



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

**Diálogo para la
Inversión Social
en Guatemala**

Proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala

La Salud y la Educación en el Presupuesto de Gobierno 2009

Orden de Trabajo EDH-I-02-05-00024-00

Guatemala, Mayo de 2009

Índice

PROYECTO USAID/DIÁLOGO PARA LA INVERSIÓN SOCIAL EN GUATEMALA	1
---	----------

LA SALUD EN EL PRESUPUESTO DE GOBIERNO 2009	1
--	----------

EL MAYOR AUMENTO PRESUPUESTARIO DE LA DÉCADA	1
... Y EL RECORTE DE FONDOS MÁS ABRUPTO	1
NINGÚN PROGRESO DE LA SALUD RESPECTO AL PIB	2
...Y DESCENSO REAL EN EL GASTO EN SALUD POR HABITANTE	3

LA EDUCACIÓN EN EL PRESUPUESTO 2009	5
--	----------

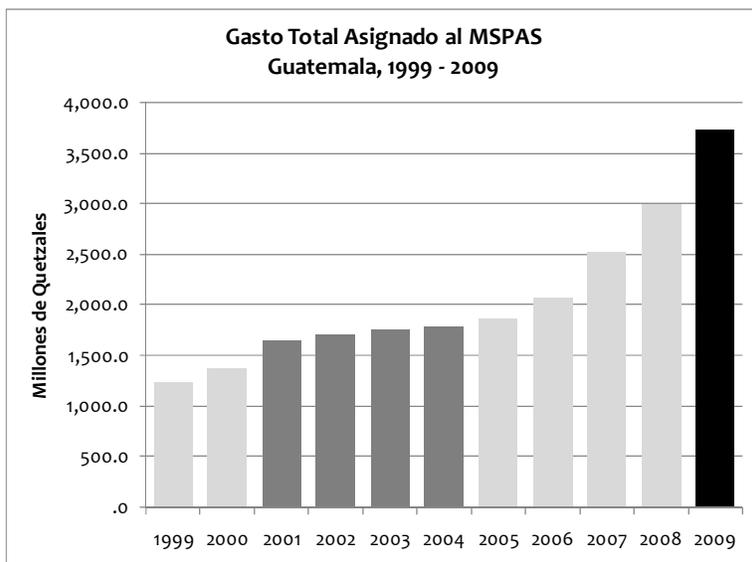
EL MAYOR AUMENTO EN LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS	5
... Y UN NUEVO AUMENTO QUE REDUCE LOS FONDOS	5
UNA MAYOR PARTICIPACIÓN EN EL PIB	7
... Y UN INCREMENTO EN LA CAPACIDAD ADQUISITIVA DEL SECTOR	7
CON IMPULSO A ALGUNOS PROGRAMAS EDUCATIVOS	8
... Y DISMINUCIÓN DE RECURSOS PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA	8

La Salud en el Presupuesto de Gobierno 2009

¿Existen progresos en la asignación de recursos públicos para la salud?

El mayor aumento presupuestario de la década

La formulación de presupuestos entre 1999 y 2009 ha ocurrido en el marco de cuatro diferentes administraciones gubernamentales.¹ Entre 2001 y 2004, el presupuesto del MSPAS tuvo aumentos anuales de QTZ 45.7 millones. Al considerar la inflación, el crecimiento del PIB y de la población, así como el aumento del presupuesto público, se observaba un retroceso en las asignaciones a la salud. Sin embargo, a partir de 2005 el presupuesto de salud crece en promedio QTZ 466.3 millones al año. La tendencia se mantiene y sobrepasa en el presupuesto aprobado para 2009, con un aumento de 26%, que equivale a QTZ 737 millones.



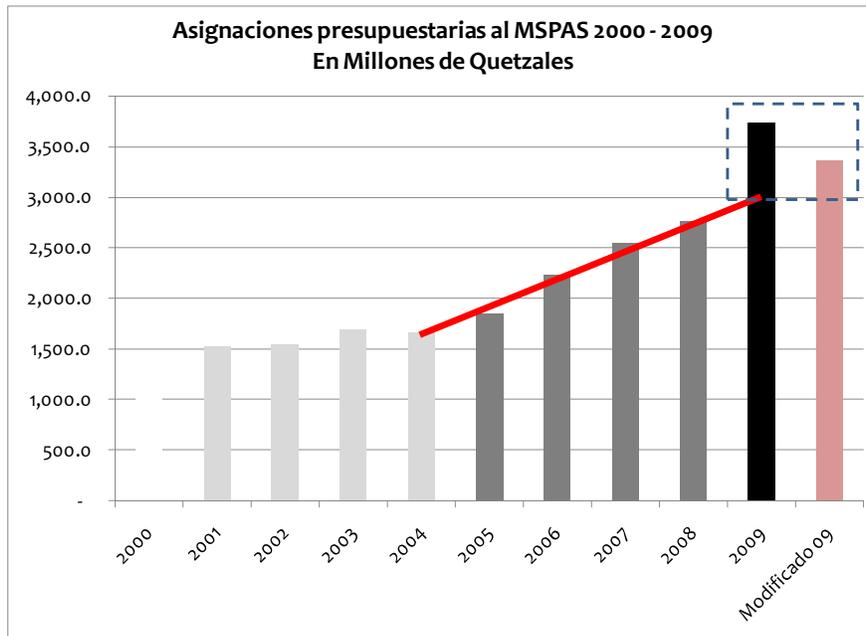
Fuente: Elaboración del autor con base en la serie presupuestaria del Ministerio de Finanzas.

... y el recorte de fondos más abrupto

A consecuencia de la crisis internacional, se produjo un ajuste en las expectativas de crecimiento del PIB, que significó una moderación en las proyecciones de ingresos fiscales, y por consiguiente, un aumento en el déficit fiscal proyectado. A marzo de 2009, el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) había registrado una baja de 5% en la variación interanual de la recaudación fiscal. Por estas razones, en abril de 2009 se realizó un reordenamiento presupuestario que representa un recorte de QTZ 375 millones a la asignación aprobada para el Ministerio de Salud.

De esta forma se moderó el incremento experimentado por el presupuesto, aunque el monto modificado todavía excede en cerca de QTZ 400 millones la tendencia de crecimiento observada a partir de 2005.

¹ Arzú, Portillo y Berger dejaron formulado y aprobado el presupuesto del primer año del gobierno sucesor: 2000, 2004 y 2008. El presupuesto de 2009 es el primero de la administración Colom.



Fuente: Elaboración del autor con base en la serie presupuestaria del Ministerio de Finanzas.

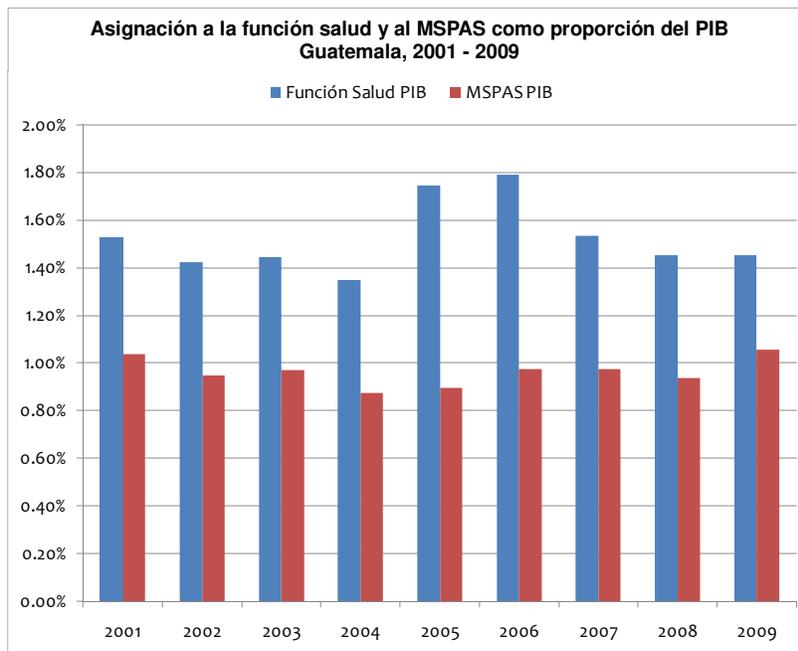
Los criterios del recorte son diversos, e incluyen la supresión de gastos que no cuentan con fuente de financiamiento, la reducción esperada de ingresos por impuestos con destino específico a salud, y el congelamiento de fondos no ejecutados en el período de desembolsos.

Ningún progreso de la salud respecto al PIB

Las asignaciones a la función salud y dentro de esta, al MSPAS, como proporción del PIB, permiten saber cuánto del producto socialmente generado se destina a mantener y mejorar las condiciones de salud de la población. La función salud dentro del presupuesto incluye los gastos de salud asignados al MSPAS, las secretarías y los ministerios de Defensa, Gobernación, y Agricultura.

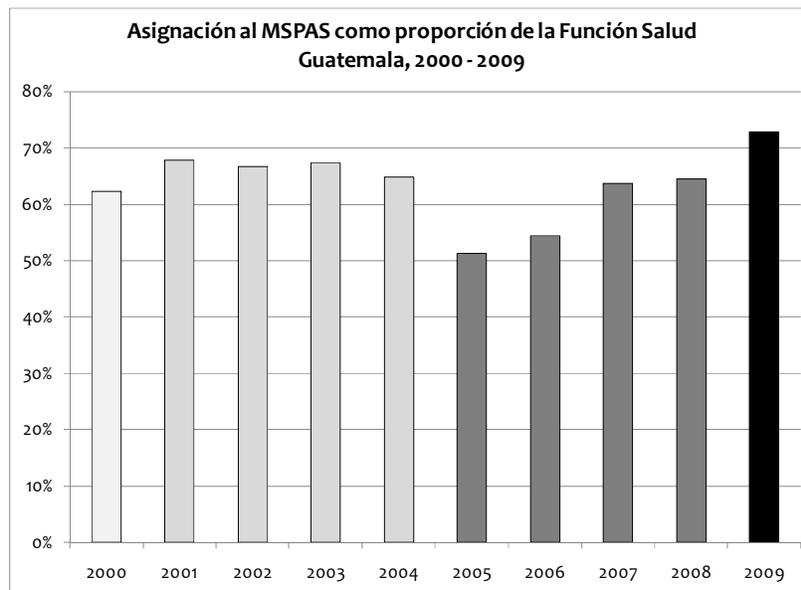
La gráfica muestra que, en cada período de gobierno, la asignación para la función salud desciende progresivamente a partir de la proporción observada el primer año. Esto significa que el PIB crece a un ritmo que supera el ritmo de aumento del presupuesto de salud. En el caso del MSPAS, el comportamiento es errático, y solamente en 2001 y 2009 ha superado el 1% del PIB.

Tanto el aumento de la población como los cambios en los precios de la atención provocan aumento en los costos de la salud, por lo que estos comportamientos descendentes u oscilantes en torno a un punto estático, se traducen en un desplazamiento de la carga hacia el gasto de bolsillo, la forma menos efectiva y menos equitativa de financiar la salud.



Fuente: Elaboración del autor con base en la serie presupuestaria del Ministerio de Finanzas.

Como se aprecia en la gráfica, la diferencia entre la asignación a la función salud y al MSPAS ha variado a lo largo de los años, pero especialmente en 2005 se produjo una importante caída en la participación del ministerio en las apropiaciones de salud, pasando del 67% al 51%. A partir de entonces, su participación se ha venido recuperando paulatinamente, y supera al 70% en el presupuesto modificado para 2009.



Fuente: Elaboración del autor con base en la serie presupuestaria del Ministerio de Finanzas.

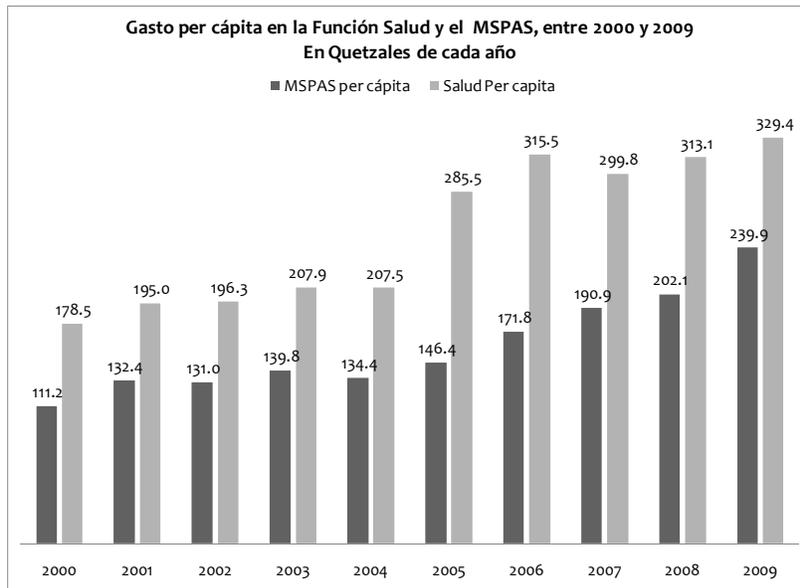
...y descenso real en el gasto en salud por habitante

El aumento anual de población es otro determinante del crecimiento de los gastos de salud, y el gasto en salud per cápita permite comparar si, a través de los años, la disponibilidad de recursos para la salud está o no mejorando.

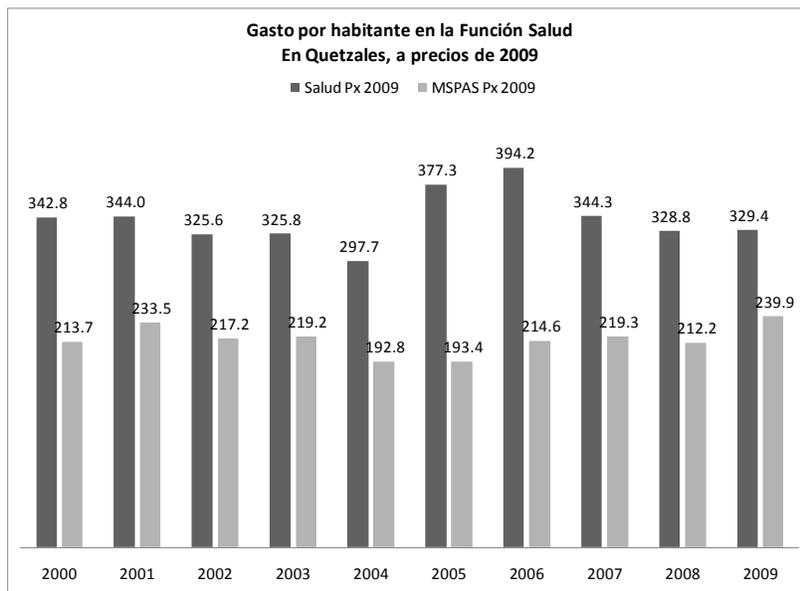
Tanto las asignaciones per cápita a la función salud como las del MSPAS, han crecido en forma sostenida; en el caso de la función salud, desde un valor inicial de QTZ 178.50 en 2000, hasta

alcanzar QTZ 329.40 en 2009; para el MSPAS, el intervalo va de QTZ 111.20 a 239.90 en el presente año.

Sin embargo, al aplicar el efecto de la inflación a la serie, expresando los valores en quetzales de 2009, se observa que en la segunda mitad de la década, el gasto en la función salud ha venido descendiendo, y el del MSPAS se ha mantenido estático a lo largo de los 10 años.



Fuente: Elaboración del autor con base en la serie presupuestaria del Ministerio de Finanzas.



Fuente: Elaboración del autor con base en la serie presupuestaria del Ministerio de Finanzas.

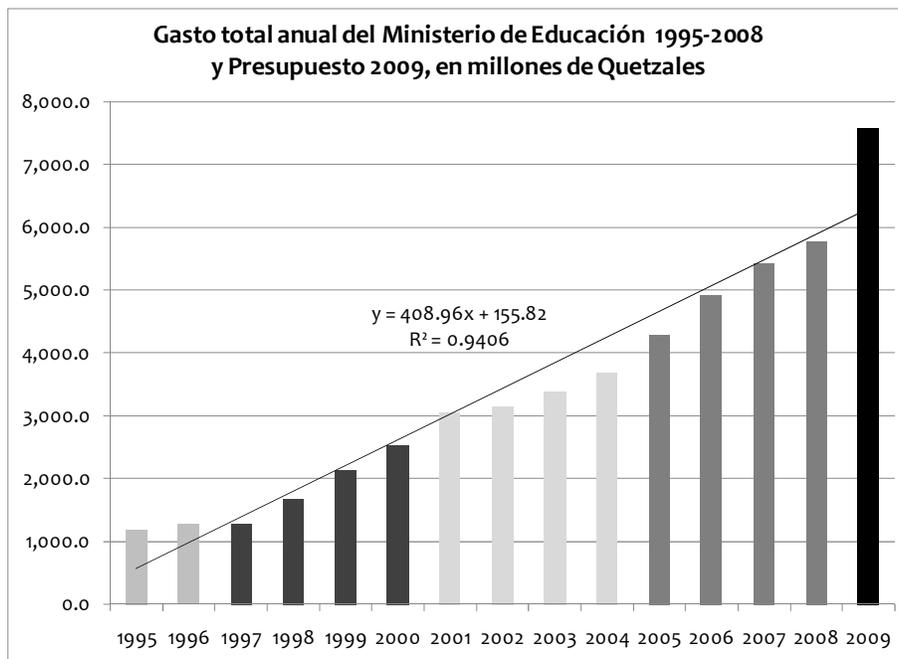
La educación en el Presupuesto 2009

¿Cuánto mejoró la asignación de recursos para la educación?

El mayor aumento en los últimos 15 años

Durante los últimos tres quinquenios, el gasto en educación ha experimentado un crecimiento anual en torno a los QTZ 409 millones; aunque hubo períodos menos dinámicos antes de 1997 y entre 2001 y 2004. Por contraste, la asignación presupuestaria de 2009 alcanzó QTZ 7,588 millones, es decir, QTZ 1,796 millones más que en 2008. Este aumento implica QTZ 1,300 millones más que el valor tendencial esperado.

La tasa de variación, de 31% rebasa el crecimiento del PIB, de la población y de los precios, con lo cual puede afirmarse que el MINEDUC tuvo un verdadero incremento en su capacidad adquisitiva, en la asignación por habitante y en la participación en el producto social global, aún antes que ocurrieran los aumentos derivados del reordenamiento presupuestario.

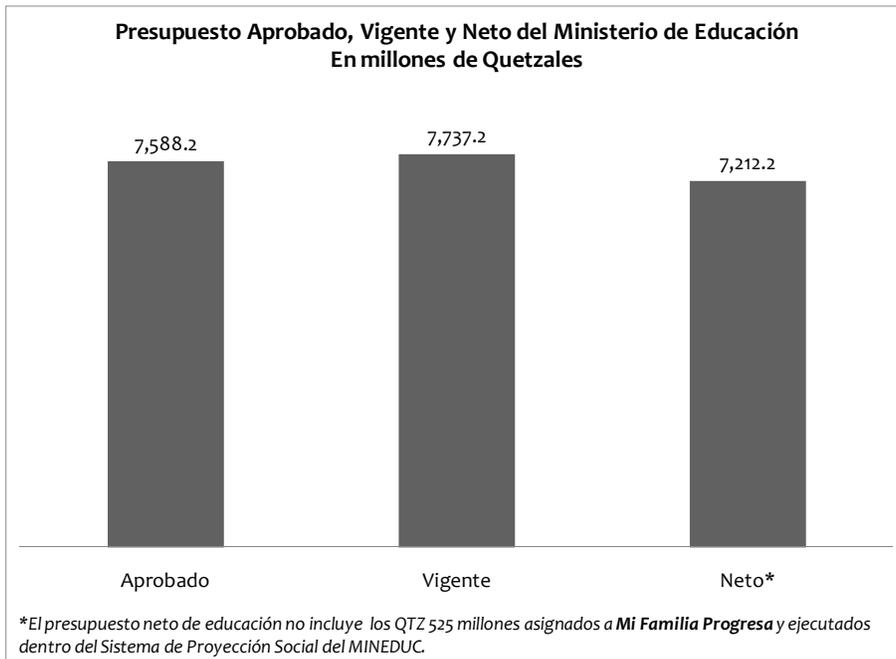


Fuente: Elaboración del autor con base en la serie presupuestaria del Ministerio de Finanzas.

... y un nuevo aumento que reduce los fondos

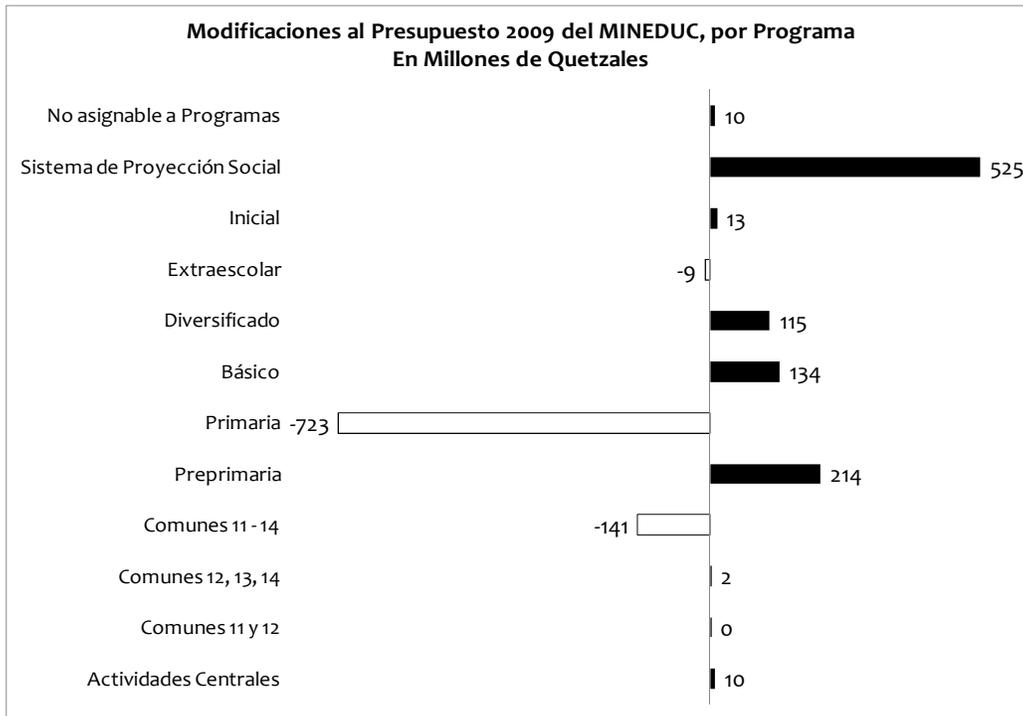
A consecuencia de la crisis internacional, se moderaron las expectativas de crecimiento del PIB, y disminuyeron los ingresos fiscales proyectados; en marzo de 2009, la recaudación fiscal había disminuido un 5% respecto al mismo mes del año anterior. Para atenuar el impacto sobre el déficit presupuestario, en abril de 2009 se realizó un reordenamiento presupuestario que representa un recorte de QTZ 1,400 millones al gasto de gobierno en 2009.

Los mayores recortes fueron aplicados a las carteras de Salud (QTZ 375M), Cultura y Deportes (QTZ 75M) y Gobernación (QTZ 71M). El Ministerio de Educación, por su parte, recibió un aumento de QTZ 149 millones, principalmente como resultado del traslado contable de QTZ 525 millones del programa Mi Familia Progresá al presupuesto del Ministerio de Educación.



Fuente: Elaboración del autor con base en la serie presupuestaria del Ministerio de Finanzas.

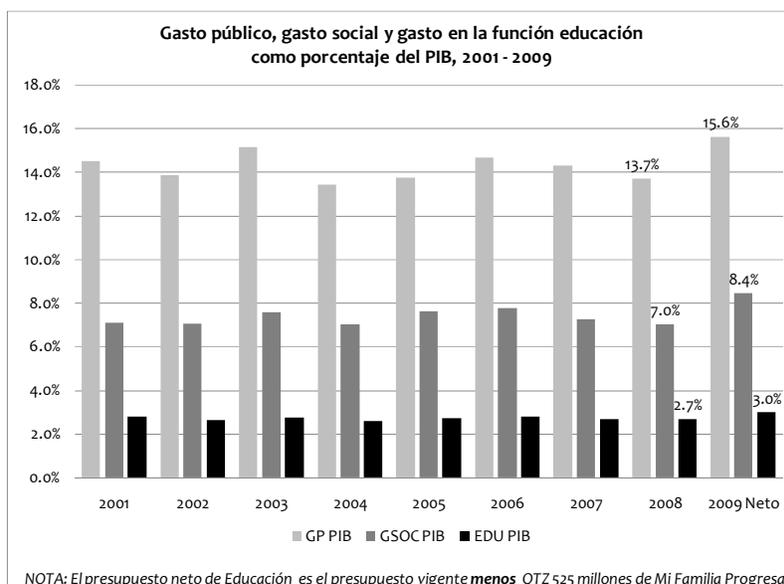
La reasignación de Mi Familia Progres a excede al aumento del MINEDUC, lo cual implica que hubo reasignaciones en los programas regulares de la entidad. Estos incluyen aumentos por QTZ 497 millones a diversos programas, principalmente a la educación en los ciclos básico y diversificado, y la reducción de QTZ 873 millones en otros programas; principalmente la educación primaria, a la cual se aplicó el 83% del recorte mencionado. El balance de estas operaciones es un presupuesto neto de QTZ 7,212 millones, QTZ 376 millones **menos** que el presupuesto aprobado.



Fuente: Elaboración del autor con base en la serie presupuestaria del Ministerio de Finanzas.

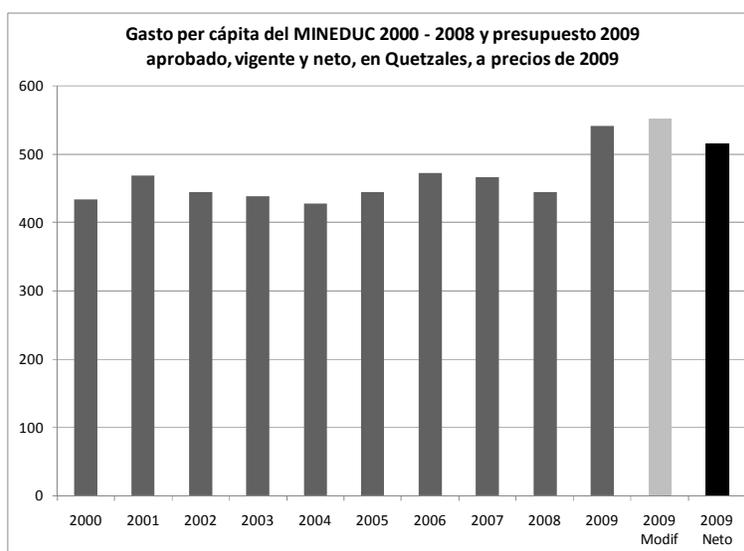
Una mayor participación en el PIB

Aún con los ajustes aplicados al presupuesto de educación, el presupuesto de 2009 representa un aumento en la participación de las asignaciones educativas en la utilización del producto social. En 2009, el gasto de gobierno alcanza un 15.6% del PIB proyectado, contra un 13.7% en 2008. Para la finalidad de servicios sociales, después del reordenamiento, el gasto representa 8.4% del PIB, contra 7% en 2008. El gasto en la función educación, sin incluir los QTZ 525 millones de Mi Familia Progresá, alcanza una cota de 3% del PIB, contra 2.7 en 2008.



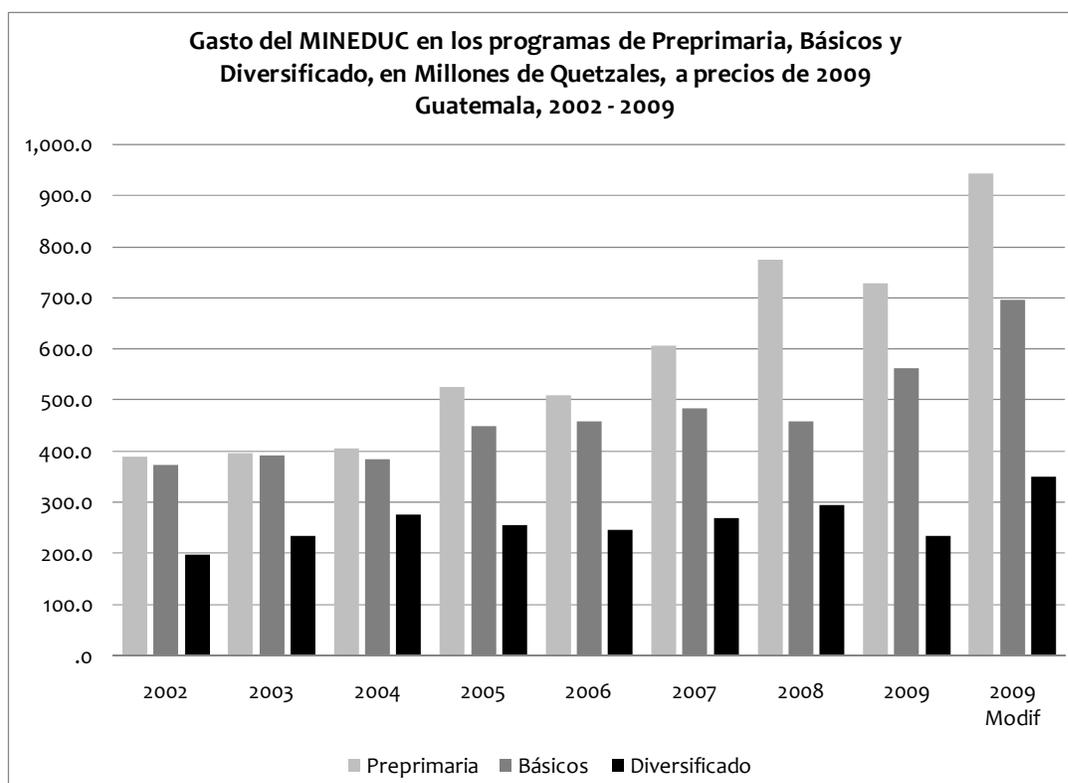
... y un incremento en la capacidad adquisitiva del sector

Entre 2000 y 2008, el gasto per cápita del MINEDUC expresado en valores constantes de 2009, se mantuvo en una franja de entre QTZ 427 (en 2004) y QTZ 472 (en 2006). El presupuesto aprobado representaba QTZ 541 por habitante; después del reordenamiento aumentó a QTZ 552; el presupuesto educativo neto, sin contar Mi Familia Progresá, es un per cápita de QTZ 514.5, un aumento del 9% a precios constantes.



Con impulso a algunos programas educativos

En el presupuesto modificado, se otorgan importantes aumentos a programas como educación preprimaria, ciclo básico y diversificado, por poco más de QTZ 460 millones. Al examinar la tendencia a través de los años, eliminando el efecto de los cambios de precios, se observa que tanto la educación preprimaria como el ciclo diversificado principiaron a mejorar sus asignaciones a partir de 2006, y con el nuevo presupuesto se reafirma esta tendencia. El crecimiento del ciclo básico ha sido modesto, y comparado a valores constantes con 2007, el 2008 experimentó una caída de poder adquisitivo. Sin embargo, con la asignación de QTZ695 millones para 2009, alcanza un 9.6% del presupuesto del MINEDUC.



... y disminución de recursos para la educación primaria

Al expresar en términos constantes, a precios de 2009, las apropiaciones del programa de educación primaria para la serie 2002 – 2009, se encuentra que a partir de 2003 y hasta 2007, la educación primaria experimentó un rápido crecimiento presupuestario, de alrededor de un 50%; a partir de entonces se observan disminuciones en 2008 y 2009. Este comportamiento del gasto en educación primaria es preocupante, no solamente por la cantidad de estudiantes que se agrega cada año a las aulas del sector público, sino por la cantidad de niños y niñas que no llegan a éstas, o las abandonan antes de concluir el ciclo educativo.

El contraste es mayor si se toma en cuenta la cantidad de recursos que el programa Mi Familia Progresá destina a estimular la demanda de servicios educativos, a partir de 2008; el refuerzo de la inscripción y la retención de más estudiantes a través de transferencias condicionadas, tendrá un impacto fiscal que la distribución de recursos del MINEDUC no está preparada para afrontar.

**Gasto del MINEDUC en el programa de Educación Primaria, en millones de Quetzales, a precios de 2009
Guatemala, 2002 - 2009**

