

La inversión del Gobierno Central en niñez y adolescencia en Centroamérica 2007-2011

**INFORME
FINAL**

Enmarcado
dentro del
proyecto
**Construyendo
Democracia en
Centroamérica**



La inversión del Gobierno Central en niñez y adolescencia en Centroamérica 2007-2011

INFORME FINAL

Enmarcado dentro del proyecto
Construyendo Democracia en Centroamérica

Guatemala, Centroamérica, agosto 2013



Plan



Este es un estudio de Plan Internacional sobre inversión en niñez apoyado financieramente por la Unión Europea. Proyecto “Construyendo Democracia en Centroamérica”

Coordinación

Jonathan Menkos Zeissig - Director Ejecutivo, Icefi

Investigación y redacción

Enrique Maldonado – Economista Senior, Icefi

Patricia Villatoro – Asistente de investigación, Icefi

María Del Pilar Ramírez – Consultora marco jurídico

María Del Pilar Ramírez – Consultora marco jurídico

Bases de datos

Alejandra Contreras – Economista Senior, Icefi

Mark Peñate – Asistente de investigación, Icefi

Supervisión

Shira De León – Coordinadora regional Proyecto Incidencia a favor de la Niñez, Plan Internacional

Fotografías

Daniel Martínez, Dax Martínez y Roberto Hernández

Edición y supervisión de producción

Marti Ostrander

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Edición y diseño gráfico

Innovación en Diseño, Edición y Alrededores | Idea (Perú)

Las fotografías son ilustrativas, no representan a los niños y niñas del estudio.

Todas las fotografías de este estudio cuentan con el permiso respectivo para su publicación, como indica la Política de Protección de Plan.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente la política oficial de Plan Internacional; se han tomado medidas para resguardar la confidencialidad de quienes las emitieron en el marco de la investigación.

Plan International

Oficina Regional para las Américas
Edificio 112, Ciudad del Saber,
Clayton

Panamá, República de Panamá

Apartado postal 0819-05571

Twitter: @planamericas

www.plan-americas.org

www.facebook.com/planamericas

Resumen

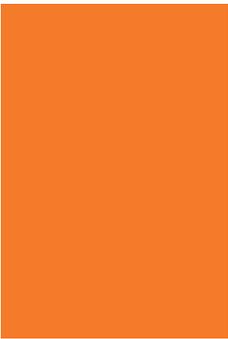
Centroamérica es una región donde cuatro de cada diez personas son niñas, niños y adolescentes. La respuesta del Estado a este grupo poblacional debería verse reflejada en un mayor gasto público dirigido hacia ellos. Sin embargo, existe una diversidad de resultados. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, la inversión per cápita en niñez por parte del Gobierno Central en 2011 fue de USD 1,390.3, mientras que en Nicaragua fue de USD 140.6; es decir, diez veces menor. En ese rango se sitúan el resto de países. Llama la atención que en algunos casos, como Guatemala y El Salvador, el monto invertido en cada niño o adolescente sea un monto inferior a las posibilidades económicas de los países, muy contrario al caso hondureño, que si bien centra en educación casi toda su inversión para la niñez, lo hace a un nivel superior a su PIB per cápita. Por último, debe quedar claro que no solo el nivel de inversión es el que determina el bienestar, sino la progresividad del gasto público.

Palabras clave: adolescencia, Centroamérica, inversión, niñez, política fiscal, presupuesto público

Abstract

Central America is a region where 4 out of 10 people are in childhood or adolescence. The government response to this population group should be of a higher public spending them. For example in the case of Costa Rica, the per capita investment in childhood to the year 2011 stood at \$ 1,390.3 while in Nicaragua was \$ 140.6, or 10 times less. Among this range is the other countries. It is noteworthy that in some cases such as Guatemala and El Salvador, the amount invested in each child or adolescent is a value lower than the economic possibilities of the country, against the Hondurian case that while most of his investment in children is focused on education is at a level higher than its GDP per capita. Finally not only the level of investment is what determines welfare, but also the progressivity of public spending.

Key words: adolescence, Central America, childhood, investment, fiscal policy, public budget



Contenido

Resumen / Abstract.....	3
Contenido	5
Prólogo.....	11
Introducción	15
1. Macroeconomía para la niñez	19
1.1. Desafíos presentes en la realidad infantil	27
1.2. Mortalidad infantil	28
1.3. Pobreza infantil y adolescente	29
1.3.1. Desnutrición	30
1.3.2. Acceso a los servicios básicos	30
1.3.3. Habitabilidad de la vivienda	30
1.3.4. Privaciones del acceso a la educación y a la información	31
1.4. ¿Cómo financiar la inversión pública en niñez y adolescencia?	32
1.4.1. Equidad en las finanzas públicas.....	32
1.4.2. Más recursos.....	34
1.4.3. Exenciones.....	35
1.4.4. Transparencia.....	35
1.4.5. Trabajo en el organismo legislativo.....	37
2. Costa Rica.....	41
2.1. Marco legal e institucional.....	41
2.2. Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA).....	42
2.3. Inversión en niñez y adolescencia por finalidad	45
2.3.1. Educación.....	46
2.3.2. Salud	47
2.3.3. Protección social	48
2.3.4. Inversiones en actividades recreativas, cultura y religión.....	52
2.3.5. Vivienda y servicios comunitarios	52
3. El Salvador.....	55
3.1. Marco legal e institucional.....	55
3.2. Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA).....	56
3.3. Inversión en niñez y adolescencia por finalidad	59
3.3.1. Educación.....	60
3.3.2. Salud	61

3.3.3. Protección social	62
3.3.4. Cultura, recreación y deportes	65
3.3.5. Otras inversiones en orden público y seguridad.....	66
4. Guatemala	69
4.1. Marco legal institucional	69
4.2. Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA).....	72
4.3. Inversión en niñez y adolescencia por finalidad	75
4.3.1. Educación.....	76
4.3.2. Salud	78
4.3.3. Vivienda y servicios comunitarios	81
4.3.4. Protección social	82
4.3.5. Otras inversiones en orden público y seguridad.....	85
4.3.6. Otras inversiones en asuntos económicos	86
4.3.7. Otras inversiones en protección del medio ambiente.....	87
5. Honduras.....	89
5.1. Marco legal e institucional.....	89
5.2. Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA).....	91
5.3. Inversión en niñez y adolescencia por finalidad	92
5.3.1. Educación.....	94
5.3.2. Salud	95
5.3.3. Vivienda y servicios comunitarios	96
5.3.4. Protección social	97
5.3.5. Otras inversiones en actividades recreativas, cultura y religión.....	98
5.3.6. Otras inversiones en asuntos económicos	99
6. Nicaragua	101
6.1. Marco legal e institucional.....	101
6.2. Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA).....	103
6.3. Inversión en niñez y adolescencia por finalidad	104
6.3.1. Educación.....	105
6.3.2. Salud	106
6.3.3. Protección social	107
6.3.4. Otras inversiones en asuntos económicos.....	110
6.3.5. Otras inversiones en vivienda y servicios comunitarios.....	111
7. Desafíos y discusión sobre el financiamiento público dirigido a la niñez y adolescencia... 113	
7.1. La herencia histórica	113
7.2. ¿Qué futuro nos espera?.....	114
7.3. La agenda de la niñez. Una mirada desde la efectividad institucional.....	116
Bibliografía.....	119
Anexos	121
1. Índice de focalización	121
2. Glosario	122

Índice de gráficas

Gráfica 1. Relación de la macroeconomía con la niñez	19
Gráfica 2. Centroamérica: PIB per cápita e inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) per cápita para 2007	21
Gráfica 3. Centroamérica: inversión directa e indirecta per cápita anual. Promedio de los años 2007-2011.....	23
Gráfica 4. Centroamérica: causas de mortalidad en menores de cinco años.....	28
Gráfica 5. Centroamérica: razón de mortalidad infantil. Cifras por cada 1,000 nacidos vivos. Años 2000, 2006 y 2011	28
Gráfica 6. Centroamérica: razón de mortalidad en niños menores de 5 años. Cifras por cada 1,000 nacidos vivos. Años 2000, 2006 y 2011	29
Gráfica 7. Centroamérica: incidencia de la pobreza infantil por área geográfica. Año 2007. Cifras en porcentajes	29
Gráfica 8. Centroamérica: carga tributaria entre 1998 y 2012	35
Gráfica 9. Centroamérica: gasto tributario en 2004 y 2009.....	35
Gráfica 10. Costa Rica: IPNA ejecutada por el Gobierno Central en millones de USD por fuente de financiamiento. Años 2007-2011	43
Gráfica 11. Costa Rica: gasto social e IPNA del Gobierno Central. Años 2007-2011	44
Gráfica 12. Costa Rica: IPNA por finalidad. Años 2007-2011	45
Gráfica 13. Costa Rica: IPNA en educación. Años 2007-2011.....	46
Gráfica 14. Costa Rica: fuentes de financiamiento de la IPNA en educación. Años 2007-2011	46
Gráfica 15. Costa Rica: fuentes de financiamiento de la IPNA en salud. Años 2007-2011	48
Gráfica 16. Costa Rica: IPNA en protección social. Años 2007-2011	50
Gráfica 17. El Salvador: gasto social e IPNA. Años 2007-2011	59
Gráfica 18. El Salvador: IPNA por finalidad. Años 2007-2011.....	60
Gráfica 19. El Salvador: IPNA en educación. Años 2007-2011	61
Gráfica 20. El Salvador: fuentes de financiamiento de la IPNA en educación. Años 2007-2011....	61
Gráfica 21. El Salvador: IPNA en salud. Años 2007-2011.....	62
Gráfica 22. El Salvador: fuentes de financiamiento de la IPNA en salud. Años 2007-2011	62
Gráfica 23. El Salvador: IPNA en protección social. Años 2007-2011	65
Gráfica 24. El Salvador: financiamiento de la IPNA en protección social. Años 2007-2011	65
Gráfica 25. Guatemala: gasto social e IPNA. Años 2007-2011	74
Gráfica 26. Guatemala: IPNA por finalidad. Años 2007-2011.....	76
Gráfica 27. Guatemala: IDNA directa e indirecta en educación. Años 2007-2011	77
Gráfica 28. Guatemala: fuentes de financiamiento de la IPNA en educación. Años 2007-2011	78
Gráfica 29. Guatemala: IPNA directa e indirecta en salud. Años 2007-2011	79
Gráfica 30. Guatemala: fuentes de financiamiento de la IPNA en salud. Años 2007-2011	80
Gráfica 31. Guatemala: IPNA en vivienda. Años 2007-2011	81
Gráfica 32. Guatemala: fuentes de financiamiento de la IPNA del sector vivienda. Años 2007-2011	83
Gráfica 33. Guatemala: IPNA en protección social. Años 2007-2011	84
Gráfica 34. Guatemala: fuentes de financiamiento de la IPNA en protección social. Años 2007-2011	85
Gráfica 35. Honduras: IPNA como porcentaje del gasto social. Años 2007-2011	92
Gráfica 36. Honduras: IPNA por finalidad. Años 2007-2011.....	94
Gráfica 37. Honduras: IPNA en educación. Años 2007-2011.....	94
Gráfica 38. Honduras: fuentes de financiamiento de la IPNA en educación. Años 2007-2011	95
Gráfica 39. Honduras: IPNA en salud. Años 2007-2011.....	96

Gráfica 40. Honduras: fuentes de financiamiento de la IPNA en salud. Años 2007-2011	96
Gráfica 41. Honduras: IPNA en vivienda. Años 2007-2011	97
Gráfica 42. Nicaragua: IDNA y gasto social. Años 2007-2011	104
Gráfica 43. Nicaragua: IPNA por finalidad. Años 2007-2011	105
Gráfica 44. Nicaragua: IPNA en educación. Años 2007-2011	105
Gráfica 45. Nicaragua: fuentes de financiamiento de la IPNA en educación. Años 2007-2011	106
Gráfica 46. Nicaragua: IPNA en salud. Años 2007-2011	107
Gráfica 47. Nicaragua: fuentes de financiamiento de la IPNA en salud. Años 2007-2011	107
Gráfica 48. Nicaragua: IPNA en protección social. Años 2007-2011	109
Gráfica 49. Nicaragua: fuente de financiamiento para inversiones de protección social. Años 2007-2011	109
Gráfica 50. Nicaragua: fuente de financiamiento para inversiones en asuntos económicos. Años 2007-2011	110
Gráfica 51. Nicaragua: IPNA en vivienda y servicios comunitarios. Años 2007-2011	110
Gráfica 52. Centroamérica: índice de mortalidad infantil. Años 1980-2011	114
Gráfica 53. Centroamérica: razón de mortalidad materna. Años 1980-2011	114

Índice de tablas

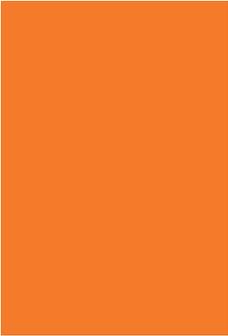
Tabla 1. Centroamérica: PIB per cápita e inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) per cápita. Años 2007, 2011	23
Tabla 2. Centroamérica: indicadores macroeconómicos del financiamiento a la niñez y adolescencia. Promedio de los años 2007-2011	26
Tabla 3. Centroamérica: indicadores de las privaciones que sufren los niños, niñas y adolescentes (0 a 17 años)	31
Tabla 4. Centroamérica: progresividad e impacto redistributivo del sistema tributario	33
Tabla 5. Centroamérica: progresividad e impacto redistributivo del gasto público social (GPS) en salud	34
Tabla 6. Centroamérica: índice de presupuesto abierto (IBP)	37
Tabla 7. Centroamérica: análisis de los aspectos propuestos en las reformas fiscales y lo finalmente aprobado	38
Tabla 8. Costa Rica: principales indicadores de la inversión en niñez y adolescencia. Gobierno Central y resto del sector público. Años 2007-2011	43
Tabla 9. Costa Rica: inversión directa e indirecta en niñez y adolescencia por tipo de entidad que la ejecutó. Años 2007-2011	45
Tabla 10. Costa Rica: entidades que ejecutan la IPNA en educación. Años 2007-2011	47
Tabla 11. Costa Rica: entidades que ejecutan la IPNA en salud. Años 2007-2011	49
Tabla 12. Costa Rica: entidades que ejecutan la IPNA en protección social. Años 2007-2011	51
Tabla 13. Costa Rica: entidades que ejecutan la IPNA en cultura, recreación y deporte. Años 2007-2011	53
Tabla 14. El Salvador: principales indicadores de la inversión en niñez. Gobierno Central y entidades especiales. Años 2007-2011	58
Tabla 15. El Salvador: IPNA en salud por entidad ejecutora. Años 2007-2011	63
Tabla 16. El Salvador: entidades que ejecutan la IPNA en protección social. Años 2007-2011	66
Tabla 17. El Salvador: entidades que ejecutan la IPNA en cultura, recreación y deporte. Años 2007-2011	67
Tabla 18. Guatemala: principales indicadores de la inversión pública en niñez y adolescencia. Gobierno Central y entidades descentralizadas. Años 2007-2011	73

Tabla 19. Guatemala: inversión directa e indirecta en niñez y adolescencia por tipo de entidad que la ejecutó. Años 2007-2011	75
Tabla 20. Guatemala: entidades que ejecutan la IPNA en educación. Años 2007-2011	78
Tabla 21. Guatemala: entidades que ejecutan la IPNA en salud. Años 2007-2011	80
Tabla 22. Guatemala: entidades que ejecutan la IPNA del sector vivienda. Años 2007-2011	82
Tabla 23. Guatemala: entidades que ejecutan la IPNA en protección social. Años 2007-2011	86
Tabla 24. Honduras: principales indicadores de la inversión en niñez. Gobierno Central y resto del sector público. Años 2007-2011	92
Tabla 25. Honduras: inversión directa e indirecta en niñez y adolescencia por tipo de entidad que la ejecutó. Años 2007-2011	93
Tabla 26. Honduras: entidades que ejecutan la IPNA en educación. Años 2007-2011	95
Tabla 27. Honduras: entidades que ejecutan la IPNA del sector vivienda. Años 2007-2011	97
Tabla 28. Honduras: entidades que ejecutan la IINA en cultura, recreación y deporte. Años 2007-2011	98
Tabla 29. Nicaragua y Guatemala: comparación de los programas de atención a la primera infancia. Año 2008.....	102
Tabla 30. Nicaragua: principales indicadores de la inversión en niñez. Gobierno Central, incluidas asignaciones y subvenciones. Años 2007-2011	103
Tabla 31. Centroamérica: perspectiva de indicadores. Año 2013.....	115

Índice de recuadros

Recuadro 1. La mano invisible de la deserción escolar en Guatemala	20
Recuadro 2. Costa Rica: caso exitoso en desarrollo humano	27
Recuadro 3. Exoneraciones fiscales escandalosas	36
Recuadro 4. Costa Rica: programas de prevención de la violencia	52
Recuadro 5. ¿Cómo se ha financiado la prevención de la violencia infantil en El Salvador?	67
Recuadro 6. ¿Cuánto ha invertido el Gobierno Central de Guatemala en la niñez y adolescencia?.....	72
Recuadro 7. Guatemala: financiamiento de los programas de prevención de la violencia	87
Recuadro 8. Honduras: financiamiento de la prevención de la violencia.....	99
Recuadro 9. ¿Cómo se ha financiado la prevención de la violencia infantil en Nicaragua?.....	111





Prólogo

Hablar sobre niñez y adolescencia en Centroamérica es abordar la problemática del 42% de los habitantes de la región, un grupo humano en el que se refleja de manera sensible el impacto de las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas a las que se enfrentan sus ciudadanos diariamente. Los resultados de las políticas públicas hasta hoy implementadas, o la falta de estas, determinan a buena parte de la población dentro de los niveles de pobreza y extrema pobreza.

Centroamérica es una región caracterizada por sus grandes inequidades, desigualdades y exclusión. Entre las consecuencias de esta situación en la vida de los niños, niñas y adolescentes están los altos índices de desnutrición, la muerte por enfermedades prevenibles y la violencia, además de la fragilidad institucional dedicada a la protección de la niñez y adolescencia y la falta de acceso a servicios de educación y de salud de calidad, por mencionar solo algunas.

Plan Internacional ha colocado sobre la mesa de discusión regional la importancia de conocer las cifras oficiales que demuestran cuánto invierten los Estados en partidas presupuestarias dirigidas específicamente a cumplir los

derechos de todos los niños y niñas de la región. Esto con la premisa de que para cerrar la brecha mencionada no se necesita simplemente aumentar la inversión, sino que se requiere un accionar mucho más complejo: invertir con calidad, transparencia y participación de la sociedad civil desde la construcción de los presupuestos hasta la auditoría de su ejecución.

Un primer esfuerzo en materia de identificar presupuestos dirigidos a la niñez y adolescencia inicia con el presente Estudio de Inversión. Este abarca un período de 5 años (2007 a 2011) en el cual se identificaron cifras, fuentes de inversión y promedios alcanzados en la región relacionados a la inversión directa e indirecta dirigida a la niñez.

Los resultados del Estudio de Inversión son reveladores y confirman varias hipótesis, una de las cuales indica que la niñez y adolescencia no están dentro de las prioridades de los Estados. La evidencia obtenida señala que Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua invierten menos de un dólar al día per cápita para garantizar todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mientras que su vecino, Costa Rica, invierte más de USD 5 diarios. Es decir, ni sumando lo que invierten



los cuatro países se iguala lo que Costa Rica destina diariamente en su niñez y adolescencia.

El Estudio en sí mismo ha sido muy importante, pues plasma cifras y moviliza a los actores que son responsables y tienen en sus manos cambiar esas realidades. Además, coloca en la agenda de discusión de las organizaciones de la sociedad civil qué lugar le estamos dando a temas clave como analizar y dar seguimiento a los presupuestos nacionales.

Los resultados que de este Estudio puedan salir a mediano y largo plazo son importantes. A partir de la construcción misma de la investigación, las organizaciones involucradas en este esfuerzo han desmitificado la premisa de que hablar de presupuestos es un área

exclusiva de académicos o economistas especializados. A raíz de esta experiencia, en la sociedad civil, incluida la niñez y adolescencia organizada, se han entablado diálogos informados alrededor de la inversión y sus prioridades. Los equipos técnicos de las organizaciones sociales se han apropiado de metodologías sencillas y vivas que les permiten construir, en colectivo, un lenguaje común alrededor de temas relacionados con la ejecución presupuestaria, la auditoría social y la rendición de cuentas.

Analizar presupuestos pensando en la niñez ha sido un primer ejercicio en la región centroamericana. Se han generado foros, debates y conversatorios alrededor de datos oficiales que demuestran que hace falta mucho por hacer y que todos



somos corresponsables, desde cada uno de nuestros roles, de priorizar el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia.

El Estudio de Inversión abre una ventana importante de oportunidad para el diálogo ente la sociedad civil y las instituciones de Estado al brindar un espacio para construir nuevos puentes que unan sectores y ayuden a aumentar, enfocar, dirigir y mejorar la inversión. Se convierte, a la vez, en una herramienta válida para la incidencia, además de que contribuye de manera importante en la construcción de un lenguaje común que coloque a la niñez en el centro de las agendas públicas.

Esperamos que este primer esfuerzo y sus resultados permitan reflexionar sobre cómo estamos, en tanto región, cuidando de nuestra

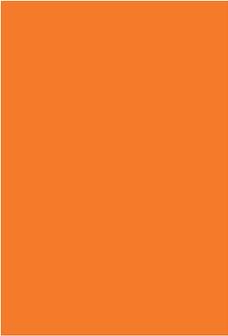
niñez y adolescencia. El reto es grande, puesto que se abre la necesidad de actualizar las investigaciones con la vista puesta sobre temas que nunca han sido visibles dentro de las prioridades de inversión nacional.

Este es un documento que aporta evidencia a los países, a sus instituciones y organizaciones sociales. Esperamos que los diálogos y los compromisos que surjan de las reflexiones que genere logren propiciar mejores oportunidades de una vida digna para cada niño, niña y adolescente de nuestra región. ■

Roland Angerer
Director Regional

Matthew Carlson
Director Regional Adjunto de Programas





Introducción

En Centroamérica, alrededor del 42% de la población está conformada por niños, niñas y adolescentes, unos 17.5 millones de seres humanos que además de constituir un amplio segmento de la población representan el presente y el futuro de la región. Los esfuerzos por garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos no solo responden a una obligación de carácter legal y ético, sino que deben comprenderse como la posibilidad más concreta de construir una sociedad justa, equitativa e incluyente, con mayores posibilidades económicas y democráticas.

Un sistema político y económico que no reparte beneficios entre la mayoría de los ciudadanos no es sostenible a largo plazo. Con el tiempo, la fe en la democracia y la economía de mercado se erosionarán y se pondrá en tela de juicio la legitimidad de las instituciones y de los acuerdos vigentes¹.

El instrumento que tiene todo sistema político y económico para dar respuesta a los grandes desafíos de las sociedades es la política fiscal, pues el presupuesto del Estado refleja en términos concretos el compromiso y voluntad de los gobiernos con respecto al bienestar de la niñez y adolescencia. Las políticas públicas necesitan una

contrapartida presupuestaria para pasar de voluntades a acciones. Por lo tanto, el análisis del presupuesto orientado a beneficiar a la niñez y adolescencia es una herramienta importante para conocer no solo el volumen de recursos asignados, y por ende la voluntad política, sino también para velar por su utilización efectiva y transparente.

El análisis de la política fiscal y su vinculación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes toma, en el actual marco de crisis económica internacional y ante la mayor debilidad financiera de los Estados centroamericanos, una importancia aún mayor: las acciones públicas deben estar más que nunca enfocadas en la protección de esta población para minimizar los graves efectos que la continuidad de la crisis podría significar para la niñez y adolescencia del presente; es decir, para los ciudadanos del futuro. Por otro lado, no está de más considerar que la vulnerabilidad en la recaudación de los ingresos fiscales –y los consecuentes reajustes por el lado del gasto público– pone en riesgo los recursos orientados a esta población, por lo que el monitoreo y la defensa de estas asignaciones resulta más que nunca necesario.

Pero abordar los desafíos que enfrentan la niñez y adolescencia requiere, con carácter obligatorio,

¹<http://www.project-syndicate.org/commentary/global-warming--inequality--and-structural-change-by-joseph-e--stiglitz/spanish#IMeLvVAzUhuQYSeS.99>



revisar la integridad de aquellas políticas públicas que estratégicamente orienten la inversión de los recursos públicos en las áreas que pueden potenciar el desarrollo de una manera más ordenada y pronta. En ese sentido, un elemento clave para el análisis es el conocimiento que la sociedad tiene sobre la inversión pública destinada a garantizar el bienestar y realizar, proteger y promover los derechos de la niñez y la adolescencia (IPNA), lo cual requiere profundizar en el presupuesto público con una metodología que permita medir, con algún grado de exactitud, las erogaciones destinadas a tales fines.

La metodología empleada en este estudio pretende ofrecer una panorámica más enriquecedora sobre la inversión pública en la niñez

y adolescencia realizada por los gobiernos centrales de Centroamérica entre 2007 y 2011. Este análisis parte de la siguiente clasificación:

Inversión pública directa en niñez y adolescencia (IDNA): es toda ejecución de recursos financieros realizada en actividades o proyectos con incidencia directa o específica en la niñez y adolescencia. Un claro ejemplo lo constituyen las ejecuciones en los programas de educación escolar.

Inversión pública indirecta en niñez y adolescencia (IINA): se refiere a todas aquellas inversiones que se destinan a actividades o proyectos con una incidencia clara e importante en la niñez y adolescencia, pero que son también de beneficio para otros grupos de la

población. Para calcular estas inversiones se utiliza el supuesto de distribución uniforme dentro de toda la población². Así, de los rubros clasificados como IINA se contabiliza únicamente la proporción que representa a la población entre 0 y 17 años cumplidos, dentro del total de la población del país analizado. Un ejemplo lo constituyen los subsidios concedidos por el Estado para la construcción de vivienda popular, pues si bien estos mejoran las condiciones de vida de la niñez y adolescencia, todos los miembros del hogar se ven beneficiados.

De conformidad con estos conceptos, se ha procedido a realizar un análisis de la IPNA con base en los presupuestos ejecutados por los gobiernos centrales a diciembre de cada año, de acuerdo a la información provista por los ministerios de Finanzas y Hacienda de la región. Los indicadores que se emplean buscan analizar la inversión en niñez y adolescencia con respecto al producto interno bruto (PIB), al tamaño del presupuesto público y al gasto social. Asimismo, se presenta la inversión pública en niñez y adolescencia per cápita y un indicador de focalización presupuestaria que permite medir qué tan pro niñez están siendo los presupuestos públicos.

Los resultados que se muestran a continuación son una primera estimación, toda vez que no se pudo acceder en todos los países al presupuesto de la misma cantidad de entidades descentralizadas para conocer los programas destinados a la niñez y adolescencia.

El estudio tampoco es un análisis comparativo entre los países, puesto

Conceptos utilizados en el documento:

Prioridad macroeconómica. Se refiere a la proporción que representa el GNA dentro del PIB de un país; evidencia el esfuerzo dedicado a la niñez según sea la tendencia o volumen de la actividad económica.

Prioridad presupuestaria. Se refiere a la proporción que representa el GNA dentro del Presupuesto de la Nación; pone énfasis en cuanto al esfuerzo del país al destinar la deuda e ingresos tributarios a financiar el presente y futuro de la niñez.

Índice de focalización. Se calcula como el cociente entre la participación relativa del GD en el gasto social y el peso relativo de la niñez y adolescencia entre 0 y 17 años en el total de la población. Si el índice arroja un valor de 100, los gastos se distribuyen uniformemente en la población; un valor mayor a 100 indica que el gasto tiene un sesgo pro infancia y uno menor que 100 indica un sesgo pro adulto.

que para ello se requeriría examinar las cifras en términos del poder de paridad adquisitiva de las monedas, así como los espacios fiscales y cargas tributarias potenciales. Lo que el estudio sí brinda son parámetros y umbrales de inversión pública en la niñez y adolescencia que cada país y la región en general deben ir superando para que se traduzca en mejores resultados de desarrollo humano.

De otro lado, los indicadores creados a partir de las cifras obtenidas sí pueden ser un análisis comparativo en términos de los esfuerzos fiscales destinados a la niñez, puesto que miden la priorización que este segmento poblacional tiene dentro del presupuesto de la nación. Adicionalmente, el punto focal de la investigación radica en que es la primera vez que en Centroamérica se hace un inventario de los recursos destinados a este grupo poblacional. ■

²En estadística, la distribución uniforme es una distribución de probabilidad cuyos valores tienen la misma probabilidad de ocurrencia, lo cual, para fines del presente documento, implica el supuesto que el Gobierno de Guatemala eroga la misma cantidad de recursos por cada niño, niña o adolescente de la población.



Uu

Ee

Ii

5 Cinco

6 Seis

1

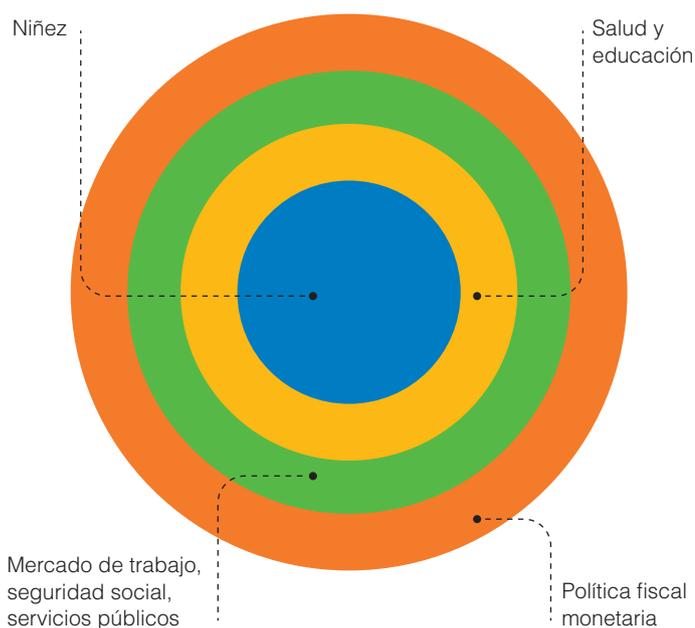
Macroeconomía para la niñez

Por lo general, al momento de elaborar las políticas macroeconómicas la mención que se hace a la niñez y adolescencia es rara o nula, puesto que a simple vista pareciesen temas desvinculados y las voces de los niños pocas veces son escuchadas, a pesar de que muchas decisiones económicas les afectan de manera directa o indirecta. No hay políticas económicas que sean de índole “neutral” en cuanto a la niñez (Vylder, 2000) y ello se puede explicitar en la gráfica 1.

En el centro se encuentra la niñez y como primer vínculo con la sociedad tiene (en algunos casos) a los sistemas de primer nivel de atención en salud, cuidado de la primera infancia y educación preprimaria y primaria. Como segundo vínculo están las políticas que afectan a sus padres (es preciso recordar que el bienestar de los niños estará explicado en buena medida por la calidad de vida a la cual pueden acceder sus padres); por ejemplo, se enmarcan allí las políticas de seguridad social (contributiva o no contributiva), el mercado de trabajo y, entre otros, los servicios públicos que brinda el Estado. Pero estas políticas de segundo piso (por así llamarlas) están supeditadas a lo que se dicte en términos macroeconómicos, por lo que en el ámbito de la política fiscal tocaría

GRÁFICA 1

Relación de la macroeconomía con la niñez



Fuente: Vylder, 2000.

responder a las preguntas: ¿Cómo debe influir el Estado en el bienestar de la niñez?, ¿qué debe hacer el Estado?, ¿debe hacer más o menos de lo que actualmente hace?

En el ámbito de la política comercial, en cuanto la relación entre la liberalización del comercio y el trabajo infantil en las industrias de importación, se esperaría que en el mediano y largo plazo el crecimiento económico que acompaña esta liberalización comercial bilateral incrementa los ingresos de los hogares, algo que podría ser utilizado para mejorar el bienestar de

La mano invisible de la deserción escolar en Guatemala

El sistema capitalista tiene como fundamento ideológico la metáfora propuesta por Adam Smith en 1759: la teoría de la mano invisible. Esta teoría expresa la capacidad autorreguladora del libre mercado, en el que cada mercancía tiene su precio, que es determinado en un mercado regido por las fuerzas de la oferta y la demanda. La versión más reciente de esta teoría es el sistema de Wall Street, en donde se determina el precio de todos los bienes y servicios que se consumen en el mundo.

Asimismo, en los mercados financieros se determina el destino y las condiciones de vida de las familias que dependen de la producción de los *commodities*, y por lo tanto su calidad de vida está a expensas de la estabilidad de los precios determinados por la mano invisible de Wall Street.

En Guatemala, por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2011, el 22.2% de los peones agrícolas del café eran adolescentes de entre 11 y 17 años; coincidentemente, durante ese año el precio internacional del café alcanzó su máximo precio. Además, los indicadores de deserción escolar en los municipios cafetaleros del país revelaron que en los 20 municipios en los que se produce el 45.8% de la producción total de café en el país, la deserción escolar en promedio para el nivel primario alcanzó el 9.1% del total de alumnos. En estos municipios este indicador pasó de 8.8% en 2001 a 10.6% en 2012.

A través del análisis de regresión se obtuvo que la deserción escolar del nivel primario en estos municipios está explicada en 61.6% por el precio internacional del café; es decir, que a medida que se incrementa el precio del café se va requiriendo mucha más mano de obra, inclusive de niñas, niños y adolescentes, quienes deben abandonar sus estudios para aprovechar los buenos precios del mercado internacional.

En conclusión, la vida estudiantil de los adolescentes de los municipios cafetaleros del país no depende de un sistema educativo al que puedan acceder, ser retenidos y promovidos, sino de la mano invisible que determina el precio del café en Wall Street. Los adolescentes abandonan la escuela por el incremento de la demanda laboral en las fincas cafetaleras, que están dispuestas a contratar menores de edad para incrementar su producción, a precios (salarios) más bajos y sin seguridad social.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Ministerio de Educación de Guatemala e Instituto Nacional de Estadística (INE), 2011

podrían involucrar trabajo infantil, perjudicar las decisiones de escolaridad y exponer potencialmente a los niños a ambientes vulnerables (Ponce, 2006).

Por su parte, la política monetaria también puede generar impactos positivos o negativos sobre el bienestar de la niñez. Por ejemplo, los hogares jóvenes tienden a adquirir su vivienda cuando los niños son pequeños y terminan de pagarla cuando estos ya han crecido. En los países desarrollados, los hogares adquieren el crédito en los mercados formales de dinero –con tasas más bajas–, pero en Guatemala las hipotecas que entrega el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) son solo para los deciles de ingreso 6 al 10 (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2000); por consiguiente, los hogares pobres adquieren el financiamiento –más caro– para su vivienda en el mercado informal de vivienda: familiares, prestamistas, entre otros.

Con esa panorámica, una política monetaria moderadamente inflacionista permite a los hogares erosionar su deuda en el tiempo, de forma tal que incluso puede tener un efecto positivo para ellos, en tanto que una política monetaria restrictiva que aumenta la tasa de interés es nociva para el bienestar de la niñez, pues encarece el precio de la vivienda.

los niños y niñas. Sin embargo, si la liberalización comercial afecta negativamente a algunos de los sectores, los trabajadores podrían ver negativamente afectados sus ingresos laborales, viéndose forzados a buscar fuentes complementarias de ingreso que

Siguiendo con el análisis, se podría agregar incluso un círculo más, el de las estrategias antipobreza favorables para el niño, que cuestiona la política o modelo de desarrollo del país. En tal sentido, se debe prestar debida atención a la creación de puestos de trabajo

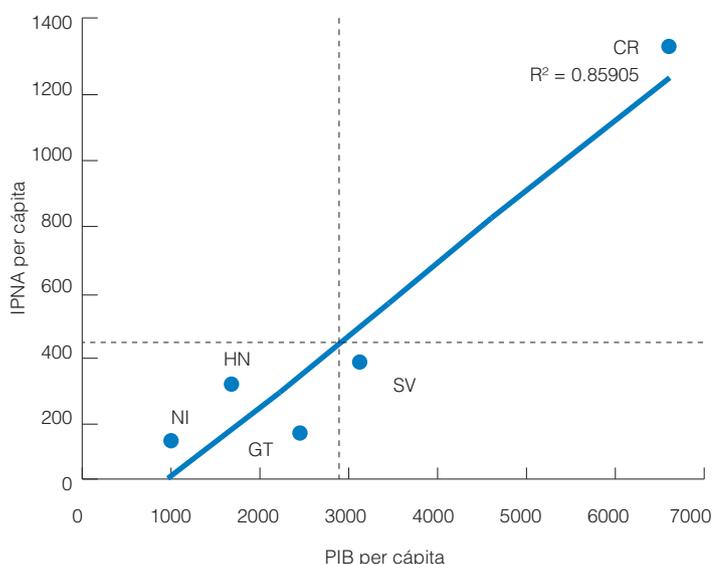
atendiendo el equilibrio de la inflación. Los padres necesitan tener trabajo para poder llevar adelante a sus hijos, y es necesario que los niños, niñas y adolescentes sientan que la educación es una inversión que merece la pena hacer y que hará que sean bien acogidos en el mercado laboral. (Vylder, 2000)

Ante esto, debe recordarse que la mejor política económica es una buena política social y no al revés. El fin de la política pública es mejorar las condiciones de vida de la población, para lo que utiliza como un medio importante el crecimiento económico, bajo el supuesto de que este debe estar al servicio de la niñez. Por ejemplo, entre 1990 y 2011 el Perú duplicó su ingreso per cápita y redujo la mortalidad infantil de 75 por cada 1,000 nacidos vivos a 15. (Gapminder, 2013)

¿Existe la misma correspondencia para el caso centroamericano? Con la finalidad de hacer explícito el vínculo entre crecimiento económico e inversión pública en niñez, se utilizan las últimas variables en términos per cápita (pc) y a precios corrientes. De tal manera, se tiene que para 2007 ambas variables estaban correlacionadas en un 85.9%, lo cual se veía reforzado en un extremo por Costa Rica, con un PIB pc de USD 5,895.8 anuales y una IPNA de USD 1,244.0, mientras que en el otro extremo Nicaragua –invirtiendo, al igual que Honduras, por encima de sus posibilidades económicas³– tenía un PIB pc de USD 1,330.9 al año y una IPNA de USD 134.8 para cada niño y niña. Nótese que el monto de la inversión realizada por Costa Rica en cada niño y adolescente es 10 veces superior al de Nicaragua.

GRÁFICA 2

Centroamérica: PIB per cápita e inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) per cápita para 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cepal, ministerios de Hacienda e institutos de estadística de la región.

En medio de esos extremos aparecen Guatemala y El Salvador. El primero, con un PIB pc de USD 2,555.8 en 2007, invertía en cada niño(a) USD 179.5, mientras que el segundo, con un PIB pc de USD 3,296.6 ese mismo año, destinaba USD 302.4 por cada niño y niña. Con esos datos se comprueba que, de acuerdo a su nivel de ingreso, ambas naciones pudieron haber invertido sumas mayores en cada niño o adolescente, pero sus prioridades fueron otras. Atendiendo a sus niveles de ingreso, en 2007 Guatemala debió invertir USD 347.6 y El Salvador USD 512.2.

En la gráfica 2 se aprecia, incluso, que únicamente Costa Rica invierte por encima del promedio centroamericano de la IPNA, y junto a El Salvador son los dos únicos países que para 2007 tenían un PIB pc por arriba del promedio de la región.

³En el caso de Honduras, es preciso tomar muy en cuenta que una tercera parte del gasto del Gobierno Central es para el sector educación, lo que en 2011 representó el 6.7% del PIB. El promedio es alto comparado con países de la OECD; sin embargo, el 99% del monto destinado fue para gasto corriente, que entre el 75% y 78% corresponde al pago de salarios. De hecho, entre 2005 y 2012 el pago de salarios de maestros pasó de USD 435.5 a USD 938.5 millones, respectivamente, mientras que las inversiones en bienes de capital bajaron de USD 23.9 a USD 4.1 millones.

Estas situaciones abren espacio a la discusión con las siguientes interrogantes: ¿Podrá Honduras mantener sostenibles sus niveles de IPNA para los años subsiguientes?, ¿acaso el esfuerzo de 2007 no significa sacrificar las posibilidades de un mejor futuro a las generaciones venideras?, ¿qué diálogo político y económico se debe establecer en Guatemala y El Salvador para invertir más en la niñez?, ¿qué esfuerzos fiscales debe hacer Nicaragua para estimular el crecimiento económico y la IPNA?, ¿qué sectores de gasto público sacrifica Costa Rica con la finalidad de incrementar la IPNA?

Para analizar los datos a 2011 es preciso recordar qué sucedió durante los últimos cinco años. El suceso más relevante fue la crisis financiera internacional, que golpeó a los países centroamericanos con una reducción de las remesas recibidas, de la inversión y del turismo, además de la contracción del comercio extra e intra regional, lo que tuvo como consecuencia una caída en las cargas tributarias. Por ejemplo, en 2009, con respecto a 2008, esta cayó -10% en El Salvador, -7% en Costa Rica, -5% en Guatemala y -2% en Honduras. Nicaragua y Panamá fueron la excepción, pues las caídas no tuvieron términos negativos, aunque las recaudaciones sí fueron menores (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi, 2010).

Si bien una menor recaudación suele ser preludeo de un menor gasto público social, lo uno no lleva necesariamente a lo otro. En el caso de Costa Rica, la crisis no solo no derivó en una restricción de la IPNA, sino que esta se incrementó 130.0%

entre 2007 y 2011, hasta llegar a los USD 2,861.5 por niño, cuando en el mismo período su PIB pc se incrementó solo en 47.6%; es decir que por cada 1% de incremento en el PIB pc la IPNA pc aumentó 2.7%.

El siguiente país donde más se incrementó la inversión en niñez y adolescencia en términos per cápita fue Guatemala, con un 50.9%, llegando hasta los USD 270.8 anuales. Si bien el aumento es positivo, no debe olvidarse que en 2007 Guatemala invertía menos de acuerdo a su nivel de ingreso, situación que aún se repite en 2011, y la brecha entre lo que destinaba y debía destinar aumentó de \$168.2 en 2007 a \$301.2 en 2011. De hecho, a este último año la IPNA que el país debía realizar según el crecimiento económico experimentado era de USD 571.8.

Una situación similar presenta El Salvador, cuya brecha de inversión aumentó de USD 209.9 a USD 336.8, situándose la IPNA al último año (2011) en USD 433.5, cuando lo que debió invertir según el crecimiento económico experimentado era USD 770.3.

Por su parte, Honduras y Nicaragua son países que han venido realizando inversiones per cápita en la niñez y adolescencia por encima de sus capacidades económicas. En el caso del primero, la IPNA pc en 2011 llegó a ser de USD379.8, mientras que en el segundo, si bien la inversión en niñez en términos per cápita tuvo un aumento del 14.1%, fue inferior al que experimentó el PIB pc, de 22.5%. Es decir que, en el caso de Nicaragua, por cada 1% que aumentó el PIB pc la IPNA pc solo lo hizo 0.6%.

TABLA 1

Centroamérica: PIB per cápita e inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) per cápita. Años 2007, 2011. Cifras en USD y tasas de variación

País	2007			2011			2011 / 2007		
	PIB pc	IPNA pc	Brecha	PIB pc	IPNA pc	Brecha	%▲PIB pc	%▲IPNA	%▲PIB pc / %▲IPNA
Costa Rica	5,997.4	1,244.0		8,854.5	2,861.5		47.6%	130.0%	2.7
El Salvador	3,296.6	302.4	209.9	3,715.4	433.5	336.8	12.7%	43.4%	3.4
Guatemala	2,555.8	179.5	168.2	3,185.7	270.8	301.0	24.6%	50.9%	2.1
Honduras	1,722.0	278.4		2,244.1	379.8		30.3%	36.4%	1.2
Nicaragua	1,011.9	134.8		1,239.2	153.9		22.5%	14.1%	0.6
Promedio	2,916.7	427.8		3,847.8	819.9		31.9%	91.6%	2.0

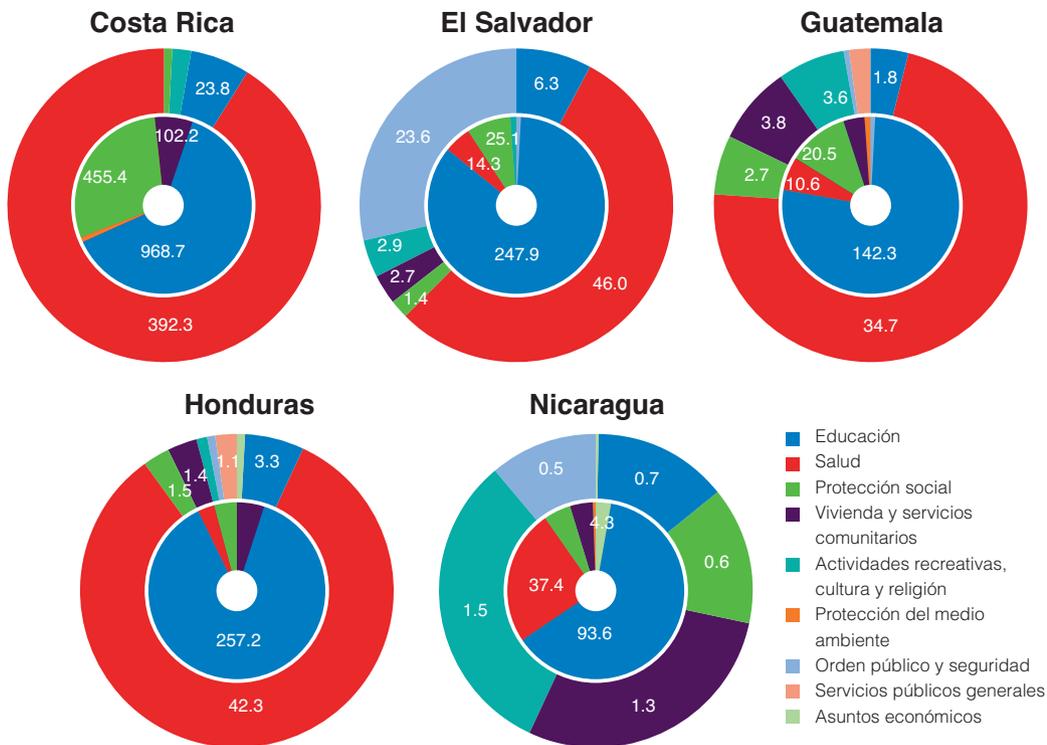
Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base de Cepal, ministerios de Hacienda e institutos de estadística de la región.

Si bien es importante conocer cuánto es lo que se invierte en cada niño y adolescente, es también de vital importancia percatarse cómo están distribuidos esos recursos y poder aprender de un análisis comparativo.

En la gráfica 3 se aprecian dos círculos: el interno es la inversión directa en niñez y adolescencia (IDNA) y el externo representa la inversión indirecta en niñez y adolescencia (IINA). En el caso de

GRÁFICA 3

Centroamérica: inversión directa e indirecta per cápita anual. Promedio de los años 2007-2011. Cifras en USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base de Ministerios de Hacienda e Institutos de Estadística.

los cinco países analizados, se aprecia que Guatemala, Honduras y Costa Rica tienen una estructura de la IINA muy parecida, donde los servicios de salud representan el 75% en el caso del primer país, 80% en el segundo y 90% en el tercero. Obviamente, las diferencias en valores son muy diferentes: mientras el Estado guatemalteco invierte al año USD 34.7 en sistemas de salud indirectos para los niños, el hondureño destina USD 42.3 y el costarricense USD 392.3 anuales.

En lo que respecta a la inversión directa, Guatemala, Honduras y El Salvador tienen una estructura muy similar, pues el sector educación representa un poco más del 75% del total de sus IDNA. De los tres mencionados, Honduras invierte más en educación por cada niño, con un total anual de USD 257.2; seguido por El Salvador, con USD 247.9, y Guatemala, con USD 142.3. De otro lado, la protección social es el tercer rubro en el cual estos tres países, en promedio, invierten más en su niñez y adolescencia.

Debe recordarse que en el caso de Nicaragua se trabajó con presupuestos aprobados, pues no se tuvo acceso a la totalidad del presupuesto ejecutado. Siendo así, los resultados indican que el Estado nicaragüense aborda de una manera distinta al resto de países centroamericanos su repuesta a las necesidades de la niñez. Su IINA se encuentra focalizada en los sectores vivienda, lo cual tiene relación con la urbanización y servicios públicos generales. En cuanto a la IDNA, si bien le apuesta a la educación como prioridad, no lo hace en la misma proporción que el resto de países del CA4, ya que su monto per cápita

adicional es menor, con USD 93.6 anuales.

El caso contrario es el de Costa Rica, donde la inversión directa en educación anual (USD 968.7) es diez veces superior a la que realiza Nicaragua y más que toda la inversión directa en educación sumada que realiza anualmente el resto de los países de la subregión (USD 741.0). El segundo rubro de la inversión directa al que Costa Rica le apuesta más es protección social, con una asignación anual por cada niño y adolescente de USD 455.4, y un adicional al mejoramiento de la vivienda de USD 102.7 anuales.

Regresando al análisis del caso de Nicaragua, se tiene que una importante proporción de la IINA la representa la inversión en cultura y deporte, realizada en los programas del Consejo Nacional del Deporte, la Educación Física y la Recreación Física, así como del Instituto Nicaragüense de Cultura, con una asignación anual de USD 1.5 por alumno.

Para el caso de El Salvador, resulta muy particular la IINA realizada en orden público y seguridad, con una asignación anual per cápita de USD 23.6 (una cuarta parte del total), que engloba los programas de: i) administración de justicia en tribunales, ii) administración de justicia en centros judiciales integrados, iii) defensa de la familia, niñez y adolescencia y, iv) defensa de la libertad individual.

Vistos ya los datos desagregados de la IDNA y la IINA, es interesante conocer los datos desagregados en la IPNA. Para el caso de Costa Rica, la IPNA promedio entre 2007 y 2011



fue de USD 2,738.9, cifra superior a la que invirtieron El Salvador, Honduras y Nicaragua en su conjunto, y superior en un 72.2% a lo invertido por Guatemala.

En Honduras, la IPNA representó el 8.5% del PIB, lo que en teoría indicaría que este país destina a la niñez una cifra superior a la que debería invertir según su nivel de ingreso; sin embargo, esto, como se ha indicado, lejos de ser un indicador positivo debe verse con reservas, pues si bien la IPNA fue en aumento entre 2007 y 2009 tuvo, tras el golpe de Estado de 2009, una severa caída y no fue sino hasta 2011 cuando volvió al nivel del primer año del período analizado (2007).

El segundo país que más porcentaje del PIB invierte en la niñez en promedio es Costa Rica, con 8.3%,

indicador que, a diferencia del de Honduras, no decrece sino que cada año ha ido aumentando: en 2007 fue de 6.7% y en 2011, del 9.5%. Por su parte, en Nicaragua la IPNA tuvo un comportamiento similar a la de Honduras: aumentó hasta 2009 y luego cayó, incluso a un nivel más bajo que el nivel inicial (2007).

En los casos de Guatemala y El Salvador, la IPNA tuvo una prioridad macroeconómica muy similar, con un promedio del 4.0% y 4.3% del PIB, respectivamente, y un comportamiento igualmente parecido en el período analizado, con un aumento, hasta 2009, en torno al 5% del PIB y una disminución a partir de ahí pero manteniendo niveles superiores a los del año inicial (2007).

El comportamiento de la prioridad macroeconómica de la IPNA se ve

Centroamérica: indicadores macroeconómicos del financiamiento a la niñez y adolescencia. Promedio de los años 2007-2011

Indicador		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Inversión directa NNA	Millones de dólares de cada año	2,145.7	711.3	1,262.3	1,063.6	366.7
	Millones de dólares de 2007	1,785.7	667.9	1,127.4	923.5	312.1
	Como porcentaje del PIB	6.4	3.3	3.1	7.3	5.7
	Índice de focalización	147.5	127.4	87.6	110.7	106.7
	Per cápita anual en dólares de cada año	1,545.5	295.6	183.9	292.5	148.7
	Per cápita diario en dólares de cada año	4.2	0.8	0.5	0.8	0.4
	Per cápita anual en dólares de 2007	1,284.5	277.4	164.5	254.1	126.9
	Per cápita diario en dólares de 2007	3.5	0.8	0.5	0.7	0.3
Directa + Indirecta (NNA)	En millones de dólares de cada año	2,738.9	917.0	1,590.2	1,248.3	378.1
	En millones de dólares de 2007	2,285.0	861.3	1,421.7	1,083.7	321.8
	Como porcentaje del PIB	8.3	4.3	4.0	8.5	5.9
	Índice de focalización ⁴	148.1	164.3	110.6	129.9	110.0
	Per cápita anual en dólares de cada año	1,972.0	381.0	231.8	343.3	153.4
	Per cápita diario en dólares de cada año	5.4	1.0	0.6	0.9	0.4

Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en: Costa Rica: Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas; El Salvador: Portal de Transparencia, Ministerio de Hacienda; Guatemala: Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoi); Honduras: Gobierno Central + Resto del Sector Público (sin transferencias); Nicaragua: Presupuestos Aprobados, Ministerio de Hacienda.

⁴Costa Rica: Gobierno Central + resto del sector público (sin transferencias); El Salvador: Gobierno Central + entidades especiales (sin transferencias y obligaciones generales del Estado); Guatemala: Gobierno Central + entidades descentralizadas; Honduras: Secretaría de Finanzas de Honduras; Nicaragua: Gobierno Central, incluidas asignaciones y subvenciones.

⁵Una importante medida para establecer si el país tiene un presupuesto pro niñez es el índice de focalización, el cual se calcula como el cociente entre la participación relativa de la IDNA en el gasto social y el peso relativo de la inversión en niñez y adolescencia entre 0 y 17 años en el total de la población. Si el índice arroja un valor de 100, esto significa que los gastos se distribuyen uniformemente en la población; un valor mayor a 100 indica que el gasto tiene un sesgo pro niñez y uno menor que 100 indica un sesgo pro adultez.

reflejado como un indicador que afecta directamente a la niñez en la asignación per cápita diaria que cada Estado otorga como su compromiso con el desarrollo de esta. Ese compromiso para cubrir todas las necesidades básicas de un niño, niña o adolescente es de USD 0.40 diarios en el caso de Nicaragua; USD 0.60 en el de Guatemala; USD 0.90 en el de Honduras; USD 1.0 en el de El Salvador, y USD 5.40 en el de Costa Rica. Dichas asignaciones evidencian que en la región hay dos países que son los que menos invierten diariamente en la niñez, dos que casi duplican a los anteriores y uno que quintuplica las asignaciones del que más invierte en el CA4. Sobre esta última referencia se podría concluir equivocadamente que Costa Rica invierte más por tener un mayor PIB per cápita. Para tener una mayor certeza sobre el esfuerzo que cada nación realiza se utiliza el índice de focalización⁵, que

si tiene un valor superior a 100 indica que el país en referencia tiene un presupuesto pro niñez.

En tal sentido, se aprecia que, en términos de la IDNA en Centroamérica, Guatemala, con un valor de 87.6, es el único país que no tiene un presupuesto pro niñez, pero si se le agrega la IINA llega a un valor de 110.6, muy similar al de Nicaragua. Evaluando de la misma forma a Costa Rica, solo con la IDNA presenta el mayor índice de focalización en la región, con 147.5, pero al agregar la IINA es El Salvador, con 164.3, el que resulta tener el mayor presupuesto pro niñez del área.

¿Cómo ha logrado invertir Costa Rica grandes recursos en su niñez y adolescencia? No es una intencionalidad de los últimos años. El recuadro 2 muestra cómo desde los años sesenta esta nación le ha

apostado a la salud y, posteriormente, a la educación de sus ciudadanos en sus primeros años de vida.

1.1. Desafíos presentes en la realidad infantil

Para que una persona pueda ser considerada como pobre, primero tiene que sobrevivir a las múltiples falencias del sistema económico. De hecho, Amartya Sen (Sen, 1998) considera que la mortalidad puede ser considerada más como un indicador de éxito o fracaso económico que como indicador social, puesto que la calidad de vida de una persona no depende únicamente de su nivel de ingreso sino de otras variables, como el ambiente epidemiológico, que puede tener un impacto negativo sobre la morbilidad y mortalidad, la disposición de un sistema de salud (público o privado), que influye sobre la supervivencia de las personas, así como el acceso a la atención médica moderna en las comunidades rurales. Por su parte, las estadísticas de mortalidad nos muestran el camino de las inequidades económicas y sociales, que pueden estar marcadas por el género, el origen étnico y el lugar de residencia.

Para el caso de Centroamérica existen disparidades en cuanto a las causas por las cuales los niños fallecen antes de cumplir los cinco años. En países como Costa Rica, las causas relativas a diarreas y neumonías son inferiores al 5%, pero en el caso de Guatemala más del 40% fallece por estas causas totalmente prevenibles, que en los casos de Nicaragua y Honduras no llegan al 30% y en El Salvador y Panamá apenas alcanzan el 20%.

RECUADRO 2

Costa Rica: un caso exitoso en desarrollo humano

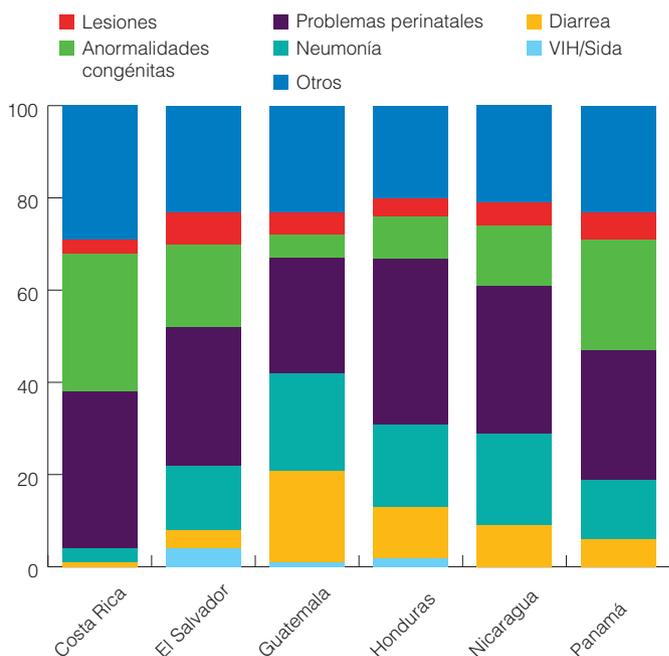
Costa Rica inició la década de los sesenta como un país de ingresos medios, con una distribución bastante moderada de estos, al menos para los estándares latinoamericanos, y con un nivel moderado de desarrollo humano. Sin embargo, los progresos sustanciales alcanzados en la década siguiente fueron especialmente notorios. La tasa de mortalidad de menores de cinco años se redujo de 121 en 1960 a 22 en 1988, pero gran parte de dicha reducción se produjo entre 1970 y 1980, cuando pasó de 76 en 1970 a 31 en 1980, un descenso de más del 50% en el término de una década.

De conformidad con el primer Plan Nacional de Salud, lanzado en 1971, se incrementaron los recursos públicos destinados a dicho sector y se realizaron esfuerzos para asegurar una utilización más eficiente de estos. Estos programas se dividieron en dos categorías: primero que todo, la estrategia para prestación de atención médica primaria buscaba ampliar la cobertura de servicios básicamente preventivos a personas que antes no tenían acceso a ellos, a través del Programa de Salud Rural (iniciado en 1973) y del Programa de Salud Comunitaria (1976). En 1980, ya los servicios de agua e higiene en áreas rurales y urbanas amparaban al 60% de la población. Se lanzaron campañas de inmunización contra sarampión, difteria y tétano, y en las áreas rurales se intensificaron las actividades sanitarias (para suministro de agua potable y servicios de alcantarillado). Igualmente, se fomentó la participación comunitaria en programas de salud.

En segundo lugar, se mejoraron y ampliaron sistemáticamente los servicios médicos, sobre todo mediante la transferencia de los hospitales a cargo del Ministerio de Salud –por lo general, carentes de recursos y con servicios deficientes– al Sistema de Seguridad Social (CCSS). Entre 1970 y 1980, el CCSS duplicó el número de centros que ofrecen servicios de consulta externa y triplicó la cantidad de horas-médico. Por lo tanto, se produjo una importante reestructuración de los gastos de salud: la cantidad de hospitales disminuyó de 51 a 37 y la de centros de consulta externa se elevó de 348 a 1.150. Todos estos programas brindan atención especial a regiones con niveles de desarrollo humano más bajos.

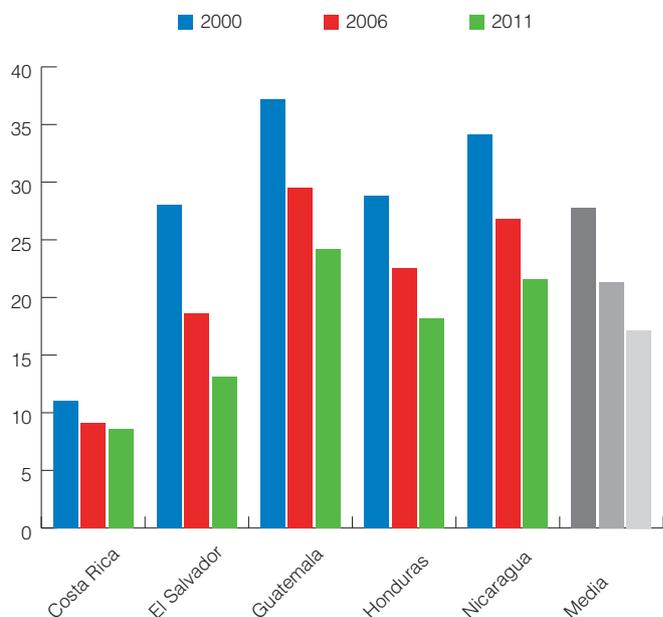
Obviamente, la incidencia de estas causas está relacionada con cómo está estructurado el sistema de salud en cada país. Mientras en Costa Rica el gasto en salud de los hogares representa solo una quinta parte del gasto nacional en salud, en Guatemala este alcanza el 60%, toda vez que la cobertura del Seguro Social y del Gobierno Central apenas cubren el 36% del gasto nacional en salud, cuando esa proporción llega al 54% en El Salvador, al 50% en Honduras, al

Centroamérica: causas de mortalidad en menores de cinco años



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS).

Centroamérica: razón de mortalidad infantil. Cifras por cada 1,000 nacidos vivos. Años 2000, 2006 y 2011



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en Worldbankdata, 2013.

49% en Nicaragua y al 69% en Panamá (Carrera, 2009). En otras palabras, si en Guatemala el 40% de los menores de cinco años fallecen por causas totalmente prevenibles

como la diarrea y neumonía, es porque en buena medida los Estados no han vinculado sus responsabilidades con los recursos (humanos, materiales y financieros) destinados a cumplirlas, tanto en el Gobierno Central como en el Seguro Social.

1.2. Mortalidad infantil

Sobrevivir durante la infancia representa un reto para los niños y niñas centroamericanos. La razón de mortalidad infantil indica la probabilidad (expresada como una tasa por cada 1.000 nacidos vivos) de un niño nacido en un año determinado de morir antes de alcanzar la edad de un año. En Centroamérica este indicador disminuyó 23.4% entre 2000-2006 y 19.5% entre 2006-2011, y si bien el análisis diferencial por país de la región muestra que los resultados son distintos, el denominador común es que Costa Rica ha mantenido indicadores de mortalidad por debajo de la media regional, al igual que El Salvador, aunque la distancia de este con respecto a la media es menor.

Por su parte, para los niños y niñas de Guatemala, Honduras y Nicaragua la probabilidad de morir antes de alcanzar el año ha ido disminuyendo paulatinamente, pero aún se encuentra muy por encima del promedio regional centroamericano. De hecho, en 2011, 21 niños por cada 1,000 que nacieron en estos países tuvieron un grave riesgo de morir antes de cumplir un año de edad.

Otro indicador de supervivencia de los niños es la razón de mortalidad en menores de 5 años, cuya función es similar a la de la mortalidad

infantil pero extiende el período de supervivencia a los primeros 5 años. En la región centroamericana las escalas se incrementan; es decir que, en promedio, hay más niños y niñas con probabilidades de morir antes de cumplir los 5 años de edad que durante su primer año de vida. Sin embargo, los datos muestran una tendencia a la disminución (25.2% entre 2000-2006 y 20.3% entre 2006-2011) y, al igual que con la mortalidad infantil, Costa Rica y El Salvador presentan razones por debajo de la media regional.

El resto de los países de CA4 mantienen la razón de mortalidad en menores de 5 años por encima del promedio regional, y aunque es cierto que esta ha ido disminuyendo, que 26 de cada 1,000 niños tengan la probabilidad de morir antes de los 5 años es un cifra preocupante que merece atención prioritaria por parte de las políticas de salud y protección social de estos estados.

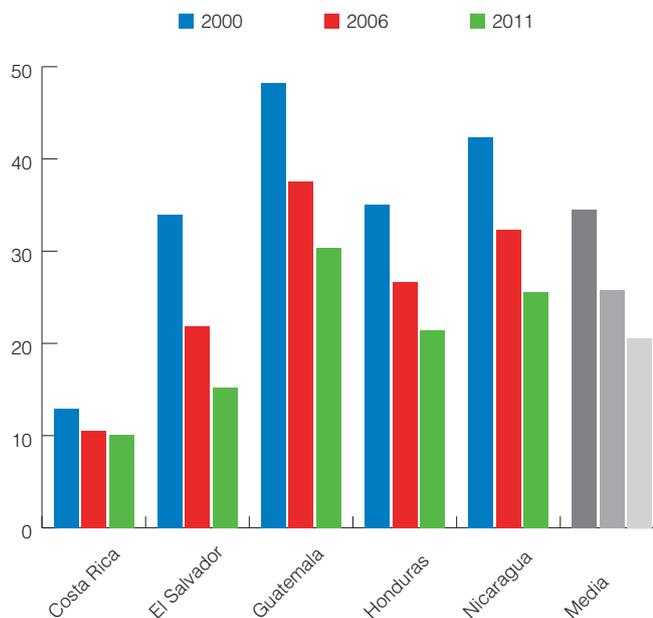
1.3. Pobreza infantil y adolescente

La pobreza infantil requiere de un análisis multidimensional de las condiciones que afectan a los niños, niñas y adolescentes respecto a la privación material, el acceso a los servicios básicos e incluso la exclusión y la discriminación.

El enfoque de derechos humanos para el análisis de la pobreza infantil Cepal/Unicef 2011 es considerado como un marco conceptual y de acción. Las dimensiones sobre las que se basa dicho análisis son: i) las variables consuntivas referentes exclusivamente a los derechos humanos, y ii) las variables instrumentales que posibilitan el goce del bienestar.

GRÁFICA 6

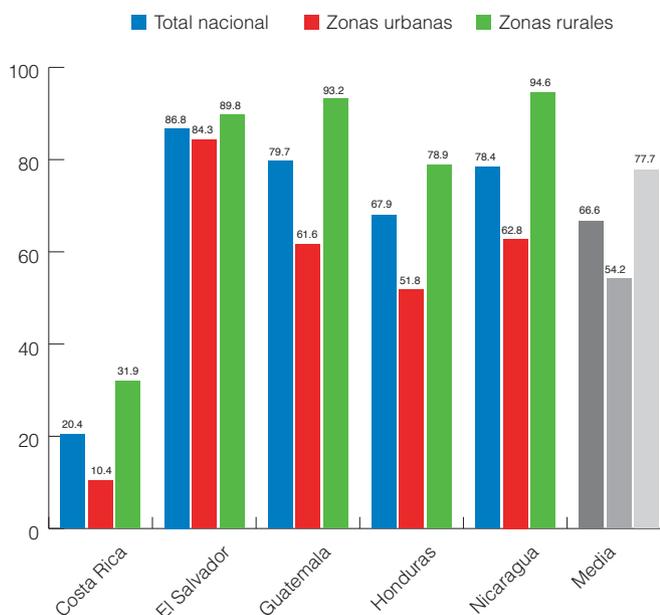
Centroamérica: razón de mortalidad en niños menores de 5 años. Cifras por cada 1,000 nacidos vivos. Años 2000, 2006 y 2011



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en Worldbankdata, 2011.

GRÁFICA 7

Centroamérica: incidencia de la pobreza infantil por área geográfica. Año 2007. Cifras en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con base en Cepal / Unicef (2010).

4

de cada 10 niños centroamericanos padecen desnutrición crónica

5

de cada 10 niños centroamericanos sufren graves privaciones en condiciones de vivienda

2

de cada 10 niños del CA4 sufren privaciones moderadas a la educación y 27.8% a la información y comunicación

Las cifras muestran que 7 de cada 10 niños, niñas o adolescentes centroamericanos padecen pobreza. La situación se acentúa más cuando se trata del área rural, en donde el 77.7% de la niñez se encuentra en una situación de pobreza, algo que es además un común denominador en los cinco países centroamericanos. Sin embargo, el porcentaje promedio del área urbana (54.2%) es también impresionante y está 9.2 puntos porcentuales por arriba de la pobreza infantil a nivel latinoamericano (45.0%).

La situación difiere de un país a otro. Específicamente en Costa Rica, los indicadores de pobreza son en promedio tres veces menores que el promedio regional centroamericano. En el caso del área urbana de Honduras también puede observarse que el promedio de pobreza infantil es levemente menor que el promedio regional.

1.3.1. Desnutrición

Según Cepal/Unicef (2010), la desnutrición en la niñez es una manifestación del incumplimiento al derecho a la alimentación, incrementa el riesgo de muerte, inhibe el desarrollo cognitivo y afecta el estado de salud de por vida.

En la actualidad, alrededor de 10.9% de los niños menores de 5 años del CA4 se ven afectados por niveles de desnutrición global (insuficiencia ponderal o bajo peso para la edad) y, más preocupante aún, 34.7% lo están por la desnutrición crónica (baja talla o estatura para la edad).

Es importante destacar que la heterogeneidad de situaciones nacionales es relevante, ya que

mientras en Costa Rica ni siquiera se registran datos de desnutrición, en Guatemala y Honduras los indicadores son superiores a la media regional. En El Salvador y Nicaragua los indicadores son menores que la media regional, pero no por eso dejan de ser alarmantes y debe prestárseles atención.

1.3.2. Acceso a los servicios básicos

La falta de acceso y la calidad de los servicios de agua y saneamiento se relacionan de forma directa con la morbilidad y la desnutrición (Cepal/Unicef, 2010). En Centroamérica, el 9.7% de los niños, niñas y adolescentes viven en una situación grave de acceso al agua potable; es decir, la que consumen proviene de fuentes contaminadas. Además, según las estadísticas, el problema del acceso al agua potable se enfatiza en las zonas rurales y en niños, niñas y adolescentes indígenas, lo que revela la presencia de una discriminación implícita en el acceso al bienestar.

El acceso al saneamiento en la región centroamericana es muy parecido al acceso al agua potable: en promedio, 9.8% de los niños sufren privaciones graves al respecto; es decir, no cuentan con un sistema de evacuación por alcantarillado, por lo que su entorno inmediato sufre de graves problemas de contaminación. Los países cuyas niñez y adolescencia se ven más afectadas por privaciones graves en saneamiento son Guatemala, Honduras y Nicaragua.

1.3.3. Habitabilidad de la vivienda

Habitar en una vivienda adecuada determina los procesos de

Centroamérica: indicadores de las privaciones que sufren los niños, niñas y adolescentes (0 a 17 años)

Indicador	Dimensión	País					Media
		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	
Global	% de niños menores de 5 años	—	5.5	17.7	12.5	7.8	10.9
Crónica		—	24.6	54.3	34.5	25.2	34.7
Acceso a servicios básicos							
Privaciones graves de acceso a agua potable	% de niños privados	2.2	10.9	9.7	9.8	15.4	9.6
Privaciones graves de acceso a saneamiento		0.4	8.6	11.3	15.3	13.3	9.8
Habitabilidad de la vivienda							
Grave	% de niños privados	1.3	29.0	36.0	9.0	24.1	19.9
Moderada		8.2	79.3	67.6	48.9	62.7	53.3
Privaciones de acceso a la educación							
Grave	% de niños privados	0.4	2.0	4.4	1.9	3.9	2.5
Moderada		6.2	8.9	13.1	13.1	11.6	10.6
Privaciones de acceso a la información							
Grave	% de niños privados	0.3	8.6	16.5	4.7	8.6	7.7
Moderada		1.5	24.4	22.7	25.7	38.4	22.5

Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en Cepal / Unicef (2010).

alimentación, educación, abrigo y estabilidad emocional de niños, niñas y adolescentes. Los indicadores de habitabilidad de la vivienda consideran aspectos como el hacinamiento y los materiales predominantes en la construcción de esta (muros, techos y pisos).

En este sentido, se pudo determinar que 53.3% de la niñez y adolescencia centroamericana padece de privaciones moderadas en la habitabilidad de sus viviendas; sin embargo, aproximadamente 19.9% de este sector de la población sufre limitaciones graves en la habitabilidad de sus viviendas. Costa Rica presenta indicadores mucho menores que la media, en tanto que Honduras registra

indicadores de habitabilidad solo un poco menores que la media. Es en El Salvador, Guatemala y Nicaragua donde los indicadores de precariedad de la vivienda son preocupantes, puesto que, en promedio, 7 de cada 10 niños de estos países habitan en espacios con privaciones moderadas y 3 de cada 10 en viviendas con privaciones graves.

1.3.4. Privaciones del acceso a la educación y a la información

El derecho a la educación es una condición fundamental para superar la pobreza y disminuir las brechas de pobreza, género y etnicidad. Las privaciones en cuanto a educación van desde 2.5% de niños, niñas y

adolescentes con graves privaciones educativas a 10.6% con privaciones educativas moderadas. A primera vista, estos porcentajes no parecen elevados; sin embargo, haciendo la comparación a nivel latinoamericano, la deficiencia educativa de los países del CA4 ocupa los últimos lugares de la lista de 18 países, únicamente por arriba del Perú.

En cuanto a las privaciones de acceso a la información, los datos muestran que, en promedio, 7.7% de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos tienen una grave privación a la información, porcentaje este mucho mayor que el promedio latinoamericano, de 2.5%. En cuanto a las privaciones moderadas del acceso a la información y comunicación, se registró el 22.2% del total de niños, niñas y adolescentes centroamericanos, porcentaje que preocupa también por su diferencia con el promedio latinoamericano, de 8.2%. Los porcentajes nacionales del CA4 son similares a los porcentajes de privaciones en el ámbito rural a nivel latinoamericano. Nuevamente son los países de CA4 los que mantienen sus indicadores de privación superiores incluso a la media regional centroamericana.

Fortalecer los procesos de reforma educativa, aumentar la eficiencia en el uso de recursos, mejorar la infraestructura educativa, asegurar la formación integral de los docentes, impulsar la participación de los padres y generar un ambiente libre y democrático en las aulas son elementos fundamentales para que la educación sea la herramienta clave en el combate contra la desigualdad en Centroamérica.

1.4. ¿Cómo financiar la inversión pública en niñez y adolescencia?

Se han expuesto los resultados generales del estudio en términos de la IPNA total y su desagregación en directa e indirecta, así como la construcción de algunos indicadores, como proporción del PIB o, bien, per cápita. Luego, se presentaron los desafíos en materia de mortalidad y pobreza infantil para la región centroamericana, con la finalidad de tener un panorama que evidencie la brecha entre financiamiento y bienestar de los niños y adolescentes de cada país.

Sin embargo, también es preciso responder la pregunta inevitable: ¿cómo financiar esa brecha de bienestar? A continuación, se abordan cinco temas que son un común denominador en la región y que, valga la redundancia, son también un desafío impostergable como sociedad para mejorar el futuro de las generaciones centroamericanas.

1.4.1. Equidad en las finanzas públicas

No es común que los ministerios de Hacienda o las secretarías de Planificación realicen estudios sobre la equidad de la carga tributaria y del gasto público, por lo que estos trabajos suelen venir de organismos externos. En Honduras, el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH, 2011) estimó que en 2000 los hogares más ricos aportaban el 19% de su ingreso para el financiamiento del desarrollo, en tanto que el aporte de los hogares más pobres se duplicaba, hasta llegar al 41.1%. Por su parte, el BID (Banco

Centroamérica: progresividad e impacto redistributivo del sistema tributario

Variable	Costa Rica (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005)	Nicaragua (2001)
Progresividad					
<i>Tasa efectiva de impuesto / ingreso, en porcentaje</i>					
Decil de más bajos ingresos	16.5	27.8	23.2	17.4	10.6
Decil de más altos ingresos	14.3	11.3	6.6	12.0	6.8
Gini antes de la política fiscal	0.5770	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963
Kakwani	0.0422	-0.0357	-0.0955	-0.0088	0.0350
Redistribución					
Gini ingreso después de impuestos	0.5726	0.5109	0.6034	0.5707	0.5946
Cambio en el ingreso del 40% de menores ingresos	1.8%	-4.6%	-3.7%	-2.4%	-0.1%
Cambio en el ingreso del 20% de mayores ingresos	-2.0%	0.4%	0.6%	n/c	-1.0%

Fuente: Sobre la base de BID 2009.

Interamericano de Desarrollo, BID, 2009) realizó un estudio sobre la equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, con los resultados que se muestran en la tabla 4.

Entre los países de la región solo Costa Rica y Nicaragua presentan un sistema tributario ligeramente progresivo, mientras que los demás cuentan con un sistema regresivo. Esto se evidencia cuando, en el caso del primero, el cambio en el ingreso del decil de menores ingresos después de la política tributaria es de 1.8%, y en el decil de mayores ingresos es de -2.0%, en tanto que en el segundo el decil más pobre, luego de aplicados los impuestos, ve reducido su ingreso un -3.7%, y el decil más rico aumenta su ingreso 0.6%. Un caso similar es el de El Salvador, que junto con Guatemala tienen los sistemas impositivos más regresivos de la región. El impacto de esa política tributaria se ve reflejado en que el índice de Gini del ingreso producto de esta prácticamente no cambia más del 1% en ningún país, mientras que en

los países desarrollados el cambio promedio es superior al 10%, al contar con cargas tributarias mucho más progresivas.

Siempre en el sentido de la progresividad tributaria, el cuadro anterior evidencia que el decil de mayores ingresos en Costa Rica tiene una tasa efectiva de impuestos sobre su ingreso de 14.3%, mientras que en El Salvador es de 11.3% (pero en el caso de este país los más pobres pagan el 27.4% de su ingreso en impuestos).

Al analizar, por ejemplo, el gasto público social (GPS) en el sector salud se tiene que este es pro pobre en Costa Rica, Honduras y Nicaragua, en tanto que en El Salvador y Guatemala, aunque progresivo, resulta ser pro rico.

No obstante, debe advertirse que, aún en los países donde es pro pobre, el porcentaje del GPS en salud que beneficia a los estratos más ricos es significativo. En efecto, en el promedio de la región, el 10% más rico recibe más de un 6% del

Centroamérica: progresividad e impacto redistributivo del gasto público social (GPS) en salud

Variable	Costa Rica (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005)	Nicaragua (2001)
Progresividad					
<i>Tasa efectiva de GPS / ingreso, en porcentaje</i>					
Decil de más bajos ingresos	139.3	37.6	2.7	21.2	27.8
Decil de más altos ingresos	1.1	2.1	0.1	0.6	0.4
Gini antes de la política fiscal	0.5770	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963
Kakwani	-0.6601	-0.4262	-0.5150	-0.6391	-0.6411
Redistribución					
Gini ingreso después de GPS	0.5504	0.5008	0.5937	0.5537	0.5793
¿Quién recibe el gasto? 40% de menores ingresos	43%	44%	33%	43%	33%
¿Quién recibe el gasto? 20% de menores ingresos	14%	21%	20%	14%	17%

Fuente: Sobre la base de BID 2009.

GPS en salud y el 20% más rico recibe aproximadamente el 17%, alcanzando al 20% en Guatemala. Más aún, en El Salvador el 10% más rico recibe un porcentaje mayor del GPS en salud (16%) que el 10% más pobre (11%). Esto refleja las dificultades de acceso a la atención sanitaria que, pese a su gratuidad, tienen los sectores más pobres por no poder afrontar otros costos asociados a dicha asistencia, como el transporte hasta los centros de atención (Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2009).

1.4.2. Más recursos

Evidentemente, una nación podrá destinar más recursos para el financiamiento del desarrollo de la niñez en la medida en que pueda contar con estos. Por ejemplo, para 2011 el promedio de la carga tributaria en Centroamérica fue de 14.1%, cuando la media de Sudamérica estuvo en 18.1%. El comportamiento de las cargas tributarias en las cinco naciones es muy desigual, pues en el extremo inferior aparece Guatemala, con

11.2% del PIB, mientras que Honduras, en el límite superior, llega a tributar un 15.6%.

En la gráfica 8 puede observarse el comportamiento que este indicador ha tenido en cada país desde 1998. Por ejemplo, en Costa Rica, durante el decenio 1998-2007 la carga impositiva crece constantemente hasta llegar al 16%, pero a partir de la crisis financiera internacional cae cerca de 3 puntos porcentuales con respecto al PIB y no recupera su nivel. Casos contrarios son El Salvador y Honduras, en los que a pesar de que cae la carga impositiva, esta recupera en un lapso de tres años el nivel mostrado antes de la crisis, y en el caso de El Salvador inclusive ha aumentado 3% en dos años.

También es emblemático el ejemplo de Nicaragua, pues entre 2001 y 2011 la carga tributaria pasó de 9.8% a 14.7%. En ese mismo período, Guatemala pasó de 10.8% a 11.2%; es decir que en todos esos años no ha habido voluntad, política ni programa público eficaz para mejorar este indicador.

1.4.3. Exenciones

Desde los inicios del Mercado Común Centroamericano (MCCA) los países del área se enmarcaron en una lucha por atraer inversiones a sus territorios vía las exenciones fiscales. Sin embargo, un estudio realizado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi, 2007) concluye que aun cuando los incentivos fiscales pueden contribuir a la atracción de la inversión extranjera directa en ciertos sectores de la economía, y sin que las conclusiones sean categóricas, existen otros factores que juegan un papel más importante en esta tarea, como el crecimiento económico, la infraestructura existente y la formación del capital humano.

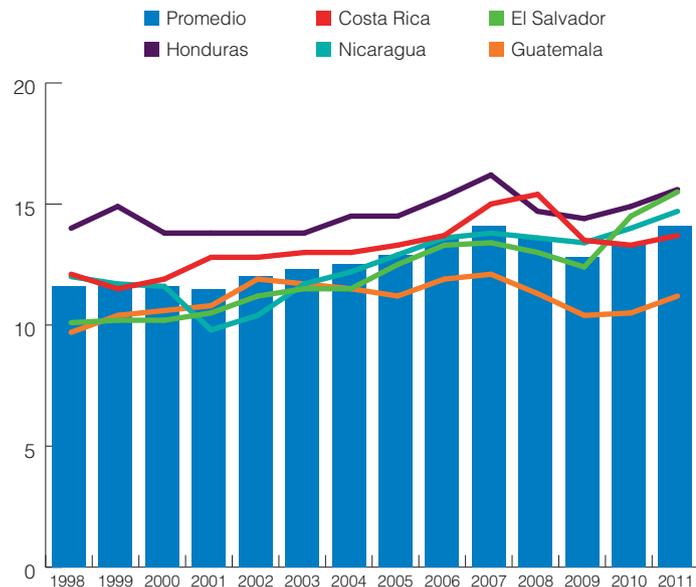
Un indicador comúnmente utilizado para calibrar la magnitud de las exenciones fiscales es el gasto tributario en el resto de países. En la región, los gastos fiscales oscilan en un monto que equivale a cerca del 40% de la recaudación total, y en el caso de Guatemala, en alrededor del 70%. El sacrificio fiscal es entonces sumamente considerable y tendrían que ser muy grandes los beneficios generados por quienes reciben estos incentivos para que los regímenes respectivos pudieran pasar la prueba de un análisis de costo-beneficio.

1.4.4. Transparencia

Si bien la región centroamericana ha realizado avances significativos en la transparencia presupuestaria, aún queda mucho camino por recorrer en términos de la rendición de cuentas y de la participación ciudadana en la formulación e incidencia del presupuesto de la nación.

GRÁFICA 8

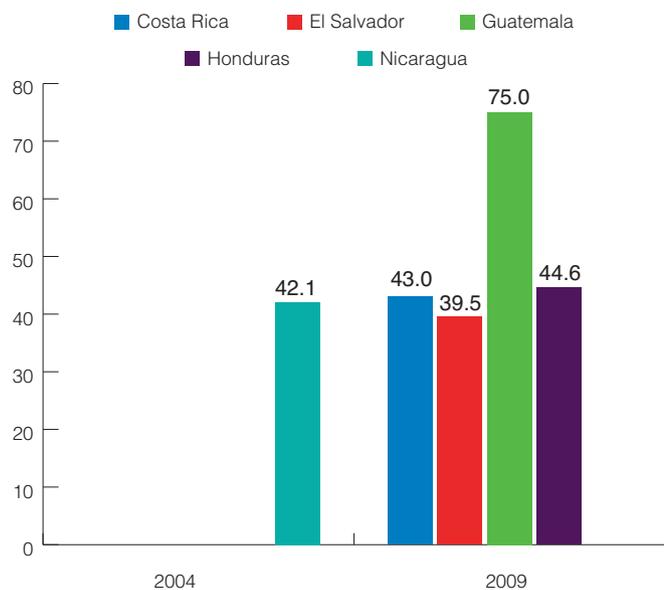
Centroamérica: carga tributaria entre 1998 y 2012



Fuente: Ministerios de Finanzas y Economía y bancos centrales de Centroamérica.

GRÁFICA 9

Centroamérica: gasto tributario en 2004 y 2009



Fuente: Icefi, sobre la base de: Universidad Nacional de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda de Costa Rica; Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala; Artana (2005); Ministerio de Hacienda de El Salvador (2010); Fosdeh (2011), sobre la base de datos de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) de Honduras.

Estadísticas recogidas del índice de presupuesto abierto (International Budget Partnership, IBP, en inglés)

Exoneraciones fiscales escandalosas

A pesar de que Centroamérica cuenta con bajos niveles de recaudación, es muy común el otorgamiento de tratos preferenciales para distintos sectores. Las razones para otorgar estos privilegios son diversas y, en algunos casos, se han otorgado exoneraciones fiscales bajo argumentos totalmente inválidos. A continuación se presentan algunos ejemplos.

La comida rápida en Honduras. Debido a la devastación que en 1998 sufrió Honduras como consecuencia del huracán Mitch, en 1998 se aprobó una Ley de Incentivo al Turismo (LIT), la cual incluyó como una actividad turística a las cadenas norteamericanas de comida rápida. Es difícil imaginar cómo esto habría podido estimular el flujo de visitantes extranjeros hacia este país centroamericano, pero es muy claro que provocó pérdidas importantes al fisco hondureño. Estas exenciones no serán ampliadas, por lo que hay quejas de los sectores beneficiados.

La bolsa agropecuaria en Nicaragua. En Nicaragua, quienes comercializan sus productos mediante una sociedad anónima privada que se llama Bolsa Agropecuaria no pagan el ISR. Según el artículo 110 de la Ley de Equidad Fiscal, los productores de la Bolsa Agropecuaria tendrán “una retención definitiva del 1% sobre ventas”, y eso será considerado como el pago total de su IR. Esto constituye un privilegio de consecuencias dramáticas que no existe, además, en ningún otro país de América Latina. De acuerdo con Báez, “si usted vende su producto en una empresa privada cuyo nombre es Bolsa Agropecuaria, tiene un régimen tributario privilegiado, pero si negocia con cualquier otra empresa del resto de Nicaragua no lo tiene”.

La explotación minera en Guatemala. En Guatemala existe una ley enfocada en la promoción de las exportaciones no tradicionales y la IED, denominada Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila. Como un caso increíble, una empresa minera fue calificada por el Ministerio de Economía como una empresa exportadora bajo el régimen de admisión temporal; es decir, el de aquellas que reexportan materiales que son procesados en el territorio nacional. Está claro que el oro que se extrae del territorio nacional no era reexportado. Debido a la presión a la que fue sometida por parte de organizaciones de la sociedad civil, la empresa minera solicitó pagar los impuestos correspondientes, más como un acto voluntario o de buena fe que por corregir la calificación como empresa operando bajo el régimen de admisión temporal.

Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), 2012.

muestran que Costa Rica y Guatemala tienen los mejores sistemas de entrega de información sobre el presupuesto –incluso este último tiene publicado en un idioma maya el texto sobre presupuesto ciudadano– y que la herramienta del sistema de contabilidad del Estado

ayuda mucho en cuanto a la consecución de cifras. Sin embargo, a continuación se enumeran algunos aspectos por país sobre la dificultad de acceder a la información presupuestaria.

- **Costa Rica:** Proporciona información agregada sin llegar a nivel de actividad u obra, para lo cual sería muy recomendable que exista un portal donde cada usuario pudiera hacer su propia consulta, así como centralizar la información de entidades descentralizadas.

- **El Salvador:** Hace falta desagregar la información por objeto de gasto, importante para codificar este de acuerdo al manual del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, el problema mayor radica en que en “Entidades del Resto del Sector Público” no se publican todas las instituciones sino solo las que tienen presupuesto “especial”, imposibilitando la integración de todo el sector público.

- **Honduras:** Recién publica información trimestral sobre ejecución presupuestaria, pero agregada, y la liquidación presupuestaria de entidades descentralizadas no es pública, solo se incluye la del Gobierno Central; asimismo, el control de las exenciones no está ni siquiera digitalizado.

- **Nicaragua:** Se reconoce que existen informes de ejecución presupuestaria; sin embargo, únicamente los documentos publicados en el sitio web del Ministerio de Hacienda sobre presupuestos aprobados permiten integrar una base de datos con los detalles: Institucional, Clasificación

Centroamérica: índice de presupuesto abierto (IBP)

País	2006	2008	2010	2012	Promedio de país
Costa Rica	46	46	50	51	48
Guatemala	45	45	47	50	47
El Salvador	28	37	37	43	36
Nicaragua	21	19	37	42	30
Honduras	38	12	11	53	29
Promedio anual	36	32	36	48	38

Fuente: International Budget Partnership.

Económica (corriente y capital), Programa, Proyecto, Fuente de Financiamiento.

- Para armar la base de datos se utilizaron los cuadros: “Detalle de gastos por proyectos y otros gastos de capital por fuente de financiamiento” (Documento A), el cual contiene todas las erogaciones consideradas gasto de capital, y el documento “Detalle de gasto por programa y fuente de financiamiento” (Documento B), el cual contiene el gasto total, es decir, gastos corrientes y gastos de capital integrados. Para poder establecer el gasto corriente se procedió a restar del documento “B” la información contenida en el documento “A”.

- Asimismo, se trató de integrar la base de datos con los presupuestos ejecutados, lo que fue imposible debido a que no se cuenta con información suficiente para estimar cuánto es el gasto corriente. En el informe de liquidación del año 2010, por ejemplo, en el cuadro No. 12, llamado “Presupuesto ejecutado de proyectos de inversión y otros gastos de capital por institución,

programa y fuente de financiamiento”, se encuentra el gasto de capital completo. Sin embargo, el problema radica en que no existe información suficiente para estimar cuánto es el gasto corriente. El archivo que más se aproxima es el cuadro No. 16, “Ejecución de asignación de alivio HIPC de la deuda externa para el gasto en pobreza (Gasto Total)”, que no desagrega la información por clasificación económica y fuente de financiamiento, sino que solo considera la información relacionada con gasto en pobreza, sin permitir visualizar el resto de la información considerada gasto corriente.

1.4.5. Trabajo en el organismo legislativo

El trabajo de incidencia en los organismos legislativos es clave para atender los grandes desafíos de la niñez y adolescencia centroamericana, toda vez que se requieren grandes cantidades de recursos financieros para poder mejorar el nivel del capital humano en la región. En 2010, la Cepal (Comisión Económica para América Latina, CEPAL, 2010) estimó que los

Centroamérica: análisis de los aspectos propuestos en las reformas fiscales (■) y lo finalmente aprobado (✓)

Impuesto / Reforma	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Sobre la renta						
Tarifa empresas	■			■	■	✓
Tarifa individuales	■			✓	■	✓
Rentas de capital	■	✓	✓	✓	■	✓
Impuesto mínimo	✓		✓	✓	■	■
Regímen simplificado	■			✓		
Precios de transferencia	■	✓		■	■	
Subcapitalización	■			■	■	
Ampliación de base	■	✓	✓	■	■	✓
Eliminar créditos	■			■	■	
Sobretasas			✓			
IVA						
Tarifa					■	✓
Ampliar cobertura	■	✓	✓		■	✓
Eliminar exenciones		✓	✓	■	■	
Eliminar tasa 0%			✓		■	
Regulación crédito y devoluciones	■	■			■	
Retenciones del IVA	■	✓	■			
Selectivos al consumo						
Tarifa		✓	✓	■		✓
Base		✓	✓	■		■
Eliminación de exenciones		✓	✓	■		■
Nuevo a vehículos	■	✓	■			✓
Vivienda					✓	■
Combustibles		✓				
Vehículos						
Tarifa circulación	■					
Tarifa arancelaria		■	■			■
Propiedad inmueble						
Tarifa						✓
Casinos						
			■	■		✓
Telefonía						
	■		✓			✓
Amnistía fiscal						
	■		✓			
De control y fortalecimiento de la administración tributaria						
	■	✓	■	■	■	✓

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), 2012.

costos para que todos los niños y niñas menores de cinco años superen la línea de pobreza es de alrededor de 6.3% del PIB en Nicaragua, de 5.5% en Honduras, de 5.4% en Guatemala y de 1.0% en

Costa Rica. Movilizar esa cantidad de recursos implica realizar un trabajo de incidencia en los organismos legislativos de cada país y poner en evidencia lo sucedido con las reformas fiscales en el último lustro.

En el caso de Guatemala, de toda la iniciativa de ley ingresada al Congreso de la República en 2009 el pleno aprobó prácticamente solo un aspecto, referente a un impuesto mínimo. Igual situación se presentó en 2011 en Costa Rica, con la diferencia que se tasó el impuesto sobre inmuebles.

En el caso de Honduras, si bien el Congreso aprobó buena parte de la reforma fiscal, resulta que aspectos vitales, como el fortalecimiento de la administración tributaria, no fue aprobado, poniendo en duda la capacidad de ejecución de la reforma. En Nicaragua se presentó una situación muy similar.

El único caso en donde el organismo legislativo aprobó la mayoría de iniciativas fue el de El Salvador, que además fue el único país de la región cuya reforma fiscal incluyó un fortalecimiento de la administración tributaria, lo cual ha permitido que en dos años la carga tributaria aumente 3 puntos porcentuales.

Esa evidencia invita a que los actores involucrados en el desarrollo



de la niñez realicen una labor de incidencia en las comisiones de la niñez, familia, educación, y sobre todo en la comisión de finanzas de cada organismo legislativo para exigir el cumplimiento de los derechos del niño. ■



2

Costa Rica

2.1. Marco legal e institucional

Costa Rica es pionera en la regulación de instituciones especializadas en materia de niñez y adolescencia. El Patronato Nacional de la Infancia, cuya función principal es brindar protección integral a la niñez costarricense, lleva más de 70 años de funcionamiento, apoyando a crear las políticas nacionales en esta materia. La Ley Orgánica del Patronato Nacional establece la asignación presupuestaria para su funcionamiento, lo que la hace la única institución a nivel centroamericano para la que la ley especifica el porcentaje que el Estado le debe asignar dentro de su presupuesto general: 7% de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta, además del 30% de lo cobrado por las multas de tránsito y 4% del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, entre otros recursos. El Patronato no es el ente rector en materia de niñez y adolescencia, aunque se le tiene como tal por la importancia de su función.

Tanto Costa Rica como El Salvador cuentan con un Sistema Nacional de Protección Integral que define legalmente qué instituciones pertenecen a él, a diferencia de Guatemala, donde no se sabe con certeza si existe o no un sistema de

protección ni quiénes lo integran. Costa Rica, al igual que El Salvador, regula en un mismo cuerpo normativo –el Código de la Niñez y Adolescencia– la actuación de varias instituciones para lograr la unificación y optimización de esfuerzos, así como el buen manejo de los recursos asignados. Las instituciones creadas a partir del Código son el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), las juntas de protección a la infancia y los comités tutelares de los derechos de la niñez y adolescencia. Es importante resaltar que la ley regula la inclusión de los organismos no gubernamentales (ONG) dentro del sistema de protección, como un eje de cooperación para la creación e implementación de las políticas en materia de niñez y adolescencia.

El CNNA de Costa Rica es similar al de Nicaragua e incluye a los principales ministerios, secretarías y dependencias del Estado, buscando así atender los problemas de la niñez y adolescencia por medio del desarrollo e implementación de políticas nacionales. Asimismo, busca optimizar la legislación en materia de niñez y adolescencia y ejecutar la descentralización administrativa mediante la creación de las juntas de protección a la infancia, adscritas al Patronato Nacional de la Infancia. Este debe tomar a su cargo, merced a su

asignación presupuestaria, el fortalecimiento de las juntas y la inclusión de las comunidades a través de los comités tutelares.

La legislación costarricense ha creado también un Fondo para la Niñez y la Adolescencia, único en Centroamérica. Para constituir el Fondo se destina como mínimo una octava parte del 4% (0,5%) de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares asignados al Patronato Nacional de la Infancia. El Fondo para la Niñez y la Adolescencia es manejado mediante una cuenta especial y no puede ser destinado a otros fines ni ser utilizado para gastos administrativos. La ley establece que cuando existieran sanciones de multas a empleadores por violación a los derechos de la niñez y adolescencia se deberá destinar el 10% de estas al Fondo. Igualmente, en el caso de sanciones de multa por denuncias a funcionarios públicos, estas deberán ser depositadas en la cuenta del Fondo. La cuenta es administrada por el Patronato, lo que permite la utilización de lo recaudado en los casos de emergencia y evita así desfinanciar los programas ya establecidos.

Pese a que Costa Rica es el único país de la región que establece dentro de su marco legal porcentajes específicos sobre sus asignaciones presupuestarias en materia de niñez y adolescencia, es importante enfatizar que esto ocurre únicamente con el Patronato Nacional de la Infancia y con el Fondo para la Niñez y Adolescencia, ya que el resto de las instituciones afines, al igual que en los demás países de Centroamérica, dependen de las

asignaciones de las instituciones a las que pertenecen; en el caso del Consejo, cada dependencia, ministerio y dirección debe contar con su rubro específico dentro de su presupuesto, y en el caso de las juntas, dependen del presupuesto del Patronato.

2.2. Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA)

Costa Rica invierte cantidades muy por encima del promedio de los países del CA4. Por ejemplo, en 2007 su IPNA representaba el 89.0% del IPNA del CA4, proporción que ha ido en aumento, de manera notable desde la crisis financiera internacional en 2008 y 2009. Es así como en 2011 el IPNA de Costa Rica es equivalente al 160.7% del IPNA del CA4 (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2012), lo cual pone de manifiesto que cuando una nación quiere apostar a la niñez y adolescencia como futuro del país no debe excusarse en crisis internacionales, un gasto público que no crece o una recaudación tributaria que no aumenta, pues este país centroamericano fue el único que no logró llevar a cabo una reforma fiscal post crisis. Es decir que en buena medida todo depende de la voluntad política respecto de quiénes van a ser los beneficiarios del gasto público: la niñez o los grupos de poder en la sociedad.

Por lo tanto, la pregunta obligada es: ¿cuánto mejor no estaría la niñez y adolescencia de Costa Rica si la sociedad en su conjunto hubiera decidido aportar más recursos al Estado?

Durante 2007 a 2011 la IDNA fue, en promedio, de USD 2,145.7 millones,

llegando en 2011 hasta los USD 3,122.8 millones, lo cual implica que la IDNA como porcentaje del PIB a ese año fue equivalente al 7.6% del PIB.

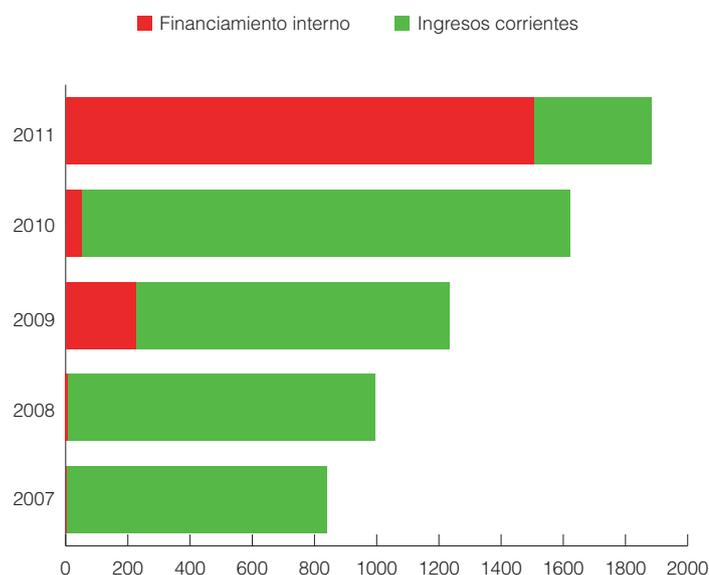
Cuando a la IDNA se le agrega la IINA, resulta que la IPNA en Costa Rica llega hasta el 9.5% del PIB (para 2011) y durante el lustro 2007-2011 mantuvo un promedio del 8.3% en esa proporción.

Esas prioridades de nación provocan como resultado que este país centroamericano invierta en promedio USD 2,849.0 por cada niño y adolescente anualmente, lo que se traduce en una asignación diaria de USD 7.8, muy por encima de los valores de Guatemala y Nicaragua, que no superan USD 1.00 diario por cada niño, niña y adolescente.

Por otro lado, en lo que respecta al análisis de las fuentes de financiamiento de la IPNA, se debe indicar que este no incluyó a las entidades descentralizadas, cuya

GRÁFICA 10

Costa Rica: IPNA ejecutada por el Gobierno Central en millones de USD por fuente de financiamiento. Años 2007-2011



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

información proviene de la Contraloría General de Cuentas, institución que omite la especificación por fuente de financiamiento. En tal sentido, refiriéndose únicamente al Gobierno Central, resulta que durante 2007 el 100% de la IPNA

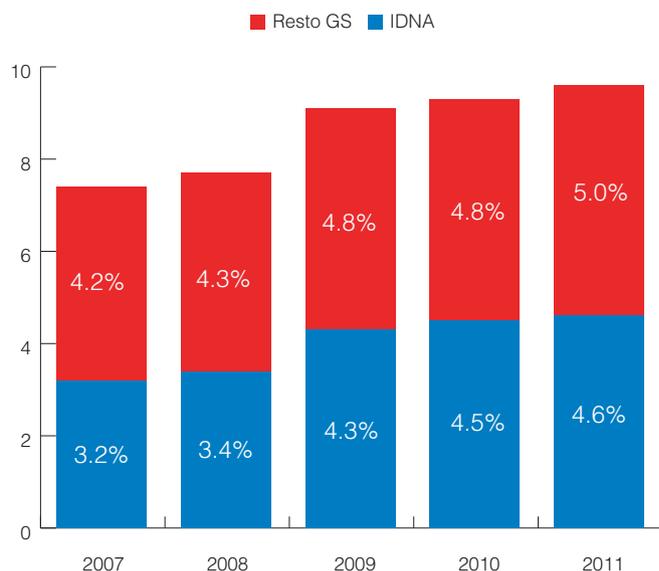
TABLA 8

Costa Rica: principales indicadores de la inversión en niñez y adolescencia. Gobierno Central y resto del sector público. Años 2007-2011

Variable		2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Inversión directa NNA	Millones de dólares de cada año	1,320.2	1,626.4	1,900.1	2,758.8	3,122.8	2,145.7
	Millones de dólares de 2007	1,320.2	1,427.9	1,603.3	2,199.7	2,377.4	1,785.7
	Como porcentaje del PIB	5.0	5.5	6.5	7.6	7.6	6.4
	Per cápita anual en dólares de cada año	925.5	1,151.5	1,359.8	1,998.7	2,292.1	1,545.5
	Per cápita diario en dólares de cada año	2.5	3.2	3.7	5.5	6.3	4.2
	Per cápita anual en dólares de 2007	925.5	1,010.9	1,147.4	1,593.7	1,745.0	1,284.5
	Per cápita diario en dólares de 2007	2.5	2.8	3.1	4.4	4.8	3.5
Directa + Indirecta (NNA)	En millones de dólares de cada año	1,767.5	2,147.8	2,460.2	3,437.6	3,881.6	2,738.9
	En millones de dólares de 2007	1,767.5	1,885.6	2,075.9	2,741.0	2,955.1	2,285.0
	Como porcentaje del PIB	6.7	7.2	8.4	9.5	9.5	8.3
	Per cápita anual en dólares de cada año	1,239.0	1,520.6	1,760.7	2,490.6	2,849.0	1,972.0
	Per cápita diario en dólares de cada año	3.4	4.2	4.8	6.8	7.8	5.4

Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Costa Rica: gasto social e IPNA del Gobierno Central. Años 2007-2011. Cifras como porcentaje del PIB



Fuente: Icefi / Plan Internacional.

provino de los ingresos corrientes del Estado. Sin embargo, como se ha comentado con anterioridad, la carga tributaria costarricense cayó entre 2008 y 2010 cerca de 3 puntos porcentuales del PIB, lo cual no implicó que la IPNA se contrajera, sino todo lo contrario, se mantuvo, pero financiada vía el endeudamiento interno: de los casi USD1,885 millones que ejecutó el Gobierno Central, USD1,551 provinieron de deuda interna.

Otra forma de identificar la prioridad de la IPNA es compararla contra el gasto público social ejecutado por el Gobierno Central (como es de esperar, una importante proporción de él está dirigido a la niñez). Por ejemplo, en 2011 el gasto social fue de aproximadamente un 9.6% del PIB; de esa cifra, un 4.6% estuvo dirigido a este grupo poblacional. Es importante mencionar que esta tendencia fue muy marcada entre 2009-2011, posiblemente porque el

Estado costarricense identificó que quienes más iban a resentir los efectos de la crisis financiera internacional iban a ser los niños, por lo que aumentó considerablemente la IPNA tanto del Gobierno Central como de Entidades Descentralizadas.

Otra variante del análisis que se realiza sobre la IPNA es según el tipo de institución estatal que la ejecute. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica cerca del 60% de la IDNA es realizada por el Gobierno Central (\$1,894.2 millones en 2011), a la que le siguen en importancia los órganos desconcentrados, con cerca de un 25% de la IDNA, refiriéndose aquí muy específicamente al trabajo realizado por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, así como el Fondo Nacional de Becas. En lo que respecta a las instituciones descentralizadas no empresariales, se ha registrado el trabajo que realizan el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia (Pani). Por último, en la IDNA en las empresas públicas no financieras nacionales se contabilizó lo realizado por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

Respecto de la IINA, el 98% de ella es realizada por instituciones descentralizadas no empresariales, que básicamente está compuesto por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

La composición a lo largo del período analizado varió, pues en 2007 la IDNA era el 74.7% de la IPNA, mientras que en 2011 esa proporción aumentó hasta el 80.5%.

Costa Rica: inversión directa e indirecta en niñez y adolescencia por tipo de entidad que la ejecutó. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011	Cambio 2007-2011
IPNA	1,320.1	1,626.3	1,900.0	2,758.7	3,122.8	136.6%
Inversión directa del Gobierno Central	835.8	990.5	1,230.7	1,615.5	1,877.1	124.7%
Inversión directa de los órganos desconcentrados	289.2	391.3	338.7	725.9	773.6	167.5%
Inversión directa de las instituciones descentralizadas no empresariales	94.9	127.1	198.4	246.6	282.0	197.2%
Inversión directa de las empresas públicas no financieras nacionales	100.2	117.5	132.1	170.7	190.1	89.7%
IINA	447.3	521.4	560.2	678.9	758.7	69.6%
Inversión indirecta del Gobierno Central	3.1	4.5	4.8	5.5	8.2	163.7%
Inversión indirecta de los órganos desconcentrados	2.1	2.7	4.5	4.9	6.4	209.1%
Inversión indirecta de las instituciones descentralizadas no empresariales	442.2	514.1	550.8	668.5	744.2	68.3%

Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas.

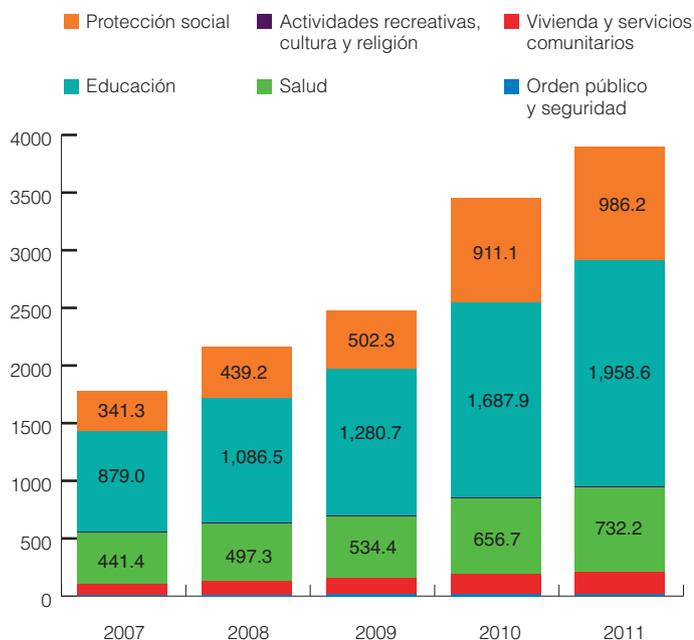
2.3. Inversión en niñez y adolescencia por finalidad

Tal como se muestra en la tabla 9, la IPNA para 2011 ascendió a USD 3,881.5 millones, de los cuales menos del 6.0%, está compuesto por diversas finalidades como: i) orden público y seguridad; ii) vivienda y servicios comunitarios; iii) actividades recreativas, cultura y religión, y iv) vivienda y servicios comunitarios. Todas ellas en su conjunto representaron USD 166.5 millones.

Existen básicamente tres finalidades de inversión que abarcan el 94.0% del total de la IPNA. Según el orden de importancia son: salud, que en promedio ha representado para los cinco años analizados 20.8%; protección social, con cerca de un 23.1% y un comportamiento de crecimiento constante, y educación, que abarca en promedio el 50.1% de

GRÁFICA 12

Costa Rica: IPNA por finalidad. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

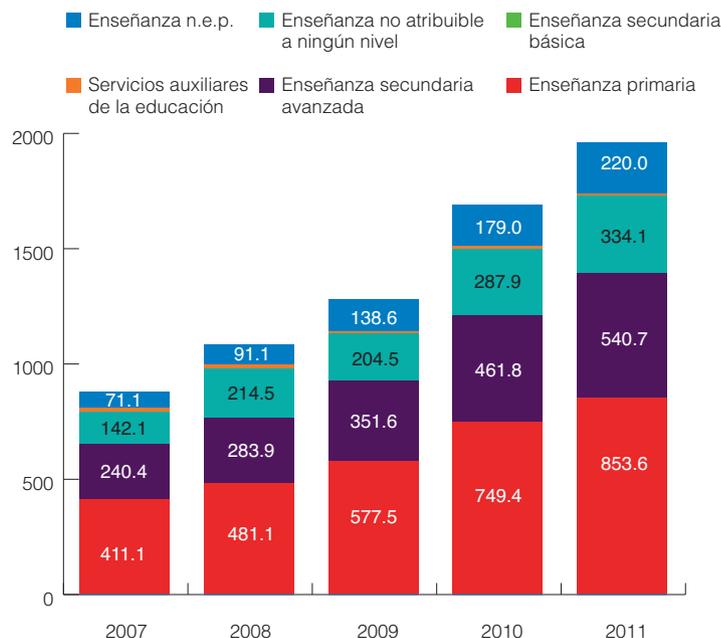


Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas.

la IPNA. Al respecto, se considera que tan importante es el esfuerzo en educación como el que se realiza en

GRÁFICA 13

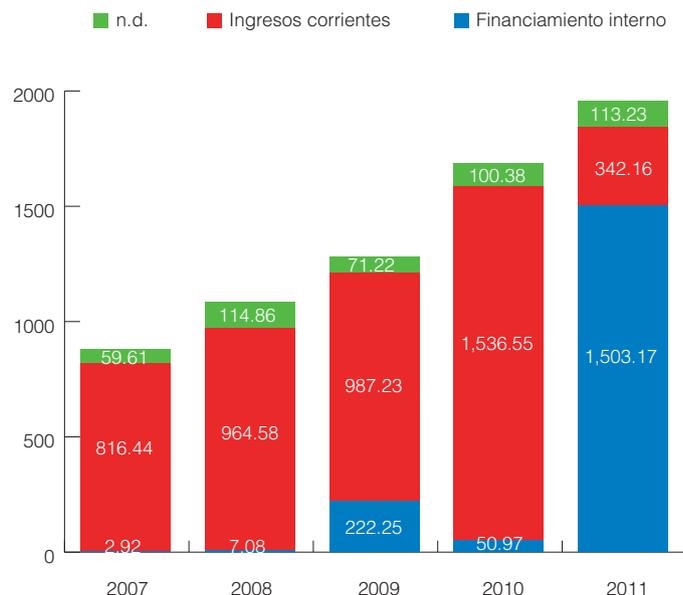
Costa Rica: IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas.

GRÁFICA 14

Costa Rica: fuentes de financiamiento de la IPNA en educación. 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas.

otras áreas, lo cual en alguna medida explica los buenos resultados que el país tiene en materia de cobertura educativa y en el acceso a la salud, sobre todo para los más pobres, así como en programas para eliminar la pobreza extrema. A continuación se desarrollarán cada una de estas tres finalidades en términos de identificar si están a cargo del Gobierno Central o del resto de entidades descentralizadas, así como su fuente de financiamiento y la entidad que ejecuta los fondos.

2.3.1. Educación

Servicios prestados a alumnos y estudiantes a título individual y los gastos en servicios colectivos. Los gastos en servicios individuales se asignan a los gastos destinados al sistema escolar, es decir, el gasto del Estado para brindar la educación desde la preprimaria hasta el nivel de enseñanza terciario o universitario; los gastos en servicios colectivos son aquellos relacionados con la investigación en educación y otros no especificados. (Fondo Monetario Internacional, FMI, 2001)

La inversión en educación correspondiente a la IPNA está dividida en: enseñanza preescolar y enseñanza primaria, enseñanza secundaria, enseñanza no atribuible a ningún nivel, servicios auxiliares de la educación y gasto administrativo en educación de esos niveles.

La finalidad educación muestra incrementos consistentes año con año dentro del presupuesto general de la Nación. Es así como la inversión en el nivel primario pasó de USD 411.1 millones en 2007 a USD 853.6 millones en 2011; es decir, una duplicación de su presupuesto.

Costa Rica: entidades que ejecutan la IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

	2007	2008	2009	2010	2011
IDNA	854.9	1,052.6	1,247.0	1,651.2	1,921.3
Colegio San Luis Gonzaga	0.3	0.4	0.4	0.5	0.6
Fondo Nacional de Becas	34.6	79.0	34.5	63.2	65.8
Ministerio de Educación Pública	819.4	971.7	1,209.5	1,587.5	1,845.3
Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica (Promece)	0.7	1.6	2.6	—	9.6
INNA	24.0	33.9	33.7	36.7	37.3
Instituto Nacional de Aprendizaje (Ina)	24.0	33.9	33.7	36.7	37.3

Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas.

Respecto a la educación básica, también ha duplicado su presupuesto entre los años citados y se ha enfocado en los programas del tercer ciclo y educación en las divisiones académica y técnica. Por último, resulta relevante el crecimiento de la inversión en gastos administrativos (educación n.e.p), la cual pasó de USD 71.1 millones en 2007 a USD 220.0 millones en 2011.

En cuanto a las fuentes de financiamiento para la educación, destacan los ingresos corrientes hasta 2010. En 2011, la utilización de financiamiento interno pasa de un promedio de USD 70.8 millones anuales a USD 1,503.7 millones en 2011.

Por último, el análisis por entidad que ejecuta el GNA en materia educativa indica que si bien el Ministerio de Educación Pública es el mayor ejecutor, también hay otros actores importantes, como el Fondo Nacional de Becas, con montos incrementados en sus presupuestos año con año, con excepción del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar

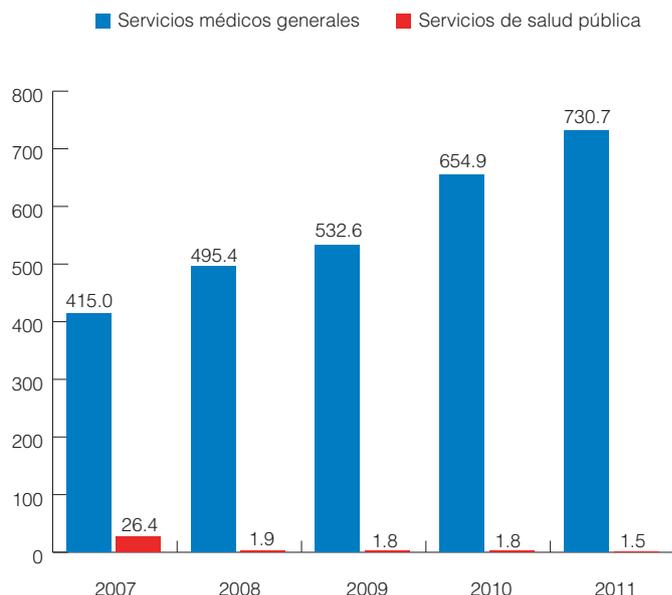
y General Básica (Promece), que solamente en el 2010 no registró ningún gasto. Respecto a la inversión indirecta en educación, el principal actor es el Fondo Nacional de Becas, cuyo presupuesto se ha duplicado desde 2007.

2.3.2. Salud

Todos los gastos en servicios prestados a particulares y en servicios prestados a colectivos. Los servicios de salud colectivos atañen a cuestiones como la formulación y la administración de la política gubernamental, la fijación y ejecución de las normas sobre el personal médico y paramédico y sobre clínicas, consultorios y hospitales, así como la regulación y concesión de licencias a los proveedores de servicios de la salud.

De acuerdo al manual de finanzas del Fondo Monetario Internacional, bajo esta categoría se agrupan dos importantes rubros: i) servicios hospitalarios, que incluyen la estancia de un paciente en un hospital durante el tiempo que dura su tratamiento, así como los servicios de hospitales generales y especializados, centros médicos y

Costa Rica: fuentes de financiamiento de la IPNA en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas.

centros de servicios de maternidad, y ii) servicios de salud, en los que se contabilizan los gastos que realiza el Estado en la administración, inspección, gestión o apoyo de los servicios de salud pública, como la gestión de los bancos de sangre, diagnóstico de enfermedades, prevención (inmunización, inoculación), vigilancia (nutrición infantil, salud infantil), recopilación de datos epidemiológicos y los servicios de planificación familiar.

De estos rubros, el 98.8% de la inversión en salud en Costa Rica ha sido destinado a servicios médicos, y de forma indirecta a la niñez y adolescencia del país. En este apartado se contabilizó el presupuesto ejecutado por las siguientes entidades: Ministerio de Salud, Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, Oficina de Cooperación Internacional de la Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

La razón de la falta de identificación de las fuentes de financiamiento está asociada a que la entidad que ejecutó la mayor parte de la inversión en este rubro fue la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y en su rendición de cuentas esta no presenta la ejecución presupuestaria por fuente de financiamiento, que en todo caso son los aportes de los empleados y empleadores del país.

2.3.3. Protección social

Servicios de seguridad social (más vinculados a aspectos laborales, como pensiones y seguros de desempleo) y de asistencia social, la que incluye medidas para compensar las variaciones de los ingresos o pérdidas por la concreción de un riesgo natural, económico o social.

En Costa Rica, el diseño de un sistema de protección social con vocación universal y orientado a la promoción de la ciudadanía y sus derechos sociales fundamentales data de mediados del siglo XX. En esa época se produjo una serie de enfrentamientos que culminaron en una guerra civil en defensa del sufragio universal, con participación de trabajadores (reunidos en el Partido Comunista), intelectuales y empresarios (aglutinados en agrupaciones partidarias de tendencias socialcristiana y socialdemócrata) y representantes de la Iglesia Católica. La contienda terminó con una serie de acuerdos que dieron como resultado una legislación social fundamental que sentó las bases del Estado de bienestar costarricense, ampliado y fortalecido en el marco de lo que en adelante se conocería como la “Segunda República”.

TABLA 11

Costa Rica: entidades que ejecutan la IPNA en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IDNA	26.4	20.7	23.1	29.9	33.3
Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología	0.1	1.9	1.8	1.8	1.5
Ministerio de Salud	16.5	18.9	21.3	28.0	31.8
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	9.8	—	—	—	—
IINA	415.0	476.5	511.3	626.9	698.9
Caja Costarricense de Seguro Social	415.0	476.5	511.3	626.9	698.9

Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas.

La institucionalización de la política social, la promoción de políticas universales en las áreas de salud, seguridad social, educación, vivienda y servicios básicos (agua potable y electricidad), así como el crecimiento económico, permitieron una mejora sostenida en materia de

desarrollo humano, con logros significativos reconocidos internacionalmente. Entre dichos logros sobresalen la reducción de la mortalidad infantil, que pasó de 123 niños y niñas muertos por cada mil nacidos en 1940 a 61,5 en 1970, y a 9,1 en 2011; el aumento en la



esperanza de vida, que pasó de 55,6 años en 1950 a 65,4 en 1970, y a 79,3 en 2011, y la reducción de la pobreza, que pasó de 50% de los hogares en 1950 a 20% a finales del siglo.

Entre las leyes promulgadas y los hechos relevantes acaecidos entre las décadas de 1940 a 1950 destacan, entre otros, la aprobación del Código de Trabajo, la incorporación de las Garantías Sociales en la Constitución Política de la República (1949), la nacionalización bancaria, la abolición del ejército y la creación de instituciones clave para el desarrollo nacional, como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en 1943, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1949 y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en 1954⁶.

La finalidad de protección social agrupa a los desembolsos del Estado en servicios y transferencias a personas y familias individuales y los gastos en servicios proporcionados a colectivos. En Costa Rica se atribuyen cuatro categorías a esta finalidad de gasto: incapacidad, familia e hijos, exclusión social n.e.p, y protección social n.e.p. Respecto de la primera, en cada uno de los cinco años analizados el Estado ha invertido USD 2.3 millones, ello tomando en cuenta que es el gasto en forma de beneficios en efectivo o en especie a personas que están parcial o totalmente incapacitadas para participar en una actividad económica o llevar una vida normal debido a una enfermedad, o bien a un impedimento físico o mental.

Ese monto invertido resulta razonable con las estadísticas de discapacidad del Consejo Nacional de Rehabilitación de Costa Rica, que muestran una mayor prevalencia de discapacidad en hombres de edades comprendidas entre los 5 y 12 años (diagnóstico escolar) y de 25 a 30 años (mayoría de accidentes de tránsito en Costa Rica), en tanto que en el caso de las mujeres se evidencia discapacidad en la etapa colegial (12 a 18 años) y tiene un fuerte descenso en las edades de 25 a 30 años.

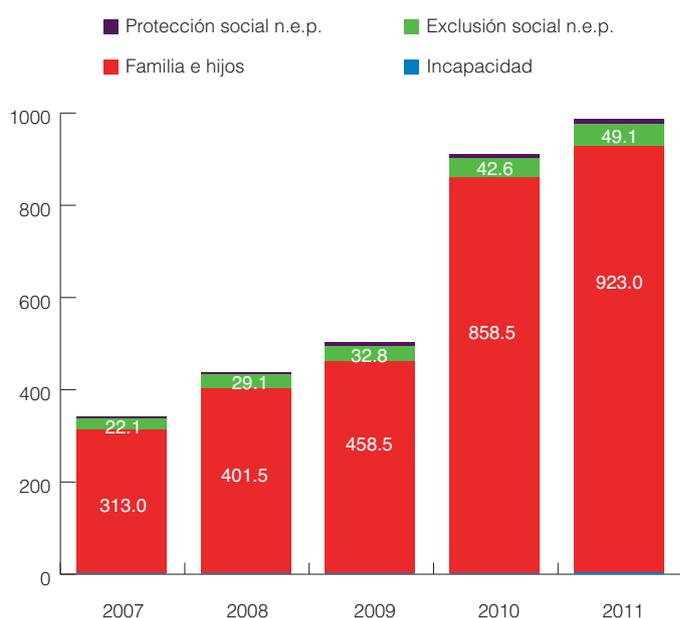
Respecto al rubro de familia e hijos⁷, que comprende en promedio el 85.4% de la inversión en protección social, muestra una tendencia positiva, con una inversión de USD 313.0 millones en 2007 a USD 923.0 millones en 2011, lo que significa que la inversión en este rubro se ha más que triplicado en el período analizado.

⁶Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012) Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica. Isabel Román Vega. Santiago de Chile. Cepal.

⁷Prestación de protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a familias con hijos a cargo.

GRÁFICA 16

Costa Rica: IPNA en protección social. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas.

Costa Rica: entidades que ejecutan la IPNA en protección social. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IDNA	338.6	435.6	497.9	907.0	978.1
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	241.4	304.5	295.3	654.8	688.6
Instituto Mixto de Ayuda Social	71.5	97.0	163.2	203.7	234.4
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	2.6	4.4	4.6	6.1	8.1
Patronato Nacional de la Infancia (Pani)	23.1	29.7	34.8	42.4	47.1
IINA	2.8	3.6	4.4	4.1	8.1
Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	—	0.2	0.1	0.3	0.7
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	1.5	2.1	1.9	1.4	3.8
Instituto Costarricense sobre Drogas	0.9	0.9	1.4	1.1	1.5
Instituto Mixto de Ayuda Social	—	—	—	—	—
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	0.3	0.4	0.8	1.1	1.3
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	—	—	—	—	0.6
Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	0.0	0.0	0.2	0.0	—
Patronato Nacional de Rehabilitación	—	—	0.1	0.2	0.2

Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Sin embargo, en 2011 destaca que los programas de exclusión social resultaron ser bastante significativos, ya que con una inversión de USD 35.1 millones abarcaron el 33.1% del presupuesto en este ámbito, asignado en el programa del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Con respecto a las fuentes de financiamiento, se tiene una distribución clara únicamente en 2011, cuando el 32.0% de los recursos provino de ingresos corrientes.

El presupuesto ejecutado por el Gobierno Central en 2011

constituye una inversión en gestión y administración del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), el cual, según el artículo 3 de la Ley de Desarrollo Social y asignaciones familiares, debe destinar recursos para:

<<[...] pagar programas y servicios a las instituciones del Estado, que tienen a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos, tales como el Ministerio de Salud, en sus programas de nutrición, preferentemente a través de los patronatos escolares y centros locales de educación y nutrición, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia [...]>>

En lo que respecta la inversión indirecta, aparece como un ejecutor importante el Consejo Nacional De Rehabilitación y Educación Especial, esto para los programas de pobreza y discapacidad, promoción y exigibilidad de derechos de las personas con discapacidad, rectoría y gerencia estratégica en discapacidad, servicios de convivencia familiar, entre otros.

2.3.4. Inversiones en actividades recreativas, cultura y religión

Las inversiones en niñez y adolescencia en materia de cultura, recreación y deporte se refieren básicamente a la línea de trabajo (proyectos) en el deporte de alto rendimiento. Sus principales

entidades beneficiadas son el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder).

Es importante mencionar que durante el período analizado el promedio destinado a este sector fue de USD 8.9 millones y se ha incrementado significativamente desde los USD 4.9 millones en 2007 a los USD 13.2 millones en 2011.

Por consiguiente, el análisis de sus fuentes de financiamiento –aunque incompleto, ya que el 53.2% no se pudo identificar debido a que fue ejecutado por las entidades descentralizadas– señala que el 42.4% y el restante 4.4% fue financiado por ingresos corrientes y financiamiento interno, respectivamente.

2.3.5. Vivienda y servicios comunitarios

En este rubro se encuentran registrados los presupuestos que se destinan a servicios relacionados con la urbanización, el desarrollo comunitario, programas de abastecimiento de agua y alumbrado público.

Dentro de esta función, una buena parte de los recursos se destinan a programas para mejorar el abastecimiento de agua de los habitantes del país.

En su mayoría, esta finalidad está compuesta por la inversión tanto directa como indirecta, sobre todo en programas de urbanización, los que se refieren a programas de vivienda popular y construcción de muros en asentamientos urbanos.

RECUADRO 4

Costa Rica: programas de prevención de la violencia

En el caso del presupuesto de Costa Rica lamentablemente se carece de la desagregación necesaria del Ministerio de Seguridad Pública que permita analizar el financiamiento para la ejecución de sus programas. Sin embargo, esto no impidió que se pudieran identificar cinco programas preventivos policiales que promueve dicho ministerio. Estos son: i) Violencia Intrafamiliar, que busca capacitar a los miembros de la Fuerza Pública para que realicen una adecuada intervención en los casos de violencia intrafamiliar y, además, sensibilizar a las comunidades para ayudar en la prevención y denuncia de estas situaciones; ii) Pinta Seguro, cuyo objetivo es capacitar en medidas de prevención a los niños y niñas que asisten a las instituciones educativas del país para evitar que sean víctimas de robos, maltratos, agresiones, accidentes y secuestros; iii) Seguridad Comunitaria, orientado a organizar y capacitar a los vecinos para que tomen medidas de prevención y eviten ser víctimas de la delincuencia y para mejorar la calidad de vida en sus respectivas comunidades; iv) DARE, con dos funciones básicas: uno, la promoción en los niños, niñas y adolescentes de habilidades para la toma de decisiones que contribuyan en la prevención del uso y abuso de drogas legales e ilegales y la violencia; y dos, capacitar a los padres de familia y, en la época de vacaciones escolares, trabajar con jóvenes no escolarizados en la misma línea de prevención, y por último, v) Seguridad Comercial, donde se capacita al sector comercial para que tome medidas de prevención contra la delincuencia y trabaje en conjunto con la policía de su localidad.

Fuente: Icofi/Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Costa Rica: entidades que ejecutan la INNA en cultura, recreación y deporte. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IINA	4.9	6.3	9.7	10.4	13.2
Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Centro Nacional de la Música	0.8	1.1	1.9	2.2	2.5
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder)	1.6	1.6	3.9	3.5	4.2
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	2.4	3.6	3.8	4.6	6.4

Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas.

Estas inversiones se mantuvieron en una tasa de crecimiento moderada entre 2007 y 2009, lo cual representó una asignación promedio de USD 117.5 millones anuales; sin embargo, en 2010, como producto de la crisis financiera y como una medida contracíclica, la inversión en este

rubro se incrementó hasta USD 191.3 millones en 2011. La mayoría de estos fondos fueron ejecutados por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y las fuentes de financiamiento, al igual que el resto de rubros, fueron en su mayoría ingresos corrientes del Gobierno Central. ■



3

El Salvador

3.1. Marco legal e institucional

La situación de la regulación normativa en materia de niñez y adolescencia en El Salvador, al igual que en los otros países de Centroamérica, es insuficiente. Aunque El Salvador, a diferencia de Guatemala, cuenta con un ente rector que se encarga de velar por los derechos de la niñez y adolescencia, esto no ha bastado para contrarrestar el problema que significa abarcar todo lo establecido en el párrafo 18 de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño, El Salvador, U.N. Doc. CRC/C/SLV/CO3-4 (2010). El centro de toda la atención es la esfera de protección integral, sin tomar en cuenta los demás derechos humanos de la niñez, lo que hace que a pesar de existir un Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia la mayoría de las responsabilidades, como sucede con salud, nutrición, educación, etc., todavía continúan dispersas en diferentes instituciones.

El Salvador se encuentra desde hace dos años en el proceso de implementación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, que regula la coordinación interinstitucional al comprender la unificación de esfuerzos para contar con presupuestos que no estén

distribuidos en diferentes dependencias y sean utilizados conjuntamente para la implementación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.

La existencia de un ente autónomo permite que dentro del presupuesto de ingresos y egresos de la administración pública se incluya obligatoriamente el rubro destinado a satisfacer sus necesidades, lo cual es un factor positivo; sin embargo, es responsabilidad de las autoridades de la institución gestionar ampliaciones presupuestarias anuales, sobre la base de las necesidades que se van generando y a los proyectos de prevención, protección y restitución de derechos de la niñez. La falta de programación estructural, metas y diligenciamiento hace que la institución trabaje con un presupuesto insuficiente para la realización de su gestión.

A diferencia de los otros países de Centroamérica, El Salvador establece claramente dentro de su normativa legal la estructura de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, e indica cuáles son las instituciones que conforman el sistema de protección integral de la niñez y adolescencia. El problema es que existen dos entes autónomos con funciones similares de control, información, prevención y ejecución



de la política nacional en materia de niñez, y aunque la ley regula debidamente sus funciones y parecería que están claramente definidas, en realidad algunas de ellas se podrían considerar confusas. Estas instituciones son el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, independientes uno del otro pero con un cordón presupuestario que los liga directamente. En el caso del Consejo, la ley lo faculta como la institución encargada de evaluar anualmente la inversión social y las prioridades de inversión en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, incluido el presupuesto del Instituto, y con ello emitir las recomendaciones necesarias para señalar las pautas y buenas

prácticas para el efectivo cumplimiento y pleno goce de los derechos de la niñez y adolescencia.

El Consejo preside también el Sistema de Protección Integral en El Salvador, al que pertenece el Instituto, entre cuyas funciones principales está el cumplimiento de la política pública en materia de niñez, bajo las directrices establecidas por el Consejo. Esto señala que, a pesar de ser un ente autónomo, el actuar del Instituto depende de las directrices que para el efecto señale el Consejo.

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, por su parte, es un ente autónomo, con personalidad jurídica propia, lo que en teoría le da independencia de las demás instituciones del Estado. La ley que lo crea establece que su patrimonio lo constituyen la asignación anual para su funcionamiento consignada en el Presupuesto General del Estado (el cual debe ser analizado, según la misma ley, por el Consejo), los bienes muebles adquiridos o que adquiera por cualquier título para su funcionamiento, los bienes inmuebles que adquiera por cualquier título para su funcionamiento y los recursos financieros que le otorguen personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, bajo cualquier título.

Las juntas directivas del Instituto y del Consejo están integradas casi por las mismas instituciones, lo que genera duplicidad de esfuerzos y de gastos al Estado. Sin embargo, se puede establecer, desde un marco operativo general, que el Instituto es un ente ejecutor y el Consejo, uno político.

Una de las mayores observaciones señaladas por el Comité de los Derechos del Niño es que a pesar de que existen instituciones especializadas en niñez y adolescencia la inversión se focaliza en el área capitalina y no en el interior del país, especialmente en los temas que señala la política nacional en materia de niñez. Esto podría deberse a la falta de coordinación e implementación a nivel nacional de la política por parte del Consejo, a diferencia del Instituto, que en sus funciones está encargarse mayormente de la protección integral y que sí tiene presencia en diferentes regiones de El Salvador. Sin embargo, es evidente que se requiere mayor coordinación entre ambas organizaciones para desarrollar programas y políticas en los temas de salud, educación y recreación.

Pese a la duplicidad de funciones que contempla la actual legislación salvadoreña, en especial en la Ley de Protección Integral, es importante rescatar que esta guía al Estado sobre qué instituciones deben conformar el sistema de protección y faculta al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, como ente asesor, a realizar los estudios en materia de niñez que serán los elementos fundamentales para la ampliación presupuestaria de las instituciones que conforman el sistema, siendo también el principal gestor de la búsqueda de estas ampliaciones. La ley señala que tanto este como el Instituto obtendrán fondos del presupuesto nacional, lo cual garantiza que anualmente contarán con una asignación presupuestaria, aunque no especifica el monto.

El principal avance en la legislación salvadoreña en materia de niñez y adolescencia está en la construcción de una Política Nacional de Niñez y Adolescencia que, al contrario de los demás países de Centroamérica, centraliza las instituciones en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. En pleno proceso de implementación de la ley, es entendible que no se encuentre aún definida claramente la división de competencias entre las dos instituciones autónomas que esta regula. El Instituto de la Niñez y Adolescencia debe ampliar su campo de actuación y no dedicarse únicamente a la protección integral, toda vez que sus funciones deben ser técnicas y ejecutoras. Por su parte, la función principal del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia debe ser la coordinación interinstitucional y el cabildeo político para la asignación presupuestaria. Como quiera que los dos organismos se encuentran ya incluidos dentro del presupuesto de la Nación, queda a ambos defender la asignación anual y lograr ampliaciones para desarrollar sus funciones.

3.2. Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA)

Entre 2007 y 2011 la IPNA de El Salvador fue, en promedio, de USD 917.0 millones (Ministerio de Hacienda de El Salvador) con una tendencia creciente, pues en el primer año fue de USD 746.7 y en 2011 llegó a los USD 1,019.3 millones. Dicho incremento se tradujo en que la IPNA como porcentaje del PIB aumentara de 3.7% en 2007 hasta 4.4% en 2011.

Consecuentemente, las asignaciones

anuales per cápita han aumentado desde los USD 302.4 en 2007 a los USD 433.5 en 2011, aunque siguen estando lejos de lo que un niño o niña requiere para su desarrollo humano. Al convertir esa asignación a días, se tiene que en El Salvador se invierte en promedio USD 1.0 diariamente en educación, salud, cultura, deporte, recreación y protección social de la niñez. Los esfuerzos son evidentes, pero aún no los adecuados y requeridos, puesto que si bien el índice de focalización muestra una tendencia pro niñez del presupuesto, el país aún debe hacer avances en materia de seguridad alimentaria, educación y salud de la primera infancia.

Continuando con el análisis de los indicadores de inversión en niñez y adolescencia, se halla que la inversión directa representa el 80.0% de la inversión total, quedando a la inversión indirecta un 20.0% que no tiene mayor impacto sobre los

indicadores de asignación anual y diaria en dólares.

La inversión directa en niñez y adolescencia (IDNA) entre 2007 y 2011 ha sido, en promedio, cercana a los USD 711.3 millones anuales. Es preciso indicar que durante el período analizado se ha tenido cada año valores en aumento. La IDNA identificada en 2007 ascendió a USD 583.1 millones, hasta llegar a USD 810.3 millones en 2011. Como porcentaje del PIB, la IDNA representó el 2.9% en 2007, hasta alcanzar 3.5% en 2011, lo que representa un aumento acumulado de casi 20.7% en 5 años, un hecho sumamente positivo.

En el análisis de las fuentes de financiamiento de la IPNA se aprecia que el fondo general (impuestos) representa cada año una mayor proporción, pasando de USD 710.2 millones en 2007 a USD 878.9 millones en 2011. Sin embargo, ante

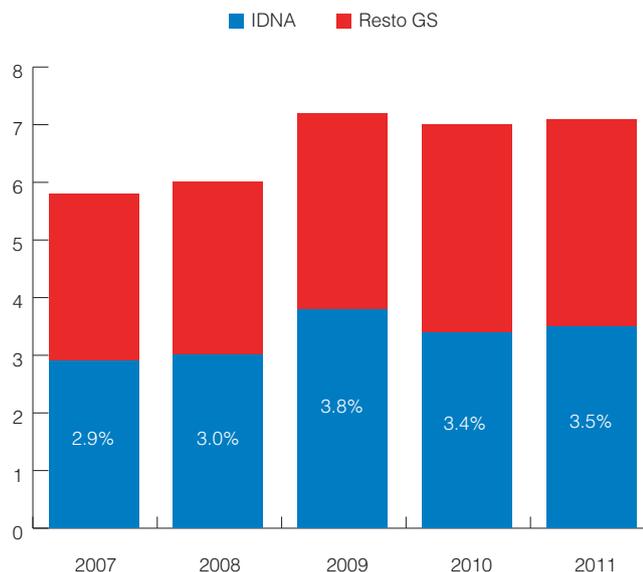
TABLA 14

El Salvador: principales indicadores de la inversión en niñez. Gobierno Central y entidades especiales. Años 2007-2011

Variable		2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Inversión directa NNA	Millones de dólares de cada año	583.1	646.2	790.7	726.1	810.3	711.3
	Millones de dólares de 2007	583.1	612.6	751.0	675.5	717.2	667.9
	Como porcentaje del PIB	2.9	3.0	3.8	3.4	3.5	3.3
	Índice de focalización	122.9	125.2	134.1	125.1	129.8	127.4
	Per cápita anual en dólares de cada año	236.2	264.7	327.7	304.7	344.7	295.6
	Per cápita diario en dólares de cada año	0.6	0.7	0.9	0.8	0.9	0.8
	Per cápita anual en dólares de 2007	236.2	250.9	311.3	283.4	305.1	277.4
	Per cápita diario en dólares de 2007	0.6	0.7	0.9	0.8	0.8	0.8
Directa + Indirecta (NNA)	En millones de dólares de cada año	746.7	834.3	1,056.5	928.0	1,019.3	917.0
	En millones de dólares de 2007	746.7	790.8	1,003.4	863.3	902.2	861.3
	Como porcentaje del PIB	3.7	3.9	5.1	4.3	4.4	4.3
	Índice de focalización	157.3	161.7	179.2	159.9	163.3	164.3
	Per cápita anual en dólares de cada año	302.4	341.7	437.9	389.4	433.5	381.0
	Per cápita diario en dólares de cada año	0.8	0.9	1.2	1.1	1.2	1.0

Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

El Salvador: gasto social e IPNA. Años 2007-2011. Cifras como porcentaje del PIB



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

la caída de la carga tributaria sufrida en El Salvador por la crisis financiera internacional y el menor crecimiento económico mundial y nacional (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi, 2012), para que el país pudiera cumplir con sus responsabilidades para con la niñez y adolescencia se recurrió al endeudamiento externo, que aumentó de 2.4% a 11.2% de 2007 a 2011 como porcentaje del total de la IPNA.

En términos absolutos, se tiene que en 2007, para que el Estado Salvadoreño pudiera garantizar a su población la IPNA, adquirió una deuda por USD 18.1 millones, monto que en 2011 aumentó hasta USD 114.0 millones. Este modelo de financiar las inversiones en niños, niñas y adolescentes debe corregirse, pues en algún momento el margen de endeudamiento del país llegará a su límite y se verán comprometidas las posibilidades reales de continuidad de las inversiones y, por ende, de protección de los derechos de ese grupo.

Por último, es preciso mencionar que, paralelo al aumento del endeudamiento, también ha ido el aumento de las donaciones, que pasaron de representar el 1.5% del financiamiento total de la IPNA en 2007, al 1.8% en 2011.

Como se ha indicado, el índice de focalización hace referencia a la “propensión” de la política fiscal salvadoreña a invertir en la niñez y adolescencia, que al compararla con el gasto público social llega a representar en promedio el 2.9% de este. Según muestra la gráfica 17 en años, en 2009, por ejemplo, el gasto

social aumentó y la IDNA también, pasando el 3.8% del PIB, y cuando el primero disminuye, la IDNA sigue la misma tendencia.

Si bien esta correlación entre ambas variables puede resultar muy útil para observar comportamientos, también evidencia lo sensible que es la IPNA a los cambios del ciclo económico (vale recordar que las posibilidades de gasto público están basadas, en buena medida, en las expectativas de crecimiento).

3.3. Inversión en niñez y adolescencia por finalidad

Durante el período analizado, la finalidad de educación representó el 66.7% del total de la IPNA, con un promedio anual de USD 611.8 millones; seguida en importancia por salud, con USD 145.2 millones, y protección social, con USD 63.4 millones. Además, orden público y

seguridad representó el 7.2% de la IPNA. Juntas, estas cuatro finalidades representaron el 96.7% del total de la IPNA salvadoreña, en tanto que el 3.3% restante se distribuyó entre las finalidades de protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios y actividades recreativas, cultura y religión, como puede verse en la gráfica 18.

La tendencia de cada una de las variables es muy diferente, pues en el ámbito de educación se invierte para 2011 la misma cantidad que en 2009, luego que en 2010 hubiera una fuerte disminución. Por su parte, inversiones como salud y orden público no han visto graves disminuciones en sus presupuestos, que si bien son limitados tienden a aumentos anuales. Sin embargo, como el lema en toda crisis es priorizar y esto se traduce en sacrificar, año con año han

disminuido los recursos destinados a vivienda y servicios comunitarios y protección del medio ambiente.

3.3.1. Educación

El sistema educativo salvadoreño reconoce la existencia de dos subsistemas, el formal y el extraescolar. El primero de ellos está organizado en: a) educación preescolar, b) enseñanza primaria y c) educación secundaria. La primera pasó de tener una asignación anual de USD 41.3 millones en 2007 a USD 59.9 millones en 2011, en tanto que la segunda aumentó su presupuesto en ese mismo período un 48.3%, alcanzando en 2011 los USD 484.1 millones.

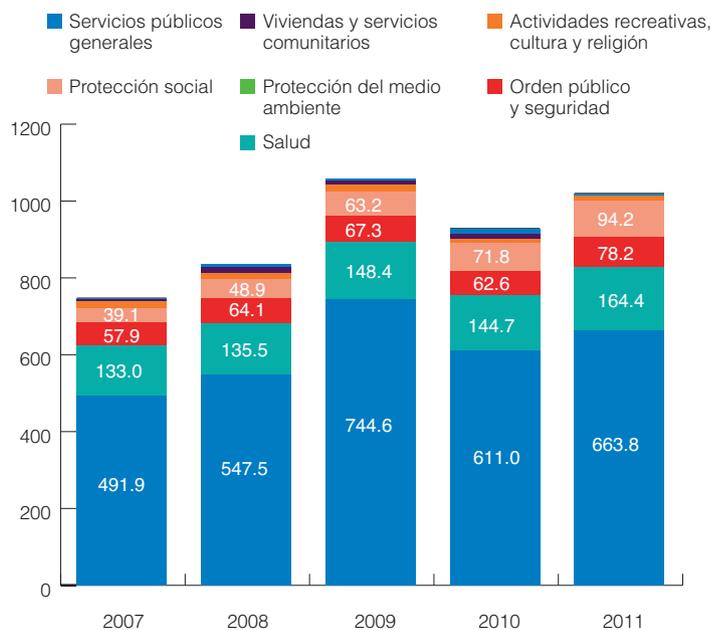
Tal como se explica en el apartado anterior, durante 2010 esa finalidad de la inversión en niñez y adolescencia vio disminuidos sus recursos, lo que básicamente consistió en una reducción del monto destinado a la administración, pues si bien en 2007 esta implicaba una erogación de USD 70.2 millones, en 2011 bajó a USD 43.1 millones.

Por su parte, las inversiones en servicios auxiliares de la educación, que consisten en libros, útiles y alimentación escolar de los alumnos, aumentaron únicamente durante 2009 y 2010 con erogaciones de USD 8.0 y USD 12.0 millones, respectivamente, que se utilizaron en el Programa de Alimentación Escolar.

Las fuentes de financiamiento de la educación no son muy diversas, sino más bien bastante concentradas, sobre todo en el fondo general, que aporta casi el 93.2% del monto total. A partir de 2009 se utilizaron préstamos externos para la

GRÁFICA 18

El Salvador: IPNA por finalidad. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

educación, que fueron disminuyendo de USD 110.7 millones en 2009 a USD 65.3 millones en 2011. Además, se utilizaron donaciones, que representaron el 0.9% de la inversión total en educación durante todo el período analizado y que en promedio alcanzaron los USD 5.3 millones anuales.

La única institución registrada para la IDNA en educación es el Ministerio de Educación, y en cuanto a la IINA, aparece dentro de las transferencias y obligaciones generales del Estado lo ejecutado por el Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana.

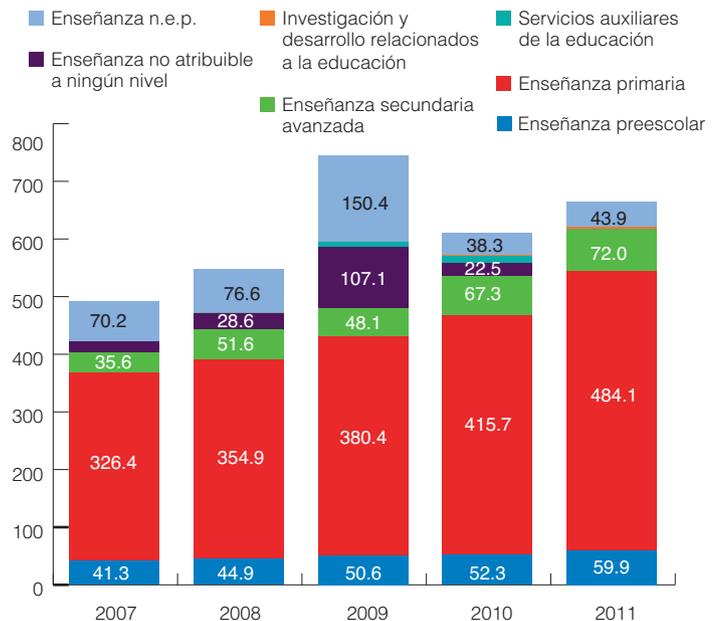
3.3.2. Salud

El sistema de salud salvadoreño ha hecho grandes avances en la reducción de la mortalidad infantil, pues redujo 8 puntos porcentuales entre 2000 a 2005 y en la última década logró disminuir la mortalidad materna en 29 puntos porcentuales. Ello en buena medida está explicado porque la mayoría de sus intervenciones se dan en el primer nivel de atención, en programas como, por ejemplo, Servicios médicos generales y especializados, que recibe en promedio USD 43.9 millones anuales, mientras que Dirección y administración institucional receipta el 2.9% del total de los recursos destinados a salud, lo que equivale a USD 4.2 millones. Cabe destacar que la composición de las asignaciones al sector salud se refieren en su mayoría a la inversión directa, el 76.2% del total, en tanto que la inversión indirecta representa el 23.8% restante.

Las fuentes de financiamiento del

GRÁFICA 19

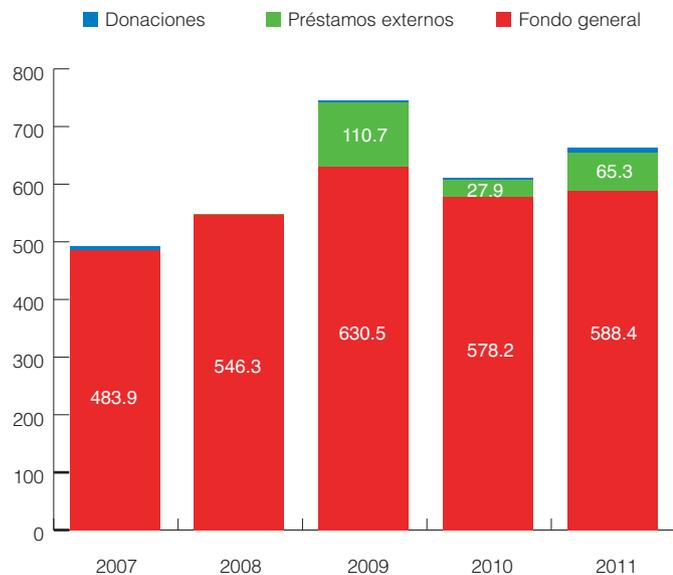
El Salvador: IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

GRÁFICA 20

El Salvador: fuentes de financiamiento de la IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

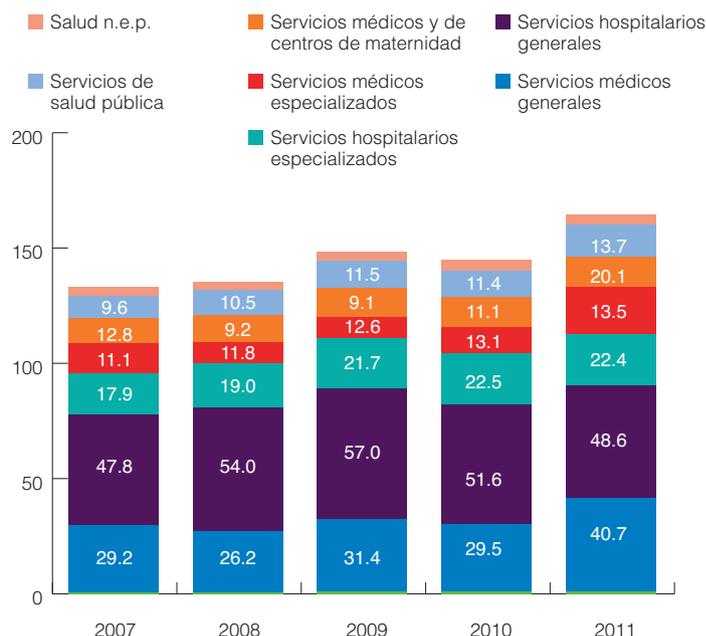


Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

sector salud tienen un comportamiento muy similar a las de educación. Si bien más del 84.6% provino del fondo general, también se han utilizado préstamos externos

GRÁFICA 21

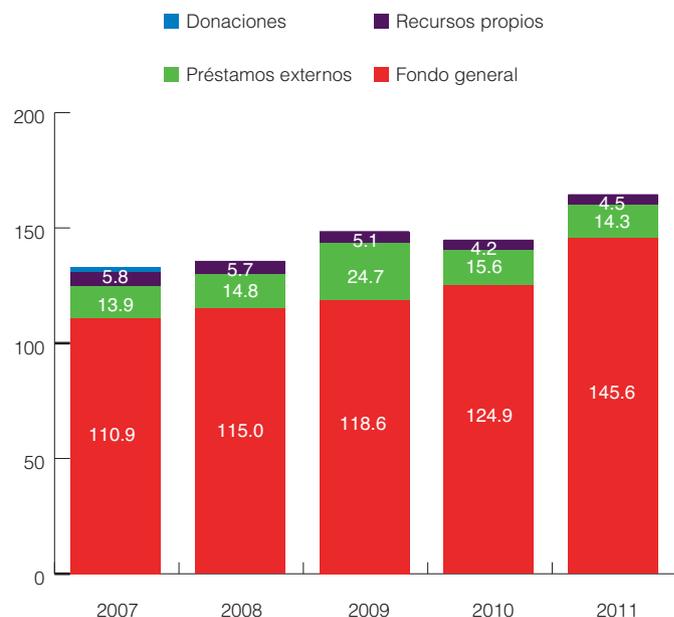
El Salvador: IPNA en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICA 22

El Salvador: fuentes de financiamiento de la IPNA en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

en 11.5%, equivalentes a un promedio de USD 16.7 millones anuales. En menor proporción se utilizaron recursos propios de las instituciones y donaciones.

De otro lado, a diferencia del sector educación, las entidades ejecutoras en el sector salud son mucho más diversas, aunque atendiendo las especialidades de los distintos hospitales que existen en el país, según se detalla en la tabla 15.

3.3.3. Protección social

El principal programa no contributivo en El Salvador es el de Comunidades Solidarias Rurales, que comenzó en 2005 bajo el nombre de Red Solidaria. Desde su origen ha mantenido una estructura que incluye: i) transferencias monetarias para fomentar la formación de capital humano, ii) mejora de la infraestructura local y iii) generación de ingresos y desarrollo productivo a través de programas de capacitación y microcréditos, con un fuerte enfoque en la seguridad alimentaria. Con la creación de Comunidades Solidarias, el programa sumó un nuevo componente que consiste en un refuerzo de las municipalidades y comunidades locales para mejorar la gestión local y sus impactos.

Durante la administración del Presidente Saca, el programa se desarrolló bajo la tutela de la Coordinación Nacional del Área Social de la Presidencia (Gobierno de El Salvador, 2005). La unidad tenía a su cargo promover la coordinación intersectorial y establecer las prioridades presupuestales para los ministerios que participaban en el programa, cuya gestión y ejecución eran responsabilidad del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo (FISDL). Bajo la administración del Presidente Funes, el marco institucional es similar, aunque el

TABLA 15

El Salvador: IPNA en salud por entidad ejecutora. Años 2007-2011.

Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IDNA	31.86	29.16	32.23	35.00	44.34
Hospital Nacional "Benjamín Bloom"	17.54	18.67	21.13	21.63	21.90
Hospital Nacional de Maternidad "Dr. Raúl Arguello"	9.58	10.18	11.09	12.75	12.43
Ramo de Salud	4.74	0.31	—	0.61	10.00
IINA	101.12	106.37	116.19	109.74	120.07
Cruz Roja Salvadoreña	0.79	0.84	0.89	0.92	0.96
Hospital Nacional "Arturo Morales", Metapán, Santa Ana	0.63	0.63	0.71	0.78	0.78
Hospital Nacional "Dr. Héctor Antonio Hernández Flores", San Francisco Gotera, Morazán	0.73	0.78	0.87	0.93	1.03
Hospital Nacional "Dr. Jorge Arturo Mena", Santiago de María, Usulután	0.65	0.65	0.74	0.78	0.81
Hospital Nacional "Dr. Jorge Mazzini Villacorta", Sonsonate	2.14	2.31	2.57	2.61	2.67
Hospital Nacional "Dr. Juan José Fernández", Zacam	2.64	2.90	3.20	3.28	3.27
Hospital Nacional "Dr. Luis Edmundo Vásquez", Chal	1.06	1.03	1.09	1.17	1.33
Hospital Nacional "Enfermera Angélica Vidal de Najarro", San Bartolo, San Salvador	0.95	1.12	1.30	1.30	1.51
Hospital Nacional "Francisco Menéndez", Ahuachapán	1.63	1.68	1.87	1.93	1.97
Hospital Nacional "Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez", Ciudad Barrios, San Miguel	0.58	0.58	0.64	0.64	0.64
Hospital Nacional "Nuestra Señora de Fátima", Cojutepeque, Cuscatlan	0.77	1.11	1.33	1.44	1.44
Hospital Nacional "San Juan de Dios", San Miguel	3.67	3.96	4.97	5.05	5.79
Hospital Nacional "San Juan de Dios", Santa Ana	4.88	4.58	5.27	5.41	6.17
Hospital Nacional "San Pedro", Usulután	1.47	1.57	1.77	1.89	2.02
Hospital Nacional "San Rafael", Santa Tecla, La Libertad	2.20	2.44	3.13	3.55	3.93
Hospital Nacional "Santa Gertrudis", San Vicente	1.35	1.45	1.59	1.73	2.03
Hospital Nacional "Santa Teresa", Zacatecoluca	1.35	1.34	1.63	1.73	1.93
					SIGUE ►

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IINA					
Hospital Nacional de Chalchuapa	0.75	0.81	0.87	0.92	0.93
Hospital Nacional de Ilobasco	0.61	0.62	0.71	0.75	0.90
Hospital Nacional de Jiquilisco	0.62	0.66	0.74	0.76	0.77
Hospital Nacional de La Unión	0.60	0.62	0.72	0.75	0.71
Hospital Nacional de Neumología y Medicina Familiar “Dr. José Antonio Saldaña”, San Salvador	1.76	1.84	2.07	2.39	2.10
Hospital Nacional de Nueva Concepción	0.56	0.60	0.67	0.68	0.65
Hospital Nacional de Nueva Guadalupe	0.64	0.71	0.80	0.88	0.82
Hospital Nacional de Santa Rosa de Lima	0.78	0.77	0.90	0.92	0.92
Hospital Nacional de Sensuntepeque	0.56	0.59	0.70	0.69	0.69
Hospital Nacional de Suchitoto	0.28	0.31	0.36	0.40	0.39
Hospital Nacional Rosales	8.48	9.00	10.05	10.12	12.46
Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral	2.85	3.02	3.23	3.64	3.51
Ramo de Salud	55.14	57.85	60.80	51.69	56.94

Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

programa pasó a ser dirigido por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República y forma parte del nuevo Sistema de Protección Social Universal⁸.

En términos operativos, las unidades presupuestarias (programas) de protección social que registra el Ministerio de Hacienda son: a) Financiamiento a la red de protección social; b) Financiamiento a programas de comunidades solidarias rurales, urbanas y desarrollo local; c) Financiamiento al programa de comunidades solidarias rurales, y d) Protección y atención a la niñez y adolescencia. Esta última tiene como líneas de trabajo (proyectos) las siguientes:

- admisión y protección inicial de menores y adolescentes;
- autorización, inscripción, vigilancia y evaluación de

entidades que se dedican a la atención y protección de la niñez y adolescencia;

- autorización, inscripción, vigilancia y evaluación de entidades que se dedican a la protección y atención al menor;
- inserción social de la adolescencia;
- promoción comunitaria de derechos de la niñez, y
- promoción comunitaria de los derechos de la niñez.

De acuerdo a las unidades presupuestarias indicadas, cabe mencionar que la principal división de protección social que recibe financiamiento es “familia e hijos”, que un lapso de cinco años triplicó sus asignaciones –aunque con una clara caída en 2010–, siendo consistente con este aumento lo destinado a la administración de los programas de protección social, que básicamente consisten en provisión

⁸Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador. Juliana Martínez Franzoni. Santiago de Chile 2012.

de alimentos a familias en pobreza y pobreza extrema. Por su parte, la enfermedad e incapacidad no ha sido una prioridad dentro de las finanzas públicas.

La forma en la cual se ha financiado la protección social, a diferencia de las dos analizadas anteriormente, ha sido muy diversa, lo cual denota la poca relevancia que esta división de la IPNA reviste dentro de las finanzas públicas. Por ejemplo, en 2007 fue financiada en su totalidad por el fondo general, pues solo representaba USD 39.1 millones; al siguiente año aumenta, pero gracias a aportaciones de donaciones externas (USD 6.7 millones anuales), y en 2009 empieza a financiarse con préstamos externos, que para 2011 ya representan una cuarta parte (25.6%) del monto total destinado a esta división.

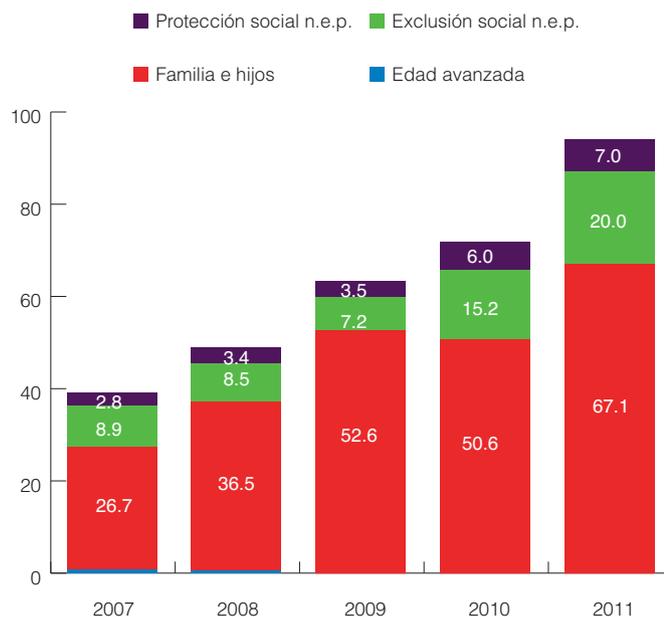
En cuanto a las entidades que ejecutan la IPNA en salud se tiene que, por ejemplo, la inversión directa está básicamente concentrada en las obligaciones generales del Estado (USD 40.8 millones anuales) y del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, que en 2011 recibió USD 17.1 millones para su funcionamiento e inversión. La Presidencia de la República y el Ministerio de Educación también tienen una participación en la IDNA pero mucho menos relevante, con un promedio de ejecución de USD 4.0 millones y poco menos de USD 1.0 millón anuales, respectivamente.

3.3.4. Cultura, recreación y deportes

Las inversiones en niñez y adolescencia en materia de cultura,

GRÁFICA 23

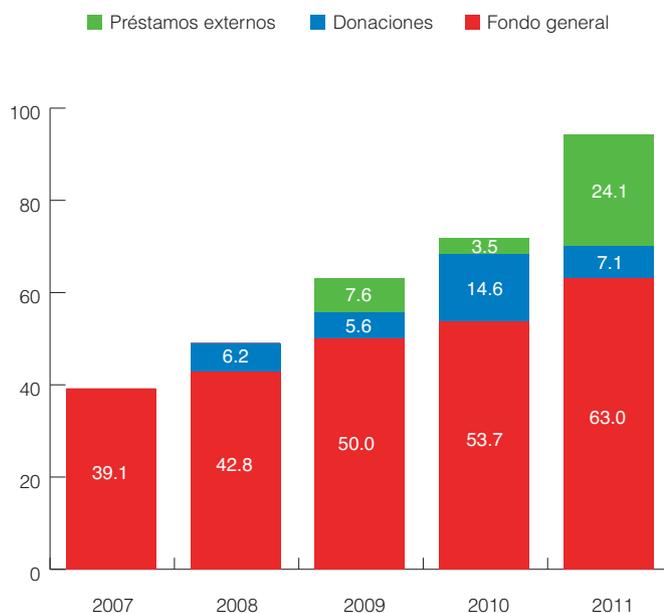
El Salvador: IPNA en protección social. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

GRÁFICA 24

El Salvador: financiamiento de la IPNA en protección social. Años 2007-2011. Cifras en millones de dólares



Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

recreación y deporte se refieren básicamente a la línea de trabajo (proyectos) para el deporte de alto rendimiento. Las principales entidades beneficiadas de forma

El Salvador: entidades que ejecutan la IPNA en protección social. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IDNA	37.95	47.84	62.03	67.21	85.56
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia	12.54	14.03	14.10	14.63	17.16
Presidencia de la República	6.30	5.69	4.47	2.26	1.46
Ramo de Educación	1.40	1.33	0.86	—	0.19
Transferencias y obligaciones generales del Estado	17.71	26.79	42.60	50.32	66.75
IINA	1.11	1.10	1.17	4.62	8.65
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	—	—	—	—	0.46
Presidencia de la República	1.11	1.10	0.93	3.32	7.27
Ramo de Gobernación	—	—	0.24	1.30	0.89
Ramo de la Defensa Nacional	—	—	—	—	0.02

Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

indirecta son el Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador y el Instituto Salvadoreño de Turismo, aunque no se registra financiamiento para este último ni en 2007 ni en 2008.

Es muy importante mencionar que el promedio destinado a este sector durante el período analizado fue de USD 15.5 millones, con mínimas oscilaciones, lo que evidencia una

tendencia estable en los montos de inversión.

Por consiguiente, el análisis de sus fuentes de financiamiento es muy similar, pues siendo un sector con un monto asignado prácticamente fijo, lo es también el origen de sus fondos (a excepción de 2009, cuando los préstamos externos representaron el 6.5% del financiamiento total). Los recursos propios de las instituciones también se consideraron como aportes significativos a la inversión en este rubro, puesto que aportaron un promedio de USD 263,150.9.

Por último, existen solo dos entidades que ejecutan esta finalidad de inversión: la Presidencia de la República, que en su mayoría es inversión indirecta, y el Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador, que en promedio ejecuta anualmente USD 13.5 millones.



TABLA 17

El Salvador: entidades que ejecutan la IPNA en cultura, recreación y deporte. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IDNA	13.55	14.05	15.06	—	—
Ramo de Educación	13.5	14.0	15.1	—	—
IINA	3.53	3.38	4.72	10.78	12.25
Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador	3.5	3.3	3.5	3.6	4.5
Instituto Salvadoreño de Turismo	—	—	1.2	1.2	0.9
Presidencia de la República	—	—	—	5.9	6.7
Ramo de Gobernación	—	0.1	0.0	0.1	0.0

Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de información proporcionada por el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

3.3.5. Otras inversiones en orden público y seguridad

Administración de asuntos y servicios de policía, incluidos el registro de extranjeros, la expedición de documentos de trabajo y viaje a inmigrantes, el mantenimiento del registro de detenciones y de las estadísticas relativas a la labor policial y la reglamentación. Administración, gestión o apoyo de los tribunales de justicia civil y penal y el sistema judicial, incluidos la ejecución de multas y de arreglos jurídicos impuestos por los tribunales y la gestión de los servicios de libertad vigilada y libertad condicional.

En esta división de la inversión en niñez y adolescencia se registran erogaciones referentes a la asistencia legal y psicosocial de niños y jóvenes, que en promedio han sido de USD 66.0 millones. Siempre dentro de esta división, existe una importante unidad presupuestaria (programa) referente a la defensa, protección, vigilancia y educación en derechos humanos, que año a año

RECUADRO 5

¿Cómo se ha financiado la prevención de la violencia infantil en El Salvador?

Los programas de prevención de la violencia infantil en El Salvador están concentrados en el programa Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil en El Salvador, más conocido como Projóvenes II, ejecutado por la Presidencia de la República y que en promedio ha recibido anualmente USD 1.8 millones. El objetivo específico de Projóvenes es consolidar capacidades para la rehabilitación y prevención social de la violencia en 14 municipalidades del Área Metropolitana de San Salvador. El proyecto ha funcionado con el apoyo financiero de la Unión Europea, recursos que se registraron en el reporte presupuestario como gastos corrientes y de capital. En 2011 se registró un programa de prevención comunitaria y reinserción juvenil ejecutado por el ramo de Justicia y Seguridad Pública, que ese año tuvo una asignación de USD 7.1 millones y cuya fuente de financiamiento fue el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Fuente: ICEFI/Plan Internacional sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

ha tenido una mayor asignación financiera. Sus principales líneas de trabajo (proyectos) para la IPNA son educación, promoción y monitoreo. Su principal fuente de financiamiento ha sido el fondo general y destacan dos préstamos externos, en 2009 y 2011, de USD 852,870.7 y USD 8.7 millones, respectivamente. ■



4

Guatemala

4.1. Marco legal e institucional

Guatemala cuenta con legislación más que suficiente para regular la prevención, defensa y protección de los derechos de la niñez y adolescencia. En realidad, la sobreproducción en ese punto es uno de sus más grandes problemas en la materia, toda vez que la falta de análisis de las situaciones que se presentan dentro de las relaciones sociales –y el no encuadramiento de estas conductas en las leyes ya existentes– han generado la creación de normas en teoría más específicas pero que en la práctica originan nuevas instituciones y asignaciones de presupuesto, así como responsabilidades de control y fiscalización paralelas a las ya existentes.

Guatemala, a diferencia de los demás países de Centroamérica, no cuenta con una institución especializada o rectora que administre la Política Pública en Materia de Niñez y Adolescencia, que existe legislativamente pero que nunca fue desarrollada. Su creación establece la necesidad de implementación de lineamientos, pero estos no se han discutido ni aprobado, ni tampoco se ha establecido claramente cuáles son las instituciones encargadas de analizar la situación de la niñez y

adolescencia y hacer propuestas concretas para su desarrollo, así como la justificación de la inversión en la materia.

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia crea la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia pero no le reconoce autonomía, por lo que sus recomendaciones no tienen efecto coercitivo ni se responde por su falta de implementación. Además, al no tener regulada una asignación presupuestaria específica y obligatoria depende presupuestariamente de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, lo que hace que no sea tomada con seriedad por las demás instituciones, que no la reconocen como una autoridad institucional ni política. Esto genera que las leyes deleguen en diversas instituciones el manejo de las diferentes problemáticas que surgen, provocando la dispersión de los recursos y la innecesaria multiplicación de esfuerzos al no existir una coordinación interinstitucional, papel que debería desempeñar precisamente la Comisión como órgano mediador y desarrollador de la Política Pública en Materia de Niñez y Adolescencia.

Otro de los factores que perjudican la optimización de recursos es que las instituciones designadas como

responsables de los temas no se dedican a ellos en exclusividad, básicamente porque sus mandatos constitutivos comprenden funciones diferentes –muchas veces no relacionadas con la niñez y adolescencia– por lo que la nueva responsabilidad se vuelve uno más de los tantos temas sobre los que deben trabajar. El problema se agrava cuando la ley que encarga la nueva responsabilidad no lleva consigo el incremento presupuestario para su cumplimiento, sino que en la mayoría de los casos establece que dicha función sea cubierta con los fondos generales ya asignados anualmente. Esto complica aún más la situación, ya que este presupuesto no aumenta año con año y el poco que se asigna se reparte entre todas las instituciones, en lugar de ser centralizado en una sola que se dedique en exclusividad a la niñez y adolescencia.

Cuando dos o más instituciones trabajan sobre el mismo tema, sin coordinación, los objetivos se hacen diversos, las metodologías en muchos casos contrarias y los resultados mediocres. Tal es uno de los mayores problemas creados por la normatividad legal guatemalteca, al provocar que los esfuerzos se encaminen más en alcanzar consensos interinstitucionales –generando infinidad de mesas de trabajo cada vez que se presenta una problemática– que en resolver los muchos problemas en materia de niñez y adolescencia. Esta práctica no genera resultados a corto o mediano plazo, sino que crea fricciones entre las instituciones, preocupadas solo en buscar cuál de ellas es la responsable o culpable del problema en cuestión, en vez de

estudiar una solución conjunta. La Procuraduría de la Niñez y Adolescencia es la encargada de la representación legal de los niños amenazados o violados en sus derechos humanos. Creada por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, que regula sus funciones y su existencia, se encuentra dentro de la Procuraduría General de la Nación (PGN), institución a cargo de la defensa del Estado; es decir, “el abogado del Estado”. La ley que creó la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia no regula la asignación presupuestaria específica obligatoria por parte del Estado, y al no establecer nada relacionado a su presupuesto se sobrentiende que depende de lo asignado a la institución a la que pertenece, la PGN, que no cuenta con una ley orgánica.

En general, las leyes guatemaltecas no regulan nada relacionado a la obligatoriedad de asignación presupuestaria para la implementación de la Política Pública de la Niñez y Adolescencia, solo regula a las instituciones especializadas, como el Consejo Nacional de Adopciones, del que se establece que su presupuesto será incluido en el presupuesto general de la nación. En resumen, no regula nada de la asignación que se le debe de dar a aquellas instituciones –que tienen oficinas, jefaturas, direcciones– a las que se les designó por ley un tema de niñez y adolescencia, por lo que dependen de la asignación que a criterio de la institución a la que pertenecen les pueda asignar.

La solución más viable para el problema de la falta de asignación



presupuestaria específica es la creación de una institución especializada en materia de niñez y adolescencia, un ente rector que reúna todos los temas hoy dispersos entre diferentes instituciones. Dicha entidad debería tener un carácter autónomo y su función específica debería ser la realización de estudios sobre la realidad de la existencia o no de un sistema de protección articulado en Guatemala, que al día de hoy no se desarrolla con amplitud en ninguna ley.

Es importante señalar que al hablar de centralizar los temas no se está hablando de centralización administrativa, ya que la creación de un ente autónomo conlleva implícito el acercamiento de los servicios a toda la población desconcentrando la llegada de estos a través de la regionalización.

La necesidad de la creación de una institución rectora se ve reflejada en las observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del niño, Guatemala U.N. Doc. CRC/C/15/Add.154 (2001), párrafo 13, en donde se reitera la recomendación al Estado Parte para que:

<< [...] establezca un mecanismo permanente y multidisciplinario de coordinación y aplicación de la Convención en los planos nacional y local, así como varios mecanismos en todos los niveles que garanticen una eficaz descentralización de la aplicación de la Convención, y que fomente una estrecha cooperación con las organizaciones no gubernamentales (ibíd., párr. 27). Además, recomienda que se asignen suficientes recursos humanos y económicos a los órganos existentes en la esfera de los derechos del niño>>.

¿Cuánto ha invertido el Gobierno Central de Guatemala en la niñez y adolescencia?

Entre 2007 y 2011, de cada USD 1.0 ejecutado en el presupuesto público se han destinado 18 centavos a programas relacionados con el bienestar de la niñez y la adolescencia.

El monto promedio anual invertido en cada niña, niño y adolescente es de USD 204.29.

Cursio (2012) detalla la inversión anual que realizan países de América Latina y el Caribe en NNA, con los siguientes resultados, en millones de USD:

- Argentina: USD 900.73
- México USD 881.20
- Uruguay USD 641.61
- Ecuador USD 324.86.

4.2. Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA)

Entre 2007 y 2011 la inversión pública en la niñez y adolescencia (IPNA) de Guatemala pasó de aproximadamente USD 1,182.3 millones a USD 1,916.5 millones, incrementándose en 62.5% (Ministerio de Finanzas Públicas). En términos reales, es decir, en comparación con el PIB del país, estos recursos representaron entre 3.5% y 4.5%, con una tendencia a la disminución en 2011, año en el que el porcentaje cayó al 4.1% del PIB, lo que revela una menor prioridad macroeconómica en la búsqueda del bienestar de la niñez y adolescencia del país.

En cuanto a la distribución de la inversión en niños, niñas y adolescentes (NNA), se puede advertir que los programas identificados como inversiones directas en la niñez y adolescencia (IDNA) representan aproximadamente el 79.4% de la inversión total. En buena medida, los significativos montos de recursos

financieros destinados a la educación escolar explican el peso de las inversiones directas destinadas a la niñez y adolescencia guatemaltecas.

Al analizar en términos per cápita las inversiones públicas ejecutadas en el período estudiado, el Estado contó en promedio con USD 0.64 diarios para proteger, promover y realizar los derechos de cada niña, niño y adolescente en el país, cifra que continúa siendo sumamente baja, en especial si se la compara con las inversiones realizadas en otros países con mayor logro en el bienestar de este grupo etario. En todo caso, estudios a profundidad sobre las inversiones en niñez y adolescencia que faltan por hacer permitirán conocer el monto de inversión al que la sociedad guatemalteca debería aspirar.

Con estos resultados se podría suponer que los compromisos de la niñez y adolescencia son una prioridad para el Estado. Sin embargo, una importante medida para establecer si el país tiene un presupuesto pro infancia es el índice de focalización, el cual se calcula como el cociente entre la participación relativa de la IDNA en el gasto social y el peso relativo de la inversión en niñez y adolescencia (entre 0 y 17 años) en el total de la población. Si el índice arroja un valor de 100, esto significa que los gastos se distribuyen uniformemente en la población; un valor mayor a 100 indica que el gasto tiene un sesgo pro infancia y uno menor que 100 indica un sesgo pro adulto.

Los resultados de la inversión total para el caso de Guatemala indican que se tiene un presupuesto pro

infancia, pues en promedio durante 2007 a 2011 el índice de focalización ha sido de 110.6; sin embargo, la IDNA muestra un índice de focalización pro adulto, ya que en promedio ha sido de 87.6. Si bien Guatemala es una sociedad cuya pirámide poblacional está cambiando, pues hay menos niños y adultos y más jóvenes, no se debe olvidar que el país aún lucha contra uno de los peores flagelos: la desnutrición crónica del 49.8% de los niños menores de 5 años (Ministerio de Salud y Asistencia Social, 2008).

En lo que respecta al financiamiento de las inversiones públicas en niñez y adolescencia, la principal fuente de recursos financieros la constituyen los ingresos del Estado, que representan cerca del 62.5% del financiamiento total, seguida por los ingresos propios de las entidades (en el caso de aquellas descentralizadas) con cerca de un

10.2% del financiamiento total, y un 18.3% correspondiente a los ingresos del Estado por IVA-Paz, que es un ingreso variable. La diferencia del financiamiento (hasta completarlo) está conformada por disminuciones de caja y bancos, aumento de las colocaciones internas (cuando los ingresos estatales disminuyen) y, por último, donaciones internas y externas y préstamos bilaterales y multilaterales.

El análisis del período estudiado 2007-2011 indica que en el primer año la IDNA ascendió a USD 917.1 millones, equivalentes al 2.7% del PIB, en tanto que en el último año aumentó hasta el 3.3% del PIB. Si bien este aumento de solo medio punto porcentual en cinco años podría ser considerado como mínimo, en términos monetarios implicó que la IDNA creciera un 70.6%, hasta los USD 1,565.0 millones. Esto conllevó que las

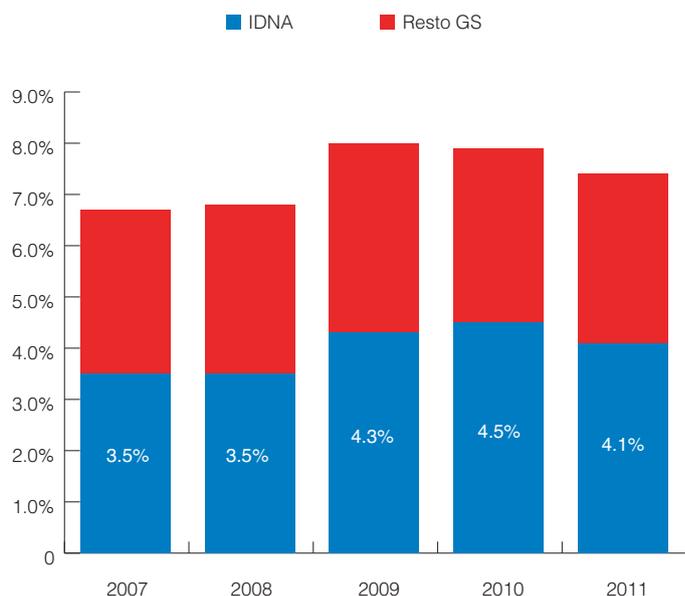
TABLA 18

Guatemala: principales indicadores de la inversión pública en niñez y adolescencia. Gobierno Central y entidades descentralizadas. Años 2007-2011

Variable		2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Inversión directa NNA	Millones de dólares de cada año	917.1	1,077.9	1,273.8	1,477.4	1,565.0	1,262.3
	Millones de dólares de 2007	917.1	985.3	1,167.6	1,285.0	1,281.7	1,127.4
	Como porcentaje del PIB	2.7	2.8	3.4	3.6	3.3	3.1
	Índice de focalización	82.1	82.1	87.0	92.9	94.1	87.6
	Per cápita anual en dólares de cada año	139.2	160.6	186.4	212.5	221.1	183.9
	Per cápita diario en dólares de cada año	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5
	Per cápita anual en dólares de 2007	139.2	146.8	170.8	184.8	181.1	164.5
	Per cápita diario en dólares de 2007	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
Directa + Indirecta (NNA)	En millones de dólares de cada año	1,182.3	1,380.3	1,604.4	1,867.7	1,916.5	1,590.2
	En millones de dólares de 2007	1,182.3	1,261.7	1,470.6	1,624.4	1,569.6	1,421.7
	Como porcentaje del PIB	3.5	3.5	4.3	4.5	4.1	4.0
	Índice de focalización	105.8	105.2	109.6	117.4	115.3	110.6
	Per cápita anual en dólares de cada año	179.5	205.6	234.7	268.6	270.8	231.8
	Per cápita diario en dólares de cada año	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.64

Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

Guatemala: gasto social e IPNA. Años 2007-2011



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) y CEPAL.

asignaciones per cápita pasaran de los USD 139.7 a los USD 181.1 por niño y adolescente al año; sin embargo, el incremento porcentual per cápita no aumentó en la misma medida que la IDNA, ya que el incremento en cinco años fue de 30.1%.

De otro lado, cuando se le agrega a la IDNA la inversión indirecta en niñez y adolescencia (IINA⁹) se tiene como resultado que la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) pasa de USD 1,182.3 millones en 2007 a USD 1,916.5 en 2011.

Otra forma de identificar la prioridad de la IPNA es compararla contra el gasto público social, que es aquel que reúne todas las finalidades de inversión orientadas al desarrollo humano de los ciudadanos. En tal sentido, la gráfica 25 evidencia que a medida que se incrementa el gasto

social aumenta también la IDNA; de hecho, el comportamiento de ambas variables está correlacionada en un 98.4%. Deduciéndose así la tendencia que puede llevar la IDNA, responderá al comportamiento del gasto social y este, a su vez, a las posibilidades de gasto público de la economía de un Estado.

La gráfica 25 provee importante información, pues muestra que en los años en los que se manifestaron los efectos de la crisis financiera internacional –a través de una caída de los ingresos tributarios– son aquellos en los que la IDNA aumentó, evidenciando que el gobierno de turno tuvo como prioridad del gasto público velar por el bienestar de la niñez y adolescencia guatemaltecas.

Durante el período analizado la tendencia del gasto social ha sido a aumentar: para 2010 llegó a ser del 7.9% del PIB y 4.5% se destinaba a NNA. En otras palabras, durante ese año, de cada dólar que el Estado guatemalteco destinó a sectores sociales, 45 centavos se destinaron directamente a la niñez y adolescencia.

Analizando más a detalle la distribución de la IPNA, se tiene que en su mayoría está compuesta por aquella ejecutada por el Gobierno Central (inversión directa). Para el periodo analizado, esta representó en promedio 75.0% de la IPNA, seguida en importancia por la inversión indirecta.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la tasa de variación de cada uno de los rubros que componen la IPNA (IDNA e IINA). Para el caso guatemalteco, la inversión directa ejecutada por el

⁹Se refiere a todo aquel gasto público que se destina a actividades o proyectos con una incidencia clara e importante en la niñez y adolescencia, pero que también es de beneficio para otros grupos de la población.

Guatemala: inversión directa e indirecta en niñez y adolescencia por tipo de entidad que la ejecutó. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	Dimensión	2007	2008	2009	2010	2011	Cambio 2007/2011
IDNA		917.1	1,077.9	1,273.8	1,477.4	1,565.0	70.6%
Inversión directa del Gobierno Central	Monto	864.0	1,014.4	1,208.7	1,393.6	1,479.8	71.3%
	Variación		17.4%	19.2%	15.3%	6.2%	
Inversión directa de las entidades descentralizadas	Monto	53.1	63.5	65.1	83.8	85.2	60.3%
	Variación		19.5%	2.4%	28.8%	1.7%	
IINA	265.2	302.3	330.6	390.3	351.5	32.6%	
Inversión indirecta del Gobierno Central	Monto	150.3	155.3	185.7	236.4	183.3	22.0%
	Variación		3.3%	19.6%	27.3%	-22.4%	
Inversión indirecta de las entidades descentralizadas	Monto	114.8	147.0	144.9	153.9	168.2	46.4%
	Variación		28.0%	-1.5%	6.2%	9.3%	

Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

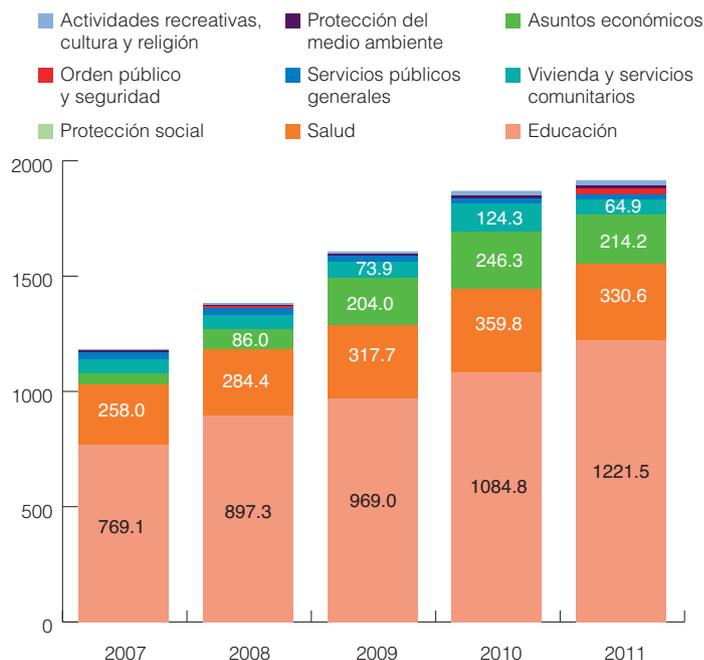
Gobierno Central creció 71.3% entre 2007 y 2011, pero desde 2009 presenta una tasa de crecimiento cada vez menor; asimismo, si bien la inversión indirecta del Gobierno Central creció 22.0% en ese período, en 2010 se contrajo 22.4% con respecto al año anterior.

Por su parte, la IINA muestra dos fenómenos: por un lado, tasas de crecimiento oscilantes por parte del Gobierno Central, que mantuvo una tendencia creciente hasta 2010, en tanto que las entidades descentralizadas registraron una disminución de 1.5% entre 2008 y 2009; por otro lado, está presente un débil crecimiento en las inversiones indirectas realizadas por las entidades descentralizadas, pues durante los últimos tres años las inversiones directas crecieron a un ritmo anual promedio del 13.1%, mientras que las indirectas solo aumentaron anualmente 10.5% en promedio.

4.3. Inversión en niñez y adolescencia por finalidad

Como se muestra en la tabla de indicadores (tabla 18), la IPNA para 2007 ascendió a USD 1,182.3 millones, de los cuales menos del 3.4%, estuvo compuesto por diversas finalidades como: i) servicios públicos generales, ii) orden público y seguridad, iii) asuntos económicos, iv) protección del medio ambiente y v) actividades culturales, recreativas y religiosas, todas las cuales representaron en conjunto USD 53.5 millones de promedio. Solo en 2011 aumentaron a USD 85.3 millones, principalmente por el incremento a las asignaciones de orden público y seguridad, en particular lo referente a tribunales de justicia; asimismo, en 2011 se destinaron USD 2.5 millones para asuntos económicos (como programas de economía campesina). Por último, la protección del medio ambiente fue presupuestariamente

Guatemala: IPNA por finalidad. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

importante en 2011, pero en particular en cuanto al manejo de desechos sólidos y manejo de aguas residuales, que ese año obtuvo un monto de USD 27.0 millones.

Existen básicamente cuatro finalidades de inversión que abarcan el 96.6% restante: vivienda y servicios comunitarios, que en promedio representa para los cinco años analizados el 5.0% (nótese cómo los montos ejecutados varían de USD 64.1 millones en 2007 a USD 124.3 millones en 2010, pero disminuyen un 47.8% en 2011). La protección social aporta en promedio otro 9.5%, con notable incremento en 2009, cuando duplicó los montos ejecutados con anterioridad, pero que disminuyó en 2011 debido a la reducción de presupuesto del programa de transferencias condicionadas en efectivo.

Por su parte, la salud representa cerca del 19.7% y tiene un

comportamiento bastante estable, aunque disminuyó en 2011. Por último, el rubro de educación abarca en promedio el 62.5% de la IPNA, lo que explica en alguna medida los buenos resultados que el país tiene en materia de cobertura educativa, mas no así en cuanto al acceso a la salud –sobre todo para los más pobres– ni en programas para eliminar la pobreza extrema, que debieran merecer el mismo esfuerzo de inversión. A continuación, se desarrollarán cada una de estas cuatro finalidades, tanto para identificar si están a cargo del Gobierno Central o de entidades descentralizadas, como su fuente de financiamiento y la entidad que ejecuta los fondos.

4.3.1. Educación

El gasto en educación correspondiente a la IPNA está dividido en: enseñanza preescolar y enseñanza primaria, enseñanza secundaria, enseñanza no atribuible a ningún nivel, servicios auxiliares de la educación y gasto administrativo en educación de esos niveles.

La finalidad educación muestra incrementos consistentes año con año dentro del presupuesto general de la Nación. Así, la inversión en el nivel primaria pasó de USD 462.4 millones en 2007 a cerca de USD 720.3 millones en 2011; es decir, un incremento acumulado del 98.4% en su presupuesto. Sin embargo, estudios recientes (Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez, Unicef, e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi, 2011¹⁰) evidencian que si bien el financiamiento a estos niveles se ha incrementado, la matrícula inicial ha venido disminuyendo desde 2010.

¹⁰Unicef / Icefi ¿Dónde están los ausentes? 2011. A manera de referencia, se cita la matrícula inicial para el sector oficial desde 2000, donde se aprecia que a partir de ese año y hasta 2009 la matrícula aumentó en todos los niveles, para iniciar en 2010 su caída leve en los niveles preprimario y primario con 4,000 y 3,000 niños menos matriculados, respectivamente, que en 2009. Pero en 2012 se matricularon 29,489 niños menos en la preprimaria respecto de 2011 y en el nivel primario fueron 80,809 niños menos los matriculados. Paralelamente, fueron esos años cuando más docentes se contrató, un total de 57,697, para puestos que fueron creados bajo las siguientes convocatorias, respectivamente: XVIII / 2008, XIX / 2008, XX / 2008, XXI / 2008-2009, XXII /PRONADE/ 2008 y XXIII / 2010. De hecho, el Oficio-DAFI 1606-2011, MINEDUC, indica la

Pero el problema no radica solo en la caída de la matrícula, sino en que hubo contrataciones masivas de docentes; en otras palabras, se tienen más docentes y menos alumnos.

En cuanto a la educación básica, casi ha duplicado su presupuesto entre los años citados, pero con muchos problemas de gestión; de hecho, su principal fuente de financiamiento es un préstamo con el Banco Mundial gestionado para cuatro años (2008-2012); sin embargo, a septiembre de 2012 llevaba, con cinco años de implementación, una ejecución de apenas un 48.1%.

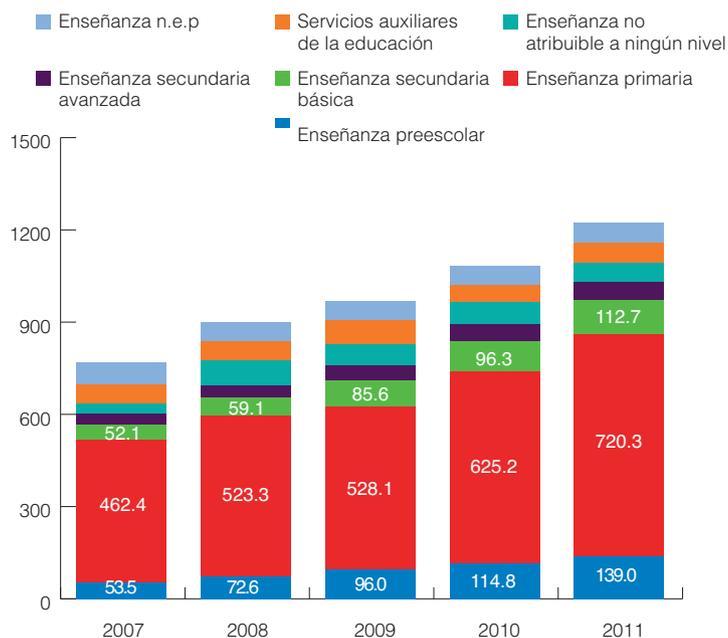
Por último, la educación extraescolar¹¹, sumamente importante para el país dados los bajos niveles de cobertura de la educación básica, recibe solamente un financiamiento anual (promedio) de USD 63.7 millones, cuando se calcula que hay cerca de 700,000 adolescentes fuera de la escuela.

En cuanto a las fuentes de financiamiento para la educación, destacan los recursos propios del Estado (del tesoro), con los cuales se paga en su mayoría (66.0%) la planilla de docentes. Le siguen en importancia, con un monto anual promedio de USD 171.4 millones, los recursos con afectación específica, relacionados principalmente con el IVA-PAZ, que son utilizados para financiar sobre todo los servicios de apoyo a la educación: alimentación, libros y útiles escolares.

El crédito externo comienza a ser una fuente importante de fondos. A partir de 2009, cuando se comienzan a percibir los efectos de la crisis financiera internacional, se registró un monto de USD 65.2 millones.

GRÁFICA 27

Guatemala: IDNA directa e indirecta en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

Posteriormente, en 2011, esa fuente significó un aporte de USD 197.8 millones para la educación de los niños y adolescentes guatemaltecos.

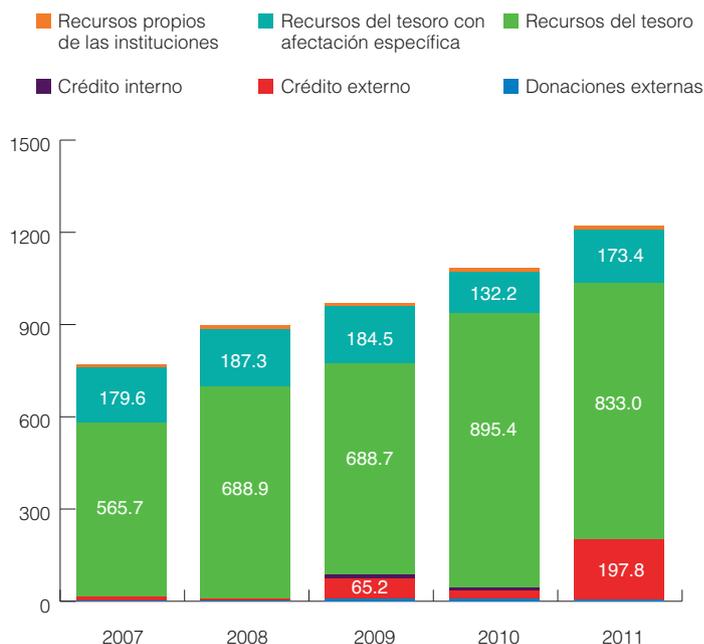
Por último, el análisis por entidad que ejecuta la IPNA en materia educativa indica que si bien el Ministerio de Educación (Mineduc) es el mayor ejecutor, hay también otros actores importantes como, por ejemplo, el Ministerio de la Defensa –con la educación básica para adolescentes–, la Escuela Nacional Central de Agricultura (Enca) y el Comité Nacional de Alfabetización (Conalfa), con montos que se incrementan año a año en sus presupuestos (con excepción de los consejos de desarrollo con la infraestructura educativa, que han mantenido un monto promedio de USD 28.0 millones anuales).

Respecto a la inversión indirecta en educación, el principal actor es el Instituto Técnico de Capacitación y

cantidad de puestos creados que no tienen financiamiento para 2012, siendo estos: Puestos 021, "Personal supernumerario": 16,849; Puestos 022, "Telesecundaria": 2,027; Puestos 021 y 022, "Educ. Extraescolar": 3,210; Puestos 011, "Docentes Educación Física": 1,992, Incentivo Profesionalización Docente: 2,075.

¹¹Es una modalidad de entrega educativa enmarcada en principios didáctico-pedagógicos. No está sujeta a un orden rígido de grados, edades ni a un sistema inflexible de conocimiento. Capacita al educando en el desarrollo de habilidades y destrezas hacia nuevos intereses personales, laborales, sociales, culturales y académicos.

Guatemala: fuentes de financiamiento de la IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

Productividad (Intecap), cuyo presupuesto lejos de aumentar ha tendido a permanecer estático, en torno a los USD 11.0 millones.

4.3.2. Salud

De acuerdo al manual de finanzas del Fondo Monetario Internacional de 2001, bajo esta categoría se agrupan dos importantes rubros: i) servicios hospitalarios, que incluyen; la estancia de un paciente en un hospital durante el tiempo que dura su tratamiento, así como los servicios de hospitales generales y especializados, centros médicos y centros de servicios de maternidad, y ii) servicios de salud, en los que se contabilizan los gastos que realiza el Estado en la administración, inspección, gestión o apoyo de los servicios de salud pública, como la gestión de los bancos de sangre,

TABLA 20

Guatemala: entidades que ejecutan la IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
IDNA	759.9	883.9	959.7	1,073.4	1,201.4	975.7
Comité Nacional de Alfabetización (Conalfa)	10.7	15.3	15.3	14.5	16.9	14.6
Escuela Nacional Central de Agricultura (Enca)	0.0	0.0	0.0	3.4	3.9	1.5
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	15.5	9.6	2.0	2.3	0.0	5.9
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0.6	1.4	1.3	2.8	2.8	1.8
Ministerio de Educación	705.5	765.6	869.0	976.8	1,135.1	890.4
Ministerio de la Defensa Nacional	5.0	6.0	11.1	12.0	0.0	6.8
Obligaciones del Estado a cargo del tesoro	19.5	26.3	28.2	29.8	28.0	26.4
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	3.0	59.9	32.8	31.6	14.6	28.4
INNA	9.2	13.4	9.3	11.4	20.1	12.7
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap)	9.0	13.1	9.0	11.2	10.5	10.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ministerio de la Defensa Nacional	0.0	0.0	0.0	0.0	9.4	1.9
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

diagnóstico de enfermedades, prevención (inmunización, inoculación), vigilancia (nutrición infantil, salud infantil), recopilación de datos epidemiológicos y los servicios de planificación familiar.

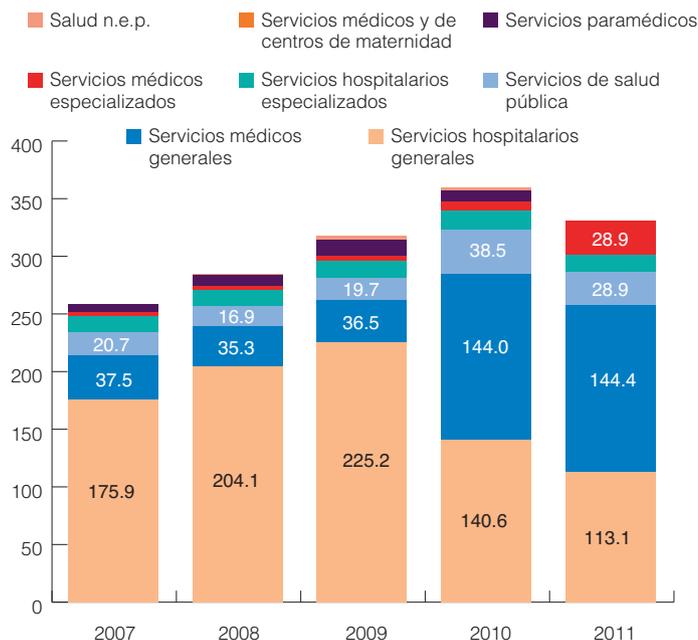
Por su parte, el rubro salud n.e.p. se refiere al gasto administrativo y el gasto en políticas, planes, programas y presupuestos generales en materia de salud de la niñez y adolescencia.

En lo referente a los servicios hospitalarios (generales y especializados) se observa una tendencia a incrementar sus asignaciones y ejecuciones presupuestarias hasta 2009, cuando alcanzó una ejecución de USD 239.2 millones; sin embargo, en 2011 muestra una disminución de hasta USD 128.0 millones. En este rubro se contabiliza tanto lo erogado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) como lo realizado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el primero en cuanto al tratamiento de la desnutrición y enfermedades de niños, y el último en lo referente al programa de maternidad.

Por su parte, los servicios médicos generales y especializados no muestran la misma tendencia: durante 2007 a 2009 apenas tuvieron un incremento acumulado de 2.2%, y si bien para 2010 este creció a USD 151.6 millones, en 2011 se contrajo un 14.3%, cayendo a USD 173.3 millones. Se debe de tomar en cuenta que se hace referencia al gasto que se realiza en el nivel primario de atención, y con tanta ambivalencia es de esperar entonces puestos de salud sin los recursos necesarios (humanos, materiales y medicinales) para

GRÁFICA 29

Guatemala: IPNA: directa e indirecta en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



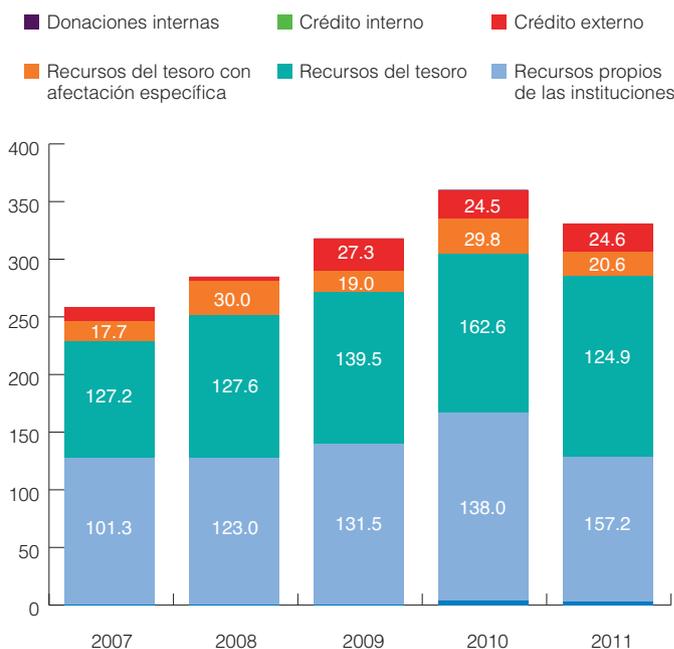
Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

atender los requerimientos más esenciales de la población.

En cuanto a las fuentes de financiamiento del sector, se tiene que en su mayoría estas provinieron de los recursos propios de las entidades. Para el caso del seguro social, de la aportación que hacen los trabajadores del sector formal, y para el caso del MSPAS, de los recursos del tesoro y aquellos con afectación específica (impuesto al tabaco y bebidas alcohólicas, donde puede notarse que luego que en 2010 este fue declarado inconstitucional, la aportación del 2011 fue un 30.9% menos de lo aportado el año previo). El crédito externo es también una fuente de financiamiento para el MSPAS, pero solo en cuanto a gastos de equipamiento, materiales e infraestructura se refiere.

Algo muy importante a notar en el financiamiento de la salud es que tiene una tendencia al alza desde

Guatemala: fuentes de financiamiento de la IPNA en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín).

2007 a 2010; pero se estanca en 2011, lo cual evidencia un agotamiento de los orígenes de los fondos, pues los ingresos corrientes han sido insuficientes y el margen de endeudamiento se ha reducido de igual manera.

En cuanto las entidades que ejecutan la IPNA en salud, se tiene que el 75.3% de ella es realizada por el MSPAS a través de sus programas de atención a la niñez y control de la desnutrición, y el 22.5% por el IGSS a través de su programa de maternidad. En el caso de la inversión indirecta, la responsabilidad es mucho más distribuida, ya que el MSPAS ejecuta el 51.0% y el IGSS corre con el 47.8%.

Resulta sumamente cuestionable el escaso papel que los consejos de

TABLA 21

Guatemala: entidades que ejecutan la IPNA en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IDNA	68.1	62.5	69.3	91.5	70.6
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	14.6	15.6	17.8	16.4	16.9
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	49.9	46.7	49.8	74.0	52.4
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	3.6	0.2	1.7	1.1	1.4
IINA	189.9	221.9	248.4	268.3	260.0
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	86.5	107.1	113.3	121.1	139.9
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0.1	0.0	—	0.1	—
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	101.6	111.8	131.9	142.7	118.1
Obligaciones del Estado a cargo del tesoro	1.5	2.2	1.6	2.5	1.5
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	0.2	0.7	1.6	1.9	0.4

Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín).

desarrollo realizan en pro de la niñez y adolescencia en el ámbito de la salud, pues anualmente ejecutan menos de USD 2 millones para esta importante finalidad. Pareciera que se asume que el papel de estos consejos es la introducción de agua potable, descuidando aspectos tan importantes como, entre otros, la inmunización, prevención y tratamiento de la desnutrición.

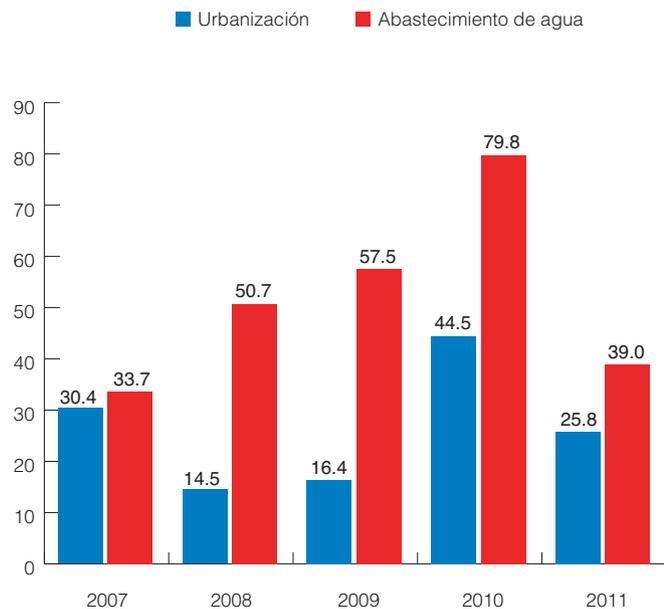
4.3.3. Vivienda y servicios comunitarios

En su mayoría, esta finalidad está compuesta por la inversión directa, sobre todo en programas de urbanización y abastecimiento de agua potable, en tanto que la inversión indirecta se dirige a programas de vivienda popular y construcción de muros en asentamientos urbanos.

La gráfica 31 muestra la tendencia de cada uno de los rubros que componen la finalidad de vivienda; por ejemplo, las inversiones en urbanización tendientes a mejorar las condiciones de la niñez y adolescencia (inversiones indirectas) han alcanzado un promedio de USD 26.3 millones, al tiempo que la inversión en abastecimiento de agua tuvo un alza continua de 2007 a 2010, cuando duplicó prácticamente sus montos invertidos, para experimentar una caída abrupta en 2011, a menos de lo que se invirtió en 2007. Posiblemente el desplome se explique en ciertas dificultades de gerencia en la ejecución de los fondos, pues hay que recordar que en 2011 los ingresos tributarios se incrementaron notablemente (15.5% anual) como resultado de un mayor

GRÁFICA 31

Guatemala: IPNA en vivienda. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

dinamismo económico y una amnistía fiscal otorgada por el Gobierno.

En cuanto a las instituciones que ejecutan las inversiones directas relacionadas con vivienda, los registros evidencian que los consejos de desarrollo (obligaciones del Estado a cargo del tesoro) juegan un rol protagónico, pues ellos ejecutan en su mayoría obras de alcantarillado, introducción de agua potable y urbanización. Le sigue en importancia el Instituto de Fomento Municipal (Infom) institución que realiza actividades muy similares.

En cuanto a la inversión indirecta, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda constituye el mayor ejecutor con sus programas de vivienda, ya sea para lotificación, construcción de muros, construcción de viviendas o, bien, escrituración de propiedades.

Guatemala: entidades que ejecutan la IPNA del sector vivienda. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IDNA	33.7	50.7	57.5	79.8	39.0
Instituto de Fomento Municipal (Infom)	6.3	8.2	12.1	16.5	9.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0.0	—	0.2	0.3	5.7
Obligaciones del Estado a cargo del tesoro	25.7	38.0	39.2	46.5	21.8
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	1.7	4.4	6.0	16.5	1.9
IINA	30.4	14.5	16.4	44.5	25.8
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	30.1	9.4	10.9	32.9	19.7
Obligaciones del Estado a cargo del tesoro	—	—	—	—	4.0
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	0.3	5.1	5.4	11.6	2.2

Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín).

¿Cómo se ha financiado la IPNA destinada a mejorar las condiciones de vivienda de los niños y adolescentes guatemaltecos? Para responder a esa pregunta la base de datos construida identificó la fuente de financiamiento para cada rubro de esta finalidad, siendo la más importante la de los recursos del tesoro con afectación específica, con el 54.4%, básicamente referido al impuesto a la producción y distribución del cemento (y que en años como el 2008 llegó a representar el 70% de los montos que financiaron esta intervención).

Por su parte, los recursos del tesoro (impuestos) han tenido años en los cuales su aporte ha sido mínimo, siendo estos los de la crisis financiera internacional (2008 a 2010), pero en 2011 se recuperaron los niveles de 2007, gracias a la mayor carga tributaria en la historia reciente del país. Fue en el ámbito

de la crisis, entonces, cuando se hizo notoria la utilización del crédito interno, sobre todo en 2009 y 2010, con montos de USD 9.4 y USD 42.7 millones, respectivamente.

El crédito externo siempre ha financiado esta finalidad con montos promedio de USD 15.9 en el período analizado. Hay que señalar también que cuando se tuvo problemas de recaudación tributaria se diversificaron las partidas presupuestarias de ingreso. Tal es el caso de 2010, cuando inclusive con donaciones internas se financió el abastecimiento de agua potable y la construcción de vivienda popular, muy asociado posiblemente a los eventos climáticos Agatha-Pacaya.

4.3.4. Protección social

En Guatemala, la protección social contributiva tiene sus orígenes en los años 40 y 50; sin embargo, recién en

2008 se inicia un programa “no contributivo” denominado Mi Familia Progresista, el cual se enmarca en la modalidad de transferencias condicionadas. Dos elementos destacaban de Mi Familia Progresista que hacían que este programa fuera distinto a los restantes de América Latina: a) las asignaciones de bonos de educación y salud se hacen por familia, mientras que en el resto de países se hace por cada miembro menor de 15 años (es decir, per cápita), y b) Mi Familia Progresista no cuenta con criterio para actualizar los montos de las transferencias, mientras que en el resto de países el valor se incrementa en línea con la inflación o con los salarios mínimos para mantener su valor real.

Además, Mi Familia Progresista fue víctima de muchas críticas periodísticas, académicas y políticas, por considerársele una estrategia de manipulación o clientelismo político y por estimarse que había falta de transparencia del Gobierno en curso.

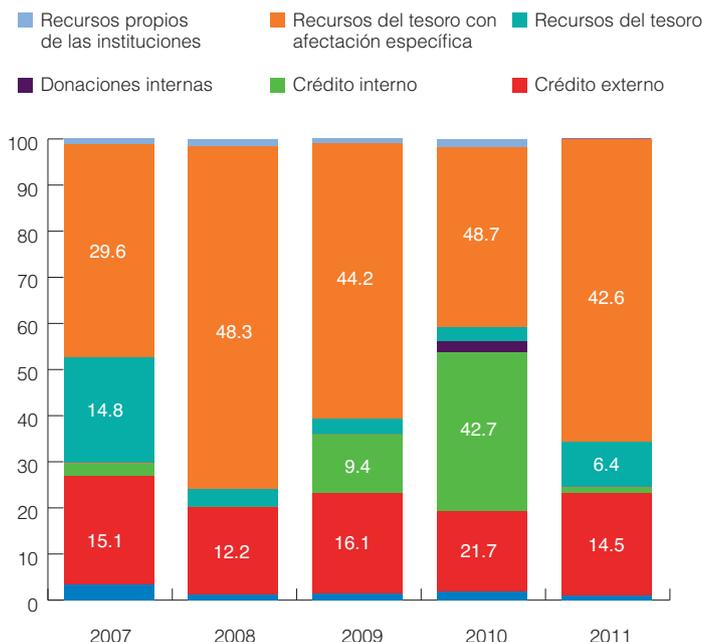
Con los cambios de entrada del nuevo Gobierno, en 2012 se firmaron tres pactos que conforman el programa de gobierno del Partido Patriota: a) Fiscal y de Competitividad; b) Seguridad, Justicia y Paz, y c) Hambre Cero.

Vinculado con el plan Hambre Cero se creó el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), con lo que se institucionalizó el programa de transferencias condicionadas Mi Familia Progresista, cambiándolo por uno nuevo que se llamó Mi Bono Seguro.

El programa Mi Bono Seguro consiste en un bono de salud de Q 150 para niños y niñas de 0 a 6

GRÁFICA 32

Guatemala: fuentes de financiamiento de la IPNA del sector vivienda. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

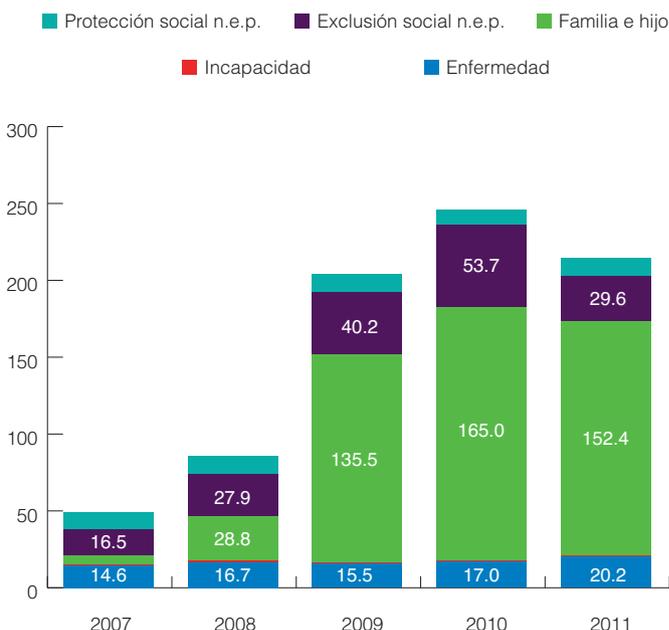


Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

años, y un bono de educación de Q 150 para niñas, niños y jóvenes de 6 a 15 años. A diferencia de Mi Familia Progresista, que contemplaba la transferencia en salud para la edad de 0 a 15 años, con Mi Bono Seguro se redujo la edad, de 0 a 6 años. Con esto se tiene que, en 2009, el bono representaba el 20% del salario mínimo, mientras que, en la actualidad, habida cuenta de los efectos de la inflación y la reducción de los montos asignados, la transferencia únicamente constituye el 7% del salario mínimo.

Otro de los aspectos a comparar entre Mi Familia Progresista y Mi Bono Seguro es la periodicidad del pago. En ese punto, el problema con Mi Familia Progresista era que el incremento de la cobertura del programa y el presupuesto asignado no crecían proporcionalmente, por lo que los pagos eran extremadamente irregulares. Uno de los avances de Mi Bono Seguro es la bancarización

Guatemala: IPNA en protección social. Años 2007-2011. En millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

del 100% de las madres que reciben la transferencia, lo cual facilita la logística del pago; no obstante, el problema de la periodicidad no se ha resuelto¹².

Siendo ese el contexto reciente de las políticas de protección social en Guatemala, en este estudio se han contabilizado los desembolsos del Estado en servicios y transferencias a personas y familias individuales y los gastos en servicios proporcionados a colectivos. Se atribuyen tres categorías en general a esta finalidad de gasto: a) enfermedad e incapacidad, b) familia e hijos y c) protección social n.e.p.

Con respecto a enfermedad, se ha ejecutado una inversión promedio anual de USD 16.8 millones. En cuanto a incapacidad, se observa que el Estado ha invertido en cada uno de los cinco años analizados menos de USD 1.0 millones, ello

tomando en cuenta tanto si el gasto es en forma de beneficios en efectivo o en especie para quienes están parcial o totalmente incapacitados de participar en una actividad económica. El monto resulta incongruente con los datos de la única encuesta de discapacidad con que cuenta el país (Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala, INE, 2005¹³), que arroja que la tasa de prevalencia de alguna discapacidad en menores de 6 años es de 13.2 por cada mil niños y niñas, que se eleva a 24.6 para niños en el área metropolitana y 15.3 para niñas en el suroriente del país. Así, considerando en 24,850 el total de menores de seis años discapacitados que había en Guatemala en 2005, el cociente entre esa cifra y el monto promedio invertido anualmente da como resultado una asignación de USD 32.1 por cada menor discapacitado.

Con respecto a los rubros de familia e hijos¹⁴ y de protección social n.e.p.¹⁵, estos muestran una tendencia positiva desde 2007 a 2010, pero en 2011 ambos disminuyen, muy posiblemente por los problemas administrativos y financieros por los que atravesó el programa Mi Familia Progres.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, se tiene que el impulso que tuvo el programa de transferencias condicionadas fue respaldado no solo con ingresos tributarios. Así, en 2008, los ingresos tributarios aportaron USD 51.0 millones –del total invertido de USD 66.8 millones– para pasar en 2009 a USD 119.3 millones, más USD 41.7 millones de impuestos de afectación específica, y recurrir al crédito

¹²Icefi/UNICEF ¿Quién hace qué? Armando el rompecabezas de la institucionalidad en Guatemala. ¡Contamos! Boletín No. 10.

¹³Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Discapacidad, ENDIS. Febrero-Marzo 2005.

¹⁴Prestación de protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a familias con hijos a cargo.

¹⁵Incluye la prestación de protección social en forma de beneficios en efectivo y en especie a las víctimas de incendios, inundaciones, terremotos y otros desastres ocurridos en tiempos de paz, y la adquisición y el almacenamiento de alimentos, equipos y otros suministros para su movilización urgente en caso de desastres en tiempos de paz.

interno por USD 15.4 y al externo por USD 5.0 millones.

Por su parte, para 2010 los aportes a esta finalidad de gasto estaban muy diversificados y era notorio que los ingresos corrientes no eran suficientes para los compromisos que se tenían, por lo que se recurrió en mayor medida al endeudamiento interno y externo. Incluso, en este año aparece una importante donación externa por USD 15.4 millones, rubro que para 2011 casi desaparece, así como la cantidad total de recursos destinados a esta finalidad.

Por último, en esta finalidad de gasto corresponde identificar a las entidades que han ejecutado los programas. En lo que respecta a la IDNA, el Ministerio de Educación se convirtió en ejecutor de Mi Familia Progresista, por lo que de 2009 a 2011 registra montos considerables; por su parte, en esos mismos años el Ministerio de Agricultura ejecutó los proyectos de economía campesina, así como la compra de alimentos. Nótese en la gráfica 33 el monto mínimo destinado al Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (Conadi), pese a que, como se indicó, la tasa de prevalencia de alguna discapacidad en menores de 6 años es alta.

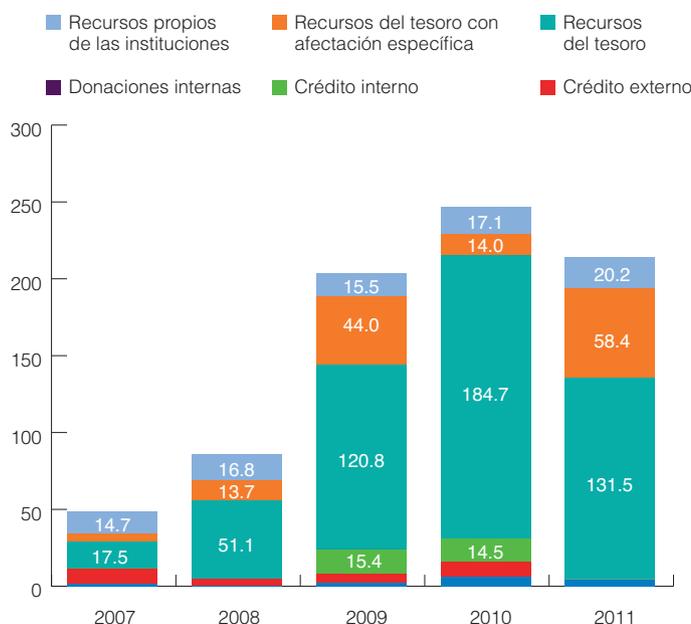
Por último, en lo que respecta a la IINA, en la tabla 23 aparece como un ejecutor importante las Secretarías del Ejecutivo, por los programas de dotación de alimentos a familias, y la Comisión Nacional para la Reducción de Desastres (Conred), por la atención que brinda a las familias en casos de catástrofes naturales.

4.3.5. Otras inversiones en orden público y seguridad

Las inversiones en esta finalidad tuvieron entre 2007-2011 un monto anual promedio de USD 11.2 millones, cifra que varió desde USD 3.0 millones en 2008 a USD 23.6 millones en 2011. Básicamente, la finalidad está compuesta por los programas de acciones de prevención comunitaria, prevención comunitaria del delito, servicio de seguridad ciudadana, persecución penal y pública, atención de juzgados de primera instancia y actividades de menores que realiza la Procuraduría General De La Nación, así como las actividades de bienestar social y la atención a adolescentes en conflicto con la ley penal.

El financiamiento de la finalidad está bastante asegurado, al estar respaldado en un 56.3% por

GRÁFICA 34
Guatemala: fuentes de financiamiento de la IPNA en protección social. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

Guatemala: entidades que ejecutan la IPNA en protección social. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IDNA	43.0	69.7	179.9	212.1	202.6
Consejo Nacional de Adopciones	—	1.1	1.3	1.5	1.5
Consejo Nacional para la atención de las Personas con Discapacidad (Conadi)	—	—	—	0.02	0.02
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	14.6	16.7	15.5	17.0	20.2
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	11.5	8.9	13.5	15.5	14.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0.7	0.1	—	—	0.2
Ministerio de Educación	—	—	99.2	141.3	124.0
Obligaciones del Estado a cargo del tesoro	—	—	—	—	0.1
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	16.3	43.0	50.4	36.7	42.1
IINA	5.9	16.3	24.0	34.2	11.6
Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (Conadi)	0.4	0.4	0.4	0.0	0.2
Ministerio de la Defensa Nacional	—	—	—	—	0.2
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	5.5	15.9	23.6	34.2	11.2

Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

ingresos corrientes (recursos del tesoro), 38.7% por recursos del tesoro con asignación específica y 3.4% por donaciones externas. Sus principales entidades ejecutoras son el Ministerio de Gobernación y los tribunales de justicia.

4.3.6. Otras inversiones en asuntos económicos

Administración de asuntos y servicios laborales generales; formulación y aplicación de políticas laborales generales; supervisión y reglamentación de las condiciones de trabajo (jornada de trabajo, salarios, seguridad, etc.); enlace entre las diferentes ramas del gobierno y

entre este y las organizaciones industriales, empresariales y laborales generales.

Las ejecuciones en esta finalidad tuvieron entre 2007 y 2011 un monto anual promedio de USD 693,854.6, cifra que varió desde USD 83,573.2 en 2007 a USD 2.5 millones en 2011. Básicamente, la finalidad estuvo compuesta por los programas de desarrollo agrícola y asistencia alimentaria, el plan de acción para la atención de campesinos de escasos recursos, y de seguridad alimentaria y nutricional, todos ejecutados por el Ministerio de Agricultura. Sus principales fuentes de

financiamiento fueron las donaciones externas, con un 47.5% del monto total ejecutado, y 32.0% de aportes del IVA-PAZ. Esta integración permite deducir, sin lugar a dudas, que los temas referentes a la seguridad alimentaria y nutricional en el área rural no han tenido la prioridad requerida.

4.3.7. Otras inversiones en protección del medio ambiente

Transacciones y actividades cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente. El manejo de recursos naturales (como abastecimiento de agua o manejo de hidroeléctricas) y la prevención de desastres naturales se excluyen de esta división, dado que su fin primordial es la protección de las personas y no del medio ambiente.

Las inversiones en esta finalidad tuvieron entre 2007 y 2011 un monto anual promedio de USD 9.8 millones, cifra que varió desde los USD 10.0 millones en 2007 a los USD 26.9 millones en 2011. Básicamente, está compuesta por los programas de saneamiento del medio y apoyo a comunidades que viven de la explotación del medio ambiente.

Al igual que la finalidad de inversión de asuntos económicos, sus

RECUADRO 7

Guatemala: financiamiento de los programas de prevención de la violencia

Los programas de prevención de la violencia infantil en Guatemala alcanzaron una inversión anual promedio de USD 5.0 millones, de los cuales el Ministerio de Gobernación ejecuta un 55.5% a través de los programas de acciones de prevención comunitaria, prevención comunitaria del delito y servicio de seguridad ciudadana. Otro 19.8% de los recursos es ejecutado por una de las secretarías del Ejecutivo, que específicamente destina USD 1.0 millones promedio anuales al programa de Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal.

A partir de 2009 puede observarse un incremento del interés gubernamental por la inversión en este rubro, ya que el presupuesto vigente (recursos que efectivamente se le asigna a las instituciones) supera al presupuesto asignado (recursos que la ley estipula para cada institución) y además se tiene un porcentaje de ejecución promedio de 95.8%. Esto demuestra que la prevención de la violencia ha sido un rubro en el que el Gobierno de Guatemala ha decidido invertir, incluso superando lo que la ley estipula para llevar a cabo estos programas.

Por último, vale la pena destacar que, en promedio, 77.1% de la inversión en prevención de la violencia proviene de recursos del tesoro, y otro 19.6% de recursos del tesoro con asignación específica, y solo el restante 3.3% proviene de otras fuentes, como donaciones externas, créditos y recursos propios de las instituciones.

Fuente: Icefi/Plan internacional sobre la base del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

principales fuentes de financiamiento no son los ingresos corrientes, sino el IVA-PAZ, con 38.2%, y el crédito externo, con 26.3%. Las principales entidades que ejecutan estos fondos son el Instituto de Fomento Municipal (Infom) y los concejos de desarrollo. ■



5

Honduras

5.1. Marco legal e institucional

Al igual que todos los países de Centroamérica, la legislación de Honduras en materia de niñez y adolescencia sufre un cambio drástico al ratificar en 1997 la Convención sobre los Derechos del Niño –Guatemala lo haría en 2003 y El Salvador en 2011– y verse el Estado en la obligación de adecuar su normativa interna a los derechos y garantías reconocidos a nivel internacional. Honduras fue así uno de los primeros países en buscar una solución a la descentralización de los temas de niñez y adolescencia en diferentes instituciones del Estado.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), la Junta Nacional de Bienestar Social era la institución encargada de crear los programas sociales en Honduras, siendo uno de sus temas principales el de niñez y adolescencia. Sin embargo, se vio envuelta en una serie de equívocos administrativos, específicamente en el tema de administración financiera, siendo tachada por denuncias de corrupción y malversación de fondos.

Al crear el IHNFA, la ley estableció que todos los bienes pertenecientes a la Junta Nacional de Bienestar

Social debían ser trasladados al patrimonio de la nueva institución, pero la herencia no incluyó únicamente las propiedades y enseres sino también a los funcionarios que laboraban en ella. Las fuertes críticas a la Junta iban dirigidas en mucho a la falta de especialidad de sus funcionarios, por lo que la transferencia de estos no generó cambios positivos y se desperdició la oportunidad para iniciar de cero la construcción y fortalecimiento de la nueva institución.

El IHNFA tiene como principal objetivo la formulación de políticas relacionadas a la niñez y adolescencia y a la familia, al proveer un marco social a la problemática de la niñez y generar cambios desde la prevención familiar como punto de partida. La ley regula que el patrimonio del IHNFA está constituido por las aportaciones del Estado y las de cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de derecho público o privado; los bienes, créditos y demás valores que reciba de la Junta Nacional de Bienestar Social y de otros organismos del Estado por mandato legal; las rentas, intereses, utilidades o frutos que le generen sus bienes o las operaciones que realice; las herencias, legados y donaciones que acepte; los fondos que perciba como consecuencia de



campañas de recolección, promociones o eventos especiales y los provenientes de ayuda o cooperación de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras; la totalidad de las utilidades netas que obtenga el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) de las loterías o actividades que desarrolle —excluyendo los gastos de funcionamiento y los compromisos previamente establecidos en leyes especiales— y los demás ingresos o bienes que adquiera a cualquier título legal.

La falta de asignación presupuestaria no es el principal problema en Honduras; la problemática real es la forma de ejecución de la asignación, según las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño, Honduras, U.N. Doc. CRC/C/15/HND/CO/3 (2003):

<< [...] el Comité toma nota de los esfuerzos del Estado Parte para reformar el IHNFA a fin de reforzarlo. No obstante, le preocupa la falta de una estructura institucional adecuada para que el IHNFA pueda cumplir eficazmente su mandato de coordinación en todo el país. Toma nota de que no dejan de tener validez los motivos de preocupación que expresó con respecto a la falta de recursos humanos y financieros en el Instituto cuando examinó el segundo informe periódico del Estado Parte. También le preocupa que la mayor parte del presupuesto del Instituto se invierta en gastos recurrentes y que una gran parte de su personal todavía no tenga una formación adecuada>>.

La observación del Comité generó la creación del Plan de Oportunidades para la Niñez y Adolescencia 2005-2015. Enfocado en una estrategia para la reducción de la pobreza, corresponde directamente al IHNFA, como ente rector en materia de niñez y adolescencia, utilizar de guía la metodología planteada en el plan para lograr las cooperaciones interinstitucionales, nacionales e internacionales. El plan ha sido un instrumento fundamental para solicitar ampliaciones presupuestarias para la institución; sin embargo, es importante resaltar que el marco normativo regula las fuentes presupuestarias, siendo las dos más importantes la asignación anual del Estado y las utilidades que recibe del Patronato Nacional de la Infancia, gracias a la lotería nacional.

Honduras deja una lección importante para otros países de Centroamérica. En primer lugar, la necesidad de crear estrategias para la formación de la nueva institución en materia de niñez y adolescencia,

que debe de incluir un proceso de transición e implementación en el que no se hereden las malas prácticas desarrolladas en las instituciones que se absorban o eliminen. Esto obliga a la selección de personal idóneo, sobre la base de perfiles técnicos y profesionales definidos, así como la necesidad de utilizar los recursos en proyectos estructurados a nivel nacional y no en gastos emergentes, que demuestran la falta de programación financiera. En el caso de los países de Centroamérica, la asignación presupuestaria para cubrir todas las necesidades nunca será suficiente, pero la mala administración complica aún más el logro de resultados.

5.2. Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA)

La IPNA en Honduras durante 2007 a 2011 fue, en promedio, de USD 1,248.3 millones (Secretaría de Finanzas), con una tendencia ascendente de los montos. En el último año, luego del golpe de Estado, los presupuestos destinados a este grupo etario comienzan a disminuir, lo cual no puede analizarse en términos brutos pero sí desde la prioridad macroeconómica respecto al PIB, de forma que los datos muestran que mientras en 2007 la IDNA representó 6.8%, en 2011, pese a los incrementos nominales, fue solamente de 6.7% del PIB.

Los resultados en el caso de Honduras indican que se tiene un presupuesto pro niñez, pues entre 2007 y 2011 el índice de focalización promedio fue de 129.9; sin embargo, si bien la sociedad hondureña está cambiando en su pirámide poblacional, pues hay menos niños y

adultos y más jóvenes, no debe olvidarse que la lucha contra la desnutrición y el hambre continúa: las mediciones realizadas en la Encuesta Nacional de Nutrición 2006 revelan que la desnutrición crónica (talla/edad) tiene una mayor proporción en el área rural (34.8%) que en la urbana (15.3%), situación que es más grave si el jefe del hogar es hombre (27.3%) que si es mujer (21.7%) (INE, 2006).

En lo que respecta al financiamiento de la IPNA, las principales fuentes de recursos financieros son los ingresos del Estado, que representan cerca del 78.2% del financiamiento total; los ingresos corrientes, con 8.5%; el programa Alivio de la deuda, con cerca de un 6.9% y, finalmente, ingresos de capital, con el 6.4% restante.

De otro lado, las asignaciones per cápita indican que de 2007 a 2011 el Estado hondureño ha destinado en promedio USD 0.9 diario en total para el bienestar de la niñez y adolescencia, aunque es de reconocer que en 2011 se alcanzaron los USD 1.4. Esto implicó una erogación promedio anual de USD 343.3 por cada niña, niño o adolescente.

Al comparar estas cifras contra el gasto social se tiene que de 2007 a 2009 la mayor parte del gasto social ejecutado en Honduras correspondía a la IDNA, es decir, la niñez y adolescencia tenían preponderancia dentro del gasto social, y este a su vez sobre el gasto público. A partir de 2010, si bien el gasto social no disminuye considerablemente como porcentaje del PIB, tiene una tendencia a la disminución.

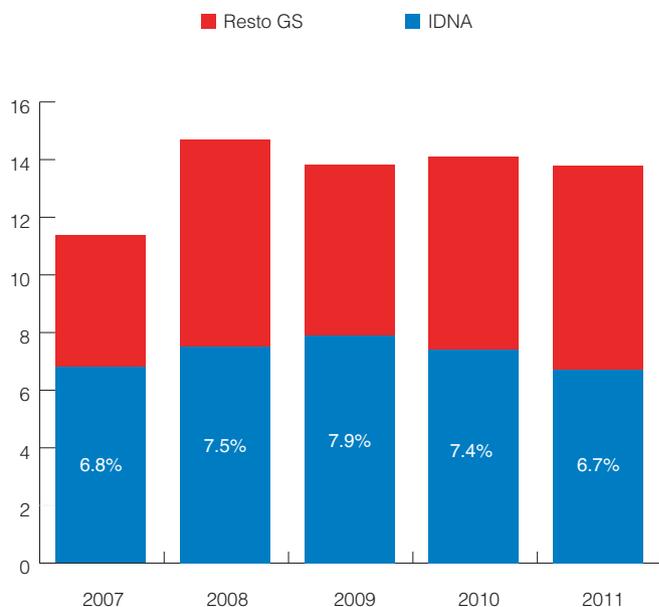
Honduras: principales indicadores de la inversión en niñez. Gobierno Central y resto del sector público. Años 2007-2011

Variable		2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Inversión directa NNA	Millones de dólares de cada año	844.2	1,040.6	1,126.7	1,139.3	1,167.2	1,063.6
	Millones de dólares de 2007	844.2	939.2	987.3	937.4	909.4	923.5
	Como porcentaje del PIB	6.8	7.5	7.9	7.4	6.7	7.3
	Índice de focalización	120.2	103.8	117.9	109.1	102.3	110.7
	Per cápita anual en dólares de cada año	235.9	288.5	309.9	310.9	317.2	292.5
	Per cápita diario en dólares de cada año	0.6	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8
	Per cápita anual en dólares de 2007	235.9	260.4	271.6	255.8	247.1	254.1
	Per cápita diario en dólares de 2007	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Directa + Indirecta (NNA)	En millones de dólares de cada año	996.5	1,237.3	1,283.9	1,326.6	1,397.4	1,248.3
	En millones de dólares de 2007	996.5	1,116.7	1,125.0	1,091.5	1,088.7	1,083.7
	Como porcentaje del PIB	8.1	8.9	9.1	8.6	8.0	8.5
	Índice de focalización	141.9	123.5	134.3	127.1	122.5	129.9
	Per cápita anual en dólares de cada año	278.4	343.0	353.2	362.1	379.8	343.3
	Per cápita diario en dólares de cada año	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0	0.9

Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Ministerio de Hacienda, Cepalstat y Worlbankdata.

GRÁFICA 35

Honduras: IPNA como porcentaje del gasto social. Años 2007-2011. Cifras en porcentajes del PIB



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base del Ministerio de Hacienda, Cepalstat y Worlbankdata.

Al observar con más detalle la distribución de la IPNA se tiene que en su mayor parte la compone la inversión directa ejecutada por el Gobierno Central, que para el

período analizado representó en promedio 88.2% de la IPNA, seguida en importancia por la inversión directa ejecutada por las empresas públicas nacionales como entidades descentralizadas (2.9% de la IPNA). Sin embargo, se considera significativa también la participación indirecta del Gobierno Central (2.5%).

Otro aspecto a tomar en cuenta es la tasa de variación de cada uno de los rubros que componen la IPNA (directa e indirecta). Es así como la inversión directa ejecutada por el Gobierno Central también empezó a disminuir entre 2010 y 2011; asimismo, la inversión indirecta, si bien tuvo altibajos en ese período, disminuyó 20.0% en 2009 con respecto al año anterior.

5.3. Inversión en niñez y adolescencia por finalidad

Existen básicamente cuatro finalidades de inversión que abarcan

Honduras: inversión directa e indirecta en niñez y adolescencia por tipo de entidad que la ejecutó. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD y porcentajes de variación

	Dimensión	2007	2008	2009	2010	2011	Cambio 2007/2011
IDNA		844.2	1040.6	1126.7	1139.3	1167.2	38.3%
Inversión directa del Gobierno Central	Monto	42.1	49.1	49.1	59.5	58.1	37.9%
	Variación		16.5%	0.0%	21.2%	-2.4%	
Inversión directa de las entidades descentralizadas - empresas públicas nacionales	Monto	0.0	9.5	10.0	9.6	10.8	
	Variación			5.0%	-3.7%	11.9%	
Inversión directa de las entidades descentralizadas - institutos públicos autónomos	Monto	802.0	982.0	1067.6	1070.2	1098.4	36.9%
	Variación		22.4%	8.7%	0.2%	2.6%	
IINA		152.3	196.7	157.2	187.2	230.2	51.1%
Inversión indirecta del Gobierno Central	Monto	0.0	0.0	0.0	6.4	6.7	
	Variación					4.7%	
Inversión indirecta de las entidades descentralizadas - empresas públicas nacionales	Monto	54.0	65.7	0.0	0.0	27.0	-50.0%
	Variación		21.6%	-100.0%			
Inversión indirecta de las entidades descentralizadas - institutos públicos autónomos	Monto	8.1	13.0	14.3	15.3	17.1	111.5%
	Variación		61.0%	9.4%	7.1%	12.1%	
Inversión indirecta de las entidades descentralizadas - instituciones de la seguridad social	Monto	90.2	118.0	142.9	165.6	179.4	98.9%
	Variación		30.8%	21.1%	15.9%	8.3%	

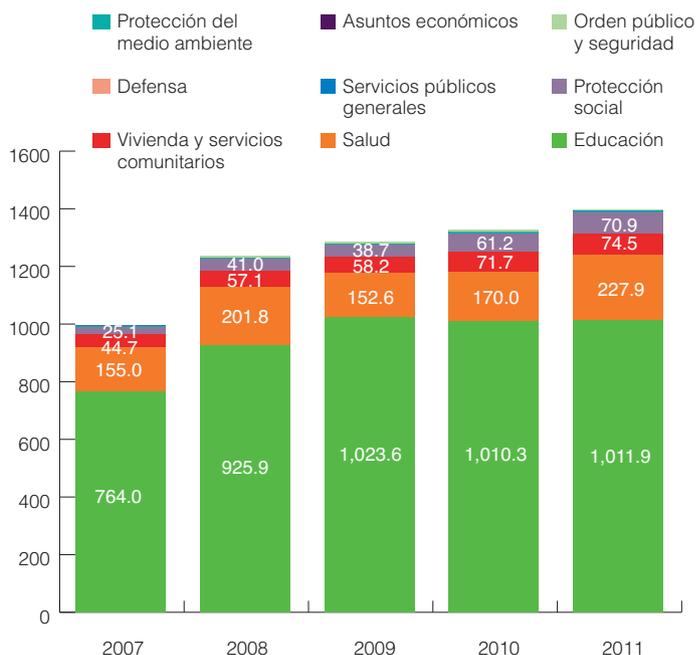
Fuente: Icef / Plan Internacional con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

el 99.1% de la IPNA, y que según su orden de importancia son: educación, que en promedio representa para los cinco años analizados el 76.0%; salud, con cerca del 14.6% y un comportamiento de crecimiento constante; vivienda y servicios comunitarios, con un 4.9%, y protección social, con el 3.7% de la IPNA.

Al respecto, se considera que si bien el esfuerzo en educación es

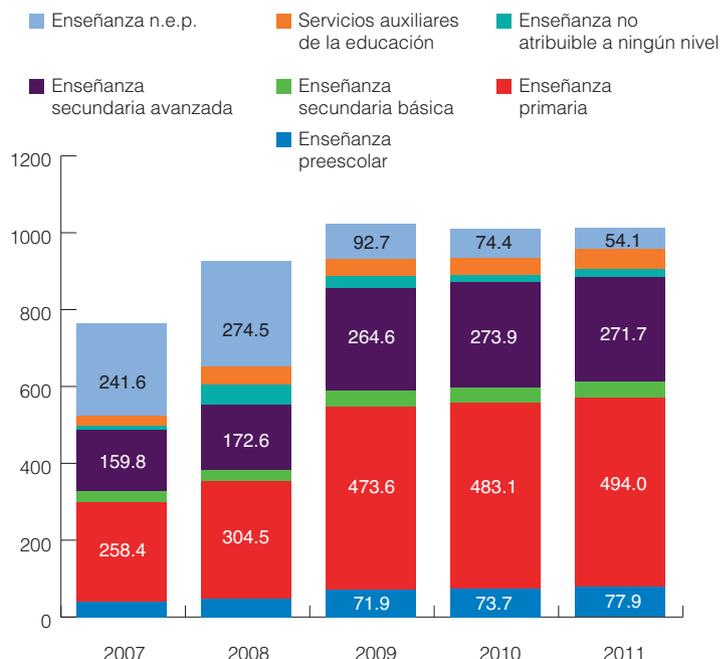
grande, también debería serlo en otras áreas, como la de acceso a la salud, sobre todo para los más pobres, y los programas para eliminar la pobreza extrema. A continuación, se desarrollarán cada una de estas cuatro finalidades en términos de identificar si está a cargo del Gobierno Central o al resto de entidades descentralizadas, así como su fuente de financiamiento y la entidad que ejecuta los fondos.

Honduras: IPNA por finalidad. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

Honduras: IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

5.3.1. Educación

El gasto en educación correspondiente a la IPNA está dividido en: enseñanza preescolar,

enseñanza primaria, enseñanza secundaria, enseñanza no atribuible a ningún nivel, servicios auxiliares de la educación y gasto administrativo en educación de esos niveles.

La finalidad educación muestra incrementos consistentes año con año dentro del presupuesto general de la Nación. Así, la inversión en el nivel preescolar y primario pasó de USD 298.1 millones en 2007 a USD 571.9 millones en 2011; es decir, un aumento del 91.8% en su presupuesto. De otro lado, el gasto administrativo (educación n.e.p), cuyo mayor peso recayó en programas de actividades centrales, servicios administrativos financieros y servicios técnicos pedagógicos, entre otros, tuvo grandes reducciones en el período analizado, puesto que disminuyó de USD 241.6 millones en 2007 a USD 54.1 millones en 2011.

Con respecto a las fuentes de financiamiento para educación, destacan los ingresos corrientes, que representaron en promedio USD 827.7 millones, seguidos en importancia por los ingresos de capital, con un monto anual promedio de USD 37.4 millones. Nótese que en el último año de información (2011) la deuda pública comienza a aparecer como una fuente de financiamiento, muy posiblemente debido al peso del gasto corriente que tiene el sector educación tras el pacto con el magisterio nacional. De igual manera, se observa que el programa Alivio de la deuda ha sido una fuente, sino significativa, sí constante dentro del monto total.

En cuanto a la ejecución presupuestaria institucional, el ente

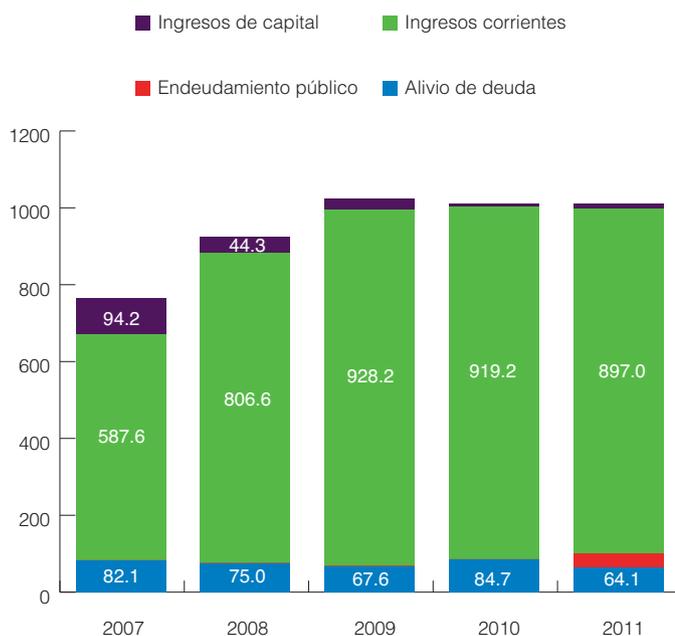
que ejecutó más inversión educativa fue la Secretaría de Educación. Sin embargo, es de resaltar que en el gasto realizado en 2010 y 2011 aparecen unas asignaciones de USD 23.8 millones y USD 28.6 millones, respectivamente, a la Secretaría de Desarrollo Social como parte del programa Escuelas Saludables.

5.3.2. Salud

De los rubros que componen el sector salud en Honduras se han atendido en su mayor parte los de servicios hospitalarios generales, con una inversión promedio anual de USD 69.3 millones, ejecutada por la Secretaría de Salud, y de servicios médicos generales, con una asignación promedio anual de USD 34.0 millones. Nótese que la asignación anual para la salud de la niñez y adolescencia como monto total disminuyó en 2009, pese a traer una fase ascendente en los

GRÁFICA 38

Honduras: fuentes de financiamiento de la IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

dos años previos, y es recién en 2011 que se recupera el nivel total de inversión que se había conseguido en 2008.

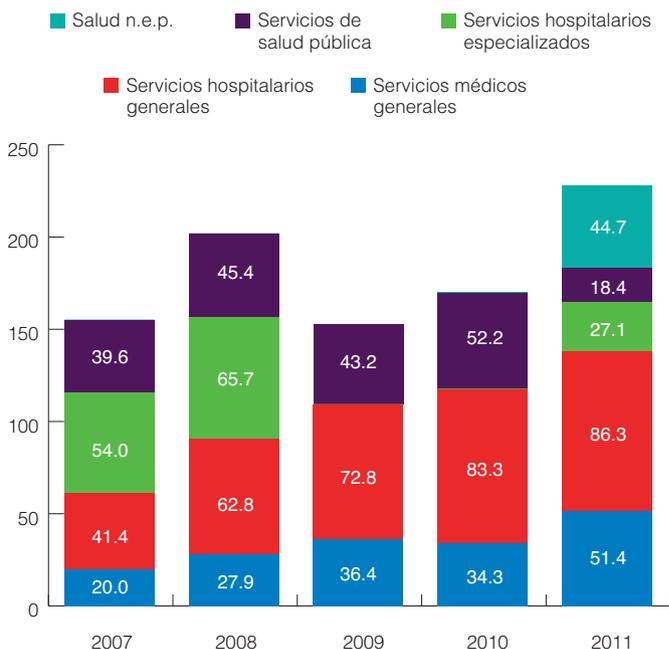
TABLA 26

Honduras: entidades que ejecutan la IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Institución	2007	2008	2009	2010	2011
Inversión Directa	755.9	914.9	1,011.4	996.8	997.5
Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología	1.6	39.2	17.7	0.1	—
Fondo Hondureño de Inversión Social	1.8	2.1	5.7	0.4	—
Programa de Asignación Familiar	0.3	0.3	—	0.4	0.4
Secretaría de Desarrollo Social	—	—	—	23.8	28.6
Secretaría del Despacho Presidencial	16.7	19.3	21.2	0.2	0.2
Secretaría de Educación	734.5	853.4	966.7	971.4	968.3
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	1.1	0.6	—	0.1	0.1
Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa	—	—	—	0.5	—
Inversión Indirecta	8.1	11.0	12.3	13.5	14.4
Instituto Nacional de Formación Profesional	8.1	11.0	12.3	13.5	14.4

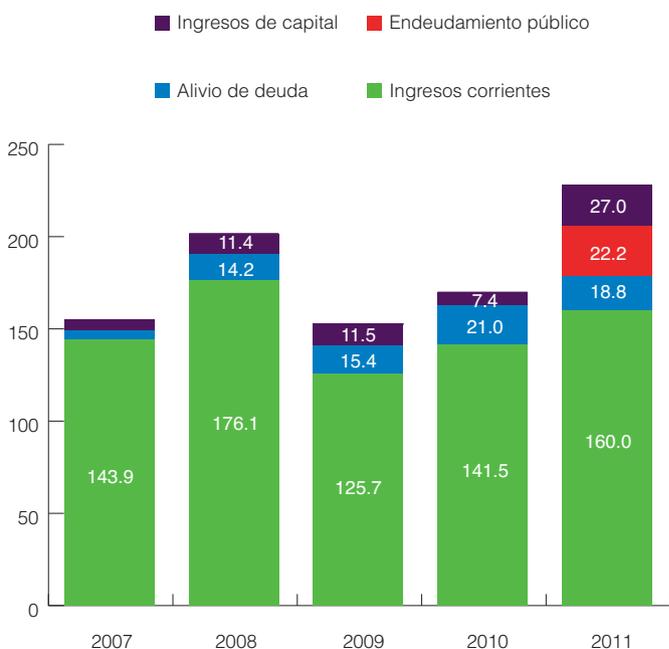
Fuente: Icefi / Plan Internacional, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de Cuentas.

Honduras: IPNA en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

Honduras: fuentes de financiamiento de la IPNA en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

En la gráfica 40 se evidencia la fuerte utilización de los ingresos corrientes durante los años 2007-2011 para la inversión en salud. A partir de 2009 se empieza a utilizar

el alivio de deuda y los ingresos de capital, que representan en promedio 15.8% y 10.1%, respectivamente.

5.3.3. Vivienda y servicios comunitarios

En su mayoría, esta finalidad está compuesta por la inversión directa, sobre todo en programas de urbanización y abastecimiento de agua potable. Por su parte, la inversión indirecta está referida a programas de vivienda popular y construcción de muros en asentamientos urbanos.

La gráfica 41 muestra la tendencia de cada uno de los rubros que componen la finalidad de vivienda. El principal, abastecimiento de agua, mantuvo una tendencia creciente, en tanto que el de urbanización tuvo una inversión promedio de USD 4.7 millones. Las fuentes de financiamiento para este rubro se distribuyeron en ingresos corrientes (45.8%) e ingresos de capital (35.0%).

En la tendencia vivienda resalta que son diversas instituciones las que ejecutan la inversión. De forma directa, el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado ha manejado el mayor porcentaje de inversión en promedio anual: USD 49.9 millones¹⁶. Las otras instituciones que han mantenido constante el monto asignado han sido la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que han manejado entre USD 2.9 millones y USD 5.6 millones anuales, respectivamente.

El FHIS fue también, con su programa de inversión social, el ente

que de forma indirecta ejecutó una inversión en promedio de USD 1.8 millones anuales, en tanto que la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, con el Programa de Vivienda Social, ejecutó en promedio USD 2.7 millones anuales.

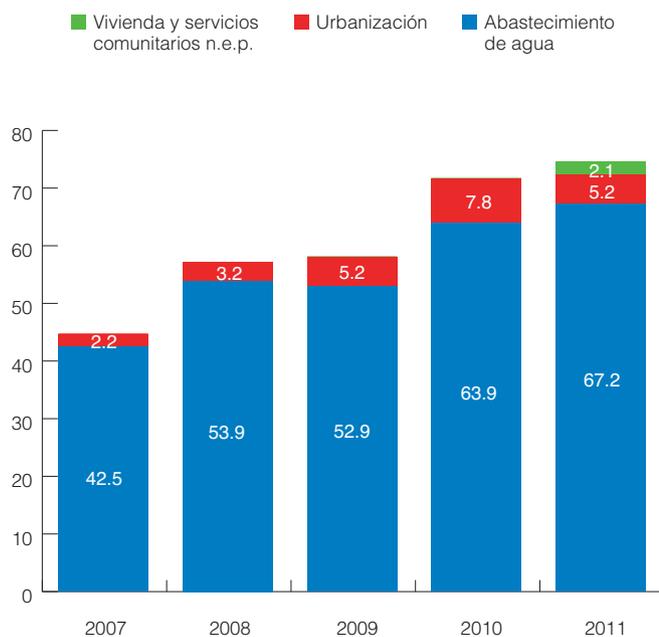
5.3.4. Protección social

La seguridad social en Honduras es una materia pendiente. En la actualidad solo alcanza a menos del 20% de la población económicamente activa en la modalidad contributiva. Para la modalidad no contributiva, es decir, para personas en situación de pobreza y pobreza extrema, solo alcanza al 8.7% de la población del país, cuando la pobreza afecta al 65% de los hondureños.

Estas escasas coberturas son reflejo del pobre financiamiento, puesto que los programas de transferencias condicionadas solo representan el 0.24% del PIB, cuando la media latinoamericana es de 0.4%.

GRÁFICA 41

Honduras: IPNA en vivienda. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

Sin embargo, los programas sociales en Honduras se iniciaron en los años cincuenta, cuando se inauguró una serie de programas alimentarios. Pese a que estos programas tuvieron resultados insatisfactorios, “la ayuda se incrementó fuertemente en los años ochenta, por cuanto las

¹⁶Es preciso recordar que para la clasificación funcional del gasto se utilizó el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, versión 2010. Dicha metodología indica que el abastecimiento de agua (código 7063) está incluido dentro del sector vivienda (código 706); es por ello que se hace mención al sector vivienda aunque se tiene claro que el SANNA genera, como bien público, el acceso al agua potable, descrito en el manual de la manera siguiente: Abastecimiento de agua (SC): – Administración de los asuntos relacionados con el abastecimiento de agua; evaluación de las necesidades futuras y determinación de la disponibilidad en función de dicha evaluación; supervisión y regulación de todos los aspectos relacionados con el abastecimiento de agua potable, incluidos la pureza del agua, los precios y los controles de cantidad. Construcción o explotación de sistemas de abastecimiento de agua diferentes de las

TABLA 27

Honduras: entidades que ejecutan la IPNA del sector vivienda. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IDNA	42.5	53.9	52.9	63.9	67.2
Fondo Hondureño de Inversión Social	0.4	5.7	5.1	6.9	9.7
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	1.4	0.8	0.5	0.2	0.0
Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados	40.7	47.4	47.4	56.7	57.5
IINA	2.2	3.2	5.2	7.8	7.3
Fondo Hondureño de Inversión Social	1.1	1.3	1.9	2.3	2.3
Secretaría del Despacho Presidencial	0.3	0.2	0.2	0.2	2.4
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	0.7	1.7	3.2	5.3	2.6

Fuente: Icefi / Plan internacional con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda.

tasas de malnutrición casi se duplicaron en los departamentos más afectados por la crisis”. En los años noventa, a los programas de ayuda alimentaria –que llegaron a cubrir alrededor de un cuarto de la población– se sumaron otras intervenciones para la reducción de la pobreza, tales como el FHIS –que entregaba transferencias monetarias a cambio de la participación en obras de infraestructura social básica como escuelas, caminos rurales, consultorios de salud– y el Programa de Asignación Familiar (PRAF).

Esta finalidad agrupa los desembolsos del Estado en protección social, que incluyen los gastos en servicios y transferencias a personas y familias individuales y los gastos en servicios a colectivos.

Para el caso de Honduras se atribuyen tres categorías a esta finalidad de gasto: i) familia e hijos, ii) exclusión social n.e.p y iii) protección social n.e.p. Con respecto a la primera, la inversión se incrementó constantemente durante el lustro analizado, pasando de USD 17.3 millones en 2007 a USD 56.8

millones en 2011, ello principalmente en forma de beneficios en efectivo o en especie dentro de los programas de compensación social y los proyectos compensatorios productivos. En el caso de la prioridad en inversión en exclusión social, esta también se incrementó, pasando de USD 5.3 millones en 2007 a USD 10.3 millones en 2011.

En cuanto a las fuentes de financiamiento en este rubro, en promedio el 76.8% de la inversión ha sido a través de ingresos corrientes, 17.0% con ingresos de capital y el restante 6.2% con alivio de deuda.

5.3.5. Otras inversiones en actividades recreativas, cultura y religión

Las inversiones en niñez y adolescencia en materia de cultura, recreación y deporte se refieren básicamente a la línea de trabajo (proyectos) en el deporte de alto rendimiento y la construcción, manejo, conservación y mejoramiento de instalaciones deportivas, así como la promoción y desarrollo tanto del deporte federado como del popular.

empresas. Producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas sobre asuntos y servicios relacionados con el abastecimiento de agua. Donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a la explotación, la construcción, el mantenimiento o el mejoramiento de los sistemas de abastecimiento de agua.

TABLA 28

Honduras: entidades que ejecutan la IINA en cultura, recreación y deporte. Años 2007-2011. Cifras en USD

Variable	2007	2008	2009	2010	2011
IINA	693,480.3	2,715,766.6	2,360,931.7	2,530,506.7	3,138,547.5
Comisión Nacional Pro Instalaciones Deportivas y Mejoramiento del Deporte (Conapid)	—	1,669,482.9	1,271,211.0	1,349,184.9	1,879,312.7
Confederación Deportiva Autónoma de Honduras (Condepah)	—	390,168.6	400,774.6	462,534.1	560,225.9
Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	592,082.5	548,358.5	609,670.0	588,094.9	619,715.8
Secretaría del Despacho Presidencial					41,889.5
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	101,397.8	107,756.5	79,276.2	130,692.7	37,403.5

Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

Es sumamente importante señalar que durante el período analizado el promedio destinado a este sector, USD 2.3 millones, mantuvo una tendencia estable y creciente. El análisis de sus fuentes de financiamiento muestra que estas también lo fueron, ya que es un sector con un monto asignado prácticamente fijo, al igual que el origen de sus fondos: en promedio, los ingresos de capital representaron un 8.0% del financiamiento total y el restante 92.0% provino de ingresos corrientes.

Por último, existen solo dos entidades que ejecutan esta finalidad de inversión: la Comisión Nacional Pro Instalaciones Deportivas y Mejoramiento del Deporte (Conapid), la Confederación Deportiva Autónoma de Honduras (Copedeah) y la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes, cuyos montos muestra la tabla 28.

5.3.6. Otras inversiones en asuntos económicos

Las inversiones en esta finalidad tuvieron durante 2007 a 2011 un monto promedio anual de USD 1.4 millones, cifra que disminuyó desde USD 1.2 millones en 2007 a USD 0.8 millones en 2011. Básicamente, estuvo compuesta por los programas de compensación social, protección y fomento de la seguridad social y los proyectos compensatorios productivos, los que fueron ejecutados por el Programa de Asignación Familiar y la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social.

RECUADRO 8

Honduras: financiamiento de la prevención de la violencia

El programa más consistente de prevención de la violencia en Honduras ha sido el proyecto Paz y Convivencia Ciudadana para Municipios del Valle de San Pedro Sula, que trata de contribuir al fortalecimiento de las municipalidades y de los actores locales clave de la sociedad civil que trabajan en la promoción de valores de convivencia ciudadana y en la prevención de la violencia en esa zona, los cuales necesitan consolidar sus mecanismos de planificación y programación de acciones conjuntas. En promedio, el proyecto ha recibido anualmente USD 843,272.2 y ha sido ejecutado por la Secretaría del Interior y Población en 2011, que recibió una fuerte inyección de capital del Banco Interamericano de Desarrollo de USD 1.6 millones.

Con menor relevancia en la inversión a favor de la prevención de la violencia en Honduras, se tiene a la Comisión Presidencial de Modernización del Estado con la obra Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Vinculadas con Maras, Crimen Urbano y Prevención de Violencia y el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social. Este último ha recibido, a partir de 2008, una asignación presupuestaria de USD 150,915.17.

Siendo Honduras el país centroamericano y latinoamericano con los indicadores de violencia más preocupantes –por ejemplo, la razón de homicidios por cada 100,000 habitantes se incrementó en 11.6% entre 2010 y 2011– puede concluirse que los fondos asignados para la prevención de la violencia son insuficientes y se han invertido de forma ineficiente.

Por último, cabe destacar que fue imposible detectar el énfasis de estos programas entre niñez y adolescencia, por lo que las cifras pertenecen a la IINA; es decir, comprenden la proporción de la población entre 0 a 17 años.

Fuente: Icefi/Plan internacional con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

Su principal fuente de financiamiento fueron los ingresos de capital (70.2%), en tanto que USD 471,566.3 promedio anuales procedieron de ingresos corrientes. Esta integración permite deducir, sin lugar a dudas, que los temas referentes a la seguridad alimentaria y nutricional en el área rural no han tenido la prioridad requerida. ■



6

Nicaragua

6.1. Marco legal e institucional

Nicaragua es el país que, en todo Centroamérica, está mejor estructurado organizacionalmente en materia de niñez y adolescencia, teniendo un total respaldo a nivel político. La Constitución establece la obligatoriedad del Estado de adecuar normativa y presupuestariamente el reconocimiento y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia, por lo que regula que el presupuesto general del Estado debe fortalecer a las instituciones que se dedican a la materia. No especifica el porcentaje, pero al ser un mandato constitucional garantiza la obligatoriedad de la asignación presupuestaria.

En 1998 entró en vigencia el Código de la Niñez y Adolescencia, que creó el Consejo Nacional de Atención y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, integrado por organismos gubernamentales y de la sociedad civil, y la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, como un servicio del Consejo. Al igual que El Salvador, Nicaragua regula en su ley la Política Nacional de Atención y Protección a los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, la cual es realizada por el Consejo, pero con participación de la familia, escuelas, comunidades y los principales actores en la materia, los niños,

niñas y adolescentes. Esto la hace, a diferencia de las de los otros países de Centroamérica, una política incluyente.

Lo anterior se ve reflejado en los grandes esfuerzos del Estado nicaragüense por brindar gratuidad en la educación, sobre todo en la educación inicial (0 a 4 años), al punto que fue meta del Gobierno en 2010 dar cobertura al 56.7% de este segmento etario. Ya para 2008 la tasa de cobertura de la educación inicial era de 32.6%, prácticamente seis veces superior a la que ese mismo año reportaba Guatemala (5.5%). Las disparidades entre estos dos países en la atención a la primera infancia se reflejan incluso en la forma y calidad en que están organizados los programas para tales fines; por ejemplo, mientras en Guatemala se centran en servicios de sala cuna, preescolar y alimentación, en Nicaragua son programas más completos, que incluyen suplementación nutricional, estimulación temprana, educación para padres, monitoreo del crecimiento y preescolar, según se detalla en la tabla 29.

Dichos resultados son producto de la institucionalidad del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN), que es el órgano rector para formular y coordinar la ejecución de la Política Nacional de

Nicaragua y Guatemala: comparación de los programas de atención a la primera infancia. Año 2008

País	Programa	Suplementación nutricional	Monitoreo de crecimiento	Sala cuna	Preescolar	Alimentación	Educación sobre estimulación y cuidado a los padres	Servicios de estimulación temprana	Visitas a los hogares
Guatemala	Hogares comunitarios			✓	✓	✓			
Nicaragua	Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (Painin)	✓	✓		✓		✓	✓	✓

Fuente: Invertir en los primeros años de vida. BID. María Caridad Araujo-Florencia López.

Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia¹⁷. A su vez, la Defensoría de las Niñas, Niños y Adolescentes es un servicio de MIFAN que tiene como objetivo la promoción, defensa y resguardo de los derechos de la niñez y la adolescencia reconocidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia y demás leyes de la República de Nicaragua. MIFAN está adscrito a la Presidencia de la República y funge como instancia de articulación entre las instituciones de gobierno y de coordinación con los otros poderes del Estado, así como con la sociedad civil organizada que trabaja con la niñez y la adolescencia. La Defensoría resguarda el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes desde las instituciones del Estado, del Gobierno y de organismos no gubernamentales. El Consejo y la Defensoría son financiados con recursos presupuestarios asignados por el Gobierno de la República y con los aportes que le otorgan otras instituciones nacionales e internacionales.

Los objetivos específicos del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez son:

- promover el modelo de atención integral familiar con enfoque preventivo y de creación de capacidades en la familia, en concordancia con el sistema de bienestar social;
- crear, fortalecer y/o articular las redes de ciudadanía y de apoyo interinstitucional;
- acompañar el proceso de trabajo de la familia con la promoción y recuperación de valores, conciencia, transformación social y atención psicosocial;
- formular y ejecutar una estrategia de comunicación social en conjunto con los Gabinetes del Poder Ciudadano, con el objetivo de promover una nueva forma de relación y comunicación con la familia;
- trabajar con la comunidad con enfoque humano y espiritual para generar una comprensión de la vida de forma distinta;
- promover y fortalecer la democracia directa a través del

¹⁷Previamente al Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN), el órgano rector era el Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia.

trabajo de promoción y organización de redes, involucrando a los diferentes sectores, y

- crear el sistema de información que permita el monitoreo, seguimiento y evaluación que garantice la toma de decisiones oportunas en términos del mejoramiento del modelo de atención.

6.2. Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA)

Durante 2007 a 2011 la IPNA en Nicaragua fue de USD 378.1 millones en promedio, cifra que durante ese lustro creció USD 69.3 millones, un 22.9%, pues en el primer año era de USD 328.2 y en 2011 ascendió a los USD 403.2 millones.

La situación es distinta en los indicadores que pueden deducirse

del total. Por ejemplo, la IPNA como porcentaje del PIB pasó del 5.8% en 2007 a 5.5% en 2011, siendo su punto más alto en 2009, cuando llegó a representar el 6.7% del PIB.

Otro indicador que evidencia los esfuerzos del gobierno nicaragüense en apoyar a este grupo poblacional es el índice de focalización, que tiene un valor promedio de 110.0 (es de recordar que cuando este índice da un valor superior a 100, significa que el presupuesto nacional es pro niñez y adolescencia).

Si bien estos indicadores pueden resultar muy halagadores, falta mucho por hacer aún y para ello se recurre a otros dos indicadores: en primer lugar, aquellos que hacen referencia a los valores per cápita, que señalan que la asignación total anual por cada niño y adolescente asciende en promedio a USD 153.4,

¹⁸Se incluyen las asignaciones y subvenciones como una aproximación de la inversión de las instituciones descentralizadas.

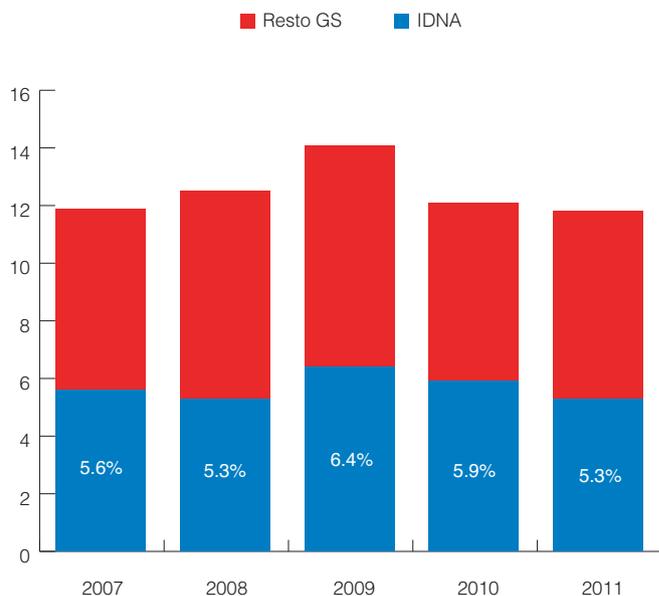
TABLA 30

Nicaragua: principales indicadores de la inversión en niñez. Gobierno Central, incluidas asignaciones y subvenciones¹⁸. Años 2007-2011

Variable		2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Inversión directa NNA	Millones de dólares de cada año	318.9	336.2	400.7	389.2	388.2	366.7
	Millones de dólares de 2007	318.9	295.5	349.0	310.3	286.7	312.1
	Como porcentaje del PIB	5.6	5.3	6.4	5.9	5.3	5.7
	Índice de focalización (GS presupuesto aprobado)	108.7	98.7	108.0	117.1	100.7	106.7
	Per cápita anual en dólares de cada año	131.0	138.4	165.3	161.0	148.1	148.7
	Per cápita diario en dólares de cada año	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
	Per cápita anual en dólares de 2007	131.0	121.6	144.0	128.3	109.4	126.9
	Per cápita diario en dólares de 2007	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3
Directa + Indirecta (NNA)	En millones de dólares de cada año	328.2	347.0	413.5	398.7	403.2	378.1
	En millones de dólares de 2007	328.2	305.0	360.1	317.9	297.8	321.8
	Como porcentaje del PIB	5.8	5.4	6.7	6.1	5.5	5.9
	Índice de focalización (GS presupuesto aprobado)	111.9	101.9	111.5	120.0	104.6	110.0
	Per cápita anual en dólares de cada año	134.8	142.8	170.6	164.9	153.9	153.4
	Per cápita diario en dólares de cada año	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4

Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en presupuestos aprobados, Ministerio de Hacienda, Cepalstat y Worlbankdata.

Nicaragua: IDNA y gasto social. Años 2007-2011. Cifras como porcentaje del PIB



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en presupuestos aprobados, Ministerio de Hacienda.

lo que equivale a decir que el Estado Nicaragüense invierte cada día en cada niño y adolescente USD 40 centavos diarios.

Una evidencia más que refuerza el argumento de que aún hace falta camino por recorrer es el hecho de que al comparar la IPNA con el gasto social, resulta que menos de la mitad de este es destinado a la niñez y adolescencia, lo cual evidencia que si bien el gasto social es alto (comparado con los casos de Guatemala u Honduras) buena parte de él no tiene como finalidad la niñez y adolescencia.

En cuanto a la distribución de la inversión en NNA, se puede advertir que los programas identificados como inversiones directas en la niñez y adolescencia representan aproximadamente el 97.0% de la inversión total. En buena medida, los significativos montos de recursos financieros destinados a la educación

escolar explican el peso de las inversiones directas destinadas a la niñez y adolescencia nicaragüenses. También es preciso señalar que al no registrarse la ejecución de las entidades descentralizadas y solo tomar en cuenta las transferencias que el Gobierno Central les realiza a algunas de ellas, es imposible evidenciar la inversión indirecta que estas hacen sobre la niñez y la adolescencia y tener una cuantificación más exacta de la IPNA.

Por otro lado, respecto al financiamiento de las inversiones públicas en niñez y adolescencia, las principales fuentes de recursos financieros son las del tesoro, que representan cerca del 56.7% del financiamiento total; seguidas en importancia por las rentas del programa Alivio de la deuda, con cerca de 18.2% del financiamiento total; las donaciones externas, con 16.2%, y otras fuentes, como rentas con destino especial y préstamos externos, que proveen el 9.0% restante.

6.3. Inversión en niñez y adolescencia por finalidad

Como se muestra en la gráfica 43, la IPNA para 2007 ascendió a USD 328.2 millones, de los cuales menos del 5.1%, está compuesto por diversas finalidades, entre estas: i) asuntos económicos, ii) orden público y seguridad, iii) protección del medio ambiente, y iv) actividades recreativas, cultura y religión. En conjunto, representaron una inversión promedio de USD 16.8 millones anuales durante el período analizado.

Existen básicamente cuatro finalidades de inversión que abarcan el 94.9% restante y que según su orden de importancia son: educación,

que en promedio representa para los cinco años analizados 61.4%; salud, con cerca del 24.4% y un comportamiento de crecimiento constante; vivienda y servicios comunitarios, con 4.8%, y protección social, con 4.9% de la IPNA.

Al respecto, se considera que tan importante es el esfuerzo en educación como lo es en otras áreas, lo cual en alguna medida se refleja en los resultados que el país tiene en materia de cobertura educativa y también en el acceso a la salud, sobre todo para los más pobres, así como en los programas para eliminar la pobreza extrema. A continuación, se desarrollarán cada una de estas tres finalidades en términos de identificar la fuente de financiamiento y la entidad que ejecuta los fondos.

6.3.1. Educación

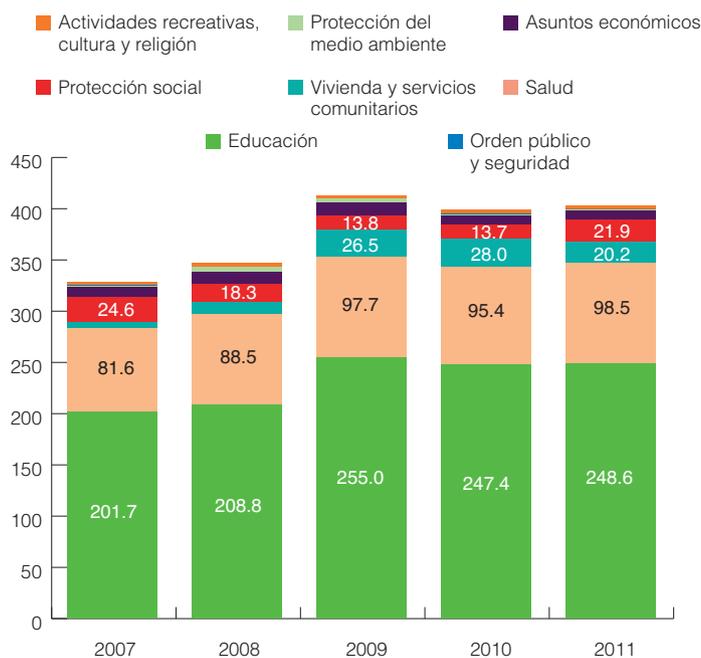
El gasto en educación correspondiente a la IPNA está dividido en: enseñanza preescolar, enseñanza primaria, enseñanza secundaria, enseñanza no atribuible a ningún nivel, servicios auxiliares de la educación y gasto administrativo en educación de esos niveles.

En el ámbito de la educación se puede observar que hay una prioridad de inversión para la educación primaria y la enseñanza secundaria, las cuales manejan un promedio de USD 147.1 millones y USD 32.1 millones, respectivamente.

En tercer lugar se encuentra el gasto administrativo (educación n.e.p), cuyo mayor peso recayó principalmente en programas de actividades y proyectos centrales, servicios educativos y capacitación docente.

GRÁFICA 43

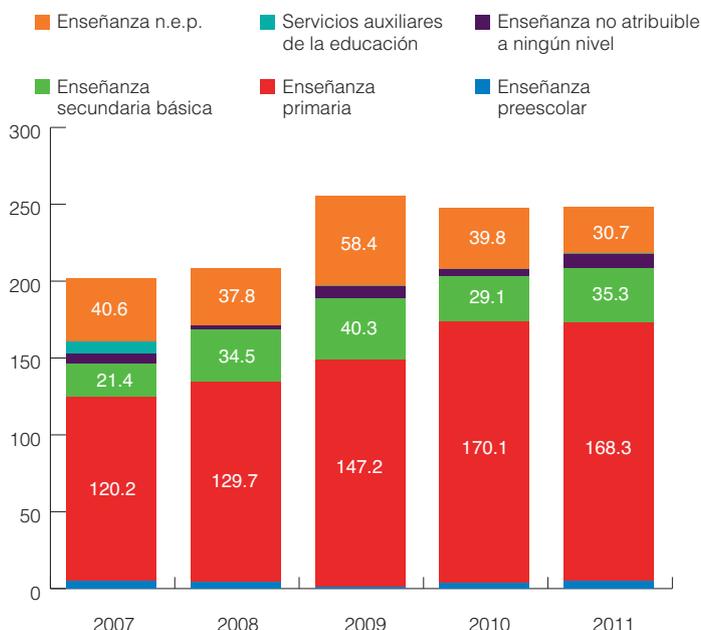
Nicaragua: IPNA por finalidad. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en presupuestos aprobados, Ministerio de Hacienda.

GRÁFICA 44

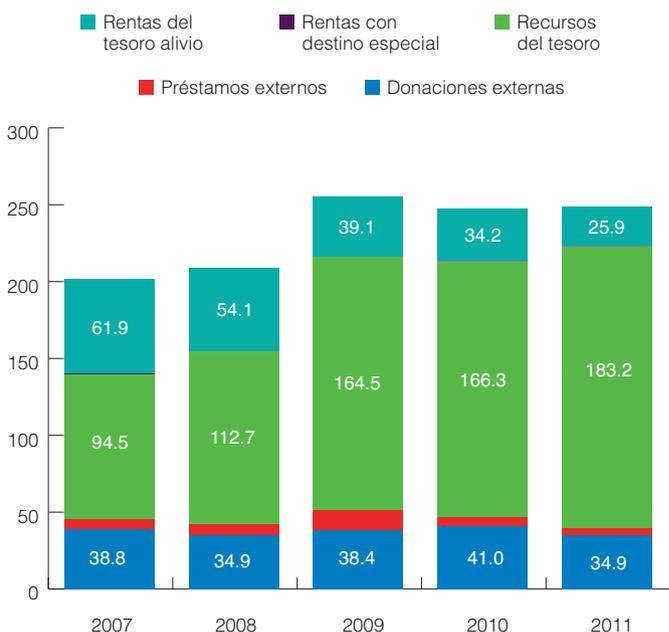
Nicaragua: IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en presupuestos aprobados, Ministerio de Hacienda.

Con respecto a las fuentes de financiamiento para la educación, destacan los recursos del tesoro, que representaron en promedio USD 144.2 millones, seguidos en

Nicaragua: fuentes de financiamiento de la IPNA en educación. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en presupuestos aprobados, Ministerio de Hacienda.

importancia por las rentas del tesoro del programa de alivio de la deuda para países pobres altamente endeudados, con un monto anual promedio de USD 43.0 millones. Es relevante mencionar que las donaciones son una importante fuente de financiamiento del sistema educativo nicaragüense y en muchas ocasiones es utilizada no precisamente para cubrir gasto de capital, sino gasto corriente, es decir, salarios (una situación que también sucede en Guatemala).

Llama la atención el hecho de que los préstamos no son una importante fuente de financiamiento de la educación, lo cual lleva a una inevitable reflexión: ¿por qué no se endeuda el Estado nicaragüense para darle más cobertura y calidad educativa a sus ciudadanos?

En cuanto a las entidades ejecutoras, es necesario advertir que únicamente se identifica al Ministerio

de Educación, y que solamente 0.08% del presupuesto asignado a la educación se destina a instituciones descentralizadas, a través de asignaciones y subvenciones del Gobierno Central.

6.3.2. Salud

De acuerdo al manual de finanzas del Fondo Monetario Internacional de 2001, bajo esta categoría se agrupan dos importantes rubros: i) servicios hospitalarios, que incluyen; la estancia de un paciente en un hospital durante el tiempo que dura su tratamiento, así como los servicios de hospitales generales y especializados, centros médicos y centros de servicios de maternidad, y ii) servicios de salud, en los que se contabilizan los gastos que realiza el Estado en la administración, inspección, gestión o apoyo de los servicios de salud pública, como la gestión de los bancos de sangre, diagnóstico de enfermedades, prevención (inmunización, inoculación), vigilancia (nutrición infantil, salud infantil), recopilación de datos epidemiológicos y servicios de planificación familiar.

De estos rubros se han atendido en su mayoría servicios de salud pública, que representaron una inversión promedio de USD 29.4 millones, ejecutados por el Ministerio de Salud. Sin embargo, a partir de 2009 los fondos destinados a salud pública disminuyeron abruptamente y fueron compensados por un incremento significativo en los servicios médicos generales, específicamente en el Programa de Atención Integral en el primer Nivel de Atención.

También se registró una inversión en

servicios hospitalarios en 2009 y 2010, ejecutada a través del Ministerio de Salud como parte también del Programa de Atención Integral en el Primer Nivel de Atención.

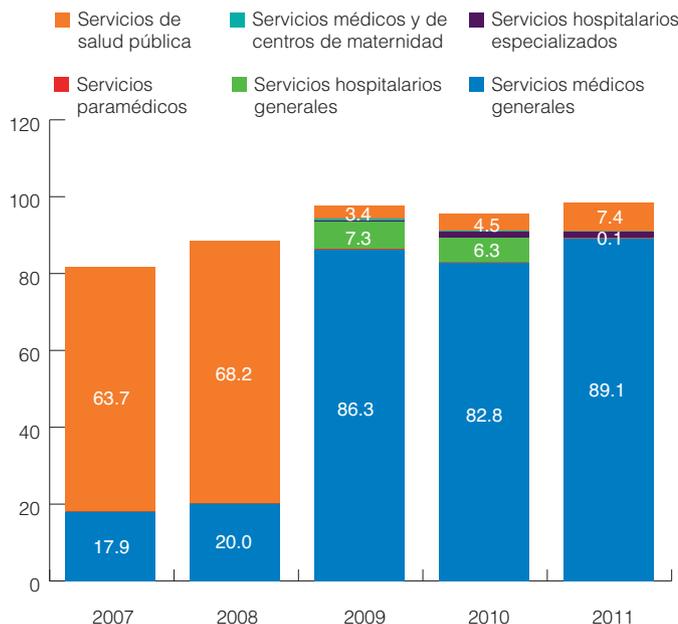
En la gráfica 47 se evidencia la fuerte utilización de los ingresos corrientes para la prestación de servicios de salud analizados en el presupuesto aprobado. Se tiene que 62.4% de los recursos provienen de recursos del tesoro, con una asignación anual promedio de USD 57.6 millones, seguidos en orden de importancia por las rentas del programa Alivio de la deuda, con el 15.7%; las donaciones externas, con una asignación anual promedio de USD 12.3 millones, que equivalen al 13.3%, en tanto que los préstamos externos y las rentas con destino especial constituyen solo el 7.0% y el 1.6%, respectivamente, de las fuentes de financiamiento para salud.

6.3.3. Protección social

Las demandas de inclusión social aumentaron durante la década de 1930 y recibieron respuestas autoritarias, dando lugar al nacimiento de la dictadura de la familia Somoza, que gobernó el país hasta 1979. Desde ese año hasta la década pasada se sucedieron en Nicaragua diversos cambios radicales tanto sociales como políticos. Entre los hechos políticos importantes se incluyen la Revolución Sandinista durante la primera mitad de la década de los ochenta, el embargo estadounidense, la contra revolución, la guerra civil y la introducción de reformas estructurales a la economía.

GRÁFICA 46

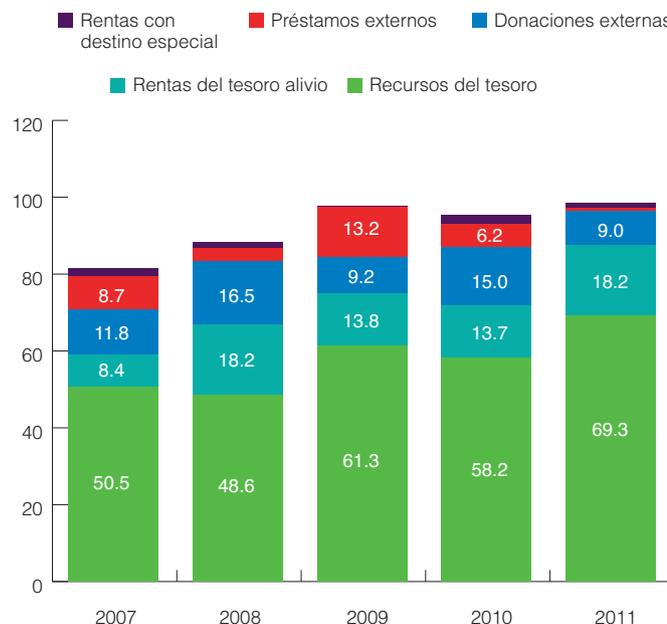
Nicaragua: IPNA en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en presupuestos aprobados, Ministerio de Hacienda.

GRÁFICA 47

Nicaragua: fuentes de financiamiento de la IPNA en salud. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en presupuestos aprobados, Ministerio de Hacienda.

Bajo el gobierno del FSLN y hasta la primera mitad de los años ochenta, la política social fue adquiriendo protagonismo. En promedio, el 20% del PIB se destinaba a la inversión

pública en servicios sociales, que incluían agua, saneamiento, electricidad, educación y salud, así como acceso a créditos y a tierras. Estas medidas se destinaban a aumentar la acción del Estado y garantizar la cobertura de la mayoría de la población del país. Por ejemplo, la reforma agraria permitió que dos tercios de las familias que vivían en las áreas rurales tuvieran acceso a la propiedad de la tierra por primera vez.

Sin embargo, como consecuencia de estas reformas, en la segunda mitad de la década de 1980 comenzaron a surgir problemas de sostenibilidad financiera, al tiempo que estallaba una guerra civil que consumía crecientes recursos para la defensa, los que alcanzaron el 25% del PIB en 1984. La economía se contrajo, el déficit fiscal alcanzó el nivel más alto

de la historia del país y la tasa de inflación sobrepasó el 33.000% en 1988. Estas cifras llevaron al Gobierno a adoptar un plan de austeridad y un radical ajuste económico, que incluyeron medidas de liberalización de los precios, restricciones en la entrega de créditos y devaluación de la moneda nacional. Junto con esto, en apoyo al movimiento contra, que se oponía al gobierno sandinista, Estados Unidos había impuesto un embargo a Nicaragua. Por lo tanto, el proceso de expansión de los servicios sociales primero se estancó y posteriormente retrocedió, revirtiendo los logros sociales alcanzados por la revolución.

No es sino hasta el gobierno de Enrique Bolaños (2002-2007) que se implementó la Red de Protección Social, que consiste en un programa de transferencia monetaria



condicionada para las personas que viven en situación de extrema pobreza y que incluye servicios en las áreas de salud y educación.

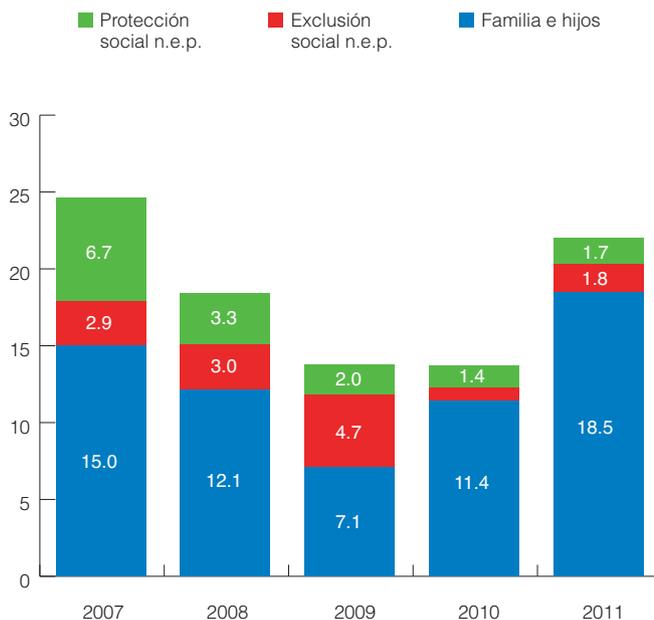
Cuando en 2007 Daniel Ortega, del FSLN, fue elegido presidente, la Red de Protección Social fue interrumpida. En su lugar se implementaron otros programas pro pobres, así como iniciativas para reactivar la demanda interna, entre las que destacan Hambre Cero, para la población en situación de extrema pobreza en las áreas urbanas y rurales –en cuyo último caso dependía de que dispusieran de un terreno para explotar– y el Programa de Microcrédito Usura Cero, para las áreas urbanas¹⁹.

En esta investigación, los registros contables agrupan los desembolsos del Estado en protección social e incluyen los gastos en servicios y transferencias a personas y familias individuales y los gastos en servicios proporcionados a colectivos.

Para el caso de Nicaragua se atribuyen tres categorías a esta finalidad de gasto: a) familia e hijos, b) exclusión social n.e.p y c) protección social n.e.p. Con respecto a la primera, la inversión durante el lustro analizado disminuyó, pasando de USD 15.0 millones en 2007 a USD 7.1 millones en 2009, para luego recuperarse hasta alcanzar USD 18.5 millones en 2011. Sin embargo, en el rubro de protección social los proyectos de familia e hijos se atendieron con programas del Ministerio de la Familia: protección y atención integral a la niñez y adolescencia, servicios de restitución de los derechos de los niños y niñas y adulto mayor, entre otros. En el caso

GRÁFICA 48

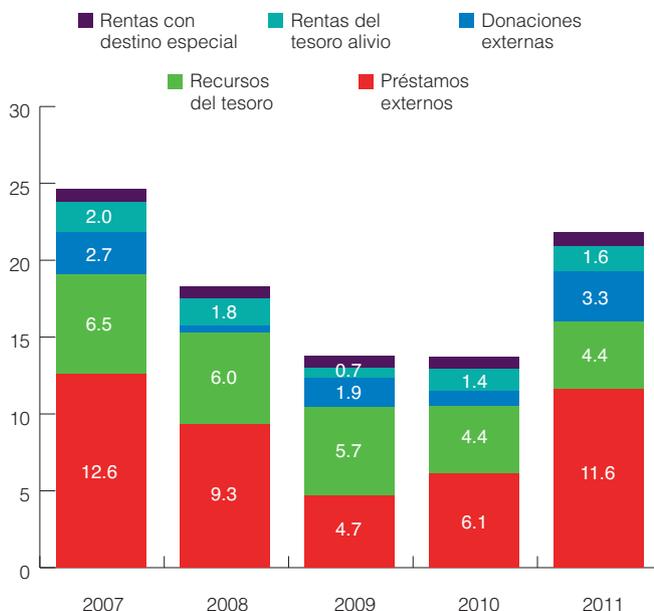
Nicaragua: IPNA en protección social. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en presupuestos aprobados, Ministerio de Hacienda.

GRÁFICA 49

Nicaragua: fuente de financiamiento para inversiones de protección social. Años 2007-2011. Cifras en millones de USD

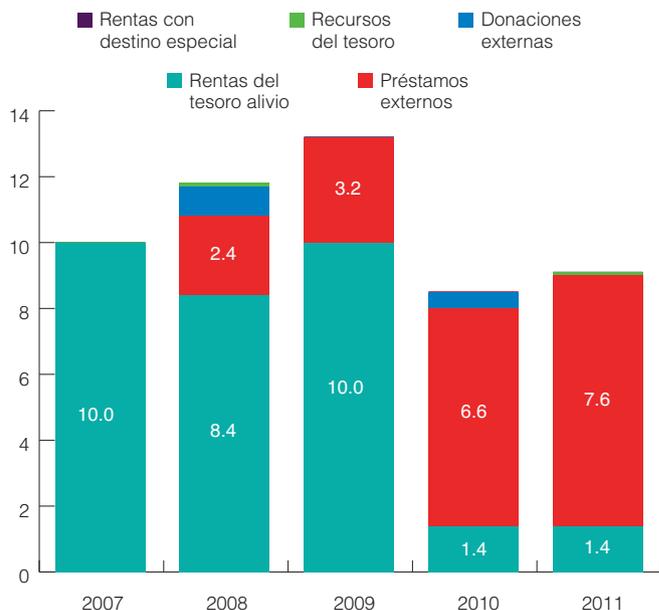


Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en presupuestos aprobados, Ministerio de Hacienda.

de la exclusión social se enfocó en un programa puntual: seguridad alimentaria y nutricional, para el cual se manejó un monto promedio de USD 2.7 millones al año.

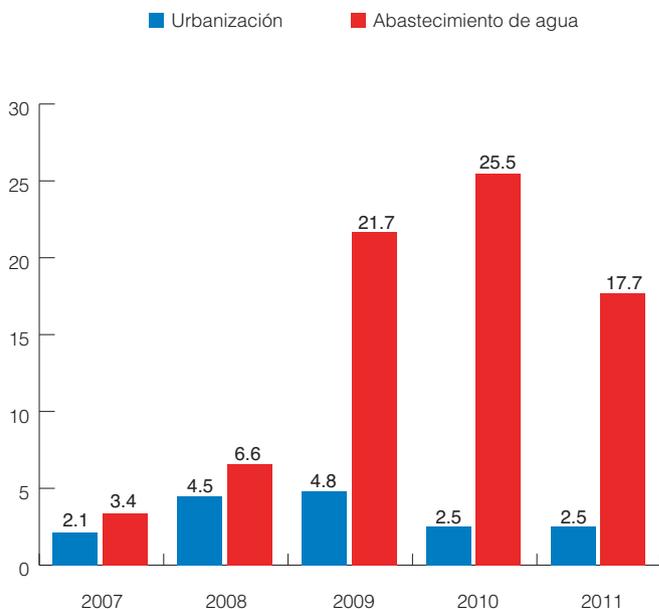
¹⁹Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2012 Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Nicaragua. Juliana Martínez Franzoni. Santiago de Chile. Cepal.

Nicaragua: fuente de financiamiento para inversiones en asuntos económicos. Años 2007-2011. Cifras en USD millones



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base al Ministerio de Hacienda y la Contraloría general de cuentas.

Nicaragua: IPNA en vivienda y servicios comunitarios. Años 2007-2011



Fuente: Icefi / Plan Internacional con base al Ministerio de Hacienda y la Contraloría general de cuentas.

Las fuentes de financiamiento en este rubro han sido diversas, pero la mayor parte de las inversiones se financiaron con préstamos externos, con un promedio de USD 8.9

millones anuales. También tuvieron un papel importante los recursos del tesoro, de los cuales se utilizó para protección social entre USD 4.4 millones y USD 6.5 millones. Por último, les siguió en orden de importancia el uso de donaciones externas, con un promedio de USD 1.9 millones. Estas tres fuentes de financiamiento mostraron un comportamiento variable en cuanto a la estructura de su utilización para programas de protección social.

Es importante advertir que también se utilizaron rentas del tesoro del alivio de la deuda y rentas con destino especial, las cuales en promedio representan montos de USD 2.0 millones y USD 0.7 millones, respectivamente, y se mantuvieron estables durante el período analizado. Por último, cabe señalar que las rentas con destino especial no tuvieron, con un promedio de USD 0.8 millones anuales, un papel fundamental en el financiamiento de la salud.

6.3.4. Otras inversiones en asuntos económicos

Las inversiones en esta finalidad de inversión tuvieron durante 2007-2011 un monto promedio anual de USD 10.5 millones, cifra que varió entre los USD 10.1 millones en 2007 a USD 9.1 millones en 2011.

Básicamente, este rubro estuvo asignado al programa de Programa Productivo Alimentario, que forma parte del Ministerio Agropecuario Forestal. Su principal fuente de financiamiento lo han constituido las rentas del tesoro alivio con un monto promedio de USD 9.5 millones hasta 2009. Durante 2010 y 2011, esta inversión fue financiada con

préstamos externos de USD 6.6 millones y USD 7.6 millones, respectivamente. La integración permite deducir, sin lugar a dudas, que los temas referentes a la seguridad alimentaria y nutricional en el área rural no han tenido la prioridad requerida ni una planificación adecuada.

6.3.5. Otras inversiones en vivienda y servicios comunitarios

Las inversiones en esta finalidad tuvieron durante 2007-2011 un monto anual de USD 18.3 millones como promedio, cifra que se incrementó de manera considerable desde 2009, específicamente en el rubro de abastecimiento de agua potable. El programa más sobresaliente es el Fondo de Inversión Social de Emergencia y la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios, inversiones que fueron asignadas a instituciones descentralizadas a través de asignaciones y subvenciones del Gobierno Central.

Las fuentes de financiamiento para este rubro fueron diversas, pero sobresalen las donaciones y préstamos externos, con 42.2% y

RECUADRO 9

¿Cómo se ha financiado la prevención de la violencia infantil en Nicaragua?

Los programas de prevención de la violencia infantil en Nicaragua han sido intermitentes. Se tiene que el Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana ha ejecutado en el período 2008-2010 un promedio anual de USD 107,688.4, monto del Ministerio de Gobernación, gran parte del cual fue destinado a la construcción de centros de deportivos y la rehabilitación de infraestructura en comunidades escolares.

Por otro lado, se tiene que los programas de prevención de la violencia que ejecuta el Instituto Nicaragüense de la Juventud sobre el Proyecto de Prevención y Atención a la Violencia Juvenil se financiaron únicamente en 2007. Además, ese mismo año, el Ministerio de la Defensa ejecutó el proyecto Derechos de la Niñez y Adolescencia en la Gestión del Riesgo Comunitario, que abarcó USD 211,242.3.

Por su parte, el Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez ejecutó el Proyecto de Desarrollo Integral para la Prevención de la Violencia Juvenil, y la Secretaría de la Juventud ejecutó en 2007 el Proyecto de Prevención y Atención a la Violencia Juvenil. En su conjunto, los cuatro proyectos del Gobierno de Nicaragua para la prevención de la violencia infantil ejecutados en 2007 sumaron USD 330,777.8, pero a ninguno de ellos se le dio continuidad en los años subsiguientes.

En promedio se tiene que la prevención de la violencia infantil en Nicaragua ha sido financiada en 56.3% por préstamos externos, en 34.3% por donaciones externas y en 9.4% por recursos del tesoro, lo cual muestra una dependencia al sector externo para prevenir la violencia en los niños, niñas y adolescentes nicaragüenses.

Fuente: Icefi/Plan Internacional con base al Ministerio de Hacienda y la Contraloría general de cuentas.

24.8% del financiamiento total, respectivamente, que representaron en promedio USD 7.7 millones y USD 4.5 millones. ■



7

Desafíos y discusión sobre el financiamiento público dirigido a la niñez y adolescencia

7.1. La herencia histórica

Cada país tiene una historia diferente, pero en el caso de Centroamérica parece que las historias tienen el mismo final. Las gráficas 52 y 53 cuentan la historia de que hace 30 años en el CA4 fallecían en promedio 111 niños menores de 5 años de cada 10,000, y de que por cada 10,000 niños nacidos vivos morían cerca de 180 madres. La única excepción de ambos casos era Costa Rica, que presenta indicadores muy inferiores a los del resto de países del CA4, ya que 20 años atrás ya había empezado a atacar los males en materia social, sobre todo en salud pública.

Al pasar de los años, se advierte que Costa Rica aún no ha logrado erradicar por completo los índices de mortalidad infantil ni materna; y por otro lado, si bien los países del CA4 han logrado reducir estas alarmantes cifras —ahora, de cada 10,000 menores de 5 años fallecen 23 y de cada 10,000 niños nacidos vivos mueren 75 madres— los esfuerzos en la disminución han estado acompañados de una serie de complicaciones políticas:

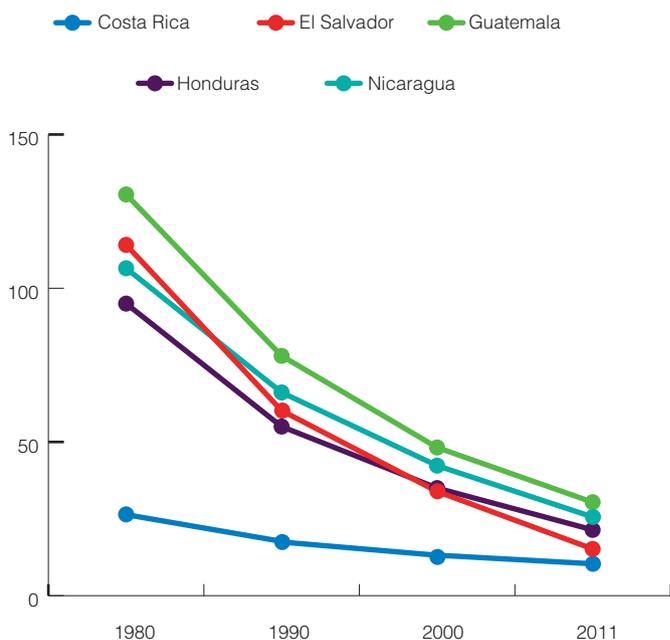
- en el caso de El Salvador: una guerra interna de 12 años, más los problemas de la desintegración familiar por la migración;

- en el caso de Guatemala: una guerra interna de 36 años, un presupuesto estatal con poca presencia en comunidades indígenas, históricamente excluidas;
- en el caso de Honduras: un golpe de Estado en 2009 duplica la deuda pública y disminuye el financiamiento al sector salud, lo que trae consigo la disminución de centros de salud en departamentos pobres y altamente rurales (Olancho); un suceso que corrompe el sistema de planificación y presupuestario limitando o incluso eliminando inversiones directas hacia la niñez y adolescencia, y
- en el caso de Nicaragua: una revolución sandinista (1979), un bloqueo estadounidense, una guerra civil y la reversión de los procesos de protección social alcanzados en décadas pasadas.

Por su parte, en el último lustro los cinco países se vieron afectados por la crisis financiera internacional y por los efectos del cambio climático. De hecho, Guatemala y Honduras aparecen entre los 10 países más golpeados a nivel mundial por este proceso.

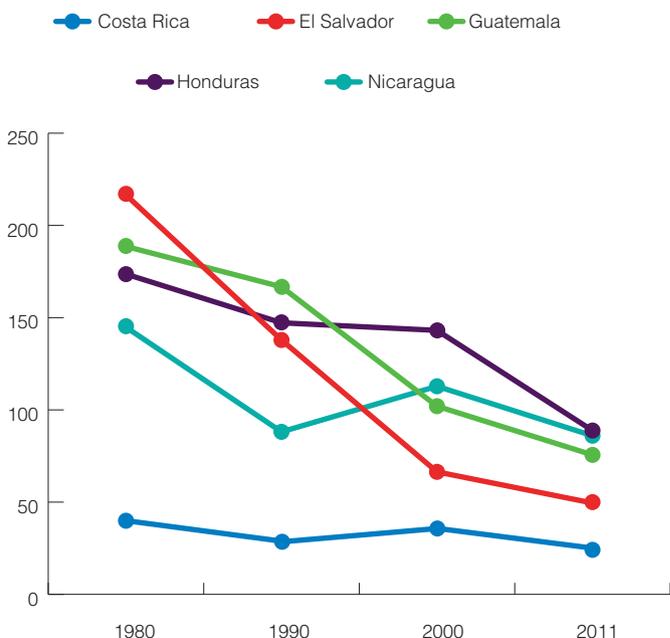
Dentro de ese contexto adverso y esa problemática interna, los resultados de este estudio han demostrado que, sin lugar a dudas,

Centroamérica: índice de mortalidad infantil. Años 1980-2011



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base de Gapminder.

Centroamérica: razón de mortalidad materna. Años 1980-2011



Fuente: Icefi / Plan Internacional sobre la base de Gapminder.

el Estado costarricense posee una dinámica permanente de inversión en materia social y sobre todo enfocada hacia la niñez y adolescencia; sin embargo, el

financiamiento que está utilizando para este propósito está basado en deuda, que tiene grandes costos que las niñas, niños y adolescentes de hoy deberán asumir en el futuro.

En el caso de Nicaragua, sobresale la inversión que se hace en la educación inicial como medio de garantizar una base sólida para la niñez y adolescencia. En El Salvador, se pudo constatar que la inversión pública en niñez y adolescencia está sujeta sobre todo al crecimiento de la economía y a la regresividad del sistema de subsidios que existe en el país.

El Estado guatemalteco, por su parte, tiene una grave carencia que afecta a todos los sectores de la población y que se pone en evidencia en las fallas e inconsistencias de la inversión en niñez y adolescencia: la planificación. En ausencia de un sistema de planificación sólido y un plan de nación de largo plazo, es imposible asegurar la permanencia y regularidad de la inversión dirigida a cualquier sector de la población.

7.2. ¿Qué futuro nos espera?

La capacidad de respuesta que los Estados centroamericanos puedan tener para los desafíos de su niñez y adolescencia está en función de la robustez o impotencia de su política fiscal. Es así cómo el porvenir de Centroamérica para los próximos años está condicionado, al poseer economías pequeñas que dependen en buena proporción del progreso de la economía mundial, primordialmente de Estados Unidos, su principal socio comercial y de donde provienen la mayor cantidad de mecanismos de transmisión,

como la inversión, el comercio, el turismo y las remesas familiares.

Las cifras muestran que Centroamérica continuará creciendo a tasas muy similares a las tasas bajas de 2011 y 2012. El crecimiento de los países de la región estará entre un 2% y un 4% del PIB, con la excepción de Panamá (9%) y probablemente de Costa Rica (4.2%). Esto genera una alerta para que los países adapten sus economías utilizando los recursos tanto públicos como privados de la mejor manera posible. Como se ha demostrado, ante una situación como esta las demandas sociales se incrementan y se requieren respuestas innovadoras y efectivas que promuevan ante todo la democracia.

El crecimiento en El Salvador se proyecta en un 2% del PIB, superando el 1.3% de 2012, sustentado por el repunte de las exportaciones de manufacturas salvadoreñas a Estados Unidos y de las remesas desde este país a El Salvador, acompañado de una recuperación de la inversión privada.

Guatemala, por su parte, prevé que su economía en 2013 crecerá un 3.2% (similar al 3.3% de 2012) debido a una mayor inversión interna. La entrada en vigencia de la Ley de Actualización Tributaria ha

generado cierta incertidumbre en los sectores productivos; sin embargo, el país está apostando por cuatro grandes proyectos de infraestructura. La minería también ha sido considerada por el gobierno como una actividad prioritaria.

Honduras, según el Programa Monetario del Banco Central de Honduras, crecerá entre 3% y 4%, superando el 3.3% de 2012, como resultado de una mejora en la inversión en infraestructura guiada a través de las alianzas público-privadas, así como un mayor dinamismo de la inversión privada. Sin embargo, el fuerte deterioro de las finanzas públicas en 2012 plantea serios desafíos para el crecimiento en 2013.

La economía de Nicaragua, por su parte, podría crecer nuevamente a una tasa de 4.0%, como consecuencia de una mejora de la demanda externa, en particular de Canadá, China y la República Bolivariana de Venezuela. Asimismo, se prevé un incremento de la inversión extranjera directa proveniente de China, la Federación Rusa y la República Bolivariana de Venezuela.

Contrario a lo ocurrido en 2012, el único país que en el panorama presenta una desaceleración es

TABLA 31

Centroamérica: perspectiva de indicadores. Año 2013

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Crecimiento	4.3	2.0	3.2	3.0 - 4.0	4.0	9.0
Inflación	5± 1	2.9	4± 1	6± 1	6.5 - 7.5	4.8
Déficit fiscal	-5.0	-3.3	-2.5	-4.5	-1.0	-3.0
Balanza de bienes	-12.8	-20.5	-11.2	-21.1	n.d.	-19.5

Fuente: Icefi basado en datos de la SECMA, bancos centrales y Perspectivas Económicas para América Latina y el Caribe (FMI, oct/2012).

Costa Rica, puesto que se estima que en 2013 la economía costarricense crecerá un 4.3%, por debajo del crecimiento de 5.1% presentado en 2012.

Finalmente, el crecimiento del PIB real de Panamá descenderá a 9%. La creación en 2012 de un fondo soberano de inversión para encauzar el ahorro de los ingresos adicionales generados por la expansión del Canal de Panamá reforzará la capacidad de la economía para resistir los *shocks* a mediano plazo.

7.3. La agenda de la niñez. Una mirada desde la efectividad institucional

Las estrategias para afrontar los desafíos de la inversión en niñez y adolescencia deben estar enfocadas no solamente en incrementar los recursos destinados a la inversión pública en esta materia, sino de manera especial fundamentadas en dos momentos presupuestarios precisos: i) la planificación y ii) el seguimiento y evaluación de la calidad del gasto público. La práctica adecuada en estas dos etapas garantizará la eficiencia de la inversión y, sobre todo, que los retornos de esta puedan evaluarse en forma de transformaciones tangibles del modo de vida de niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a la planificación, se tiene que Costa Rica cuenta con un marco de planificación sustentado por la Ley No. 5.525 de Planificación Nacional, que aunque no cuenta con un elemento de participación ciudadana sí tiene cierta participación del sector académico en la realización de sus actividades.

El Salvador cuenta con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 en el que se encuentran plasmados los objetivos y metas por alcanzar durante ese período gubernamental. Hasta ahora los avances del plan solo han podido concretarse en la promoción y mejoramiento del sistema de protección social, la cual beneficia a la población, sobre todo en la gratuidad de los servicios de salud pública, las transferencias condicionadas que se entregan a las personas de la tercera edad y, en cuanto a los dirigidos a la niñez y adolescencia, la entrega de uniformes, útiles y refrigerio escolar que se proveen a los niños y niñas que asisten al sistema educativo público.

Guatemala, como se ha señalado, no cuenta con un marco legal que norme la planificación del sector público; sin embargo, institucionalmente existe la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segleplan). Los esfuerzos de esta se han concretado al caracterizar de forma conceptual los objetivos de cada gobierno, pero se carece de metas e indicadores que obliguen a los funcionarios públicos a afanarse en alcanzarlos.

Por su parte, Honduras está dirigida por el Plan Visión de País, aprobado en diciembre de 2009. Aunque se genera un informe anual de gestión por resultados, estos únicamente informan sobre la ejecución física y financiera pero no sobre el logro de objetivos y metas en concreto. Puesto que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) evalúa el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se tiene claro que la



inversión pública en niñez y adolescencia de Honduras debe enfocarse en programas de reducción de la pobreza y la pobreza extrema, promover la tasa de matriculación en enseñanza primaria y, sobre todo, en programas enfocados en disminuir la mortalidad infantil y materna.

Por último, Nicaragua cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo, coordinado por varias instituciones pero principalmente por la Secretaría Técnica del Poder Ciudadano de la Presidencia (Setec). Aunque cuenta con objetivos y metas plurianuales, se carece de una articulación consistente con los programas y el presupuesto. Asimismo, no existe una participación ciudadana como tal, no obstante la participación en la discusión de dicho plan.

Respecto al seguimiento y evaluación, en Costa Rica la responsabilidad recae sobre el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), que aunque cuenta con las metodologías de monitoreo del cumplimiento de objetivos, aún no ha establecido los procedimientos para la sistematización de la información a disposición de la ciudadanía.

En El Salvador, el portal de transparencia es la ventana de información presupuestaria, legal y financiera del Estado; sin embargo, la forma de presentación carece de claridad, orden y desagregación, así como de una ampliación de las series históricas.

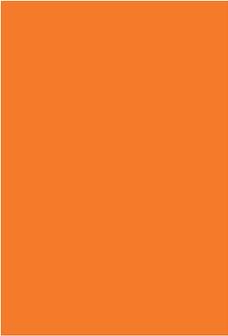
En Guatemala, la Segeplan es la encargada del monitoreo y

evaluación pero no cuenta con una metodología y seguimiento para este proceso; el Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental (Sicoin) provee las herramientas de monitoreo y evaluación del presupuesto y permite diseñar los informes desde la web.

En Honduras, el proceso es un poco más complicado. Por una parte, la Contaduría General de la República (CGR) es una entidad fiscalizadora superior encargada de velar por el cumplimiento y control de los procedimientos administrativos y presupuestarios del Estado; es decir, se encarga de recopilar la información de los órganos responsables de la liquidación y captación de recursos. Además, se cuenta con la Unidad de Apoyo Técnico Presidencial (UATP), la cual tiene la función de asistir a la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial, y esta a su vez al Presidente de la República, en la coordinación y seguimiento de las decisiones y resoluciones de los gabinetes sectoriales, el apoyo a los comisionados regionales de Planificación, en la formulación, análisis y seguimiento de las políticas públicas y en el seguimiento y monitoreo de

programas y proyectos del sector público, así como las acciones estratégicas en materia económica, social y de transparencia y gobernabilidad para atender asuntos relacionados con el Presidente de la República. El proceso de monitoreo y control de la ejecución presupuestaria se vuelve más complejo cuando resalta el papel que juega el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), que sin lugar a dudas es la entidad encargada de las auditorías gubernamentales.

En Nicaragua, la Setec es la institución que ejerce las funciones de monitoreo y evaluación, y en menor medida interviene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La información estadística y presupuestaria adolece de varios problemas, principalmente de acceso pero sobre todo, y más preocupante, de calidad. Resalta que en Nicaragua se carece de una legislación que obligue a efectuar la evaluación del gasto público y no existe ninguna institución que sistematice los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas del plan de desarrollo, los cuales se reducen a simples intenciones de generar cambios sobre la ciudadanía nicaragüense. ■



Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2009). *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington: BID.
- Carrera, F. M. (2009). *Progresar hacia la equidad: sinopsis de algunos retos del financiamiento de la salud y las pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2010). *Protección social inclusiva en América Latina*. Santiago: Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica*. Isabel Román Vega. Santiago: Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador*. Juliana Martínez Franzoni. Santiago: Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Nicaragua*. Juliana Martínez Franzoni. Santiago: Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (s.f.). *Cepalstat Base de datos y publicaciones estadísticas*. Disponible en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-Unicef. (2011). *La pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial de Costa Rica. (2013). *Estadísticas de Discapacidad*. San José.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2012). *Informe de ingresos y gastos de las instituciones descentralizadas 2007-2011*. San José.
- Cursio, J. A. (2012). *Gasto público a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo*. Santiago / Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez, Unicef - Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi. (2011). *¿Dónde están los ausentes?*. Guatemala: Unicef/Icefi.
- Fondo Monetario Internacional, FMI. (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Washington.
- Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, FOSDEH. (2011). *¿Quién paga los impuestos en Honduras?* Tegucigalpa.
- Gapminder. (28 de mayo de 2013). *Gapminder World*. Disponible en [http://www.gapminder.org/world/#\\$majorMode=chart\\$;shi=t;ly=2003;lb=f;il=t;fs=11;al=30;stl=t;st=t;ns1=t;se=t\\$wst;tts=C\\$ts;sp=4.67741935483871;ti=1990\\$zpv;v=0\\$inc_x;mmid=XCOORDS;iid=phAwcNAVuyphAwcNAVuyj1jiMAkmq1iMg;by=ind\\$inc_y;mmid=YCOORDS;iid=0ArfEDsV3bBwCcGhBd2](http://www.gapminder.org/world/#$majorMode=chart$;shi=t;ly=2003;lb=f;il=t;fs=11;al=30;stl=t;st=t;ns1=t;se=t$wst;tts=C$ts;sp=4.67741935483871;ti=1990$zpv;v=0$inc_x;mmid=XCOORDS;iid=phAwcNAVuyphAwcNAVuyj1jiMAkmq1iMg;by=ind$inc_y;mmid=YCOORDS;iid=0ArfEDsV3bBwCcGhBd2)
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi. (2007). *Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera directa en Guatemala y Nicaragua*. Guatemala. Guatemala.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi. (2010). *¿El comienzo de la recuperación para Centroamérica? Lente Fiscal Centroamericano número 1*. Guatemala.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi. (2012). *Centroamérica frente a la crisis: ¿se puede hacer algo más que esperar?* Guatemala.

- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi. (2012). *Las reformas fiscales en Centroamérica*. Guatemala.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi. (2012). *Política fiscal en tiempos de crisis*. Guatemala.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi. (2013). *¿Quién hace qué? Armando el rompecabezas de la institucionalidad en Guatemala. ¡Contamos! Boletín No. 10*. Guatemala. Guatemala.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, Universidad de Costa Rica. (6 de junio de 2013). *Criterio técnico complementario. Ley de solidaridad tributaria - Expediente N° 18661*. Obtenido de <http://www.iice.ucr.ac.cr/Criterio3.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE. (2005). *Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDIS)*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2000). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida - Encovi 2000*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2011). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida - Encovi 2011*. Guatemala.
- International Budget Partnership. (s.f.). Obtenido de <http://internationalbudget.org/>
- Ministerio de Educación de Guatemala. (s.f.). Obtenido de Plataforma de información social: <http://www.mineduc.gob.gt/pisi>
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. (s.f.). *Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN)*. Obtenido de Informe de ingresos y gastos del Gobierno Central y las instituciones descentralizadas 2007-2011: <https://sicoin.minfin.gob.gt/>
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (s.f.). *Informe de ingresos y gastos del gobierno central y las instituciones descentralizadas 2007-2011*. Obtenido de <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH>
- Ministerio de Salud y Asistencia Social de Guatemala. (2008). *Encuesta de Salud Materno Infantil 2007 / 2008*. Guatemala.
- Organización Mundial de la Salud, OMS. (s.f.). *World Health Stats*. Obtenido de www.who.org/stats
- Ponce, J. E. (2006). *La liberalización del comercio y el bienestar de la infancia: Evaluando el impacto del tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos*. Lima: Niños del Milenio.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (1990). *Informe mundial de desarrollo humano 1990*. New York: PNUD.
- Secretaría de Finanzas de Honduras. (s.f.). *Informe de ingresos y gastos del Gobierno Central y las instituciones descentralizadas 2007-2011*. Obtenido de http://www.sefin.gob.hn/?page_id=19
- Sen, A. (1998). *Mortality as indicator of economic success and failure*. *The Economic Journal*, 1-25.
- Vylder, S. d. (2000). *Políticas macroeconómicas y los derechos de la niñez*. Estocolmo: Save The Children.
- Worldbankdata. (2013). *World Development Indicators (WDI)*. Obtenido de <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>

Anexos

1. Índice de focalización

Para la construcción de los índices se utilizó la información de gasto social que provee la base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL (Cepalstat), el gasto relativo enfocado en la niñez y adolescencia (población entre 0 y 17 años) de cada país proveniente de la clasificación presupuestaria de las bases de datos de Icefi y las estadísticas estructurales de población de cada país.

De tal forma, el índice de focalización se calcula como el cociente entre la participación relativa del gasto directo en el gasto social y el peso relativo de la niñez y adolescencia (NA) entre 0 y 17 años en el total de la población como lo muestra la ecuación:

$$\text{Índice de focalización} = \frac{\frac{GNA}{GS}}{\frac{P_{0-17}}{P_{total}}} * 100$$

Donde: *GNA* es el gasto directo en niñez y adolescencia, *GS* es el gasto social total, P_{0-17} es la población de 0 a 17 años y P_{total} representa la población total de cada país.

Para analizar este indicador es necesario tomar en cuenta que si el índice arroja un valor de 100, los gastos se distribuyen uniformemente en la población; un valor mayor a 100 indica que el gasto tiene un sesgo pro infancia y uno menor que 100 indica un sesgo pro adulto.

Para mostrar un ejemplo, en la tabla se presentan los datos para el caso de Guatemala. Los resultados indican que se tiene un presupuesto pro adulto pues de 2007 a 2011 el índice de focalización ha sido, en promedio, de 67.9, si bien es una sociedad que está cambiando en su pirámide poblacional pues hay menos niños y adultos.

	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Gasto social	25,200.75	28,811.53	34,492.87	39,857.30	43,461.95	
IP (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) NA	8,153.65	9,356.57	11,847.61	13,688.75	13,860.54	
Población de 0-17 años	6.59	6.71	6.84	6.95	7.08	
Población total	13.34	13.68	14.02	14.36	14.71	
Índice de focalización	65.5%	66.2%	70.4%	70.9%	66.3%	67.9%

2. Glosario

alivio de la deuda: (rentas del tesoro alivio) fondos provistos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Corresponden al alivio total de la deuda a los cinco países más pobres de América Latina y el Caribe, entre ellos Honduras y Nicaragua, de la región centroamericana.

carga tributaria: término económico para referirse al porcentaje de los ingresos que los particulares deben aportar al Estado en concepto de impuestos. Usualmente se expresa como porcentaje del PIB.

commodities: se refiere a bienes de consumo; originalmente, a materias primas a granel.

deuda: fuente de financiamiento que proviene del uso del crédito interno, en forma de bonos y otros valores de deuda, como de la obtención de préstamos en el mercado interno o externo, de pasivos con proveedores y contratistas, y de los saldos de caja de ingresos por colocaciones de bonos.

donación: transferencias no obligatorias, corrientes o de capital, de una unidad gubernamental a otra unidad gubernamental u organismo internacional.

exención fiscal: exoneración del pago de tributos en los casos y las condiciones que la ley reguladora de cada impuesto establece, en la mayoría de veces en atención a las circunstancias que concurren en los bienes o en las operaciones que constituyen el hecho o la base imponible.

gasto corriente: recurso del Estado orientado a apoyar la función administrativa e incrementar la calidad del recurso humano.

gasto de capital: el que consiste en la ejecución de proyectos y obras públicas e inversión financiera de los recursos del Estado.

gasto público: cantidad de recursos que el Estado destina para satisfacer las necesidades públicas en una sociedad, a través de distintos programas y proyectos.

índice de focalización: cociente entre la participación relativa del gasto directo en el gasto social y el peso relativo de la niñez y adolescencia (entre 0 y 17 años) en el total de la población.

índice de presupuesto abierto: medida comparativa de transparencia presupuestaria de 100 países alrededor del mundo, al evaluar la disponibilidad y conveniencia de ocho documentos básicos sobre el presupuesto.

inflación: incremento generalizado y sostenido de los precios de bienes y servicios con relación a una moneda durante un período de tiempo determinado.

ingreso de capital: ingreso proveniente de la venta de activos fijos.

ingreso no tributario: el que se obtiene por el desarrollo directo de una actividad o servicio, mediante la explotación de su capacidad empresarial con la finalidad de obtener ganancias o por la recuperación de costos de un servicio que se preste a la comunidad.

ingreso público: recurso que recibe el Estado para el cumplimiento de sus fines: satisfacer las necesidades públicas de la población.

inversión extranjera directa: el conjunto de capitales de largo plazo que ingresan a una economía proveniente de otros países.

inversión pública directa en niñez y

adolescencia: toda ejecución de recursos financieros realizada en actividades o proyectos con incidencia directa o específica en la niñez y adolescencia.

inversión pública indirecta en niñez y

adolescencia: todas aquella inversión que se destina a actividades o proyectos con una incidencia clara e importante en la niñez y adolescencia, pero que también es de beneficio a otros grupos de población. Para calcular esta inversión se utiliza el supuesto de distribución uniforme dentro de toda la población, de tal forma que de los rubros clasificados como IINA únicamente se contabiliza la proporción que representa la población entre 0 y 17 años cumplidos, dentro del total de la población del país analizado.

mercado de trabajo (mercado laboral):

conjunto de relaciones de mercado entre empleadores y personas que buscan trabajo remunerado por cuenta ajena.

per cápita: relación que hay entre el producto interno bruto (PIB) y la cantidad de habitantes de un país.

política fiscal: rama de la política económica de un país que se ve reflejada en el presupuesto del Estado. Una sociedad necesita de una política fiscal equitativa para alcanzar sus metas de desarrollo y producir bienes públicos esenciales para el progreso humano.

política pública: respuesta que el Estado puede dar a las demandas de la sociedad en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios.

presupuesto general de ingresos y egresos

del Estado: instrumento en donde se ve reflejada la política fiscal de un país: en él se definen los montos de inversión y consumo público (gasto público), así como el dinero que recolectarán las arcas del Estado (ingresos).

presupuesto asignado: presupuesto que estipula la ley para cada institución.

presupuesto ejecutado o devengado: presupuesto que ejecutaron o gastaron las instituciones en sus actividades u obras.

presupuesto modificado: diferencia entre el presupuesto asignado y el vigente.

presupuesto vigente o aprobado: presupuesto que finalmente se concede a una institución.

prioridad macroeconómica: comparación habitual que se hace dividiendo un indicador (como el gasto público social) dentro del valor de todos los bienes y servicios producidos en una economía en un año; es decir, el producto interno bruto (PIB). Esta proporción permite saber cuánto representa ese indicador respecto al tamaño de la economía.

prioridad presupuestaria: comparación habitual que se hace dividiendo algún gasto público dentro del monto del presupuesto público total. Esta proporción permite saber cuál es la prioridad del Estado de inversión en ese rubro.

recaudación tributaria: se define como el ejercicio de las funciones administrativas conducentes al cobro de las deudas tributarias.

recurso con afectación específica: recurso que en virtud de mandato legal se orienta a financiar específicamente determinados gastos de las instituciones y entes.

recurso del tesoro (fondo general): ingresos derivados de las prestaciones en dinero que el Estado en ejercicio del poder exige con el objeto de obtener recursos financieros para el cumplimiento de sus fines.

reforma fiscal: cambios sistémicos en los parámetros de los impuestos, formulados mediante la modificación de objetivos de la política tributaria y de los medios de implementación.

sistema tributario: conjunto de ingresos tributarios que recibe el Estado a través de los ministerios de Hacienda o Finanzas Públicas.

sistema tributario progresivo: aquel en que se cobra más a quienes más tienen y menos a quienes menos tienen.

sistema tributario regresivo: aquel en que por lo general se cobra lo mismo a todos los contribuyentes, independientemente de sus niveles de ingresos.

Plan Internacional

Oficina Regional para las Américas
Edificio 112, Ciudad del Saber, Clayton
Panamá, República de Panamá
Apartado postal 0819-05571

Twitter: @planamericas
www.plan-americas.org
www.facebook.com/planamericas

Organizaciones que participan en el proyecto Construyendo Democracia en Centroamérica, coordinado por Plan Internacional y financiado con fondos de Unión Europea

Guatemala

Fundación Esperanza de los Niños, CHILDHOPE

El Salvador

Asociación Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes
Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD

Honduras

Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos, CIPRODEH
Coordinadora de Instituciones por los Derechos de la Niñez, COIPRODEN

Nicaragua

Federación Coordinadora Nicaragüense de Organizaciones no Gubernamentales que trabajan con la Niñez y Adolescencia, CODENI

