



Carta Económica

Carta Económica No. 251

Guatemala, noviembre de 2003

Informe sobre Aspectos Presupuestarios Seleccionados

En mayo de 2003, el CIEN y el Programa de Sociedad Civil de USAID suscribieron un convenio de cooperación para implementar el Proyecto “Monitoreo del Presupuesto de la Nación en el último año de Gobierno,” con la finalidad proponer mecanismos de control del gasto público en programas seleccionados, y proveer información relevante para fundamentar opiniones, señalamientos y tomas de decisiones sobre aspectos presupuestarios seleccionados. La presente Carta Económica es un resumen de los informes elaborados en el marco de este proyecto destacando las principales recomendaciones.

Aporte de Capital a los exmiembros de las PAC

A comienzos del año 81 se empezaron a organizar los grupos de autodefensa civil pero fue el 14 de abril de 1983, mediante el Acuerdo Gubernativo N° 222-83, que fueron reconocidos legalmente con el nombre de Patrullas de Autodefensa Civil (PAC). En noviembre del 2002 el presidente Alfonso Portillo aprobó un procedimiento para la inscripción de las personas que reclamaban compensación económica por haber pertenecido a las patrullas. La inscripción la hicieron los gobernadores departamentales. La lista oficial de expatrulleros inscritos llegó a tener más de medio millón de personas. En marzo del 2003 el gobierno anunció que se destinarían Q.430 millones para compensar a 250,000 expatrulleros. El 11 de abril, el Acuerdo Gubernativo 228-2003 establece un aporte de capital a los exmiembros de las PAC. El monto asciende a Q.5,241.60 a cada uno de los beneficiados. Este monto se fijó de acuerdo con lo devengado por un soldado raso, durante tres años de servicio, más 30% de ventajas económicas. El aporte se haría en tres pagos de Q.1,747.20 (uno en abril del 2003 y los otros dos durante el próximo año), y se pagaría a través de las gobernaciones departamentales.

Según la SEPAZ, del total de las 539,099 solicitudes presentadas, al 20 de junio se tenía previsto el pago a 188,959 personas (176,123 expatrulleros y a 12,836 viudas). Esto implicaría un gasto de Q.307.7 millones para los expatrulleros y Q.22.4 millones para las viudas (un total de Q.330,1 millones), por lo cual quedaría pendiente para el año 2004 un gasto de Q.660.3 millones, siempre y cuando no se aumente el número de beneficiarios. Sin embargo, en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2004 se solicitaban alrededor de Q.1,800 millones para el pago de los exmiembros de las PAC. Por lo tanto, el número de beneficiarios supera el medio millón de personas. Además, cabe destacar que el Congreso de la República aprobó en el

presupuesto del 2003 Q.2,037.5 millones para el “Programa Agenda de Paz y Reconciliación” como transferencias de capital en los renglones 539 (Transferencias a otras entidades del sector público) y 533 (Transferencias a entidades descentralizadas y autónomas no financieras). Sin embargo, el Organismo Ejecutivo modificó el presupuesto del programa haciendo el pago a través del renglón 511 (Transferencias a personas y unidades familiares) entregando cheques a los beneficiarios en las gobernaciones departamentales. Hasta noviembre de 2003 se pagaron Q. millones a los exmiembros de las PAC.

Programa de Alimentación Escolar

En el plan de gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) 2000-2004, las autoridades se comprometieron a proporcionar una comida escolar gratuita a todos los niños de preprimaria y primaria. Asimismo, en varias oportunidades se ofreció no sólo dar el desayuno sino incluir almuerzos escolares. Sin embargo, no fue sino hasta dos años más tarde cuando se inició la puesta en marcha de programas piloto de almuerzos escolares.

Este programa consiste en trasladar fondos a las juntas escolares y COEDUCA, con el objeto que sean sus miembros quienes tengan la responsabilidad de preparar los alimentos para los niños. Se acordó asignar Q.2 diarios por niño en los municipios de muy alta y alta vulnerabilidad (207), y Q.1 diario por niño en los municipios de moderada y baja vulnerabilidad. Sin embargo, el Congreso de la República aprobó Q.333.3 millones (47% para desayunos escolares y 53% para almuerzos escolares) en un nuevo programa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), que se denominó “Seguridad Alimentaria” para atender 48,647 alumnos en el nivel de preprimaria y 1,791,353 en el nivel de primaria; es decir, se presupuestaron Q.1.01 diarios por alumno.

Se hizo un estudio de campo y se estableció como criterio de calidad una cobertura de la ayuda alimentaria en el 90% de las escuelas del lote, y como criterio de no cobertura una cobertura de la ayuda alimentaria de 60% o menos. Hasta junio de 2003 (más allá de la mitad del ciclo escolar) no se alcanzó el criterio de calidad en la ejecución del programa. La cobertura observada del programa, del 61%, estuvo apenas por encima del rango de ejecución. A nivel de grupos de vulnerabilidad, no hay mejoras sustanciales. La única excepción la presentan las escuelas de PRONADE, donde el 79% de ellas reciben ayuda alimentaria. Al analizar la cobertura por el tipo de suplemento nutricional que recibieron los estudiantes el día de la visita, se encontró que la forma más común de darlo fue la refacción, que se observó en 38% de las escuelas, seguido por almuerzos (17%) y desayunos (11%). Sólo 10% de los directivos reportaron haber recibido capacitación en la preparación de los alimentos, y menos del 2% de los directores y menos del 5% de los directivos reportaron haber recibido un menú. En el mes de abril más del 65% de las escuelas aún no recibían esta ayuda alimentaria. Hay que subrayar que las escuelas con mayor necesidad (altísima vulnerabilidad), según la clasificación de vulnerabilidad, no sólo han recibido menos ayuda en alimentos, sino que las que la han recibido la recibieron más tarde, y de ellas un 81% la recibieron en mayo o junio. Sólo se encontró supervisión en 59% de las escuelas.

Programa de Fertilizantes

En el año 2000 se hizo la primera entrega de fertilizantes. Los años 2001 y 2002 aumentó la cantidad de fertilizante repartidos y a partir del 2003 el programa ha sido ampliado: aparte de la venta subsidiada de los fertilizantes, se agregó también la venta subsidiada de otros insumos agrícolas, como abono orgánico, semillas y herramientas. El objeto del programa es mejorar la seguridad alimentaria y reactivar la economía agrícola, a través de proveer fertilizantes a precios subsidiados (a partir del año 2003 también otros insumos agrícolas) a los pequeños agricultores. Según estimados del MAGA, existen unos 800,000 pequeños agricultores en el país, los cuales constituyen la población objetivo de este programa. Para el ejercicio fiscal 2003 el MAGA solicitó al Ministerio de Finanzas Públicas Q.200.0 millones para la adquisición y distribución de fertilizantes. Pero en el proyecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, enviado por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República, se solicitaron Q.167.4 millones que fueron aprobados.

Los agricultores no reciben capacitación específica acerca de los productos que están a la venta. Se les entrega un folleto con instrucciones de usos básicos y las personas de las Juntas Municipales y Departamentales están a disposición para aclarar dudas. La asignación del fertilizante es personal y a solicitud del agricultor. Este debe acudir a la Junta Municipal para solicitar el producto. La Junta Municipal verifica si el agricultor cumple con los siguientes requisitos: a) ser vecino del municipio; b) ser pequeño agricultor de granos básicos (maíz, frijol y arroz); y c) no haber sido beneficiado anteriormente en el marco de este programa para la misma entrega, o no sobrepasarse de la cantidad máxima que es permitida por entrega. Los agricultores son atendidos en medida que llegan hasta que se agota el fertilizante. Según el MAGA, se necesitan seis sacos de fertilizantes por manzana para cultivos de maíz y cuatro sacos de fertilizante por manzana para cultivos de frijol. En consecuencia, un pequeño agricultor que cuenta con un terreno de 10 manzanas, debiera usar 60 sacos para su cultivo de maíz o 40 sacos para su cultivo de frijol. Las cuatro bolsas que puede comprar a precios subsidiados, le representan alrededor de 7% y 10% del total que debiera usar para una siembra óptima. Para garantizar la transparencia del mismo, se tomaron las siguientes medidas: licitación a través del PNUD, apoyo y acompañamiento de Acción Ciudadana, y pagos únicamente a través del banco (BANRURAL).

Obras de Infraestructura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

En la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2003 se asignaron recursos directamente a favor de los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural. De acuerdo al documento “Programa de Inversión Física y Financiera para el Ejercicio Fiscal 2003”, las obras a cargo de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural totalizaron 1,926 obras. En el artículo 20 del Decreto N° 75-2002 el Congreso de la República dejó la puerta abierta para la modificación de las obras propuestas por los Consejos de Desarrollo, sin necesidad para las nuevas obras que las sustituyeran de cumplir con la revisión técnica y de factibilidad necesarias.

El estudio de campo incluyó el monitoreo de tres tipos de obra: carreteras, edificios y puentes (70.8% de la inversión). Del monitoreo de 144 obras de los Consejos realizado se

encontró que 111 (77.1%) de ellas no fueron incluidas en el Proyecto del Programa de Inversión Física y Financiera para el Ejercicio Fiscal 2003. El monitoreo encontró que mientras el 87.1% de las obras solicitadas por las comunidades se encontraban en ejecución o completadas, contra únicamente el 63.0% de las obras seleccionadas directamente por el Congreso. De los 10 municipios con mayor nivel de inversión, en ocho de ellos funcionan municipalidades dirigidas por alcaldes pertenecientes al partido de Gobierno, seis de ellas son cabeceras departamentales y las cuatro restantes municipios del departamento de Guatemala. A la fecha del monitoreo (octubre de 2003) únicamente el 16.7% de las obras habían sido completadas, 52.1% se encontraban en ejecución, el 23.6% no había sido ejecutada y el 7.6% se encontró abandonada. Únicamente en el caso de las carreteras se obtuvo un índice de calidad de inversión aceptable (60.9%). Para edificios la calificación fue de 36.9% (regular) y para puentes de 17.6% (deficiente).

Principales Recomendaciones

Reformar el Acuerdo Gubernativo 228-2003. Establecer en él específicamente que los recursos pactados para el ejercicio fiscal 2004 se otorgarán a través de los programas y los proyectos que llevan a cabo las entidades públicas, previo evalúo de las condiciones de vida de los beneficiarios. Además, se sugiere ampliar el plazo para atender a los beneficiarios a todo el período 2004-2007.

Fundamentar el Programa de Alimentación Escolar en estrategias descentralizadas de entrega, acompañadas de una buena capacidad de planificación, supervisión y rendición de cuentas a nivel central. Es fundamental que la entrega de la alimentación sea oportuna y que los recursos asignados a cada escuela sean los necesarios, y las entidades de gobierno encargadas deben tener la capacidad logística y los recursos humanos necesarios para orientar la ejecución de estas políticas. También se sugiere fortalecer la capacidad organizativa local, particularmente en las regiones más vulnerables.

Antes de continuar con el programa de fertilizantes se sugiere evaluar técnicamente su impacto y revisar su diseño. Se sugiere no llevarlo a cabo en el ejercicio fiscal 2004 y dedicar este tiempo a su evaluación para tomar una decisión sobre su conveniencia o no. Parte de los recursos de este programa podrían destinarse para proporcionar de manera directa atención a personas pobres con problemas de desnutrición durante el ejercicio fiscal 2004. Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación del programa deben abordar aspectos de planificación (por ejemplo, modificar metas u objetivos, la modalidad del subsidio, redefinir a la población objetivo, etc.) y de operación (por ejemplo, modificar la cobertura, los mecanismos de selección de los beneficiarios, los mecanismos de entrega del subsidio, mecanismos alternativos de financiamiento, mecanismos de supervisión y control, etc.) del programa.

Es imprescindible establecer mecanismos de selección y aprobación de obras que respondan a criterios técnicos y sociales apropiados. Las obras aprobadas deben originarse en las comunidades, cumplir con un ciclo apropiado de planificación y responder a criterios de priorización válidos, dando énfasis a proyectos en áreas rurales y en áreas con mayores niveles de población en extrema pobreza, a manera de no desaprovechar las oportunidades que los recursos disponibles presentan. Ello implica también que debe eliminarse la

discrecionalidad de un ente centralizado como el Congreso para reprogramar las obras a ejecutar

María del Carmen Aceña y Jorge Lavarreda

Termómetro Económico

Suficiencia de la ayuda alimentaria, por nivel de vulnerabilidad e informante

Tipo de escuela/ vulnerabilidad	Director/a: Alcanza		Directivos: Alcanza		P/Madres de familia: Alcanza	
	para todos los estudiantes	hasta la siguiente entrega	para todos los estudiantes	hasta la siguiente entrega	para todos los estudi antes	hasta la siguiente entrega
Todas	82%	51%	79%	57%	89%	68%
Baja	100%	43%	94%	56%	100%	72%
Moderada	95%	53%	94%	48%	95%	72%
Alta	70%	50%	70%	49%	81%	63%
Muy alta	80%	70%	76%	65%	89%	74%
Altísima	62%	62%	74%	76%	79%	85%
PRONADE	83%	38%	72%	50%	88%	54%
MINEDUC	82%	55%	80%	59%	89%	73%

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas.



Esta publicación fue posible a través del apoyo proporcionado por el Programa de Sociedad Civil de USAID implementado por Creative Associates Internacional Inc. –CAII-, con financiamiento de la Oficina de Iniciativas Democráticas, de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, USAID/G-CAP, bajo los términos del acuerdo de cooperación número 520-A-00-01-00088-00. Las opiniones expresadas en la presente son las del(los) autor(es) y no necesariamente reflejan los puntos de vista del “PSC/USAID”, “CAII” o de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América.