



MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS

LOS SUBSIDIOS
EN EL PRESUPUESTO DEL
GOBIERNO DE GUATEMALA



Julio de 2008



GOBIERNO DE ÁLVARO COLOM
GUATEMALA



Resumen Ejecutivo

Una de las herramientas más importantes que tienen los gobiernos para intervenir en la economía y la sociedad son los subsidios. Guatemala no es ajena a esta tendencia, por lo que anualmente una proporción del presupuesto del Estado se destina a programas que constituyen subsidios. El Gobierno de la República busca fortalecer las Finanzas Públicas para sustentar la inversión pública que el país necesita, y para asegurar una adecuada asignación de los escasos recursos fiscales disponibles. Por esta razón es importante la construcción de un inventario de los subsidios en Guatemala para generar un insumo para el análisis del gasto público a la luz de las prioridades gubernamentales y las necesidades de la población más vulnerable.

El presente informe, preparado con el apoyo del consultor externo Enrique Vásquez¹ y con base en entrevistas a los administradores y funcionarios de diversos programas de subsidios, además de otros insumos técnicos, identifica que, según el presupuesto vigente para el año 2008, el monto asignado a programas de subsidios asciende a Q4,643 millones, equivalentes a 10.9% del presupuesto nacional. Las instituciones que otorgan mayores montos en subsidios son las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, el Ministerio de Educación, las Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

La preocupación sobre los subsidios en Guatemala no debe limitarse a medir el peso presupuestal relativo sino a evaluar cómo se administran. El análisis institucional de los 17 principales programas y/o proyectos de subsidio contemplados en el presupuesto 2008, y que representan el 74% del presupuesto público de las intervenciones, tienen cinco problemas importantes.

Primero, los mecanismos de identificación, registro y seguimiento de los beneficiarios pueden estar bien definidos normativamente, pero en el momento de su aplicación han tenido cierta laxitud que generan filtraciones. Segundo, sistemas de información de monitoreo y evaluación de impacto han sido casi inexistentes y ello alimenta una falta de cultura de evaluación de procesos, resultados e insumos de las experiencias de provisión de subsidios costo-efectivos. Tercero, la práctica de la transparencia se ha limitado al uso de sistemas de compras e información presupuestal en Internet. Sin embargo, tanto proveedores como usuarios potenciales o efectivos de subsidios carecen de capacidad de acceso y uso de información. Cuarto, la sinergia ha sido prácticamente inexistente entre las intervenciones no solo a nivel intersectorial sino también intrasectorial. Quinto, las asignaciones especiales aprobadas por el Congreso a entidades o instituciones públicas y privadas han constituido recursos públicos administrados prácticamente sin evaluación de impacto alguno por parte de las instancias gubernamentales. En suma, la administración de los subsidios en Guatemala precisa ser reformulada, centrándose en los sistemas de información, logístico y monitoreo.

¹ Profesor-investigador de Economía de la Universidad del Pacífico, Lima, Perú.

Los Programas de Cohesión Social y “Mi Familia Progresá”, orientados a la población más vulnerable del país, y los cuales no estaban contemplados en el presupuesto originalmente aprobado para el año 2008, constituyen un nuevo tipo de subsidio que busca superar los problemas que enfrentan los subsidios anteriores.

Finalmente, los análisis realizados demuestran que la sub-cobertura de beneficiarios es un problema más serio que la filtración de no beneficiarios en la gestión de los programas sociales. Esto se complementa con el principal problema a nivel del presupuesto público total en Guatemala: los bajos niveles de gasto público per cápita, en comparación con otros países latinoamericanos. De esa manera, y con la excepción de los nuevos Programas de Cohesión Social y “Mi Familia Progresá”, centrados inicialmente en los 45 municipios más vulnerables del país, los problemas de regresividad en el gasto estarían sustentados, básicamente, en que la ayuda social no llega a quien más la necesita. Ello agrega evidencia a la necesidad de corregir los problemas de gestión de los programas de subsidios en Guatemala.

Contenido

Resumen Ejecutivo	2
Introducción.....	5
I. Inventario de Subsidios	7
1. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.....	8
2. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	8
3. Ministerio de Economía	10
4. Ministerio de Educación.....	10
5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	12
6. Ministerio de Trabajo	12
7. Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	14
8. Otras obligaciones a cargo del Tesoro.....	15
9. Ministerio de Cultura y Deportes	16
10. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	16
11. Subsidios Polémicos.....	16
12. Programas excluidos.....	18
II. Análisis institucional de las intervenciones proveedoras de subsidios.....	18
1. Programa del Adulto Mayor (Ministerio de Trabajo y Previsión Social).	19
2. Programa de incentivos forestales, PINFOR (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación).....	20
3. Programa de autogestión educativa, PRONADE (Ministerio de Educación).	21
4. Secretaría de Bienestar Social.	22
5. Programa de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (Ministerio de Economía).....	23
6. Programa Desarrollo Económico desde lo rural (Ministerio de Economía).	25
7. Programa de financiamiento de institutos por cooperativas (Ministerio de Educación).....	25
8. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	26
9. Programa de acceso a medicamentos, PROAM (Ministerio de Salud Pública)...	27
10. Fondo de tierras, FONTIERRAS.....	28
11. Fondo de Guatemala de Vivienda, FOGUAVI.	29
12. Fondo para el desarrollo de la telefonía, FONDETEL.....	30
13. Programa de Fertilizantes e Insumos (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación).	31
14. Programa Bosques y Agua para la Concordia (Ministerio de Agricultura).	32
15. Principales problemas de los programas de subsidios:.....	33
16. Programa de Cohesión Social.....	33
III. Un primer análisis de subsidios para los sectores vulnerables de Guatemala	34
1. Subsidios de acuerdo a la Población Objetivo.....	34
2. Definición de los grupos vulnerables	36
3. Una mirada al Presupuesto Público	38
4. Los Programas Sociales como proveedores de subsidios.....	42
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	48
Bibliografía.....	51
ANEXO. Metodología del Estudio.....	52

Introducción

El objetivo del presente documento es identificar y elaborar un inventario de todas las transferencias vigentes en el presupuesto público de Guatemala con carácter de subsidios otorgadas por el gobierno a agentes privados. El hallazgo que el gobierno gasta el 10,7 de su presupuesto en subsidios no solamente preocupa por su dimensión sino también por la manera en que es administrado.

Esta preocupación se testimonia con el análisis de casos de programas y proyectos públicos que proveen subsidios a consumidores o productores en Guatemala. Para este fin se abordan temas a cerca de, cómo se determinan a los beneficiarios, cuál es la operatividad en la entrega del subsidio, qué resultados, los problemas de eficacia y algunos otros aspectos institucionales. Dada las limitaciones de las evaluaciones existentes se ha realizado un estudio adicional, a partir de la ENCOVI 2006, a cerca de cómo los subsidios llegan o no a los grupos vulnerables de Guatemala.²

El presente Informe al 30 de junio de 2008 trata de organizar la información alrededor de dos aspectos centrales sobre los subsidios gubernamentales en Guatemala: el peso presupuestal y la administración de los mismos. Además, se presentan conclusiones y recomendaciones.

El gobierno de Guatemala intenta reasignar recursos públicos a fin que los grupos más vulnerables tengan mayores oportunidades de salir de su estado de exclusión. En este sentido, el conocer qué subsidios existen y qué peso tienen en el presupuesto público son una primera necesidad para medir la magnitud de los problemas y de las soluciones posibles.

La construcción del inventario se realizó sobre la base de la información generada por los responsables financieros de los programas involucrados. Las cifras corresponden a la información financiera del presupuesto vigente disponible en el SICOIN a mayo de 2008 y a partir de las cuales se hacen las mediciones para cada caso.

La preocupación del Ministerio de Finanzas va más allá de lo presupuestal: la necesidad de conocer el grado de desarrollo institucional en términos de impacto, externalidades, logro de metas y otros. Para este fin se construyeron fichas de información que cada responsable llenó en función de la información que ellos mismos contaban. Las entrevistas a profundidad a responsables de los programas se sintetizan en el siguiente capítulo, pero la simple lectura de las siguientes líneas transmiten un mensaje final: la urgencia de reformar los programas proveedores de subsidios en Guatemala a fin de aumentar el gasto público per cápita, la cobertura de los servicios sociales básicos y la progresividad de los recursos del Estado.

² No se incluye el programa de Cohesión Social, por ser un programa nuevo.

Este informe fue preparado con datos recopilados durante una serie de entrevistas realizadas en mayo pasado con las siguientes fuentes:

- Dr. Noé Boror Hernández, Viceministro de Trabajo y Previsión Social.
- Dra. Blanca León, Jefe del Programa Adulto Mayor, Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Ing. Rolando Sanotti, Jefe del Instituto Nacional de Bosques, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Lic. René Linares, Director General DIGEPSA y Director Nacional de PRONADE, Ministerio de Educación.
- Lic. Alfredo García, Director de la Unidad de Administración Financiera, Ministerio de Educación.
- Lic. Norma Palacios, Secretaria d Bienestar de la Presidencia de la República.
- Lic. Gloria Zarazua, Directora Ejecutiva, Dirección de servicios financieros y técnicos empresariales, Programa Nacional de Microempresas, Ministerio de Economía.
- Lic. Milton Sandoval, Coordinador del Programa Desarrollo Económico desde lo rural, Ministerio de Economía.
- Lic. Alfredo García, Director de Unidad de Administración Financiera, Ministerio de Educación.
- Lic. Mejicano, Director de Unidad de Administración Financiera, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Dr. Moisés Soto, Jefe del Programa de Acceso a Medicamentos (PROAM).
- Lic. Carlos Girón, Gerente General del Fondo de Tierras (FONTIERRAS).
- Lic. Freddy Pinto, Coordinador financiero del Fondo de Guatemala para la Vivienda, FOGUAVI.
- Lic. Víctor Duarte, Director de UDEVIPO.
- Equipo de funcionarios del FONDETEL.
- Ing. Óscar López Maldonado, Coordinador general del Programa de Fertilizantes e Insumos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

- Lic. Marco Aurelio Juárez, Director del Programa Bosques y Agua para la concordia, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

I. Inventario de Subsidios

Según la información obtenida del presupuesto vigente al 2008, los subsidios otorgados por el gobierno guatemalteco ascienden a más de Q 4,600 millones, lo cual corresponde al 10.9% del presupuesto total. Si bien el rubro de Otras Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro es el que subsidia el mayor monto y por ende corresponde un mayor porcentaje del presupuesto total, los subsidios otorgados por el Ministerio de Trabajo son los que tienen un mayor peso en el presupuesto de la propia institución.

Asignaciones presupuestarias para subsidios por entidad Año 2008 (Millones de quetzales)

Entidad	Subsidios	Presupuesto	Porcentaje del Presupuesto institucional	Porcentaje del Presupuesto Total
Economía	71.6	237.0	30.2	0.2
Salud Pública y Asistencia Social	147.6	3,000.0	4.9	0.3
Trabajo y Previsión Social	286.4	355.9	80.5	0.7
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	375.8	2,988.0	12.6	0.9
Agricultura, Ganadería y Alimentación	797.5	1,253.5	63.6	1.9
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	732.5	2,107.5	34.8	1.7
Educación	901.6	6,463.0	13.9	2.1
Otras obligaciones a cargo del Tesoro	1,330.1	14,533.5	9.2	3.1
TOTAL	4,643.2	42,535.5	10.9	10.9

Fuente: SICOIN

A continuación se enumeran los principales subsidios por entidades ejecutoras:

1. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

De acuerdo con el Presupuesto 2008, el Ministerio de Comunicaciones cuenta con casi Q 3,000 millones, de los cuales Q 375.8 millones se destinan a subsidios. Este monto corresponde a 12.6% del presupuesto institucional y a 0.9% del presupuesto total.

Subsidios del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (millones de quetzales)

Subsidio	Asignación
Fondo para el desarrollo de la Telefonía (FONDETEL)	14.0
Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI)	361.8
Total	375.8

Fuente: SICOIN

En esta institución se pueden identificar principalmente dos programas que a continuación se detallan:

- FONDETEL (Fondo para el Desarrollo de la Telefonía)

FONDETEL es un subsidio indirecto utilizado para promover la oferta de servicios de telefonía en zonas pobres y rurales, las cuales no son muy atractivas para las empresas privadas. La base legal de este subsidio es la Ley General de Telecomunicaciones que señala que durante los primeros 7 años se financia con un porcentaje de los ingresos obtenidos por la subasta de frecuencias. Posteriormente, su financiamiento será cubierto por el erario nacional. Para este subsidio se han presupuestado Q 14 millones.

- FOGUAVI (Fondo Guatemalteco para la Vivienda)

El Fondo Guatemalteco para la Vivienda es un subsidio indirecto utilizado para ayudar a la población de bajos recursos a obtener una vivienda. La base legal de este subsidio es el Decreto 120 – 96 del Congreso de la República y se financia con ingresos del Estado. Para el año 2008, este programa tiene presupuestados Q 361.8 millones.

2. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

De acuerdo con el Presupuesto 2008, el Ministerio de Agricultura cuenta con más de Q 1,200 millones, de los cuales Q 682 millones se destinan a subsidios. Este monto corresponde a 54.4% del presupuesto institucional y a 1.6% del presupuesto total.

Subsidios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
(Millones de quetzales)

Subsidio	Asignación
Reconversión productiva agroalimentaria	77.3
Diversificación integral productiva	58.1
Desarrollo de la fruticultura y agroindustria	12.0
Reactivación y modernización de la Actividad Agropecuaria	36.6
Apoyo al pequeño caficultor	1.0
Apoyo financiero para micro y pequeño productor de café	24.0
Apoyo financiero a medianos y grandes productores de café	36.0
Modernización y fomento de la agricultura bajo riego	29.1
Apoyo a la seguridad alimentaria	25.3
Alimentación para el progreso	30.0
Asistencia alimentaria a la población campesina	11.5
Vaso de leche escolar	70.3
Apoyo a la producción de alimentos	9.3
Fertilizantes e insumos agrícolas	182.6
Desarrollo rural primera fase región occidental	64.0
Apoyo económico a la población rural vulnerable	4.9
Apoyo a la Postcosecha de Granos Básicos	9.5
Fondo de Tierras	115.9
Total	797.5

Fuente: SICOIN

En este ministerio se pueden identificar principalmente, por el monto de recursos públicos que demandan, dos programas que a continuación se detallan:

- Fertilizantes e Insumos Agrícolas

El Programa de Fertilizantes e Insumos Agrícolas es un programa que apoya a los pequeños agricultores con insumos para que puedan desarrollar de manera eficiente la actividad agropecuaria. Para el 2008, se han presupuestado Q 182.6 millones.

- Fondo de Tierras

El Fondo de tierras (Fontierras) nace a fines de 1999 con la idea de financiar el acceso a tierras de cultivos a personas pobres de las zonas rurales. El subsidio que provee se hace tangible en el momento que el fondo provee recursos públicos a un grupo de familias para que puedan pagar el préstamo (a tasas de interés y condiciones de exigibilidad diferentes a las de mercado) que el propio Fontierras le da al grupo de beneficiarios. Para 2008 tiene un presupuesto de Q 115.9 millones.

3. Ministerio de Economía

De acuerdo con el Presupuesto 2008, el Ministerio de Economía cuenta con casi Q 237 millones, de los cuales Q 72 millones se destinan a subsidios. Este monto corresponde a 30.2% del presupuesto de la institución y a 0.2 por ciento del presupuesto total.

Subsidios del Ministerio de Economía (millones de quetzales)

Subsidio	Asignación
Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa	33.6
Programa de Desarrollo Económico desde lo rural	38.0
Total	71.6

Fuente: SICOIN

En este ministerio se pueden identificar solamente dos programas que a continuación se detallan:

- Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa

El programa tiene presupuestado más de Q 33 millones para el 2008. La base legal de este programa es la Política Nacional para el Desarrollo de Micro, Pequeña y Mediana Empresas que está bajo la supervisión del Ministerio de Economía. El objetivo es brindar oportunidades de financiamiento y asesoría técnica a sectores emergentes de escala menor de producción. El esquema operativo muestra ciertas inconsistencias entre el quehacer financiero y apoyo técnico, tema que se aborda en el análisis institucional.

- Programa de Desarrollo Económico desde lo rural

El programa tiene como finalidad contribuir al desarrollo económico de las zonas rurales más pobres de Guatemala (departamentos de El Progreso, Zacapa, Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa) a través de la formación de cooperativas, el otorgamiento de créditos y el acceso a mejoras tecnológicas, bajo un enfoque de articulación de mercados. Para el año 2008 se ha presupuestado 38 millones de Quetzales. Se ha sugerido priorizar el desarrollo de cadenas productivas alrededor de los alimentos a fin de amenguar los efectos de la crisis de alza de precios internacionales.

4. Ministerio de Educación

De acuerdo con el Presupuesto 2008, el Ministerio de Educación tiene casi Q 6,500 millones, de los cuales Q 902 millones se destinan a subsidios. Este monto corresponde a

13.9 por ciento del presupuesto del Ministerio y a 2.1 por ciento del presupuesto total.

Subsidios del Ministerio de Educación
(millones de quetzales)

Subsidio	Asignación
Pre-primaria: Juntas escolares	7.4
Pre primaria: Alimentación escolar	125.0
Primaria: Juntas escolares	45.2
Primaria: Alimentación escolar	421.4
Primaria: Educación para la Paz	32.7
Primaria: Becas para la niña	33.7
Programa por autogestión educativa	55.6
Financiamiento a institutos por cooperativa (Básico)	100.7
Financiamiento a institutos por cooperativa (Diversificado)	10.7
Becas de excelencia	10.1
Transporte	20.0
Asignaciones especiales del Congreso de la República	38.9
Total	901.6

Fuente: SICOIN

A continuación se presenta un breve comentario sobre los principales subsidios del Ministerio de Educación:

- Programas de Alimentación Escolar y Juntas Escolares

Los programas, tanto para primaria como para preprimaria, consisten en sendos subsidios indirectos al consumidor ya que otorgan elementos adicionales al servicio primordial brindado por el gobierno (alimentación en un caso y proyectos de apoyo en el otro). Tal como lo señala la Ley de Educación, estos programas son financiados con ingresos corrientes y corresponden al 71% del total de subsidios del Ministerio de Educación. Mediciones de impacto inexisten pero la percepción de la sociedad civil es que opera medianamente.

- Becas de excelencia, para la niña y para la paz

Los programas de becas son subsidios directos al consumidor con el objetivo de permitir que niños, niñas y jóvenes de bajos recursos puedan realizar estudios a diferentes niveles. Estos subsidios corresponden al 9% del total de subsidios del Ministerio de Educación.

5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

De acuerdo con el Presupuesto 2008, el Ministerio Salud cuenta con casi Q 3,000 millones, de los cuales Q 150 millones se destinan a subsidios. Este monto corresponde a 5% del presupuesto institucional y a 0.4% del presupuesto total.

Subsidios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (millones de quetzales)

Subsidio	Asignación
Programa de Accesibilidad de Medicamentos	34.2
Promoción, prevención y atención a la salud reproductiva	116.0
Total	150.2

Fuente: SICOIN

En este ministerio se pueden identificar solamente dos programas que a continuación se detallan:

- Programa de Accesibilidad de Medicamentos

El Programa constituye un subsidio indirecto. El concepto es utilizar el poder de compra del Estado para adquirir medicamentos en volúmenes significativos. El descuento por compra de volumen se le traslada a las ONG y distribuidoras autorizadas que operan en zonas pobres del país. De esta manera, se esperaría que el consumidor final acceda a medicamentos a menores costos relativos en comparación de precios de oferentes privados. La base legal de este subsidio es el decreto legislativo 69-68 que señala que esta institución se sostiene con el ingreso obtenido por la venta de estos productos.

- Apoyo a la promoción, prevención y atención a la salud reproductiva

El programa provee un subsidio de recursos públicos para hacer más accesible a prácticas orientadas a mejorar la salud reproductiva de la población más pobre. Para el año 2008 se han presupuestado Q 116 millones.

Inicialmente el estudio involucró el análisis del Programa de extensión de cobertura de la salud y ello se desarrolla en detalle en el siguiente capítulo. Sin embargo, al evaluar el alcance y la modalidad debe haber claridad que este Programa es una intervención que utiliza la subcontratación de terceros privados para llevar salud ahí donde el Estado no puede llegar. Por lo tanto, el Programa no provee subsidios.

6. Ministerio de Trabajo

De acuerdo con el Presupuesto Público vigente 2008, el Ministerio de Trabajo tiene

casi Q 355 millones, de los cuales Q 286 millones se destinan a subsidios. Este monto corresponde a 80% del presupuesto de la institución y a 0.7% del presupuesto total.

Subsidios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social
(millones de quetzales)

Subsidio	Asignación
Atención al Adulto Mayor	250.6
Capacitación y formación del trabajador	1.9
Asignación especial del Congreso de la República (Transporte)	29.0
Asignaciones especiales del Congreso de la República	4.8
Total	286.4

Fuente: SICOIN

En este ministerio se pueden identificar principalmente dos programas que a continuación se detallan:

- Atención al Adulto Mayor

El programa de Atención al Adulto Mayor es un subsidio directo al consumidor que se destina a los guatemaltecos mayores a 65 años pobres extremos con el objetivo de contribuir a la manutención de dichas personas. De acuerdo a la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto mayor, este programa se financia con los recursos provenientes del 1.85% de lo recaudado con el Impuesto al Valor Agregado. Para el 2008, se ha presupuestado más de Q 250 millones. En el capítulo de análisis institucional se describen las fortalezas y debilidades de esta intervención que claramente tiene la intención de proveer un subsidio al excluido, pero que por problemas de gerencia se precisa de su reforma en el campo de identificación y certificación de beneficiarios.

- Subsidio al transporte de personas de la tercera edad

La ley de protección de la tercera edad, decreto 80-96 del Congreso de la República, establece que se establece como prestación social a los ancianos, la facilitación gratuita del transporte colectivo. Es por esta razón que en el presupuesto del Ministerio de Trabajo se incluye la asignación presupuestaria para este subsidio. Para 2008, esta asignación es de Q29 millones.

7. Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo

De acuerdo con el Presupuesto 2008, las Secretarías cuentan con más de Q 2,100 millones de quetzales, de los cuales Q 732.5 millones se destinan a subsidios. Este monto corresponde a 35% del presupuesto de este grupo de instituciones y a 1.7% del presupuesto total.

Subsidios de las Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo (millones de quetzales)

Subsidio	Asignación
Transferencias monetarias condicionadas	19.0
FONAPAZ - Vivienda	11.2
FONAPAZ - Asistencia alimentaria, social y reinserción desarraigados	122.0
FONAPAZ - Desarrollo económico productivo	29.2
Fondo de Desarrollo indígena guatemalteco	20.2
Familias sustitutas y adopciones	1.5
Programa nacional de resarcimiento - PNR	300.0
SEGEPLAN - Fomento de Becas	0.1
Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología	49.0
Obras sociales	161.2
Prevención de la violencia contra las mujeres y fomento de su participación social	4.0
Resolución de conflictos	15.1
Total	732.5

Fuente: SICOIN

En este grupo de entidades se pueden identificar principalmente dos programas que a continuación se detallan:

- **FONAPAZ**

FONAPAZ es un programa que otorga varios subsidios por un monto que en el 2008 superará los Q162 millones. El acuerdo gubernativo 308-91 señala como su principal cometido desarrollar programas que sirvan para erradicar la pobreza y la pobreza extrema.

- **Programa Nacional de Resarcimiento**

Según el acuerdo gubernativo 253-2003, por medio del Programa Nacional de Resarcimiento se otorgan aportes económicos hasta por Q300 millones anuales a las víctimas civiles del conflicto armado interno que afectó a Guatemala.

8. Otras obligaciones a cargo del Tesoro

De acuerdo con el Presupuesto 2008, en el rubro Otras Obligaciones a cargo del Tesoro se cuenta con más de Q 14,500 millones, de los cuales Q 1,330 millones se destinan a subsidios. Este monto corresponde a 9.2% del presupuesto total de otras obligaciones a cargo del Tesoro y a 3.1% del presupuesto global.

Subsidios de Otras obligaciones a cargo del Tesoro (millones de quetzales)

Subsidio	Asignación
Programa de Incentivos Forestales	182.7
Actividades de salud y asistencia social	49.8
Actividades agrícolas	5.0
Fideicomiso de transporte de la ciudad de Guatemala – FIDEMUNI	65.0
Provisión programa bosques y agua para la concordia	425.0
Transferencias a Entidades Asistenciales	229.8
Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos	226.0
Tarifa Social de Energía Eléctrica	146.9
Total	1,330.1

Fuente: SICOIN

Entre los programas especiales, destacan los siguientes:

- Provisión del Programa de Bosques y Agua para la Concordia

El Programa nominalmente se enmarca en el plano del desarrollo ambiental sostenible. Sin embargo, la manera como fue concebido, la forma de construcción de la lista de beneficiarios y la modalidad de entrega y monitoreo de la ejecución del programa permite concluir que merece revisarse seriamente. En el capítulo siguiente se detallan elementos para ilustrar algunas limitaciones de un programa de esta naturaleza.

Este programa consiste en un subsidio directo a los expatrulleros de autodefensa civil, a cambio de la realización de actividades de reforestación. Para el 2008 se ha presupuestado un desembolso de Q 425 millones.

- Transferencias a Entidades Asistenciales

Tal como su nombre lo indica, este programa consiste en una serie de transferencias a determinadas instituciones no gubernamentales para obtener la prestación de servicios

médicos a los pobladores de las zonas rurales. Legalmente se fundamenta en varios convenios ministeriales y se financia con ingresos del Estado. Para año 2008, este programa tiene presupuestado Q 230 millones.

9. Ministerio de Cultura y Deportes

De acuerdo con el Presupuesto 2008, el Ministerio de Cultura y Deportes cuenta con casi Q 340 millones, de los cuales Q 5.3 millones se destinan a las Asignaciones Especiales del Congreso, que debido a la poca transparencia con la que se manejan han sido consideradas subsidios. Este monto corresponde a 1.6% del presupuesto institucional.

Subsidios del Ministerio de Deportes y Cultura (millones de quetzales)

Subsidio	Asignación
Asignaciones especiales del Congreso de la República	5.3
Total	5.3

Fuente: SICOIN

10. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

De acuerdo con el Presupuesto 2008, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales cuenta con casi Q 45 millones, de los cuales Q 4.5 millones se destinan a las Asignaciones Especiales del Congreso, que debido a la poca transparencia con la que se manejan han sido consideradas subsidios. Este monto corresponde a 10% del presupuesto de la institución.

Subsidios del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (millones de quetzales)

Subsidio	Asignación
Asignaciones especiales del Congreso de la República	5.3
Total	5.3

Fuente: SICOIN

11. Subsidios Polémicos

Dentro de todo el inventario de subsidios realizado, los siguientes ocho subsidios son los que mayor riesgo presentan de generar externalidades negativas. Estos subsidios suman aproximadamente 1.1 mil millones de quetzales, que corresponden a 2.6 por ciento del presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Algunos subsidios que potencialmente podrían generar externalidades negativas
(millones de quetzales)

Subsidio	Asignación	Posible externalidad
Asignaciones especiales del Congreso de la República para el sector Trabajo Subsidio al Transporte de las Personas de la Tercera Edad	29.0	Corrupción, Rentismo e Ineficiencia.
Programa por autogestión educativa	55.6	Incentivo a la corrupción. Dificil supervisión.
Apoyo al pequeño caficultor	1.0	No internalización del subsidio. Posibilidad de utilizar esos préstamos en otros menesteres.
Apoyo financiero para micro y pequeño productor de café	24.0	No internalización del subsidio. Posibilidad de utilizar esos préstamos en otros menesteres.
Programa nacional de resarcimiento - PNR	300.0	Posibilidades de corrupción.
Fideicomiso de transporte de la ciudad de Guatemala – FIDEMUNI	65.0	Probabilidad de Corrupción. Rentismo.
Provisión programa bosques y agua para la concordia	425.0	Probabilidad de Corrupción. Rentismo.
Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos	226.0	Corrupción, Rentismo e Ineficiencia.
Total	1,125.6	

Fuente: Elaborado por Enrique Vásquez, consultor externo.

Estos subsidios son los siguientes:

- Asignaciones especiales del Congreso de la República para el Ministerio de Trabajo, Subsidio al Transporte de las Personas de la Tercera Edad, Fideicomiso de transporte de la ciudad de Guatemala (FIDEMUNI) y Subsidio a la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos.

En este caso existe la posibilidad de que la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos siga recibiendo este subsidio y no se busque mecanismos alternativos. Además, el subsidio se otorga a las empresas por lo que ellas no las principales beneficiadas y son los ciudadanos de la tercera edad.

- Apoyo al pequeño caficultor y Apoyo financiero para micro y pequeño productor de café:

Debido a que el subsidio no es explícito (es un crédito subsidiado), los beneficiarios pueden no internalizar el uso de este subsidio. Además, puede resultar difícil supervisar que los créditos no sean utilizados para otros fines diferentes a los deseados.

- Programa nacional de resarcimiento – PNR-y Provisión programa bosques y agua para la concordia:

Debido a las dificultades para identificar a los beneficiarios, existen incentivos para incluir algunas personas que no deberían serlo. Asimismo, en el caso del Programa de bosques y

agua para la concordia, se genera artificialmente un mayor precio por las tierras para sembrar árboles, lo cual puede generar una mala asignación de recursos.

12. Programas excluidos

Durante la elaboración de este documento fue necesario excluir algunos programas que por alguna razón no podían ser considerados subsidios. Este fue el caso de los programas de textos y útiles escolares, los cuales fueron eliminados debido a que son herramientas básicas para que el Estado pueda proveer adecuadamente el servicio fundamental de la Educación.

En el caso de la Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular (UDEVIPO), el Programa de Competitividad, el Programa de Alfabetización, entre otros, su exclusión se debió a que son servicios que brinda el Estado como parte de sus funciones fundamentales, y estos programas son los únicos encargados de proveerlos a la sociedad.

Finalmente el Programa de extensión de cobertura del Ministerio de Salud no fue considerado como proveedor de subsidios, por constituir una modalidad de prestación de servicios de salud por medio de la subcontratación de terceros.

II. Análisis institucional de las intervenciones proveedoras de subsidios

El inventario de subsidios en Guatemala esconde un problema preocupante: la debilidad institucional para administrar adecuadamente los recursos públicos que por norma deberían brindar oportunidades a los más vulnerables. El siguiente apartado intenta poner al descubierto perfiles de los principales programas que pesan muy significativamente como subsidios dentro del gasto público del gobierno de Guatemala. La principal fuente de información fueron las personas identificadas en cada caso, complementado con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Un tema importante es que Guatemala ha desarrollado una modalidad denominada de “fideicomiso” a través del cual el Ministerio de Finanzas transfiere a un ente un monto de recursos públicos sin que exista de por medio una estructura de costos operativos y metas físicas presupuestales. En suma, esta modalidad impide al Ministerio realizar un monitoreo de los niveles de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia del uso de estos recursos. Las líneas de desarrollo que se presentan a continuación no incluyen a los fideicomisos sino fundamentalmente a programas que desarrollan información relativamente relevante como para concluir sobre sus fortalezas y debilidades para responder el cometido de proveer subsidios a los sectores vulnerables en Guatemala. La metodología utilizada se presenta en el Anexo.

1. Programa del Adulto Mayor (Ministerio de Trabajo y Previsión Social).³

- a. La intención: El programa creado legalmente en septiembre de 2006 tiene como idea central proveer un subsidio directo bajo la forma de una pensión de Q400 mensuales a personas mayores de 65 años que sean pobres extremas. Desde esta óptica, el Estado guatemalteco intenta proteger a aquellos sectores vulnerables y excluidos.
 - b. La identificación de beneficiarios en el papel: El registro de beneficiarios tiene definidas las reglas de juego. Primero, el potencial beneficiario recurre a la oficina departamental a solicitar el beneficio completando formularios y presentando documentación legal de respaldo. Segundo, la instancia procede a evaluar la ficha socio-económica a través de una trabajadora social y luego el departamento jurídico evalúa la validez legal de los documentos de respaldo.
 - c. Los resultados del programa: alcanzados entre septiembre 2007 y abril 2008 son: (a) 21,233 beneficiarios a abril 2008. (b) La composición por género es que 60% son hombres y 40% son mujeres (c) El 80% de los beneficiarios viven en las zonas rurales y (d) 60% son indígenas.
 - d. Problemas de eficacia (a) Beneficiarios no tenían documentación completa por lo que no debieron recibir la pensión (b) Casos de homonimia no fueron estudiados (c) El registro es vulnerable al punto que una misma persona pudo cobrar 2 y hasta cuatro veces la pensión.
 - e. Razones que explican las filtraciones: (a) Si bien los criterios de focalización están bien definidos, las evaluaciones socio-económicas en el campo no eran muy rigurosas (b) Aunque las precisiones sobre las características de los documentos legales eran claras, se mostró laxitud en la aplicación estricta.
 - f. Proceso de mejora. La actual administración ha precisado a la identificación y verificación del beneficiario como el problema central para reducir las filtraciones. Las soluciones elaboradas son (a) construir un sistema informático que alimente, procese y analice la data con extrema pulcritud a fin de evitar la menor discrecionalidad de personas en el proceso de evaluación y aprobación de pensiones. (b) digitalizar el proceso de cobranza a punto de emplear el documento de identidad y la huella digital como único requisitos para proceder al pago.
 - g. Limitaciones para poder reformar el programa en el corto plazo: (a) El proceso de construcción de sistema informático demanda un tiempo por encima de lo deseable. (b) El personal precisa de capacitación en el campo de evaluación, análisis de documentos legales y de bases de datos para monitorear y medir el impacto adecuadamente.
 - h. Potenciales problemas: La falta de una cultura de evaluación y la dinámica de administración del quehacer diario pueden impedir un monitoreo y medición de impacto de la inversión de los recursos que potencialmente deberían llegar a personas
-

de más de 65 años pobres extremos.

2. Programa de incentivos forestales, PINFOR (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación).⁴

- a. El Programa de incentivos forestales PINFOR nace por ley de 1996 y con una vigencia de 20 años sobre la base financiera de contar con el 1% de los ingresos ordinarios del presupuesto. La idea central es brindar un subsidio directo a productores para reforestación en las zonas rurales de Guatemala.
 - b. Definición de beneficiario: El programa claramente define como beneficiario a aquel campesino que posea legalmente tierras con un mínimo de 2has y un máximo de 90has. El criterio de focalización geográfica estuvo definido en un principio en las 4 zonas rurales más pobres de Guatemala.
 - c. La operatividad implica una relación directa o indirecta con los campesinos. Las ONG pueden operar como intermediarios que proveen complementariamente asesoría y capacitación para el manejo de los campos forestales. En general, el procedimiento nace con la solicitud del potencial beneficiario quien expresa su interés en las actividades de protección (por 10 años) y/o producción en bosque (por 5 años) así como en plantaciones. El costo acumulado de este programa ha demandado recursos públicos de Q 766,976,144 desde su inicio hasta abril 2008.
 - d. Los resultados obtenidos entre 1996 y abril de 2008 son: (a) 73,418 has de plantaciones (b) 120,000 has. de tierras en protección (c) 16,533 has. de tierras en producción (d) 500,000 has. certificadas (e) generación de 36,000 empleos al año (f) generación de demandas locales en economías rurales generalmente excluidas del sistema de mercado (g) El valor económico de las tierras se ha incrementado en promedio en un 40% (h) El 10% de los proyectos se han cancelado y están en la vía judicial para su regularización.
 - e. Posibles problemas de eficacia: (b) El 42% de los proyectos PINFOR son ejecutados en terrenos mayores de 15 has. con lo cual, campesinos pobres extremos no necesariamente son los principalmente beneficiarios.
 - f. Razones que explican los problemas: (a) El nivel educativo de los campesinos pobres y sus prácticas de producción no son los más adecuados para un manejo racional de las áreas forestales. (b) Los productores agrícolas asociados en grandes y pequeñas propiedades así como las empresas son los mayores demandantes del subsidio.
 - g. Proceso de mejora: el programa cuenta con alternativas para mejorar las condiciones del campo. Básicamente, se considera que la inversión en hidroeléctrica es fundamental. De esta manera, la naturaleza misma provee un sustituto al petróleo en la generación de energía y a su vez, genera externalidades para las zonas rurales.
 - h. Limitada sinergia: La falta de coordinación interinstitucional con otras intervenciones
-

en las zonas rurales resultan evidentes. Existen tres programas relacionados: (a) “Bosques y Agua para la concordia” de orientación aparentemente forestal, (b) “Fontierras” con una óptica de subsidiar a los que tienen poco o nada de tierras para cultivar y (c) El programa “Desarrollo económico desde lo rural” que busca vincular al productor campesino con el mercado a través de articulaciones comerciales alrededor de cadenas. Todas estas intervenciones laboran con escasa sinergia con el PINFOR del INAB y ello puede afectar la rentabilidad social de la inversión de recursos públicos.

3. Programa de autogestión educativa, PRONADE (Ministerio de Educación).⁵

- a. PRONADE, actualmente en vías de finalizar, es un programa del Mineduc que surge en 1992 para responder a la demanda por educación básica en las zonas rurales más pobres de Guatemala bajo una modalidad de co-gestión con los padres de familia. Ciertamente, el PRONADE no es una intervención que provee un subsidio a agentes privados en sí misma. Sin embargo, es un vehículo de transmisión de subsidios.
- b. Transferencias: Las escuelas PRONADE transfieren subsidios a privados bajo la forma monetaria y no monetaria. Por ejemplo el programa administra intervenciones como⁶ alimentación escolar (Q 200 por estudiante urbano, Q 250 por estudiante rural), becas para la niña (Q 300 por persona) así como la valija didáctica (Q 220 por profesor).⁷ Una transferencia particular constituye el subsidio a los Comités de Padres de Familia que reciben el apoyo para poder administrar las escuelas PRONADE.
- c. La modalidad de provisión de los subsidios tiene como actor principal a las COEDUCA, los cuales son decisivos por los siguientes motivos: (a) Los Comités reciben el dinero y asumen la responsabilidad de la administración de los subsidios. (b) Realizan las compras y la distribución de los útiles, textos, alimentación y valijas.
- d. Recursos: PRONADE administra Q 1,200 millones que parte lo destina a la provisión de los servicios de educación y parte para la entrega de subsidios a los escolares y 14,600 maestros.
- e. Los resultados del PRONADE son: (a) 500,000 niños y niñas de zonas rurales atendidos con una educación de 180 días (c) El 60% de los estudiantes son indígenas (d) 90% de los que asisten residen en las zonas rurales.
- f. La eficacia se sustenta en lo siguiente: (a) El control social sobre la recepción, ejecución y evaluación de los recursos públicos por parte de los COEDUCA (b) Las reglas de juego sobre rendición de cuentas por escuela son rígidas para las juntas y costosas administrativamente para el Ministerio pero resultan efectivas para la cultura

⁶ El estudio asume que la función del Estado es proveer una educación de calidad. Ello significa no sólo asumir el gasto corriente de los sueldos y salarios del personal educativo sino también proveer los complementos necesarios para que una educación de calidad sea factible. Por esta razón, la entrega de útiles escolares (Q45 por persona urbana, Q50 por persona rural, ambos anualmente), textos escolares (que son prestados a los alumnos) así como en parte de la valija didáctica no serían subsidios

de rendición de cuentas.

- g. Limitaciones en cuanto a sinergia: (a) La dirección de Educación Bilingüe (DIGEBI) tiene una limitada capacidad de gestión para producir un servicio a las escuelas PRONADE. Por ello la inclusión de profesores y materiales bilingües en las escuelas PRONADE es un problema que mina las políticas de protección de lenguas nativas. (b) La sinergia con el FIS funcionó para fines de la construcción de infraestructura, pero no siempre hubo sintonía entre la oferta y la demanda.
- h. Potenciales problemas: Se ha acordado terminar con este programa debido a que no es compatible con un régimen unificado y coherente de inserción laboral de los docentes.
- i. Problema estructural: no existe línea de base para ninguna de las intervenciones que significan subsidios a los escolares.

4. Secretaría de Bienestar Social.⁸

- a. La multiplicidad: La Secretaría de Bienestar es un ente público que maneja una amplia gama de intervenciones a la luz del deber del Estado por respetar los derechos de la infancia, adolescencia, discapacitados, mujer y familia y cualquier grupo vulnerable en situación de riesgo. Por lo tanto, la idea es que la Secretaría cumpla las funciones de protección social invirtiendo recursos públicos. Sin embargo, la única labor que específicamente se ajusta a la de subsidio es el programa de “Familias sustitutas”.
 - b. Recursos: La Secretaria cuenta con un presupuesto de Q 244 millones anuales destinados a atender los requerimientos de aproximadamente 12 intervenciones concebidas a ayudar diferentes poblaciones objetivo. De este total, menos del 1% destina al Programa “Familias sustitutas”.
 - c. Las “Familias sustitutas” tiene como idea central proveer recursos monetarios a familias dispuestas a acoger a un niño o niña en situación de abandono.
 - d. Los beneficiarios son infantes que se encuentran en los albergues cuyos padres son desconocidos o se han declarado en incapacidad de poder atenderlos en la satisfacción de sus necesidades básicas.
 - e. Las normas del otorgamiento del subsidio monetario de Q 300 mensuales a las familias están bien definidas: (a) Un niño o niña por familia, (b) La familia debe mostrar solvencia moral y económica. Sin embargo, el problema es de oferta de familias adecuadamente constituidas y que generen la garantía del buen uso del subsidio y del cumplimiento de las condiciones de tratamiento del niño o niña acogido.
 - f. Los resultados de la secretaria en general y del programa en particular son: (a) 80% de atendidos están en las zonas urbanas (b) 20% de los beneficiarios son indígenas (c) 50%
-

son mujeres. En el caso del programa de “Familias sustitutas” se tienen registrados 1,865 bajo esta condición.

- g. Las razones de la limitada eficacia se explicaría por dos razones. Por un lado, los bajos sueldos al personal calificado y la ausencia de una alternativa de sistema de incentivos y penalidades al personal que permita que la remuneración esté correlacionado con la productividad. Por otro lado, las metodologías de intervención se encuentran muy desactualizadas. En parte, se debe a las limitaciones presupuestales que impiden adquirirlas y en parte a la limitada calidad del personal que acepta ser empleado de la institución.
- h. El problema central de la secretaría y que se expresa en toda intervención ha sido la capacidad de gestión de proyectos. A pesar que recibir el respaldo presupuestal, la tecnocracia está conformada por personal de trabajo social y no de formulación, evaluación y ejecución de proyectos sociales. En este contexto, la limitada capacidad de ejecución frente a las demandas sociales, ha convertido a la institución en un organismo de eficacia limitada.
- i. Un potencial problema: Ante el propósito de ampliar la cobertura a nivel descentralizado, la inexistencia de proyectos que sustenten técnicamente las modalidades de intervención así como insuficientes mecanismos de transparencia y evaluación, y el apuro de actuar antes que evaluar, pueden dar lugar a problemas de sostenibilidad.

5. Programa de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (Ministerio de Economía).⁹

- a. Creación: El Programa creado en 1987 tiene dos líneas de intervención. Por un lado, la idea es proveer servicios financieros alrededor de créditos subsidiados a conductores de pequeñas, micro y medianas empresas. Por otro, la intención es brindar asesoría y capacitación a costo cero para el usuario a fin de incrementar su competitividad.
- b. Beneficiario: El Programa tiene como población objetivo al sector de la micro, pequeña y mediana empresa. Sin embargo el grado de articulación entre una línea y otra de intervención es mínimo, por no decir inexistente.
- c. La línea de servicios financieros que administra Q 80 millones para préstamos opera de la siguiente manera: (a) El Programa selecciona bajo criterios estrictos a las intermediarias financieras (fundamentalmente ONG). (b) El programa le presta dinero (en quetzales) a la intermediaria a una tasa de interés pasiva efectiva anual de 5 a 6.72%. (c) Las intermediarias pueden cobrar una tasa de interés sobre saldos a los beneficiarios entre 12 y 24% anual. (d) Las intermediarias asumen el riesgo de préstamos y ponen en garantía el patrimonio de la institución ante el Programa. De esta manera, el Programa intenta brindar subsidios a las PYME a través de tasas por debajo

del mercado bancario comercial y del mercado informal de préstamos. Por tanto, el resultado se transmite más en generar accesibilidad que en abaratar costos financieros dramáticamente.

- d. Los resultados de los servicios financieros se pueden resumir así: (a) Con Q 80 millones se atienden a 6,000 beneficiarios, de los cuales más de 60% son antiguos clientes y el 40% son nuevos en el año 2008. (b) Aproximadamente el 58% de los clientes son pobres y sólo el 2% son pobres extremos (c) Los tres sectores mayormente beneficiados son comercio, servicios y manufactura.
- e. La línea de apoyo técnico empresarial administra recursos públicos así como donaciones de organismos multilaterales y fuentes cooperantes.
- f. Los beneficiarios de las dos líneas tienen escasa coincidencia. Ello traduce la inexistente sinergia de intervenciones inclusive dentro de una única y pequeña institución. La razón se explica en parte porque las intermediarias financieras proveen servicios de asesoría y capacitación exclusivamente a los empresarios que asumen deudas a través de la línea de crédito “subsidiado”. De esta manera, se mantiene cautivo a un segmento de PYME pero que no tienen acceso a la otra línea del programa.
- g. La línea de apoyo tiene dos productos a costo cero para los inscritos: por un lado, jornadas de capacitación en iniciación empresarial y por otro, en asesoría técnica.
- h. Los resultados de la línea de apoyo técnico se traduce en 8,000 beneficiarios anuales. Sin embargo, no existe un sistema de información que permita identificar una tasa de crecimiento de nuevos beneficiarios, de valor de ventas, de inserción de mercados foráneos o de tasas de rentabilidad. Únicamente existe la percepción que el Programa ha tenido un 10% de éxito en el sector comercio y servicios en términos que ha ayudado a la formación de una generación de profesionales y nuevos conductores, hijos de los iniciales beneficiarios. Lamentablemente no existe estadísticas que lo corroboren.
- i. Problemas importantes. Por un lado, no existe inteligencia de mercado. El programa no cuenta con un sistema de información de oportunidades de negocio, de articulación entre comprador y vendedor ni de estándares de producción, calidad y oportunidad. De esta manera, el beneficiario sigue haciendo lo que su intuición le dicta o lo que históricamente vino llevando a cabo como negocio. Por ello, el Programa puede tener éxitos financieros pero no necesariamente los subsidios que otorga alimenta una cultura moderna de empresariado de pequeña y mediana escala. Por otro lado, nunca se ha desarrollado una línea de base ni se ha desarrollado un sistema de monitoreo y evaluación de impacto. De esta manera, es imposible saber si la rentabilidad social de la inversión de los subsidios otorgados es positiva o no.
- j. Proceso de mejora. Se está contemplando el uso del modelo de ejecución de la ONG “As-Desarrollo” para incorporar en el programa. La innovación consistiría en que los créditos estarían atados a que los beneficiarios mejoren sus capacidades productivas y sus indicadores socio-económicos familiares. De esta manera, el crédito es un gancho para exigir condicionalidades más allá de los requisitos y resultados financieros.

6. Programa Desarrollo Económico desde lo rural (Ministerio de Economía).¹⁰

- a. El Programa de US\$ 60 millones financiado de un préstamo internacional y la cooperación sueca ASDI tiene como norte desarrollar encadenamientos productivos en las zonas rurales a fin que puedan insertarse al mercado exitosamente.
- b. La focalización del Programa es geográfica y apunta atender a 8 departamentos donde más del 60% de la población sea indígena.
- c. La modalidad operativa es la siguiente: (a) El Programa realiza una licitación para que se presenten instituciones de servicios de desarrollo empresarial. (b) Las instituciones ganadoras se comprometen a acompañar a socios proveedores y socios compradores para el desarrollo de negocios en las zonas rurales de intervención. (c) Las instituciones de desarrollo contarán con recursos para brindar capital semilla a los socios beneficiarios quienes pagarán una tasa de 12.9% efectiva anual (muy por debajo de la tasa de mercado vigente a mayo 2008). (d) Las instituciones recibirán retribuciones por sus servicios de articulación sobre la base de resultados explícitos como volúmenes de venta, contratos de compra y estándares de calidad.
- d. El Programa no tenía un acento en cuanto a un sector a favorecer. Sin embargo, la crisis mundial de alimentos ha presionado al gobierno a repensar al respecto y ha solicitado al Programa que priorice las cadenas productivas alimentarias. Por esta razón, el proyecto tendrá un énfasis inicial en maíz, arroz y frijol. Ello se enmarca en las 10 medidas de solidaridad frente al aumento internacional de precios determinadas por el gobierno a principio del año 2008.

7. Programa de financiamiento de institutos por cooperativas (Ministerio de Educación).¹¹

- a. El programa constituye un fondo de Q 10,734 millones de transferencias directas a instituciones educativas cooperativas que brindan formación ocupacional con la intención de abaratar los costos de acceso y uso para jóvenes de relativamente bajos ingresos.
- b. La modalidad operativa es: (a) El fondo entrega Q 21,000 por aula (compuesta mínimo por 21 hasta máximo 45 alumnos). (b) La transferencia es en efectivo anualmente a las instituciones cooperativas. (c) El dinero se usa única y exclusivamente para pagar parte de los costos de planillas docentes. (d) Las cooperativas tienen un techo de cobro de Q 50 por alumno por mes.

- c. Los subsidios no se han focalizado ni han tenido prioridades precisas en cuanto zonas geográficas, composición de alumnado, carreras de atención preferencial ni condicionalidades personales e institucionales.
- d. No ha sido claro el proceso de elección de instituciones ni el uso de los recursos para los destinos especificados por ley.
- e. No se ha contemplado de manera explícita el monitoreo y evaluación de impacto en los procesos de operación del programa. Básicamente el Programa termina su responsabilidad cuando realiza la transferencia anual pero no se ha evaluado el impacto del uso de los subsidios.
- f. Las instituciones por cooperativa no practican una rendición de cuentas.

8. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación¹²

- a. El Ministerio tiene bajo su responsabilidad una serie de intervenciones que proveen subsidios orientados a reducir costos de producción o incrementar, de alguna manera, la competitividad de los agentes de las cadenas productivas de las áreas rurales.
- b. El MAGA en el campo productivo emplea recursos para fines específicos como la reconversión, la diversificación o el desarrollo específico de la fruta. En el campo financiero se intenta proveer subsidios a través de préstamos con tasas de interés por debajo del mercado bancario comercial para diferentes tipos de actividades y tamaños de productores. En el área de seguridad alimentaria el enfoque de proveer subsidios es utilizar la entrega de raciones de alimentos como un incentivo para realizar faenas en el campo o para que niños y niñas asistan a las escuelas.
- c. El MAGA cuenta con programas que administran las diversas intervenciones que en general han tenido los siguientes problemas: (a) Líneas de base de beneficiarios inexistentes (b) Información detallada para monitorear el efecto del uso de los subsidios no está desarrollada (c) Se desconoce de estudios de impacto (d) Falta de cultura de evaluación sobre los resultados en la calidad de vida del receptor de subsidios.
- d. La gama de subsidios que administra MAGA se transmite a través de diversas direcciones e instituciones: (a) subsidios para hacer accesible fertilizantes e insumos para el desarrollo de determinadas frutas (Profruta), (b) subsidios para campesinos con poca o nada de tierra pagar parte del préstamo en la adquisición de tierras (Fontierras), (c) subsidios para forestar, reforestar y hacer plantaciones (Pinfor), (d) subsidios para acceder a fertilizantes e insumos a precios por debajo del precio de mercado de equilibrio (Fertilizantes e insumos), (e) subsidio en forma de raciones alimentarias a escolares a fin de incentivar la asistencia escolar y generar demandas intermedias (Vaso de leche), (f) subsidio para incentivar el desarrollo de faenas comunales en obras de mejoramiento de infraestructura en el campo (Alimentos para el progreso).

- e. Problemas importantes: (a) Las intervenciones que se sustentan en fideicomisos no proveen información o no lo hacen accesible públicamente. De esta manera, las propias oficinas del Ministerio desconocen el efecto del uso de los recursos públicos. (b) La inexistente cultura de evaluación al interior de las intervenciones así como en el propio órgano central impide afirmar que la transparencia no financiera y el monitoreo son prácticas habituales. (c) La sinergia de las entidades que proveen subsidios es casi inexistente.

9. Programa de acceso a medicamentos, PROAM (Ministerio de Salud Pública).¹³

- a. El Proam nace en 1992 como un instrumento del Ministerio que cuenta con presupuesto vigente al 2008 de Q 34 millones para hacer accesible medicamentos genéricos y de marca a la población pobre, fundamentalmente rural. El subsidio se manifiesta en el momento que Proam vende a precio de costo medicamentos a agentes públicos y privados e impone un precio de venta al consumidor por debajo del de mercado.
- b. El beneficiario final es el poblador pobre con preferencia residente en las zonas rurales.
- c. La operatividad del programa se resume en lo siguiente: (a) El Programa recibe las demandas específicas de medicamentos de parte de los 535 establecimientos que operan a nivel nacional (b) El Programa compra medicinas por contratos abiertos (subasta inversa), cotizaciones (hasta Q1 millón) o licitaciones (por encima de Q1 millón) a los proveedores privados. (c) El Programa vende a los establecimientos afiliados los medicamentos con la condición que recarguen no más de 40 o 50% sobre el valor de compra Proam. (d) Los establecimientos asumen el costo del traslado de las medicinas desde el almacén de Proam hasta el destinatario final. (e) El Proam tiene aproximadamente 10% de costos administrativos y 90% en medicamentos y monitoreo.
- d. Los resultados más importantes: (a) Los medicamentos se tornan accesibles a través de ONG que asumen parte de la prestación de servicios de salud (a través del Programa de extensión de cobertura que opera bajo el mecanismo de contratación de servicios). (b) Las ONG constituyen el 50% de los puntos de venta a nivel nacional y está básicamente focalizados en zonas rurales frente al 30% representado por municipalidades, 10% hospitales y 10% otros. (c) El uso de Guatecompras permite hacer transparentes las adquisiciones. (d) Sistema de monitoreo de control de precios de venta en las Farmacias PROAM busca asegurar la accesibilidad de los medicamentos.
- e. Problemas de eficacia: (a) No existe certeza que los pobladores más pobres o pobres extremos accedan y usen los servicios de los establecimientos Proam.
- f. Proceso de mejora: Se tiene contemplado construir 5 centros de acopio en lugares estratégicos a nivel nacional, con el objeto de abaratar los costos de distribución que asumen los clientes.

- g. Sinergia: Se percibió que las farmacias Proam son puntos de ventas de ONG que mayormente también son financiadas por el Estado a través del Programa de extensión de cobertura. Sin embargo, se captó que ambos programas operan de manera independiente. De ahí que, se podrían generar economías de escala en las labores de supervisión, monitoreo y evaluación de impacto de la prestación de servicios.

10. Fondo de tierras, FONTIERRAS.¹⁴

- a. El Fondo de tierras (Fontierras) nace a fines de 1999 con la idea de financiar el acceso a tierras de cultivos a personas pobres de las zonas rurales. El subsidio que provee se hace tangible en el momento que el fondo provee recursos públicos a un grupo de familias para que puedan pagar el préstamo (a tasas de interés y condiciones de exigibilidad diferentes a las de mercado) que el propio Fontierras le da al grupo de beneficiarios.
 - b. Los beneficiarios son grupos de no más de 100 familias. Cada familia debe tener no más de 5 miembros, de condición pobre y permanentemente dedicados a la agricultura. Fontierras cobra una tasa de interés de 5.68% anual (frente al 12-14% anual del sistema bancario privado) y a su vez provee Q 36,000 de subsidio por cada familia del grupo beneficiario a fin que pague parte o la totalidad del préstamo.
 - c. La operatividad se sintetiza de la siguiente manera: (a) La apertura del expediente se inicia con un estudio socio-económico del grupo de familias potencialmente beneficiarias. (b) Se realiza un análisis registral y catastral de la finca que es motivo de interés por parte del grupo de familias. (c) Evaluación del avalúo de la finca por parte del fondo y se compara con la cotización del Banrural (d) Fontierras media en la negociación entre el finquero y el grupo de familias, (e) Si el resultado es positivo, Fontierras realiza un proyecto productivo para medir la rentabilidad de los cultivos y por tanto, la probabilidad que el grupo de familia pueda pagar la deuda que contraería. (f) Si los resultados son positivos se procede a aprobar tanto el préstamo como el subsidio para pagar el préstamo del propio Fontierras.
 - d. Resultados: (a) El fondo ha prestado recursos públicos a tasas subsidiadas para la adquisición de más de 237 fincas. (b) 80 fincas ya han sido completamente pagadas y por tanto, la transferencia de la propiedad a las familias beneficiarias ha sido culminada a abril 2008. (c) 20% de fracaso en las operaciones de préstamo (d) Casos especiales de comportamiento dudoso de beneficiarios: el interés mayor de acceder al subsidio antes que asumir el riesgo de asumir préstamos para trabajar cultivos así como abandono de fincas, (e) Morosidad de 25%.
 - e. Razones que explican los problemas: (a) En el pasado, personas del Consejo Directivo que eran líderes de zonas rurales influenciaban en Fontierras para la entrega de los subsidios y otorgamiento de préstamos sin que necesariamente todos los requisitos y procedimientos fueran cabalmente cumplidos. (b) La lentitud de los procesos se
-

explican en parte por que personal de la institución se avoca a la regularización de 30,000 expedientes para la regularización de las acciones del Instituto Nacional de Transformación Agraria. (c) Es común entre los beneficiarios que lo que el Estado les da no debe ser pagado.

- f. Proceso de mejora: (a) La transparencia en el proceso de decisión a nivel de Consejo Directivo así como en las evaluaciones de campo es la mayor preocupación de la actual administración. (b) Se procederá a realizar evaluaciones de impacto cada tres años a fin de mejorar el desempeño del uso de los recursos públicos.

11. Fondo de Guatemala de Vivienda, FOGUAVI. ¹⁵

- a. El FOGUAVI con un presupuesto vigente del 2008 de Q 348 millones se encarga de proveer subsidios a familias pobres y pobres extremas que carecen de una vivienda. Los núcleos familiares pueden percibir por única vez de Q 12,000 a Q 16,500 en caso que precisen de un subsidio para vivienda con lote propio, que es el apoyo que 60% prefiere demandar mayormente.
- b. El beneficiario es el núcleo familiar compuesto por todas las personas que tienen un vínculo de sangre. A partir de este concepto de núcleo se determina que el ingreso familiar se calcula a partir de los ingresos de todos y cada uno de los miembros que están en edad de trabajar. La elegibilidad se determina a partir de que el núcleo no puede tener más de Q 3,600 como ingreso familiar a fin que pueda acceder al beneficio.
- c. La operatividad del FOGUAVI se puede sintetizar en lo siguiente: (a) El núcleo familiar tiene 4 opciones de apoyo: i. Subsidio de Q 12,000 a Q 16,500 para construcción de vivienda en lote propio. ii. Subsidio de Q 15,000 para adquisición de lote con vivienda. iii. Subsidio de Q 15,000 para adquisición de lote con servicios y finalmente iv. Subsidio de Q 12,000 para mejoramiento, reparación y/o ampliación de vivienda. (b) El FOGUAVI trabaja los subsidios a través de las Entidades Intermediarias Autorizadas (EIA) las cuales realizan los estudios socio-económicos de los candidatos y evalúan la condición legal de los vínculos de los miembros de la familia de tal manera que los menores de 18 años se vean protegidos. (c) El fondo y las EIA controlan el tema del requisito de la carencia de la vivienda. (d) Los desarrolladores de vivienda se han constituido en la fuerza motora del Fondo dado que ellos diseñan los proyectos de vivienda, buscan a los potenciales beneficiarios o núcleos familiares que tienen aprobados los subsidios FOGUAVI.
- d. Resultados: Al año 2007 (a) el 70% del subsidio se había otorgado fuera del departamento de Guatemala (b) El 70% de las familias beneficiarias son pobres (c) El 60% de los jefes de hogar de los núcleos familiares son indígenas. (d) El 60% de los recursos financieros se han destinado a financiar el componente de subsidios para la construcción de viviendas en lote propio.

- e. Sinergia. Se percibe cierta coordinación con el UDEVIPO¹⁶ dado que la idea de éste órgano es legalizar áreas de vivienda en asentamientos urbanos. En la medida, que el FOGUAVI puede apoyar a personas con lotes, a veces el UDEVIPO se convierte en la antesala.
- f. De acuerdo con una valuación del BID, las subvenciones se distribuyeron por medio de diferentes tipos de soluciones de vivienda. Distorsionando los objetivos y el diseño del programa, más de la mitad de las subvenciones se canalizaron a través de urbanizadores en la modalidad de lotes con servicios, en un procedimiento acelerado que agotó los recursos del programa en dos años preelectorales, cuando se había previsto que los desembolsos se hicieran en un plazo de cuatro años.

Noventa y tres por ciento del monto de la subvención se destinó a lotes con servicios, urbanizaciones y nueva construcción en lotes de propiedad de beneficiarios; estos dos últimos componentes favorecieron a beneficiarios que tendían a tener ingresos relativamente elevados. En cuanto a los lotes con servicios, muchos estaban ubicados en zonas remotas, muchos adolecían por lo menos de un factor de riesgo que los hacía vulnerables a los fenómenos naturales, el 65% estuvo desocupado por más de dos años después del desembolso de la subvención y muchos en ese momento carecían de servicios de electricidad, agua o saneamiento.

La “ventanilla social” del programa que debía haber recibido el 60% de los recursos del programa recibió el 9%, pues el grueso de los recursos se encauzó hacia la “ventanilla comercial”, en la que los promotores desempeñaron un papel importante en la organización de la demanda, facilitando el proceso de solicitud para los beneficiarios y gestionando la tramitación de las solicitudes de subvenciones. La función de los promotores, en particular en la selección de beneficiarios, impartió un sesgo a lo que por diseño debía ser un programa de subvención de la demanda a favor de la oferta de lotes con servicios, algunos de ellos con casas construidas por los promotores.¹⁷

12. Fondo para el desarrollo de la telefonía, FONDETEL.¹⁸

- a. El Fondo brinda recursos públicos ordinarios a operadores de telecomunicaciones a fin de proveer acceso de telefonía al 25% de la población, fundamentalmente rural, que no tiene acceso.
- b. Los beneficiarios son comunidades que cuentan con menos de 1,000 personas residentes en las zonas rurales.
- c. La operatividad se resume de la siguiente manera: (a) Fondetel posee un listado de

¹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. “Evaluación del programa para Guatemala, 1993-2003” Evaluación del Préstamo GU-0022, Programa de Vivienda.

comunidades con demanda insatisfecha de telefonía fija. (b) Los operadores ingresan al proceso de subasta inversa: gana la licitación aquel que ofrece el menor costo (c) El mínimo que se ha aceptado esta a un costo de US\$ 2,000 a US\$ 2,500 de subsidio por cada línea telefónica. (d) El costo incluye instalación, mantenimiento y financiamiento por tres años consecutivos (e) El abonado no paga por instalación pero sí paga el consumo del tráfico.

- d. Resultados: (a) 90% de los beneficiarios rurales son pobres extremos. (b) Los subsidios han permitido establecer 12,500 servicios comunales de telefonía fija que se han traducido en 6 millones de usuarios. (c) Sólo el 50% de los servicios instalados sobreviven, es decir, acabados los tres primeros años del subsidio de instalación, no persiste la demanda.
- e. Problemas. (a) La capacidad de gasto de la población objetivo, el número de usuarios y el poco tráfico explica el 50% de probabilidad de subsistencia que el servicio de telefonía fija perdure después de los 3 años subsidiados (b) La estructura de costos del programa es preocupante: i. 30% de costos administrativos, ii 20% de costos de supervisión y estudios de demanda y iii. 50% de recursos destinados al subsidio específicamente. (c) No hay estudios de evaluación de impacto.
- f. Perspectivas: Se encuentra en proceso de estudio para llevar a cabo conectividad de banda ancha.

13. Programa de Fertilizantes e Insumos (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación).¹⁹

- a. El Programa intenta proveer insumos y fertilizantes, de manera racionalizada y a precios subsidiados (por debajo del precio de mercado), a campesinos pobres y pobres extremos. Durante el año 2007, el Programa compraba el saco a Q 175 pero lo vendía a Q 55. Durante el año 2008 se estaba comprando el saco a Q 260 pero se vendía al agricultor dos sacos a Q 85 cada uno.
- b. Los beneficiarios son identificados a través de las juntas municipales. Cada junta está compuesta por un representante del MAGA, un representante del municipio y un representante de los agricultores de la zona. La junta confecciona y publica una Lista de beneficiarios a fin de hacer transparente el proceso de adjudicación de los sacos de fertilizantes y/o insumos.
- c. La operatividad se sintetiza de la siguiente manera: (a) Las juntas construyen las lista de potenciales beneficiarios sobre la base que el agricultor no puede tener más de 2 manzanas (14,000 metros cuadrados). (b) Los agricultores deben dedicarse a granos básicos. Por lo tanto, aquellos que trabajan café, hortalizas y frutales están excluidos. (c) El potencial beneficiario se registra el día de la entrega de los sacos (máximo 2), se genera un boleta de pago, el agricultor paga en Banrural y con la boleta cancelada procede a retirar los sacos.

- d. Problemas: (a) El alza de los fertilizantes e insumos debido a que sus precios están anclados al petróleo ha elevado sustancialmente los costos pero la ampliación de presupuesto 2008 es muy limitada. Por lo tanto, si bien hay una demanda estimada de 25 millones de sacos y anteriormente se podía proveer 3 millones, con el presupuesto vigente 2008, sólo se podrá ofrecer 1,390 millones de sacos. (b) A veces, los finqueros contratan a colonos para que accedan al beneficio y algunos líderes de agricultores han cobrado un monto de dinero para incluir en las listas de potenciales beneficiarios. (c) Dada la restricción de sacos, el subsidio no necesariamente alcanza a todos los nombrados en las listas. El subsidio se acaba cuando se acaba la disponibilidad de sacos.
- e. Razones: (a) Los fertilizantes e insumos son impactados por el precio de petróleo y ello, ni el Programa ni el gobierno tiene capacidad alguna de controlar. (b) Los controles sociales todavía están en proceso de consolidación a fin que aseguren que únicamente agricultores pobres y pobres extremos sean los verdaderos beneficiarios.

14. Programa Bosques y Agua para la Concordia (Ministerio de Agricultura).²⁰

- a. El Programa surge en el 2003 posterior a los Acuerdo de Paz con la finalidad de brindar un subsidio a grupos de expatrulleros civiles. La solicitud inicial fue de Q 20,000 como compensación per cápita pero finalmente se aprobó un desembolso de Q 5,241.60 a entregarse en tres partes
 - b. La identificación y registro de beneficiarios es y ha sido el gran problema de este programa de subsidios. Conceptualmente el potencial beneficiario del subsidio debe cumplir tres requisitos: i. ser guatemalteco, ii. haber nacido antes de 1968 y iii. haber formado parte de los patrulleros civiles. La inexistencia de un listado inicial de los expatrulleros, la poca claridad de los criterios iniciales para definir a un expatrullero así como el uso político de estas indefiniciones por parte de dirigentes y miembros de partidos han generado un gran problema: el listado inicial de 248,000 personas del año 2003 se ha convertido en 544,620 al año 2008.
 - c. Operatividad. El Programa ha sufrido variaciones desde su concepción hasta su formato vigente al año 2008. (a) Los vaivenes políticos llevaron que el subsidio por compensación por servicios a favor de la paz de un monto de Q 5,241.60 se transforme a un incentivo para plantar 300 árboles por beneficiario a cambio de Q 5,100 pagaderos en 3 fases. (b) Los listados son procesados por el Programa y éste autoriza el pago vía el banco.
 - d. Problemas: (a) Los nombres y apellidos de las personas listadas inicialmente por la Comisión de Alto Nivel no coinciden o calzan con las listas de beneficiarios vigente al año 2008 (b) La falsificación de firmas de beneficiarios ha generado filtraciones (c) No existe un acucioso monitoreo y evaluación de impacto de la labor encomendada de
-

hacer las plantaciones. Se percibe que de las 300 plantas que es el compromiso individual es muy probable que la mayoría de los beneficiarios hayan llegado a no más de 50 árboles. (d) La transparencia es casi inexistencia en los diferentes niveles de ejecución. Ello genera oportunidades para inescrupulosos manipulen a los potencialmente beneficiarios.

- e. Proceso de mejora: el cambio de modalidad de pago vía banco que exija las huellas digitales y comprobantes de pago alimentaría un mejor uso de los recursos.

15. Principales problemas de los programas de subsidios:

El análisis institucional de los principales programas y/o proyectos que representan cerca del 75% del presupuesto público de las intervenciones que constituyen subsidios, demuestra cinco problemas importantes.

Primero, los mecanismos de identificación, registro y seguimiento de los beneficiarios pueden estar bien definidos normativamente pero en el momento de su aplicación ha habido cierta laxitud que generan filtraciones. Segundo, sistemas de información de monitoreo y evaluación de impacto han sido casi inexistentes y ello ha alimentado una falta de cultura de evaluación de procesos, resultados e insumos de las experiencias de provisión de subsidios costo-efectivos. Tercero, la práctica de la transparencia ha estado limitada al uso de sistemas de compras e información presupuestal en Internet. Sin embargo, tanto proveedores como usuarios potenciales o efectivos de subsidios carecen de capacidad de acceso y uso de información. Cuarto, la sinergia es prácticamente inexistente entre las intervenciones no solo a nivel intersectorial sino también intrasectorial.

Finalmente, las asignaciones especiales aprobadas por el Congreso a entidades o instituciones públicas y privadas constituyen recursos públicos administrados prácticamente sin monitoreo y evaluación de impacto alguno por parte de las instancias gubernamentales. En suma, la administración de los subsidios en Guatemala precisa ser reformulada, centrándose en los sistemas de información, logística y monitoreo. El programa de Cohesión Social representa parte de esa reformulación y cambio del paradigma de los subsidios.

16. Programa de Cohesión Social

El estudio se ha limitado a aquellas asignaciones presupuestarias dirigidas a atender los programas de subsidios identificados. Sin embargo, el programa de Cohesión Social ha sustituido en alguna medida a algunos de estos programas, al mismo tiempo que se busca superar los errores observados, al contar con un sistema preciso de identificación de beneficiarios, un sistema de monitoreo y evaluación, mayor rendición de cuentas y sinergia entre las instituciones existentes mediante un esfuerzo concertado en los 45 municipios más vulnerables del país. Hasta junio de 2008, el presupuesto asignado al Programa “Mi Familia Progresa”, el cual es ejecutado a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la

Presidencia, era de Q 19 millones.

Con el propósito de dotar al Programa de los recursos necesarios para atender con las transferencias monetarias condicionadas a los 45 municipios más vulnerables, se encuentran en proceso reasignaciones adicionales de recursos por valor de Q 206 millones, los cuales provendrán principalmente de programas de subsidios con menor efectividad y de previsiones para donaciones externas que no se materializaron.

Estos recursos provendrán de los Ministerios de Educación (otros programas de subsidio menos efectivos, como el de becas para la niña por Q 65 millones) y de Salud Pública (donaciones no materializadas por Q 50 millones), así como de las Secretarías de Bienestar Social y de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (por Q 50 millones).

III. Un primer análisis de subsidios para los sectores vulnerables de Guatemala

Los subsidios en Guatemala demandan casi 11% de los recursos públicos. ¿Cómo llegan a la población objetivo? La pregunta no pudo ser respondida por una buena parte de los funcionarios entrevistados responsables de intervenciones públicas. Como se ha concluido en la sección anterior, la cultura de la evaluación ha sido muy débil en el aparato estatal debido a la escasez de sistemas de información, logístico y de monitoreo y evaluación de impacto de los subsidios.

Sin embargo, una evaluación de los subsidios debía ir más allá de la medición del peso presupuestal relativo o de testimoniar que no hay estudios de medición de impacto. Primero, se identifican los grupos beneficiados por los subsidios del presupuesto en el 2008. Luego, y tomando en consideración la disponibilidad de data de la ENCOVI 2006, se ha realizado un ejercicio de evaluación de los subsidios. Ciertamente el análisis de los subsidios es menor a lo tratado en las secciones anteriores, pero se centra en intervenciones vitales: los subsidios que deberían llegar a los más vulnerables de Guatemala.

1. Subsidios de acuerdo a la Población Objetivo

Si se analizan los subsidios desde el punto de vista del público objetivo, se encuentran resultados que llaman la atención. En primer lugar, si bien los grupos vulnerables son los que reciben los mayores subsidios (niños, jóvenes y pobres), existen otros grupos importantes que reciben grandes subsidios como los expatrulleros civiles y las víctimas del conflicto armado interno (un grupo que presenta serios problemas de focalización) y las asociaciones de transporte.

En segundo lugar, resulta destacable que más del 10% del total de subsidios otorgados hayan sido destinados a microempresarios y pequeños productores, lo cual, si los subsidios son utilizados adecuadamente, pueden redundar en beneficios en el largo plazo, a través de la formalización de estos pequeños productores y su crecimiento.

En tercer lugar, el alto porcentaje de subsidios orientados a otros grupos indica que existe una gran diversidad de objetivos menores. Asimismo, esto indica que sería más sencillo reorganizar el uso de subsidios de tal manera que se tenga un enfoque integral al grupo objetivo, y se reduzcan los costos operativos asociados a múltiples subsidios por estrato.

Subsidios de acuerdo a la población objetivo
(millones de quetzales)

Subsidio	Asignación	Porcentajes
Niños y jóvenes	934.7	20.1
Pobres y Pobres extremos	783.8	16.9
Microempresarios y pequeños productores	535.7	11.5
Personas de la tercera edad	279.6	6.0
Víctimas del conflicto armado	300.0	6.5
Pobladores de zonas rurales	423.8	9.1
Asociaciones de Transporte	226.0	4.9
Expatrulleros civiles	425.0	9.2
Otros	734.5	15.8
Total	4,643.2	100.0

Fuente: SICOIN

2. Definición de los grupos vulnerables

A continuación se realiza una caracterización de los grupos vulnerables de Guatemala sobre la base de algunas características generales de dichos grupos contenidas en la ENCOVI 2006. De este modo, a continuación se presenta una caracterización general de la situación social de Guatemala tomando en cuenta la incidencia de pobreza y pobreza extrema en algunos grupos de interés. Se observa, por ejemplo, que a nivel de la pobreza extrema esta tiende a afectar en mayor medida a los pobladores de las zonas rurales y a aquellos que corresponden al grupo indígena.

Guatemala: Tasas de Pobreza y Pobreza Extrema según grupos de interés (2006)

	Nacional	Urbano	Rural	No indígena	Indígena	Hombre	Mujer
Pobre Extremo	15%	5%	24%	8%	27%	16%	15%
Pobre No Extremo	36%	24%	46%	28%	48%	36%	36%
No Pobre	49%	70%	30%	64%	25%	48%	50%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>Estructura porcentual</i>	<i>100%</i>	<i>48%</i>	<i>51%</i>	<i>62%</i>	<i>38%</i>	<i>48%</i>	<i>52%</i>

Fuente: ENCOVI, 2006

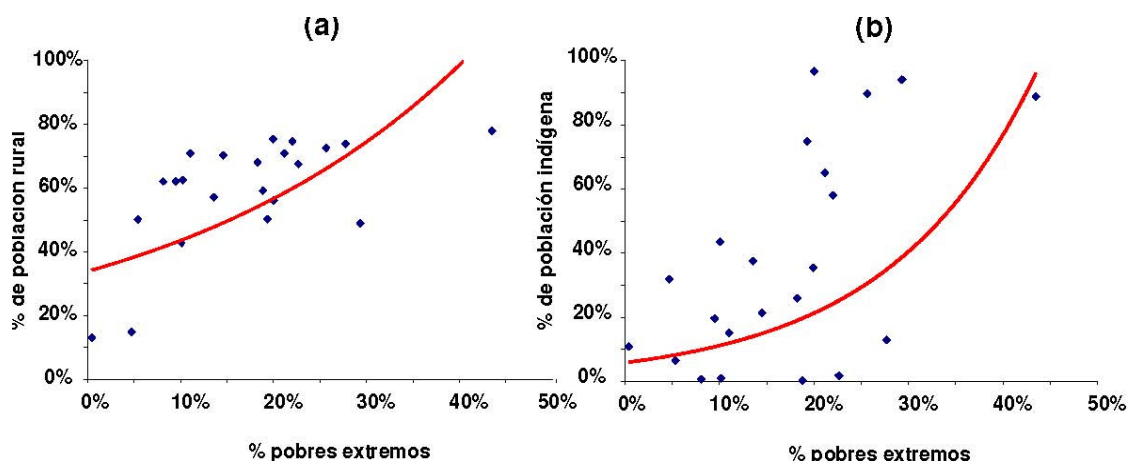
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Así, mientras que la tasa de pobreza extrema nacional es del 15%, si es que se restringe al grupo rural esta se eleva hasta el 24%, por encima del 5% que afecta al grupo urbano. Lo mismo ocurre en el caso del grupo indígena para quienes la pobreza extrema tiende a afectar al 27%, muy por encima del 8% que presentan los no indígenas. Mientras tanto, al separar a la población entre hombres y mujeres no se notan diferencias marcadas con respecto a la incidencia de pobreza extrema.

Todo ello ocurre de manera similar, y casi en las mismas proporciones, en el caso de la pobreza no extrema. De este modo, esta mirada inicial a las cifras revela que tanto los pobladores rurales (51% del total de pobladores de Guatemala) como los pobladores indígenas (38% de los pobladores del país) presentan los mayores niveles de vulnerabilidad y es en dichos grupos donde la probabilidad de encontrar a un pobre extremo es mayor. Tal no es el caso de las mujeres, donde difícilmente se puede argumentar una mayor incidencia de pobreza. Sin embargo, como se verá más adelante, otro tipo de criterios asociados al tipo de necesidades especiales y papeles que cumplen en el hogar tiende a definir las como beneficiarias de programas de asistencia proveedores de subsidios específicos.

Tales resultados se confirman en el siguiente gráfico, donde se muestra la correlación a nivel departamental entre la incidencia de pobreza extrema y porcentaje de población rural (panel a) y entre la incidencia de pobreza extrema y porcentaje de población indígena (panel b). Se observa que aquellos departamentos con mayor presencia de población rural o población indígena muestran a su vez tasas más altas de pobreza extrema.

Guatemala: Pobreza extrema vs. Ruralidad y Pobreza extrema vs. Indigenismo (2006)



Fuente: ENCOVI 2006

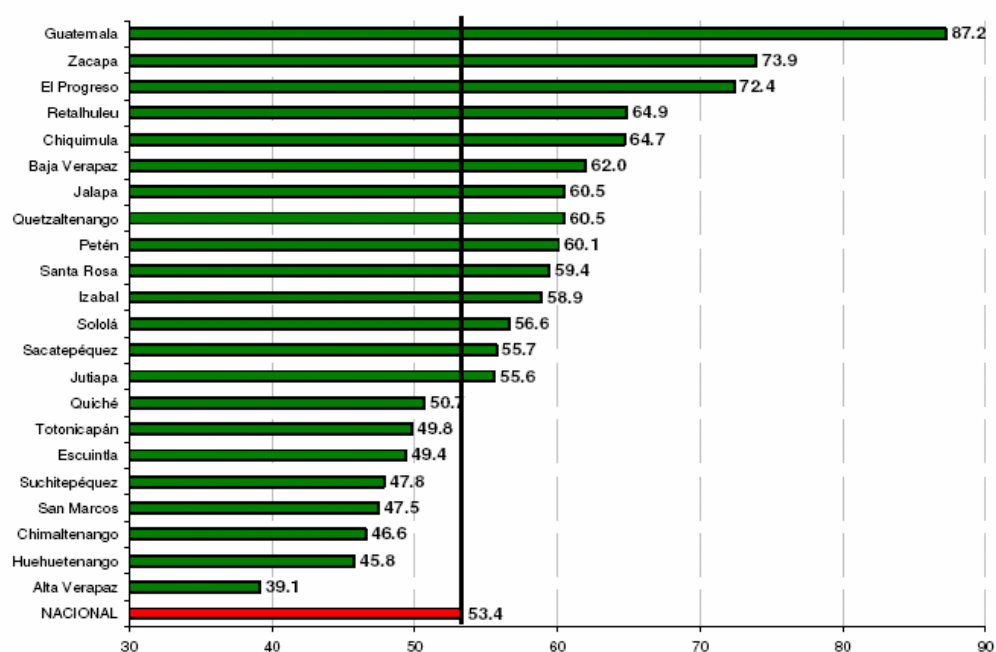
Elaboración: Centro de investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú)

De esta manera, ha quedado demostrado que los grupos más vulnerables en Guatemala son los rurales e indígenas. Estos hogares tienden a estar más poblados (sobre todo de niños y personas en edad escolar), pero a la vez presentan las mayores tasas de inasistencia escolar y atraso educativo.

3. Una mirada al Presupuesto Público²¹

Si bien existen múltiples mecanismos a través de los cuales el Estado tiende a interrelacionarse con la comunidad y proveerle servicios sociales, para fines analíticos las asignaciones presupuestarias tienden a resumir de manera general las características de esta interrelación. En esta sección se han seleccionado las asignaciones presupuestarias en Educación y Salud per-cápita (por beneficiario relevante) como los indicadores por analizar en la asignación del gasto en programas de asistencia social realizados por el Gobierno de Guatemala. A continuación se presentan los niveles de asignación presupuestaria por departamentos.

Guatemala: Presupuesto Público en Educación* y Salud. Año 2007
(US\$ per-cápita)**



(*) No incluye Pronade (no hay información regional disponible)

(**) Tipo de cambio: Q\$ 7.7 por US\$ (Banco de Guatemala)

Fuente: SIAF, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y ENCOVI (2006)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú).

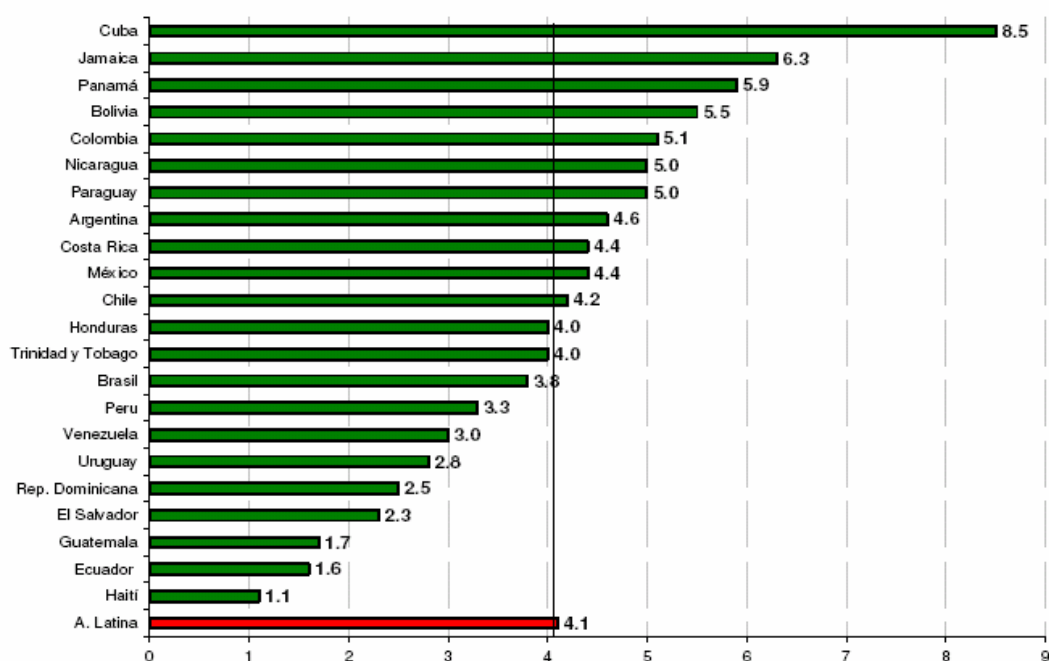
De este modo, el promedio de asignación 2007 por beneficiario era de US\$ 53.4 con valores máximos que se alcanzan en el departamento de Guatemala (US\$ 87.2), zona donde se presentan los menores índices de vulnerabilidad y valores mínimos en Alta Verapaz (US\$ 39.1) donde se concentra los más altos índices de vulnerabilidad. Tales cifras permiten inferir desde ya un problema de regresividad en la asignación presupuestaria del Estado y sobre todo de la presencia estatal en aquellas zonas menos favorecidas. Sin

²¹ En este capítulo se utilizan cifras en dólares con el propósito de compararlos con otros países.

embargo, para realizar un análisis más adecuado en el resto de la sección se analizan por separado los gastos públicos en Educación y Salud.

En el siguiente gráfico se presenta la comparación de los gastos públicos en educación como proporción del PIB realizados de Guatemala en comparación con el resto de países de América Latina. Los datos son del año 2000 y han sido tomados del UNESCO (2004). Se observa que el gasto en Guatemala es del 1.7% del PIB y no solo se ubica por debajo del promedio calculado para América Latina (4.1% del PIB) sino que solo supera a Ecuador (1.6% del PIB) y Haití (1.1% del PIB). Esta situación agrega evidencia sobre las limitadas transferencias en educación (problema de escala) que grafican la situación de asistencia social en este país.

América Latina: Gasto Público en Educación, año 2000
(% del PIB)



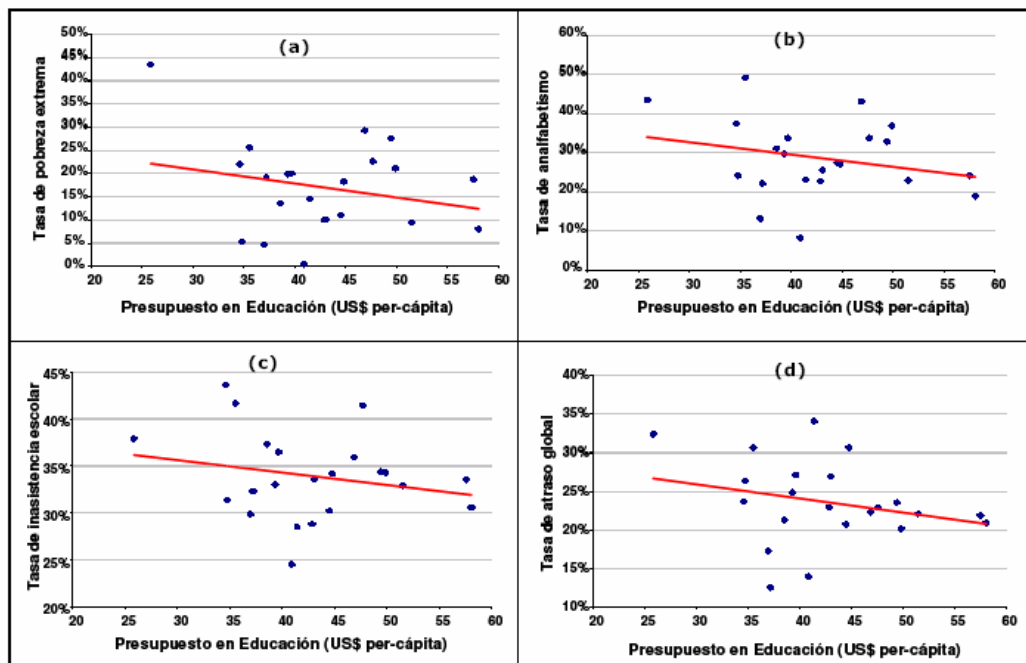
Fuente: UNESCO (2004)

Sin embargo, no solo existe un problema en la cantidad de los recursos disponibles. Además se evidencian problemas de gestión en la asignación presupuestaria. En el siguiente gráfico se muestra la correlación entre el gasto en educación per cápita por departamentos y algunos indicadores de vulnerabilidad: % de pobreza extrema, % de analfabetismo, % de inasistencia escolar y % de atraso escolar y se observa que las correlaciones encontradas son negativas. Es decir, el Estado tiende a asignar un mayor presupuesto en aquellas zonas donde los índices de vulnerabilidad en términos educativos son menores.

Por ejemplo, considerando el panel (a) donde se estima la correlación entre el Presupuesto Educativo per cápita y la tasa de pobreza extrema se observa que en aquellas

zonas donde la tasa de pobreza extrema es menor reciben un mayor Presupuesto. Esta asociación negativa tiende a ser más clara en el caso de los paneles (b), cuando se hace la asociación con la tasa de analfabetismo, (c) con la tasa de inasistencia escolar, y (d) con la tasa de atraso escolar. De este modo, no solo se observa un problema de escala en el gasto sino también un problema de distribución. En otras palabras, además de que el gasto público en educación tiende a ser bajo, este se muestra regresivo: la población que más necesita la asistencia social, la recibe en una menor proporción.

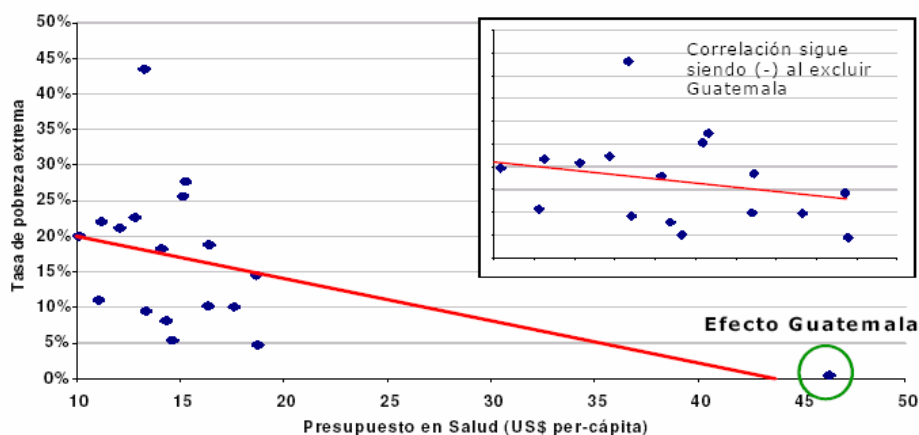
Guatemala: Presupuesto en Educación* per-cápita (US\$, 2007) según departamento e indicadores de vulnerabilidad (porcentajes, 2006)**



(* No incluye Pronade (no hay información regional disponible); (**) Tipo de cambio: Q\$ 7.7 por US\$ (Banco de Guatemala) Fuente: SIAF, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y ENCOVI (2006)

En el caso del Presupuesto destinado a Salud, se llegan a conclusiones similares. Como se observa en el siguiente gráfico al igual que en el caso de Educación, las asignaciones Presupuestarias tienden a favorecer a las regiones con menor incidencia de pobreza extrema. Es decir, difícilmente podría argumentarse que el gasto público en salud es progresivo. Se llega a esta conclusión incluso excluyendo de la muestra al departamento de Guatemala (panel superior del gráfico) que dado sus bajos niveles de pobreza extrema podría sesgar las conclusiones.

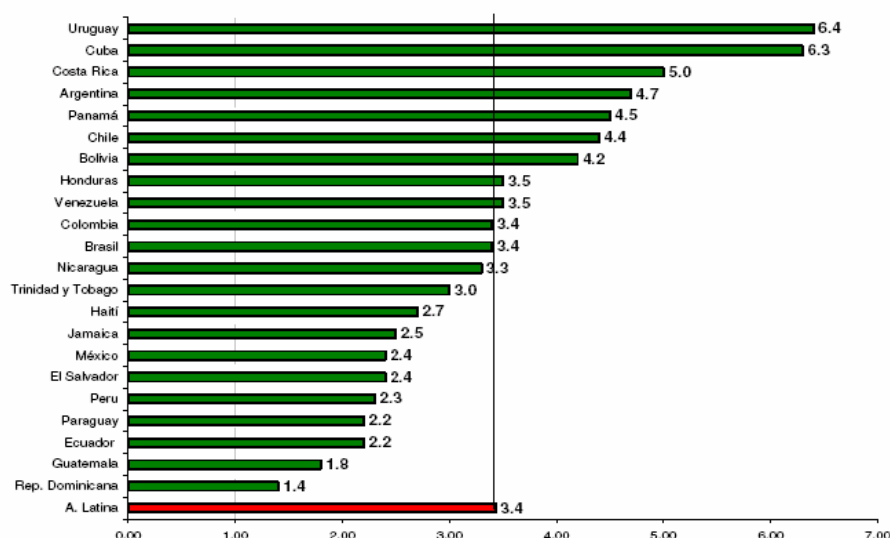
Guatemala: Presupuesto en Salud per-cápita (US\$*, 2007) según departamento y pobreza extrema (porcentajes, 2006)



(*) Tipo de cambio: Q\$ 7.7 por US\$ (Banco de Guatemala)
 Fuente: SIAF, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y Encovi (2006)
 Elaboración: Centro d Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú).

Tales problemas en la distribución y asignación del presupuesto en salud, además ocurren en un contexto donde el gasto público en este sector es bastante bajo. Al realizar una comparación de los niveles de gasto en salud con el resto de países de América Latina (presentado a continuación), se observa que como proporción del PIB, nuevamente Guatemala se ubica no solo por debajo del promedio para América Latina, sino además en los últimos lugares (supera únicamente a República Dominicana). De este modo, los indicadores arrojan que este tipo de gasto público es de alrededor del 1.8% del PIB mientras que para América Latina es del 3.4% del PIB.

América Latina Gasto Público en Salud, 2004-2005 (% del PIB)



Fuente: OPS (2007)

4. Los Programas Sociales como proveedores de subsidios.

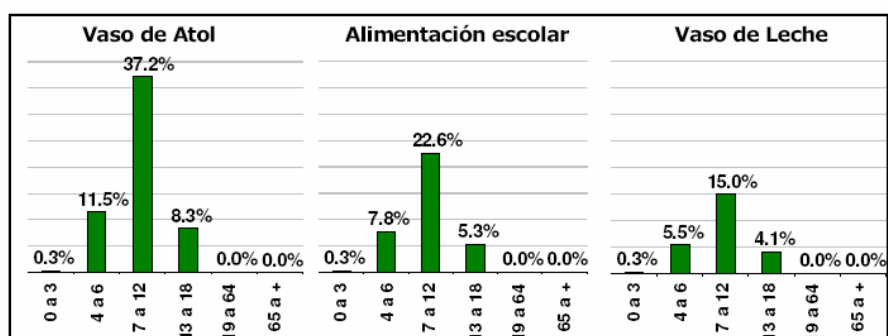
En esta sección se realiza un análisis de los programas sociales identificados en la ENCOVI (2006) como proveedores de subsidios. Estos programas agrupan las intervenciones en nutrición a partir de la entrega de productos como el vaso de leche, vaso de atol y alimentación escolar; en educación a partir de la entrega de productos como becas y útiles escolares; y programas de salud (no especificados en la encuesta de manera independiente). Si bien estos programas no incluyen toda la gama de intervenciones en materia de asistencia social (ver sección 5) ni del abanico de subsidios tratados anteriormente, permiten realizar un diagnóstico que sustenta la urgencia de reformar los subsidios que deberían proteger a los más vulnerables de Guatemala.

A continuación se presenta el porcentaje de individuos que efectivamente reciben algún tipo de programa nutricional distribuidos según grupos de edad. Como es de suponer, este tipo de subsidio se concentra en niños y adolescentes. Por grupos de edad, el porcentaje de individuos que al menos recibe una de los subsidios nutricionales es de 0.4% en el caso de niños de 0 a 3 años, 18.3% en el caso de niños de 4 a 6 años, 56.1% en el caso de 7 a 12 años y 13.1% en el caso de 13 a 18 años.

Un primer resultado que llama la atención es la baja cobertura en niños pequeños (menores a 6 años) en el caso de vaso de leche y vaso atol, justamente cuando las necesidades nutricionales son más urgentes y su falta de atención tiende a condicionar el desempeño en términos de vulnerabilidad en el resto de la vida. Esto ocurre en la medida que el mecanismo de focalización generalmente utilizado por estos programas es la escuela y tales individuos, en general, todavía no asisten.

Dado el criterio de focalización, no debe llamar la atención que el porcentaje de beneficiarios alcance sus niveles máximos en la población de 7 a 12 años, quienes presumiblemente se encuentran asistiendo a la escuela primaria, donde los niveles de asistencia son mayores. Es importante aclarar en que a pesar de que la cobertura en niños de 7 a 12 años es elevada, no debe interpretarse esto como un indicador de relativo éxito. Por el contrario, al constatar que estos niños no han recibido asistencia en edades menores (0 a 5 años), como parecen sugerir las cifras, intentar cambiar su condición nutricional a dicha edad tendría un reducido, sino nulo, impacto.

Guatemala: Personas que reciben algún tipo de asistencia nutricional, según años de edad (porcentajes, 2006)

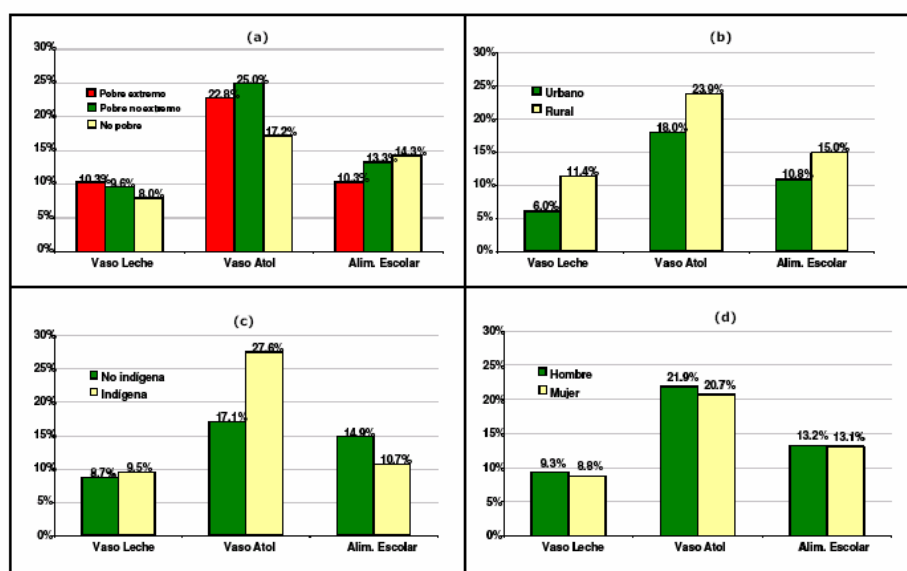


Fuente: Encovi (2006)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú).

Considerando los grupos vulnerables identificados en los acápite anteriores, se observa que en el caso del vaso de atol, los pobres tienden a beneficiarse en mayores proporciones que los no pobres. Así, mientras que el 23% y el 25% de los pobres extremos y pobres no extremos, respectivamente, resultan beneficiados por el subsidio, las transferencias para los no pobres alcanzan el 17%. Una situación similar, aunque más homogénea, ocurre en el caso del vaso de leche donde el alrededor del 10% tanto de pobres extremos como de pobres no extremos se benefician en comparación con el 8% de no pobres. El contraste ocurre a nivel de alimentación escolar donde los no pobres tienden a recibir en mayores proporciones el subsidio debido a problemas de focalización y mala asignación del gasto.

Guatemala: Personas que reciben asistencia nutricional según grupos vulnerables, población entre 4 y 18 años (porcentajes, 2006)



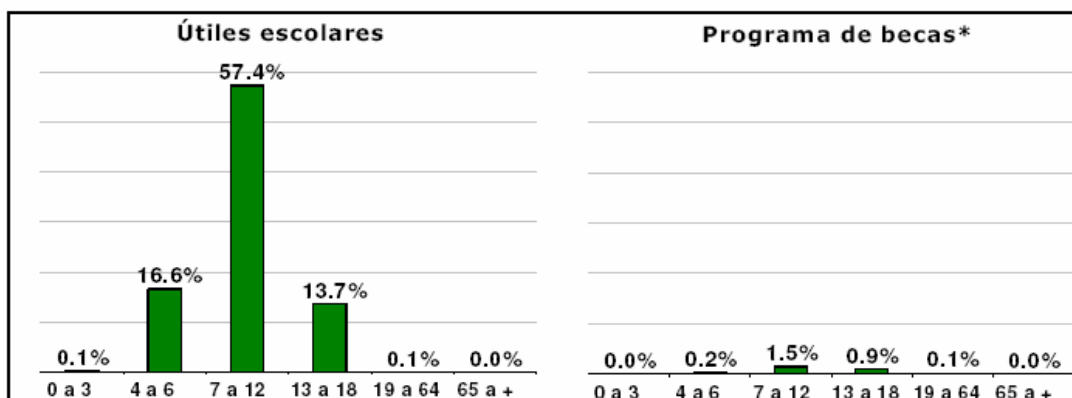
Fuente: Encovi (2006)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú).

Según zona geográfica las mayores proporciones de beneficiarios (en cada uno de los casos) se dan en las localidades rurales. Igualmente por condición étnica, los indígenas tienden a beneficiarse más que los no indígenas al menos en el caso de vaso de leche y vaso de atol. No ocurre lo mismo en el caso de alimentación escolar, por lo que el sesgo regresivo de este tipo de intervención se estaría produciendo por la exclusión de este grupo social. Según el género, las condiciones de asistencia social tienden a ser más homogéneas, no observándose un beneficio desproporcionado dirigido a niñas.

Respecto a los programas de educación, en el siguiente gráfico se presenta el porcentaje de individuos que efectivamente reciben algún tipo de asistencia distribuidos según grupos de edad. Nuevamente, como es de suponer, este tipo de transferencia se concentra en niños y adolescentes en edad escolar. La incidencia en el caso de útiles escolares contrasta notoriamente con los resultados para el caso de becas escolares. Este programa estaría llegando a la población en proporciones muy reducidas, sobre todo considerando el diagnóstico hecho de la situación educacional de Guatemala. En el caso de útiles escolares, la incidencia es bastante mayor. Así se observa que 16.6% de niños de 4 a 6 años reciben este beneficio ampliándose hasta 57.4% en el caso de niños de 7 a 12 años y 13.7% en el caso de 13 a 18 años.

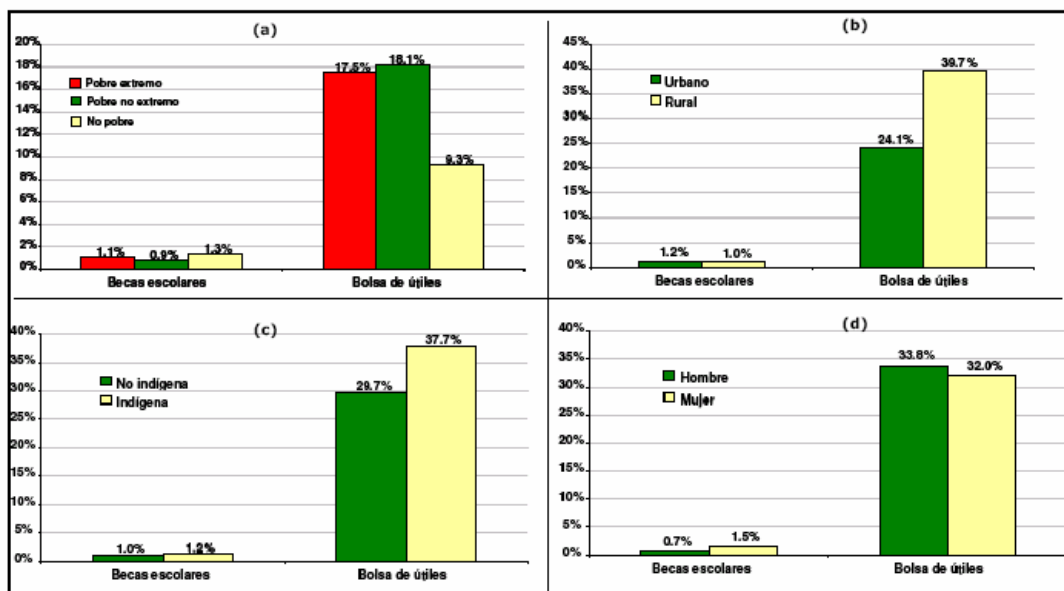
Guatemala: Personas que reciben algún tipo de asistencia de programas de educación según grupos vulnerables, población entre 4 y 18 años (porcentajes, 2006)



(*) Incluye Programa de Atención para niñas que se encarga de distribuir becas de acuerdo con las definiciones de la Encovi (2006)
Fuente: Encovi (2006)

De acuerdo con los grupos vulnerables, la distribución de bolsa de útiles tiende a beneficiar en mayor medida a los pobres extremos y pobres no extremos. La incidencia en la recepción del beneficio en ambos casos es de alrededor del 18% en contraste con el 8.3% recibido por los no pobres. Ello contrasta con lo que ocurre con el programa de becas que además de tener una escasa cobertura tendería a beneficiar en mayores proporciones a los no pobres (ver siguiente gráfico).

Guatemala: Personas que reciben asistencia en educación según grupos vulnerables, población entre 4 y 18 años (porcentajes, 2006)

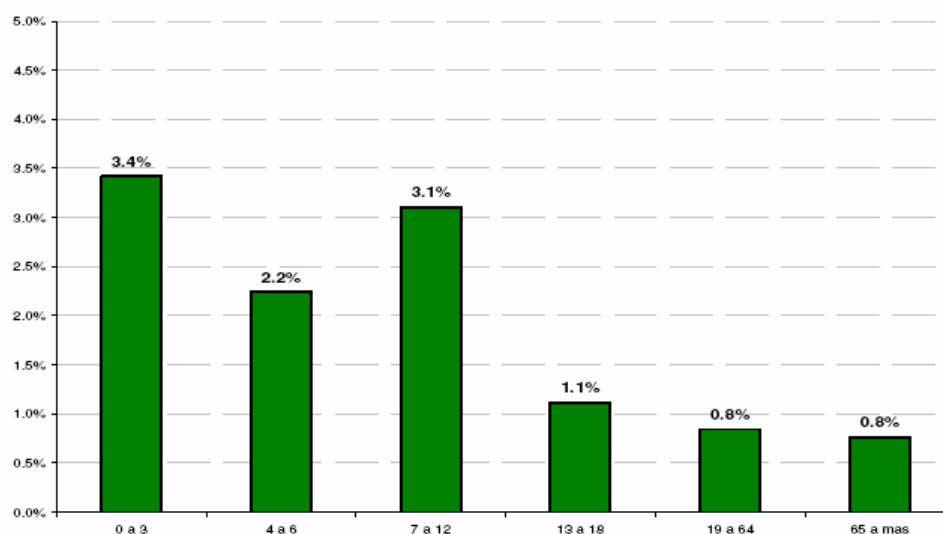


Fuente: Encovi (2006)

Según ámbito geográfico los contrastes son notorios. Mientras que la distribución de útiles beneficia más que proporcionalmente a los rurales, en el caso de becas escolares el beneficio se sesga hacia zonas urbanas, donde el acceso a los servicios de educación es mayor y la pobreza extrema menor. Tal contraste no ocurre por condición étnica donde las proporciones de beneficios son mayores para los indígenas. Nuevamente por género las condiciones tienden a ser más homogéneas, al menos en el caso de bolsa útiles ya que dada la influencia del programa especial para niñas, las becas si benefician de manera desproporcionada a estas.

En el caso de los programas de salud se observa que los niveles de cobertura tienden a ser bastante reducidos. Si bien debido al análisis presupuestal realizado, es posible que la cobertura de estos programas sea baja, llama la atención que a apenas alcancen al 1.6% de la población total. Ello lleva a pensar la posible existencia de problemas en el levantamiento de esta información. Por ejemplo, un problema encontrado en la ENCOVI, que posiblemente este sesgando los resultados, es la inadecuada definición de los programas específicos involucrados en esta categoría. Por ello, los resultados para estos programas deben ser analizados con cuidado.

Guatemala: Personas que reciben algún tipo de asistencia de programas de salud según grupos vulnerables, población entre 4 y 18 años (porcentajes, 2006)

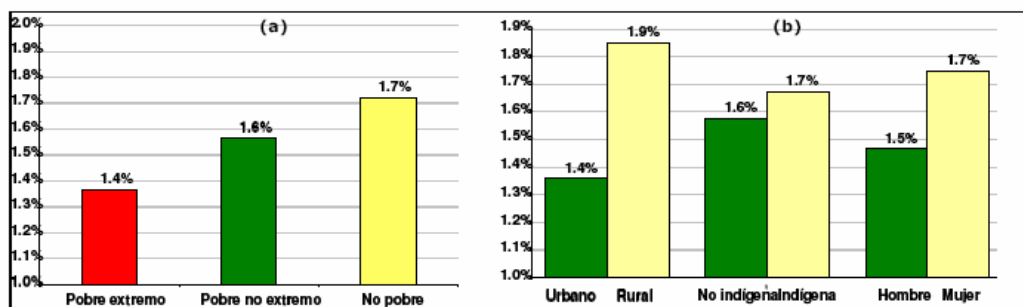


Fuente: Encovi (2006)

En el gráfico anterior se presenta la incidencia de este tipo de programas según grupos de edad. Así, se observa que estas transferencias tienden a beneficiar en mayor medida los niños hasta los 12 años de edad. Una incidencia de programas de salud que favorezca a la población de menor edad estaría denotando programas de vacunación y programas de salud preventiva, normalmente dirigidos a este grupo vulnerable. Sin embargo, las cifras no se condicen con las proporciones de vacunación encontradas en otros estudios, por lo que dicha afirmación necesita ser investigada en mayor profundidad.

Según grupos, el porcentaje de beneficiarios del total de la cohorte en el grupo de 0 a 3 años es de 3.4%, en el grupo de 4 a 6 años de 2.2% y en el grupo de al grupo de 7 a 12 de 3.1%. A continuación, se presentan la información según grupos vulnerables. Las diferencias en la incidencia del porcentaje que recibe el beneficio tienden a ser mínimas (menos de 1 punto porcentual en cada caso), lo que estaría sugiriendo que estos programas podrían ser neutrales a los niveles de vulnerabilidad de la población.

Guatemala: Personas que reciben asistencia en salud según grupos vulnerables, (porcentajes, 2006)



Fuente: Encovi (2006)

Finalmente, y a modo de resumir la información sobre los problemas de focalización y distribución de los tipos de asistencia en los siguientes cuadros se presenta una estimación preliminar de los indicadores de sub-cobertura (aquellos que no reciben el beneficio y deberían hacerlo como porcentaje del total de los que deberían recibir el beneficio) y filtración (aquellos que reciben el beneficio y no deberían hacerlo como porcentaje del total de los que reciben) para algunos programas seleccionados (vaso de leche, vaso de atol, alimentación escolar y bolsa de útiles). Para la estimación se han definido diferentes criterios de grupos vulnerables (potencialmente objetivos del programa social) y grupos no vulnerables (potenciales excluidos del programa social).

Guatemala: Indicadores de sub-cobertura de programas sociales seleccionados (de 4 a 18 años, 2006)

	Vaso Leche	Vaso Atol	Alim. Escolar	Todo Nutrición*	Útiles escolares**
% Pobres extremos no cubiertos	89.7%	77.2%	89.7%	33.2%	31.1%
% Pobres extremos rurales no cubiertos	89.1%	76.3%	89.6%	34.3%	29.6%
% Pobres extremos indígenas no cubiertos	88.9%	73.6%	89.9%	36.0%	30.1%
% Pobres extremos indígenas y rurales no cubiertos	88.2%	72.4%	89.1%	37.9%	27.3%

(*) Considera que recibe el beneficio si al menos recibió alguna transferencia nutricional

(**) Población en edad escolar que asiste bajo el supuesto que los que asisten este año lo hicieron el año pasado

Fuente: Encovi (2006)

De este modo, considerando cualquier tipo de transferencia nutricional los niveles de subcobertura se ubicarían entre el 33% y 38% dependiendo de la definición de vulnerabilidad utilizada. En el caso de útiles escolares las tasas de sub-cobertura estarían ubicándose entre el 27% y 31%. Los indicadores de filtración muestran una mayor dispersión. Así, en el caso de vaso leche este indicador estaría entre 4% y 18%, con un valor central de 10%, en el caso de vaso de atol entre 4% y 14% con un valor central de 8% y en el caso de alimentación escolar entre 6% y 23% con un valor central de 12%, dependiendo del decil considerado como corte. En el caso de útiles escolares la filtración rondaría el 8%.

Guatemala: Indicadores de filtración de Programas Sociales seleccionados, 2006

	Decil 8 -10	Decil 9 -10	Decil 10
Vaso Leche	17.6%	10.2%	4.3%
Vaso Atol	14.2%	8.1%	4.2%
Alim. Escolar	22.5%	12.0%	5.9%
Útiles escolares	15.1%	8.2%	4.4%

Fuente: ENCOVI (2006)

De este modo, considerando los problemas de focalización, la sub-cobertura de beneficiarios sería un problema más serio que la filtración de no beneficiarios en la gestión de los programas sociales en Guatemala. Esto consistente con el análisis hecho a nivel del presupuesto público (problema de bajos niveles de gasto). Del mismo modo, los problemas de regresividad en el gasto estarían sustentados, básicamente, porque la ayuda social no llega a quien más la necesita lo que agrega evidencia al argumento de problemas de gestión de asistencia social en este país.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Guatemala destina un alto porcentaje (11%) del presupuesto público a proveer subsidios. Si bien estos subsidios están concentrados en partidas presupuestales tales como Otras Obligaciones del Tesoro Público, el sector Educación, las Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo y el sector Agricultura, Ganadería y Alimentación, la mayoría de los sectores del gobierno presenta algún tipo de subsidio.

Destaca el caso del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que destina (en el 2008) más del 70 por ciento de su presupuesto a subsidios y el del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación que cuenta con 17 subsidios diferentes administrados de manera poco articulada entre sí. A pesar de ello, el gasto público social (educación y salud) en Guatemala es bajo respecto a los estándares de América Latina y existen niveles importantes de sub-cobertura y filtración. En suma, los subsidios en Guatemala no son suficientes y no son adecuadamente administrados.

Una segunda conclusión relevante es la muy limitada transparencia y el bajo nivel de rendición de cuentas con el que se manejan estos subsidios. En primer lugar, el mayor monto de subsidios está en el rubro Otras obligaciones que consta de programas no asociados y asignaciones especiales del Congreso que no son fiscalizadas directamente por los ministerios, lo cual hace difícil instaurar un sistema de rendición de cuentas. En segundo lugar, la diversidad de fuentes, de objetivos y hasta el alto número de subsidios hace difícil identificar los efectos globales de esta política y aumenta las probabilidades de prácticas poco transparentes. En suma, la medición de la eficacia de los subsidios en

términos de resultados de cambio de calidad de vida de los grupos meta es una práctica ausente en los programas públicos.

En tercer lugar, se debe resaltar la existencia de subsidios polémicos que pues pueden generar efectos negativos como rentismo (obtener rentas sin hacer nada a cambio) y, potencialmente, corrupción. En este rubro destacan los subsidios relacionados al Transporte (genera incentivos para seguir utilizando un medio ineficiente debido a que no se refleja el precio real) y los programas de resarcimiento para ex combatientes (pues no existe una lista precisa de beneficiarios, lo cual puede provocar filtración). Si bien el estudio no abordó el tema de corrupción, las normas y procedimientos, así como la laxitud de buenas prácticas de gerencia basada en la evaluación técnica y permanente, crea las condiciones propicias para comportamiento potencialmente reñidos con la ética y la moral.

Como cuarta conclusión se puede señalar que dado que más del 65 por ciento de los subsidios otorgados se concentran en niños y jóvenes, pobres y pobres extremos, microempresarios, víctimas del conflicto armado interno y expatrulleros civiles, resultaría conveniente agrupar los subsidios de acuerdo a estos objetivos. De esta manera, se podrían ahorrar costos administrativos, reducir la filtración y mejorar la atención integral del beneficiario. Los avances con el programa de Cohesión Social apuntan en esa dirección. La quinta conclusión aborda la debilidad institucional de 16 programas y/o proyectos estudiados a partir de entrevistas a los más altos funcionarios.

Cinco problemas importantes y visibles de estas intervenciones se pueden captar al mes de mayo de 2008. Primero, los mecanismos de identificación, registro y seguimiento de los beneficiarios de subsidios pueden estar bien definidos normativamente pero en el momento de su aplicación ha habido cierta laxitud que generan filtraciones. Segundo, sistemas de información de monitoreo y evaluación de impacto han sido casi inexistentes y ello ha alimentado una falta de cultura de evaluación de procesos, resultados e insumos de las experiencias de provisión de subsidios. Tercero, la práctica de la transparencia se ha limitado al uso de sistemas de compras e información presupuestal en Internet, Sin embargo, tanto proveedores como usuarios potenciales o efectivos de subsidios carecen de capacidad de acceso y uso de información. Cuarto, la sinergia ha sido prácticamente inexistente entre las intervenciones no solo a nivel intersectorial sino también intrasectorial.

Finalmente, las asignaciones especiales aprobadas por el Congreso a entidades o instituciones públicas y privadas han sido recursos públicos administrados prácticamente sin monitoreo y evaluación de impacto alguno por parte de las instancias gubernamentales. En suma y tal como el análisis de la ENCOVI 2006 lo confirma, los subsidios deben ser reformados a fin de asegurar que los recursos públicos lleguen de manera eficiente, eficaz, equitativa y transparente a los grupos más vulnerables de Guatemala.

Por este motivo, se recomienda evaluar cada subsidio y fusionarlos en pocos subsidios para obtener sinergias, especialmente en temas administrativos, como coordinación, bases de datos, sistemas de información homogéneo para monitoreo y evaluación de impacto entre otros. Asimismo, se podría evaluar de mejor manera el efecto de los subsidios de cada programa y sus interrelaciones, si existiera un menor número de programas.

Por último, ante los esperados incrementos en la eficiencia del gasto, se podría reducir el monto utilizado sin que los beneficiados se vean perjudicados. Los Programas de Cohesión Social y “Mi Familia Progresá”, constituyen un ejemplo de esta reorientación de los subsidios, que busca corregir los errores analizados y registrados en los otros casos.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. Economía política de las finanzas y subsidios del sector eléctrico de Guatemala. 2004
- Banco Mundial. Reformando el Comercio, Precios y Subsidios.
- Banco Mundial. Advancing Subsidy Reform: Towards a Viable Policy Package. 2000
- Banco Mundial. Does Infrastructure Reform Work for the Poor? A case study from Guatemala. 2004.
- Fondo Monetario Internacional. Subsidy Reform and Poverty Alleviation. August 1, 2001.
- IFPRI. The political economy of Food Subsidy Reform in Egypt. 1999
- Ministerio de Finanzas. Presupuesto 2008
- Ministerio de Educación. Página Web.
- Ministerio de Economía. Página Web.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Página Web.
- Ministerio de Salud y Asistencia Social. Página Web.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Página Web.
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Página Web.
- Organización Internacional del Trabajo. Análisis de las políticas y programas sociales de Guatemala. 2005
- Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN).
- The Economist. Crude Measures. 29 de mayo de 2008.
- University of Denver. Electrifying Rural Guatemala. 2004

ANEXO. Metodología del Estudio

La metodología utilizada para evaluar los subsidios existentes se basa en las siguientes definiciones:

- a. **Subsidio:** Transferencia gubernamental específica destinada a productores privados y/o ciudadanos que precisan de un apoyo (temporal o permanente) para enfrentar, aliviar, mitigar y/o reparar (el daño por) riesgos (sociales, económicos, políticos, naturales, etc.) y/o para incrementar la competitividad de los factores de producción (tierra, trabajo y/o capital).
- b. **Monto:** Cantidad de quetzales definidos como presupuesto vigente al 2008.
- c. **Costo administrativo:** suma de renglones de la intervención que básicamente se destina a la administración. Por ejemplo, servicios no personales de trabajadores no especializados en la materia, materiales y suministros, equipos de oficina y cómputo, entre otros.
- d. **Costo esencial destinado al beneficiario:** suma de renglones de la intervención, actividad o proyecto que directamente impacta en el beneficiario. Por ejemplo, en el caso del Programa Vaso de Leche, estrictamente hablando la ración de leche más los costos de distribución se contabilizaría como “costo esencial destinado al beneficiario”. Por lo tanto, aquí se coloca el monto de dinero en Quetzales que directamente beneficia al receptor del subsidio.
- e. **Clasificación 1:** ¿Directo o Indirecto?: Se entiende que un subsidio es directo cuando se le entrega directamente dinero al consumidor o productor de algún bien. Por el contrario un subsidio es indirecto cuando no existe una entrega directa de dinero, sino que se le favorece de otra manera.
- f. **Clasificación 2:** ¿Subsidio al consumidor o productor?: Se entiende por subsidio al consumidor cuando el Estado transfiere recursos (monetarios o en especie) a una persona. Pueden existir dos situaciones. Por un lado, el Estado transfiere un monto de dinero directamente al ciudadano para que adquiera el bien o servicio. Por otro, el Estado entrega un bien o servicio a un precio de compra por debajo del precio de venta de mercado. En ambos casos el consumidor se ve beneficiado al abaratar su costo de vida y eso se llama subsidio a la demanda.
Se entiende por subsidio al productor cuando el Estado transfiere recursos (monetarios o en especie) a una firma (pequeña, mediana o grande, formal o informal) o propietario individual. Pueden existir dos situaciones. Por un lado, el precio de mercado está por debajo del costo de producción, por lo que el Estado brinda un subsidio al productor para que no pierda. Por otro lado, el precio de mercado está por encima de la capacidad adquisitiva de la población. Entonces, el Estado brinda un subsidio al productor para abaratar el precio de compra. En ambos casos, el productor recibe las transferencias y eso se llama subsidio a la oferta.
- g. **Base Legal:** Identificar la norma legal que respalda la intervención.
- h. **Objetivos:** Precisar cuál es el objetivo de la intervención según la norma o según la fuente informativa del programa en cuestión.
- i. **Fuente de financiamiento:** precisar los códigos correspondientes.
- j. **Criterios de elegibilidad:** Aquí precisar ¿cómo se determina quien sí y quién no debe

recibir el subsidio? ¿Qué características económicas, sociales, políticas, etc. debe tener el potencial beneficiario a fin de acogerse a la transferencia? ¿Qué indicadores cuantitativos y/o cualitativos determinan si alguien debe ser sujeto de derecho al subsidio?

- k. **Público Objetivo:** Definición básica de la población que se desea atender. Precisar el número de firmas (para el caso de subsidio a la oferta) o el número de personas (para el caso de subsidio a la demanda) sería óptimo. ¿De qué forma está focalizada la intervención? ¿individual o geográficamente?
- l. **Externalidades:** Significa efectos no esperados de la acción, intervención o programa sobre agentes económicos inicialmente no involucrados. Las externalidades pueden ser positivas o negativas tanto al productor como al consumidor. Por ejemplo, el Programa de Vaso de Leche tiene por objetivo incrementar la ingesta calórica de niños y niñas. Sin embargo, una externalidad positiva al consumidor puede ser que se incremente la asistencia escolar a centros educativos.
- m. **Existencia de mecanismos transparentes de monitoreo y control:** Precisar si la institución cuenta con: (a) sistema de información de seguimiento de beneficiarios (b) sistema de información de compra y distribución del bien o servicio público (c) sistema de información de satisfacción de uso de subsidio. En todos los casos cabe preguntarse ¿quién administra los sistemas de información? ¿los proveedores pueden acceder y utilizar los sistemas libremente? ¿los beneficiarios conocen qué información, cómo se procesa y qué informes de evaluación se ha producido?
- n. **Existencia de mecanismo de medición de impacto:** La institución posee un sistema de información que permita medir el impacto. Por ejemplo: ¿posee una línea de base o data sobre el inicio de la operación? ¿se estima medir el cambio de la situación del beneficiario al término de la intervención? ¿se ha medido a través de encuestas cómo cambia la situación del beneficiario del subsidio? ¿cómo están registrados los beneficiarios?
- o. **Sostenibilidad económica y financiera:** ¿qué fuentes financieras sostienen al programa? ¿genera ingresos? ¿los ingresos cubre los costos del programa o intervención? ¿Si hay un déficit, cómo se cubre la diferencia?
- p. **Resultados de las evaluaciones de impacto:** La institución ¿dispone de estudios de medición de impacto? Si no han hecho estudios ¿cuántos beneficiarios han habido a lo largo de la existencia del programa? ¿Qué indicadores de resultados (positivos o negativos) pueden dar una idea del impacto o efecto del programa sobre la población objetivo?

- **Fuente:**

Para la elaboración de la parte contable sólo se han tomado en consideración dos fuentes: la información brindada por los funcionarios del Estado y la información contable del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN). El resto de la información proviene de la información brindada por las diferentes instituciones, las entrevistas acordadas y/o de las páginas *Web* de cada organismo.