



Grupo de Apoyo Mutuo

Informe de la ejecución 2007 del presupuesto por departamento

Lic. Gilberto Robledo
Director de Auditoría social
Grupo de Apoyo Mutuo

Consideraciones iniciales

El Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, se constituye en el principal instrumento utilizado por los distintos actores de la sociedad guatemalteca para obtener los recursos financieros a fin de conseguir el funcionamiento de determinados planes, programas y/o proyectos formuladas por las distintas dependencias del sector público guatemalteco, sean ejecutados en sus propias comunidades, municipios o departamentos.

En ese sentido, debe tenerse en consideración que el Presupuesto de Ingresos y Egresos de Guatemala, se encuentra determinado por una serie de compromisos que el Estado ha adquirido con su población, situación que determina incluso que antes de que se formule el presupuesto del ejercicio posterior, casi el 65% del mismo ya se encuentra orientado a atender actividades bien definidas con base en el cumplimiento de las funciones que la propia Constitución Política de la Nación le otorga al gobierno central. Esta situación explica lo que en el ámbito académico se conoce como la "rigidez presupuestaria", elemento que sirve como paraguas para establecer que una gran cantidad de recursos del Estado tienen un destino predefinido, incluso antes de que se formule el presupuesto, situación que limita en gran parte la acción del gobierno en la atención de las necesidades de la población.

En ese orden de ideas, uno de los elementos donde más se evidencia esta rigidez presupuestaria es el presupuesto asignado y ejecutados en la actual regionalización existe en Guatemala y en los departamentos que los conforman. Lo anterior pone en serios aprietos el cumplimiento de los compromisos y ofrecimientos que los gobernantes a nivel comunitario, municipal y departamental realizan a sus respectivas poblaciones, debido a que es muy limitada la capacidad de concreción de los mismos.

Con el análisis de la ejecución del presupuesto 2007 en los departamentos de Guatemala y las comparaciones de las asignaciones presupuestarias en los ejercicios 2007 y 2008, se pretende llamar la atención en la opinión pública sobre la necesidad de plantear una seria y profunda reorientación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, a fin de que los escasos recursos del Estado que esta en posibilidades de recolectar, puedan ser utilizados efectivamente para atender las necesidades de la población guatemalteca, especialmente la que se encuentra en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Lo anterior, permitiría que el presupuesto público se convierta en un autentico instrumento de desarrollo, buscando con ello mejorar la calidad de vida de los habitantes de la nación, contribuyendo al elevamiento del bienestar de la población guatemalteca.

Rigidez en la asignación del presupuesto público

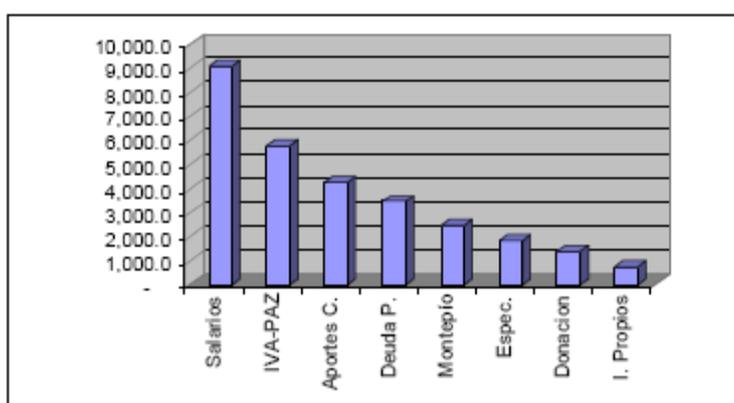
El presupuesto público no es ilimitado, no es posible asegurar que sólo por el hecho de ser una necesidad pública, ésta deba estar garantizada con un financiamiento por medio del presupuesto público. La lógica de la formulación presupuestaria pública señala la importancia de estimar los ingresos públicos que son esencialmente provenientes de rentas al consumo (como el IVA) y rentas a la propiedad (como el ISR persona, a las empresas e ingresos a los inmuebles).

Por el lado de los ingresos la decisión más sana desde el punto de vista de las finanzas públicas, para ampliar la generación de ingresos es por la vía del incremento de ingresos tributarios (impuestos directos e indirectos), lo cual se entiende como la

posibilidad de realizar un esfuerzo en mejorar la administración tributaria y por la vía de incremento de las tasas existentes o bien la creación de nuevos tributos.

Por el lado del gasto son cinco las principales restricciones que han sido detectadas, las cuales representan determinados compromisos que históricamente se han incorporado por medio de leyes a la ejecución presupuestaria y que por lo tanto, condiciona la implementación de un plan de gobierno, ya que representa el 80% de los destinos específicos, estas son:

1. El pago de la burocracia,
2. El aporte del IVA-PAZ a los gobiernos locales
3. Los aportes constitucionales a distintas entidades
4. El servicio de la deuda pública
5. El mantenimiento de las pensiones



Fuente: Elaboración propia con base a datos del MINFIN

Las tendencias del presupuesto asignado entre 2007 y 2008.

Tabla 1
Presupuesto asignado 2007 Por región

Institución	Total	Región I Metropolitana	Región II Norte	Región III Nororiental	Región IV Suroccidente	Región V Central	Región VI Suroccidente	Región VII Noroccidente	Región VIII Patón	Multirregional	Servicios en el Exterior	Deuda Pública
Total	39,491.2	9,753.5	925.5	1,109.1	941.2	1,063.3	2,609.3	1,414.2	536.2	14,410.3	191.2	6,537.4
Presidencia	135.3	135.3										
M. del Rel. Exteriores	250.0	57.2		0.7	0.8		6.9	0.8	1.3	1.1	181.2	
M. de Gobernación	2,224.5	2,154.4	4.9	13.9	7.5	16.3	19.8	3.7	2.7	1.3		
M. de la Defensa	1,274.2									1,274.2		
M. de Finanzas	240.5	240.5										
M. de Educación	6,000.0	1,045.3	403.0	456.7	404.8	449.9	1,216.8	656.4	197.8	1,169.3		
M. de Salud	2,405.7	1,177.2	119.4	124.6	122.0	147.8	287.8	158.5	63.3	205.1		
M. de Trabajo	73.4	48.9	0.8	9.2	1.0	1.9	9.9	0.8	0.9			
M. de Economía	237.3	162.7								64.6		
M. de Agricultura	1,217.9	200.0	7.1	6.8	2.6	4.8	15.9	17.7	56.7	906.3		
M. de Comunicaciones	3,258.1	532.0	198.0	150.5	128.9	169.0	452.7	312.1	86.2	1,228.7		
M. de Energía y Minas	52.0	49.9								2.1		
M. de Cultura	294.9	153.1	1.9	6.6	9.5	14.4	20.1	4.2	31.3	53.8		
Secretarías	1,993.8	529.6	15.8	6.5	3.8	3.2	15.7	18.3	11.7	1,389.2		
M. de Ambiente	52.8	35.9	0.7	3.5	1.2	1.4	3.5	1.1	0.5	5.0		
Obligaciones	13,032.7	3,031.0	173.1	328.0	257.7	253.1	557.6	239.3	83.3	8,109.6		
Contraloría	173.9	169.7	0.4	0.8	0.6	0.6	1.2	0.4	0.2			
Procuraduría	36.7	30.7	0.4	1.3	0.8	0.9	1.4	0.9	0.3			
Deuda Pública	6,537.4											6,537.4

Fuente: Anteproyecto de Presupuesto 2007

La asignación presupuestaria 2008 se muestra a continuación

Tabla 2
Presupuesto asignado 2008 Por región

Institución	Total	Región I Metropolitana	Región II Norte	Región III Noroeste	Región IV Sureste	Región V Central	Región VI Suroccidente	Región VII Noroccidente	Región VIII Patón	Multirregional	Servicios en el Exterior	Deuda Pública
Total	42,535.5	13,069.5	756.7	1,131.0	913.3	1,005.5	2,534.4	1,010.0	484.2	14,817.3	187.8	6,825.8
Funcionamiento	34,591.7	10,890.4	635.2	959.2	757.7	856.2	1,996.8	842.3	395.5	6,982.1	186.2	
Presidencia	162.4	160.5								1.9		
M. del Rel. Exteriores	236.1	55.2								4.0	176.9	
M. de Gobernación	2,514.0	2,364.6	4.2	12.1	6.3	31.4	15.7	3.7	2.5	73.4		
M. de la Defensa	1,197.2	78.4								1,118.8		
M. de Finanzas	211.5	211.5										
M. de Educación	6,396.7	1,433.5	407.7	562.2	429.4	473.6	1,264.4	549.3	208.9	1,072.6		
M. de Salud	2,832.2	1,575.3	98.6	143.5	117.8	160.9	300.4	134.7	71.7	229.4		
M. de Trabajo	335.6	320.9	0.8	3.2	0.8	1.8	5.4	1.1	0.8	0.8		
M. de Economía	217.0	163.9	0.0	0.1	0.1	0.0	0.2	0.2	0.0	43.1	9.3	
M. de Agricultura	406.5	166.0	6.8	4.9	2.8	3.3	14.8	6.0	5.5	196.6		
M. de Comunicaciones	427.3	326.8	12.8	13.5	5.5	13.2	23.7	9.9	90.0	12.0		
M. de Energía y Minas	40.0	40.0										
M. de Cultura	188.5	112.5	0.3	3.3		8.0	0.7	1.1	20.2	42.4		
Secretarías	1,904.4	578.1	2.1	7.4	7.8	4.3	10.2	2.5	34.6	358.4		
M. de Ambiente	38.9	23.4	0.7	3.4	1.3	1.4	2.4	1.1	3.6	1.7		
Obligaciones	8,245.5	3,238.6	100.8	204.6	185.3	157.2	357.4	132.2	42.3	3,827.1		
Procuraduría	48.9	41.1	0.3	1.1	0.6	1.2	1.6	0.7	0.3			
Inversión	11,408.0	2,179.0	121.5	171.8	155.6	149.3	637.5	167.8	88.8	7,835.2	1.6	
Presidencia	1.4	1.3								0.1		
M. del Rel. Exteriores	14.3	1.0		0.9	0.8		6.8	0.8	1.3	1.0	1.6	
M. de Gobernación	96.3	91.7	0.5	1.3	0.6	0.7	0.9	0.4	0.2			
M. de la Defensa	68.1	65.0								3.1		
M. de Finanzas	15.9	15.9										
M. de Educación	103.4	48.0	6.2	1.3	1.0	4.0	2.5	1.6	0.5	38.4		
M. de Salud	167.8	129.7	2.4	12.8	4.6		5.5	12.8				
M. de Trabajo	16.0	5.0		7.7			3.3					
M. de Economía	12.9	3.9								8.9	0.0	
M. de Agricultura	824.0	110.3		5.4		1.9	6.7	1.3	5.0	693.4		
M. de Comunicaciones	2,572.8	168.9	102.6	139.0	135.6	123.3	484.5	140.3	46.8	1,231.9		
M. de Energía y Minas	6.0	3.9								2.1		
M. de Cultura	143.0	11.7	1.0	3.4	13.0	19.1	22.6	10.4	15.8	46.0		
Secretarías	1,014.8	100.3	8.9			0.2	4.7		1.5	899.2		
M. de Ambiente	2.5	2.5										
Obligaciones	6,348.7	1,419.9							17.7	4,911.1		
Procuraduría	0.2	0.1				0.0	0.0					
Deuda Pública	6,825.8											6,825.8

Fuente: Presupuesto aprobado 2008

Tomando en consideración las necesidades históricas de la población de Guatemala y las limitaciones presupuestarias del Estado, se realizan una serie de esfuerzos a fin de asignar los escasos recursos financieros a fin que con ellos se pueda atender las prioridades de las mismas. En sentido en la tabla 1, se puede observar como el se realizó una distribución de la asignación presupuestaria 2007, en las distintas regiones que conforman el país, con lo cual se persigue atender a las poblaciones que viven en las mismas

Las comparaciones entre las asignaciones presupuestarias de los dos ejercicios presupuestarios analizados, reflejan conductas políticas de los actores políticos que participan en el proceso de formulación del presupuesto público, que contribuyen a incrementar el presupuesto de una región y desfavorecer a otras, más allá de las declaraciones de los funcionarios con relación al cumplimiento de determinados compromisos, como los Acuerdos de Paz, el combate a la pobreza, la atención a la población en situación de vulnerabilidad, privilegio del gasto social, etc.

En la tabla 3 se presenta datos sobre el incremento o el decremento de los presupuestos para cada una de las regiones de Guatemala. Llama poderosamente la atención que sea la región metropolitana, es decir, la ciudad capital y sus municipios conurbanos la que presenta una elevada tasa de crecimiento en comparación con resto

de regiones. Siguiéndole la región 3 que atiende los departamentos de Chiquimula, El Progreso e Izabal con un 12%. El resto de regiones tiene una negativa de crecimiento, es decir que se redujo el presupuesto asignado en comparación con año anterior, siendo los casos más visibles la región VII, integrada por los departamentos de Huehuetenango, Quetzaltenango y Quiché, la cual tiene una reducción del 28.57% y la Región II integrada por los departamentos Alta Verapaz y Baja Verapaz con una tasa de decrecimiento del - 18.27%.

En términos generales se puede apreciar que existe un crecimiento del total presupuesto por regiones en un 7.71%, situación que se encuentra determinada por un incremento del presupuesto asignado al departamento de Guatemala, siendo necesario destacar la reducción de las asignaciones presupuestarias a casi todas las regiones de Guatemala.

Tabla 3

	2,008.00	2,007.00	Comparación
Total	42,535.00	39,491.00	7.71%
Región I	13,069.00	9,753.00	34.00%
Región II	756.00	925.00	-18.27%
Región III	1,131.00	1,009.00	12.09%
Región 4	913.00	941.00	-2.98%
Región V	1,005.00	1,063.00	-5.46%
Región VI	2,534.00	2,609.00	-2.87%
Región VII	1,010.00	1,414.00	-28.57%
Región VIII	484.00	536.00	-9.70%
Multiregional	14,419.40	14,410.00	0.07%
S, Exterior	188.00	191.00	-1.57%
Deuda	6,625.00	6,537.00	1.35%

Fuente: Elaboración propia con base a Presupuestos 2008 y 2007

La ejecución del presupuesto departamental 2007

La ejecución del presupuesto 2007 en los departamentos de Guatemala, mantiene la misma tendencia que la asignación presupuestaria, es decir, como algunas regiones y departamentos tuvieron mayor asignación, ejecutaron mayor cantidad de recursos públicos. Lo anterior se explica en el momento que desde el proceso de formulación y aprobación del anteproyecto de presupuesto, la decisión de los actores nacionales vinculados a la aplicación de las políticas inherentes al Estado en los distintos sectores de la sociedad guatemalteca, respecto a fortalecer determinados ámbitos de acción.

La tabla 4 presenta información acerca de la ejecución del presupuesto por cada uno de los departamentos existentes en la actual división territorial de Guatemala. El % de ejecución por departamento, es el resultado de la división existente entre el total del

presupuesto ejecutado en el 2007 a nivel nacional y el presupuesto ejecutado en cada departamento.

En ese sentido, vale la pena poner la atención que los renglones que mayor ejecución presupuestaria tuvieron en el ejercicio 2007 corresponde al departamento de Guatemala, Multiregional y la deuda pública, los cuales presentan los siguientes % de ejecución: 25.5%, 35.7% y 15.2%. Lo anterior quiere decir que entre estos 3 se ejecuta el 76.4% del presupuesto de la nación, dejando para el resto de departamento el restante 23.6%

Tabla 4

Departamento	ASIGNADO	MODIFICADO	VIGENTE	DEVENGADO	% por depto
Guatemala	8,871	1,527	10,398	10,121	25.46%
El Progreso	164	12	176	175	0.44%
Sacatepéquez	230	38	268	262	0.66%
Chimaltenango	312	29	342	338	0.85%
Escuintla	434	216	650	643	1.62%
Santa Rosa	277	48	325	322	0.81%
Totonicapán	242	-11	231	226	0.57%
Sololá	287	147	434	417	1.05%
Quetzaltenango	591	179	770	759	1.91%
Suchitepéquez	295	58	353	344	0.86%
Retalhuleu	296	32	327	325	0.82%
San Marcos	582	180	761	325	0.82%
Huehuetenango	748	124	872	862	2.17%
Quiché	519	223	743	728	1.83%
Baja Verapaz	209	20	229	225	0.57%
Alta Verapaz	516	7	523	509	1.28%
Petén	511	138	649	634	1.59%
Izabal	285	24	309	298	0.75%
Zacapa	267	58	326	321	0.81%
Chiquimula	312	44	356	348	0.87%
Jalapa	240	27	266	261	0.66%
Jutiapa	350	162	512	505	1.27%
Multiregional	14,017	-454	13,934	14,185	35.69%
Región II	2	0	2	1	0.00%
Región III	15	-1	14	13	0.03%
Región IV	11	-4	7	7	0.02%
Región V	56	-24	32	32	0.08%
Región 6	15	132	146	144	0.36%
Región 7	22	133	155	155	0.39%
Deuda	6,648	-568	6,080	6,058	15.24%
SE	158	18	203	199	0.50%
Total	37,519	2,515	40,402	39,748	

Fuente: elaboración propia con base a SICOIN

Como se puede establecer en esta tabla 4, los departamentos que mayores asignaciones tuvieron fueron Huehuetenango, Quetzaltenango, Quiché, Escuintla, Petén Jalapa y Alta Verapaz son los ejecutan entre un 1% y 2% del total del presupuesto. Mientras que los departamentos de Totonicapán y Sacatepéquez, los

que menor ejecución tuvieron en año 2007 acercándose al 0.5% del total del presupuesto nacional.

Resulta necesario acotar que en el multiregional, constituye como una especie de renglón presupuestario paraguas, en el cual se incluyen la ejecución de diversas dependencias, dentro de las que pueden mencionar: MDN, MINEDUC, MAGA, MINGOB, MICIVI, SECRETARIAS y principalmente OECT, en donde se realiza alguna redistribución hacia los departamentos.

Tabla 5
Presupuesto per capita por departamento¹

DEPARTAMENTO	DEVENGADO	POBLACION	GASTO PER CAPITA	GASTO PER CAPITA POR DIA
GUATEMALA	10,121,469,679.51	2,541,581	3,982.35	10.91
EL PROGRESO	174,578,192.00	139,490	1,251.55	3.43
SACATEPEQUEZ	261,932,213.41	248,019	1,056.10	2.89
CHIMALTENANGO	338,283,450.68	446,133	758.26	2.08
ESCUINTLA	642,590,273.39	538,746	1,192.75	3.27
SANTA ROSA	322,161,555.64	301,370	1,068.99	2.93
TOTONICAPAN	226,111,953.76	339,254	666.50	1.83
SOLOLA	416,735,826.07	307,661	1,354.53	3.71
QUETZALTENANGO	758,723,119.04	624,716	1,214.51	3.33
SUCHITEPEQUEZ	343,546,789.34	403,945	850.48	2.33
RETALHULEU	324,722,516.79	241,411	1,345.10	3.69
SAN MARCOS	324,722,516.79	794,951	408.48	1.12
HUEHUETENANGO	862,207,804.27	846,544	1,018.50	2.79
QUICHE	727,958,030.14	655,510	1,110.52	3.04
BAJA VERAPAZ	224,639,961.99	215,915	1,040.41	2.85
ALTA VERAPAZ	509,202,908.41	776,246	655.98	1.80
PETEN	633,629,485.06	366,735	1,727.76	4.73
IZABAL	297,879,833.91	314,306	947.74	2.60
ZACAPÁ	320,743,471.33	200,167	1,602.38	4.39
CHIQUIMULA	347,563,890.97	302,485	1,149.03	3.15
JALAPA	260,879,281.29	242,926	1,073.90	2.94
JUTIAPA	504,555,279.76	389,085	1,296.77	3.55

Analizar el presupuesto por el lado de la ejecución per cápita que se realiza en cada departamento, se presentan algunos elementos interesantes. El primero de ellos que se sigue privilegiando a los habitantes del área metropolitana, que en cada uno de ellos se ejecutan casi 4,000 quetzales al año. Seguidamente se encuentran los habitantes de Péten, Zacapa y Retalhuleu. Siendo los habitantes que menor reparto reciben del presupuesto nacional los de los departamentos de San Marcos; Tonicapán y Alta Verapaz.

¹ Para hacer esta tabla se tomo como la información del censo 2002.

Conclusiones y recomendaciones

1. La distribución del presupuesto de la nacional que a nivel departamental, como se realiza en la actualidad es injusta porque privilegia a los habitantes de la ciudad de Guatemala y de sus municipios conurbanos, en detrimento del resto de habitantes del país. En ese sentido la principal recomendación es o cambiar la estructura que tiene el actual sistema de asignación del presupuesto a fin de utilizar los escasos recursos del Estado en la población de menores ingresos.
2. Lo anterior debe ir acompañado del diseño e implementación de políticas económicas tendentes a propiciar un desarrollo integral en Guatemala, por medio de la creación de nuevos polos industriales en el interior del país. Se puede fomentar el surgimiento de un nuevo proceso de industrialización para aprovechar la abundancia de recursos en determinadas región del país
3. Creación de políticas de fomento a la inversión en las regiones anteriormente descrita, reducción los impuestos, así como garantizar de la existencia de los medios de comunicación e infraestructura necesarios para la salida rápida y efectiva de los productos generados en las mismas. Adicionalmente debe darse un fácil acceso a los créditos reembolsables, a fin de un gran contingente de productores pueden contar con el capital semilla, para obtener los recursos que garanticen su sobrevivencia.
4. Impulsar un proceso de desconcentración de las entidades del sector público, a fin de que se ubiquen en los nuevos asentamientos humanos, propiciados por esta política de desarrollo impulsado por Estado. Con ello se puede garantizar que una buena parte del gasto público ya no se usaría en la ciudad capital, sino que sería traslado a los departamentos de Guatemala.