

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA

**“RESILIENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL ANTE DESASTRES
NATURALES 2000 - 2009”**

TESIS

PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

POR

LUZ MARIANA PÉREZ CONTRERAS

PREVIO A CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE
ECONOMISTA

EN EL GRADO ACADÉMICO DE

LICENCIADA

GUATEMALA, DICIEMBRE DE 2013

**MIEMBROS DE LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

Lic. José Rolando Secaida Morales	Decano
Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales	Secretario
Lic. MSc. Álbaro Joel Girón Barahona	Vocal 1°
Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez	Vocal 2°
Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso	Vocal 3°
P.C. Oliver Augusto Carrera Leal	Vocal 4°
P.C. Walter Obdulio Chiguichón Boror	Vocal 5°

**PROFESIONALES QUE REALIZARON
LOS EXÁMENES DE ÁREAS PRÁCTICAS BÁSICAS**

Lic. José Augusto Arango de León	Área Economía Aplicada
Lic. Oscar Erasmo Velásquez Rivera	Área de Teoría Económica
Licda. Ruth Noemí Díaz Méndez	Área Matemática Estadística

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL
EXÁMEN PRIVADO DE TESIS**

Lic. Oscar Erasmo Velásquez Rivera	Presidente
Lic. Alberto Eduardo Guerra Castillo	Examinador
Lic. Werner Santos Salguero García	Examinador

Guatemala, 06 de marzo de 2013

Licenciado
José Rolando Secaida Morales
Decano,
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor Decano:

En atención a la designación efectuada por medio del Dictamen 12-2011 de fecha veintiuno de marzo de dos mil once, tengo el agrado de dirigirme a usted para informarle que he procedido a asesorar el Trabajo de tesis titulado: "**Resiliencia de la política fiscal ante desastres naturales 2000 – 2009**" presentado por la estudiante **Luz Mariana Pérez Contreras**, Carné 1998-15943, como requisito para obtener el Título de Economista en el grado académico de Licenciada.

El tema desarrollado permite estimar el margen de maniobra de la política fiscal ante la necesidad de atender los efectos de un desastre natural; asimismo, propone herramientas de política que permiten mejorar la referida resiliencia.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted, atentamente,



Lic. Hugo Rodrigo Hernández Morales
Economista
Colegiado 10252

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

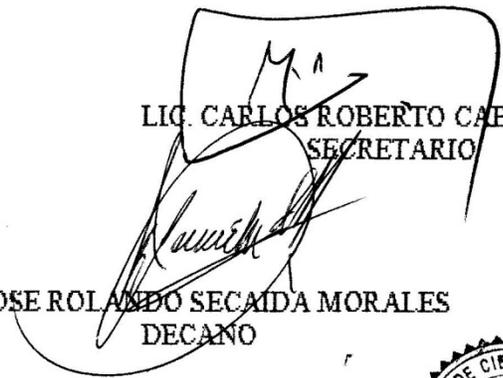
Edificio "S-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,
CUATRO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL TRECE.**

Con base en el Punto SEXTO, inciso 6.1, subinciso 6.1.1 del Acta 15-2013 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 18 de octubre de 2013, se conoció el Acta ECONOMÍA 206-2013 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 23 de agosto de 2013 y el trabajo de Tesis denominado: "RESILIENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL ANTE DESASTRES NATURALES 2000 - 2009", que para su graduación profesional presentó la estudiante LUZ MARIANA PÉREZ CONTRERAS, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO



LIC. JOSE ROLANDO SECAIDA MORALES
DECANO

Smp.


Ingrid
REVISADO



A Dios
Camino y guía de mi vida.

A mi papá
Con respeto y admiración.

A mi mamá
Arrullo de fortaleza.

A Kildare, Daniel e Iza
Con amor.

Índice de Contenido

Presentación	1
Capítulo 1	3
1.1 Antecedentes Históricos	3
1.1.1. Desastres Naturales en Guatemala	3
1.1.2. Financiamiento para la reconstrucción de desastres	4
1.2 Efectos Económicos de los desastres naturales en Guatemala	9
1.2.1 Década de los noventas	9
1.2.2 Década del dos mil	10
Capítulo 2	15
2.1. Marco Teórico	15
2.1.1 Estructura del Presupuesto Público y su Funcionamiento	15
2.1.2. Definición e importancia del presupuesto	15
2.1.3. Técnicas de presupuestación	16
2.1.4. Sistema presupuestario guatemalteco	17
2.1.5. Estructura del Presupuesto en Guatemala	18
2.1.6. Asignaciones presupuestarias mínimas y priorización de recursos	25
2.1.7. Política fiscal	27
2.1.8. Resiliencia fiscal	29
Capítulo 3	31
3.1. Resiliencia fiscal en el sistema presupuestario guatemalteco	31
Capítulo 4	42
4.1 Estrategia financiera ante desastres naturales	42
4.1.1. Modelo de Estrategias Financieras	43
Conclusiones	50
Recomendaciones	51
Anexo 1: Estadísticas de desastres naturales relevantes	52
Anexo 2: Reordenamiento Presupuestario Stan 2005	54
Bibliografía	55

Índice de Cuadros

1 Programa de Reconstrucción Originado por la Tormenta Tropical Stan. Presupuesto Ejecutado 2005 y Aprobado 2006	6
2 Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. Previsión para Emergencias y Calamidades Públicas	8
3 Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. Aporte a la Conred 1998 - 2009	8
4 Estructura del Presupuesto Aprobado de Ingresos. Según el Clasificador Económico de los Recursos. Ejercicio Fiscal 2009	21

5	Estructura del Presupuesto Aprobado de Egresos. Según clasificación Económica y Finalidad del Gasto. Ejercicio Fiscal 2009	22
6	Presupuesto Aprobado según Fuentes de Financiamiento. Ejercicio Fiscal 2009	35
7	Estructura Estimada de Gastos Mínimos. Ejercicio Fiscal 2009	36
8	Estructura Estimada de Gastos Mínimos. Ejercicio Fiscal 2005	39
9	Estructura del Financiamiento del Presupuesto Aprobado. Serie 2000 - 2009	40
10	Comparativo del IDH y aporte IVA Paz a Consejos de Desarrollo	45
11	Propuesta de Modificación de la Distribución del aporte IVA Paz	46

Índice de Gráficos

1	Efecto Acumulativo de los Desastres sobre el crecimiento del PIB. 1996 – 2006	11
2	Deuda Flotante del Gobierno Central por obra Contratada no pagada	14
3	Rigidez Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2009	23
4	Política Fiscal Contractiva y Expansiva	28
5	Presupuesto Aprobado de Ingresos según Origen de los recursos Ejercicio Fiscal 2009	33
6	Servicios de la Deuda Pública como Proporción de los Ingresos Tributarios	48

Presentación

El conocimiento de la resiliencia de la política fiscal ante desastres resulta fundamental para establecer los mecanismos que permitan fortalecer las estrategias de financiamiento del Estado y a la vez agilicen la rehabilitación y reconstrucción ante desastres, cuya recurrencia ha significado altos costos para el país.

La alta vulnerabilidad de Guatemala ante desastres, se explica en parte por su ubicación geográfica, como por sus características sociales y la incipiente cultura de riesgo existente. La situación económica y social se ha agravado en vista de que los mayores impactos de los eventos naturales adversos se han registrado en los sectores social, productivo e infraestructura, aumentando el monto de recursos necesarios para la reconstrucción. Idealmente, esta situación requiere de la implementación de políticas y acciones que permitan aminorar el impacto de los eventos naturales y minimizar su costo social y económico, lo cual a su vez es posible mejorando la gestión para la reducción de riesgo de desastres.

El Estado no tiene una política financiera bien definida ante desastres lo cual puede estar determinado por la baja carga tributaria persistente y las crecientes demandas sociales. Tampoco se cuenta con un presupuesto específico para atención de desastres lo cual parece razonable ante la imprevisibilidad de los eventos y sus costos. En este contexto, el financiamiento para la reconstrucción post desastre ha requerido hacer uso de la reorientación presupuestaria de recursos con el objetivo de ubicar economías que permitan llevar a cabo los planes de emergencia.

El presente estudio considera tentativamente que ante un desastre natural, el presupuesto público puede reorientarse hasta por un monto que estadísticamente es mayor o igual al 2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Para comprobar tal aseveración, se toma el presupuesto aprobado del ejercicio fiscal 2009 como base para los cálculos, considerando que el 2009 es el último año del período de análisis que contó con un presupuesto aprobado y no fue electoral. Los criterios también son aplicados sobre el presupuesto del ejercicio fiscal 2005, año en el que se vivieron los efectos del paso de la tormenta tropical Stan.

El presente trabajo de tesis tiene como objetivo general, determinar el monto de recursos públicos susceptibles de ser reorientados durante un ejercicio fiscal, para la atención a desastres. Así, se procede a formular una propuesta de estrategia financiera que permita mejorar la disponibilidad de recursos para atender las secuelas del paso de un evento natural e iniciar con el proceso de reconstrucción.

En el capítulo primero se hace una reseña de los desastres naturales que afectaron al país en las décadas pasadas y frente a ellos las estrategias utilizadas por los gobiernos en turno para hacer frente a los daños y las necesidades derivadas del paso de los eventos naturales.

En el segundo capítulo se contextualiza la política fiscal, el origen y destino de los recursos públicos, así como la conformación y manejo del presupuesto general de ingresos y egresos del estado. Con el fin de conocer la fuente y el destino de los recursos públicos, así como la rigidez de los mismos, para así proceder a realizar la propuesta de estrategia financiera accesible a ser aplicada en caso de desastres naturales.

El tercer capítulo plantea la reorientación presupuestaria como la estrategia que permite la generación de resiliencia de la política fiscal, considerando la aplicación de un ejercicio de austeridad y contención del gasto como posible medida que propicie la disponibilidad de recursos para atender las demandas financieras derivadas de un desastre.

Para concluir, en el capítulo cuarto se plantean una serie de propuestas estratégicas para las finanzas públicas que permitan al estado acceder a recursos económicos, en el corto y mediano plazo para hacer frente a la atención inmediata del desastre y al proceso de reconstrucción.

Capítulo 1

1.1 Antecedentes Históricos

1.1.1. Desastres naturales en Guatemala

La ubicación geográfica y geológica de Guatemala junto a las características topográficas¹ del territorio nacional, colocan al país en una situación de alta vulnerabilidad frente a eventos naturales, la cual se ve agravada por las condiciones de pobreza en que vive el 51 por ciento de los habitantes del país². Este fenómeno se evidencia en la cuantía de pérdidas humanas, sociales y económicas registradas como resultado de la ocurrencia de eventos naturales, catalogados como desastres.

Un desastre natural es “todo proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno natural o antropogénico, que frente a condiciones de vulnerabilidad, causa alteraciones en el funcionamiento de la zona afectada”.³

Registros del Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología -INSIVUMEH- y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED- indican, que los eventos naturales a los que está expuesto el país son principalmente terremotos, erupciones volcánicas, sequías, heladas, inundaciones y deslizamientos de tierra, siendo los dos últimos derivados de la entrada de huracanes, tormentas y temporales. Algunos ejemplos de desastres naturales importantes se presentan en el anexo 1.

¹ La topografía del territorio guatemalteco es irregular, debido a los ramales montañosos que atraviesan el país y dan origen a la formación de barrancos, cerros, colinas, valles y extiende un eje con treinta y nueve volcanes.

² Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-2006

³ Glosario Actualizado de Términos en la Perspectiva de la Reducción a Desastres. CEPREDENAC, 2007

Los efectos de los desastres ocurridos en Guatemala han incidido negativamente el desarrollo del país. El crecimiento de la economía ha sido perturbado tanto por la magnitud de los eventos naturales adversos, como por su frecuencia.

Los daños más importantes se han observado en el sector primario, en donde se han registrado pérdidas en productos y cosechas derivados de los cambios en el clima. El paso de las tormentas ha afectado seriamente la infraestructura vial, el daño o pérdida de puentes y carreteras impide el tránsito de productos afectando el comercio hacia dentro y fuera del país, así como la exportación de productos perecederos provenientes de la agricultura, ocasionando una alteración en la balanza de pagos. Por otra parte, el daño a la propiedad privada, viviendas, hospitales y escuelas, también ha sido significativo.

1.1.2. Financiamiento para la reconstrucción de desastres

El Estado cuenta con recursos económicos limitados para atender los compromisos que la ley le confiere. El impacto de un evento natural de gran magnitud genera daños y pérdidas que demandan recursos económicos tanto para la atención inmediata de damnificados como para iniciar el proceso de rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas.

Frente a la emergencia derivada de un desastre natural, el Ministerio de Finanzas Públicas como entidad responsable de la administración de los recursos públicos, se ha encargado de buscar en el presupuesto espacios presupuestarios que permitan la reorientación de fondos a las instituciones encargadas de la atención a desastres.

La medición y cuantificación de los daños y pérdidas que han ocasionado los eventos naturales en el país y la región, ha sido realizada por la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-.

Debido a la magnitud de los daños y a los esfuerzos realizados para la atención y recuperación post desastre, la comunidad internacional ha colaborado brindando ayuda con donaciones económicas para el financiamiento de obras y proyectos o lo que llaman donación en especie.

Partiendo de la experiencia vivida en el país tras el impacto del huracán Mitch, se ha buscado establecer estrategias generen resiliencia fiscal y social. Sin embargo pese a los esfuerzos realizados, los daños ocasionados por eventos naturales posteriores al Mitch han evidenciado la latente vulnerabilidad de la sociedad guatemalteca frente a los efectos del cambio climático.

Durante el período de estudio el país sufrió el impacto de Stan, décimo octava tormenta tropical del Océano Atlántico del año 2005, la cual afectó a 3.5 millones de personas y según la CEPAL generó un impacto macroeconómico general de Q7,511.2 millones en daños y pérdidas.

Debido a la ausencia de una estrategia financiera para atender el desastre, el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, con base al análisis de la ejecución del gasto, determinó un espacio presupuestario de Q1,083.9 millones susceptibles de ser reorientados para la atención de la emergencia.

Los recursos destinados a la atención de la emergencia post Stan procedieron de reorientaciones internas y transferencias interinstitucionales del Sector Público.

Para la reconstrucción post desastre, por Acuerdo Gubernativo No. 704-2005 de fecha 21 de diciembre de 2005, se creó el “Fideicomiso de Rehabilitación y Reconstrucción Tormenta Tropical Stan”, constituido por Q550 millones.

En 2006, el Congreso de la República aprobó una asignación específica de Q1,500.0 millones dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2006, para atender la reconstrucción de las áreas afectadas. El presupuesto se compuso de la siguiente forma: 1) incremento al presupuesto de Q970.0 millones lo cual incluía Q225.0 para

obras de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural más afectados y 2) una reorientación interna por Q530.0 millones.

En el siguiente cuadro se muestran los movimientos financieros ejecutados para la atención de la emergencia derivada del paso de la tormenta tropical Stan.

Cuadro 1
Administración Central
Programa de Reconstrucción Originado por la Tormenta Tropical Stan
Presupuesto Ejecutado 2005 y Aprobado 2006
En millones de Quetzales

No.	Institución	Ejecutado 2005	Aprobado 2006
	Total	<u>980.1</u>	<u>1,500.0</u>
1	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	<u>37.4</u>	
	Funcionamiento	26.1	
	Inversión	11.3	
2	Ministerio de Economía	<u>10.0</u>	
	Inversión	10.0	
3	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	<u>49.0</u>	<u>175.0</u>
	Funcionamiento	17.3	175.0
	Inversión	31.6	
4	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	<u>12.1</u>	<u>875.0</u>
	Funcionamiento	11.4	
	Inversión	0.7	875.0
5	Fondo de Inversión Social -FIS-	<u>140.4</u>	<u>90.0</u>
	Inversión	140.4	90.0
6	Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-	<u>94.7</u>	<u>115.0</u>
	Inversión	94.7	115.0
7	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-	<u>10.0</u>	
	Funcionamiento	10.0	
8	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente -SOSEP-	<u>34.8</u>	
	Funcionamiento	34.8	

No.	Institución	Ejecutado 2005	Aprobado 2006
9	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional	<u>10.0</u>	
	Funcionamiento	10.0	
10	Fondo de Desarrollo Indígena (Fodigua)	<u>1.7</u>	
	Inversión	1.7	
11	Instituto Nacional de Electrificación -INDE-	<u>10.0</u>	
	Funcionamiento	10.0	
12	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-	<u>20.0</u>	<u>20.0</u>
	Funcionamiento	20.0	20.0
13	Fideicomiso de Rehabilitación y Reconstrucción Tormenta Tropical Stan	<u>550.0</u>	
	Funcionamiento		
	Inversión	550.0	
14	Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural		<u>225.0</u>
	Inversión		225.0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

En el ejercicio fiscal 2005 los recursos para la emergencia provinieron en un 68.6 por ciento de financiamiento interno y en un 31.4 por ciento de financiamiento externo. Para 2006, el financiamiento interno fue de 83.6 por ciento y el financiamiento externo de 14.4 por ciento.

Durante el período 2000-2009 el Estado absorbió un costo total de Q4,204.1 millones para atender el programa de reconstrucción Stan equivalente a 1.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del año 2009.

El Estado no cuenta con una estrategia financiera integral o bien defina para protegerse ante la ocurrencia de desastres. Esto puede explicarse por la baja carga tributaria y las crecientes demandas sociales. En el período de estudio se estableció que dentro de la entidad Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro anualmente se programan Q10.0 millones para emergencias y calamidades los cuales son transferidos a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) al momento de ocurrir un evento catastrófico.

Cuadro 2
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
Previsión para Emergencias y Calamidades Públicas
En millones de Quetzales

Ejercicio	Asignado	Vigente	Devengado
2000	5.0	7.0	6.2
2001	20.0	5.2	5.1
2002	15.0	15.0	6.8
2003	10.0	10.0	10.0
2004	10.0	10.0	
2005	10.0	10.0	5.0
2006	10.0	10.0	
2007	10.0	30.0	30.0
2008	27.4	53.2	21.0
2009	10.0	10.0	8.0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

Por otra parte, el aporte a la Conred no supera el 0.01 por ciento del PIB:

Cuadro 3
Guatemala: Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
Aporte a la Coordinadora Nacional para la Reducción de
Desastres de Origen Natural o Provocado (Conred)
Monto en millones de quetzales y porcentajes del PIB

Ejercicio Fiscal	Aporte Ejecutado	Porcentaje PIB
1998	1.0	0.001%
1999	7.0	0.01%
2000	10.0	0.01%
2001	13.0	0.01%
2002	13.0	0.01%
2003	20.0	0.01%
2004	20.0	0.01%
2005	20.0	0.01%
2006	20.0	0.01%
2007	22.9	0.01%
2008	51.4	0.02%
2009	69.7	0.02%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

El fondo de Previsión para Emergencias y Calamidades Públicas y la asignación anual a Conred, se pueden considerar como la resiliencia del Sector Público para la atención a desastres. Sin embargo, dichas asignaciones es por demás insuficiente ante el monto de recursos demandados tras un desastre natural.

1.2 Efectos Económicos de los desastres naturales en Guatemala

1.2.1 Década de los noventas

Durante los noventas se sienta un precedente importante en la gestión del riesgo a desastres con la declaración de la ONU como la década para la mitigación de los desastres a nivel mundial. En Guatemala daba inicio la época democrática y se atravesaba por un conflicto armado interno iniciado treinta años atrás, el cual termina en el año 1996 con la firma de la paz.

Es en este contexto que surge la *Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -Conred-*, siendo esta la entidad encargada de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de daños por desastres en el país⁴.

En los últimos meses de 1998, Guatemala sufre las secuelas del paso del huracán Mitch, el cual causa daños y pérdidas en 14 departamentos del país, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad de la población, los sectores productivos y la infraestructura de comunicaciones frente a las manifestaciones de la naturaleza, tanto por las características del territorio nacional como por la situación social del país.

Los procesos de gestión de riesgo dentro de la política pública, fueron fortalecidos tras el paso del Huracán Mitch, considerado como un desastre que acentuó la pobreza en el país debido a los daños por las pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales que ocasiono. La

⁴ Decreto 109-96 del Congreso de la República de Guatemala. Artículo 1

comisión de la CEPAL estimó las pérdidas en Q 4,937.0 millones 3.9 por ciento con relación al PIB del mismo año.

El Producto Interno Bruto registra una caída en la tendencia de crecimiento debido a las pérdidas en el sector primario, principalmente en la producción de café, banano y los productos no tradicionales destinados a la exportación. Influidos también por el comportamiento en los mercados internacionales.

Debido al impacto del Huracán Mitch en Centro América, las entidades encargadas de la gestión de riesgo en la región formulan y aprueban en 1999 el “*Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica*”, quedando a cargo de este, el *Centro de Coordinación para la prevención de los Desastres Naturales en América Central -CEPREDENAC-*, organismo coordinador de procesos regionales de reducción de riesgos de desastres⁵.

1.2.2 Década del dos mil

La década del dos mil inicia con una recesión económica derivada de la caída de precios en los mercados internacionales de los principales productos de exportación y la crisis internacional del petróleo. El factor interno de mayor influencia en la desaceleración económica es el retraso en la inversión del Sector Público derivado de la integración y ejecución de los planes de un nuevo gobierno.

En lo referente a la gestión de riesgo, el 2000 inicia con la implementación de políticas y medidas de prevención, mitigación y gestión de emergencias derivadas del marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad.

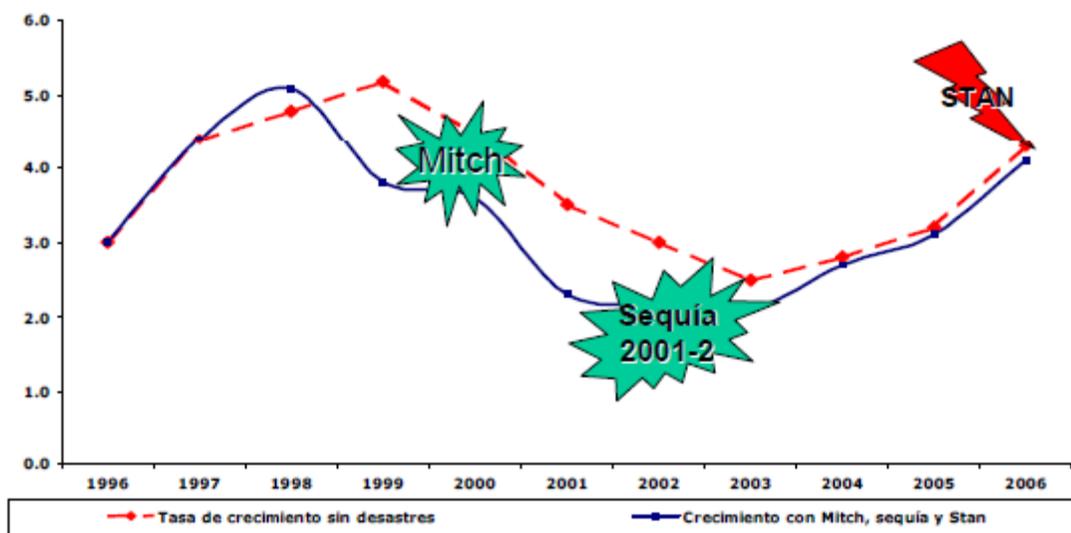
⁵ Reseña Histórica, CEPREDENAC <http://www.sica.int/cepredenac/resena.aspx> 15/03/2012

Durante los meses de abril a agosto del 2001, Guatemala sufrió una temporada de sequía que propició pérdidas en la agricultura, tanto de productos destinados al mercado nacional como productos destinados a la exportación. Por lo que el gobierno decretó estado de calamidad nacional en agosto del mismo año.

En el año 2005, la conferencia mundial sobre la reducción de los desastres aprobó el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, que busca la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres.

En noviembre del 2005 la región es afectada por la tormenta Tropical Stan, la cual a su paso por Guatemala ocasiona daños y pérdidas en quince departamentos del país, reflejando nuevamente la situación de alto riesgo frente a desastres naturales que prevalecía en el país y la aún precaria gestión de riesgo.

Gráfico 1
Guatemala: Efecto acumulativo de los desastres
Sobre el crecimiento del PIB
1996 - 2006



Fuente: Tomado de Efectos en Guatemala de las lluvias torrenciales y la tormenta tropical Stan, octubre de 2005. CEPAL, SEGEPLAN.

El comportamiento esperado del PIB refleja una caída. Aunque dicha caída post Stan es menor que la registrada post Mitch, es importante mencionar que la tendencia del PIB no disminuye abruptamente debido al dinamismo que se ejerce en el sector de la construcción, el cual refleja un auge post desastres debido a la demanda en este sector para llevar a cabo la reconstrucción.

En el año 2009 se atraviesa por una crisis financiera mundial; Guatemala registró una disminución en las exportaciones, remesas, inversión extranjera y turismo, lo cual derivó en un crecimiento del 0.6% del PIB, comparado negativamente con el dinamismo mostrado en años anteriores, 3.3% para el año 2008 y 6.3% para el año 2007⁶. Es en este mismo año, que como efecto del fenómeno del niño, se marca una época de sequía en el área conocida como el “corredor seco” ocasionando pérdidas en cultivos, hambruna y desnutrición en la población del área afectada. En enero de 2010 asume un nuevo gobierno, postergándose la inversión pública debido a la implementación de planes acordes a la nueva administración. En mayo de este mismo año ingresa al país la tormenta tropical Agatha y al mismo tiempo hace erupción el volcán de Pacaya, afectando a 14 departamentos del país, y demostrando que pese a las medidas tomadas para mitigar el impacto de los eventos naturales, la estructura social, la infraestructura y la economía del país aún manifiestan un alto grado de vulnerabilidad.

A pesar de que el crecimiento del PIB post desastre fue menor al esperado, es notoria la recuperación económica en el país, evidenciando al mismo tiempo la superación de crisis financiera internacional.

Frente a las experiencias vividas en Guatemala por los eventos naturales que a su paso han ocasionado daños y pérdidas al país, las acciones realizadas por los gobiernos han sido de reacción al desastre. Esto en parte se debe a que por la insuficiencia de recursos y los compromisos económicos del gobierno no ha sido factible destinar recursos anualmente para la creación de un fondo que permita contar con recursos de libre disponibilidad para la preparación, atención y recuperación post desastres.

⁶ Banco de Guatemala. Estudio de la Economía Nacional 2009.

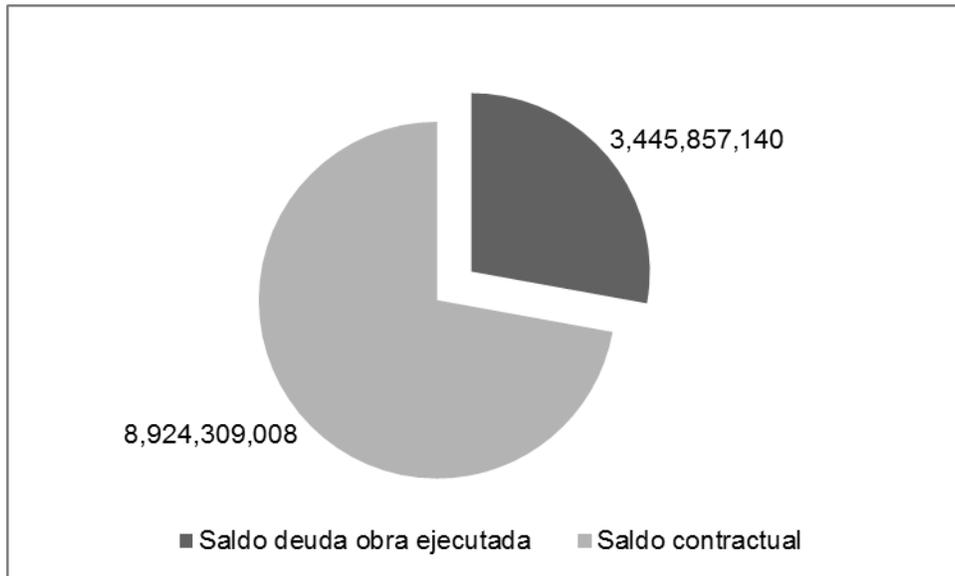
Frente a la emergencia derivada de un fenómeno natural, es necesaria la intervención del Estado por medio de la traslación de recursos del sector público, para iniciar con la reconstrucción post desastre y así reactivar la economía del país.

Debido al carácter impredecible de un evento natural, los gastos post desastre no pueden ser cuantificados con anticipación o previstos para así ser incluidos en la planificación anual del gasto y formar parte del presupuesto de egresos del Estado. Por lo tanto, es razonable que para hacer frente a una emergencia y atender la rehabilitación post desastre, la reacción de la política fiscal sea reorientar los recursos disponibles dentro del presupuesto anual, posponiendo con ello la realización de programas de gasto inicialmente aprobados.

Para iniciar el proceso de reconstrucción tras la emergencia y debido a la limitante de la insuficiencia de recursos disponibles, gobiernos en turno han acudido a la reorientación de recursos principalmente los recursos destinados a la inversión y la contratación de deuda.

En este sentido para iniciar el proceso de reconstrucción post desastre se ha acordado con empresas privadas la realización de proyectos de infraestructura, cuyos montos no han sido contabilizados dentro de los compromisos de pago del gobierno. Según estadísticas de la Cámara de la Construcción Guatemalteca, la deuda de estos compromisos asciende a Q12,370 millones, monto que al momento de la realización del presente estudio aún se encontraba pendiente de ser reconocido para propiciar un compromiso de cancelación. En el gráfico 2 se presenta la conformación de la deuda.

Gráfico 2
Deuda Flotante del Gobierno Central por Obra Contratada no Pagada
Cámara Guatemalteca de la Construcción
A marzo de 2013 y en millones de Quetzales



Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción.

La denominada deuda flotante del Gobierno de la República, se originó principalmente por la contratación de obras de infraestructura sin la existencia previa de asignación presupuestaria que garantizara el pago de la obra. Con ello, los Ministros de Estado han actuado al margen de la Ley pues el Artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto indica que *“Los créditos contenidos en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobados por el Congreso de la República, constituyen el límite máximo de las asignaciones presupuestarias. No se podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de estos créditos para una finalidad distinta a la prevista”*. Por su parte, la iniciativa privada también ha caído en irresponsabilidad al no documentar adecuadamente sus compromisos contractuales con el Gobierno de la República.

Capítulo 2

2.1 Marco Teórico

2.1.1 Estructura del presupuesto público y su funcionamiento

En el presente capítulo se analiza la estructura y administración del presupuesto público en Guatemala, lo cual permitirá dimensionar los compromisos de gasto del Estado y el margen de maniobra de la política fiscal para poder atender emergencias ocasionadas por desastres naturales.

2.1.2 Definición e importancia del presupuesto

El Estado de Guatemala, para su funcionamiento y en cumplimiento de compromisos de ley hacia los guatemaltecos, requiere de recursos económicos que permitan financiar actividades, bienes y servicios orientados a la consecución del bien común en beneficio de la ciudadanía⁷. Para llevar registro de la procedencia y orientación de los recursos económicos de la nación, el Ministerio de Finanzas Públicas⁸, formula anualmente *el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*.

El presupuesto es la herramienta que de manera anticipada, registra los ingresos que se estima obtener y respecto de estos, los gastos en que se puede incurrir para un periodo de tiempo determinado.

⁷ Artículo 1 Constitución Política de la República de Guatemala.

⁸ El Artículo 35 del Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, indica que el Ministerio de Finanzas Públicas es el responsable de administrar la hacienda pública y el patrimonio del Estado.

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, es el instrumento mediante el cual se concretan los objetivos y metas de los planes gubernamentales, vía la asignación de los recursos humanos, físicos y financieros para su consecución, a través de las distintas unidades ejecutoras de los organismos y entidades del Estado⁹.

Para la elaboración de un presupuesto existen diversas técnicas de presupuestación, algunas de las cuales se mencionan a continuación.

2.1.3 Técnicas de presupuestación

Las técnicas de presupuestación persiguen garantizar la adecuada asignación de los recursos y el control de los mismos.

2.1.3.1 Presupuesto por programas: Esta técnica es utilizada actualmente en Guatemala, España, México, Argentina, Costa Rica, entre otros. Como su nombre lo indica, los recursos son asignados por programas destacando el rol productivo del sector público, es decir que esta técnica de presupuestación indica los bienes o servicios que brindan las entidades públicas a la población.

Gonzalo Martner refiere que “El presupuesto por programas es un conjunto de técnicas que de manera sistemática muestran tareas específicas, sus objetivos y sus costos, dando así una mejor perspectiva para la selección de actividades a realizar por parte del Estado”¹⁰.

En Guatemala, la técnica del presupuesto por programas se complementa con la programación presupuestaria por resultados (PpR) con la finalidad de mejorar las intervenciones del Estado y la calidad del gasto público.

⁹ Irías Girón, Juan Miguel. Catálogo de términos y definiciones utilizadas en administración financiera y en administración tributaria. Guatemala 2002.

¹⁰ Martner, Gonzalo. Planeación y Presupuesto por Programas, 1ª. Edición, 1967

2.1.3.2 Presupuesto por actividades: Técnica de presupuesto también llamada por Responsabilidades o por Departamentos, asigna recursos a cada gerencia, departamento y sección según la estructura organizacional de la entidad, es un instrumento de control porque fija responsables.

2.1.3.3 Presupuesto por productos: Determina niveles de rentabilidad a partir de estimaciones de costos de producción y de ventas unitarias. Esta técnica es utilizada en la formulación del presupuesto nacional de Perú y es muy utilizado por empresas.

2.1.3.4 Presupuesto por objeto del gasto: Se utilizó en Guatemala y estuvo vigente hasta la reforma de 1964. Esta técnica registra las asignaciones presupuestarias a nivel de institución y renglón de gasto¹¹, pero sin indicar el uso que se da a los bienes y servicios adquiridos. Enfatiza el aspecto del *control*, basado fundamentalmente en *aspectos contables*.

2.1.3.5 Presupuesto base cero: Técnica por medio de la cual se obliga a los niveles medios de la organización a preparar sus propios presupuestos y justificarlos “desde cero”, evaluando los programas existentes, preparando “*paquetes de decisión*” y *jerarquizándolos*, previo a la asignación de recursos. Los programas *compiten entre sí* por los recursos.

2.1.4 Sistema presupuestario guatemalteco

El principio constitucional del presupuesto, se encuentra en el artículo 237 de la Constitución Política de la República, el cual establece el período de aprobación, la unidad obligatoria, la

¹¹ El renglón de gasto describe los insumos que las instituciones públicas utilizan en sus procesos productivos de bienes y servicios.

estructura del presupuesto, y define como técnica de presupuestación, el presupuesto por programas.¹²

Por su importancia el presupuesto se formula como un proyecto de Ley, el cual se presenta al Organismo Legislativo para su aprobación. Al ser aprobado para un ejercicio fiscal, adopta la forma de ley y carácter de obligatoriedad para ser cumplido por las instituciones del sector público.

La estructura de la ley que aprueba el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado comprende¹³:

- a) **Presupuesto de ingresos:** Indica el monto de recursos que se estima obtener, proveniente de impuestos, préstamos, donaciones y otros ingresos.
- b) **Presupuesto de egresos:** Comprende las erogaciones a realizar durante el ejercicio fiscal, indicando el límite de las mismas, de acuerdo con los ingresos estimados.
- c) **Disposiciones generales.** Normas complementarias que deben ser observadas durante la ejecución y evaluación del presupuesto vigente.

El proceso de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto, se encuentra normado por la Constitución Política de la República, ampliado y fortalecido en la Ley Orgánica de Presupuesto y su reglamento (Ley Específica del Presupuesto).

2.1.5 Estructura del presupuesto en Guatemala

La aplicación de la técnica del presupuesto por programas, ordena al sector público de acuerdo con el bien o servicio que la entidad ofrece a la población. De esta manera permite conocer la cadena de producción pública y establecer los centros de gestión según el bien a ofrecer.

¹²Artículo 132, Constitución Política de la República de Guatemala.

¹³ Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 19.

Para determinar los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros que los centros de gestión necesitan para la ejecución de sus responsabilidades, se atiende a las siguientes categorías programáticas:

- Programas
- Sub programas
- Proyectos
- Actividades u obras

En la práctica de la programación, las estructuras presupuestarias son la expresión de los procesos productivos que las instituciones públicas llevan a cabo para la provisión de bienes y servicios a la población.

La categoría programática de mayor nivel es el programa. Según la técnica presupuestaria, el programa posee producción terminal; es decir, su razón de ser es producir un bien o servicio. Cada programa puede producir solo un bien o servicio; las categorías de menor nivel (subprograma, proyecto, actividad y obra) deben depender de un programa y su producción es intermedia respecto al programa.

Es importante indicar que según la técnica vigente, la categoría programática “proyecto” implica formación bruta de capital fijo; es decir, la construcción de lo que comúnmente se denomina “obra gris” (no incluye equipamiento).

Por su relevancia, el programa es equivalente a un centro de gestión en términos administrativos y legales, por lo cual es susceptible de asignación de recursos físicos, financieros y de recursos humano para llevar a cabo su fin último.

Por lo tanto, la técnica del presupuesto por programas hace posible la asignación formal y legal de recursos públicos que anualmente se expresa en un Decreto del Congreso de la República.

Dentro del sistema presupuestario guatemalteco, las categorías programáticas tienen asignado un código que las identifica en el presupuesto. Este código es generalizado dentro Sector Público y atiende lineamientos internacionales.

Definidas las categorías programáticas con base en la cadena productiva, se procede a la distribución y asignación de los recursos financieros estimados, para lo cual es preciso aplicar los denominados clasificadores del presupuesto.

Los clasificadores de presupuesto, son instrumentos normativos que, con base en criterios técnicos y financieros, agrupan los recursos y gastos de las operaciones que realiza el Estado. En el caso de Guatemala, los clasificadores atienden a principios nacionales e internacionales.

Las clasificaciones presupuestarias complementan la red de categorías programáticas y permiten generar información de manera sistemática sobre el uso y destino de los recursos del Estado.

2.1.5.1 Presupuesto de ingresos: El presupuesto de ingresos lo constituyen todos aquellos recursos económicos que se estima percibir durante un ejercicio fiscal, los que servirán para financiar el presupuesto de egresos, bajo el principio de *equilibrio presupuestario*.

Según el Artículo 237 de la Constitución Política de la República, todos los ingresos constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a financiar los gastos del Estado.

Para registrar la clase y origen de los ingresos son utilizados los siguientes clasificadores:

- Clasificador de Recursos por Rubros
- Clasificador Económico de Recursos

Los recursos que integran el presupuesto de ingresos provienen de impuestos, rentas, tasas, multas, regalías, contribuciones a la seguridad social, recursos provenientes de la venta de

activos, ingresos propios de instituciones públicas, donaciones, endeudamiento público interno y externo, saldos de ejercicios fiscales anteriores, quedando conformado como se muestra en el cuadro 4.

La estructura del presupuesto de ingresos muestra la procedencia de los ingresos, revelando que el financiamiento del presupuesto en promedio se origina en un 75 por ciento de los ingresos tributarios y para el año observado (2009) cerca de un 20 por ciento se financió con deuda proveniente principalmente de la contratación de préstamos externos.

Cuadro 4
Guatemala: Estructura del Presupuesto Aprobado de Ingresos
Según el Clasificador Económico de Recursos
Ejercicio Fiscal 2009
En porcentajes

Descripción	Estructura
Ingresos Corrientes	82.7%
Ingresos Tributarios	77.3%
Contribuciones a la seguridad y previsión social	1.6%
Ingresos no tributarios	1.0%
Venta de bienes y servicios de la administración pública	0.5%
Rentas de la propiedad	0.5%
Transferencias Corrientes	1.8%
Ingresos de Capital	0.1%
Recuperación de préstamos de largo plazo	0.1%
Fuentes Financieras	17.2%
Disminución de otros activos financieros	2.8%
Endeudamiento público interno	2.8%
Endeudamiento público externo	11.7%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

2.1.5.2 Presupuesto de egresos: El presupuesto de egresos se conforma por las erogaciones que el gobierno realiza dentro de un ejercicio fiscal, relacionadas al funcionamiento de las instituciones del sector público, los bienes y servicios que ofrecen, la inversión, así como el pago de los servicios de la deuda pública incluyendo su amortización.

El presupuesto de egresos se financia con el presupuesto de ingresos y su igualdad contable garantiza el equilibrio presupuestario.

Cuadro 5
Guatemala: Estructura del Presupuesto Aprobado de Egresos
Según Clasificación Económica y Finalidad del Gasto
Ejercicio Fiscal 2009
En Porcentajes

	Total	Administración Gubernamental	Defensa y Seguridad Interna	Servicios Sociales	Servicios Económicos	Deuda Pública	Otros
Total General	100.0%	10.3%	8.4%	53.9%	13.7%	9.6%	4.1%
Remuneraciones	22.6%	1.3%	5.0%	15.5%	0.9%		
Bienes y Servicios	14.6%	2.1%	2.6%	9.2%	0.5%	0.2%	
Impuestos Indirectos	0.034%	0.002%	0.003%	0.029%	0.001%		
Descuentos y Bonificaciones	0.1%	0.1%					
Rentas de la Propiedad	9.4%	0.006%	0.014%	0.015%	0.004%	9.4%	
Prestaciones de la Seguridad Social	6.0%			6.0%			
Transferencias Corrientes	13.6%	6.1%	0.2%	6.3%	1.0%		
Gastos de Capital	29.5%	0.7%	0.6%	16.9%	11.3%		
Aplicaciones Financieras	4.1%						4.1%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

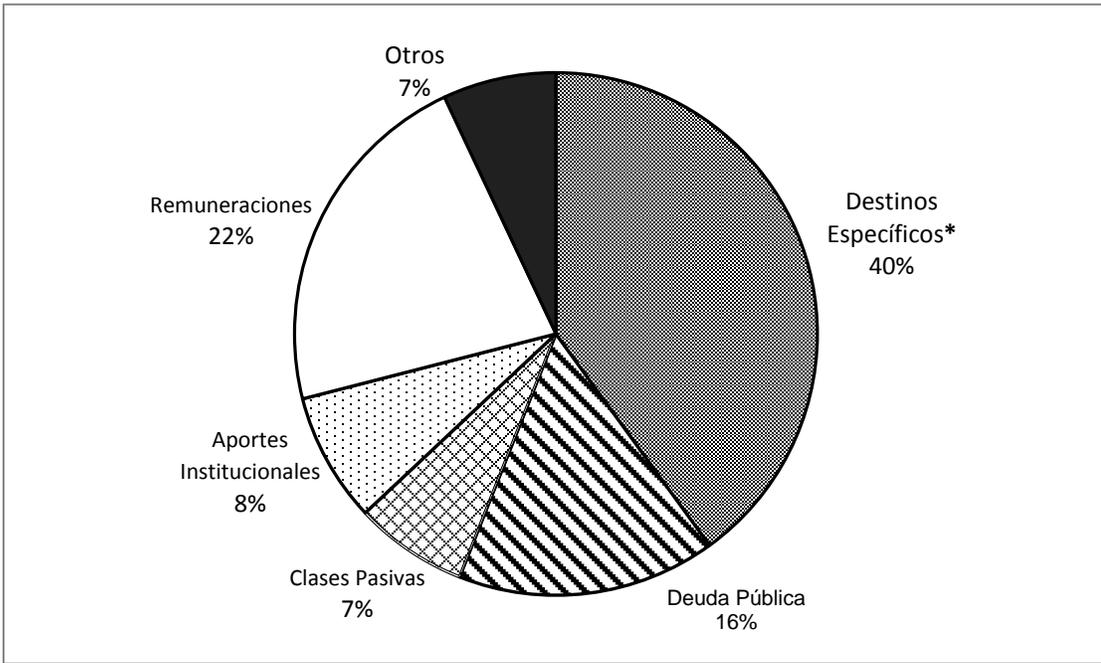
Como puede observarse, las remuneraciones, la adquisición de bienes y servicios, las transferencias y la inversión, concentran la mayor parte del presupuesto de gasto. Según su destino, el presupuesto se orienta más hacia la prestación de servicios sociales como

educación, salud pública y cultura, y hacia los servicios económicos. Cabe resaltar que los gastos para el pago de deuda pública comprenden parte importante del presupuesto.

En términos del Producto Interno Bruto (PIB), el presupuesto público oscila entre un 12 a 15 por ciento, siendo parte importante en la demanda agregada.

Financiar el presupuesto de egresos enfrenta la condicionalidad de que existen ingresos previamente comprometidos por leyes específicas, asignándose recursos directamente a instituciones u organismos. Esta situación es conocida con el nombre de “*Rigidez Presupuestaria*”.

Gráfico 3
Guatemala: Rigidez Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2009



*Los Destinos específicos incluyen aportes de ley, préstamos, donaciones e ingresos propios.
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Como puede apreciarse, la rigidez global del presupuesto público en Guatemala muestra que después de cumplir con los compromisos de gasto y transferir los fondos que tienen destinos

específicos, el margen de maniobra de la política fiscal en Guatemala es menor al 10 por ciento del total del presupuesto.

El referido margen de maniobra no significa discrecionalidad en el gasto. Debe entenderse como el margen sobre el cual el Estado puede incidir y reorientar recursos en un escenario normal sin presencia de emergencias o crisis fiscales.

Al contar con bajos ingresos y alto grado de rigidez presupuestaria, el Estado debe aplicar medidas estrictas y emitir disposiciones especiales para poder atender emergencias originadas en desastres naturales.

Para llevar el registro sistematizado de los egresos, se utilizan siete de los nueve clasificadores, siendo estos:

- Clasificación Institucional
- Clasificación Geográfica
- Clasificación por Finalidades y Funciones
- Clasificación por Tipo de Gasto
- Clasificación por Fuentes de Financiamiento
- Clasificación por Objeto del Gasto
- Clasificación Económica del Gasto

Para financiar el presupuesto de egresos se utilizan recursos que se van recaudando durante el ejercicio fiscal. El proceso de enlace entre ingresos y egresos se realiza mediante el clasificador por fuentes de financiamiento, el que permite asignar los recursos según leyes específicas de acuerdo con su procedencia, considerando impuestos que establecen destinos específicos a los ingresos del Estado, como los aportes del IVA Paz, impuestos sobre bebidas alcohólicas y tabaco, impuestos de salida del país entre otros.

En la elaboración del presupuesto, el presupuesto de egresos no debe superar al presupuesto de ingresos para así garantizar el equilibrio presupuestario que manda la Constitución Política de

la República. Sin embargo, el llamado déficit fiscal surge cuando los ingresos totales (sin incluir fuentes financieras) son menores que los gastos totales (sin incluir amortizaciones de la deuda pública). Ésta última es la posición fiscal del Estado en Guatemala

Para financiar una posición fiscal deficitaria, el Estado acude al endeudamiento interno mediante la emisión y colocación de bonos del Tesoro, o al endeudamiento externo a través de la contratación de préstamos, entre otros.

2.1.6 Asignaciones presupuestarias mínimas y priorización de recursos

Ante la escasez de recursos y las crecientes demandas sociales, el Estado debe priorizar el uso de los recursos disponibles. Para tal efecto, es usual que el Organismo Ejecutivo evalúe sus compromisos de gasto y determine asignaciones mínimas que garanticen el funcionamiento institucional. A continuación se presentan los gastos mínimos que el Estado priorizará en un escenario de emergencia.

2.1.6.1. Salarios: Corresponden al pago de salarios más las prestaciones de ley y constituyen compromisos fijos de gasto. El Estado debe cubrirlos para garantizar el funcionamiento de las instituciones de gobierno. Según el clasificador por objeto del gasto, los salarios se pagan en su totalidad con cargo al grupo de gasto 0 Servicios Personales.

2.1.6.2. Clases pasivas: Estos gastos comprenden el pago de jubilaciones a los ex trabajadores del Estado por lo que se considera prioritario. Según la cuenta económica del gasto las jubilaciones corresponden al pago de prestaciones de la seguridad social.

2.1.6.3. Insumos prioritarios: Con base en el clasificador por objeto del gasto, se hará una revisión de los gastos programados con el fin de extraer las erogaciones que no corresponden a gastos principales. Los insumos prioritarios están relacionados con la actividad principal de cada entidad. Por ejemplo, los gastos en viáticos son un insumo importante para el

Ministerio de Relaciones Exteriores. Por lo tanto, en un escenario de austeridad y contención del gasto, ningún otro ministerio debería tener programado este tipo de gastos.

Otro ejemplo pueden ser los combustibles. Este es un insumo fundamental para los patrullajes que lleva a cabo el Ministerio de Gobernación y para las calderas que utiliza el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el caso de los servicios hospitalarios. De no programarse este insumo, estos ministerios no podrían llevar a cabo su función principal. Para las demás entidades las gasolinas no serán importantes.

Por su parte, el pago de agua, luz, teléfono y alquileres es un gasto importante para todas las instituciones. Por lo tanto, este insumo estará presente en todos los casos.

2.1.6.4. Aportes a descentralizadas: Las instituciones de gobierno central transfieren recursos a las instituciones descentralizadas que regularmente cubren los gastos de operación.

2.1.6.5. Tratamiento de la inversión: La historia de la política fiscal muestra que en momentos de crisis, la variable de ajustes es la inversión. En el presente análisis se tomará el mismo criterio por lo que en los aportes a descentralizadas no se tomará en cuenta la inversión.

2.1.6.6. Obligaciones del Estado y Deuda Pública: Las transferencias que por ley constitucional u ordinaria debe realizar el gobierno central, se programan en la entidad Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. Esta entidad incluye aportes al Congreso de la República, Organismo Judicial, Corte de Constitucionalidad, entre otros. Por tanto, no puede aplicarse el criterio de priorización del gasto. De la misma manera, el pago de deuda pública no puede postergarse, por lo que no se estima una asignación mínima en este estudio.

2.1.7 Política fiscal

Es la rama de la política económica que trata el ahorro e inversión del gobierno, que comprende las decisiones sobre el gasto, los impuestos y el endeudamiento del sector público¹⁴.

Las fuentes principales de ingresos fiscales son los distintos tipos de impuestos que se aplican a la economía, los cuales se pueden dividir en tres categorías:

- *Impuestos al ingreso de las personas y las empresas*, incluyendo la contribución al programa de previsión social.
- *Impuestos al gasto*, que envuelven impuestos de compraventa y los aranceles de importación
- *Impuestos a la propiedad*.

Los gastos por su parte responden a los lineamientos de gobierno o Plan de Desarrollo si existe. Regularmente se compone de gastos de funcionamiento u operación y las erogaciones de capital para la formación bruta de capital fijo.

La estructura de los ingresos muestra el origen principal de los recursos con los que se financia el Estado, mientras que las orientaciones del gasto muestran la política social y económica de los gobiernos de turno.

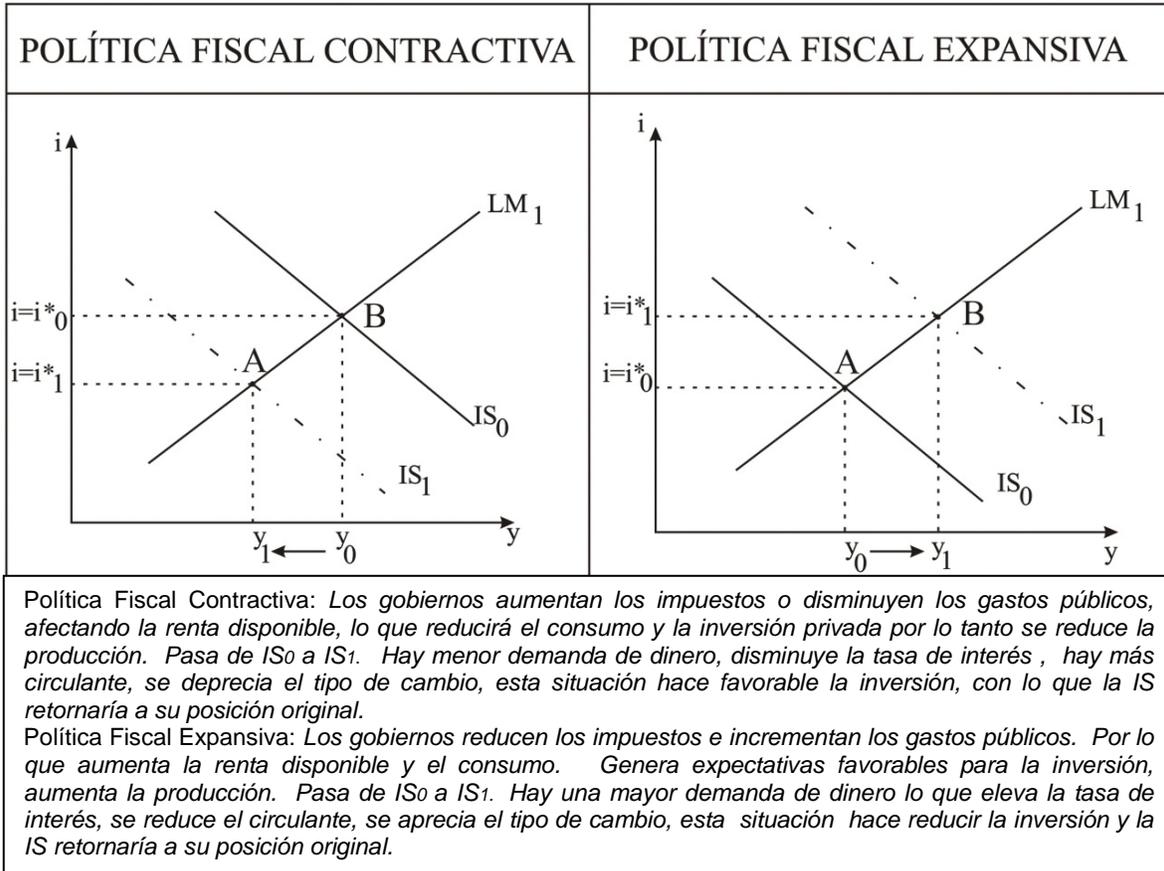
En la práctica, la política fiscal puede ser expansiva o contractiva, según lo dispongan los objetivos de gobierno y su programa económico.

2.1.7.1. Política fiscal contractiva: Medidas que promueven un gasto público gubernamental reducido, o aumento de impuestos, o la combinación de ambas medidas.

¹⁴ Sachs-Larrain. Macroeconomía en la Economía Global, Prentice Hall, Argentina, 2002.

2.1.7.2. Política fiscal expansiva: Medidas que generan aumento en el gasto público o reducción de impuestos.

Gráfico 4
Política Fiscal Contractiva y Expansiva



Fuente: Elaboración propia con base a Sachs – Larrain, Macroeconomía en la Economía Global.

Para el caso del presente estudio se aborda la política fiscal desde un reordenamiento en el gasto del sector Público, priorizando las necesidades derivadas de la emergencia producto de un desastre natural. Se considera la reorientación de los recursos asignados dentro de un ejercicio fiscal para dar atención al desastre, por lo tanto no se expande o ajusta el gasto si no se realiza un reordenamiento en la asignación de los recursos.

2.1.8 Resiliencia fiscal

La resiliencia es la capacidad que se tiene de sobreponerse a una desestabilización; es decir, superar las secuelas de un evento que rompa o altera el proceder de una acción. En sentido económico, la resiliencia se entiende como la capacidad de resistencia o capacidad de recuperación económica frente a los efectos de una perturbación adversa¹⁵.

De esa cuenta, la presente investigación tiene como punto de partida la premisa de que la Resiliencia Fiscal es la capacidad de respuesta económica del sector público para atender las demandas financieras de los diferentes organismos de Estado, que se dedican a la atención y recuperación post desastres naturales.

En general, la resiliencia fiscal ante desastres no refiere al caso teórico de una política fiscal expansiva o contractiva. Más bien se desarrolla en un contexto de ajuste de la política fiscal para superar eventos adversos (shocks de ingreso o gasto).

En el caso de la política tributaria y la de ingresos en general, la resiliencia fiscal se refiere a la estimación de la pérdida probable de recursos considerando el origen por ramas de actividad productivas de los mismos. Por ejemplo, ¿Qué consecuencia tendría en la recaudación tributaria si la carretera interamericana CA4 experimentara un daño por desastres en el 80 por ciento de su infraestructura? Para estimar tal efecto deberíamos contar con información muy específica de la actividad comercial que se basa en la existencia de la carretera y del monto de recursos que la autoridad tributaria obtiene por tales actividades comerciales; es decir, acceder a los registros de la base tributaria.

En el caso de la política de gastos, la resiliencia se refiere al sacrificio de recursos que el Estado puede hacer, que originalmente financian programas regulares de gobierno, reorientándolos a la atención y reconstrucción post-desastres.

¹⁵ El termino Resiliencia deriva del latín *resilio, ire* “saltar hacia atrás” compuesto por el prefijo *re* y el verbo *salire* “saltar”. Autores franceses manejan la resiliencia como la capacidad no solo de salir ileso de una experiencia adversa, sino de aprender de ella y mejorar.

Derivado de la disponibilidad de información, el presente estudio se centra en el manejo de la política de gastos suponiendo que el ingreso experimenta merma importante o su pérdida es diferible.

Capítulo 3

3.1 Resiliencia fiscal en el sistema presupuestario guatemalteco

En el capítulo anterior se revisó la estructura del presupuesto público y los compromisos de gasto del Estado, determinándose así que derivado de la denominada “rigidez del presupuesto”, el Estado podría no contar con recursos de libre disponibilidad que le permitan enfrentar el costo que representan la atención y recuperación ante una emergencia ocasionada por un desastre natural. De igual forma, el Estado no tiene la capacidad financiera de conformar un fondo para la atención de este tema.

La realización del presupuesto está determinada por la capacidad de financiamiento del Estado, y se ejecuta de acuerdo con los objetivos y planes de gobierno. Sin embargo, en el caso de una emergencia como lo es un desastre natural, se realiza una evaluación de prioridades para así recurrir a medidas de ajuste presupuestario con las cuales el presupuesto de algunas instituciones se ve disminuido con el objetivo de incrementar el presupuesto de las instituciones encargadas de la atención a desastres.

La situación descrita se presenta debido a que es normal que en países en vías de desarrollo (como el caso de Guatemala), la carga tributaria sea insuficiente por lo que los Gobiernos contraen deuda (préstamos y colocaciones de valores públicos) con el propósito de financiar la totalidad de su plan de gastos.

Por lo tanto, en un escenario como el descrito, no existe incentivo político o razón económica que propicie que los Gobierno aparten recursos en la forma de un fondo para atender desastres. En un contexto de bajos recursos y amplias necesidades, los países preferirán gastar la totalidad de sus recursos generando bienes y servicios esenciales como la educación y la salud, que ahorrarlos para atender desastres, eventos que por ser impredecibles no es posible presupuestarlos.

Al conocer la fuente y origen de los recursos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, el presente estudio sugiere la posibilidad de la reorientación presupuestaria como una alternativa para la atención de la emergencia, cuya base legal se encuentra en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Guatemala¹⁶, el cual indica que toda transferencia y modificación presupuestaria puede realizarse de la forma siguiente:

- a. Por medio de acuerdo gubernativo cuando la transferencia sea de una institución a otra.
- b. Por medio de acuerdo del Ministerio de Finanzas Públicas, cuando la transferencia ocurra dentro de una misma institución.
- c. Por resolución cuando la transferencia sea dentro de un mismo programa o proyecto.

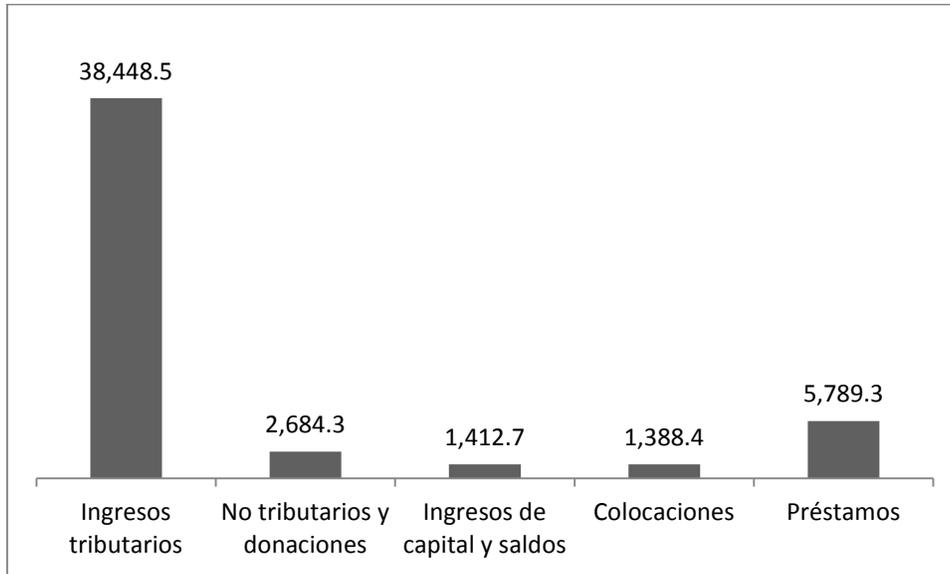
Para la comprobación de la hipótesis se procede al análisis de la estructura del presupuesto de ingresos, atendiendo a los destinos específicos de los mismos y a la estructura de los compromisos de gasto dentro del presupuesto de egresos para el año 2009, último año de la serie en análisis que contó con un presupuesto aprobado.

En general, con el presente estudio se pretende determinar la proporción del presupuesto público que es posible reorientar hacia la atención de desastres en Guatemala.

En primer lugar, según se indicó en el capítulo anterior, alrededor del 75 por ciento del presupuesto se financia con ingresos de origen tributario. Por lo tanto, es importante determinar la rigidez sobre este tipo de recursos y proceder a la identificación de los gastos mínimos que se financian con ingresos tributarios; la diferencia entre ambos será el monto susceptible de reorientar.

¹⁶ Ley Orgánica del Presupuesto de Guatemala, Decreto Legislativo 101-97

Grafico 5
Guatemala: Presupuesto Aprobado de Ingresos según Origen de los Recursos
Ejercicio Fiscal 2009 en Millones de Quetzales



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Finanzas Públicas

La asignación de recursos al gasto se realiza por medio de la programación de fuentes de financiamiento. De esa cuenta, según dicho clasificador las fuentes de financiamiento que provienen de los ingresos tributarios son:

- 11 Ingresos corrientes
- 21 Ingresos tributarios IVA Paz
- 22 Ingresos de aporte constitucional
- 29 Otros ingresos con afectación específica.

Con fuente 21 se programan los aportes definidos mediante el Decreto legislativo número 66-2002, Ley del Impuesto al Valor Agregado. Según esta ley la tasa vigente del impuesto es de 12%. De los cuales 5 puntos tienen destinos específicos a saber: (1.5%) municipalidades,

(1.0%) Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, (1.0%) Fondos para la Paz, (1.5%) gastos sociales. Los restantes 7 puntos forman parte del Fondo Común del Estado¹⁷.

Con fuente 22 se asignan los aportes que dicta la Constitución Política de la República. Dichos aportes se otorgan a las Municipalidades, al Organismo Judicial, a la Universidad de San Carlos de Guatemala y al Deporte Federado y No Federado¹⁸.

Por su parte, todos los aportes que se basan en una ley tributaria se programan con fuente 29. Como ejemplo se menciona el Impuesto al Tabaco el cual indica que el cien por ciento (100%) de lo recaudado se destina a programas a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Las disposiciones legales que fijan destinos a impuestos específicos son:

- Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto No.62-87.
- Ley del Impuesto a la Distribución del Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, Decreto No.38-92.
- Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, Decreto No.70-94.
- Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo, Decreto No.44-2000.
- Ley Reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite y su Distribución por Cable, Decreto No.41-92.
- Impuesto sobre el Tabaco y sus Productos, Decreto No.61-77
- Impuesto sobre Distribución de Bebidas, Decreto No.21-2004.
- Timbres Fiscales y Papel Sellado, Decreto No.37-92.
- Impuesto sobre la Distribución de Cemento, Decreto No.79-2000.
- Ley del Fonpetrol, Decreto No. 71-2008.

¹⁷ Decreto Legislativo 66-2002, Ley del Impuesto al Valor Agregado y reformas. Artículo 1

¹⁸ Constitución Política de la República de Guatemala. Artículos 84, 91, 213, 268.

Cuadro 6
Guatemala: Presupuesto Aprobado según Fuentes de Financiamiento
Ejercicio Fiscal 2009 en Millones de Quetzales

	Total	Ingresos Corrientes	IVA Paz	Aportes Constitución	Impuestos Específicos	Otros
Total General	49,723.1	24,924.7	7,697.6	5,075.6	1,845.6	10,179.6
Presidencia de la República	191.0	191.0				
Ministerio de Relaciones Exteriores	219.5	204.5				15.0
Ministerio de Gobernación	3,275.4	2,110.8	779.0		38.1	347.5
Ministerio de la Defensa Nacional	1,301.3	1,069.3	30.0		0.2	201.8
Ministerio de Finanzas Públicas	213.3	177.0				36.3
Ministerio de Educación	7,588.3	5,133.9	1,834.3	168.4	80.4	371.3
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3,737.6	2,768.6			408.2	560.8
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	357.7	59.8	4.3			293.6
Ministerio de Economía	236.6	113.9				122.7
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	827.6	153.4	185.4			488.8
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,593.7	692.6	446.7		950.7	2,503.7
Ministerio de Energía y Minas	46.6	34.0				12.6
Ministerio de Cultura y Deportes	443.8	154.2	24.7	168.4	10.4	86.1
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	2,742.0	1,141.3	585.5		10.3	1,004.9
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	98.1	62.9				35.2
Obligaciones del Estado a Cargo del Estado	16,985.8	6,773.7	3,807.7	4,738.8	347.3	1,318.3
Servicios de la Deuda Pública	6,812.0	4,032.6				2,779.4
Procuraduría General de la Nación	52.8	51.2				1.6

Fuente: Elaboración propia con base a registros del Ministerio de Finanzas Públicas

En un ejercicio fiscal normal el Estado debe cumplir fielmente con el traslado de recurso que manda la ley en el caso de las fuentes de financiamiento 21, 22 y 29.

Con fuente 11 el Estado cubre compromisos importantes para el funcionamiento de las instituciones públicas tales como el pago de salarios, jubilaciones, gastos de operación de las instituciones, transferencias de recursos y pago de servicios de la deuda pública. Sin embargo, la fuente 11 es más flexible que las fuentes de financiamiento descritas.

El centro de atención está en los ingresos provenientes de la tributación debido a que las demás fuentes de financiamiento como son los ingresos propios de las instituciones, recursos de préstamos, donaciones y colocaciones de bonos del Tesoro, siempre se encuentran comprometidos con el financiamiento de programas y proyectos específicos y son poco flexibles en su reorientación.

De esa cuenta, para los fines del presente estudio se aplicará un ejercicio de austeridad con el fin de determinar la asignación mínima de fuente 11 con la cual las entidades pueden operar.

Bajo este supuesto, por diferencia se obtendrá el margen de recursos de fuente 11 susceptibles de reorientar para la atención a desastres¹⁹.

Los resultados del ejercicio de priorización de los gastos para el presupuesto aprobado del ejercicio fiscal 2009 se muestran en el cuadro 7.

Cuadro 7
Guatemala: Estructura Estimada de Gastos Mínimos
Ejercicio Fiscal 2009
En Millones de Quetzales

	11 Ingresos corrientes				Leyes Tributarias		
	Total	Salarios	Insumos Prioritarios	Aportes y Otros	Aporte IVA Paz	Aporte Constitucional	Impuestos Específicos
	32,890.7	9,082.0	1,629.9	8,929.5	6,702.6	5,075.6	1,471.1
Presidencia de la República	137.5	112.8	24.8				
Ministerio de Relaciones Exteriores	145.1	120.9	24.2				
Ministerio de Gobernación	2,416.2	1,598.4	179.5	25.5	584.3		28.6
Ministerio de la Defensa Nacional	948.8	792.2	155.4	1.0			0.2
Ministerio de Finanzas Públicas	141.2	129.4	11.7				
Ministerio de Educación	6,064.3	4,093.9	309.3	56.7	1,375.7	168.4	60.3
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	2,395.0	1,300.0	788.9				306.2
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	32.3	27.8	1.3		3.2		
Ministerio de Economía	72.3	50.5	3.7	18.1			
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	247.2	70.2	11.0	26.9	139.1		
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1,217.2	144.3	13.2	11.7	335.0		713.0
Ministerio de Energía y Minas	27.5	26.0	1.4				
Ministerio de Cultura y Deportes	315.5	105.1	8.2	7.5	18.5	168.4	7.8
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	968.6	430.9	90.9		439.1		7.7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	43.7	40.7	3.1				
Obligaciones del Estado a Cargo del Estado	14,651.4			5,757.6	3,807.7	4,738.8	347.3
Servicios de la Deuda Pública	3,024.5			3,024.5			
Procuraduría General de la Nación	42.4	39.0	3.4				

Fuente: Elaboración propia con base a registros del Ministerio de Finanzas Públicas

Para estimar los gastos mínimos, se partió del monto total de las fuentes que se originan en la tributación (11, 21, 22 y 29) para el 2009. Según el presupuesto aprobado del ejercicio fiscal, el monto de dichas fuentes ascendió a Q39,543.5 millones, equivalentes a más del ochenta por ciento del total del presupuesto aprobado para dicho período.

¹⁹ Otras fuentes que financian el presupuesto de gastos son las fuente 12 Saldos de recursos del tesoro, 31 Ingresos propios, 32 Saldo de ingresos propios, 41 y 51 Colocaciones de bonos, 43 y 53 Saldo de bonos del tesoro, 52 Préstamos externos y 61 Donaciones externas. Sin embargo, en conjunto estas fuentes financian el 25% del presupuesto público y corresponde a recursos que tienen destinos específicos como el caso de los préstamos en cuyos contratos se define la unidad ejecutora y el programa de gastos que financia por lo que no se considera una fuente viable de recursos para ser reorientable.

Con la información se procedió a establecer lo que corresponde a la nómina de cada entidad en el entendido de que aún en presencia de un desastre importante, es fundamental el pago de los salarios. Según el presupuesto aprobado de 2009 el compromiso de nómina fue de Q9,082 millones (27% del total de compromisos rígidos).

Posteriormente, en función de la actividad principal de la entidad y del clasificador por objeto del gasto, se procedió a estimar las necesidades financieras mínimas de las entidades para su buen funcionamiento, como es el caso de los servicios básicos, arrendamientos, útiles de oficina, compra de medicamentos, etc. La estimación ascendió a Q1,630 millones (5% del total de compromisos rígidos).

Se consideró el monto de las transferencias que las entidades de gobierno central trasladan a las entidades descentralizadas y autónomas. En un momento de urgencia nacional, se estimó que el aporte a descentralizadas podría ajustarse a un 75 por ciento. De la misma manera, se supone que el Organismo Ejecutivo puede negociar con las entidades que reciben aporte de la entidad Obligaciones del Estado y reorientar un 15 por ciento del monto programado.

Por su parte, los servicios de la deuda pública se ajustaron a un 75 por ciento considerando el promedio de gastos del período de análisis.

En cuanto a los recursos que se basan en leyes tributarias, los aportes constitucionales no se ajustaron a la baja puesto que es fundamental para el Estado trasladar dichos recursos. Sin embargo, en el caso de los aportes del IVA Paz (fuente 21) y de los impuestos específicos (fuente 29), los mismos se ajustaron en función del comportamiento de la ejecución del período en análisis. Este criterio fue aplicado considerando que los recursos de fuente 21 y 29 anualmente se asignan en función de la ley que les da origen sin tomar en cuenta la capacidad real de ejecución de las instituciones. En la práctica, las entidades que reciben fuente 21 y 29 no la ejecutan en su totalidad lo cual genera espacios presupuestarios ociosos que pueden utilizarse reorientándolos hacia la atención de emergencias.

En el caso de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, no se hicieron ajustes a los aportes de fuente 21 y 29 ya que principalmente se refieren a traslados a las municipalidades y consejos de desarrollo urbano y rural.

Como consecuencia de las estimaciones, el gasto prioritario para el funcionamiento de las instituciones del estado ascendió a Q32,891 millones, equivalentes a un 83 por ciento del total de fuentes financieras de origen tributario. Por lo tanto, en el presupuesto aprobado de 2009 existen al menos Q6,653.0 millones (16.8%) financiados con ingresos provenientes de la tributación, que son susceptibles de reorientarse por medio de transferencias para la atención de emergencias, como es el caso de un desastre natural.

No se incluye la estimación para préstamos y donaciones, pero dada la baja ejecución mostrada en el período en análisis, podría agregar Q2,000 millones a la reorientación presupuestaria²⁰.

Considerando los resultados obtenidos en el presente estudio, se aplica la estrategia de asignación de gastos mínimos al Presupuesto General de Ingresos y Egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2005, año en que se presentó la tormenta tropical Stan, para determinar la viabilidad de aplicación de la estrategia financiera que se propone.

²⁰ En el caso de los préstamos y donaciones, es importante considerar que el uso de recursos provenientes de préstamos y donaciones, están ligados a un convenio de cooperación por lo que la reorientación de estas fuentes debe llevarse a cabo en negociación con los organismos financiadores.

Cuadro 8
Guatemala: Estructura Estimada de Gastos Mínimos
Ejercicio Fiscal 2005
En Millones de Quetzales

	11 Ingresos corrientes				Leyes Tributarias		
	Total	Salarios	Insumos Prioritarios	Aportes y Otros	Aporte IVA Paz	Aporte Constitucional	Impuestos Específicos
	19,791.6	6,468.3	607.3	5,251.5	3,558.2	3,105.2	801.0
Presidencia de la República	91.9	73.1	18.8				
Ministerio de Relaciones Exteriores	156.8	125.5	31.3				
Ministerio de Gobernación	1,218.3	905.8	5.2		307.2		
Ministerio de la Defensa Nacional	686.0	577.5	108.4				0.1
Ministerio de Finanzas Públicas	134.5	122.0	12.5				
Ministerio de Educación	3,662.8	2,791.9	109.0	61.2	568.0	85.0	47.7
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,354.2	876.3	229.8				248.1
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	30.4	26.7	1.4		2.3		
Ministerio de Economía	67.2	42.2	1.1	23.8			
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	328.5	45.3	8.5	39.6	234.8		0.3
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	542.0	183.6	16.9	1.3	51.3		288.9
Ministerio de Energía y Minas	13.1	11.5	1.6				
Ministerio de Cultura y Deportes	146.8	43.6	3.6	3.2		90.3	6.2
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	559.4	183.9	56.0		313.4		6.2
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	20.4	19.3	1.1				
Obligaciones del Estado a Cargo del Estado	8,474.1	342.0		2,917.3	2,081.2	2,930.0	203.6
Servicios de la Deuda Pública	2,205.1			2,205.1			
Contraloría General de Cuentas	72.0	72.0					
Procuraduría General de la Nación	28.0	26.1	1.9				

Fuente: Elaboración propia con base a registros del Ministerio de Finanzas Públicas

De esa cuenta al estimar las asignaciones de gasto prioritario para el funcionamiento de las instituciones del estado se determina que para el adecuado funcionamiento de las instituciones del sector público se deben cubrir Q19,791.6 millones. De igual manera que la aplicación al año 2009, en el año 2005 la asignación mínima de recursos resulta ser equivalente al 83 por ciento de del total de fuentes financieras de origen tributario. Por lo tanto, en el presupuesto aprobado de 2005 existen al menos Q4,121.9 millones financiados con ingresos provenientes de la tributación, que son susceptibles de reorientarse por medio de transferencias para la atención de emergencias, como es el caso de un desastre natural.

Partiendo del conocimiento que el monto de daños y pérdidas generales ocasionadas por la tormenta tropical Stan se contabilizo en Q 7,511.2 millones, dicho monto aún es mayor a la capacidad de respuesta del sector público determinada por la estrategia financiera que se plantea en el presente estudio, sin embargo el contar con una estrategia financiera de carácter

estructural permite al estado contar con recursos a corto plazo para atender la emergencia e iniciar el proceso de reconstrucción.

Determinada la viabilidad en la aplicación de la estrategia recomendada en este estudio, considerando que los compromisos de nómina no muestran cambios abruptos y que las leyes que establecen destinos específicos a los ingresos no se modifican en largos períodos. Se procede a la aplicación de la estructura del compromiso de gasto del presupuesto 2009 al período en estudio, detallándose en el siguiente cuadro.

Cuadro 9
Guatemala: Estructura del Financiamiento del Presupuesto Aprobado
Serie 2000-2009
En Millones de Quetzales

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total General	22,310.4	22,780.7	23,938.8	29,688.5	30,809.1	32,385.2	37,704.0	37,704.0	42,535.5	49,723.2
11 Ingresos corrientes	11,419.8	12,892.9	11,673.2	13,430.3	13,479.4	15,207.6	16,647.2	16,647.2	21,638.3	24,924.8
12 Saldo de caja	882.3		1,117.2	470.3	545.4		970.0	970.0	1,406.0	1,220.3
13 Acciones y part.	1,128.0	1,473.2	583.8							
16 Otros rec.	21.6	16.9	19.7	86.0	86.0					
21 Iva Paz	2,115.0	2,143.1	3,182.4	3,705.8	3,797.4	4,152.5	4,841.8	4,841.8	6,317.2	7,697.6
22 Aporte constituc.	1,776.0	1,979.0	2,249.4	2,484.2	2,484.2	3,142.3	3,534.1	3,534.1	4,189.2	5,075.5
29 Otros ing. afec. esp.	808.0	856.8	2,115.0	1,507.9	1,577.9	1,411.1	1,521.4	1,521.4	1,777.4	1,845.7
31 Ingresos propios	630.9	519.5	554.5	493.7	493.7	538.9	601.9	601.9	675.0	742.2
32 Saldos ingresos propios						65.2	50.1	50.1	19.4	105.6
41 Coloc. Intern.	879.0				182.8	3,585.0	3,763.0	3,763.0	2,350.0	1,388.4
43 Saldo coloc. intern.						1,256.3	60.0	60.0	60.0	60.0
51 Coloc. extern.				5,297.5	5,297.5					
52 Prestam. ext.	2,229.7	2,306.5	2,104.7	1,875.9	2,460.8	1,964.7	4,556.5	4,556.5	3,062.6	5,789.3
54 Saldo prest. ext.						500.0			109.0	
61 Donac. ext.	420.1	592.8	338.5	336.9	404.0	561.3	1,158.0	1,158.0	926.4	868.8
62 Saldo don. ext.						0.3				
71 Donac. Intern.			0.4						5.0	5.0
Notas:										
Fuentes Tributarias	16,118.8	17,871.8	19,220.0	21,128.2	21,338.9	23,913.5	26,544.5	26,544.5	33,922.1	39,543.6
Otras Fuentes	6,191.6	4,908.9	4,718.8	8,560.3	9,470.2	8,471.7	11,159.5	11,159.5	8,613.4	10,179.6
Ingreso reorientable (16.8%) base 2009	2,708.0	3,002.5	3,229.0	3,549.5	3,584.9	4,017.5	4,459.5	4,459.5	5,698.9	6,643.3
Producto Interno Bruto (PIB)	133,427.5	146,977.8	162,506.8	174,044.1	190,440.1	207,728.9	229,836.1	261,760.1	295,871.5	307,966.6
Ingreso reorientable/PIB	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.9%	1.9%	1.9%	1.7%	1.9%	2.2%
Promedio del Período	2.0%									

Fuente: Elaboración propia con base a los registros del Ministerio de Finanzas

Tomando como base el monto de ingresos reorientables en 2009 que representan un 16.8 por ciento del total de ingresos tributarios, y aplicando este porcentaje al monto de las fuentes tributarias de los presupuestos aprobados del período 2000-2009, se constata que los recursos que permiten la generación de resiliencia fiscal corresponden al menos a 2 por ciento del PIB permitiendo de esta manera dar por comprobada la hipótesis planteada en el presente estudio²¹.

Complementariamente, de la aplicación de la estrategia de asignación de gastos mínimos para el año 2005, se obtienen iguales resultados. Como se indicó con anterioridad, se determinó que dentro del presupuesto del ejercicio fiscal 2005, el monto susceptible de ser reorientado para desastres representó el 17.2 por ciento del presupuesto total de gastos financiado con fuentes tributarias, lo cual es equivalente al 2 por ciento del PIB de ese año, con lo cual se ratifica la comprobación de la hipótesis planteada.

²¹ Tomando como base la información del Cuadro 9 se tienen 10 observaciones disponibles las cuales siguen una distribución normal *t de Student*, con una media muestral de 0.0196 y desviación estándar de 0.0012. Se plantea la hipótesis nula (H_0) de que la resiliencia fiscal sea mayor o igual a 2% del PIB; la hipótesis alternativa (H_a) que la resiliencia fuese menor que 2% del PIB.

Según los resultados estadísticos, la regla de decisión es: No rechazar H_0 si $t \geq -2.262$. El valor de t calculado para una muestra de 10 elementos, 9 grados de libertad al 5% de significancia, es de -0.8879. El t calculado cae en el área de aceptación y por lo tanto se confirma H_0 : *Al 5% de significación, se confirma que la resiliencia fiscal durante el período 2000-2009 es estadísticamente mayor o igual al 2% del Producto Interno Bruto.*

Capítulo 4

4.1 Estrategia financiera ante desastres naturales

En Guatemala el Estado cuenta con recursos escasos para financiar el presupuesto público, limitando el funcionamiento y la atención del gobierno a la sociedad. La prioridad del gasto está enfocada en atender las necesidades más apremiantes que permitan fortalecer el proceso de desarrollo del país, razón por la cual no se considera viable la creación de un fondo que pueda utilizarse para la emergencia y reconstrucción post desastres. Uno de los problemas principales que enfrenta la creación de un fondo específico, es el límite que debe tener y el procedimiento a seguir para poder utilizarlo. En un escenario sin desastres naturales, el fondo podría entenderse como recursos socialmente no rentables (ociosos).

Por lo expuesto, para hacer frente a las secuelas producto de un desastre natural, el Estado ha hecho uso de la reorientación de recursos públicos, lo que ha permitido atender la emergencia.

El proceso de financiamiento del presupuesto en Guatemala no contempla un lineamiento que permita contar con recursos para la recuperación post desastres, esto porque el impacto de los eventos naturales no puede determinarse o cuantificarse con anterioridad, debido al carácter impredecible de la fuerza y manifestación de la naturaleza. Por lo tanto, la administración central no cuenta con una estrategia de resiliencia aplicable a todo periodo fiscal.

A continuación se presentan algunas estrategias que podrían mejorar la resiliencia fiscal. Es importante indicar que en este estudio se opta por la reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

4.1.1 Modelo de estrategias financieras

4.1.1.1. Medidas de ajuste presupuestario: Frente al inconveniente de la insuficiencia de recursos para financiar el presupuesto de egresos, las emergencias resultan ser un gasto inesperado por lo que se ha tendido a aplicar medidas de política fiscal y ajuste presupuestario. Una de estas medidas es la de contención del gasto, amparada en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Numero 101-97 del Congreso de la Republica.

En el capítulo anterior, se propuso la aplicación de un plan de gastos mínimos o austeridad del gasto como medida de contención para reducir el gasto de las entidades del Estado y hacer frente a la emergencia ocasionada por un evento natural adverso. Dicha medida no es aplicable a las erogaciones por servicios personales, insumos básicos y pago de servicios; sin embargo puede ser aplicada a todo ejercicio fiscal, aun cuando no cuente con un presupuesto aprobado.

Esta es una medida rápida y puede utilizarse tanto en la atención como en la fase de reconstrucción.

4.1.1.2. Transferencia de riesgo: se hace referencia a la contratación de seguros por parte del gobierno central. Considerando que en Guatemala se tiene una baja cultura de transferencia de riesgo, se propone esta medida aplicándola a determinados bienes del estado que representen un rédito alto no solo al gobierno sino al país. Se puede aplicar a la infraestructura, considerando las principales vías de comunicación, en las que los daños o destrucción representen altas pérdidas a la economía del país, afectando la producción, el comercio, y hasta la misma atención post desastre.

Existen diversos mecanismos de transferencia de riesgo, por lo que el Estado debe llevar a cabo un estudio y actualización profunda de sus activos. En primer lugar, se sugiere asegurar aquellos activos que le representan recursos importantes al Estado y que por lo tanto deben permanecer funcionando o prestando sus servicios. Tal es el caso de la carretera Interamericana y la ruta que comunica al Puerto de San José (Escuintla), con el Puerto de Santo Tomas de Castilla (Izabal). Estos son bienes que por estrategia debería asegurarse.

4.1.1.3. Resiliencia fiscal desde el poder local: Uno de los efectos de la ocurrencia de un desastre es la destrucción total o parcial de las vías de comunicación, dificultando la atención a poblaciones afectadas en el interior del país

Atendiendo a la descentralización del gobierno y haciendo uso de los canales previstos para la atención a desastres en el interior del país, se plantea el empoderamiento local utilizando el sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural vigente²², priorizando los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), planteando el financiamiento de la emergencia con la creación de una estrategia municipal de atención a desastres que permita contar con disponibilidad de recursos mínimos mientras se crea el plan de atención por parte del Estado.

El planteamiento de la estrategia de resiliencia fiscal desde el poder local, toma como base la estructura tributaria existente para evitar la creación de mayores impuestos u otras situaciones de endeudamiento para el Estado.

En primera instancia, es importante considerar que los Consejos de Desarrollo se financian principalmente según lo dispuesto en el Decreto 66-2002 que establece reformas al Impuesto al Valor Agregado. Este decreto indica los siguientes destinos al IVA.

Un análisis de la evolución de las estadísticas nacionales muestra que mientras los aportes IVA Paz a los Consejos de Desarrollo se han duplicado, los indicadores de desarrollo humano²³ parecen no tener mayores incrementos.

²²Decreto 11-2002 del Congreso de la Republica y sus Reformas, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

²³ Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012. Programa PNUD. Guatemala 2012

Cuadro 10
Guatemala: Comparativo del IDH y aporte IVA Paz a Consejos de Desarrollo
Cifras en millones de quetzales y porcentajes

	IDH		Variación	Aporte IVA Paz		Variación
	2006	2011		2006	2011	
Total	0.569	0.580	1.1%	967.9	1,530.0	58.1%
Departamento						
Guatemala	0.703	0.697	-0.6%	142.7	221.7	55.4%
El Progreso	0.578	0.593	1.5%	24.4	38.8	59.0%
Sacatepéquez	0.618	0.623	0.5%	32.7	52.0	59.0%
Chimaltenango	0.558	0.559	0.1%	35.2	55.9	58.8%
Escuintla	0.557	0.615	5.8%	44.0	69.8	58.6%
Santa Rosa	0.532	0.547	1.6%	33.4	51.8	55.1%
Sololá	0.471	0.514	4.3%	38.6	63.7	65.0%
Totonicapán	0.465	0.502	3.7%	29.7	47.2	58.9%
Quetzaltenango	0.575	0.566	-0.9%	44.7	70.7	58.2%
Suchitepéquez	0.524	0.539	1.5%	35.3	56.1	58.9%
Retalhuleu	0.550	0.540	-1.0%	33.4	52.9	58.4%
San Marcos	0.512	0.512	0.1%	55.1	87.5	58.8%
Huehuetenango	0.467	0.498	3.2%	65.4	103.6	58.4%
Quiché	0.416	0.470	5.4%	56.6	89.8	58.7%
Baja Verapaz	0.494	0.556	6.1%	30.0	47.2	57.3%
Alta Verapaz	0.474	0.507	3.3%	56.6	89.9	58.8%
Petén	0.525	0.524	-0.1%	42.4	67.3	58.7%
Izabal	0.560	0.568	0.8%	32.7	51.1	56.3%
Zacapa	0.564	0.572	0.9%	44.7	70.3	57.3%
Chiquimula	0.521	0.541	2.1%	30.2	48.0	58.9%
Jalapa	0.486	0.526	4.0%	27.5	43.0	56.4%
Jutiapa	0.534	0.579	4.4%	32.6	51.7	58.6%

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Finanzas Públicas.

Por lo tanto, con este argumento se propone un cambio a la ley, destinando mayores recursos a los gobiernos locales y condicionándolos para utilizar el incremento de recursos en acciones para la gestión de desastres.

Se propone un incremento del 0.5 por ciento en el aporte a las municipalidades lo cual se compensa con una disminución de igual proporción en los consejos de desarrollo, de la siguiente manera.

Cuadro 11
Guatemala: Propuesta de modificación
De la Distribución del aporte IVA Paz
Cifras en porcentajes

Destino	Tasa Impositiva Actual	Tasa Impositiva Propuesta
Total	12.0	12.0
Fondo Común	7.0	7.0
Aportes IVA Paz	5.0	5.0
Municipalidades	1.5	2.0
Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	1.0	0.5
Fondos para la Paz	1.0	1.0
Gastos Sociales	1.5	1.5
Seguridad Alimenticia	0.5	0.5
Educación Primaria y Técnica	0.5	0.5
Seguridad Ciudadana	0.5	0.5

Fuente: Elaboración Propia con base al Decreto 66-2002 del Congreso de la República.

De esa cuenta, se pueden incrementar los recursos hacia los gobiernos locales. Ante un desastre, estos junto a la Conred y el Organismo Ejecutivo, deben coordinarse para actuar oportunamente sin ocasionar derroche de recursos.

Por lo tanto, para realizar las modificaciones y obtener el resultado deseado, se sugiere la siguiente reforma al artículo 1 del Decreto 66-2002 que reforma la Ley del IVA.

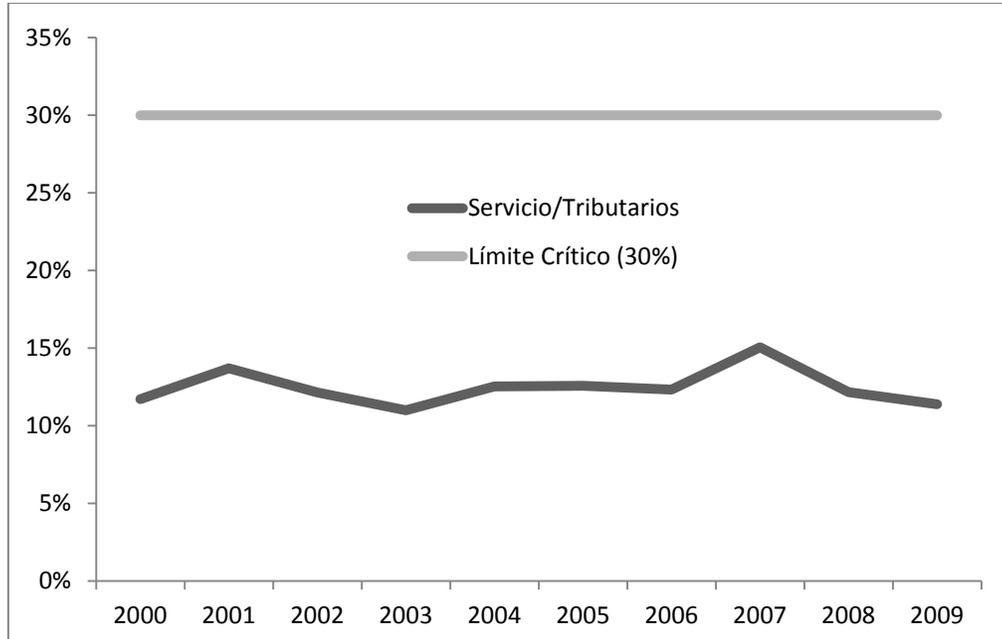
“1. Dos puntos porcentuales (2%) para las municipalidades del país. Las municipalidades podrán destinar hasta un máximo del veinte por ciento (20%) de la asignación establecida conforme a este artículo, para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones. El cincuenta y cinco por ciento (55%) se destinará con exclusividad para inversión, y en ningún caso, podrán pignorar ni adquirir compromisos financieros que comprometan las asignaciones que les correspondería percibir bajo este concepto con posterioridad a su período constitucional. El restante veinticinco por ciento (25%) permanecerá depositado en una cuenta especial y podrá ser utilizado en caso de emergencia declarada conforme la ley. Finalizado el ejercicio fiscal y de no haberse registrado emergencia o daños por desastres, el saldo de la cuenta corriente podrá incorporarse al presupuesto del próximo ejercicio fiscal para financiar los gastos regulares.”

Con ello, se le otorga mayor poder económico a las municipalidades y se asegura contar con recursos para la atención de desastres. Este mecanismo financiero debe ser complementado con el acompañamiento de otros actores, como la Contraloría General de Cuentas que debe velar por la transparencia en las transacciones y los registros de la cuenta corriente que aquí se sugiere crear.

4.1.1.4. Colocación de bonos de reconstrucción: La colocación de bonos es una medida de política fiscal, utilizada por países como Guatemala para equilibrar el presupuesto y contar con los recursos que permitan financiar los planes del gobierno central.

Para el caso de la resiliencia del Estado frente a desastres naturales, se sugiere la colocación de bonos, con el fin de adquirir recursos para atender la reconstrucción post-desastre.

Gráfico 6
Guatemala: Servicios de la Deuda Pública
Como proporción de los Ingresos Tributarios
Cifras en porcentajes



Nota: Límite crítico según criterio de organismos internacionales.
 Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Como se aprecia en la gráfica anterior, el indicador que muestra la proporción de los ingresos tributarios que se destinarían a los servicios de la deuda pública (sin amortizaciones) es inferior al límite crítico, por lo que se asume que el perfil de la deuda pública de Guatemala es manejable y puede apoyar la estrategia de financiamiento para desastres.

El límite crítico de endeudamiento es establecido por organismos internacionales, de acuerdo con la situación financiera de los países y su capacidad de honrar la deuda.

4.1.1.5. Reorientación de préstamos y donaciones: Otra estrategia viable para la administración central que permitiría la resiliencia Fiscal, es la reorientación de recursos provenientes de préstamos y donaciones que contengan en sus convenios y/o decretos componentes sociales y ambientales. Para la reorientación de este tipo de recursos, es preciso entrar en negociación con los organismos financiadores para que pueda cambiarse

temporalmente el destino de los recursos, y pasado dicho evento, se restablezca la ejecución de los programas y proyectos que originalmente financiaban.

Es importante indicar que durante el período de estudio de la presente tesis, los recursos de préstamos y donaciones han financiado el presupuesto público en promedio en un 11.4 por ciento. Dependiendo de la magnitud del evento natural, la reorientación de estos recursos podría dar capacidad de financiamiento al Estado sin afectar significativamente el gasto programado dentro del presupuesto.

En el caso de las donaciones, el Organismo Ejecutivo puede negociar directamente con los donantes. Los contratos de préstamos en cambio son autorizados en Decretos del Congreso de la República. Para facilitar la reorientación de recursos, es importante incluir en las normas de ejecución de cada año, la facultad para poder reorientar este tipo de recursos sin tener que ir al Congreso de la República.

Esta estrategia podría utilizarse en la fase de reconstrucción.

Conclusiones

1. Como producto del análisis efectuado, se determinó que al menos un monto equivalente al 2 por ciento del PIB dentro del presupuesto público es susceptible de reorientarse para la atención de emergencias derivadas de los desastres naturales, con lo cual se da por comprobada la hipótesis. Para el ejercicio fiscal 2009, año base del estudio, el monto estimado de la resiliencia fiscal es de Q6,643.3 millones.
2. Durante un ejercicio fiscal, el monto presupuestario susceptible de reorientarse para la atención a desastres, es equivalente al 16.8 por ciento de las fuentes financieras que se originan de la tributación.
3. Durante el periodo de análisis se pudo constatar que el Estado contempla una asignación de Q10 millones para emergencias y calamidades públicas en la entidad Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. Monto que resulta insuficiente para la atención de emergencias.
4. Debido a la estructura tributaria prevaleciente en el país y a la alta rigidez presupuestaria, en el periodo de análisis los gobiernos no desarrollaron una estrategia financiera de carácter estructural que permita la generación de resiliencia fiscal ante desastres.
5. Por lo tanto, ante un desastre natural, la resiliencia fiscal en Guatemala está determinada fundamentalmente por un uso más racional de las herramientas de política fiscal. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado puede ser reordenado para la atención a desastres, principalmente por medio de la reorientación presupuestaria y austeridad del gasto, evitando en lo posible caer en un mayor endeudamiento externo.
6. Se revisaron los movimientos presupuestarios de los ejercicios fiscales 2005 y 2006 derivado de que en el año 2005 se registró el paso de la tormenta Tropical Stan, de los cual se pudo establecer que es factible la aplicación de estrategia financiera propuesta en el presente estudio.

Recomendaciones

1. Implementar los mecanismos fiscales que permitan incrementar los recursos del Estado, incorporando la variable riesgo en las decisiones de inversión. Con ello, la reforma fiscal es un tema necesario de atender en el corto plazo.

2. Se sugiere que los recursos que el Estado obtiene de las concesiones o licencias que otorga para la extracción de metales, petróleo y otros recursos naturales, sean consignados a una cuenta específica para conformar un fondo para el desarrollo económico de largo plazo que solo pueda ser utilizada en caso de emergencia; no para reconstrucción.

3. A través de la legislación vigente, fortalecer la gestión del riesgo a desastres creando las condiciones para propiciar el establecimiento de la transferencia de riesgo, iniciando por la infraestructura vial y fomentando la transferencia de riesgo en el sector productivo, especialmente en el sector primario que es el más vulnerable frente a los eventos naturales. Para ello es necesario facilitar el acceso a mecanismos financieros, como los microseguros.

4. Modificar el Decreto número 66- 2002 que reforma la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el objeto de Fortalecer el poder local con la creación de un fondo para la reconstrucción, redistribuyendo el porcentaje del IVA Paz de manera más estratégica. Es necesario reglamentar el uso de los recursos para que las municipalidades y los consejos de desarrollo incluya la variable riesgos en sus decisiones de inversión, que asimismo deben ser más estratégicas para el desarrollo del país.

Anexo 1: Estadísticas de desastres naturales relevantes

Guatemala: Características e Impacto de Terremotos 1976 - 1991

Concepto	Terremoto 76	Terremoto Uspantán	Terremoto Pochuta
Fecha del evento	4 de febrero, 1976	11 de octubre, 1985	18 de septiembre, 1991
Intensidad	7.5°Escala Richter	5°Escala Richter	5.3°Escala Richter
Epicentro	15.32°N, 89.10°W	15.3°N, 90.9°W	14.24°N, 91.03°W
Área geográfica	Falla del Motagua Desde Puerto Barrios hasta Chimaltenango	Uspantán, El Quiché	San Miguel Pochuta Región Sur-oeste de Chimaltenango
Cuantificación de Perdidas	24.1% del PIB	sd*	sd*
Población Damnificada	1.2 millones	sd*	210
Pérdidas Humanas	23,000	sd*	25

* sd. Sin datos.

Fuente: Elaboración Propia con datos del INSIVUMEH

**Guatemala: Tipología e Impacto de Fenómenos Hidrológicos
De Mayor Trascendencia
1995– 2010**

Concepto	Mitch	Stan	Agatha
Fecha del evento	25/10 - 3/11 1998	1/10 - 10/10 2005	2010
Clasificación	Huracán	Tormenta Tropical	Tormenta Tropical
Departamentos Afectados	14	15	14
Daños ocasionados en millones de dólares	748.0	983.0	982.0
Cuantificación de Pérdidas respecto del PIB	3.9% del PIB	3.4% del PIB	2.6% del PIB
Daño a Sectores Sociales.*	307.6	1,134.3	1,567.8
Daño a infraestructura Carreteras y Puentes*	573.6	3,396.3	2,836.7
Daño a Sectores Productivos*	3,701.3	2,042.3	1,033.3
Viviendas Destruídas	2,294	5,515	3,934
Personas damnificadas	0.75**	3.5**	0.5**
Pérdidas Humanas	268	669	174

*Datos en millones de Quetzales.

** Millones de personas

Fuente: Elaboración propia con base a datos de informes de CEPAL

Anexo 2: Reordenamiento Presupuestario Stan 2005

Administración Central
Débitos Institucionales para Atender el Programa de Reconstrucción Stan
Ejercicio Fiscal 2005
En Millones de Quetzales

	Total	Funcionamiento	Inversión	Deuda
Total	1,083.9	286.2	497.8	300.0
Presidencia de la República	4.2	4.1	0.1	
Ministerio de Relaciones Exteriores	19.9	19.9		
Ministerio de Gobernación	218.3	218.3		
Ministerio de Finanzas Públicas	20.0	12.5	7.5	
Ministerio de Educación	31.2	29.8	1.4	
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.7	0.7		
Ministerio de Economía	18.3	18.3		
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	49.0	17.3	31.6	
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	182.1	12.1	170.0	
Ministerio de Energía y Minas	7.5	7.5		
Ministerio de Cultura y Deportes	10.1	9.9	0.2	
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	305.7	44.0	261.7	
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	(83.7)	(108.9)	25.2	
Contraloría General de Cuentas	0.1	0.1		
Procuraduría General de la Nación	0.5	0.5		
Servicios de la Deuda Pública	300.0			300.0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín)

Administración Central
Créditos Institucionales para Atender el Programa de Reconstrucción Stan
Ejercicio Fiscal 2005
En Millones de Quetzales

	Total	Funcionamiento	Inversión	Deuda
Total	1,083.9	171.7	912.2	
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	37.4	26.1	11.3	
Ministerio de Economía	10.0		10.0	
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	49.0	17.3	31.6	
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	12.1	11.4	0.7	
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	331.6	54.8	276.8	
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	643.8	62.1	581.8	

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín)

Bibliografía

1. Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, CEPREDENAC. Glosario Actualizado de Términos en la Perspectiva de la Reducción a Desastres. 2007.
2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. **Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch.** Guatemala 1998.
3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. Efectos en Guatemala de las lluvias torrenciales y la Tormenta Tropical Stan. Guatemala octubre 2005.
4. Congreso de la República de Guatemala. **Decreto 109-96, Ley de la coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.**
5. Congreso de la República de Guatemala. **Decreto Número 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.**
6. Congreso de la República de Guatemala. **Decreto Número 11-2002, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.**
7. Congreso de la República de Guatemala. **Decreto Número 66-2002, Reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado.**
8. Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-2006.

9. Irías Girón, Juan Miguel. Catálogo de términos y definiciones utilizadas en administración financiera y en administración tributaria. Guatemala 2002.
10. Matus, Carlos y Makón, Marcos. **Aspectos Teóricos y Conceptuales del Presupuesto por Programas.** Venezuela 1978.
11. Ministerio de Finanzas públicas, **Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento,** Guatemala 2008.
12. Ministerio de Finanzas Públicas, **Aprendiendo Aspectos Básicos sobre el Presupuesto.** Guatemala.
13. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012,** Guatemala 2012.
14. Sachs – Larrain, **Macroeconomía en la Economía Global, Prentice Hall,** Buenos Aires 2002.
15. Samuelson / Nordhaus, **Economía** Decimosexta Edición, Mcgraw-Hill, España 2000.
16. Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. **Programa Nacional de Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres en los Procesos de Desarrollo 2007 – 2012,** Guatemala 2008.
17. Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por el paso de la tormenta tropical Agatha y la erupción del volcán de Pacaya. Guatemala, julio de 2010.