



**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**

Reporte técnico de tendencias de presupuesto en los Ministerios de  
Educación (MINEDUC) y de Salud (MSPAS)

Orden de Trabajo EDH-I-02-05-00024-00  
Guatemala, 1 de Abril de 2008



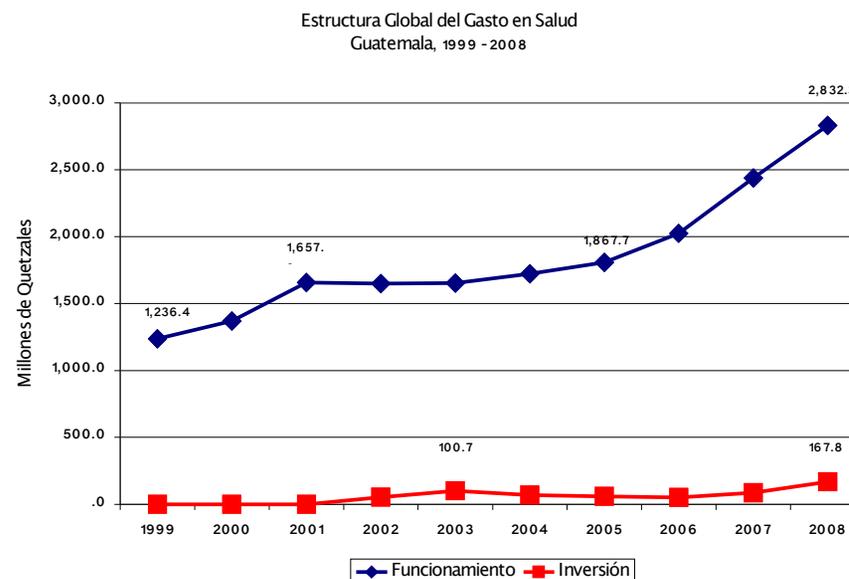
## 6. Reporte técnico de tendencias de presupuesto en los Ministerios de Educación (MINEDUC) y de Salud (MSPAS)<sup>1</sup>

### *El presupuesto 2008 y las tendencias del gasto público en el Ministerio de Salud*

*El presupuesto aprobado para el 2008 alcanza los tres mil millones de quetzales, 400 millones más que el año anterior. Con base en los presupuestos aprobados de los últimos diez años, ¿cuáles son las continuidades y rupturas que este presupuesto presenta en las asignaciones públicas a la salud?*

#### **Aumento de los Gastos en Salud**

El presupuesto del MSP para 2008 se inscribe en una fase de aceleración del gasto en salud a partir de 2006, después de cuatro años (2002-2005) de relativo estancamiento de las asignaciones presupuestarias. El incremento beneficia principalmente a los gastos de funcionamiento (Q 2,832.3 millones), aunque la inversión también alcanza una cota histórica de Q167.8 millones para 2008.

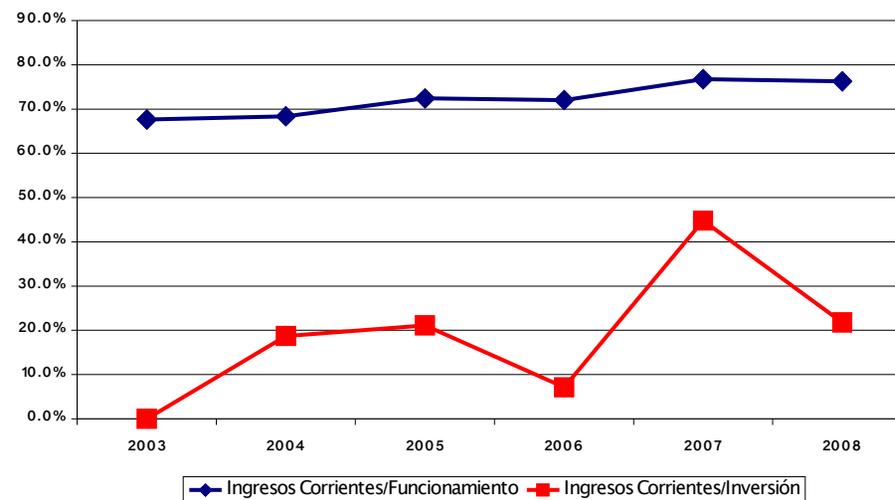


<sup>1</sup> Todas las ilustraciones y tablas presentadas en este apartado son de elaboración propia con base en presupuestos aprobados 1999-2008. En documento aparte se presentará de forma independiente el reporte de análisis del presupuesto de educación y de salud, con referencias y anexos, para su uso en procesos de diálogo.

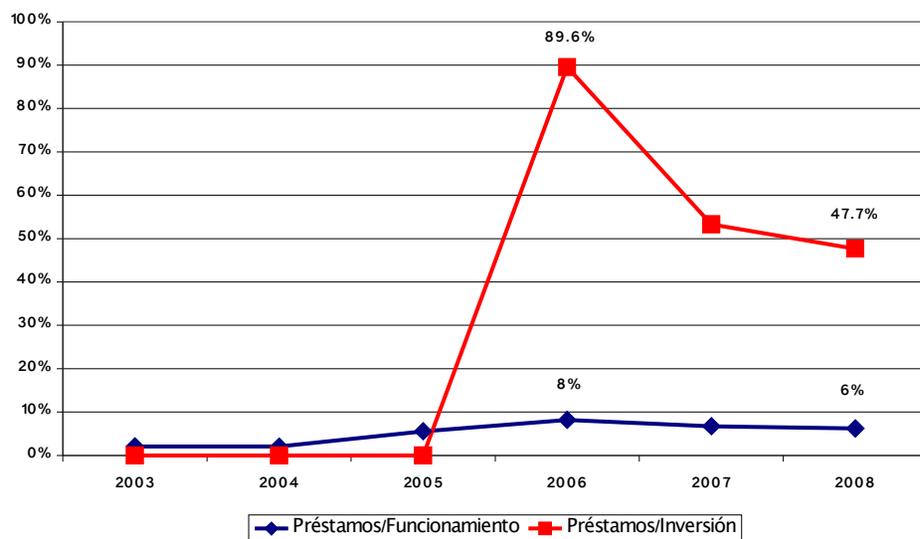
## Calidad de las Fuentes de Financiamiento

La información de fuentes financieras para el período 2003 – 2008 muestra una participación sostenida y creciente de los ingresos corrientes del MSP en el financiamiento de los gastos de funcionamiento (de 67% a 76%); también están creciendo como fuente de la inversión, aunque con altibajos. Alcanzaron el punto más alto en 2007 (44.7%); para 2008, se prevé que financien el 21.8% de la inversión.

Participación de los Ingresos Corrientes en el financiamiento de los gastos de Funcionamiento e Inversión del Ministerio de Salud Guatemala, 2003-2008



Participación de los préstamos en el gasto de funcionamiento e inversión del MSPAS Guatemala, 2003 - 2008

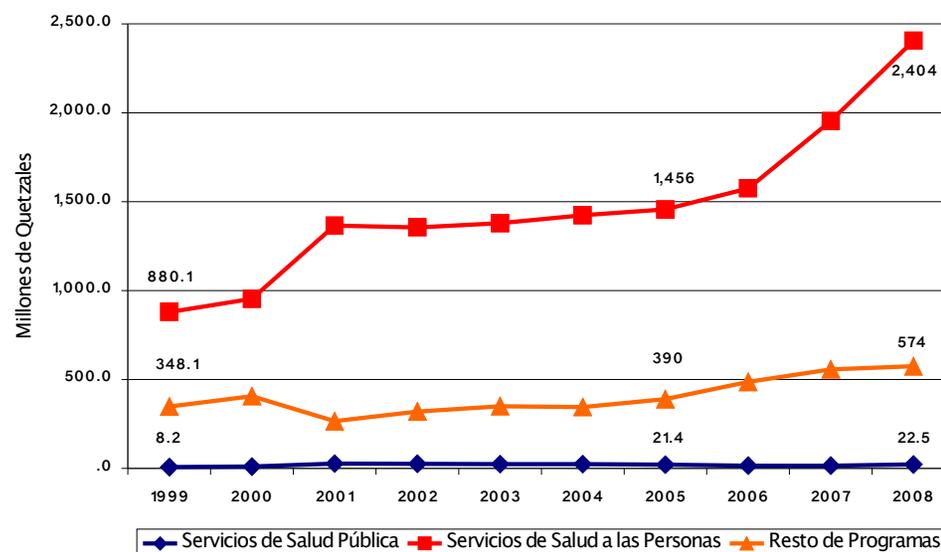


Los préstamos son importantes para financiar las inversiones en el MSP, aunque por la naturaleza de la inversión y de los préstamos, tienden a experimentar notables oscilaciones. Si bien hay recursos de préstamo que se usan para cubrir el gasto de funcionamiento, su aporte se ha mantenido inferior al 10% del total.

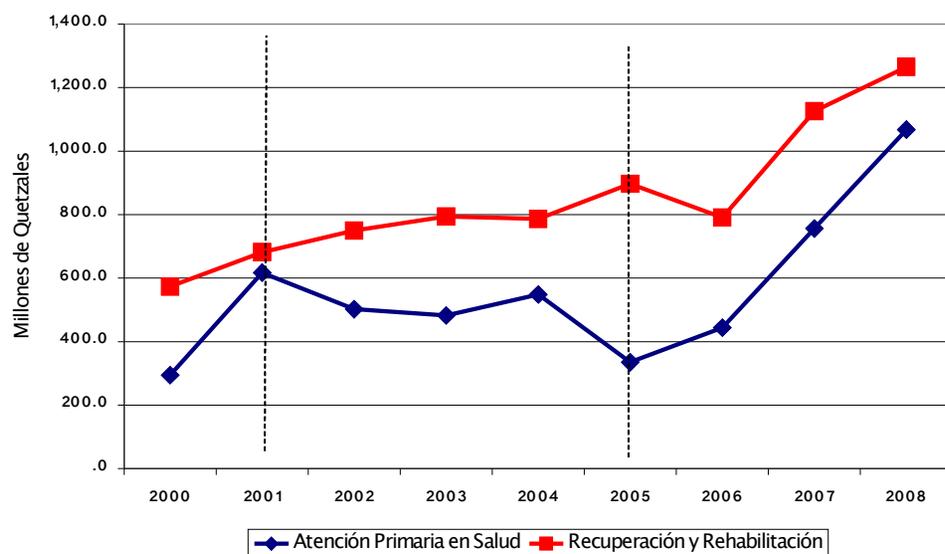
## Enfoque en la Salud de las Personas

El MSPAS destinará durante 2008 alrededor del 80% de su presupuesto al programa de servicios de salud a las personas. Otros programas financiados son las actividades centrales (8%), la formación de recurso humano (3.7%) y las partidas no asignables a programas (6.8%) que incluye las transferencias de recursos a instituciones y organismos diversos. El programa de servicios de salud pública apenas tiene una asignación de 0.7% del presupuesto, lo cual contrasta con la importancia de estas funciones esenciales para promover y proteger la salud de los habitantes del país, y para actuar sobre los determinantes y condicionantes y reducir el impacto de las amenazas y riesgos a la salud.

Destino del Gasto en el MSPAS por Programas  
Guatemala, 1999 - 2008



Evolución del Gasto en Servicios de Salud a las Personas en el Ministerio de Salud  
Guatemala, 2000 - 2008

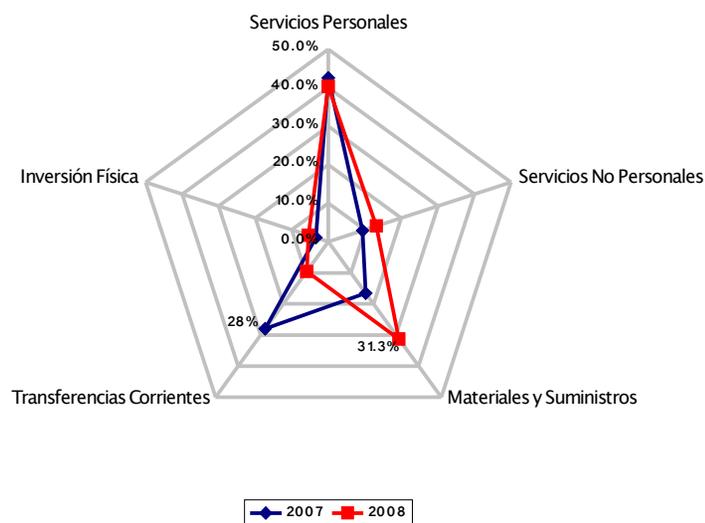


A partir de 2006, el gasto en programas de atención a las personas aumentó después de casi seis años con leves variaciones. Sus principales subprogramas son la Atención Primaria en Salud (que incluye la extensión de cobertura) y los servicios de Recuperación y Rehabilitación de la Salud. El financiamiento de la atención primaria fue decreciente entre 2001 y 2005, pero su asignación para 2008 es el triple de lo que fue en 2005. Por su parte, el subprograma de servicios curativos crece en forma sostenida, y su nivel esperado para 2008 representa un 96% de incremento acumulado en relación a 1999.

## Un salto en los Productos Farmacéuticos

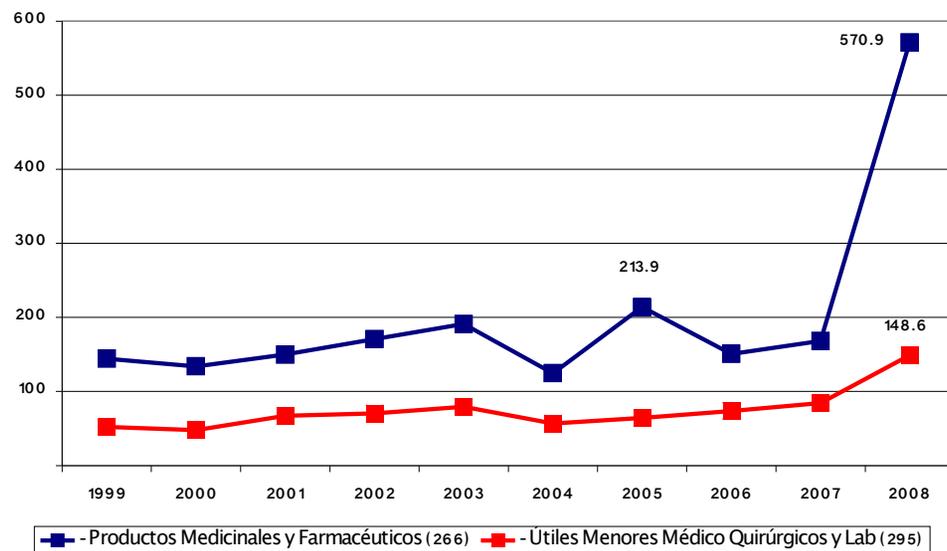
De los grupos de gasto, el más importante para el MSP ha sido el de servicios personales, en promedio con un de 45% del presupuesto total durante la década y 40.4% en 2008. También es importante el gasto en materiales y suministros, aunque su participación se reducía progresivamente a partir de 2003, cuando alcanzó un 23%, hasta 2007 que representó el 16.6% del total. 2008, el rubro de materiales y suministros alcanza un 31.3% del presupuesto total, y las transferencias corrientes, que representaban un 28% en 2007, descenderán a 9.5% en 2008.

Estructura del Gasto por Grupo de Gasto



En

Gasto en Medicamentos y Material Médico Quirúrgico  
Guatemala, 1999 - 2008



En buena medida, este cambio refleja el importante aumento del gasto en productos farmacéuticos que ocurrirá en la ejecución del presupuesto 2008. En la última década, las asignaciones para estos productos oscilaron en una banda entre \$120 millones y \$213 millones. Para el 2008, el gasto en productos medicinales y farmacéuticos será de Q 570.9 millones, y en combinación con el gasto en útiles médico quirúrgicos y de laboratorio, por Q 148.6 millones, representará un mercado de alrededor de US\$ 100 millones para los importadores y fabricantes de este tipo de suministros.

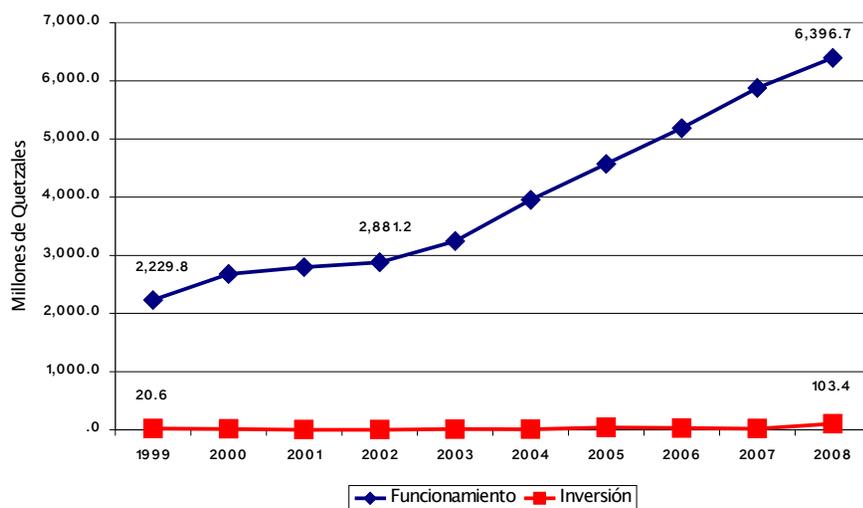
## El presupuesto 2008 y las tendencias de gasto público en el Ministerio de Educación

El presupuesto aprobado para el 2008 alcanza los seis mil quinientos millones de quetzales, Q 603.5 millones más que el año anterior. ¿Cómo está integrado este aumento? ¿En qué medida confirma o desafía las tendencias de gasto en el MINEDUC durante los últimos diez años?

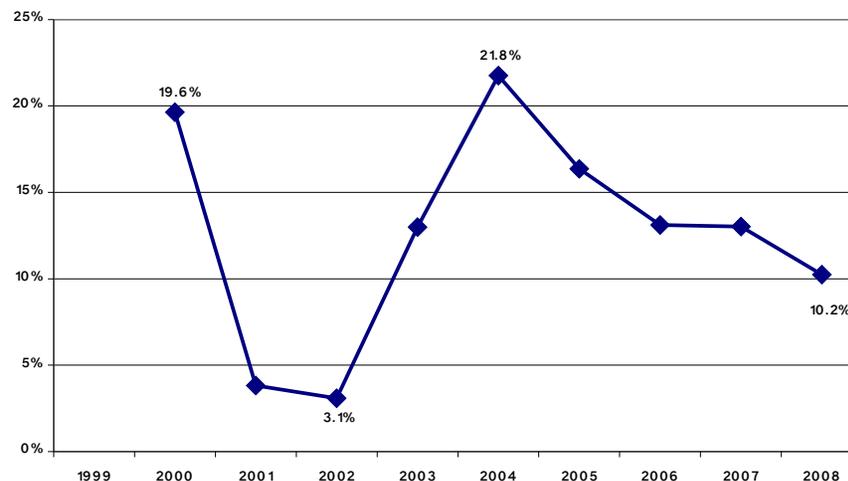
### Desaceleración de la Inversión Educativa

Durante la última década, el presupuesto del MINEDUC ha crecido en forma sostenida. La tasa de crecimiento fue particularmente dinámica en 2000 y 2004, años en los que la asignación creció 19.6% y 21.8% respectivamente. A partir de ese año, la tasa de crecimiento del presupuesto del MINEDUC viene disminuyendo, y el presupuesto de 2008 aumentó un 10.2%, lo cual implica una baja de 2.8% respecto al crecimiento porcentual del año anterior.

Estructura del Gasto Global del Ministerio de Educación  
Guatemala, 1999 - 2008



Incremento Porcentual del Presupuesto Total del Ministerio de Educación  
Guatemala, 1999 - 2008



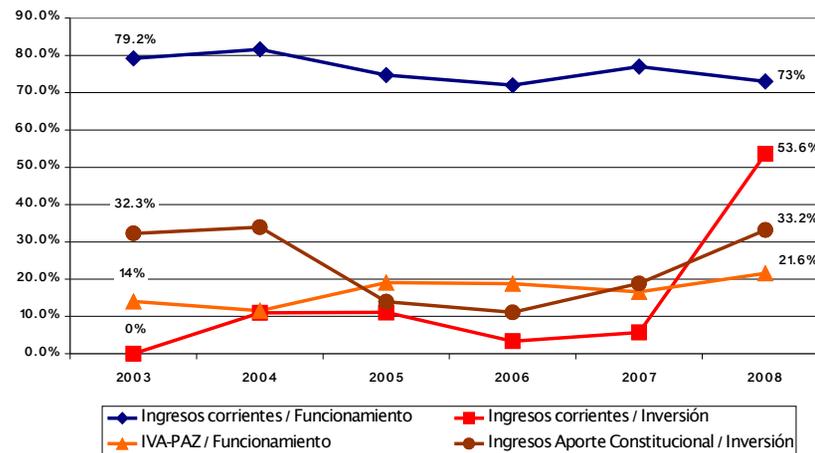
Pese a lo anterior, entre 1999 y 2008 el gasto de funcionamiento del MINEDUC se triplicó. La inversión, por su parte, se mantuvo por debajo de Q 50 millones. Para el 2008, el presupuesto de inversión es de Q 103.4 millones, lo cual representa un cambio en la política de asignación de recursos.

Los presupuestos en el MINEDUC han crecido anualmente más rápido que la población, y se incrementan en promedio Q 39.93 por habitante al año.

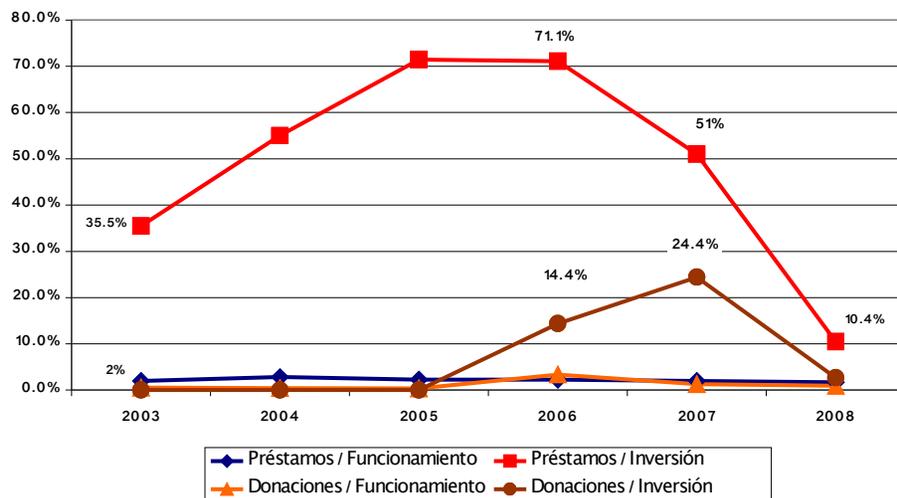
## Calidad de las Fuentes Financieras

El presupuesto de educación cuenta con diversos orígenes de recursos ordinarios, incluyendo los ingresos tributarios del IVA-PAZ, ingresos de aporte constitucional e ingresos corrientes. En 2008, esta tendencia se consolidará al cubrir 86.8% de la inversión con ingresos corrientes y aporte constitucional. El aporte de recursos corrientes decrece en respuesta al aumento de recursos de IVA-PAZ.

Participación de Fuentes Nacionales en el Presupuesto de Funcionamiento e Inversión en el MINEDUC  
Guatemala, 2003 - 2008



Participación de donaciones y préstamos externos en los gastos de funcionamiento e inversión en el MINEDUC  
Guatemala, 2003 - 2008



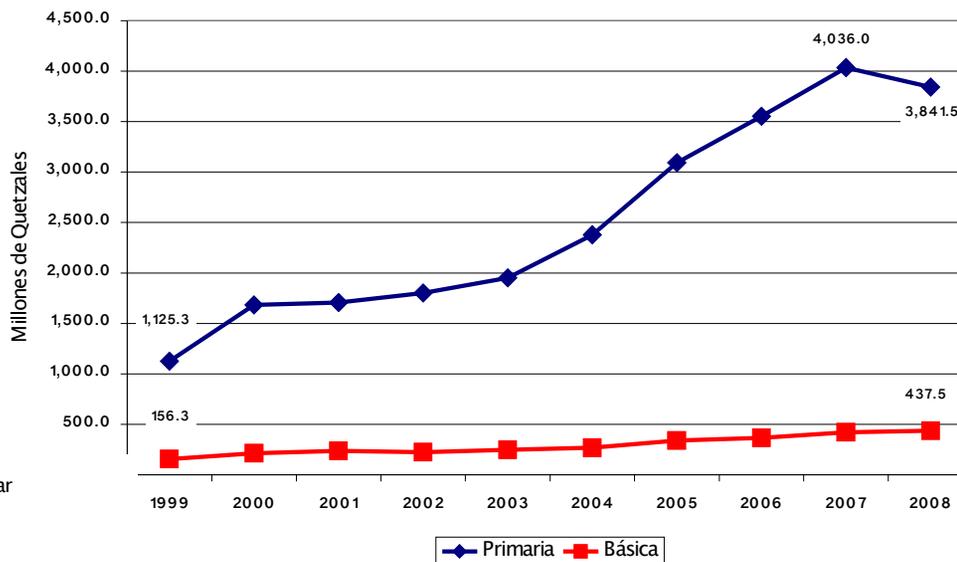
Las fuentes externas han tenido poca participación en los gastos de funcionamiento del MINEDUC, pero representaron un aporte fundamental para las inversiones. En años más recientes, su participación porcentual ha descendido, en respuesta al aumento de la asignación de recursos nacionales para la inversión educativa.

## Énfasis en la Educación Primaria

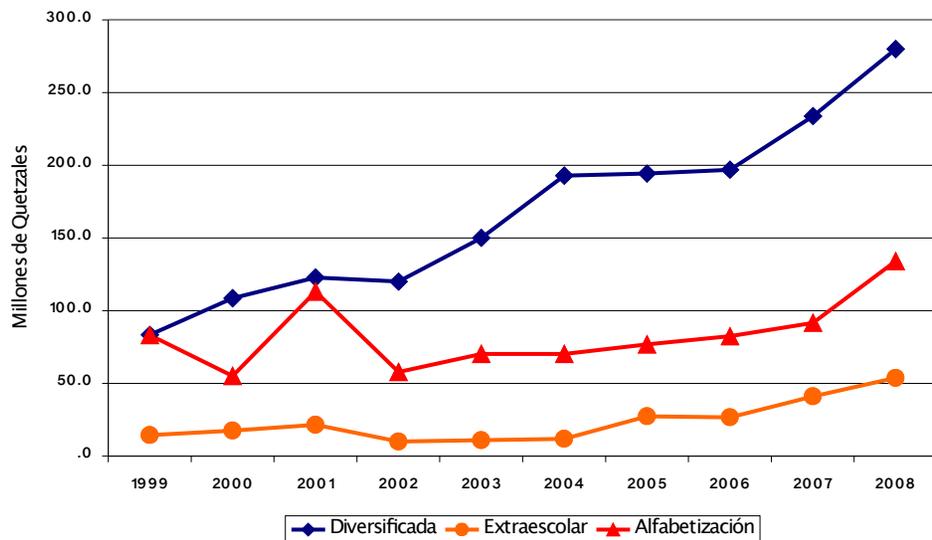
Los programas presupuestarios más cuantiosos del MINEDUC corresponden a la educación primaria y básica. Sin embargo, en la última década, sólo la primaria ha absorbido entre el 60% y el 70% del gasto global del MINEDUC, en tanto que la educación básica se ha mantenido entre 7% y 8%.

En 2008, por primera vez desde 1999, el presupuesto para educación primaria, bajará de Q 4,036.0 en 2007 a Q 3,841.5. En cambio, la educación básica alcanza su punto más alto en los diez años, Q 437 millones, Q16.4 millones más que el año anterior.

Presupuesto de los Programas de Educación Primaria y Básica en el MINEDUC  
Guatemala, 1999 - 2008



Presupuesto del MINEDUC para Alfabetización, Educación Diversificada y Extraescolar  
Guatemala, 1999-2008



Otros programas, como la alfabetización y la educación extraescolar, vienen incrementándose desde 2002. Para el 2008 alcanzarán Q 134.0 y Q53.7 millones, respectivamente. Sin embargo, el crecimiento más dinámico es el observado por la educación diversificada. Este programa inició la década con Q83.2 millones y alcanzará en 2008 cerca de Q280 millones, es decir, más del triple de lo asignado en 1999.

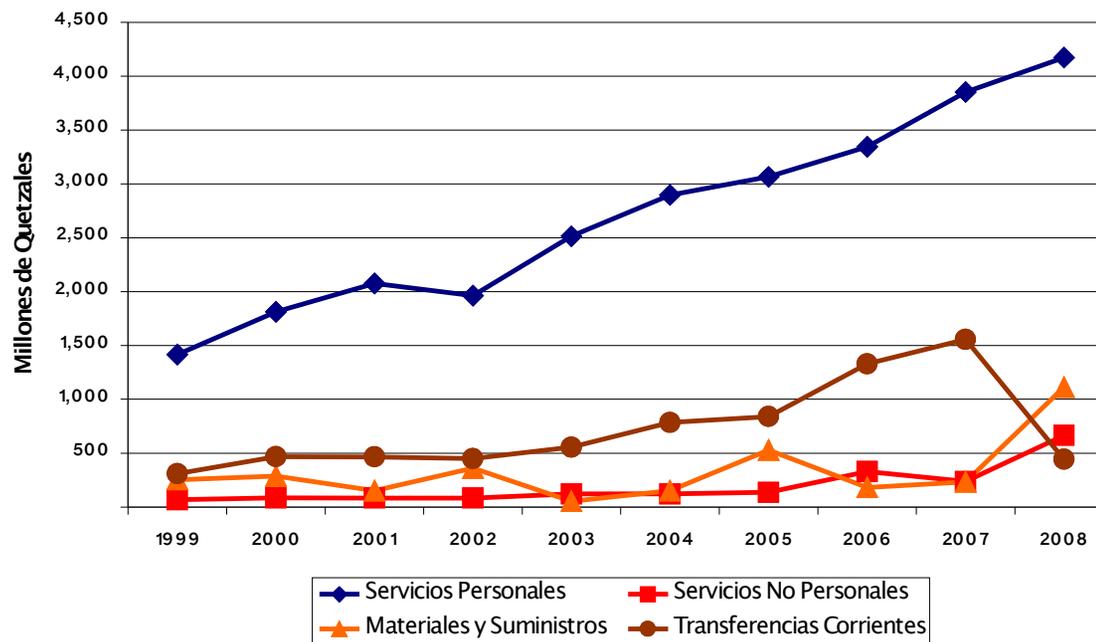
Aún con la dinámica presentada, las asignaciones de la educación básica (7%) y diversificada (4.3%) son desproporcionadamente pequeñas en relación con el gasto en educación primaria, y más aún con las necesidades no cubiertas en la población educativa para esos niveles.

## Personal contratado y Transferencias

En el MINEDUC, el rubro principal de gasto son las remuneraciones al personal. Los servicios personales representan entre el 62% y el 77% del presupuesto total durante la década, y en 2008 les corresponde el 64% del total.

Las transferencias corrientes alcanzaron en 2007 una asignación de Q1,555 millones, equivalente al 26% del presupuesto total. Un tercio de estas transferencias (Q 508 millones) sirven para trasladar recursos a los Comités Educativos dentro del PRONADE. A partir de 2008, los recursos de PRONADE no se trasladarán como suma consolidada bajo el rubro de transferencias corrientes, sino en las líneas presupuestarias específicas para el funcionamiento del programa.

Destino del Gasto en el MINEDUC por Grupo de Gasto  
Guatemala, 1999 - 2008



### Destino de Transferencias Corrientes

Educación Básica	111.6	121.4
Educación Diversificada	37.8	40.7
Alfabetización	79.0	134.0
Asignaciones del Congreso		38.9
Partidas no asignables a programas	3.6	9.3
<b>Total</b>	<b>1,555.7</b>	<b>444.2</b>

### Destino Programático

	2007	2008
Actividades Centrales	18.4	.0
Actividades Comunes	26.1	1.0
Preprimaria	112.6	2.4
Primaria	1,166.5	96.4

La disminución de las transferencias se observa en la mayoría de programas, sin embargo, la educación primaria tiene la mayor reducción, donde bajan de Q 1,166.5 millones a Q 96.4 millones. En suma, las transferencias corrientes bajan a Q444.2 millones en 2008.

## ***Elementos para el Diálogo***

### **Salud**

- Entre 1999 y 2008 se comprueba que el financiamiento de la salud depende de la prioridad que le concede cada gobierno a los servicios públicos de salud. Es importante analizar los mecanismos para garantizar un marco estable de respaldo financiero para las necesidades de una población creciente y en un contexto epidemiológico cada vez más complejo.
- A partir de 2006 empezó a crecer el gasto global en salud, principalmente los gastos de funcionamiento. Las áreas menos atendidas por la distribución presupuestaria son: a) las inversiones en salud; b) los programas de salud pública; c) la atención primaria en salud. Estas áreas son esenciales para reducir la carga de enfermedad en el país.
- En tal sentido, no es sorpresa que el área más dinámica del presupuesto sea el programa de recuperación y rehabilitación, y el rubro con mayor aumento para el 2008, los productos medicinales y farmacéuticos.

### **Educación**

- El MINEDUC, como conductor de la política educativa del país, ha recibido apoyo sostenido durante la última década. Aunque el monto total del presupuesto se ha triplicado desde 1999, bajo el marco de políticas vigente se ha mantenido limitada la asignación de recursos para el desarrollo de la infraestructura educativa.
- Los recursos del MINEDUC se han orientado en forma preferente hacia la educación primaria, la cual consume entre el 50% y el 60% de los recursos del MINEDUC. Le siguen en importancia la educación básica (7%) y la diversificada (4%), lo cual demuestra la brecha de financiamiento existente para ofrecer oportunidades educativas que impacten en la calificación de la fuerza laboral del país y en acceso a trabajo digno para los jóvenes.
- Del total de los gastos en el MINEDUC, alrededor del 70% se destina a la remuneración del personal. Las transferencias corrientes representaron, entre 1999 y 2007, un 19% del presupuesto del MINEDUC, en promedio. Ambos rubros suman casi 90% del total. Durante 2008, las transferencias corrientes se reducirán al 6.8%, dado que los recursos transferidos a otras organizaciones serán reportados en las líneas de gasto que sean utilizadas. La pregunta necesaria es si los recursos para la compra de materiales y recursos educativos en general son proporcionales a los otros gastos del MINEDUC.