



# LA INVERSIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN CENTROAMÉRICA, 2007-2011

Resumen ejecutivo



Enmarcado en el proyecto “Construyendo democracia en Centroamérica”

Apoyado financieramente por la Unión Europea  
proyecto “Construyendo democracia en Centroamérica”

Centroamérica, junio 2013



# Créditos

---



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

## **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

Fotografías: Copyright de Plan. Las fotos son ilustrativas, no representan a los niños y niñas del estudio.

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

## **Plan, Oficina para las Américas (ROA)**

Ciudad del Saber, Edif. 112

Ciudad de Panamá

[www.plan-americas.org](http://www.plan-americas.org)

Twitter: @planamericas

Facebook: [www.facebook.com/planamericas](http://www.facebook.com/planamericas)

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

# Índice

---

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Macroeconomía para la niñez y adolescencia</b> .....	2
<b>¿Cómo financiar la inversión pública en niñez y adolescencia?</b> .....	5
Más equidad en las finanzas públicas .....	5
Más recursos .....	5
Exenciones .....	5
Transparencia .....	6
Trabajo en el organismo legislativo .....	6
<b>Desafíos y discusión sobre el financiamiento público dirigido a la niñez y adolescencia</b> .....	7
La herencia histórica .....	7
¿Qué futuro nos espera? .....	8
La agenda de la niñez desde una perspectiva de la efectividad institucional .....	9
<b>Referencias</b> .....	10

Del total de la población centroamericana, alrededor del 42% está conformado por niñas, niños o adolescentes, los cuales representan el presente y el futuro de la región. Los esfuerzos por garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes centroamericanos, además de responder a una obligación de carácter legal y ético, deben comprenderse como la forma más concreta de construir una sociedad justa, equitativa e incluyente, con mayores posibilidades económicas y democráticas.



- El instrumento que tiene todo sistema político y económico para responder a estos desafíos es la política fiscal, puesto que el presupuesto del Estado refleja, en términos concretos, el compromiso y la voluntad de los gobiernos respecto al bienestar de la niñez y adolescencia. Por tanto, el análisis del presupuesto orientado a beneficiar a la niñez y adolescencia es una herramienta importante para conocer no solo el volumen de los recursos asignados, sino también para velar por su utilización efectiva y transparente.
- En este estudio, 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; esto requiere profundizar en el presupuesto público con una metodología que permita medir, con algún grado de exactitud, las erogaciones destinadas para tales fines. La metodología empleada en este estudio ofrece una panorámica enriquecedora sobre la inversión pública en la niñez y adolescencia que han realizado los gobiernos centrales de Centroamérica entre 2007 y 2011.

El análisis de la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) se basa en los presupuestos ejecutados por los gobiernos centrales a diciembre de cada año, de acuerdo con 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 PIB, al tamaño del presupuesto público y del gasto social. Los resultados de este estudio son una primera aproximación, puesto que no en todos los países se cuenta con el mismo acceso a la

información, y la calidad de la misma es variable. Esto, además, conlleva a que el análisis comparativo entre países sea imposible, ya que se requeriría un análisis de las cifras en términos de la Paridad del Poder Adquisitivo de las monedas. Sin embargo, el estudio permite, sobre todo, analizar los parámetros y umbrales de inversión pública en la niñez y adolescencia que cada país y la región deben ir superando para que se traduzca en mejores resultados de desarrollo humano. Además, el punto focal de la investigación radica en que, por primera vez en Centroamérica, se hace un inventario de los recursos destinados a este grupo poblacional.

En cuanto a la niñez, no hay políticas económicas que sean de índole “neutral” (Vylder, 2000). Todas las decisiones que se toman en materia económica afectan de forma directa e indirecta a la niñez y adolescencia. En ese sentido, la mejor política económica es una buena política social (no al revés), ya que el fin de la política pública es mejorar las condiciones de vida de la población, utilizando como un medio importante el crecimiento económico, bajo el supuesto de que este debe estar al servicio de la niñez.

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 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 per cápita de USD 5,895.8 anuales, y una inversión pública en niñez y adolescencia de USD 1,244.0; mientras, en el otro extremo, Nicaragua tenía un ingreso por persona de USD 1,330.9 al año, destinando USD 134.8 para cada niño y niña, e invirtiendo junto a Honduras por encima de sus posibilidades económicas. Nótese que el monto de la inversión realizada por Costa Rica en cada niño y adolescente es 10 veces superior a la realizada por Nicaragua.

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



Para analizar los datos a 2011, es preciso recordar qué sucedió durante los últimos cinco años. El evento más relevante fue la crisis financiera internacional que golpeó a los países centroamericanos con una reducción de las remesas, la inversión, el turismo y del comercio extra e intrarregional, causando una caída en las cargas tributarias. Por ejemplo, en 2009 con respecto a 2008, estas cayeron a -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 fueron en términos negativos, aunque su recaudación sí fue menor en 2009 respecto de 2008 (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI, 2010).

Si bien una menor recaudación puede ser sinónimo de un menor gasto público social, esta no es precisamente una relación directa; en Costa Rica, la crisis no fue vista como una restricción a la IPNA, pues esta se incrementó 130% entre 2007 y 2011, hasta llegar a los USD 2,861.5 por niño, cuando en el mismo periodo su PIB per cápita se incrementó 47.6%; es decir que, por cada 1% de incremento en el PIB per cápita, la IPNA per cápita 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 se repite en 2011; la brecha entre lo que destinaba y debía destinar, aumentó de USD 168.2 en 2007 a USD 301.2 en 2011. De hecho, en este último año, la IPNA que el país debía realizar, según el crecimiento económico experimentado, era de USD 571.8.

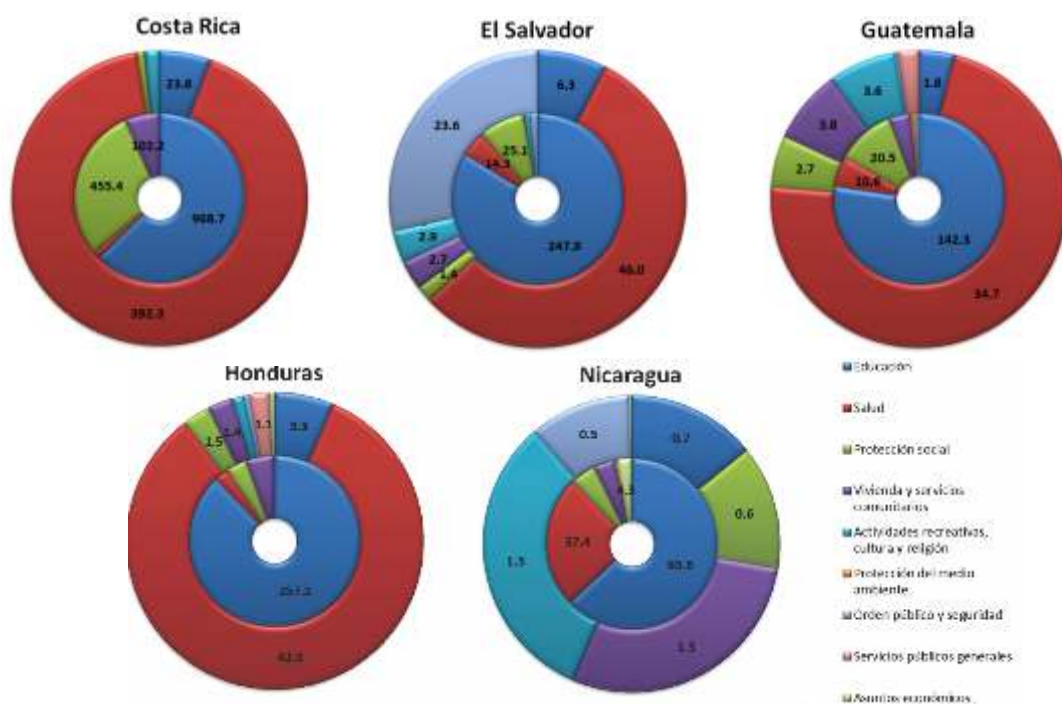
Una situación similar presenta El Salvador, donde la brecha de inversión aumentó de USD 209.9 a USD 336.8, situándose la IPNA para 2011 en USD 433.5, cuando debió invertir USD 770.3, según el crecimiento económico experimentado.

Honduras y Nicaragua han venido realizando inversiones per cápita en la niñez y adolescencia por encima de sus capacidades económicas; en el

caso del primero, la IPNA per cápita en 2011 llegó a ser de USD 379.8, mientras que en el segundo, si bien la inversión en niñez en términos per cápita tuvo un aumento del 14.1%, este fue inferior al que experimentó el PIB per cápita de 22.5%. Con esos resultados, para el caso de Nicaragua, se concluye que por cada 1% que aumentó el PIB per cápita, la IPNA per cápita solo lo hizo en 0.6%.

Si bien es importante conocer cuánto se invierte en cada niño y adolescente, igualmente importante es conocer cómo están distribuidos esos recursos y poder aprender de un análisis comparativo. En la gráfica 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).

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



Fuente: Icefi/Plan Internacional, con base en ministerios de Hacienda e Institutos de Estadística.



Se aprecia que Guatemala, Honduras y Costa Rica tienen una estructura de la inversión indirecta en niñez y adolescencia muy parecida; los servicios de salud representan el 75% en Guatemala, 80% en Honduras, y 90% en Costa Rica. Obviamente, las diferencias en valores son muy significativas: mientras que 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 en niñez y adolescencia, Guatemala, Honduras y El Salvador tienen una estructura muy similar, pues el sector educación representa un poco más del 75% del total de la IDNA. De los tres, es Honduras el que más invierte en educación por cada niño, con un total anual de USD 257.2; le sigue El Salvador con USD 247.9, y Guatemala con USD 142.3. La protección social es el tercer rubro en el cual, en promedio, más invierten estos tres países en su niñez y adolescencia.



En el caso de Nicaragua, es de recordar que se trabajó con presupuestos aprobados, pues no se tuvo acceso a la totalidad del presupuesto ejecutado. Así, los resultados indican que el Estado nicaragüense aborda de manera distinta, que el resto de países centroamericanos, la respuesta a las necesidades de la niñez en términos de la IINA; esta se focaliza en el sector vivienda, lo cual tiene relación con la urbanización, así como con los servicios públicos generales. Por otra parte, si bien Nicaragua apuesta a la educación como prioridad, la IDNA no muestra la misma proporción que el resto de países del CA4, y el monto per cápita es menor, con USD 93.6 anuales.

Por el contrario, en Costa Rica, la inversión en educación de carácter directo es diez veces superior a la que realiza Nicaragua (USD 968.7 anuales); esta cifra no es alcanzada ni sumando la inversión directa en educación que realiza el resto de países anualmente (USD 741.0). El segundo rubro de la inversión directa al que más apuesta Costa Rica es la protección social, con una asignación anual por cada niño y adolescente de USD 455.4, a lo que se suma el mejoramiento de la vivienda, con USD 102.7 anuales.

Continuando con el análisis de Nicaragua, se tiene que una importante proporción de la IINA la representa la inversión en cultura y deporte, que ejecutan los programas del Consejo Nacional del Deporte, la educación física y la recreación física, así como el Instituto Nicaragüense de Cultura, con una asignación anual de 1.5 USD por cada alumno.

En el caso de El Salvador es muy particular la IINA realizada en orden público y seguridad, que representa una cuarta parte de la misma, con una asignación anual per cápita de USD 23.6. Esta 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.



# ¿Cómo financiar la inversión pública en niñez y adolescencia?

# 3

En este contexto, es preciso responder: ¿cómo financiar esa brecha de bienestar? A continuación se abordan cinco temas que son un común denominador en la región, y que constituyen desafíos impostergables para que la sociedad mejore el futuro de las generaciones de centroamericanas.

## 3.1 Más equidad en las finanzas públicas

Se tiene que para los países de la región, únicamente en Costa Rica y Nicaragua el sistema tributario es ligeramente progresivo; en los demás, es un sistema regresivo. Ello se evidencia cuando, en el caso de Costa Rica, el cambio en el ingreso del decil de menores ingresos, después de aplicar la política tributaria, es de 1.8%, y en el decil de mayores ingresos, es de -2.0%. Pero, en Guatemala, el decil más pobre, luego de aplicados los impuestos, ve reducido su ingreso en -3.7%, y el decil más rico aumenta su ingreso en 0.6%. El Salvador es un caso muy similar al de Guatemala; ambos tienen los sistemas impositivos más regresivos de la región.

## 3.2 Más recursos

Una nación podrá destinar más recursos para financiar el desarrollo de la niñez en la medida que pueda contar con esos recursos; por ejemplo, para 2011, el promedio de la carga tributaria en Centroamérica fue del 14.1%, cuando la media de Suramérica

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%, mientras que en el límite superior, Honduras llega a tributar un 15.6% con respecto al PIB.



## 3.3 Exenciones

Los incentivos fiscales pueden contribuir a atraer inversión extranjera directa en ciertos sectores de la economía; pero, 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 de capital humano. Un indicador comúnmente utilizado para la magnitud de las exenciones fiscales es el gasto tributario en el resto de países; los gastos fiscales oscilan en alrededor de un monto que equivale a cerca del 40% de la recaudación total, y en alrededor del 70% para el caso de Guatemala. El sacrificio fiscal

es entonces muy 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.

### 3.4 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. Estadísticas recogidas del índice de presupuesto abierto (IBP), muestran que Costa Rica y Guatemala tienen los mejores sistemas de entrega de información sobre el presupuesto; Guatemala incluso tiene publicado en un idioma maya el texto sobre presupuesto ciudadano. De hecho, 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 información presupuestaria.



### 3.5 Trabajo en el organismo legislativo

Si se requieren grandes cantidades de recursos financieros para poder mejorar el nivel del capital humano en la región, se debe realizar un trabajo de incidencia en la Asamblea o Congreso de cada país, y se pone como evidencia lo sucedido con las reformas fiscales en el último lustro.

Es imperativo que los actores involucrados en el desarrollo 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 de la niñez.



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

## 4

### 4.1 La herencia histórica

En un contexto histórico adverso de la población centroamericana, y una complicada problemática interna, los resultados de este estudio han demostrado que, sin duda, 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 implica grandes costos que las niñas, niños y adolescentes de ahora tendrán que 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, principalmente, 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 evidencia en las falencias 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 inversión dirigida a cualquier sector de la población.



## 4.2 ¿Qué futuro nos espera?

La capacidad de respuesta que los Estados centroamericanos puedan tener para los desafíos de su niñez y adolescencia están en función de la robustez o impotencia de su política fiscal. Es así que, para los próximos años, Centroamérica está condicionada por 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 proviene 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 bajas tasas de 2011 y 2012. El crecimiento de los países de la región estará entre el 2% y el 4% del PIB, con la excepción de Panamá (9%) y probablemente Costa Rica (4.2%).

El crecimiento en El Salvador se proyecta en 2% del PIB, superando el 1.3% de 2012, sustentado por el repunte de las exportaciones de manufacturas a Estados Unidos y de las remesas, acompañado de una recuperación de la inversión privada. Para 2013 se prevé que la economía guatemalteca 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; no obstante, el país está apostando por cuatro grandes proyectos de infraestructura.

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

La economía de Nicaragua, por su parte, podría crecer nuevamente a una tasa de 4% 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 de Rusia y la República Bolivariana de Venezuela.

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.



## 4.3 La agenda de la niñez desde una perspectiva de 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, sobre todo, 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 la misma puedan evaluarse en materia de transformaciones tangibles del modo de vida de las 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; aunque no cuenta con un elemento de

participación ciudadana, sí dispone de cierta participación del sector académico en la realización de sus actividades. El Salvador cuenta con el Plan Quinquenal de desarrollo 2010-2014, donde se encuentran plasmados los objetivos y metas a ser alcanzadas durante dicho período gubernamental.

Guatemala, como se mencionó, 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).

Por su parte, Honduras está dirigida por el Plan Visión de País, el cual fue aprobado en diciembre de 2009 y, aunque se genera un informe anual de gestión por resultados, este únicamente informa 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 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.

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



# Referencias

---

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (s.f.). Cepalstat Base de datos y publicaciones estadísticas. Disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2001). Manual de estadísticas de finanzas públicas. Washington.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2010). ¿El comienzo de la recuperación para Centroamérica? Lente Fiscal Centroamericano número 1. Guatemala: ICEFI.

(2012). Las reformas fiscales en Centroamérica. Guatemala.

(2012). Política fiscal en tiempos de crisis. Guatemala.

(2013). ¿Quién hace qué? Armandando el rompecabezas de la institucionalidad en Guatemala. ¡Contamos! Boletín No. 10. Guatemala, Guatemala.

International Budget Partnership (s.f.). Disponible en <http://internationalbudget.org/>

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.







**Plan**