron las Fuerzas de Tarea (en las que participan agentes de la Policía Nacional Civil, de Inteligencia Criminal, personeros del Ministerio Público y efectivos del Ejército), y se iniciaron los Programas de Barrio y Municipio Seguro.

En consecuencia, con el lanzamiento del PSJP, en mayo del año 2012, se han obtenido una serie de resultados, tanto a nivel institucional, sectorial y social, que contrastan con otras estrategias realizadas años atrás.

Institucionalmente el PSJP es financiado con recursos provenientes de los Ministerios de Gobernación, Defensa y Desarrollo Social. Para el año 2013, el presupuesto inter ministerial asignado al PSJP fue de 348.35 millones de quetzales, del cual se ejecutó el 96.5 %, siendo el Ministerio de la Defensa el que cumplió con un 99.5 % del presupuesto adjudicado para la realización de acciones específicas dentro del pacto. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social ejecutó únicamente el 74.5 % del presupuesto vigente y el Ministerio de Gobernación cumplió con la ejecución de un 93 % de los recursos destinados.

Los recursos distribuidos por cada Ministerio para estrategias específicas del PSJP son complementarios a otras funciones o acciones

que cada cartera realiza, razón por la cual, en algunos casos, se desdibuja la ejecución o la relación entre el presupuesto específico y el presupuesto global asignado.

TABLA 3:
Ejecución presupuestaria institucional y asignación al PSJP 2013, en millones de Q.

INSTITUCIÓN	VIGENTE	DEVENGADO	PSJP
MINDEF	2,049.52	1,961.99	274.27
MIDES	1,586.84	993.36	23.78
MINGOB	4,254.22	76,3618	38.05

Fuente: Elaboración SSPP con base en datos del III Informe Cuatrimestral 2013 y SICOIN, 2014.

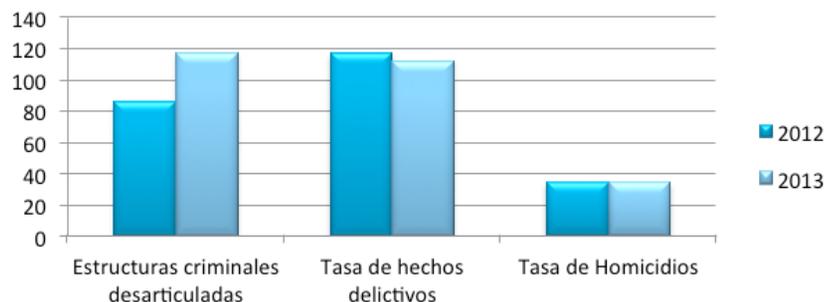
Respecto al combate a la delincuencia, la tasa delictiva a nivel de país se redujo durante el año 2013 en 5 puntos respecto al año anterior (112 y 117 respectivamente). Mientras que la tasa de homicidios, para los años citados, se ha mantenido en 34 por cada 100 mil habitantes, dato que si no se acerca a los estándares normales reconocidos internacionalmente, si evidencia el esfuerzo gubernamental por prevenirla.

Dentro del marco del PSJP el presupuesto asignado al programa reducción del índice de homicidios durante el año 2013 fue de Q8,000,000.00 y el presupuesto para el programa prevención de hechos delictivos contra el patrimonio alcanzó aproximadamente Q30,000,000.00, asignaciones inexistentes en el año 2012; incrementándose, también y para el mismo período el presupuesto en la partida del programa servicios de seguridad a las personas y su patrimonio de 2,289,231.334 en 2012 a 2,642,439,232.51 en 2013.

Con relación a la ejecución presupuestaria de los principales ejes del PSJP, es menester advertir que del total del presupuesto del año 2013 asignado y dirigido hacia la reducción de la ocurrencia de hechos delictivos contra el patrimonio, la prevención de la delincuencia en adolescentes de 13 a 17 años, y la disminución de la tasa de homicidios a nivel nacional, fueron ejecutados en un 98.66, 74.52 y 100 % respectivamente.

La desarticulación de estructuras criminales: 86 en el año 2012 y 117 en 2013, se adiciona a las estrategias de prevención y ha contribuido a un mejor control de potenciales delincuentes, en su mayoría vinculados al crimen organizado.

Gráfica 14:
Evolución de estructuras criminales desarticuladas, tasas de homicidios y hechos delictivos (2012-2013)

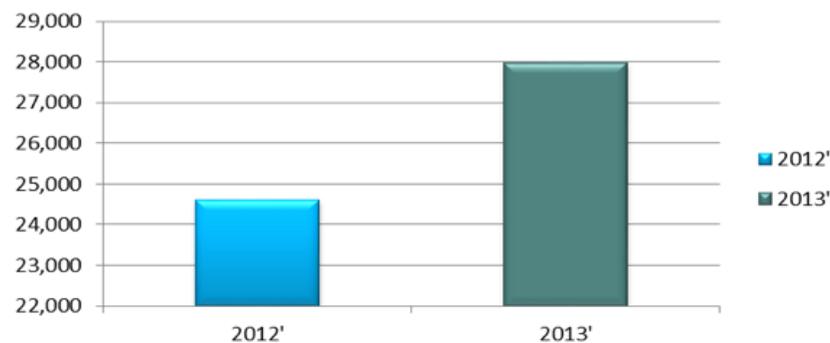


Fuente: Elaboración SSPP con base en información del Mingob.

Adicionalmente a estos logros, el proceso de profesionalización de los agentes de la Policía Nacional Civil (PNC) en el año 2013 significó un apreciable avance ya que, a partir de las actividades desarrolladas por dentro de la Comisión de Reforma Policial, se obtuvieron resultados

concretos en cuanto a la capacitación y formación de personal en los siguientes campos de especialización: Gabinete de Criminalística (34 oficiales graduados); División Especializada en Investigación Criminal (220); Seguridad Turística (80); Grupo de Acción Rápida (9); Grupo de Reacción Inmediata Lobos –GRIL- (89); e Inspectoría General (179), cantidad de oficiales a los cuales se suman 6,751 nuevos agentes, incrementando en un 12 % el estado de fuerza de la PNC respecto al año 2012 (24,615 agentes) y en la actualidad se cuenta con 25,645 hombres y 4,191 mujeres.

Gráfica 15:
Agentes Activos de la PNC (2012-2013)



Fuente: Elaboración propia con base información del Mingob.

Aunque existe cierta dificultad para identificar dentro del presupuesto asignado al PSJP las partidas específicas para dar cumplimiento a las acciones y las estrategias consideradas para cumplir con los objetivos del mismo, se puede indicar que la ejecución del pacto en el año 2013 ha sido positiva, con un 96.5 % ejecutado, superando en 9 puntos porcentuales a lo ejecutado en el año 2012.

TABLA 4:
Ejecución Presupuestaria PSJP, período 2012-2013, en
Millones de Q y Porcentaje.

Presupuesto 2012			Presupuesto 2013		
Vigente	Ejecutado	%	Vigente	Ejecutado	%
348.4	297.9	85.5	348.3	336.1	96.5

Fuente: Elaboración propia con base al 2°. Informe de Gobierno, 2014.

En términos generales la evolución de las estrategias y acciones del PSJP dentro de la concepción de Seguridad Democrática y Justicia, se han desarrollado y han cumplido con las expectativas en el corto plazo.

Uno de los principales aspectos que impiden la realización de una exhaustiva evaluación de los resultados alcanzados y de la relación que guardan con los presupuestos asignados, es la ausencia de datos de partidas específicas para cada una de las acciones realizadas en el marco del PSJP. La información con la que se cuenta, o a la que se tuvo acceso, no da margen a establecer específicamente de dónde provienen los recursos, así como determinar qué y cuánto aporta cada Ministerio para las estrategias consideradas.

Existen además, dentro del Ministerio de Gobernación, instancia que preside y coordina la ejecución del PSJP, rubros y ejes que, a pesar de estar fuera del campo acción del pacto, se promocionan como parte del mismo y obstaculizan la elaboración de algún tipo de consideración y evaluación.

Las estrategias ligadas a la Justicia y a la Paz (componentes del pacto), son minimizadas y desdibujadas a nivel presupuestario y operativo,

sin considerar el papel complementario que juegan las mismas para la consecución de la seguridad ciudadana y democrática.

2.5. Desarrollo Rural Sostenible

2.5.1 Balance General

El desarrollo rural sostenible tiene por objeto “Eleva el nivel de vida de las poblaciones del área rural a partir de garantizar la seguridad alimentaria y reducir la vulnerabilidad ambiental en los mismos, generando un proceso virtuoso que permita la creación de capitales (humano, natural, económico y social) y esto a su vez promueva el desarrollo sostenible e integral”. Este término hace referencia a las diferentes estrategias y acciones enfocadas a la mejora de las condiciones de vida a través del crecimiento económico y el uso sostenible de los recursos naturales.

2.5.1.1 Ingreso rural

La compleja situación del área rural, se expresa en una mayor incidencia de la pobreza y las inequidades sociales y económicas, elementos que condicionan los niveles de vida de la población. Buena parte de dicha problemática se explica por los ingresos laborales que perciben los trabajadores a partir de las actividades productivas que realizan, principalmente las relacionadas con el sector agropecuario.

Los ingresos salariales que perciben los trabajadores dependen de la ocupación principal que realicen. Según lo dispuesto en el Acuerdo Gubernativo No. 359-2012, el salario mínimo vigente para los trabajadores relacionados con actividades agrícolas y no agrícolas es de Q 2,421.75, mientras que para actividades exportadoras y de maquila se sitúa en Q 2,246.25. Este monto incluye un incremento del

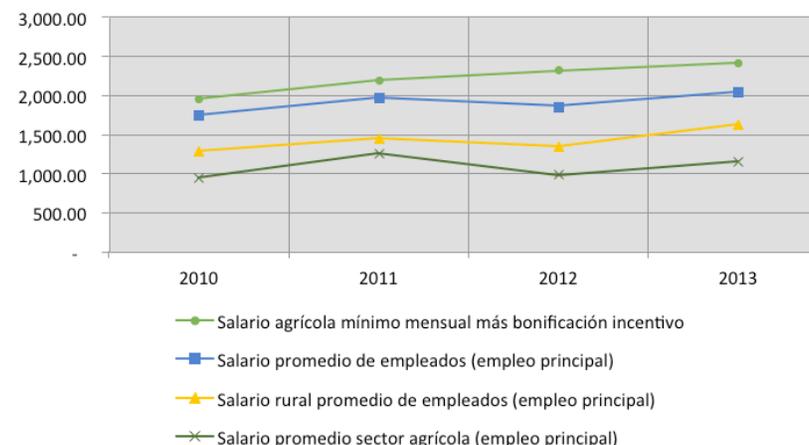
5% con respecto al valor de 2012, lo que ha permitido compensar la variación interanual de los precios observada en 2013 (4.39%).

El salario es parte de los derechos laborales de los trabajadores, por lo tanto es importante analizar si los ingresos contribuyen a garantizar un estado de bienestar para la población rural, ya que constituye el área donde persiste una amplia marginación. Un análisis de la observancia de dichos derechos a partir de la comparación de los ingresos salariales que perciben los trabajadores en el área rural y el salario mínimo, permite inferir al menos tres consideraciones:

- a. Que contrario a lo establecido en la política laboral, los resultados presentados por las encuestas de empleo, dejan entrever un incumplimiento en el pago del salario mínimo en el campo, la gráfica siguiente muestra que la distancia entre el salario mínimo agrícola y el salario promedio de la población ocupada en el área rural y el sector agropecuario es casi de dos a uno, es decir los últimos perciben el 50% de lo que realmente deberían de recibir.
- b. Qué con el paso del tiempo dicha problemática se ha acentuado, al ampliarse la brecha entre el salario mínimo para las actividades agropecuarias y el observado en el área rural y el sector agrícola.
- c. Por último, dicho incumplimiento cuestiona de manera directa el cumplimiento de la normativa laboral por parte de las actividades vinculadas

al área rural y el sector agrícola en específico, además de la necesidad de fortalecer las capacidades de fiscalización de las entidades públicas ligadas al mercado laboral.

Gráfica 16:
Tendencia del salario agrícola mínimo mensual más bonificación incentivo.
Año 2010-2013



Fuente: ENEI 2010 al 2013.

2.5.1.2 Aprovechamiento de Recursos Naturales

El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales son estratégicos para el desarrollo rural sostenible. El capital natural constituye las materias primas para la economía, por lo tanto hay flujos entre el capital natural y el económico y del económico al natural.

Sin embargo estos flujos no se están dando de la manera adecuada, como ejemplo se puede mencionar las altas tasas de deforestación y la producción excesiva de desechos sólidos y líquidos.

Actualmente las tendencias de agotamiento y deterioro de los recursos naturales y contaminación del ambiente son crecientes y cada vez más complejos. Esto debido a que los esfuerzos que actualmente se impulsan son de una dimensión inferior a las fuerzas y dinámicas que provocan tales tendencias.

De acuerdo con URL/IARNA (2012), manteniendo el esfuerzo actual de gestión de estos problemas, está en duda la posibilidad de modificarlos y cesarlos. Esta situación obedece principalmente a la demanda que la economía y los hogares ejercen sobre los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades de producción y de consumo. En la mayoría de los casos esta demanda supera las capacidades de auto-recuperación de los recursos naturales y no existen capacidades institucionales y financieras para gestionar sosteniblemente los recursos naturales y el logro del desarrollo sostenible. De hecho, al analizar el gasto por finalidad y función se evidencia que los rubros en protección ambiental y gestión del riesgo se encuentran entre las más bajas. Entre el período 2010-2013 la inversión promedio en protección ambiental y gestión del riesgo alcanzó el 1 y 0.5% del presupuesto total (560.5 millones de Quetzales y 313.5 respectivamente) según se hace ver en el cuadro 8.

Por lo tanto, se evidencia que las prioridades del gasto se centran en otros aspectos relacionados principalmente con la seguridad, la educación, la seguridad alimentaria, la salud y la infraestructura. Esta situación mantiene los asuntos ambientales al margen y favorecen la ingobernabilidad ambiental propiciando el incremento del riesgo y el deterioro ambiental.

Cuadro 8:
Gasto total y gasto en protección ambiental y gestión de riesgos

Años	Protección ambiental		Atención a desastres y gestión de riesgos		Presupuesto total en millones Q
	Gasto en millones de Quetzales	en % relación al presupuesto total	Gasto en millones de Quetzales	en % relación al presupuesto total	
2010	304.1	0.60	171.8	0.34	50,436.2
2011	559.9	1.01	307.5	0.55	55,617.0
2012	570.5	0.99	325.7	0.56	57,722.0
2013	807.4	1.21	449.2	0.67	66,985.4
Promedio	560.5	1.0	313.5	0.5	57,690.2

Fuente: Elaboración propia con base a datos del SICOIN.

A continuación, se describe a manera de síntesis, la situación ambiental del país con base a algunos indicadores generales. La mayoría de los indicadores estratégicos ambientales carecen de información actualizada, lo cual obedece al costo de su actualización, tal es el caso, de la cobertura forestal, las especies en peligro de extinción, el uso de la tierra, la erosión de suelos, la contaminación hídrica, la producción nacional de desechos sólidos, etc.

- ✓ A nivel de los bosques, la deforestación bruta continúa incrementándose, alcanzando un área de 132,137 hectáreas anuales para el período 2006-2010 (INAB, CONAP, UVG y URL (2012).
- ✓ A nivel de las áreas protegidas y biodiversidad, para el año 2012 el SIGAP estaba integrado por 313 áreas protegidas que cubren una extensión de 34,823.13

km² (31.14% de la extensión territorial del país). Los problemas de gestión inadecuada del SIGAP y de la biodiversidad unida a los problemas de ingobernabilidad en dichas áreas está influyendo en que actualmente se cuente con un 14.61% de las especies en peligro de extinción (CONAP 2011).

- ✓ Una de las principales causas de la deforestación dentro y fuera de áreas protegidas la representa la tala no controlada. De hecho, de acuerdo con IARNA/URL (2009) para el año 2006 del 100% de aprovechamientos forestales aproximadamente un 95% fueron ilegales. Esta situación obedece principalmente a los escasos recursos económicos que se destinan a las instituciones rectoras (INAB y CONAP) que deben velar para erradicar este flagelo. Por ejemplo, para el año 2012 el presupuesto del INAB apenas alcanzó los 75.9 millones de quetzales y 57.66 millones para el caso del CONAP. Por lo tanto, se deben fortalecer financieramente a estas instituciones para que puedan velar por la gobernabilidad de los bosques y de la biodiversidad en sus respectivos territorios.

Por otro lado, es importante mencionar que a pesar de los escasos recursos financieros que se destinan para el funcionamiento de estas instituciones el Gobierno a través de los programas de incentivos forestales ha logrado asegurar una gestión adecuada de los recursos forestales en 347,858 hectáreas entre 1998 y 2012. Para esto el Gobierno de Guatemala a invertido alrededor de 1547 millones de quetzales. Con estos programas de incentivos forestales se la logrado incentivar un 3.2% de las áreas con vocación forestal.

A nivel de los recursos hídricos, es necesario mencionar que actualmente existen serias dificultades que impiden su gestión integral,

lo cual obedece principalmente a la falta de una Ley que regule y promueva su manejo sostenible e integrado, así como a la débil institucionalidad relacionada con el tema. Al respecto es importante mencionar que 14 de los 38 ríos principales se encuentran altamente contaminados y 4 de los lagos más importantes se encuentran en procesos de eutrofización.

Contaminación ambiental, para el caso de las aguas residuales, actualmente en el país solo se tratan el 5% de las aguas utilizadas y para el caso de los desechos sólidos puede constatarse que casi el 85% del peso de los residuos sólidos son destinados al ambiente natural, sin ningún tratamiento o disposición tecnificada (MARN/URL/IARNA/PNUMA (2009).

De acuerdo con IARNA/URL 2012, del gasto total ambiental del 2010 solamente el 0.3% se destinó para la gestión de residuos sólidos, un 0.1% para la gestión de emisiones y un 18.1% se destinó para evitar o reducir la contaminación ambiental. En ese sentido, se evidencia que los recursos que se destinan para la gestión ambiental son escasos y que necesitan una mayor atención. De hecho a nivel del Ejecutivo, solamente se destacan las acciones de algunas autoridades de cuencas en estos temas, tal es el caso de AMSA y AMSCLAE, sin embargo los presupuestos de ambas instituciones son relativamente escasos (81.8 millones para AMSA y 8.7 millones para AMSCLAE) para cumplir con todas las responsabilidades que se les demanda en torno al manejo integrado de las cuencas que tienen a su cargo.

En síntesis, para revertir las tendencias negativas de las condiciones del ambiente y los recursos naturales, se requiere lograr un fortalecimiento institucional que permita garantizar los recursos humanos y financieros para atender la creciente demanda relacionada con el sector ambiental, recursos naturales y gestión de riesgos. Es necesario implementar acciones enfocadas al fortalecimiento de los

programas de incentivos forestales, el fomento e incorporación de organizaciones comunitarias y gobiernos locales en el manejo del ambiente y los recursos naturales, el fortalecimiento de los planes y programas de gobernabilidad ambiental, el incremento de la inversión pública en temas relacionados con la rehabilitación, restauración, conservación y manejo de los recursos naturales en territorios priorizados, y fortalecimiento institucional y de las políticas públicas nacionales para la promoción de una cultura de gestión integral del riesgo a desastres.

2.5.2 Evaluación de la Gestión de Gobierno 2013

2.5.2.1 Ingreso rural

La situación económica y social que prevalece en el país, especialmente en el ámbito rural, son el resultado de las condiciones estructurales que a lo largo de la historia, se han plasmado en las distintas actividades productivas de este sector, cuyas características están evidenciados en precarios indicadores sociales, escaso acceso a recursos productivos, precaria asistencia técnica, nulo o poco acceso a créditos, así como limitado acceso a mercados que les permita distribuir la producción agrícola y pecuaria al que se ven inmersos alrededor del 48 por ciento¹⁴ de la población rural que se dedican directamente a la agricultura y ganadería.

Es en esta actividad agrícola donde prevalecen actividades de infra-subsistencia y subsistencia¹⁵, representando, según la Encuesta Nacional Agropecuaria 2006, más del 90 por ciento del total de personas que

dependen de esta actividad, en donde la baja producción agrícola está enfocada principalmente en la producción de granos básicos para el autoconsumo y abastecimiento del mercado interno.

En aras de apoyar a este sector del desarrollo económico y social, se han utilizado recursos provenientes de los fideicomisos FONAGRO –Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria, que a través de créditos a los productores permita la reactivación y modernización de proyectos productivos con énfasis en los pequeños y medianos productores; y DIAPRID –Programa de Desarrollo Integral en Áreas con Potencial de Riego y Drenaje, que bajo la misma modalidad de financiamiento se utilizan recursos financieros para rehabilitar o recuperar sistemas de riego a organizaciones de pequeños y medianos productores agrícolas, así como capacitación y asistencia técnica en la supervisión de los proyectos productivos.

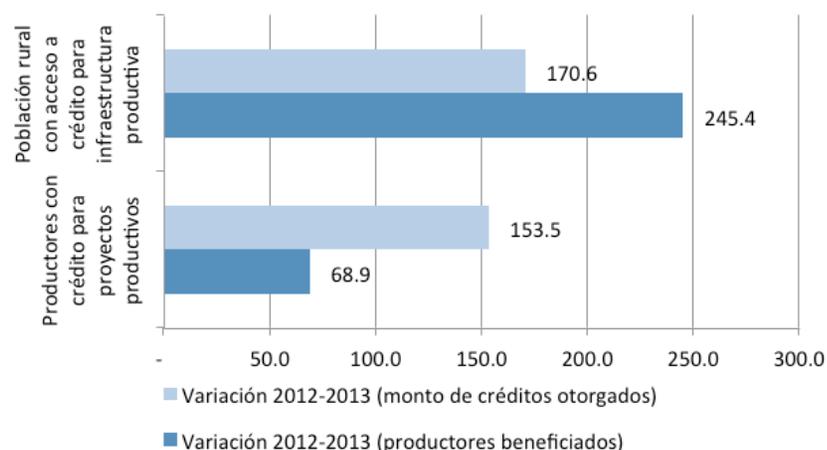
Según FONAGRO, el número de productores con acceso a crédito han pasado de 12,311 en el 2012 a 20,794 en el 2013 con una variación del 68 por ciento de incremento en este período.

Los recursos que ha desembolsado por este concepto han pasado de 13 millones de quetzales en el 2012 a 33 millones en el 2013, mostrando una variación de incremento del 153.5 por ciento en el período referido. En el caso de DIAPRID los créditos otorgados para infraestructura productiva, específicamente en sistemas de riego, han pasado de 7.4 millones desembolsados en el 2012 para 1,428 pequeños productores; a 20 millones de quetzales y 4,933 productores en el 2013, mostrando una variación de incremento del 170.6 por ciento y 245.4 por ciento respectivamente. La gráfica número 15 ilustra lo anterior.

¹⁴ INE. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2013.

¹⁵ Actividades de infra-subsistencia (micro fincas menores a 1 manzana de superficie) y de subsistencia (fincas entre 1 y 10 manzanas de superficie) MAGA. Marco de funcionamiento de políticas. Serie de documentos GEPIE No. 1.

Gráfica 17:
Variación porcentual de productores beneficiados con créditos y monto total de los créditos. Años 2013-2012. Porcentajes



Fuente: Elaboración Segeplan con base a información de MAGA, (FONAGRO y DIAPRID).

Si bien la variación porcentual ha sido disímil en las tasas entre productores beneficiados y créditos otorgados en el periodo analizado (68.9 por ciento y 153.5 respectivamente) en parte se explica por el número de proyectos que fueron atendidos en este período, pasando de 6 proyectos atendidos en el 2012 a 38 en el 2013.

Lo mismo ocurre con las variaciones porcentuales en el indicador de créditos para infraestructura productiva, beneficiando a 3,505 productores más (245.4 por ciento), derogando 12.6 millones más respecto del 2012. (170.6 por ciento en el monto total de créditos otorgados), atendiendo 238 proyectos productivos en el 2012 a llegar a atender 309 proyectos productivos en el 2013.

Para el tema de asistencia técnica a la población rural sólo se disponen datos del 2013, pues en 2012 el Sistema Nacional de Extensión Rural – SNER- estaba en proceso de consolidación y no se habían establecido los Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural –CADER-.

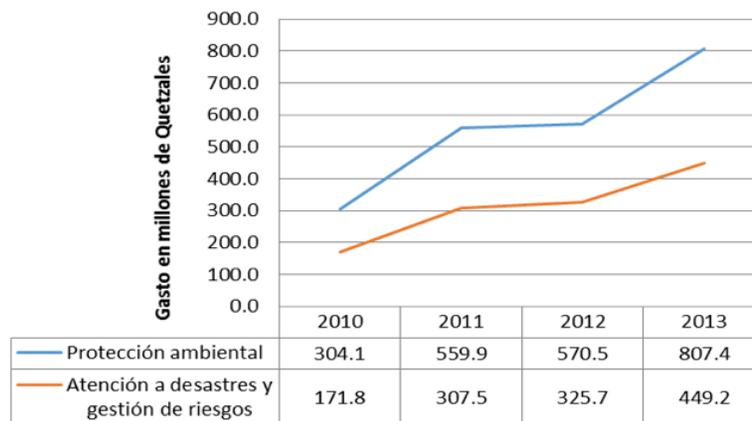
Los resultados obtenidos, de acuerdo con la información proporcionada por DICORER, son los siguientes:

- 74,929 productores asistidos técnicamente para la producción agrícola, pecuaria, agroforestal e hidrobiológica, así como el manejo racional de conservación del suelo y agua.
- 74,681 familias capacitadas en prácticas de inocuidad, preparación, conservación y almacenaje de los alimentos.
- 34,405 jóvenes capacitados para su adecuada inserción en el desarrollo de actividades productivas, ambientales y sociales.
- 24,000 productores organizados y capacitados en prácticas de conservación y manejo de suelo y agua.
- 20,836 productores capacitados y asistidos para el fortalecimiento de su organización, aumento de la producción, transformación y comercialización.
- 11,209 productores capacitados y con asistencia técnica para el establecimiento y manejo de empresas que transformen la producción primaria agropecuaria.

2.5.2.2 Aprovechamiento de Recursos Naturales

Al analizar el presupuesto que se destina para temas ambientales y de gestión de riesgos para el período 2012-2013, puede observarse que éste sigue siendo uno de los más bajos con respecto al gasto total. Con relación a la protección ambiental, estos rubros apenas alcanzan el 0.99 y 1.21% del total y 0.56 y 0.67% con respecto a los temas de gestión de riesgo. Sin embargo, al analizar el gasto en millones de quetzales que se destinan para estos rubros, se evidencia que ha habido leves aumentos para ambos. Para el caso de la Protección ambiental este incremento fue de 570.5 a 807.40 millones de quetzales representando un aumento de 41.52% y para el caso de la gestión del riesgo, el presupuesto aumentó de 325.7 a 449.2 millones de Quetzales, lo cual representa un incremento del 38% en este sector (Gráfica 18).

Gráfica 18:
Presupuesto destinado para la protección ambiental y la gestión del riesgo para el período 2010-2013 (millones de Quetzales).



Fuente: Elaboración propia con base a datos del SICOIN

Por otro lado, es importante mencionar que a pesar que se han incrementado los gastos a nivel de la protección ambiental y de gestión de riesgos, se evidencia una disminución en los gastos de inversión para ambos temas entre el 2013 y 2014. Para el caso de la protección ambiental hubo una disminución de 426.9 a 238.2 millones y para el caso de la gestión de riesgos disminuyó de 69.8 a 67.1 millones. De acuerdo con esto, se evidencia que los esfuerzos para estos temas se han centrado principalmente en el fortalecimiento institucional, lo cual es clave para mejorar la gobernanza ambiental y la disminución de la vulnerabilidad.

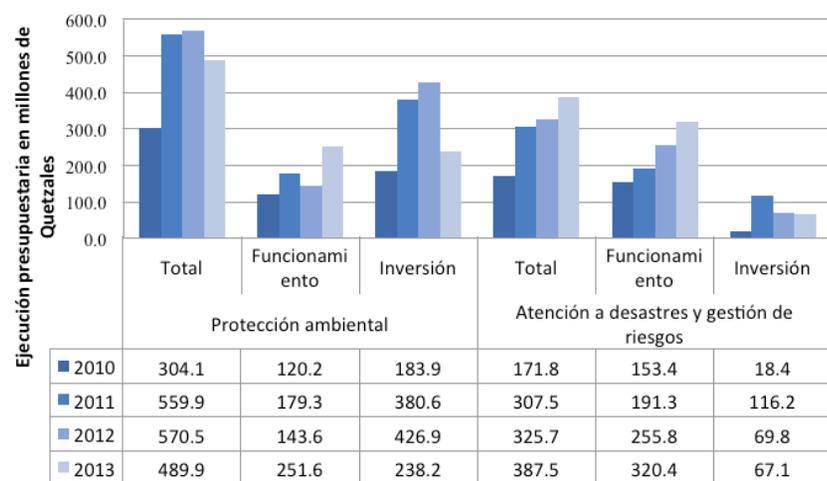
Estos pequeños incrementos a nivel del gasto ambiental y de gestión del riesgo enmarcados en la gestión de las orientaciones estratégicas de la política general de gobierno condujeron a importantes avances para mejorar la gestión del ambiente y los recursos naturales a nivel institucional y sectorial.

A nivel de los bosques, los principales logros se relacionan con la implementación de los programas de incentivos forestales (PINFOR) y el Programa de Incentivos para Pequeños Propietarios (PINPEP), para el caso del PINFOR entre el 2012 y 2013 se logró incrementar el área incentivada de 20,078 a 44,698 hectáreas y para el caso del PINPEP se logró un aumento de 8933.16 a 15,112 hectáreas.

Se destacan aumentos a nivel de la prestación de servicios relacionados principalmente con la emisión de consumos familiares, el cual se incrementó en más del 27% en relación con el año 2012 alcanzando un total de 65 convenios con municipalidades. Producto de esta alianza, las municipalidades durante el período enero-octubre 2013 han registrado más de 2,668 consumos familiares con un volumen total de 12,843 m³ de productos forestales como madera y leña para consumo familiar.

El volumen registrado por aprovechamientos de consumo familiar, se ha incrementado en más de un 25% durante los últimos dos años, lo que significa que más vecinos gestionaron en sus municipalidades el registro de sus aprovechamientos de consumo familiar bajo el marco legal establecido. De acuerdo a los compromisos adquiridos en los convenios vigentes (INAB/Municipalidades), la emisión de consumos familiares a nivel municipal, generó como medida de recuperación, la reforestación de al menos 25,000 árboles de especies forestales locales.

Gráfica 19:
Ejecución presupuestaria en millones de Quetzales.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del SICOIN

A nivel de las áreas protegidas y biodiversidad es importante mencionar la inscripción de 11 áreas protegidas en el CONAP, sumando 603.77 hectáreas nuevas al Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP). Para el mes de noviembre del año 2013 el CONAP logró la inscripción de otras 11 áreas protegidas que en conjunto añaden 2,520 hectáreas al Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas -SIGAP-, esto representó un aumento de 1,917 hectáreas en comparación con el año 2012.

Otros esfuerzos y resultados importantes fue la finalización de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y su Plan de Acción, la gestión y aprobación del Proyecto denominado “Conservación y Usos Sostenible de la Biodiversidad en Áreas Protegidas Marino-Costeras”, así como el Financiamiento para la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada y Degradación de Bosques (REDD+).

III. EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA Y FÍSICA

Este apartado evalúa el avance y cumplimiento de las metas e indicadores de desempeño establecidos y la gestión por resultados (GpR), la que se constituye en la herramienta que alinea la coordinación interinstitucional, además, permite la coherencia y consistencia entre las prioridades y los objetivos generales de gobierno, y los planes institucionales, sectoriales y territoriales. La gestión por resultados quedó instituida mediante la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el ejercicio 2013 y el Instructivo Presidencial de febrero de 2013 que define y mandata la implementación de once resultados estratégicos de gobierno.

La GpR se ha centrado en resultados surgidos de procesos de planificación que se reflejan tanto en los presupuestos institucionales como en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en busca de impactar en la pobreza y pobreza extrema, esto conlleva el establecimiento de una estructura de gerencia para facilitar la coordinación intra e interinstitucional en el marco de la implementación del enfoque de GpR.

De esa cuenta, mediante Acuerdos Ministeriales se formalizaron Grupos de Trabajo Técnico Institucional (GTTI) en los catorce ministerios de Estado e instituciones como la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan) y la Secretaría General de la Presidencia (SGP); en el ámbito gerencial y técnico, Segeplan y el Minfin han establecido el Grupo Núcleo de GpR y el Grupo de Enlace Técnico (GET).

Durante el año 2013, como producto del proceso de coordinación interinstitucional, se continuó con el ejercicio de la vinculación estratégica y presupuestaria de los once resultados estratégicos de gobierno (REG) definidos en el marco del Pacto Hambre Cero, Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, y el Pacto Fiscal y de Competitividad. En el contexto financiero, el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz alcanzó una ejecución del 96.48% de una asignación del Q 348.35 millones, seguido por el Pacto Fiscal y de Competitividad con un nivel de ejecución del 86.12% de una asignación vigente de Q.

113.54 millones y el Pacto Hambre Cero un nivel de ejecución del 70.9%, sobre una asignación vigente de Q 3,650.44 millones.

Cuadro 9:
Porcentaje de ejecución presupuestaria acumulada por entidad

INSTITUCIÓN	DE EJECUCION ACUMULADA %
MINTRAB	99.3%
DEUDA	98.9 %
MINEDUC	96.0%
PGN	96.2 %
MDN	95.7 %
PRESIDENCIA	95.0 %
MSPAS	94.8 %
MINFIN	91.3 %
MEM	91.0 %
OBLIGACIONES	90.5 %
MINEX	87.8 %
MCIV	86.9 %
MINGOB	85.6 %
MCD	70.7 %
MAGA	69.9 %
SyODE	69.0%
MARN	67.0%
MIDES	62.7 %

Fuente: SEGEPLAN en base a datos del 3er informe cuatrimestral.

En términos generales, durante el año 2013 se puede observar una ejecución presupuestaria promedio del 90.37%, en el Cuadro 9 se

observa el porcentaje de ejecución acumulada. Aunque no se cuenta con una línea de corte que indique a partir de que parámetro se define un adecuado nivel de eficiencia en el comportamiento financiero de las instituciones, en tal sentido arriba de 90% tiene un rendimiento aceptable 10 instituciones; y 5 entidades no lograron superar el 80.0%.

Al finalizar el 3er cuatrimestre del año 2013 se puede observar que entre Ministerios de Estado, Secretarías de Estado, Secretarías Técnica/ Ejecutiva, Instituciones descentralizadas, Entidades autónomas se plantearon 660 productos o intervenciones, de estos 14 (2%) superó el 100% de lo planteado, 118 (18%) lograron ubicarse en un nivel del 100%; 129 productos lograron ubicarse entre 51 y 99%; y 386 (58%) productos no lograron superar el 50% en el tercer cuatrimestre.

Otro aspecto importante lo constituye lo que se refiere al tema de los subproductos, 88 instituciones generaron 1,504 subproductos, en 64 de ellos se logró superar la meta del 100%, 265 (18%) logro alcanzar el 100%, y 189 (13%) lograron superar el 50% de cumplimiento; 444 (29.5%) se ubicaron en un rango que va del 1% al 50%, evidentemente se trata de un rango bastante amplio, aunque en este concepto llama la atención que 542 (36%) subproductos, se quedaron en "0". Tanto en productos como en subproductos es importante consignar respuestas que señale porque esos niveles de avances, sobre todo porque en el orden financiero los niveles de rendimiento fueron más altos.

En lo que se refiere a la medición del desempeño en el marco de los indicadores de producto, hay 2 indicadores que superaron el 100% de avance y 118 (26%) que se ubicaron en un 100%, 102 (22%) que oscilan entre 50% y 99% y 201 (43.6%) no lograron superar el 50% de avance, entre otras explicaciones puede ser que tanto productos como subproductos se hubiesen alcanzado en cuatrimestres anteriores; sin embargo, el resultado final refleja aspectos importantes en cuanto a logros institucionales.

En el contexto cualitativos, se puede señalar aspectos importantes como lo que se refiere a avances en materia de pactos, por ejemplo en el tema de seguridad y justicia se deben destacar los esfuerzos que realizó el Ministerio de Gobernación con el propósito de mejorar el desempeño institucional lo que le permitió que de 29 productos, 10 de ellos lograron un cumplimiento del 100%, 9 alcanzaron superar el 90% y su desempeño superó el 80%. También destaca los resultados del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que en la prevención de la delincuencia en adolescentes logro el 100% de su meta al beneficiar a 5,484 adolescentes y jóvenes de 13 a 17 años. La SBS con una ejecución presupuestaria de 37.84%, logro un 82.85% en el producto relacionado con Adolescentes en actividades culturales, educativas y deportivas para la prevención de la violencia juvenil. Hay avances de entidades como el Sistema Nacional de Seguridad que logro un desempeño por arriba del 95% en 11 de sus productos; la Defensa Pública Penal obtuvo 100% en sus 3 productos y 6 sub productos. El Ministerio Público por su parte en 4 de sus 5 productos logro el 100% de cumplimiento. Inacif por su parte con un desempeño financiero del 64% logro en un producto y 3 subproductos una ejecución mayor al 100%. Estos casos aportan indicadores en cuanto a que no es posible lograr metas aun con menos presupuesto.

En competitividad sobresalen dos resultados estratégicos: a) Disminución de la informalidad en el empleo, y b) incrementar la competitividad del país, los actores vinculados son el Ministerio de Economía (Mineco), el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de comunicaciones, infraestructura y Vivienda (CIV) las empresas portuarias quetzal y Santo Tomas de Castilla, pero también juega un papel importante el INGUAT, en cuanto a logros, vale la pena señalar en el tema de registros, al finalizar el tercer cuatrimestre, se beneficiaron 57,000 personas y 1,902 pequeños artesanos y artesanas.

La Reducción del tiempo de inscripción de sociedades de 37 a 12 días, tuvo especial impacto en el proceso de evaluación para la ubicación

en el índice de haciendo negocios. Al finalizar el tercer cuatrimestre 85 importadores y exportadores se beneficiaron con exoneraciones fiscales, 1,300 directivos empresariales se beneficiaron con asistencia sobre cultura de competencia, se otorgaron 1,456 créditos a pequeños y medianos empresarios, 6,600 personas de Mypimes recibieron capacitación y 51 recibieron apoyo técnico y financiero, también se emitieron 21,000 certificaciones de cumplimiento de las obligaciones de los proveedores, US\$ 55.0 millones fue el monto en que crecieron las exportaciones con relación al mismo periodo en el año 2012.

En términos de disminuir la informalidad en el trabajo se debe destacar la disminución del índice al pasar de 74.5 que era lo registrado en el 2012 a 69.2 % en el 2013, se colocaron 18,885 personas en puestos de trabajo formal, además de eso en lo que se refiere a cumplimiento de la legislación laboral se efectuaron 36,703 inspecciones laborales. Todo lo anterior es lo que posibilitó el desplazamiento favorable en 14 posiciones en el indicador internacional de Haciendo Negocios.

En cuanto a transparencia, en el año 2013 fue creada la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret), se conformó la Fuerza de Tarea contra la Corrupción, se capacitaron a 290 servidores públicos con el Diplomado en Gobierno Electrónico. Asimismo, 424 funcionarios concluyeron un diplomado de capacitación y especialización sobre la Ley Contra la Corrupción. Un logro relevante fue la creación de espacios de interlocución con diferentes sectores sociales por medio de mesas técnicas que permitieron construir una Guía de indicadores de transparencia.

La atención ciudadana en materia de corrupción permitió registrar 655 expedientes, de los cuales se han resuelto el 79%; fue creado el portal bajo el dominio www.transparencia.gob.gt, y la traducción a tres idiomas mayas de la Ley de Acceso a Información Pública. En el año 2013, fue aprobado por el Congreso de la República con el Decreto

Número 13-2013, la Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Transparencia y la Calidad del Gasto Público, este documento incluye reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97), Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto 31-2002) y Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (Decreto 1-98). En el plano internacional, el país avanzó en el cumplimiento de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), y el reconocimiento que la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (Cost) dio al país en relación con la institucionalización de procesos de transparencia para proyectos de infraestructura.

En cuanto a la coordinación y participación ciudadana, se reactivó y convocó al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), donde destaca la definición de una agenda que contiene temas, tales como: Energía, minería, seguridad ciudadana, desarrollo rural integral, cambio climático, institucionalidad estatal de las mujeres, Política de Empleo y Promoción de Inversión, Sistema Nacional de Planificación y Visión de País para el año 2032, fortalecimiento institucional indígena, fortalecimiento del sector cooperativo, política de pertinencia cultural, entre otros.

La Visión de País expresada en el K'atun 2032, se ha venido caracterizando como un esfuerzo nacional de mediano plazo, materializado en el Sistema Nacional de Planificación (SNP). En la fase de diálogos y consultas del K'atun 2032, se consideraron áreas de confluencia como Quetzaltenango, Petén, Zacapa-Chiquimula, además, se dialogó con sectores de la sociedad civil representados en el Conadur, y reuniones de trabajo interinstitucionales con funcionarios y técnicos del sector público. En su proceso de sensibilización se propusieron dos escenarios: a) Si el país continúa en la trayectoria actual, el futuro será ambientalmente insostenible, social y culturalmente conflictivo y económicamente inviable; y b) Si se planifica para el largo plazo una

Guatemala incluyente e intercultural, respetuosa y en armonía con la naturaleza, se generarán oportunidades de desarrollo sostenible para toda la población.

Para el fortalecimiento municipal, fue importante la presentación y aprobación de la Política de fortalecimiento de las municipalidades, la coordinación y articulación interinstitucional y las alianzas con agencias de cooperación internacional. Se construyó el Ranking de la Gestión Municipal 2012, se brindó asistencia técnico-metodológica a las 334 municipalidades, se promovió la implementación de 327 planes de desarrollo municipal (PDM) y de 216 planes de gobierno local (PGL); se acompañó la vinculación de los proyectos que emanan de PDM y de planes operativos anuales (POA), se facilitó la formulación de 141 diagnósticos de desarrollo económico territorial (DET), y se proporcionó asistencia para la generación de planes operativos anuales municipales para el año 2014.

En cuanto a los Gabinetes Específicos, destaca como logros principales del Gabinete de Desarrollo Social, el análisis, evaluación, programación e implementación del Sistema de Información Social, cuyo eje principal es el Registro Unificado de Usuarios (RUU) y la realización de acciones de coordinación y seguimiento de la entrega de alimentos en el marco del programa de respuesta a eventos climáticos. En el Gabinete de Desarrollo Rural resalta la aprobación del Plan para implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. En cuanto al Gabinete Económico, centró sus esfuerzos en la creación de condiciones para la atracción de inversiones y para la generación de empleos formales. Por otro lado, fueron aprobadas por intermedio del Congreso de República de Guatemala, las Reformas a la Ley de Propiedad Industrial, de las 9 iniciativas de ley presentadas.

El Gabinete Específico de la Mujer (GEM), promovió y dio seguimiento a los esfuerzos por institucionalizar el Clasificador Presupuestario con

Enfoque de Género, ello ha requerido contar con Unidades de Género con presupuesto y apoyo político en las 18 instituciones que integran el GEM. Por su parte el Gabinete Específico por la Seguridad, Justicia y Paz, continuara con el propósito de fomentar una estrategia cooperativa que incorpore y corresponsabilice a todas las instituciones del Estado, con el fin de legitimar y viabilizar de manera conjunta mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el país. Finalmente el Gabinete de la

Juventud, logró alianzas estratégicas entre el Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve) y las municipalidades, concretando la apertura de 64 oficinas a nivel nacional, aprobó el Plan de Acción Interinstitucional (PAI) 2012-2015 y el Plan Nacional para la Prevención de Embarazos en Adolescentes y Jóvenes de Guatemala (PLANEA) 2013-2017, este último inició en cinco departamentos y dieciséis municipios priorizados de manera conjunta con el Gabinete Específico de la Mujer.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La valoración general de la gestión pública realizada, no puede ignorar que el incremento nominal del gasto público en los últimos años, el cual no necesariamente ha estado acompañado de manera proporcional con un mejoramiento significativo de los indicadores analizados. Sigue siendo un desafío disponer de un sistema de información que permita evaluar de manera más contundente y apropiada como lo financiero impacta en la calidad de vida de la población.

Hasta el año 2013, sólo es posible aproximarse a una medición de los resultados, mediante el cruce de la información presupuestaria, pero no en términos de su eficiencia y eficacia, es decir, si los programas llegan a la población objetivo y si responden a sus necesidades; además de si es la forma menos costosa de realizar las intervenciones, o si tienen los niveles de calidad requerido.

Es importante mencionar que la GpR es una herramienta que alinea y propicia la coordinación interinstitucional, ha permitido que las instituciones del Organismo Ejecutivo alcancen cierta coherencia y consistencia entre las prioridades y los objetivos generales de

gobierno, y los planes institucionales, sectoriales y territoriales, de igual manera permite realizar el seguimiento de algunos indicadores pactados colectivamente, pero no con la rigurosidad que se requiere, es decir, que provea evidencia que permita prolongar, suspender, sustituir o modificar programas y políticas, así como asignar los recursos de manera eficiente.

El poco conocimiento del impacto y la calidad de gasto, contrasta fuertemente con las demandas crecientes y las brechas existentes en los diferentes ámbitos del quehacer público; además, de la existencia de restricciones fiscales: ambos elementos, hacen imperativa la necesidad de incorporar y fortalecer los mecanismos para medir el impacto y los efectos de las políticas y el gasto, con el fin de contribuir a mejorar su eficiencia y calidad.

El análisis considera que los indicadores de resultado han observado una tendencia positiva, producto de una serie de cambios en el mercado laboral, entre los que destaca mayor participación de las mujeres que incide en una tasa de desempleo baja, más importante

aún, que dicho comportamiento permite inferir la posibilidad de que ingresar al mercado laboral ha aumentado en los últimos cuatro años. Evidencia de lo anterior, es que la tasa de desempleo continua siendo baja, se ha reducido de 3.52% en 2010 a 3.2% en 2013; sin embargo, existen complejidades en lo que respecta al mercado laboral, para empezar la evolución positiva indicada, contrasta fuertemente con las condiciones en que las personas se insertan a dichas actividades, muestra de ello es que la tasa de subempleo que aunque manifiesta un comportamiento positivo durante el período al reducirse en 9.1%, se mantiene alta, 16.9% en 2013.

Dicha condición, afecta de manera diferenciada a cada uno de los estratos de la población; siendo los más afectados mujeres, indígenas, jóvenes de 15 a 24 años y personas vinculadas a las actividades económicas relacionadas con la industria, los servicios, el comercio y la agricultura; que paradójicamente son las que mayormente contribuyen al crecimiento económico por lo que una mejor dinámica económica no asegura mejores condiciones laborales, ya que aunque muchas personas tengan un trabajo, lo realizan de manera involuntaria al emplearse en actividades de tiempo parcial que no garantiza una remuneración suficiente, además de generar otras condiciones, como la inestabilidad en el trabajo, limitado acceso al sistema de seguridad social y la ausencia de regulación en la relación laboral.

En lo que corresponde a la competitividad se ha colocado a Guatemala como uno de los países más reformadores del mundo, el más reformador de Latinoamérica y el país más reformador del mundo en el pago de impuestos, al igual que el mejor posicionamiento del país en el indicador “Instituciones” del Índice Global de Competitividad. Aún con estas condiciones se considera necesario continuar con la responsabilidad de mejorar los indicadores de competitividad que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las y los guatemaltecos.

Se pudo observar un crecimiento en el gasto social, sin embargo un decrecimiento en la cobertura educativa, la cobertura de los programas sociales y la atención de los servicios para la recuperación de la salud, estas variaciones pueden estar asociadas a cambios en las prioridades de atención de cada uno de los Ministerios. Cabe resaltar que garantizar la sostenibilidad de los avances en materia de desarrollo social puede estar relacionado con el mejoramiento de la gestión pública a través de la implementación del modelo de gestión por resultados, mejoramiento de la calidad del gasto, fortalecimiento de la coordinación interinstitucional e intersectorial, en el marco de la planificación del desarrollo en el corto, mediano y largo plazo. Estos resultados se vinculan con la visión del desarrollo rural, por lo que seguirá siendo importante la promoción de la recuperación y gestión sostenible de los recursos naturales para generar mediante la creación de capitales un desarrollo integral para todos los guatemaltecos en los territorios rurales.

En cuanto a infraestructura productiva y social para el desarrollo, es necesario un mejor equilibrio entre el gasto en infraestructura productiva e infraestructura social. Aún hay disparidades en el acceso a servicios básicos por lo que la inversión en infraestructura debe dirigirse al cierre de las brechas que aún existen en vivienda, abastecimiento de agua y drenajes. En un contexto de restricciones presupuestarias se debe facilitar la participación privada en obras de infraestructura, sin reducir el involucramiento público que asegure la calidad del gasto y el máximo beneficio para la población usuaria; en la canalización del gasto en infraestructura social el corto plazo se prevé que el MIDES, a través del FODES, podría jugar ese papel inmediateamente que se consolide institucionalmente.

Por su lado podemos considerar que en seguridad democrática y justicia, a pesar de los avances que han permitido el resguardo de la población guatemalteca, aún quedan tareas pendientes respecto a

la protección de la misma y a la reducción de la tasa de homicidios, como consecuencia, de la reducción del gasto en rubros como la investigación y desarrollo y al escaso incremento de los servicios de policía, en este ámbito resulta importante el incremento de las fuerzas de seguridad, la extensión y fortalecimiento de las fuerzas de tarea y mejorar la coordinación con gobernadores, para mejorar la seguridad en el interior del país.

Se considera que un significativo número de instituciones lograron resultados en el cumplimiento de sus metas y de su ejecución financiera. El proceso de definición de Pactos de Gobierno ha sido un gran catalizador de intervenciones interinstitucionales coordinadas donde se observa la necesidad de fortalecer el tema sectorial como una estructura que genera integración y coordinación; así como, es necesario fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación para la toma de decisiones oportunas. Así también, en seguimiento a promover la eficiencia, eficacia y transparencia en el accionar público, se hace imprescindible consolidar y fortalecer los diferentes espacios de coordinación interinstitucional, en virtud de que la experiencia en

los primeros dos años de gobierno ha demostrado que los resultados e impacto en el desarrollo pueden ser más contundentes y comprometer a todas las expresiones relacionadas al desarrollo nacional.

Finalmente, los hallazgos evidencian que las políticas para reducir los índices de pobreza y pobreza extrema y sus consecuencias son una tarea pendiente de resolver, por lo tanto las acciones que se realicen a futuro deben tener un enfoque de sostenibilidad. El planteamiento gubernamental iniciado en el año 2012, para establecer una agenda nacional de desarrollo que visualiza una Guatemala incluyente e intercultural, respetuosa y en armonía con la naturaleza, que genera oportunidades de desarrollo sostenible para toda la población, incluye el análisis de factores trascendentales del país, y ha definido 4 ejes: Bienestar para la gente, Riqueza para todos, Recursos naturales para hoy y para el futuro y Modernización del Estado; de no asumir este compromiso y oportunidad tendremos un futuro ambientalmente insostenible, social y culturalmente conflictivo y económicamente inviable.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Agenda del Cambio, Plan de Gobierno 2012-2016.
- Análisis de la ejecución de la inversión pública orientada hacia el eje “Infraestructura Productiva y Social para el Desarrollo”, durante el ejercicio fiscal 2013. Elaborado por la Dirección de Inversión Pública de SEGEPLAN.
- BANGUAT y URL, IARNA (2011). Cuenta integrada de Recursos Hídricos (CIRH). Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada de Guatemala. Guatemala
- CONAP (2011). Estadísticas e Indicadores Ambientales Oficiales del CONAP, Año 2011 / Fase II. Guatemala.
- EIRD-ONU (2011). Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Ginebra, Suiza.
- Estudio Nacional de muerte materna. Segeplan/MSPAS 2011
- GEA (2011) Política nacional del agua de Guatemala y su estrategia. Guatemala.
- Gobierno de Guatemala, Informe Segundo Año de Gobierno. Guatemala, enero 2014.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuestas de Empleo e Ingresos 201-2013. Guatemala, varios años. Información económica y financiera del Banco de Guatemala.

- IARNA, URL (2012). Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2011. Guatemala: Autor.
- IARNA-URL (2009) Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo. Guatemala.
- INAB, CONAP, UVG y URL (2012). Mapa de cobertura forestal de Guatemala y dinámica de la cobertura forestal 2006-2010. Guatemala: Autor.
- Informe Global de Competitividad años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.
- Informe institucional 2013 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Informe Avance 2013 Política de Desarrollo Social y Población
Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala
Código de la Salud Artículo 1. Derecho a la salud
- MARN/URL/IARNA/PNUMA (2009). Informe ambiental del Estado de Guatemala —GEO Guatemala—. Guatemala.
- MEM (2013) Política Energética 2013-2027. Guatemala
Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab), II Informe Institucional para el Informe de Presidente. Guatemala, 2013.
- Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), Información presupuestaria Sicoin-Web. Guatemala enero-febrero 2014.
- Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), Informe de Avances 2013. Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala, 2013.
- Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), Tercer Informe Cuatrimestral 2013, enero 2014.
- Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), -segundo informe de gobierno, Tomo I, 2013, enero 2014.
- SICOIN WEB. <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm>.
<http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=21&aud=1&lang=1> www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1408-1399-1338-ops-oms

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AMSA	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán
AMSCLAE	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán
BM	Banco Mundial
CACIF	Comité coordinador de asociaciones agrícolas, comerciales, industriales y financieras.
CADER	Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural
CIV	Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
COPRET	Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico
DET	Desarrollo Económico Territorial
DIAPRID	Programa de Desarrollo Integral en Áreas con Potencial de Riego y Drenaje
DICORER	Dirección de Coordinación Regional
EITI	Iniciativa Internacional para la Transparencia de Industrias
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENSMI	Encuesta de Salud Materno Infantil
FONAGRO	Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria
FONAPAZ	Fondo Nación para la Paz
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GEM	Gabinete Específico de la Mujer
GET	Grupo de Enlace Técnico
GpR	Gestión Por Resultados
GRIL	Grupo de Reacción Inmediata Lobos
GTTI	Grupos de Trabajo Técnico Institucional
IARNA	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
IC	Índice de Competitividad
IFC	Corporación Financiera Internacional

IGC	Ingeniería Gestión y Construcción
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAB	Instituto Nacional de Bosque
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
MAGA	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda
MINDEF	Ministerio de la Defensa
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MIPYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivo Desarrollo del Milenio
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PAI	Plan de Acción Interinstitucional
PDM	Planes de Desarrollo Municipal
PGL	Planes de Gobierno Local
PIB	Producto Interno Bruto
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales
PINPEP	Programa de incentivos para pequeños poseedores de tierras de vocación forestal o agroforestal
PLANEA	Plan Nacional para la Prevención de Embarazos en Adolescentes y Jóvenes de Guatemala
PNC	Policía Nacional Civil
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POA	Planes Operativos Anuales
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
PSJP	Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada y Degradación de Bosques
REG	Resultado Estratégico de Gobierno
RUU	Registro Unificado de Usuarios

SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SESAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SGP	Secretaría General de la Presidencia
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrado
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SIT	Superintendencia de Telecomunicaciones
SNER	Sistema Nacional de Extensión Rural
SNI	Sistema Nacional de Innovación
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SSPP	Subsecretaría de Políticas Públicas
URL	Universidad Rafael Landívar
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
UTD	Unidades Técnicas Departamentales
UTR	Unidades Técnicas Regionales
UVG	Universidad del Valle de Guatemala
WEF	Foro Económico Mundial