



Revisión del Gasto Público del Gobierno Central para la Biodiversidad en Guatemala





Revisión del Gasto Público del Gobierno Central para la Biodiversidad en Guatemala

**Iniciativa Financiera de Biodiversidad- BIOFIN
Guatemala
Proyecto 85254**

Construcción de una política transformadora y un marco
financiero para incrementar la inversión en biodiversidad

Elaborado por:

Equipo BIOFIN Guatemala

Coordinador y Consultor Principal: Ing. Msc. Oscar Villagrán

Experta en Finanzas y Negocios: Licda. Msc. Celene Enríquez

Experta en Políticas: Dra. María José Iturbide

Guatemala julio 2016



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD – Guatemala

5ª. Avenida 5-55 zona 14
Europlaza torre IV, nivel 10.
Tel 23843100

Al servicio
de las personas
y las naciones

<http://www.gt.undp.org/>

Proyecto BIOFIN Guatemala

www.biodiversityfinance.net

Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP.
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Ministerio de Finanzas Públicas
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Consultores:

Ing. Oscar Estuardo Villagran Garcia, MSc, Consultor principal Finanzas Públicas, Economía Ambiental y Biodiversidad.

Lic. Celene Enríquez, MSc., Consultora en Finanzas y Negocios

Dra. María José Iturbide, Consultora en Políticas e Instituciones Nacionales

Enlaces Técnicos y Revisiones:

Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP: Lic. Andrea Fernandez, Directora Cooperación Internacional CONAP y Lic. Jose Luis Echeverría, Director Oficina Técnica de Biodiversidad OCTECBIO

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Lic. Fernando Coronado, Vice Ministro de Recursos Naturales y Cambio Climático y Lic. Juan Carlos Diaz, Director Cooperación Internacional MARN

Ministerio de Finanzas Públicas, Lic. Pablo Blanco, Coordinador de Asesores del Despacho y Lic. Juan Carlos Carrera, Director Área Jurídica

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Lic. Silvia Montepeque, Directora de Estudios Estratégicos del Desarrollo

Coordinación Regional de BIOFIN, Ing. Marlon Flores, Coordinador Regional Latinoamérica Biofin

Diseño Gráfico:

María Fernanda Orozco

Fotografía de Portada:

Daniel Ariano

Se sugiera citar el documento de la siguiente manera:

PROYECTO BIOFIN GUATEMALA. 2016. Revisión del Gasto Público del Gobierno Central para la Biodiversidad en Guatemala. Editor: Oscar Estuardo Villagran Garcia. Xx pag.

ISBN

Guatemala, 2016

Primera Edición: 300 ejemplares

Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo



Índice

Presentación.....	6
Sumario... Ejecutivo.....	7
Guatemala: Revisión del Gasto público en ambiente y el Gasto en protección de la diversidad biológica y del paisaje.....	11
1. Contexto internacional y nacional del financiamiento a la biodiversidad.....	11
1.1 Contexto mundial del financiamiento de la biodiversidad.....	11
1.2 Antecedentes nacionales en la medición del gasto público ambiental y en biodiversidad.....	12
2. Marco legal e institucional del ambiente y la biodiversidad.....	14
2.1. Marco legal del ambiente y biodiversidad.....	14
3. Estimación del gasto ambiental y en biodiversidad del Gobierno Central.....	16
3.1. Clasificación del gasto ambiental en el presupuesto del Gobierno Central.....	16
3.2. Gasto público total y gasto ambiental del Gobierno Central.....	16
3.3. Gasto en diversidad biológica y paisaje del Gobierno Central.....	19
3.4. Gasto en biodiversidad biológica y paisajes del Gobierno Central por institución.....	21
3.4.1 Revisión del gasto CONAP.....	23
3.4.2 Revisión del gasto MARN.....	25
3.4.3 Revisión del gasto MICUDE.....	27
3.4.4 Revisión de fuentes de financiamiento de obligaciones a cargo del tesoro.....	30
3.5. Revisión de la ejecución presupuestaria.....	30
4. Gasto municipal en ambiente y biodiversidad.....	33
5. Integración del gasto público total en biodiversidad.....	36
Conclusiones.....	38
Bibliografía.....	41
Anexos.....	42
Anexo 1. Formulación del Presupuesto del Gobierno Central para la Biodiversidad.....	42
El ciclo presupuestado.....	42
Anexo 2. Instituciones Clave del Gobierno Central para la Biodiversidad.....	46
Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).....	46
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).....	47
Instituto Nacional de Bosques (INAB).....	47
IDAEH - MICUDE.....	48
Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos de Guatemala.....	49
Anexo 3 Estructura de Registro del Gasto Público 2006 - 2014.....	50

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Gasto Público Ambiental por Nivel de Gobierno.....	12
Gráfica 2. Producto Interno Bruto y Gasto público total ejecutado.....	17
Gráfica 3. Gasto público ambiental como porcentaje del Gasto total.....	18
Gráfica 4. Gasto público ambiental del Gobierno Central por tipo de gasto.....	19
Gráfica 5. Gasto ambiental y de diversidad biológica del Gobierno Central.....	20
Gráfica 6. Gasto público en diversidad biológica y paisaje por institución.....	21
Gráfica 7. Gasto del CONAP por tipo de gasto.....	24
Gráfica 8. Gasto del CONAP por fuente de financiamiento.....	24
Gráfica 9. Gasto del MARN por tipo de gasto.....	25
Gráfica 10. Gastos del MARN por fuente de financiamiento.....	26
Gráfica 11. Gasto en protección, restauración y preservación del patrimonio cultural y natural	28
Gráfica 12. Fuentes de financiamiento del MICUDE.....	29
Gráfica 13. Fuente de financiamiento de obligaciones a cargo del Tesoro.....	30
Gráfica 14. Porcentaje de ejecución presupuestaria del CONAP.....	31
Gráfica 15. Porcentaje de ejecución presupuestaria del MARN.....	32
Gráfica 16. Gasto municipal en ambiente y diversidad biológica y paisaje.....	34
Gráfica 17. Gasto municipal total por fuente de financiamiento.....	35
Gráfica 18. Gasto en diversidad biológica y paisajes del gobierno central y municipal.....	36
Gráfica 19. Gasto público en diversidad biológica y paisajes por nivel de gobierno.....	37

Índice de Tablas

Tabla 1. Gasto ambiental y Gasto en biodiversidad del Gobierno Central.....	20
Tabla 2. Gasto en protección de la diversidad biológica y el paisaje.....	23
Tabla 3. Gasto en protección de la diversidad biológica y el paisaje de.....	23
Tabla 4. Gastos en protección, restauración y preservación del patrimonio cultural y natural -MICUDE-.....	27
Tabla 5. Gasto en diversidad biológica y paisajes del gobierno central y municipal.....	36



Presentación

Los desafíos mundiales y locales que enfrenta la biodiversidad son diversos, pero es claro que para enfrentarlos de mejor manera es necesario disponer de recursos financieros que permitan atender sus principales causas.

Guatemala no es ajena a la lucha diaria por proteger y conservar la biodiversidad. A pesar de tener más del 30% de su territorio clasificado como Áreas Protegidas -AP-, existen graves amenazas dentro y fuera de estas zonas que demandan recurso humano capacitado, equipo de trabajo, investigación, capacitación, fortalecimiento institucional y muchas otros elementos, para los cuales se necesita contar con recursos financieros que permitan atenderlas.

El presente documento es un esfuerzo que trata de calcular el aporte del sector público del gobierno central para el ambiente, la biodiversidad y paisaje para el período 2006-2014; para su realización se tomó como herramienta base el clasificador presupuestario del Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN, mediante el cual se logró construir el gasto público ambiental total (GPAT) y el gasto público en biodiversidad y paisaje, ambos del gobierno central, como un ejercicio aislado del Sistema de Cuentas Ambientales Económicas Integradas (SCAEI).

El documento muestra, en primera instancia, una breve contextualización del financiamiento de la biodiversidad a nivel global, antecedentes nacionales relacionados a la estimación del gasto público en ambiente y el Marco Legal del sector Ambiente y Biodiversidad.

La sección 3 presenta la contribución del sector público al ambiente y específicamente a la biodiversidad, mediante la integración de los gastos devengados por las entidades (Ministerios y Secretarías) de la Administración Central, entidades descentralizadas (INAB y CONAP) y los gobiernos locales (municipalidades) en la finalidad “Protección ambiental”, de acuerdo a la Clasificación de Actividades de Protección del Medio Ambiente -CAPA- lo que permite su homologación y comparación a nivel internacional.

El informe ofrece además el aporte de cada institución en el gasto en biodiversidad, sus fuentes de financiamiento y el tipo de gasto (corriente o de funcionamiento y de capital o de inversión); destacando la participación de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, como la asignación financiera más importante y que aglutina a su interior, los recursos asignados a los programas de incentivos forestales PINFOR y PINPEP y las transferencias hacia los Consejos Departamentales de Desarrollo, figura creada como parte de los esfuerzos de descentralización del país en los últimos años.

En relación a la ejecución presupuestaria por tipo de gasto, el rasgo característico del gasto realizado a través de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, es su tratamiento contable, ya que el gasto realizado se registra dentro del rubro de Gastos de Inversión, por tratarse de transferencias de capital. En el resto de las entidades y unidades ejecutoras analizadas, se muestra una tendencia clara a dedicar el mayor

porcentaje de los recursos al rubro de funcionamiento y un porcentaje cada vez más restringido del gasto en inversión (física, no financiera). Este comportamiento se explica en función de las actividades de las entidades rectoras del sector además de rigideces en la estructura general del gasto público, restricciones en términos de asignación presupuestaria y una inadecuada priorización de los recursos.

Como hallazgos más relevantes, el estudio plantea que es el Gobierno Central quien aportó en mayor proporción fondos a la biodiversidad con el 92.5% del Gasto Público en Biodiversidad, mientras que las municipalidades contribuyeron con el 7.5% del total.

En relación con las fuentes de financiamiento, las más importantes son las provenientes de los ingresos

corrientes originados en la recaudación tributaria, las colocaciones Internas y los recursos provenientes del IVA Paz.

En el caso de los Gobiernos locales, las fuentes más importantes son los ingresos ordinarios del Estado ingresos tributarios IVA Paz, ingresos propios y Caja y Bancos.

Finalmente, se incluyen los anexos relacionados con las fases de la formulación presupuestaria nacional, las instituciones clave que participan en la protección de la biodiversidad y la estructura del registro del gasto en los clasificadores presupuestarios utilizados para la elaboración del estudio.

Siglas y Acrónimos

ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
AP	Áreas Protegidas
BIOFIN	Finanzas para la Biodiversidad
BID	Banco Interamericano de desarrollo
CAPA	Clasificación de Actividades de Protección Ambiental
CCG	Centro cultural de Guatemala
CECON	Centro de Estudios Conservacionistas de la USAC
CIGTA	Cuenta Integrada de Gastos y Transacciones Ambientales
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
---	Consejo Nacional de Cambio Climático
CODEDE	Consejos Departamentales de Desarrollo
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
COP	Convención de Diversidad Biológica

IARNA	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDAEH	Instituto de Antropología e Historia
IIA	Instituto de Incidencia Ambiental
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
IVA Paz	Impuesto sobre el Valor Agradado para la Paz y el Desarrollo
GAGC	Gasto Ambiental del Gobierno Central
GBGC	Gasto en Biodiversidad del Gobierno Central
GBGM	Gasto en Biodiversidad del Gobierno Municipal
GPB	Gasto Público de Biodiversidad
GPAAC	Gasto Público Ambiental de la Administración Central
GPAT	Gasto Público Ambiental Total
GPTB	Gasto Público Total en Biodiversidad
GTAP	Grupo de Trabajo de Áreas Protegidas
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MICUDE	Ministerio de Cultura y Deportes
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
OCRET	Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales
PINPEP	Programa de incentivos forestales para poseedores de pequeñas extensiones de tierra de vocación forestal o agroforestal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCAEI	Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas Integradas
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAF-MUNI	Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal
SICAE	Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
USAID	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional
TNC	The Nature Conservancy



Sumario Ejecutivo

Enfrentar el desafío mundial del cambio y la pérdida de la biodiversidad en el ámbito mundial mientras se busca el desarrollo sostenible en el entorno nacional demanda un conjunto de medidas, entre ellas, ser más sagaces en el uso de los recursos financieros, toda vez que se reconoce que la financiación de la gestión de la biodiversidad es insuficiente, lo que supone en países como Guatemala, articular mejor las acciones a fin de cumplir con el Convenio de Diversidad Biológica, las metas Aichi, y los Planes y Estrategias Nacionales de Diversidad Biológica.

Esto requiere, entre otros asuntos, conocer cómo se están invirtiendo los recursos financieros en biodiversidad, las políticas e instituciones involucradas en la conservación de la biodiversidad, calcular el costo de implementación de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y desarrollar un plan para movilizar recursos y enfrentar este desafío.

En la COP 10 del Convenio de Diversidad Biológica celebrado en Nagoya, Japón en el 2010 se definieron las “Metas Aichi” que contienen 20 objetivos, configurándose como una ruta para enfrentar los retos de la gestión de la biodiversidad en el plano nacional e internacional.

El Grupo de Alto Nivel para la Movilización de Recursos convocado por el gobierno del Reino Unido, India y la Secretaría del Convenio de Diversidad Biológica estimó que la inversión global para la implementación de las metas Aichi oscila entre US \$ 130 y US \$ 440 millones. No obstante, son estimaciones. Por lo que es necesario medir con mayor precisión, haciendo evaluaciones nacionales detalladas. Bajo este contexto, y vinculado con la meta “E”, mejorar la aplicación del Convenio de Diversidad Biológica mediante la planificación participativa, gestión de los

conocimientos y el fomento de la capacidad, y del objetivo 20, movilizar recursos financieros para lograr la aplicación eficaz del Plan Estratégico de Diversidad Biológica 2011-2020, en octubre de 2012 el PNUD lanzó la Iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN), como una alianza que puede enfrentar la insuficiencia de recursos financieros para la gestión de la biodiversidad.

BIOFIN desarrolló una herramienta metodológica para sistematizar la información en cada uno de los países en donde se implementa. Esta herramienta es el “Libro de Trabajo BIOFIN” que está compuesto por tres partes 1. Revisión de políticas, instituciones y gastos en biodiversidad; 2. Cálculo de los costos de implementación de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y sus brechas; y 3. Plan de movilización de recursos, todo esto en tres libros (y varios sub libros).

El informe que se presenta a continuación recopila la información de la Parte 1 (Revisión de las políticas, las instituciones y los gastos relacionados con la biodiversidad), en particular el libro 1c: Gasto público y privado, tendencias y efectividad.

El Informe “Gasto Público en Biodiversidad en Guatemala” contribuye a clarificar los esfuerzos que Guatemala realiza por contribuir desde el gasto público para implementar la Estrategia Nacional de Biodiversidad (implícita o explícitamente). El informe se presenta en cinco acápitales. El argumento del estudio, el marco legal e institucional en ambiente y biodiversidad, la estimación del gasto ambiental y en biodiversidad del gobierno central, el gasto ambiental y en biodiversidad del gobierno municipal y la integración del gasto público en biodiversidad.

En el contexto del estudio se hace referencia a los esfuerzos que diferentes entidades en Guatemala han hecho respecto a medir o registrar el gasto público en ambiente y en biodiversidad. Los primeros estudios elaborados entre 2003 y 2007 en el país expusieron el gasto registrado en el presupuesto de ingresos asignado o ejecutado por las principales entidades públicas encargadas de gestionar el sector ambiental. Estudios más recientes han apuntado a ampliar el marco analítico y precisar, entre otros, en temas de biodiversidad, particularmente utilizando la Clasificación de Actividades de Protección Ambiental. El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico de Guatemala es el primero de estos estudios, cuya oficialización ocurrió en el 2012, misma fecha en la que se presentó el Análisis de Gasto Público Ambiental de Guatemala, que utilizó la misma base metodológica para la medición del gasto público en biodiversidad.

El marco legal e institucional en ambiente y biodiversidad se circunscribe a diferentes ámbitos, desde el mismo marco Constitucional, en especial, en biodiversidad se señala el artículo 64 Patrimonio Natural, la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89). Uno de los principales instrumentos para la gestión de la biodiversidad en Guatemala es el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, en las cuales interviene un conjunto de entidades que tienen relevancia para la gestión de las áreas y de la biodiversidad en el país, que están integradas en el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, estas son el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN-, el Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto de Antropología e Historia -IDAEH-, Organizaciones No Gubernamentales registradas en el Consejo, la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-, el Instituto Guatemalteco de Turismo -INGUAT-, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-, y el Instituto Nacional de Bosques -INAB-.

La estimación del gasto ambiental y en biodiversidad se realizó para el período 2006-2014 con información derivada del Sistema de Contabilidad Integrada en base a la finalidad y función “protección de la biodiversidad y los paisajes”, y se dividió en tres categorías, el gasto

público de la administración central, el gasto público de la administración del gobierno municipal y el gasto público total.

Para el período mencionado el Gasto Público Total en Biodiversidad está formado por el gasto que realiza el Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP-, El Ministerio de Cultura y Deportes -MICUDE-, el Centro de Estudios Conservacionistas y las Municipalidades en la finalidad y función protección de la biodiversidad y paisaje. Éste osciló entre Q292.4 millones y Q 418.0 millones. Cerca del 92.5% de este gasto se concentró en las entidades del organismo ejecutivo y el 7.5% lo erogó el conjunto de municipalidades con esta misma finalidad.

Dentro de las entidades del gobierno central destaca la participación de la categoría “Obligaciones a cargo del Tesoro”, que incluye las asignaciones hacia los Consejos Departamentales de Desarrollo -CODEDE-, las municipalidades, el Instituto Nacional de Bosques -INAB- para el funcionamiento de los programas de incentivos forestales, que son transferencias de gobierno, cuyos aportes oscilaron en el período entre Q 148.24 y Q 233.96 millones. Le sigue el Consejo Nacional de Áreas Protegidas y el Ministerio de Cultura y Deportes, en particular, del Instituto de Antropología e Historia. Cerca de 2/3 de Gasto Público en Biodiversidad se destina a inversión y 1/3 a funcionamiento. Las principales fuentes de financiamiento son los ingresos tributarios, los ingresos propios y otros ingresos del tesoro de afectación específica como el IVA-Paz para las municipalidades, préstamos externos, donaciones externas e internas.

1. Guatemala: Revisión del Gasto público en ambiente y el Gasto en protección de la diversidad biológica y del paisaje

Contexto internacional y nacional del financiamiento a la biodiversidad

1.1 Contexto mundial del financiamiento de la biodiversidad

En 2010 en la cumbre de Nagoya, Japón (COP10 del Convenio de Diversidad Biológica), se aprobó el Protocolo de Nagoya, y el nuevo Plan Estratégico 2011-2020. Reconociendo el valor de la biodiversidad y los ecosistemas para el sostenimiento de la vida humana. Este plan establece un conjunto ambicioso de 20 objetivos las llamadas “Metas de Aichi”, las cuales crean una hoja de ruta a seguir para la conservación de la biodiversidad y sus valores, bajo el reconocimiento que los recursos económicos destinados a la financiación de la gestión de la biodiversidad a nivel global aún son insuficientes y que sigue habiendo una brecha económica considerable. (PNUD, 2014).

El cumplimiento de las metas de Aichi, exige la alineación de estrategias y planes de acción nacionales del Convenio sobre la Diversidad Biológica. De esta forma, en octubre de 2012, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lanzó la Iniciativa de finanzas para la biodiversidad (BIOFIN) como una nueva asociación para enfrentar los desafíos que presenta el financiar la protección, conservación y restauración de la biodiversidad.

Más de 190 países del mundo están de acuerdo con la

importancia de la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas, estos países han establecido acuerdos y convenios para lograrlo. Desde el 2004 los países apoyan al Grupo de Trabajo de Áreas Protegidas (GTAP) que se formó en 2004 en la séptima reunión de las partes. El GTAP tiene por objetivo general apoyar el establecimiento y el mantenimiento de sistemas nacionales y regionales de AP. Los más recientes esfuerzos mundiales por generar más capacidades y apoyos al financiamiento de AP, son los acordados en Nagoya en 2010, derivado de ellos surge el proyecto BIOFIN, para dar cumplimiento a los acuerdos o metas Aichi.

La importancia del financiamiento a nivel de sistema de áreas protegidas, tiene varias aristas, la primera y más importante es que éstas son el corazón o piedra angular de la conservación de la biodiversidad y los servicios eco sistémicos provistos por estas áreas de reserva natural. La segunda razón es que la mayoría de las áreas protegidas tienen deficiencias en el manejo, teniendo como causa fundamental la insuficiencia de recursos monetarios para atender las necesidades básicas y la tercera es el uso deficiente de los ingresos disponibles. La últimas dos están vinculadas a la planificación y gestión de las áreas protegidas (PNUD/BIOFIN 2015).

1.2 Antecedentes nacionales en la medición del gasto público ambiental y en biodiversidad

Uno de los primeros esfuerzos formales conocidos para estimar la inversión del Estado en Ambiente fue durante el 2003, año en el que el Instituto de Incidencia Ambiental -IIA- elaboró el documento “Diagnostico de la inversión que el Estado hace en ambiente y manejo de los recursos naturales”, documento que se considera uno de los primeros ejercicios de análisis del gasto público ambiental en el país. Destaca en su desarrollo la existencia de volatilidad del presupuesto en las entidades públicas dedicadas a temas ambientales y sobre todo al nivel de prioridad asignado al tema en el marco del Presupuesto General del Estado y del Producto Interno Bruto -PIB- (IIA 2003).

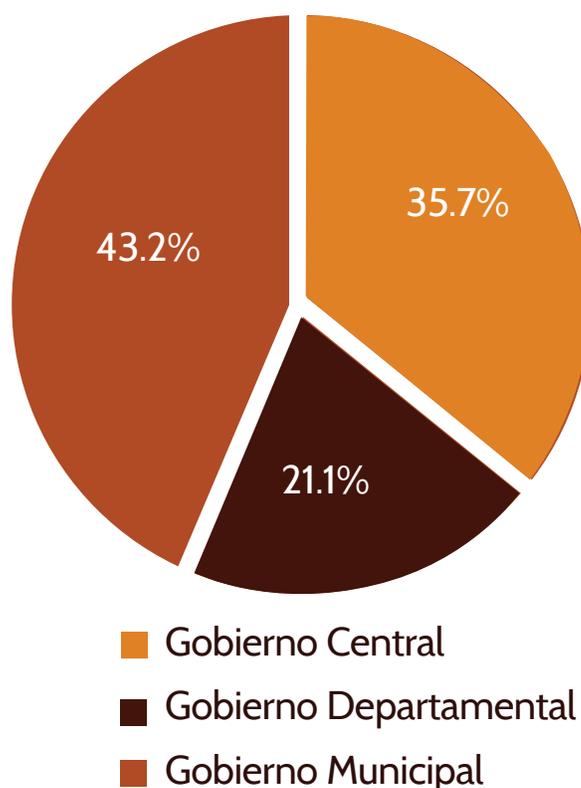
Otro esfuerzo importante se observó en el 2007, año en el cual el Instituto de Incidencia Ambiental -IIA- realizó una revisión del gasto público para la gestión ambiental en Centroamérica. El resultado evidenció que Guatemala tiene la plataforma financiera más débil de la región Centroamericana (IIA 2007).

El primer esfuerzo formal de medición del gasto público ambiental fue el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada -SCAEI-, que se trató de un esfuerzo formal y sistemático que integró, formalizó y analizó el Gasto Público dirigido al ambiente y los recursos naturales, los avances en la cuantificación del gasto público ambiental se iniciaron en el 2006 por medio del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente -IARNA- con el proyecto Cuenta con Ambiente, del SCAEI destaca la Cuenta Integrada de Gastos y Transacciones Ambientales -CIGTA-, en la cual se estima el gasto público dirigido a la protección del ambiente (metodología CAPA) y la gestión de los recursos naturales (metodología CGRN) cuyos esfuerzos han logrado construir la CITGA para la serie de 2001 al 2010.

Posteriormente al IARNA, el Banco Interamericano

de Desarrollo -BID- realizó el estudio “Análisis del Gasto Público Ambiental” (2012) y actualizó el Gasto Público Ambiental hasta el año 2012, de ahí se han tomado algunos datos, que muestran información del gasto público a nivel central, departamental y local.

Gráfica 1. Gasto Público Ambiental por Nivel de Gobierno
Cifras en porcentajes Año 2010



Fuente: Elaboración propia basada en AGPA 2012, IARNA 2011.

Según se evidencia en la gráfica existe una participación muy importante de los gobiernos locales que representaron para ese año el 43.25 % del total del gasto ambiental del sector público, mientras que el gobierno central representó el 35.7% y el departamental el 21.1%. Para estos resultados es importante aclarar que el mayor porcentaje de los ingresos de las municipalidades y la totalidad de los ingresos de los Consejos de Desarrollo proviene de los aportes del gobierno central quien, por mandato constitucional, asigna un porcentaje de sus ingresos corrientes, a través de las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro .

Antecedentes en el cálculo del gasto público para ambiente y biodiversidad, se tienen de los informes del IARNA y del BID, que muestran algunos resultados de la CIGTA, como la integración del Gasto Público Ambiental Total (GPAT) para el período 2001-2010 que se obtuvo de la sumatoria de los gastos clasificados como ambientales de la Administración Central,

los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales, del gasto público ambiental -GPAT-, el Gasto Público Ambiental de la Administración Central -GPAAC- representó un monto estimado de Q853.5 millones equivalentes a US \$ 105.9 millones. En cuanto al monto dedicado específicamente a la biodiversidad no se tiene el detalle en los tres niveles de gobierno.

En relación al -GPAAC-² específicamente para protección de la biodiversidad y el paisaje, el mismo representó Q 182.5 millones (US\$ 22.6 millones), equivalentes al 64.5% del total del GPAAC-CAPA. Otras actividades de protección ambiental presentaron Q 101.2 millones (US\$ 12.6), equivalentes al 34.1%(BID 2012).

¹ Las asignaciones que se programan en esta entidad, tienen como propósito transferir los recursos financieros que en función de los

² Gasto Público Ambiental de la Administración Central.

2. Marco legal e institucional del ambiente y la biodiversidad

En la Constitución Política de la República de Guatemala son 10 los artículos relacionados con la protección ambiental y la gestión de los recursos naturales³:

- ▶ Artículo 64. Patrimonio Natural. Se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación. El Estado fomentará la creación de parques nacionales, reservas y refugios naturales, los cuales son inalienables.
- ▶ Artículo 97. Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.
- ▶ Artículo 118.- Principios del Régimen Económico y Social. El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social⁴.
- ▶ Artículo 119. Obligaciones del Estado. Son obligaciones fundamentales del Estado: (...), c. Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente.
- ▶ Artículo 121. Bienes del Estado⁵.
- ▶ Artículo 122. Reservas Territoriales de Estado.
- ▶ Artículo 125. Explotación de los Recursos Naturales no Renovables.
- ▶ Artículo 126. Reforestación.
- ▶ Artículo 127. Régimen de Aguas.
- ▶ Artículo 128. Aprovechamiento de Aguas, Lagos y Ríos.

La mayoría de las leyes vigentes en Guatemala relacionadas a la protección, conservación y gestión del ambiente y los recursos naturales, son una extensión a los artículos de la Constitución citados.

³ Algunas entidades incluyen los artículos 60 y 61 referidos al patrimonio cultural por estar vinculados con áreas naturales de importancia estratégica en el país. Artículo 60. Patrimonio Cultural. Patrimonio cultural. Forman el patrimonio cultural de la Nación los bienes y valores paleontológicos, arqueológicos, históricos y artísticos del país y están bajo la protección del Estado. Se prohíbe su enajenación, exportación o alteración salvo los casos que determine la ley. Artículo 61. Protección al Patrimonio Cultural. Los sitios arqueológicos, conjuntos monumentales y el Centro Cultural de Guatemala, recibirán atención especial del Estado, con el propósito de preservar sus características y resguardar su valor histórico y bienes culturales. Estarán sometidos a régimen especial de conservación el Parque Nacional Tikal, el Parque Arqueológico de Quiriguá y la ciudad de Antigua Guatemala, por haber sido declarados Patrimonio Mundial, así como aquéllos que adquieran similar reconocimiento.

⁴ Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados.

⁵ Son bienes del Estado: a. Los de dominio público; b. Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento hidroeléctrico, las aguas subterráneas y las no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley; c. Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas; d. La zona marítimo terrestre, la plataforma continental y el espacio aéreo, en la extensión y forma que determinen las leyes o los tratados internacionales ratificados por Guatemala; e. El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras substancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo; f. Los monumentos y las reliquias arqueológicas; g. Los ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privativo que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas; y h. Las frecuencias radio eléctricas.

La Ley de Protección del Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto 68-86), se vincula con el artículo 97 de la Constitución Política de la República (Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico), y es el MARN la entidad pública encargada de su aplicación.

El Decreto 68-86 regula la protección y el mejoramiento del ambiente, así como el mantenimiento del equilibrio ecológico. Su objeto es velar por la calidad del medio ambiente para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país.

La Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89), se vincula con el artículo 64 de la Constitución Política de la República (Patrimonio Natural), y es el CONAP el órgano de dirección y encargado de aplicación de la Ley.

La Ley Forestal (Decreto 101-96), se vincula con el artículo 126 de la Constitución Política de la República (Patrimonio Natural), y es el INAB quien vigila su cumplimiento. El Decreto plantea como objetivos: reducir la deforestación de tierras de vocación forestal y el avance de la frontera agrícola, a través del incremento del uso de la tierra de acuerdo con su vocación y sin omitir las propias características de suelo, topografía y el clima; promover la reforestación de áreas forestales actualmente sin bosque, para proveer al país de los productos forestales que requiera.

La Explotación de los Recursos no Renovables se enmarca dentro de la Ley de Hidrocarburos (Decreto 109-83) y la Ley de Minería (Decreto 48-97). En ambos casos, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) es el Rector sectorial.

La Ley de hidrocarburos tiene por objetivo estimular la inversión en el sector, considerando que es deber del Estado propiciar el aprovechamiento de las riquezas del país.

La Ley reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala, Decreto 126-97, se relaciona con el artículo 122 de la Constitución de la República, que dicta como ente responsable al

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA- a través de la Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado (OCRET) llevar el control por medio de los registros correspondientes y ejecutar los programas y obras que sean necesarias para el mejor aprovechamiento y desarrollo de las mismas.

Otra Normativa importante es la Ley más reciente relacionada al sector ambiental, el Decreto 7-2013, “Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases efecto invernadero” (Ley de Cambio Climático), con el objeto de establecer las regulaciones necesarias para prevenir, planificar y responder de manera urgente, coordinada y sostenida a los impactos del cambio climático en el país. A través de esta Ley se creó el Consejo Nacional de Cambio Climático, presidido por el Presidente de la República, como el ente regulador de los distintos procesos, acciones y políticas derivadas de la Ley, que dentro de sus lineamientos se vincula de manera directa con el resguardo y rehabilitación de la biodiversidad.

3. Estimación del gasto ambiental y en biodiversidad del Gobierno Central

El GAGC (Gasto Ambiental del Gobierno Central) y GBGC (Gasto en Biodiversidad del Gobierno Central) lo integran las instituciones descritas anteriormente, sin embargo, para estimar los aportes de las entidades descentralizadas, no fue posible utilizar como herramienta única el clasificador presupuestario, lo que no permitió tener acceso a información por finalidad y función, para el caso del Instituto Nacional de Bosques INAB y el Centro de Estudios Conservacionistas CECON, fue necesario obtener información por vías diferentes.

3.1 Clasificación del gasto ambiental en el presupuesto del Gobierno Central

Para la elaboración de esta revisión del Gasto Público Ambiental de la Administración Central (Gobierno Central), fue preciso incorporar la información del Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, para dos períodos distintos, el primer período, registra los gastos en ambiente, en base al clasificador presupuestario utilizado hasta 2009 y el segundo período en base al clasificador que se utiliza desde el Ejercicio Fiscal 2010.

El gasto público registrado en la función “Medio Ambiente” contiene los gastos relacionados con las acciones tendentes a regular y controlar el uso

racional de los recursos naturales, conservar las áreas protegidas y el medio social del hombre y el mantenimiento del equilibrio ecológico. Incluye la recolección y tratamiento de residuos industriales y desechos, el control de la contaminación para mejorar la calidad del aire, agua y suelo.⁸ Con la clasificación presupuestaria actual, el gasto en ambiente, se registra en la Finalidad “Protección Ambiental”, que se basa en la Clasificación de Actividades de Protección del Medio Ambiente -CAPA-⁹. Dentro de esta finalidad, se incluye la función “Protección de la diversidad biológica y del paisaje” que incluye los gastos realizados en actividades relacionadas con

⁶ Con anterioridad al 2010, el clasificador del gasto público, se encontraba armonizado al Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN93) y al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional, sin embargo, en las funciones establecidas se incluían todos los servicios prestados a la comunidad, a los hogares y a las personas, sin un nivel de apertura que permita establecer el gasto en funciones específicas, además de incluir una mayor discrecionalidad en la clasificación del gasto (Ver Anexo 1).

⁷ El Manual de Clasificaciones incorpora nuevos renglones de gasto, definiendo la estructura por Finalidad, Función y División, que contiene los objetivos socioeconómicos de las instituciones públicas, los cuales son producto de los cambios inherentes a la dinámica propia del sector gubernamental y de la modernización impulsada en el ámbito de la administración financiera del Sector Público (MINFIN, 2013).

⁸ El Ministerio de Finanzas Públicas, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, Dirección Técnica del Presupuesto 4tª. 2008.

⁹ Ministerio de Finanzas Públicas, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, Dirección Técnica del presupuesto 5tª. Edición junio de 2013.

la protección de la fauna y la flora (tales como, por ejemplo, la reintroducción de especies extinguidas y la recuperación de especies en peligro de extinción), la protección de determinados hábitats (inclusive la ordenación de parques y de reservas naturales) y la protección de paisajes por sus valores estéticos (por ejemplo, la reparación de paisajes deteriorados con fines de fortalecer su valor estético y la rehabilitación de minas y canteras abandonadas) Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN, 2013). Esta finalidad fue la utilizada para determinar el nivel de gasto en Biodiversidad de la Administración Central en los ejercicios fiscales a partir del 2010.

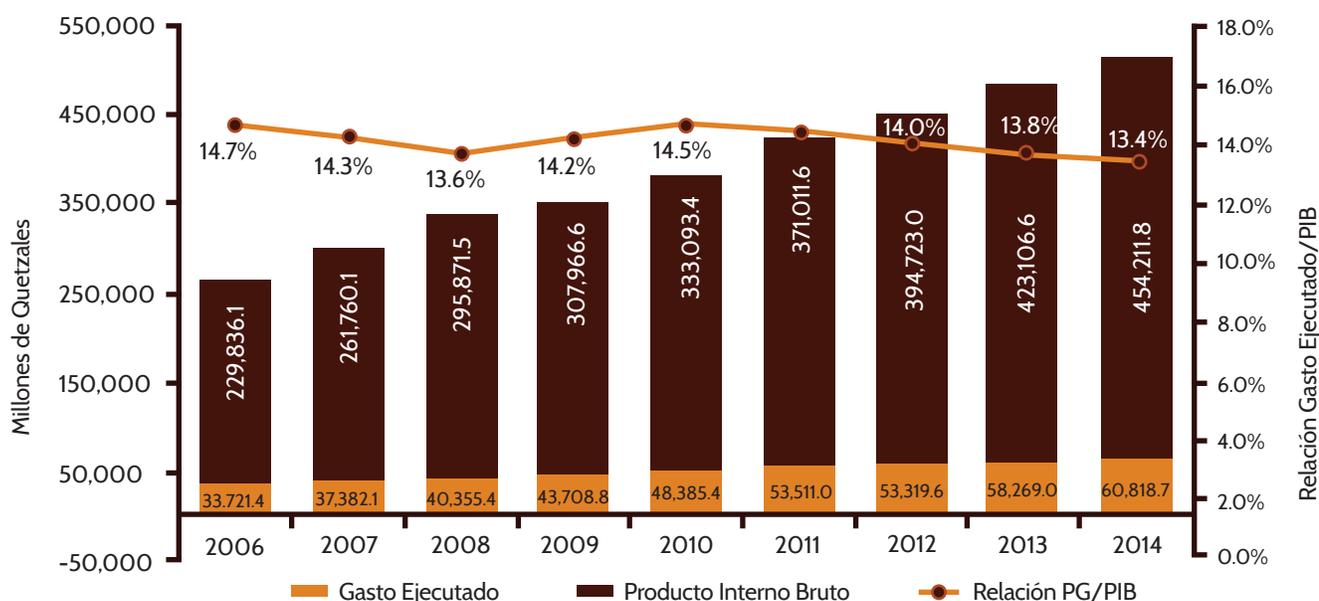
Precisa establecer, que la base contable del presupuesto público de egresos en Guatemala es el Gasto Devengado,¹⁰ el cual refleja las asignaciones presupuestarias que efectivamente fueron erogadas en la producción de bienes y prestación de los servicios públicos, por las distintas entidades y unidades ejecutoras durante o al cierre del ejercicio fiscal.

3.2 Gasto público total y gasto ambiental del Gobierno Central

Al observar la participación del Gasto Público Total de la Administración Central, tanto en términos absolutos, se observa un incremento sustancial en el monto del presupuesto anual al pasar de Q 33,721.4 millones en 2006 a Q 60,818.7 millones en 2014; sin embargo, en relación con el Producto Interno Bruto; se puede observar que el Presupuesto de Egresos se mantiene en promedio en el orden del 14% del PIB. Evidenciando que aun cuando en términos absolutos se observan incrementos en el Gasto Público, se muestra una leve caída del Gasto Público respecto al PIB.

¹⁰ Mientras que el Gasto asignado, se refiere a la aprobación presupuestaria inicial por parte del Congreso, la cual puede presentar cambios (incrementos o disminuciones) en función de las transferencias que durante el ejercicio sean aprobadas constituyendo así, el Presupuesto Vigente.

Gráfica Gráfica 2. Producto Interno Bruto y Gasto público total ejecutado
Cifras en millones de quetzales y porcentajes
Período 2006 - 2014

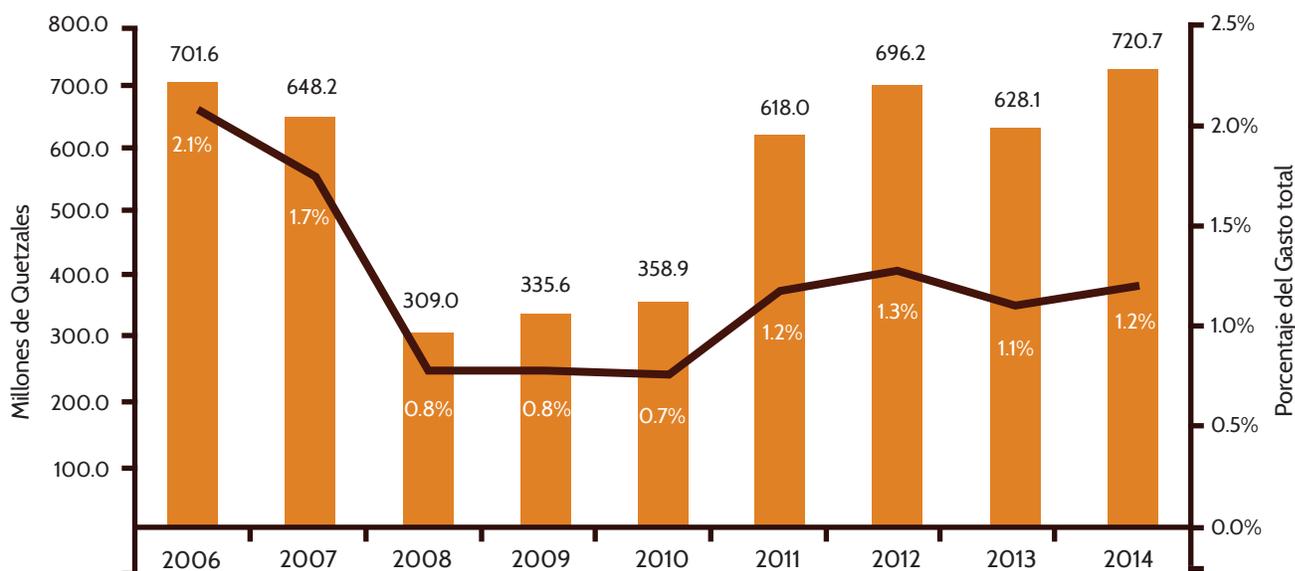


Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN, MINFIN.

En la gráfica 3 se observa la relación entre el gasto público ambiental y el presupuesto total de gasto; vale resaltar que el gasto público ambiental, corresponde solo al realizado por las entidades del Gobierno Central. El Instituto Nacional de Bosques y el Centro de Estudios Conservacionistas -CECON- de la Universidad de San Carlos como entidades descentralizadas, no incluyen a los Consejos de Desarrollo y las municipalidades.

En relación con el Gasto ambiental, de acuerdo con la información obtenida, se observa que el mismo se ubica en promedio en 1.1% respecto del Gasto Público Total; observándose el mayor porcentaje (2.1%) en el 2006 y la asignación mínima equivalente a (0.7%) en el 2010. Posteriormente se observa un incremento en la participación del gasto público, alcanzando el 1.3 % del PIB en los años con menor asignación, lo cual coincide con la crisis financiera de Estados Unidos que afectó de manera importante a la región.

Gráfica 3. Gasto público ambiental como porcentaje del Gasto total
 Cifras en millones de quetzales y porcentajes
 Período 2006 - 2014

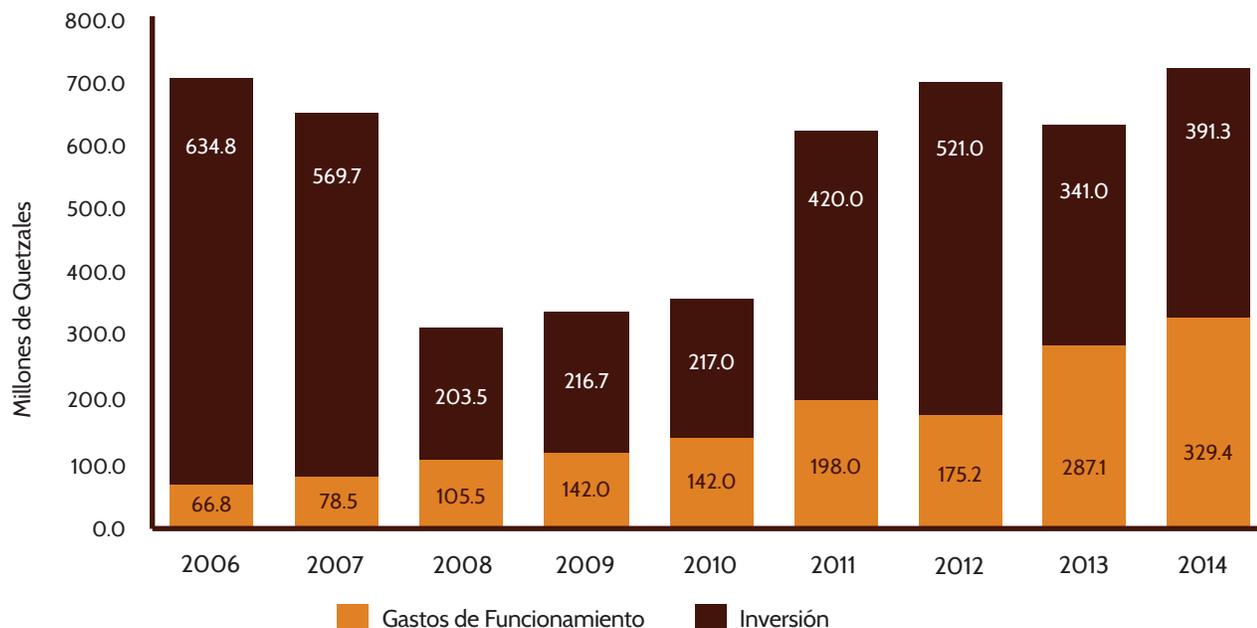


Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN, MINFIN.

En términos monetarios, el Gasto Público Ambiental Total ascendió a Q 701.6 millones en el año 2006 (Q 634.8 millones corresponden a inversión, mientras que Q 66.8 millones están registrados como funcionamiento), observándose una fuerte declinación en el período 2008 a 2010 y un incremento importante a partir de 2011 en términos absolutos, sin embargo en términos porcentuales desde el 2008 el gasto no supera en promedio el 1.0%, resultado que revela la importancia del tema en los planes de gobierno.

En el período 2010-2014 del total de GAGC el 62.4 % se destinó a inversión, y el 37.6% a funcionamiento. Como parte relevante del análisis del Gasto Ambiental, en general se comparó la distribución entre gastos de funcionamiento e inversión; la revisión de la serie histórica muestra que se destinaron más recursos para inversión que para funcionamiento.

Gráfica 4. Gasto público ambiental del Gobierno Central por tipo de gasto
Cifras en millones de Quetzales
Período 2006 - 2014



Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN, MINFIN.

La lógica que subyace para este resultado está en función del peso relativo que en el total del gasto tienen las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro; las cuales en el gasto en la finalidad “Protección Ambiental”, el mayor porcentaje de los recursos trasladados, registra un tratamiento contable como transferencia de capital, de allí el resultado obtenido.

3.3 Gasto en diversidad biológica y paisaje del Gobierno Central

La estimación del gasto público en biodiversidad y paisaje, responde a la clasificación CAPA, que se incluye en el clasificador presupuestario, específicamente a los gastos destinados a biodiversidad.

De acuerdo con el actual clasificador presupuestario del Sector Público, el desglose del Gasto Público para la protección del medio ambiente se registra bajo la finalidad “Protección Ambiental”, cuya estructura se basa en la Clasificación CAPA. Dentro de esta finalidad se encuentra la función “Protección de la diversidad biológica y del paisaje”. Grupo que incluye las actividades relacionadas con la protección de la

fauna y la flora, protección de determinados hábitats y protección de paisajes por sus valores estéticos (MINFIN, 2013).

A partir del Ejercicio Fiscal 2010, de acuerdo al registro del gasto con el nuevo clasificador, se puede observar que lo destinado a “Protección de la diversidad biológica y del paisaje” registrado por el SICOIN, para el 2010 suma Q273.1 millones, cifra que representa el 76.1% del total de gasto ambiental para ese ejercicio, sin embargo, para los años siguientes de la serie, se observa una caída importante en términos porcentuales, de esta forma, para el ejercicio 2014 el gasto en Protección de la diversidad biológica, a pesar de ser el mayor de la serie en términos absolutos con Q377.9 millones, únicamente, representó el 52.4 % del Gasto en Ambiente del Gobierno Central.

¹¹ Las asignaciones que se programan en esta entidad, tienen como propósito transferir los recursos financieros que en función de los ingresos percibidos corresponden a los organismos y entidades descentralizadas y autónomas y que no son imputados a ningún Ministerio específico, por ser resultado de mandato constitucional, leyes específicas y tratados internacionales.

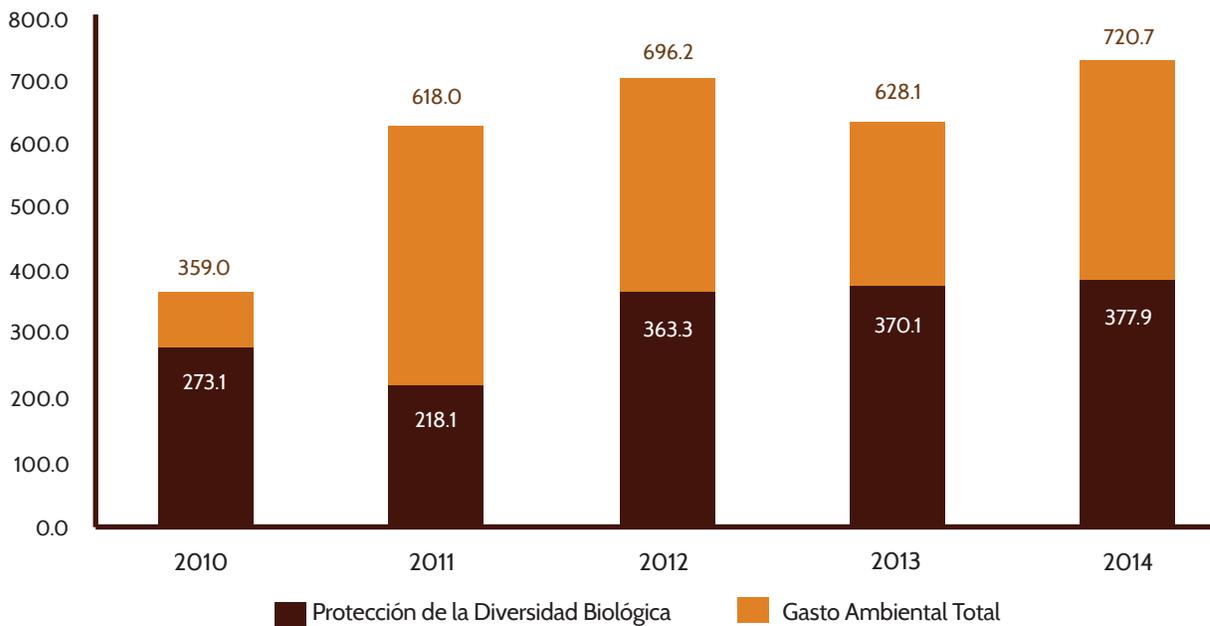
Tabla 1. Gasto ambiental y Gasto Público en biodiversidad del Gobierno Central
 Cifras en millones de quetzales y porcentajes
 Período 2010 - 2014

Año	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto en Ambiente	359.0	618.0	696.2	628.1	720.7
Protección de la Diversidad Biológica	273.1	218.1	363.3	370.1	377.9
Gasto en Biodiversidad / Gasto en Ambiente	76.1%	35.3%	52.2%	58.9 %	52.4%

Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN MINFIN

Al comparar el gasto público ambiental y protección de biodiversidad y paisajes, se observa que el aporte destinado a la biodiversidad es uno de los temas más atendidos dentro del GAGC, recibiendo en promedio durante el período evaluado un 55% del total del gasto ambiental.

Gráfica 5. Gasto ambiental y de diversidad biológica del Gobierno Central
 Cifras en millones de quetzales
 Período 2006 - 2014



Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN, MINFIN.

La gráfica 5 permite relacionar el monto del gasto ambiental y la cantidad que corresponde al gasto en diversidad biológica.

3.4 Gasto en biodiversidad y paisajes del Gobierno Central por institución

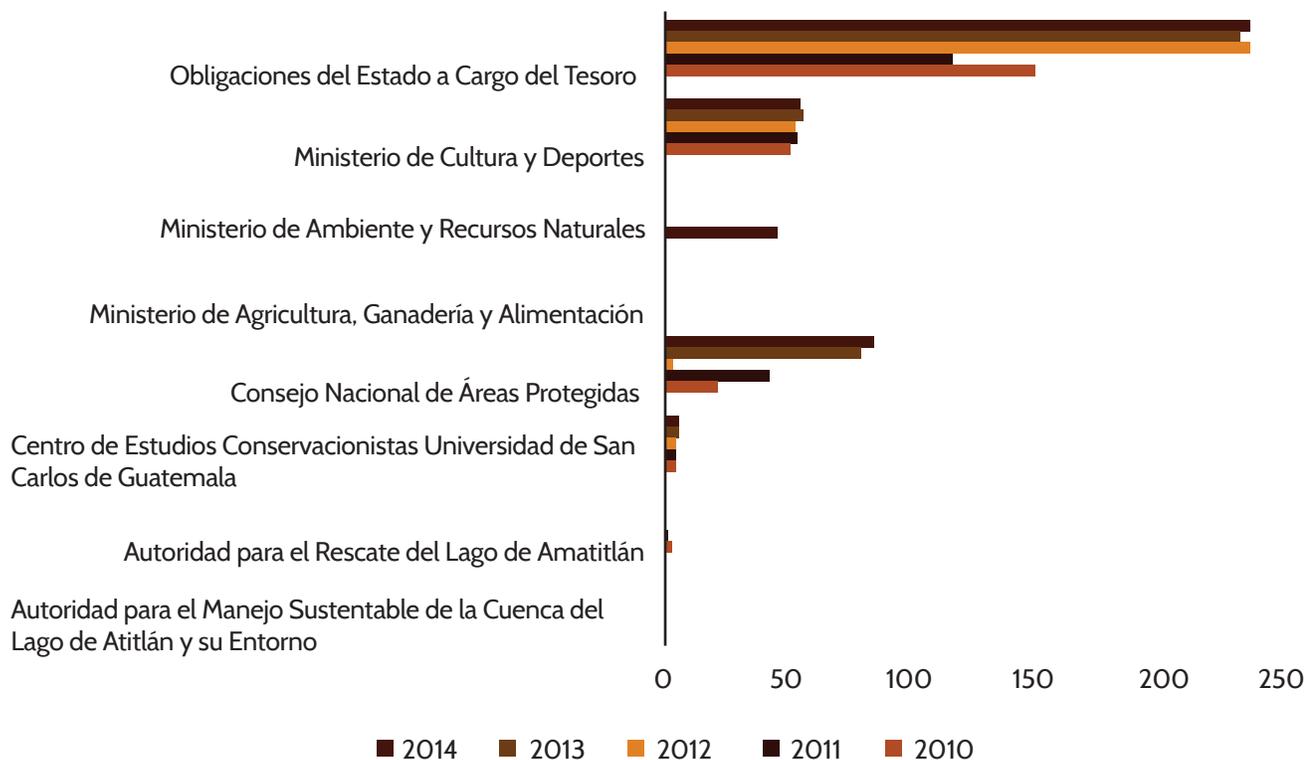
El siguiente análisis toma como base los montos registrados en el SICOIN definidos como gasto público en protección ambiental, la cobertura de éste no se restringe solo a la “Administración Central” (ministerios, secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo), sino incluye además aquellas unidades que ejecutan actividades bajo la tutela de la Administración Central o bien reciben recursos financieros de ésta, pero que tienen personalidad jurídica propia y autonomía funcional, entre ellas, las municipalidades y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Una institución con importante participación dentro de la conformación del GBPGC es el Ministerio de Cultura y Deportes MICUDE, a través del gasto realizado por el Instituto de Antropología e Historia -IDAEH- en algunos de los sitios arqueológicos en los que confluye patrimonio cultural y natural.

En relación con las asignaciones de la función Gasto en protección de la diversidad biológica y del paisaje, para las entidades de la Administración Central, puede apreciarse que durante el último quinquenio las mayores asignaciones se observan en el rubro que corresponde a las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, seguido por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, que muestra una significativa caída durante el 2012 en función de su gasto asignado a esta función.

Es necesario anotar que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, tiene una importante participación en el 2010 resultado de tener en ejecución el proyecto de la Reserva de la Biosfera Maya, sin embargo, como rasgo relevante, desde que se utiliza el nuevo clasificador presupuestario el MARN no registra asignaciones a la función Protección de la diversidad biológica y del paisaje.

Gráfica 6. Gasto público en diversidad biológica y paisaje por institución
Cifras en millones de quetzales
Período 2006 - 2014



Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN, MINFIN.

La gráfica anterior nos muestra que el mayor porcentaje del Gasto del Gobierno Central en Protección de la Biodiversidad es ejecutado por medio de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, que ha representado entre un 54.3% para el 2010; hasta un 64.3% en el 2012. Seguidamente se ubica el gasto realizado por el CONAP el cual durante la serie se ha visto incrementado al pasar de 7.8% en 2010 a 22.1% en 2014. Por su parte, los gastos realizados por el IDAEH, institución a cargo del MICUDE representaron durante el quinquenio un promedio de gasto del orden del 17.3%; para los sitios arqueológicos que conserva que están ubicados en áreas protegidas.

En lo que respecta al MARN, tal como se indicó, los registros muestran gastos en protección de la biodiversidad únicamente para el año 2010, lo que representaron el 16.4% del gasto efectuado para ese ejercicio.

En el cuadro 3, es posible apreciar de mejor manera el aporte de otras instancias como las autoridades del Lago de Atitlán y del lago de Amatitlán, así como también del MAGA, las cuales, por tener bajos niveles de asignación a la biodiversidad no es posible apreciarlos en la gráfica, sin embargo, su detalle se incluye en la siguiente tabla.

Tabla 2. Gasto en protección de la diversidad biológica y el paisaje
 Por entidad de la Administración Central
 Cifras en millones de quetzales

Entidad	2010	2011	2012	2013	2014
Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno	0.9				
Autoridad para el Rescate del Lago de Amatitlán	2.92	1.71			
Centro de Estudios Conservacionistas Universidad de San Carlos de Guatemala	4.7	4.9	5.0	5.4	5.832
Consejo Nacional de Áreas Protegidas	21.38	42.47	71.9	79.18	83.5
Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación		0.18			
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	44.72				
Ministerio de Cultura y Deportes	50.2	53.2	52.7	55.2	54.6
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	148.24	115.68	233.68	230.3	233.96
Total	273.1	218.1	363.28	370.1	377.9

Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN MINFIN

En virtud de la destacada participación de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, como el mayor componente del gasto público en protección ambiental y en biodiversidad, su desagregación se presenta a continuación.

Tabla 3. Gasto en protección de la diversidad biológica y el paisaje de Obligaciones del Estado a cargo del tesoro
 Cifras en millones de quetzales
 Período 2010 - 2014

Concepto de Pago	2010	2011	2012	2013	2014
Aporte a Consejos Departamentales de Desarrollo					
Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje		5.7	2.0	1.4	2.2
Otras Obligaciones del Estado					
Protección Ambiental (INAB Programa de Incentivos Forestales PINFOR)	129.9	82.3	170.2	136.8	106.1
Protección Ambiental (INAB Programa de Incentivos Forestales PINPEP)		10.0	43.6	74.2	108.0
Obligaciones por el Canje de Deuda por Naturaleza					
Transferencias a otras Instituciones Sin Fines de Lucro (Fondo para la conservación de los Bosques Tropicales FCA Guatemala).	17.2	16.6	16.7	16.8	16.5
Transferencias a Gobiernos Extranjeros (AID)	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1
TOTAL	148.3	115.7	233.7	230.3	233.9

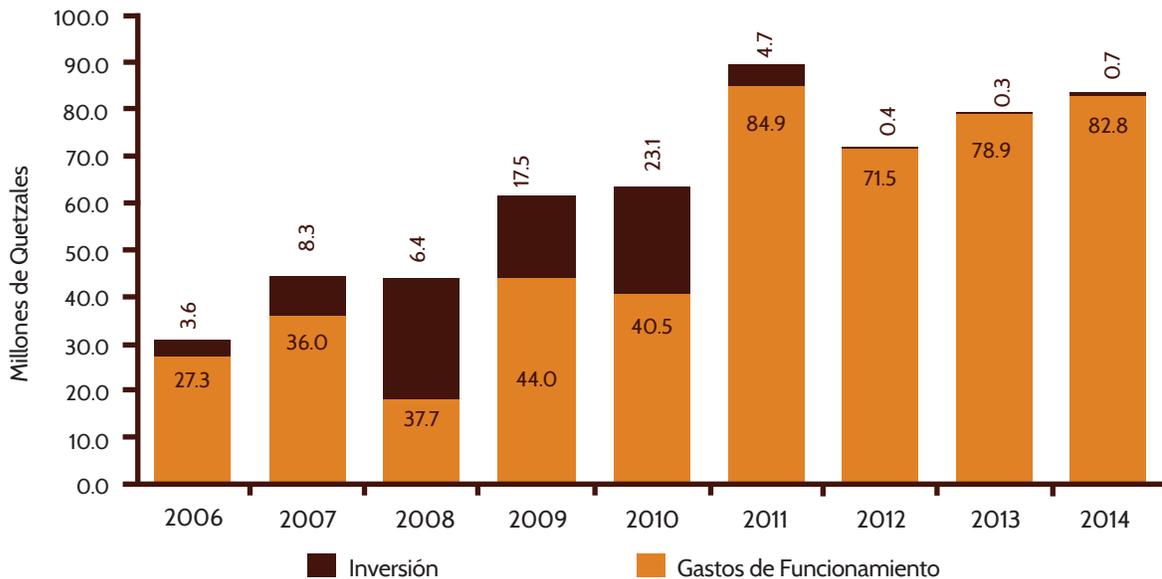
Fuente: Elaboración propia, cifras MINFIN

Las cifras del registro del gasto en Protección de la Biodiversidad a cargo de las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, muestran que el mayor porcentaje está en función de los Programas de incentivos forestales -PINFOR- y Programa de incentivos forestales para poseedores de pequeñas extensiones de tierra de vocación forestal o agroforestal -PINPEP- que en forma conjunta han representado para la serie entre un 80% en 2010 y un 91.5% en 2014; adicionalmente, se incluyen dentro de este rubro los pagos a las instituciones sin fines de lucro que forman parte del mecanismo de Canje de Deuda por Naturaleza (en ejecución desde 2008) suscrito entre el Estado de Guatemala y la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) en representación del Gobierno de los Estados Unidos, gasto que ha representado un 12.3% para 2010 y 7.5% para 2014.

3.4.1 Revisión del gasto del CONAP

Dentro del análisis del GBGC se revisó la forma en que se distribuye por tipo de gasto, lo cual evidencia el quehacer de la institución, que para el caso de CONAP es la conservación y protección de la biodiversidad, que demanda sobre todo recurso humano dedicado a estas tareas.

Gráfica 7. Gasto del CONAP por tipo de gasto
Cifras en millones de Quetzales
Período 2006 - 2014

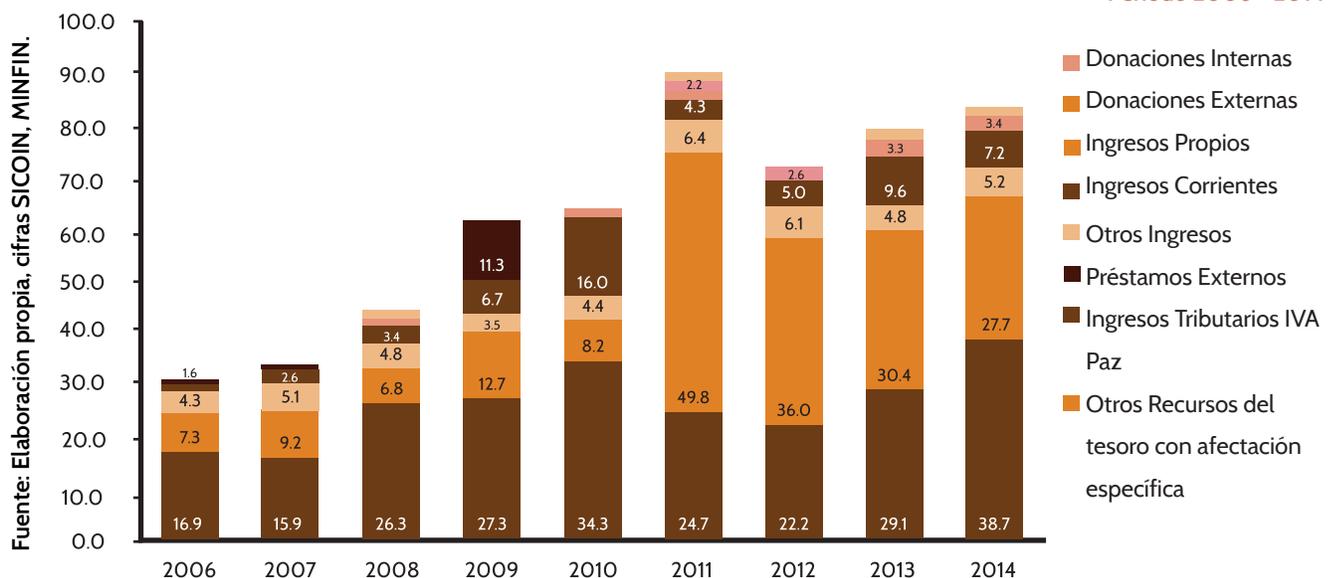


Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN, MINFIN.

En relación a la ejecución presupuestaria por tipo de gasto se muestra una tendencia clara a dedicar recursos al rubro de funcionamiento, la cual se acentúa los últimos tres años, tiempo en el cual se ha restringido más la inversión. Este comportamiento se justifica en función de las actividades del CONAP, dirigidas a proteger las AP del país, función que demanda de recurso humano dedicado a la tarea de resguardo de las áreas administradas.

De acuerdo con las cifras del SICOIN, se puede observar que las fuentes de financiamiento del CONAP son en mayor cuantía los ingresos corrientes y otros recursos del Tesoro con afectación específica (ambos provenientes de ingresos tributarios) una mínima parte es cubierta con ingresos propios, los préstamos externos y las donaciones internas complementan las fuentes de recursos disponibles.

Gráfica 8. Gasto del CONAP por fuente de financiamiento
Cifras en millones de Quetzales
Período 2006 - 2014



Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN, MINFIN.

La principal fuente de financiamiento para el CONAP, es la proveniente de los ingresos corrientes, que en promedio durante el período analizado ha representado el 42.9% del total de ingresos. Otra fuente importante la constituyen los Recursos del Tesoro con afectación específica, que han contribuido con el 30.3%. Estos resultados evidencian falta de esfuerzos en la generación de ingresos propios, a pesar de existencia de instrumentos aprobados en ley no se observa su implementación.

3.4.2 Revisión del gasto del MARN

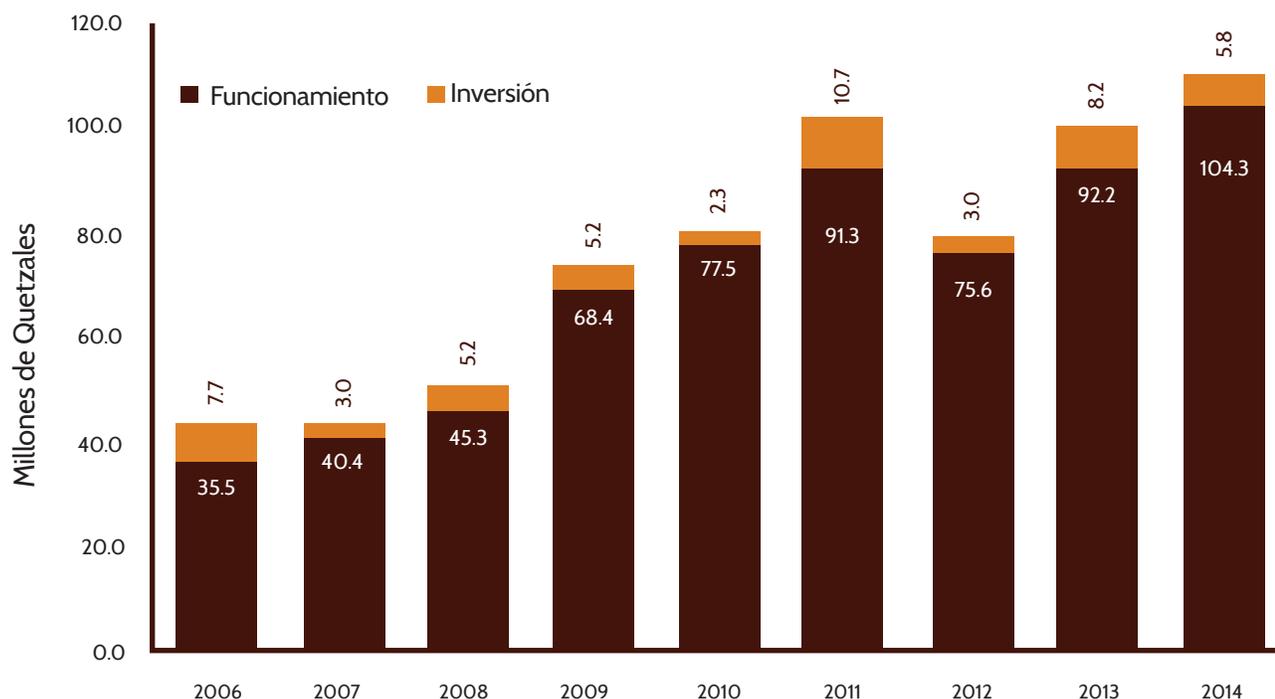
Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN, registra como principal destino de los recursos destinados al Gasto Ambiental, el gasto de funcionamiento, con un mínimo aporte respecto a los gastos de inversión.

¹²Constituyen los recursos de la administración central originados en la recaudación tributaria, excedentes financieros del Tesoro, saldos disponibles de años anteriores, los recursos no tributarios, los provenientes de la venta de acciones y participaciones, de activos y otros que ingresan al Tesoro, los cuales tienen como objeto financiar gastos sin asignación predeterminada en el ordenamiento legal vigente.

¹³Constituyen los recursos de la administración central originados en la recaudación tributaria, excedentes financieros del Tesoro, saldos disponibles de años anteriores, los recursos no tributarios, los provenientes de la venta de acciones y participaciones, de activos y otros que ingresan al Tesoro, los cuales tienen como objeto financiar gastos sin asignación predeterminada en el ordenamiento legal vigente.

¹⁴Función Medio ambiente hasta 2009 y finalidad Protección ambiental a partir de 2010.

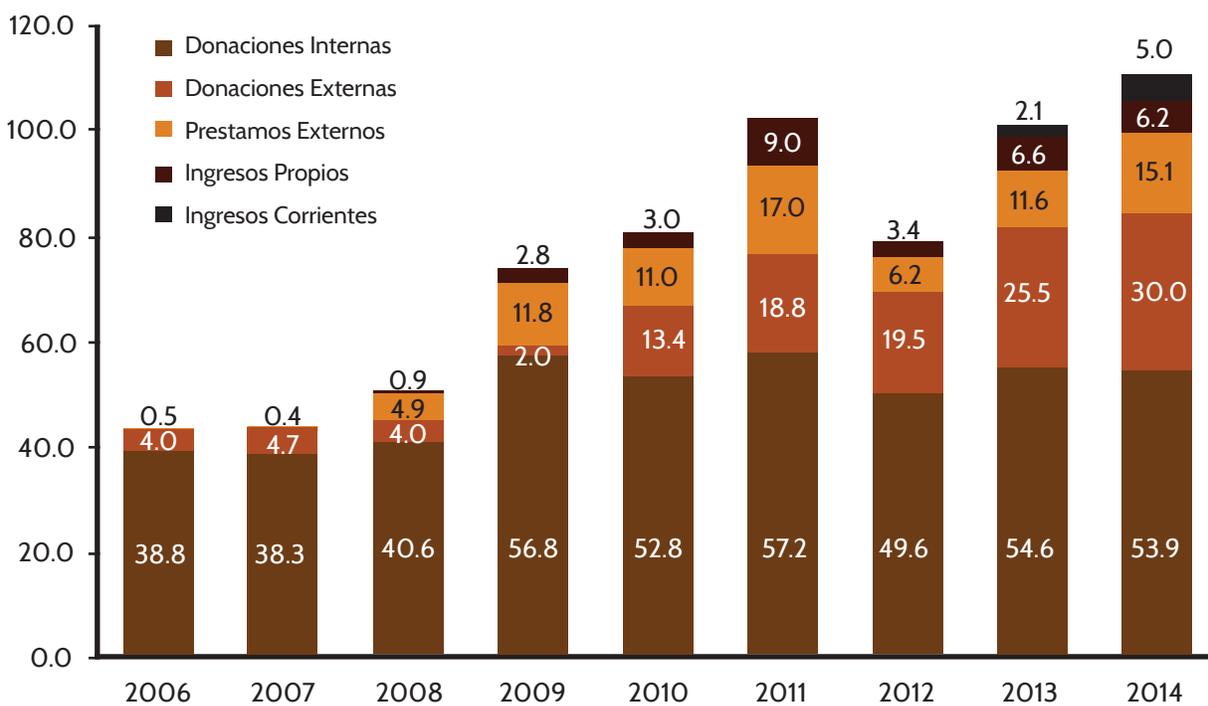
Gráfica 9. Gasto del MARN por tipo de gasto
Cifras en millones de Quetzales
Período 2006 - 2014



Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN, MINFIN.

Según registros en SICOIN, en función de los gastos ambientales, la clasificación por fuente de financiamiento señala para el MARN, que sus ingresos provienen principalmente de los Recursos del Tesoro (Ingresos Ordinarios del Estado). Sin embargo, desde el 2008 se observa una diversificación en sus fuentes financieras, mediante el aumento de los ingresos propios¹⁵, crédito externo¹⁶ y donaciones externas¹⁷.

Gráfica 10. Gastos del MARN por fuente de financiamiento
 Función Medio Ambiente (2006-2009) Finalidad Protección Ambiental (2010-2014)
 Cifras en millones de Quetzales



Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN MINFIN.

¹⁵ Recursos provenientes de la venta de bienes o servicios de los entes, los ingresos de operación de los entes con fines empresariales, así como todos aquellos provenientes de la venta de activos, cobro de tasas, derechos, financiamiento que se origina como variaciones de los distintos tipos de activos financieros y saldos de caja de ingresos propios de las instituciones de la administración central y los disponibles de años anteriores.

¹⁶ Financiamiento proveniente del uso del crédito externo, bien en forma de bonos y otros valores de deuda colocados en el exterior, como de la obtención de préstamos de gobiernos, organismos, entidades financieras internacionales y proveedores y contratistas en el exterior; así como los saldos de caja por ingresos por colocaciones externas y préstamos externos.

¹⁷ Financiamiento que tiene su origen en donaciones monetarias o en especies monetizables provenientes de países u organismos internacionales, así como los saldos de caja de ingresos por donaciones externas.

3.4.3 Revisión del gasto del MICUDE

Durante la revisión del gasto público en la protección de la biodiversidad, se consideró conveniente la inclusión de los gastos realizados por el Ministerio de Cultura y Deportes -MICUDE-, a través del Instituto de Antropología e Historia -IDAEH- perteneciente a dicho ministerio. La importancia de estos gastos radica en que el mayor porcentaje de los sitios arqueológicos de diversas categorías que conserva, se encuentran ubicados en contextos medioambientales que han sido declarados áreas protegidas; por lo que dentro de sus objetivos se plantea proveer protección y conservación de los recursos naturales y culturales a través de las directrices incluidas en su respectivo Plan Maestro.

Adicionalmente, con la creación del MICUDE por medio del Decreto No. 25-85 y del Acuerdo Gubernativo No. 104-86 el IDAEH se convierte en el responsable de la administración de los sitios

arqueológicos del país. Dentro de las políticas y agendas institucionales relacionadas al manejo de los recursos culturales y naturales y el manejo de áreas protegidas, entre estas políticas se tiene: La Política de Protección y Conservación del Patrimonio Cultural y Natural, la cual contempla, entre otras, las siguientes estrategias: ...“Se promoverán acciones que garanticen la difusión y aplicación de las normas legales relativas al patrimonio cultural y natural, tangible e intangible...”; “...En el caso de los sitios considerados sagrados, una armónica relación entre sus funciones espirituales y su respetuosa visita turística coadyuvará a su adecuada puesta en función social”. “Se planificará, promoverá y supervisará el manejo apropiado por el sector público o privado, con plena sujeción a la Ley, de los sitios inscritos en el Patrimonio Mundial, los sitios arqueológicos, los sitios históricos, los lugares sagrados y las áreas naturales protegidas”. (CONAP, MICUDE, TNC, 2006).

Tabla 4. Gastos en protección, restauración y preservación del patrimonio cultural y natural -MICUDE-
Cifras en millones de quetzales
Período 2010 - 2014

Concepto del Gasto	2010	2011	2012	2013	2014
Administración de parques, sitios arqueológicos y zonas de rescate cultural y natural	14.8	18.0	24.6	27.1	26.6
Parque Nacional Tikal	13.0	16.0	18.6	18.4	18.3
Administración Sitio Arqueológico Yaxha, Nakum, Naranjo	2.7	2.9	-	-	-
Proyecto nacional Tikal y protección de sitios arqueológicos en Peten	9.4	-	-	-	-
Restauración del Templo IV Parque Nacional Tikal	2.3	1.3	-	-	-
Mejoramiento de infraestructura entrada al Parque Nacional Tikal	-	-	-	-	-
Saneamiento área de servicios, Parque Nacional Tikal	3.5	-	-	-	-
Conservación y restauración sitio arqueológico Takalik Abaj	4.5	5.2	-	-	-
Conservación y rescate de sitios arqueológicos prehispánicos	-	9.7	9.4	9.7	9.7
TOTAL	50.2	53.2	52.7	55.2	54.6

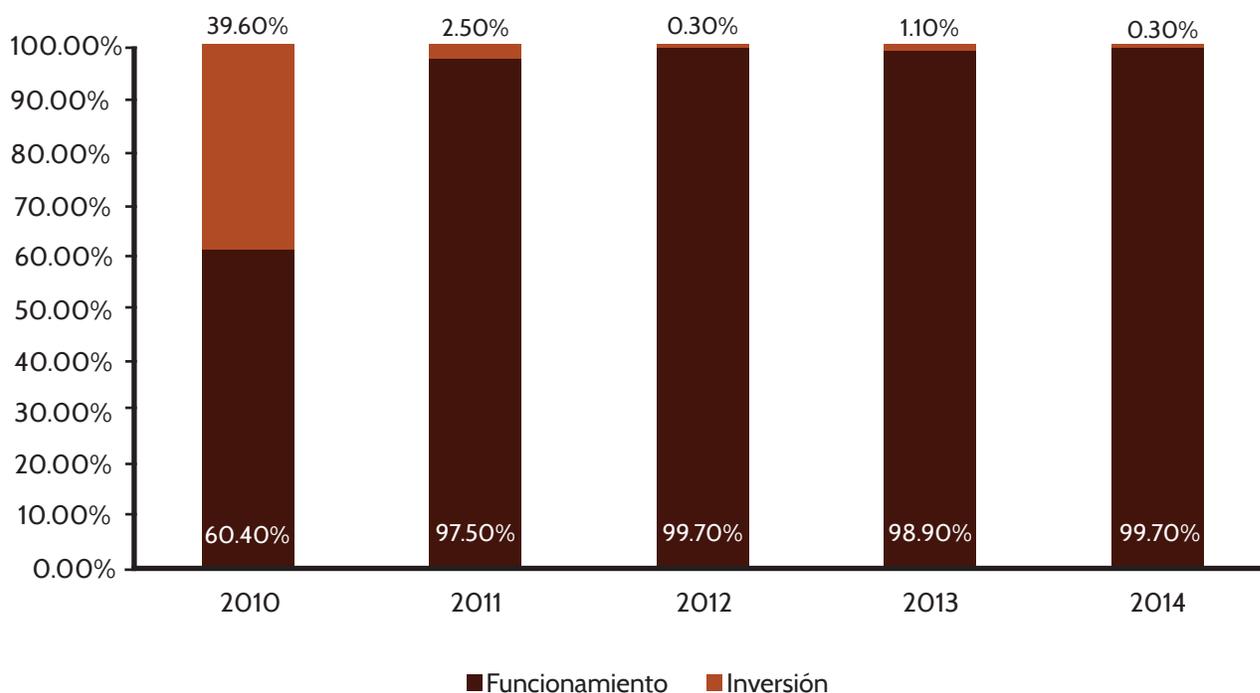
Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN MINFIN.

Al analizar la ejecución presupuestaria para protección, restauración y preservación del patrimonio cultural y natural del MICUDE por tipo de gasto, exceptuando lo mostrado en 2010, ejercicio durante el cual el gasto destinado a inversión¹⁸ en los sitios arqueológicos incluidos en este análisis representó el 39.60% del total de gasto realizado, explicado porque se ejecutaba un proyecto específico de restauración y preservación

de parques arqueológicos dentro de áreas protegidas; el resto del período muestra una tendencia clara a dedicar recursos al rubro de funcionamiento. Este comportamiento se justifica en función de las actividades del IDAEH, dirigidas a proteger los sitios arqueológicos, función que demanda de recurso humano e insumos destinados a la tarea de resguardo de las áreas administradas.

Gráfica 11. Gasto en protección, restauración y preservación del patrimonio cultural y natural -MICUDE- por tipo de gasto

En Porcentaje Período 2010 - 2014

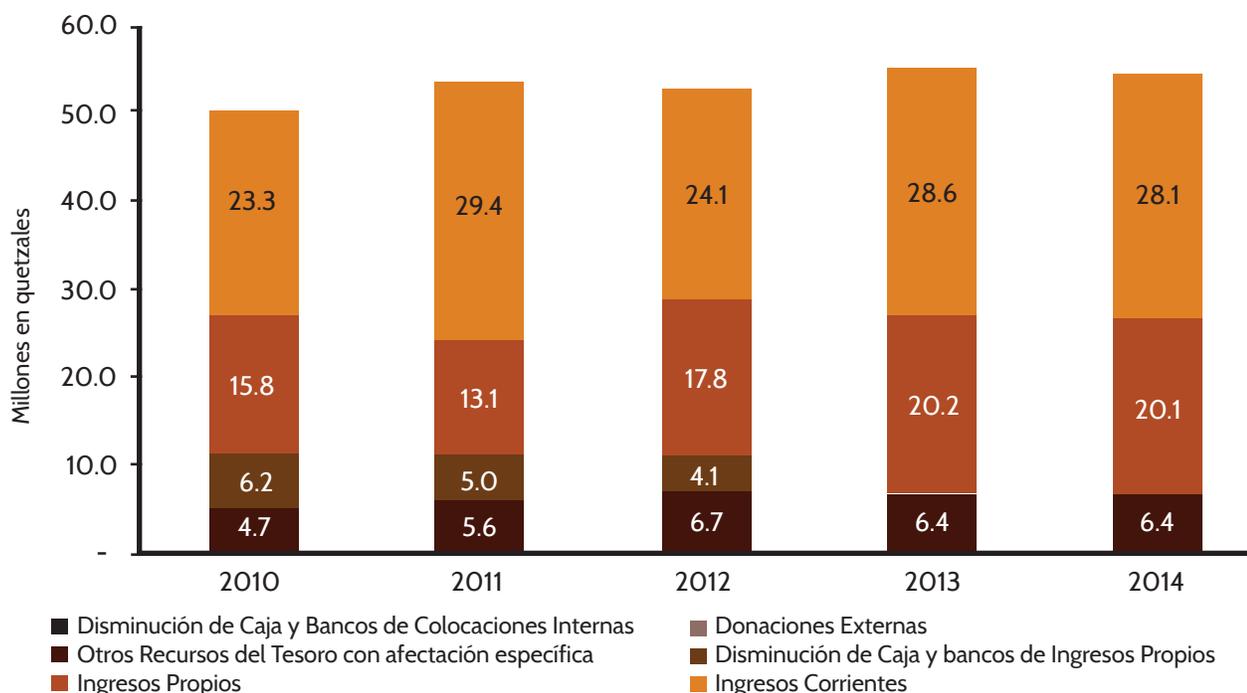


Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN MINFIN.

¹⁸ En el rubro de Inversión, se consideran los gastos que las distintas entidades, destinan a la ejecución de proyectos y obras específicas (construcción, ampliación o mejora de un bien que incrementa su valor de capital y que debe estar incluido en el Programa de Inversiones Públicas para el ejercicio fiscal correspondiente). El proyecto de inversión así definido, corresponde al concepto de inversión real (física, no financiera) y su producto se considera como formación bruta de capital del Sector Público.

De acuerdo con el SICOIN, los gastos por fuente de financiamiento del MICUDE, provienen principalmente de los Ingresos corrientes (ingresos tributarios). Sin embargo, desde el 2012 se observa el aumento de los ingresos propios¹⁹, crédito externo²⁰ y donaciones externas²¹.

Gráfica 12. Fuentes de financiamiento del MICUDE
Función Protección, restauración y preservación del patrimonio cultural y natural
 Cifras en millones de Quetzales
 Período 2010 - 2014



Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN MINFIN.

Los ingresos corrientes son la principal fuente de financiamiento del MICUDE y a inicios del período financiaron de 46.5% y en el 2014 cubrieron el 51.6% del presupuesto. Mientras que los ingresos propios pasaron de 31.5% en el 2010 a 36.8%, mostrando un leve incremento durante el período.

¹⁸ Recursos provenientes de la venta de bienes o servicios de los entes, los ingresos de operación de los entes con fines empresariales, así como todos aquellos provenientes de la venta de activos, cobro de tasas, derechos, financiamiento que se origina como variaciones de los distintos tipos de activos financieros y saldos de caja de ingresos propios de las instituciones de la administración central y los disponibles de años anteriores.

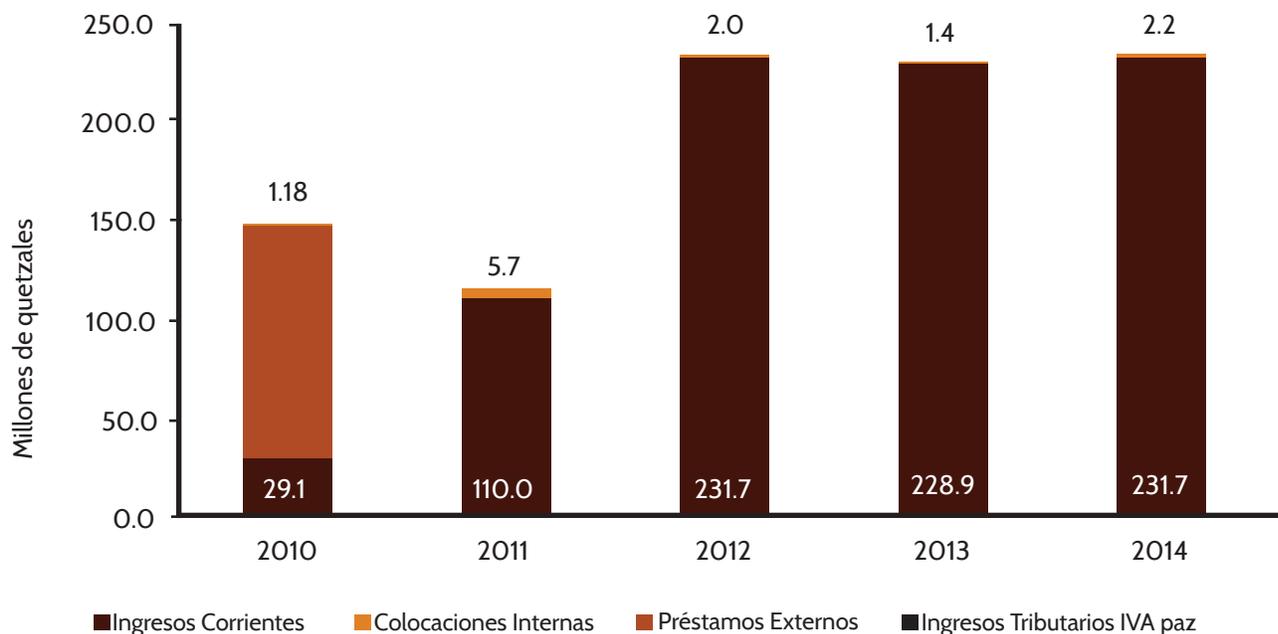
¹⁹ Financiamiento proveniente del uso del crédito externo, bien en forma de bonos y otros valores de deuda colocados en el exterior, como de la obtención de préstamos de gobiernos, organismos, entidades financieras internacionales y proveedores y contratistas en el exterior; así como los saldos de caja por ingresos por colocaciones externas y préstamos externos.

²⁰ Financiamiento que tiene su origen en donaciones monetarias o en especie monetizables provenientes de países u organismos internacionales, así como los saldos de caja de ingresos por donaciones externas.

3.4.4 Revisión de fuentes de financiamiento de obligaciones a cargo del tesoro

La siguiente gráfica muestra el aporte de cada fuente de financiamiento a la cuenta de Obligaciones a cargo del Tesoro.

Gráfica 13. Fuente de financiamiento de obligaciones a cargo del Tesoro
Finalidad protección de la diversidad biológica y los paisajes
 Cifras en millones de Quetzales
 Período 2010 - 2014



Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN MINFIN.

La principal fuente de financiamiento de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, es la proveniente de los ingresos corrientes, que en promedio durante el período analizado ha representado entre un 95.1% al 99.4% del total de ingresos. Otra fuente importante, presente únicamente para el 2010 es la correspondiente a las colocaciones internas;²² finalmente los recursos provenientes del IVA Paz que han significado financiamiento entre un 1% para 2014 hasta un 4.9% en el 2011.

3.5 Revisión de la ejecución presupuestaria

Actualmente Guatemala no cuenta con un sistema de monitoreo y supervisión de la calidad del gasto público, para evaluar su desempeño, se mantiene la forma tradicional de medición de la efectividad del gasto mediante el porcentaje de ejecución

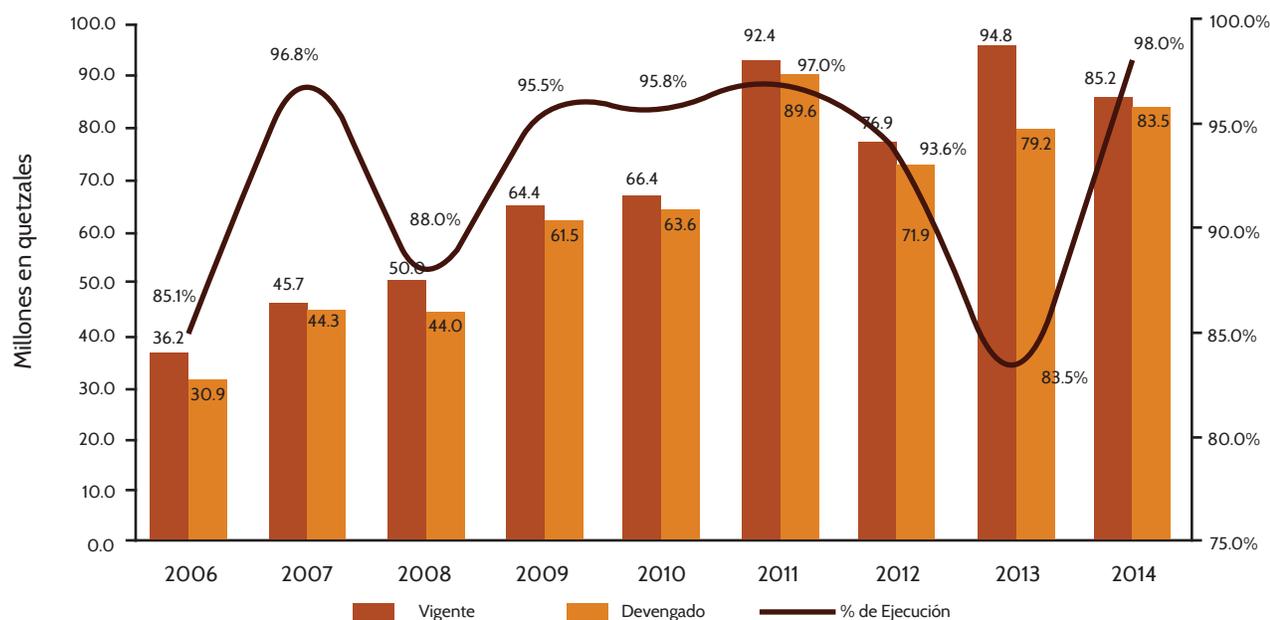
²² Colocaciones internas: Financiamiento proveniente del uso del crédito interno, en forma de bonos y otros valores de deuda, como obtención de préstamos en el mercado; así como los saldos de caja de ingresos por colocaciones de bonos internos.

presupuestaria al final del ejercicio fiscal. Se sigue trabajando por implementar la gestión por resultados, la cual permitirá un mejor seguimiento a la calidad del gasto.

En relación con el nivel de ejecución presupuestaria, para las entidades del sector público, el mismo se obtiene como el cociente entre el presupuesto vigente y el devengado durante el ejercicio fiscal correspondiente, este indicador es uno de los más importantes durante el desarrollo del proceso de programación, puesto que

se considera como un criterio de eficiencia del gasto, por lo que indirectamente, se convierte en referente para la asignación de los techos presupuestarios, de esta forma para el caso del CONAP, se puede observar un comportamiento errático en el nivel de ejecución presupuestaria ubicándose su menor nivel de ejecución en 2013 con un 83.5%, mientras que la mayor ejecución ocurrió en 2011 con un 97.0%.

Gráfica 14. Porcentaje de ejecución presupuestaria del CONAP
Años 2006 - 2014

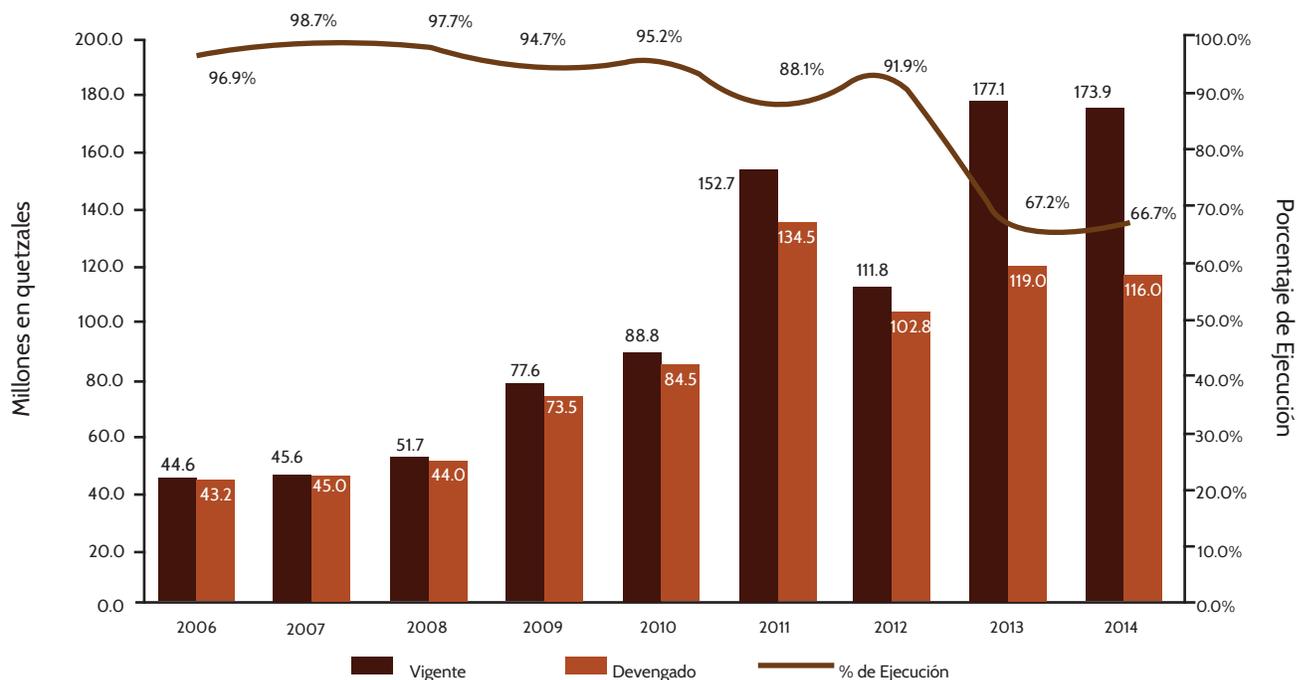


Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN.

La ejecución presupuestaria promedio para el período fue de 92.6%, esta condición resta posibilidades de una mayor asignación presupuestaria. Las razones que se esgrimen para explicar este comportamiento son variadas, pero destacan los tiempos en el traslado de recursos por parte del MINFIN, falta de coordinación entre la unidad de planificación y la

administración financiera del CONAP. Otro cuello de botella importante es la centralización de los gastos, condición que afecta el traslado de recursos a las unidades ejecutoras y alarga los procesos de trámite para la realización de los gastos (PNUD 2014).

Gráfica 15. Porcentaje de ejecución presupuestaria del MARN
Año 2006 - 2014



Fuente: Elaboración propia, cifras SICOIN.

En el caso del MARN, su ejecución presupuestaria había mantenido un comportamiento relativamente estable durante los últimos 7 ejercicios fiscales con un promedio de 94.7%; sin embargo, el último bienio de análisis, muestra una fuerte contracción al ubicar su ejecución en 67.2% para el 2013 y para el

2014 la menor ejecución del período con 66.7 %, comportamiento relacionado con la baja ejecución que mostró la fuente de financiamiento relacionada con los préstamos externos (28.0% para 2014).

4. Gasto municipal en ambiente y biodiversidad

Es innegable el rol de las municipalidades en el desarrollo; a nivel local la participación de los gobiernos municipales ha permitido llevar avances a las comunidades que de otra manera no recibirían ningún tipo de inversión. Las municipalidades cumplen un rol trascendental en el desarrollo económico, político y social del país.

Para cumplir con su mandato legal (Código Municipal, Decreto 12-2002) de mejor forma, las municipalidades, al igual que el gobierno central, deben satisfacer condiciones que generen oportunidades de desarrollo local al mismo tiempo que se gestiona de manera adecuada el ambiente y los recursos naturales sobre los cuales se establece gran parte de las actividades económicas del país, así como otras condiciones relacionadas al desarrollo, tales como educación, salud, agua y saneamiento.

De acuerdo con el mandato constitucional los municipios son instituciones autónomas y por lo tanto, les corresponde atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Pese a lo anterior, ninguna función es exclusiva de las municipalidades, pues en todas ellas el gobierno central juega un rol protagónico. La autonomía más bien se refleja en ciertos servicios, que sí son propios de los gobiernos locales, tales como la recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y el abastecimiento de agua potable, entre otros (ICEFI 2009).

El presupuesto municipal se define en el artículo 126 del Código Municipal especificando que se trata del documento en el que deben figurar todos los ingresos estimados y los gastos autorizados para el municipio durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Para la realización de sus actividades y el cumplimiento de sus obligaciones las municipalidades obtienen recursos de tres fuentes principales:

- ▶ El situado constitucional, fundamentado en la Constitución Política de la República que dicta asignar el 10% del presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado.
- ▶ Un porcentaje de la recaudación del impuesto al valor agregado que fue establecido para financiar lo estipulado en los acuerdos de paz (IVA-Paz)

Ingresos propios generados por: arbitrios, tasas administrativas, servicios, rentas, empresas municipales, impuestos recaudados por efecto de competencias atribuidas por delegación, regalías por la extracción de recursos naturales no renovables, entre otros.

²³ El artículo 257 de la Constitución establece que el 10% de los ingresos ordinarios del Presupuesto General del Estado serán destinados a las municipalidades del país. Sin embargo, el concepto de ingresos ordinarios no figura en la clasificación contable del sector público, por lo que se estableció su definición en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97) y su Reglamento, como: los ingresos tributarios sin destino específico, previo la deducción de algunos rubros como el montepío y la venta de bienes y servicios de las dependencias del Estado. La complejidad de la actual definición de ingresos ordinarios implica un alto nivel de arbitrariedad por parte del gobierno central en la determinación del monto de los mismos. (ICEFI 2009).

²⁴ Los impuestos compartidos con las municipalidades: Impuesto al Valor Agregado (IVA-Paz): Con base en el Decreto 66-2002 se asigna 1.5% de este impuesto a las municipalidades (equivalentes al 12.5% de lo recaudado del tributo) Impuesto a la distribución del petróleo y sus derivados: Según el Decreto 38-92, se distribuye a la municipalidad Q 0.20 por galón de gasolina superior y regular vendido. La totalidad de los recursos asignados puede ser utilizada por las municipalidades en gastos de funcionamiento. Impuesto a la circulación de vehículos: Con base en el Decreto 70-94, se ordena asignar a las municipalidades el 50% de este impuesto cuando los vehículos son terrestres de tipo particular, comercial, motocicletas y de transporte urbano, el 20% cuando son marinos y terrestres de carga, remolques y otros, y el 30% cuando son aéreos. El 2.5% se asigna a gastos de funcionamiento y el 97.5% restante a inversión. (ICEFI 2009).

Dentro del qué hacer de las municipalidades, el Código Municipal (Decreto 12-2002 y sus reformas) establece en el Artículo 35 y 68 que dentro de las competencias del Concejo Municipal están;

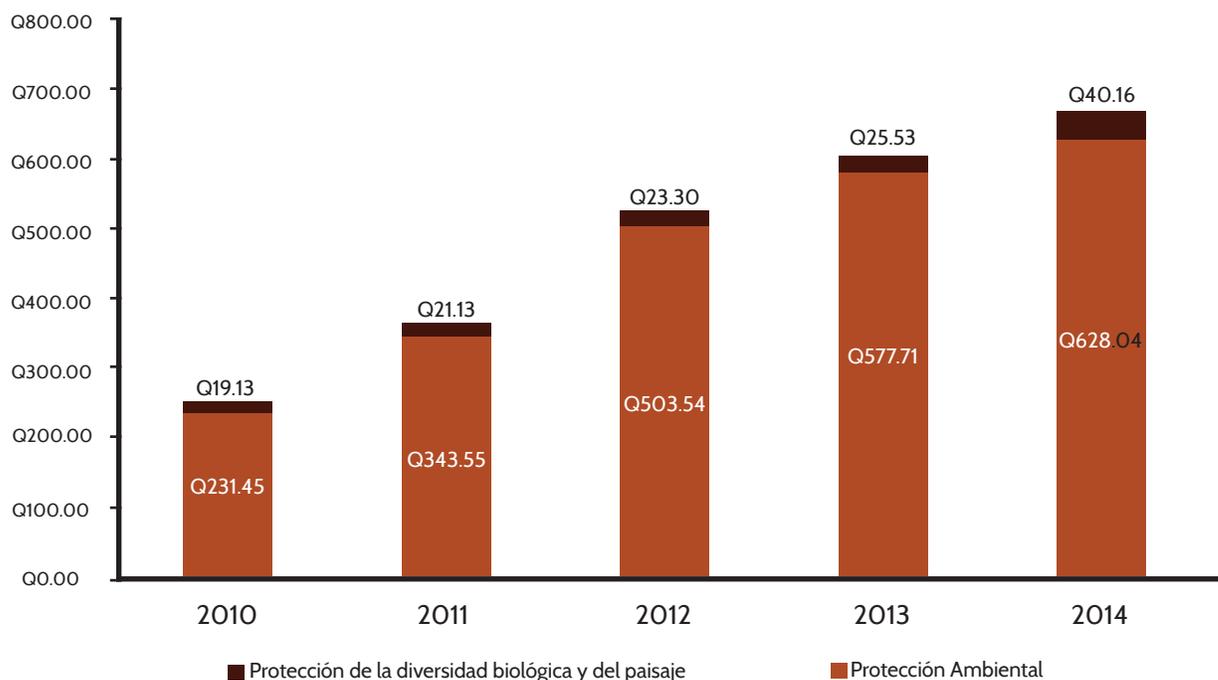
- ▶ La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio.
- ▶ El desarrollo de viveros forestales municipales permanentes, con el objeto de reforestar las cuencas de ríos, lagos, reservas ecológicas y demás áreas de su circunscripción territorial para proteger la vida, la salud, biodiversidad, recursos naturales, fuentes de agua y luchar contra el calentamiento global.

En consideración a estas atribuciones las municipalidades están obligadas a destinar recursos financieros a la conservación, protección, restauración, rehabilitación y gestión de los recursos naturales y la biodiversidad.

En cuanto a la protección del ambiente, las municipalidades invierten principalmente en dos rubros: a) Ordenación de aguas residuales, cuyos proyectos han consistido en la construcción de drenajes, tanto pluviales como de aguas negras y edificación de letrinas; y b) Ordenación de desechos sólidos, cuyas inversiones responden a la construcción de rellenos sanitarios, vertederos controlados de desechos y recolección, transporte y mantenimiento de desechos y lo relativo a la biodiversidad viveros forestales, mantenimiento y resguardo de bosques municipales.

Las gráficas que se muestran a continuación corresponden al seguimiento realizado al gasto municipal en ambiente y biodiversidad para el período 2010 al 2014.

Gráfica 16. Gasto municipal en ambiente y diversidad biológica y paisaje
 Millones de Quetzales
 Período 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal de Gobiernos Locales

Al contrastar el gasto municipal en ambiente y biodiversidad con lo observado en el gasto del Gobierno Central, donde el rubro para biodiversidad y paisaje representa el 55% en promedio para el período. En el caso del gasto municipal significó en promedio durante 2010-2015 el 5.62% del total del gasto ambiental, una proporción significativamente menor, evidenciando el poco interés de los gobiernos locales en la conservación y protección de la biodiversidad.

El gasto ambiental creció 63% durante el período mientras que el gasto en biodiversidad lo hizo en un 52%. Se explica por el interés de las municipalidades

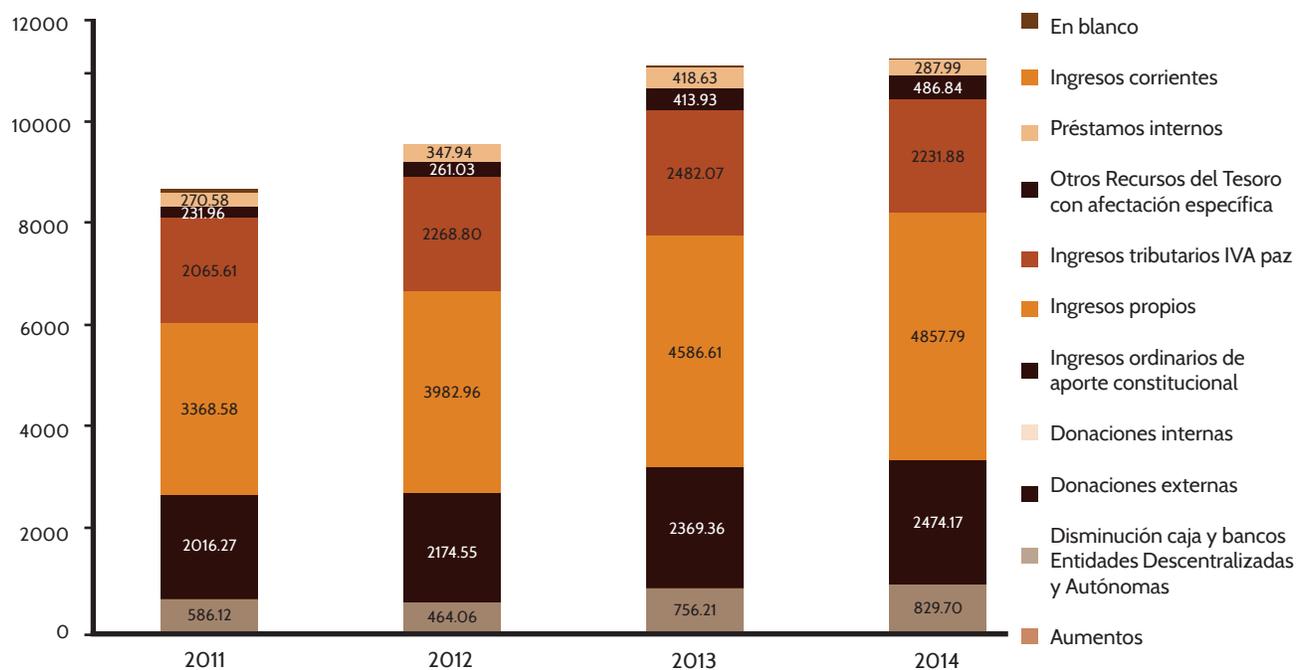
en ampliar servicios de distribución de agua potable, ampliación de red de drenajes, ordenamiento de desechos sólidos; rubros que demandan una fuerte cantidad de recursos.

En cuanto a las principales fuentes de financiamiento del gasto municipal, de las trece fuentes de financiamiento del gasto municipal listadas en el SIAF Muni, son cuatro las más importantes: Ingresos propios que en el período financió el 41.1% del total de gastos; Ingresos Tributarios IVA Paz 22.9%; Ingresos ordinarios del Estado el 22.1 % y Caja y Bancos 6.45%. El resto de fuentes han cubierto menos del 4% del total de gastos.

Gráfica 17. Gasto municipal total por fuente de financiamiento

En millones de Quetzales

Período 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de SIAF Muni cifras SICOIN

Es importante resaltar el aporte de los ingresos propios de las municipalidades que creció a lo largo del período cerca del 30% (1,500 millones de quetzales), pasando de Q 3,368.6 millones a Q 4,857.8.

5. Integración del gasto público total en biodiversidad

Con la estimación del GBGC Y GBM es posible mediante su integración tener una aproximación al Gasto Público Total en Biodiversidad -GPTB-. Sin embargo, debido a la estructura del clasificador presupuestario para los gastos de protección ambiental -CAPA-; para este ejercicio no se posibilita la determinación del gasto departamental,²⁵ de ahí que se hace la anotación de una aproximación del GPTB.

El cuadro 5, muestra la integración de los gastos por nivel de gobierno como un monto global, observándose un importante incremento durante el período, pasando de 292.4 millones de quetzales a 418.1 millones. Un aumento de 125.7 millones de quetzales en el período.

Tabla 5. Gasto en diversidad biológica y paisajes del gobierno central y municipal

En millones de quetzales Período 2010 - 2014

Años/Gasto Público en Biodiversidad	2010	2011	2012	2013	2014
Total/ Gobiernos	Q292.36	Q239.27	Q386.58	Q395.61	Q418.05

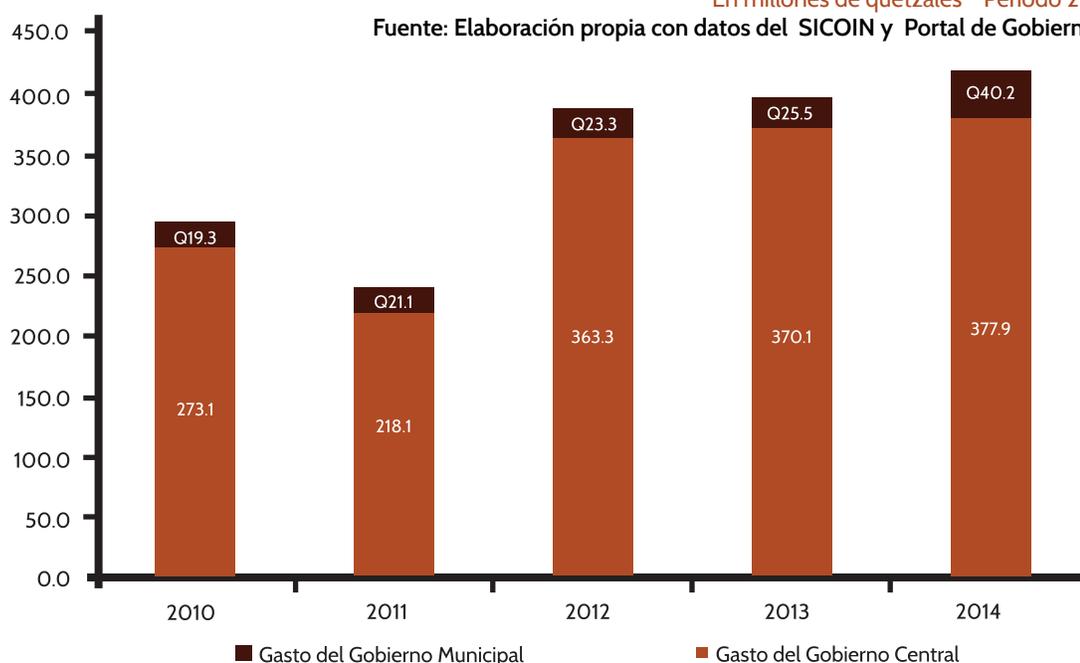
Fuente: Elaboración Propia con datos del SICOIN y Portal de Gobiernos Locales

La siguiente gráfica muestra una comparación entre el GBGC y el GBM que permite apreciar la asignación por tipo de gobierno en la conservación y protección de la biodiversidad del país.

Gráfica 18. Gasto en diversidad biológica y paisajes del gobierno central y municipal

En millones de quetzales Período 2010 - 2014

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN y Portal de Gobiernos Locales.

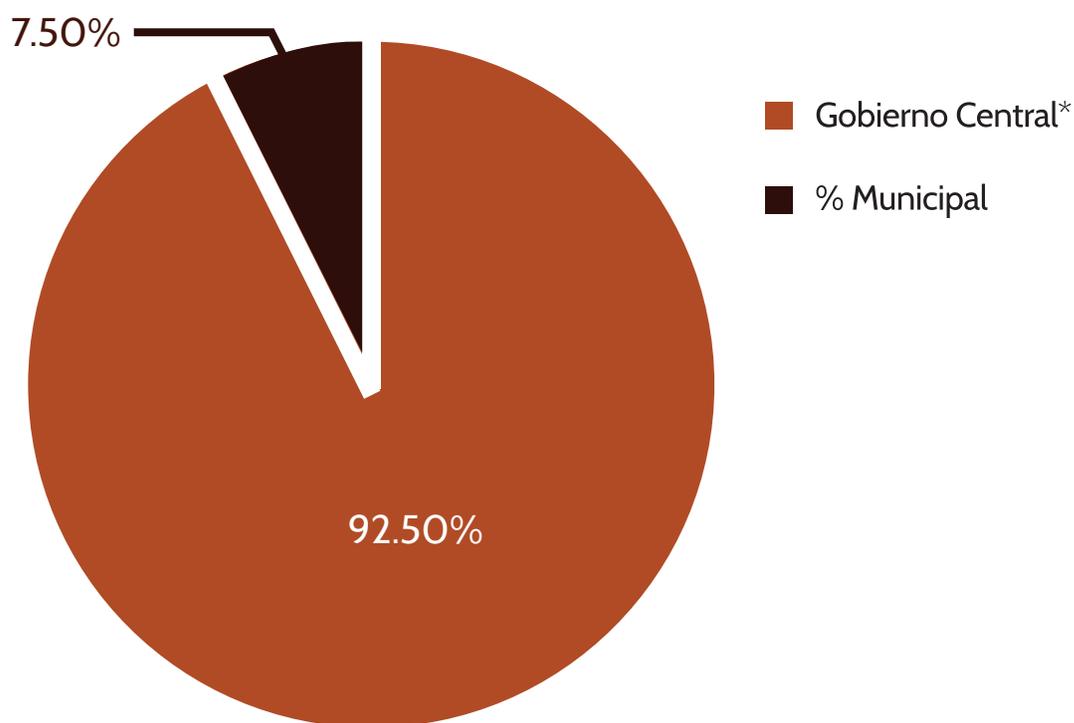


La tendencia del GPB es creciente en ambos niveles de gobierno, para el Central se observó un incremento del 28% que en términos absolutos fue de 104.8 millones de quetzales comparando el 2010 con el 2014. Mientras que para el Gobierno municipal el GB creció en un 52% durante el período observado equivalente a 20.9 millones de quetzales.

La gráfica siguiente permite comparar la participación de ambos niveles de gobierno en el GTB.

Gráfica 19. Gasto público en diversidad biológica y paisajes por nivel de gobierno

En millones de porcentajes Período 2010 - 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN y Portal de Gobiernos Locales.

La gráfica muestra el nivel de participación del GBGC y GBGM en promedio para el período observado, destacando que el Gobierno Central ha ejecutado el 92.5% del Gasto Total en Biodiversidad, el Gobierno municipal tan solo el 7.0%.

²⁵ Ejercicios anteriores vinculados a la determinación del Gasto Público Ambiental en Guatemala (IARNA, 2011; BID 2012) utilizan para la estimación del Gasto Departamental, la integración del monto y ubicación geográfica de los recursos asignados a través de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, a los Consejos Departamentales de Desarrollo -CODEDES-, específicamente los asignados para la finalidad "Agua y saneamiento" sin incluir desagregación en clasificación -CAPA- o -CGRN-. Como rasgo importante, los estudios determinan una alta centralización de los recursos, ya que la mayor asignación a los CODEDES, corresponde al Departamento de Guatemala, con un monto superior al 20% del total. (Guatemala cuenta en su división administrativa con 22 departamentos).



Conclusiones

- ▶ La estimación del Gasto Público en biodiversidad, es un ejercicio con ciertas complejidades, derivados de la variada estructura del sector público, donde se encuentran instituciones que pertenecen al Gobierno Central, como ministerios, secretarías y otras dependencias con un registro diferente dentro del SICOIN respecto con las entidades descentralizadas que registran la información en forma diferente, como lo es INAB y CECON. Sin embargo, el análisis toma como base los montos registrados en el SICOIN definidos como gasto público en protección ambiental, considerando “Gobierno Central” y las unidades que ejecutan actividades bajo la tutela de la Administración Central, autónomas o bien reciben recursos financieros (municipalidades y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).
- ▶ Otra institución con importante participación dentro del GBGC es el MICUDE, que se ha incluido en la conformación del GBGC a través del gasto realizado por el Instituto de Antropología e Historia -IDAEH- en algunos de los sitios de confluencia entre patrimonio cultural y natural que plantea dentro de sus objetivos proveer protección y conservación de los recursos naturales y culturales de los sitios que administra. Este ejercicio de cuantificación del GPB, incluye entidades que no pertenecen directamente al sector ambiental como el MICUDE, pero derivado de trabajo en la administración de parques y sitios arqueológicos de gran biodiversidad, se incluyen los aportes asignados a la restauración, administración y resguardo de los parques manejados.
- ▶ En Guatemala existen varios ejercicios anteriores para la medición del Gasto Público Ambiental, en el cual se ha tenido una aproximación de la medición del gasto en biodiversidad. Al igual que los anteriores; la metodología aplicada para la estimación del gasto en biodiversidad ha seguido la clasificación CAPA, que ha sido integrada en gran medida al SICOIN, a través de varias finalidades entre ellas la de Protección de la biodiversidad y paisajes, mediante la cual se estimó el gasto del Gobierno Central para este tema en especial. Sin embargo, no fue el único criterio utilizado, puesto que existen instituciones que dedican recursos públicos al tema ambiental con fuerte conexión con la biodiversidad como el INAB y MICUDE, vínculo tomado como criterio para incluir sus aportes en el Gasto Público de Biodiversidad -GPB-.
- ▶ Las instituciones públicas del gobierno Central que pertenecen al sector ambiental y que tienen una participación fundamental en la conservación y protección de la biodiversidad son: CONAP, MARN, y MICUDE, entre las descentralizadas está el INAB y el CECON, unidad de la USAC que pertenece a las entidades descentralizadas y autónomas, y las municipalidades, todas ellas ejecutan importantes rubros en biodiversidad.
- ▶ La agregación de la información generada a través del SICOIN en base a finalidad y función (protección de la biodiversidad y los paisajes) y la sumatoria de los aportes de INAB, MICUDE, CECON y Municipalidades que conformaron el Gasto Público Total en Biodiversidad GPTB el cual osciló durante el período entre Q292.36 millones y Q418.05 millones.
 - ▶ Es el Gobierno Central quien aportó en mayor proporción gasto a la biodiversidad con el 92.5% del GPTB, mientras que las municipalidades aportaron el 7.5% del total.
 - ▶ Tanto el gasto del Gobierno Central como el del Gobierno Municipal crecieron durante el período, el GBGC lo hizo en un 28% y el GBM en un 52%.

En el aporte por institución del gobierno central en biodiversidad y paisajes, destaca la participación de las obligaciones a cargo del tesoro (en las cuales se incluyen las asignaciones hacia los Consejos Departamentales de Desarrollo, las municipalidades, el Instituto Nacional de Bosques para el funcionamiento de los programas de incentivos forestales (PINFOR Y PINPEP) cuyos aportes oscilaron en el período entre Q 148.24 y Q 233.96 millones.

- ▶ La segunda instancia con mayores gastos dedicados a biodiversidad es el CONAP que al inicio del período ejecutó Q21.38 millones y al final erogó Q 83.5 millones, mostrando un incremento en su gasto por encima de los Q 60 millones equivalente al 75 % del monto inicial.
- ▶ La institución que ocupa el tercer lugar en cuanto a la cantidad de gasto en biodiversidad por año, es el MICUDE en el 2010 ejecutó Q 50.2 millones y durante el 2014 Q 54.6 millones, mostrando un leve aumento de Q 4.4 millones, respecto al 2010.
- ▶ Al revisar el peso relativo de cada institución dentro del GBGC el mayor peso relativo es ejecutado por medio de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, que ha representado entre un 54.3% para el 2010; hasta un 64.3% en el 2012. Seguidamente se ubica el gasto realizado por el CONAP el cual durante la serie se ha visto incrementado al pasar de 7.8% en 2010 a 22.1% en 2014. Por su parte, los gastos realizados por el IDAEH, institución a cargo del MICUDE, representaron durante el quinquenio un promedio de gasto del orden del 17.3%; para los sitios arqueológicos que están ubicados en áreas protegidas.
- ▶ Las cifras del registro del gasto en protección de la biodiversidad a cargo de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, muestran que el mayor porcentaje está en función de los programas de incentivos forestales PINFOR y PINPEP que, en conjunto, han representado para la serie, un peso relativo de entre un 80% a un 91.5% para 2014. Adicionalmente, se incluyen dentro de este rubro los pagos a las instituciones sin fines de lucro que forman parte del mecanismo de Canje de Deuda por Naturaleza suscrito entre el Estado de Guatemala y la AID en representación del gobierno de los Estados Unidos, gasto que ha representado entre un 12.3% para 2010 y 7.5% para el 2014.
- ▶ En cuanto al peso del GBGC dentro del gasto ambiental del Gobierno Central, este representó en el 2010 el 76.1% del total de gasto ambiental para ese ejercicio, sin embargo, se observa una caída importante para los años siguientes en función del peso relativo de la función dentro del Gasto en Ambiente, para el 2010 comprendió el 52.4%, pero en cifras absolutas se ha observado incremento, pasando de Q 273.1 a Q 377.9 millones con un aumento de 104.8 millones entre el 2010 y el 2014.
- ▶ En relación al tipo de gasto dentro del GAGC el realizado en inversión durante el período 2010–2014 en promedio comprendió el 62.4 %, mientras que el 37.6% correspondió a funcionamiento. La revisión de la serie histórica muestra que se destinaron más recursos para inversión que para funcionamiento. La lógica que su. Obyace para este resultado está en función del peso relativo que en el total del gasto tienen las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro; las cuales en el gasto en la finalidad protección ambiental el mayor porcentaje de los recursos trasladados, registra un tratamiento contable como transferencia de capital, de allí el resultado obtenido.
- ▶ Respecto a las fuentes de financiamiento para el GBT, se identificaron: Ingresos corrientes del Estado (ingresos tributarios), ingresos propios (para cada institución), otros ingresos del tesoro con afectación específica, IVA Paz para las municipalidades,

préstamos externos, donaciones externas, donaciones internas, disminución de caja y bancos. De todas estas las tres más importantes fueron:

- ▶ En primera instancia destaca el aporte de los ingresos corrientes que de manera consistente fue la principal fuente para todas las instituciones del Gobierno Central.
 - ▶ En segunda instancia se ubican los ingresos propios de cada institución, a excepción del CONAP donde ocupó el tercer lugar.
 - ▶ En tercera posición se observó a los recursos del tesoro con afectación específica que es la segunda fuente más importante para CONAP, mientras que para el MARN el tercer lugar lo ocuparon los préstamos.
 - ▶ En cuanto a las donaciones externas, han tenido un aporte bastante variado, el tiempo observado en cada institución, en promedio han financiado entre un 4% a un 6% el presupuesto de entidades como CONAP, MARN y MICUDE.
- ▶ El renglón de Gasto en Biodiversidad más importante es la proveniente de los recursos del Tesoro, los cuales están integrados por ingresos corrientes originados en la recaudación tributaria, excedentes financieros del Tesoro, saldos disponibles de años anteriores, los recursos no tributarios, los provenientes de la venta de acciones y participaciones, de activos y otros que ingresan al Tesoro, los cuales tienen como objeto financiar gastos sin asignación predeterminada en el ordenamiento legal vigente.
- ▶ La principal fuente de financiamiento de las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, es la proveniente de los ingresos corrientes, que en promedio durante el período analizado ha representado entre un 95.1% al 99.4% del total de ingresos. Otra fuente importante, presente únicamente para el 2010 es la correspondiente a las colocaciones internas. Finalmente los recursos provenientes del IVA Paz han significado financiamiento entre un 1% para 2014 hasta un 4.9% en el 2011.
- ▶ En el caso de los Gobiernos locales, de las trece fuentes de financiamiento del gasto municipal listadas en el SIAF Muni, son cuatro las fuentes más importantes. Entre éstas se cuentan: Ingresos ordinarios del Estado que en el período financiaron el 22.1% del total, Ingresos Tributarios IVA Paz 22.9%, ingresos propios 41.1% y 6.45% de caja y bancos. El resto de fuentes han cubierto menos del 4%, en el caso de las donaciones externas han financiado el 0.3% del presupuesto municipal en promedio entre el 2010-2014.

Bibliografía

BANGUAT – IARNA 2010. Cuenta Integrada de gastos y transacciones ambientales del Estado de Guatemala

BID 2012. Análisis del Gasto Público Ambiental de Guatemala.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Decreto Número 68-86. Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente

Decreto 109 – 83. Ley de Hidrocarburos.

Decreto 4 – 89. Ley de Áreas Protegidas.

Decreto 101 – 96. Ley Forestal.

Decreto 126 – 97. Ley Reguladora de Áreas de Reservas Territoriales del Estado.

Decreto Número 101-97. Ley Orgánica del Presupuesto

Decreto 26 – 97. Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

Decreto Número 54-2010. Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio fiscal 2011.

Decreto 12-2012. Código Municipal de Guatemala.

Decreto 7 – 2013, Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases efecto invernadero.

IIA 2007. Inversión gubernamental en medio ambiente: Una revisión de la situación en Centro América e Implicaciones para el caso Guatemala. (Rodrigo Matarrita Venegas).

IIA 2008a. Documento base para el presupuesto del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Ejercicio Fiscal 2009.

IIA 2008b. Asignación presupuestaria para el sector público ambiental de Guatemala.

MINFIN 2013. Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, 5ª. Edición, Guatemala, junio de 2013.

MINFIN 2015. Presupuesto ciudadano 2015.

PNUD 2014. Cuellos de botella en la planificación, programación y ejecución presupuestaria del SIGAP.

PNUD, 2014. Transformación del financiamiento para proteger la biodiversidad: Libro de trabajo de la Iniciativa Financiera de Biodiversidad (BIOFIN) para evaluar y movilizar recursos para lograr los Objetivos de Biodiversidad de Aichi y para implementar estrategias y planes de acción de biodiversidad nacional. Versión 8.0, 10 de abril de 2014.

Sitios Web:

- Banco de Guatemala: www.banguat.gob.gt
- Instituto Nacional de Estadística: www.ine.gob.gt
- Instituto Nacional de Bosque: www.inab.gob.gt
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales: <http://www.marn.gob.gt>
- Ministerio de Finanzas Públicas: www.minfin.gob.gt
- Secretaría General de Programación y Planificación de la Presidencia: www.segeplan.gob.gt

Egrafía

<http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/MainGenerica.aspx?pResolucion=1280&pForma=GASTOSnew.aspx?pResolucion=1280>

Anexos

ANEXO 1

FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA NACIÓN

La construcción del presupuesto de ingresos y gastos de la Nación tiene como marco regulador varias leyes; la Constitución Política de la República de Guatemala; La Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto No. 101-97); y el Decreto Ley que anualmente establece la “Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado” para el Ejercicio Fiscal del año inmediato posterior.

Según el Decreto 101-97, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala es “la expresión anual de los planes del Estado, elaborado en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales” (Decreto 101-97)²⁶.

La Ley Orgánica del Presupuesto en el artículo 17 señala que, el control de los presupuestos de las entidades del sector público le corresponde al Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), con excepción de las Municipalidades y la Universidad de San Carlos de Guatemala. La fiscalización de los presupuestos del sector público sin excepción, será ejercida por la Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según sea el caso (Decreto 101-97).

En cuanto a los ingresos del Estado, es la Superintendencia de Administración Tributaria es la entidad encargada de recaudar recursos a través de

impuestos (Decreto 1-98), con excepción de los que por ley administran y recaudan el Ministerio de Energía y Minas²⁷; el Instituto Guatemalteco de Turismo²⁸ y los recursos recaudados por las Municipalidades²⁹.

Los ingresos de la administración central se agrupan en ingresos fiscales, ingresos no tributarios e ingresos de capital³⁰.

De acuerdo con el Ministerio de Finanzas Públicas, Guatemala ostenta una de las menores cargas tributarias a nivel mundial (11.0 % del PIB en promedio para los últimos diez años) y la menor de América Latina, situación que se ha traducido en una fuerte restricción para la financiación de un gasto público creciente. Ante las brechas que genera la insuficiencia de recursos, el país ha tenido que recurrir de manera reiterada a la contratación de operaciones de crédito público (emisión de Bonos del Tesoro y suscripción de Préstamos) lo anterior, sumado a un aparato público creciente en función de su nómina y la existencia de asignaciones específicas de gasto dispuestas en

²⁶ Esta afirmación constituye la base de la “Vinculación Plan Presupuesto”. Además, la Ley Orgánica del Presupuesto, señala que, al Organismo Ejecutivo por medio del MINFIN, le corresponde consolidar los presupuestos institucionales y elaborar el presupuesto y las cuentas agregadas del sector público. Además formulará el presupuesto multianual.

²⁷ Regalías mineras, regalías petroleras y los recursos provenientes de la participación estatal en la producción petrolera.

²⁸ Impuesto de salida del país.

²⁹ Impuesto único sobre inmuebles “impuesto predial”; arbitrios; tasas municipales; entre otros.

³⁰ Los ingresos no tributarios y de capital están constituidos por derechos, tasas, arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones, contribuciones a la seguridad y previsión social, venta de bienes y servicios de la administración pública, rentas a la propiedad y algunas entradas como las multas no relacionadas con impuestos, transferencias corrientes del sector privado y donaciones corrientes.

³¹ De acuerdo con el MINFIN, para los últimos 15 años, el Gasto Corriente (funcionamiento) ha representado en promedio un 70.6% y la Inversión Real Directa (física, no financiera) un 10.1% del Gasto Público Total.

el ordenamiento legal, influyen en una alta rigidez al gasto público (además de su limitada priorización y el alto porcentaje de gasto de funcionamiento³¹) lo que limita el margen de maniobra de la política fiscal para el efectivo desempeño del Estado en temas como la equidad e inclusión social.

A las limitaciones anteriores se adicionan los gastos no programados que deben realizarse como consecuencia de la ocurrencia de fenómenos naturales (Tormentas, Terremotos y Sequías). Algunos análisis recientes del Ministerio de Finanzas Públicas, sobre los recursos invertidos en los programas de reconstrucción y recuperación evidencian que, en promedio, durante los últimos diez años el Estado ha invertido alrededor de Q700 millones anuales, monto importante en función a las limitaciones en el presupuesto público citadas.

Lo anterior expresa la necesidad de conformar un sistema de finanzas públicas sostenible y con suficientes recursos para financiar la atención de las inversiones necesarias para mejorar los niveles de desarrollo del país.

El ciclo presupuestario

De acuerdo con el “Presupuesto Ciudadano 2015” del Ministerio de Finanzas Públicas; para que las instituciones del Estado puedan prestar los servicios a favor de la población, es necesario que el presupuesto, previo a ser ejecutado, atravesase distintas etapas a las que en forma integral se les denomina “Proceso Presupuestario”. Anteriormente, dicho proceso se integraba por cuatro etapas (formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación); sin embargo, con las reformas realizadas a la Ley Orgánica del Presupuesto³² se han delimitado en forma expresa ciertas acciones lógicamente concatenadas, que enmarcan con mayor detalle el proceso presupuestario; por lo que con la referida modificación a la Ley Orgánica del Presupuesto, se han establecido ocho etapas, siendo estas:

Planificación: Es la etapa inicial en la cual la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República -SEGEPLAN-, en coordinación con el

Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-, orientan el proceso de planificación y proporcionan a las instituciones del sector público la metodología que se utilizará en el proceso de articulación de las políticas, planes y presupuesto “articulación plan-presupuesto”. Esta etapa se desarrolla en el primer cuatrimestre del año.

Formulación: Se refiere a la fase en que las instituciones con base a su marco legal, política de gobierno, políticas públicas sectoriales y metodología de planificación y del presupuesto por programas con énfasis en resultados, elaboran sus anteproyectos de presupuesto, los cuales son presentados al Ministerio de Finanzas Públicas a más tardar el 15 de julio de cada año³³. Los anteproyectos de presupuesto contienen los requerimientos financieros solicitados para generar los productos y resultados finales que la población recibe a través de la prestación de los servicios públicos esenciales en materia de educación, salud, seguridad, entre otros. Por su parte, el MINFIN, tomando en consideración las distintas variables proporcionadas por el Banco de Guatemala, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y sus propias proyecciones, elabora las estimaciones de ingresos, a partir de los cuales proyecta el presupuesto de ingresos y egresos del siguiente ejercicio fiscal, dando a conocer a las instituciones, las estimaciones máximas de gasto para cada una de ellas, así como sus correspondientes fuentes de financiamiento, es decir, los montos por ingresos ordinarios, préstamos, donaciones u otra fuente que podrán utilizar.

³¹ De acuerdo con el MINFIN, para los últimos 15 años, el Gasto Corriente (funcionamiento) ha representado en promedio un 70.6% y la Inversión Real Directa (física, no financiera) un 10.1% del Gasto Público Total.

³² El Decreto No. 13-2013 del Congreso de la República de Guatemala, adicionó a la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto No. 101-97, entre otros, el artículo 7 Bis relativo al Proceso Presupuestario.

³³ El Acuerdo Gubernativo No. 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece el 15 de julio de cada año, como fecha para la entrega de los anteproyectos de presupuesto, salvo que sea día inhábil, se presentará el día hábil inmediato posterior a dicha fecha.

Presentación: De acuerdo con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 183, literal j), corresponde dentro de las funciones del Presidente, someter al Congreso de la República, con 120 días de anticipación a la fecha en que principia el ejercicio fiscal, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Asimismo, en función del precepto constitucional indicado, la Ley Orgánica del Presupuesto, precisa en el artículo 23, que el Organismo Ejecutivo presentará el proyecto de presupuesto al Congreso de la República a más tardar el 2 de septiembre de cada año.

Aprobación: Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda de ese organismo, realiza las reuniones de discusión y análisis del proyecto de presupuesto que considere conveniente, y emite el dictamen correspondiente con el cual traslada el proyecto al pleno del Congreso, el que de acuerdo a sus atribuciones contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, lo aprueba, imprueba o modifica. Si lo aprueba emite el Decreto de aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente; sin embargo, de no aprobarlo, entra a regir el presupuesto en vigencia del año anterior. Esta etapa inicia el 2 de septiembre y concluye el 30 de noviembre de cada año.

Ejecución: Una vez que el Congreso de la República ha emitido el Decreto que contiene la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año correspondiente, inicia la etapa de ejecución presupuestaria, que es el conjunto de acciones que las instituciones realizan para llevar a cabo sus planes de trabajo, traducidos estos en resultados, programas y alcance de metas. Esta etapa está comprendida del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, toda vez que bajo el principio de anualidad del presupuesto, un ejercicio fiscal es independiente de otro.

Seguimiento: Consiste en el proceso continuo de medición de los avances de las metas previstas, así

como del monitoreo de indicadores y resultados. Dicho proceso se encuentra a cargo de las instituciones del sector público responsables de los distintos programas de gobierno, con el propósito de mejorar la toma de decisiones en las situaciones que son de interés de los ciudadanos. Con el seguimiento puede introducirse, de ser necesario, los correctivos oportunos en el desempeño de los programas y propiciar su mejora, principalmente porque las situaciones varían a lo largo del tiempo, o bien, surgen nuevas contingencias o variables exógenas que deben considerarse como parte de la ejecución física de los programas.

Evaluación: Esta etapa tiene como propósito principal analizar en forma crítica el avance de la ejecución física y financiera. Esta etapa indica si las metas planteadas se están alcanzando o no, así como los motivos o situaciones que han influido positiva o negativamente en los programas o actividades que se realizan, analiza también si se han mejorado o no los servicios, y si se alcanzarán o no los resultados planteados y por qué. La evaluación puede realizarse en distintos niveles, no obstante, en cada uno de ellos se requiere de especialistas en la materia que se evalúa, por cuanto ha de realizarse con metodologías y recursos apropiados. En la metodología del presupuesto por resultados, la evaluación se realiza al final de cada intervención gubernamental, con lo que se verificará si éstas contribuyeron o no al logro de los resultados previstos con los que se pretende un cambio en la situación del ciudadano y su entorno.

Liquidación y rendición del presupuesto del sector público: De acuerdo con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 241, al Congreso de la República le corresponde aprobar o improbar anualmente, en forma total o parcial, la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal anterior, tomando en consideración el informe que la Contraloría General de Cuentas emite con base a la liquidación del presupuesto que le traslada el Organismo Ejecutivo por conducto del MINFIN. La liquidación presupuestaria es el documento que presenta los resultados de la ejecución presupuestaria, tanto de ingresos como de

egresos, así como el resultado financiero producto de las diferentes actividades efectuadas por las instituciones públicas; por lo tanto, constituye también un documento de rendición de cuentas. La Constitución Política de la República de Guatemala no establece temporalidad para su aprobación o improbación

Ilustración 1. Ciclo presupuestario público de Guatemala



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN y Portal de Gobiernos Locales.

ANEXO 2

INSTITUCIONES CLAVE DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LA BIODIVERSIDAD

Un interesante ejercicio que define las principales entidades que tienen rectoría en el tema ambiental como primera aproximación al sector de biodiversidad es el esfuerzo que se realizó entre el 2008-2011 denominado Mesa Sectorial de Ambiente y Agua, que es una “instancia técnica de coordinación intergerencial para contribuir a mejorar la eficiencia de las instituciones públicas del Sector Ambiental, y que los Cooperantes (G-13³⁴) se alineen con las políticas, prioridades, sistemas, procedimientos y herramientas gubernamentales, para que Gobierno y Cooperantes, establezcan compromisos en el marco de la mutua responsabilidad” (MARN 2011).

El Sector Ambiental está integrado por 40 entidades, pero son siete las entidades que tienen mandato y presupuesto orientado al tema de ambiente y agua. Estas instituciones son MARN, CONAP, INAB, y las autoridades de cuenca del Lago de Amatitlán, del Lago Petén Itzá, del Lago de Izabal y del Lago de Atilán (MARN 2011). De estas, la Autoridad del Lago de Petén Itzá e Izabal dependen jerárquica y presupuestariamente del MARN.

El SIGAP agrupa a otro conjunto de instituciones públicas propiamente del Gobierno Central y descentralizadas que tienen importante participación en la conservación y protección de la biodiversidad como lo son: el MICUDE Y CECON. A continuación se presentan las entidades del sector público que conforma el SIGAP y además tienen importante participación en la conservación y protección de la biodiversidad en el territorio nacional, así como en el gasto dedicado a biodiversidad.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)

En 1989 se crea el CONAP, con personalidad jurídica, depende de la Presidencia de la República, es el órgano máximo de dirección y coordinación del

Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) creado por esta misma ley. Tiene jurisdicción en todo el territorio nacional, sus costas marítimas y su espacio aéreo. Posee autonomía funcional y su presupuesto se integra por una asignación anual del Estado y el producto de las donaciones específicas particulares, países amigos, organismos y entidades internacionales (<http://www.conap.gob.gt/index.php/quienes/seconap/secretaria-ejecutiva.html>).

El CONAP está integrado por el MARN quien preside el Consejo, la Secretaría Ejecutiva del CONAP, el Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos CECON, el Instituto Nacional de Antropología e Historia IDAEH, un delegado de organizaciones no gubernamentales relacionadas con los recursos naturales y medio ambiente registrados en CONAP, la Asociación Nacional de Municipalidades ANAM, el Instituto Guatemalteco de Turismo INGUAT y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación MAGA.

Entre otros objetivos, el CONAP busca orientar sus acciones a la aplicación de la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89), el artículo 64 de la Constitución Política de la República (Patrimonio Natural).

El Decreto 4-89 busca asegurar el funcionamiento óptimo de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas naturales vitales para el beneficio de todos los guatemaltecos; lograr la conservación de la diversidad biológica del país; alcanzar la capacidad de una utilización sostenida de las especies y ecosistemas en todo el territorio nacional; defender y preservar el patrimonio natural de la Nación; y establecer las áreas protegidas necesarias en el territorio nacional con carácter de utilidad pública e interés social. Su principal instrumento es el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP). Su manejo está definido en los planes maestros y planes operativos anuales que deben elaborarse por el ente ejecutor que lo administra.

³⁴ Es el principal grupo de donantes e instituciones multilaterales que trabajan en conjunto con el Gobierno de Guatemala.

El SIGAP está conformado por las áreas legalmente protegidas e integra a todas aquellas instituciones u organizaciones públicas o privadas que lo administran. Las áreas protegidas que conforman el SIGAP tienen por objetivo general preservar el estado natural de las comunidades bióticas, los fenómenos geomorfológicos únicos, de las fuentes de suministro de agua, de las cuencas críticas de ríos, de las zonas protectoras de suelos agrícolas (CONAP 2011).

Desde 1999 CONAP cuenta con una Política para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas. En el 2005 CONAP presenta la Política Nacional de Humedales de Guatemala con el objetivo de proteger, utilizar sostenidamente y recuperar los humedales del país, incluyendo su biodiversidad (...), estableciendo 11 líneas de acción relativas a la protección de los humedales; a procesos de restauración ecológica; sitios Ramsar; desarrollo y aplicación tecnológica; sobre el desarrollo urbano y rural; sobre las capacidades institucionales, humanas y financieras; sobre la participación social; fortalecimiento para implementar la Convención sobre Humedales; investigación sobre los humedales; sobre la evaluación y monitoreo de la calidad y cantidad de humedales; y la valoración económica, ecológica y social de los humedales.

En el 2011 CONAP lanza la Política Nacional de Diversidad Biológica aprobada mediante Acuerdo Gubernativo 220-2011. Su objetivo es promover la gestión transversal y efectiva de la diversidad biológica, enfatizando su conservación y uso sostenible (...), para su consecución establece cuatro ejes de trabajo: El conocimiento y valoración de la diversidad biológica; la conservación y restauración de la diversidad biológica; la utilización sostenible de la diversidad biológica y sus servicios eco sistémicos; diversidad biológica en la mitigación y adaptación al cambio climático; y su instrumentalización.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)

El MARN es la entidad del sector público especializada en materia ambiental y de bienes y servicios naturales,

al cual le corresponde proteger los sistemas naturales que desarrollen y dan sustento a la vida en todas sus manifestaciones y expresiones, fomentando una cultura de respeto y armonía con la naturaleza y protegiendo, preservando y utilizando racionalmente los recursos naturales, con el fin de lograr un desarrollo transgeneracional, articulando el quehacer institucional, económico, social y ambiental (<http://www.marn.gob.gt>).

Entre otros busca orientar sus acciones a la aplicación de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto 68-86), y al artículo 97 de la Constitución Política de la República (Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico).

El Decreto 68-86 tiene por objeto velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país. Presenta un enfoque de sistemas ambientales: sistema atmosférico, sistema hídrico, sistema lítico y edáfico, y el sistema cultural. Faculta al MARN en la elaboración de todos los instrumentos para el cumplimiento de la Ley. Su principal instrumento es el Reglamento de Control, Evaluación y Seguimiento Ambiental (Acuerdo Gubernativo 431-2007), que contiene los lineamientos, estructura y procedimientos para propiciar un desarrollo más sostenible, mediante el uso de instrumentos que facilitan la evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades, obras, industrias o proyectos que se desarrollan y los que se pretenden desarrollar en el país; lo que facilitará la determinación de las características y los posibles impactos ambientales, para orientar su desarrollo en armonía con la protección del ambiente y los recursos naturales.

Instituto Nacional de Bosques (INAB)

El INAB es una entidad estatal, autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, y es el órgano de dirección y autoridad competente del sector público agrícola en materia forestal (Decreto 101-96, artículo 5).

Entre otros busca orientar sus acciones a la aplicación de la Ley Forestal (Decreto 101-96), y el artículo 126 de la Constitución Política de la República (Patrimonio Natural).

El Decreto 101-96 plantea como objetivos: reducir la deforestación de tierras de vocación forestal y el avance de la frontera agrícola, a través del incremento del uso de la tierra de acuerdo con su vocación y sin omitir las propias características de suelo, topografía y el clima; promover la reforestación de áreas forestales actualmente sin bosque, para proveer al país de los productos forestales que requiera; incrementar la productividad de los bosques existentes, sometiéndolos a manejo racional y sostenido de acuerdo a su potencial biológico y económico, fomentando el uso de sistemas y equipos industriales que logren el mayor valor agregado a los productos forestales; apoyar, promover e incentivar la inversión pública y privada en actividades forestales para que se incremente la producción, comercialización, diversificación, industrialización y conservación de los recursos forestales; conservar los ecosistemas forestales del país, a través del desarrollo de programas y estrategias que promuevan el cumplimiento de la legislación respectiva; y propiciar el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades al aumentar la provisión de bienes y servicios provenientes del bosque para satisfacer las necesidades de leña, vivienda, infraestructura rural y alimentos.

La junta directiva del INAB está integrada por el MAGA, MINFIN, Asociación Nacional de Municipalidades, Escuela Nacional Central de Agricultura, Gremial Forestal de Guatemala, organizaciones no gubernamentales relacionadas con los recursos naturales y medio ambiente, representantes de universidades y el Gerente y Secretario de Junta Directiva del INAB.

Según el Artículo 21 del Decreto 101-96, el Organismo Ejecutivo deberá aportar anualmente al INAB una asignación presupuestaria no menor al 10% del rubro de gastos de administración del MAGA.

El principal instrumento del Decreto 101-96 son los incentivos forestales. El artículo 71 de la ley

forestal señala que el Estado otorgará incentivos por medio del INAB, en coordinación con el MINFIN a los propietarios de tierras, incluyendo a las municipalidades, que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales; y a las agrupaciones sociales con personería jurídica, que virtud a arreglo legal, ocupan terreno de propiedad de los municipios. El artículo 72 apunta que el Estado destinará anualmente una partida en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación al INAB para otorgar incentivos forestales, equivalentes al 1% del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, a través del MINFIN. En un período de 20 años, desde 1996, el Estado dará incentivos al establecimiento de plantaciones, su mantenimiento y el manejo de bosques naturales, este incentivo se otorgará a los propietarios de tierras con vocación forestal, una sola vez, de acuerdo al plan de manejo y/o reforestación aprobado por el INAB. Valga acotar que este año termina el período del Programa de Incentivos Forestales PINFOR. En este marco, se tiene en el Congreso de la República de Guatemala la Iniciativa de Ley que lo sustituye denominada PROBOSQUES.

Es importante mencionar que el INAB forma parte de las instituciones descentralizadas del gobierno, razón por la cual los recursos erogados por esta instancia no se incluyen dentro del gasto público del gobierno central.

IDAEH - MICUDE

El Ministerio de Cultura y Deportes se asocia a las instituciones Públicas vinculadas al resguardo, gestión y rehabilitación de la diversidad biológica, en parte porque tienen responsabilidades descritas en el marco legal y porque además administra y maneja varios parques arqueológicos con importantes recursos naturales y biodiversidad.

De acuerdo a la Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, Decreto 26-97, en el artículo 3, se definen los elementos del Patrimonio Cultural Tangible que conforman el Patrimonio cultural de la Nación, entre ellos el artículo 3 en el que se clasifican

los bienes culturales de interés. Para los efectos de la presente Ley se considera bienes que conforman el Patrimonio cultural de la Nación, los incisos vinculados al tema ambiental y biodiversidad:3. Los centros y conjuntos históricos, incluyendo las áreas que le sirven de entorno y su paisaje natural... 7. Los sitios Históricos, integrado por áreas o conjuntos singulares, obra del ser humano o combinaciones de éstas con paisaje natural, reconocido o identificado por su carácter o paisaje de valor excepcional.

Esta misma ley enfatiza en el artículo 9 que ningún bien cultural podrá ser objeto de alteración, a menos que la Dirección General del Patrimonio Cultural y Natural lo autorice. Mientras que el artículo 15 confirma que la protección de un bien cultural inmueble comprende su entorno ambiental y natural, a través del IDAEH quien define el área de influencia y los niveles de protección. En consideración a estos aspectos legales relevantes y al importante papel que el MICUDE juega en el SIGAP, se considera una institución pública relevante en la conservación de la biodiversidad, de ahí su consideración para sumar renglones de gasto realizado dentro de los parques manejados por este ministerio.

Actualmente el IDAEH tiene bajo su jurisdicción 8 parques arqueológicos que juntos suman 55,089 hectáreas incluidas dentro del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas.

Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos de Guatemala

La Universidad de San Carlos de Guatemala, desde su fundación ha desempeñado un papel importante en diferentes temáticas de suma importancia en el ámbito institucional y de la sociedad en general, entre ellas la conservación, protección y gestión de los recursos naturales principalmente la biodiversidad.

Los esfuerzos en esta materia, a lo interno de sus diferentes facultades, unidades, centros universitarios y áreas administrativas se expresan en acciones específicas, como la fundación de la Escuela de Biología en el año de 1973 y ser precursora en la creación de áreas protegidas -biotopos- a escala nacional, en 1977

se crea el Biotopo del Quetzal y los siguientes años seis nuevas Áreas protegidas manejados y administrados por CECON. En 1980 se crea el Biotopo Cerro Cahú que posteriormente abre paso al convenio entre el Instituto Guatemalteco de Turismo -INGUAT- y la USAC, mediante el cual se implementa un programa especial para formar biotopos en zonas turísticas.

El Centro de Estudios Conservacionistas -CECON- fue creado como unidad de estudios interdisciplinarios destinado a la investigación de los mejores procedimientos para la Conservación de los Ecosistemas de la Nación, a través del Acuerdo de Rectoría N°.660-81 del 17 de agosto de 1981.

Actualmente forma parte de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la USAC, y cuenta con siete unidades de manejo de 7 áreas protegidas, tres unidades de investigación y un Jardín Botánico que suman 121,558.00 Hectáreas.

ANEXO 3

ESTRUCTURA DE REGISTRO DEL GASTO PÚBLICO 2006-2014

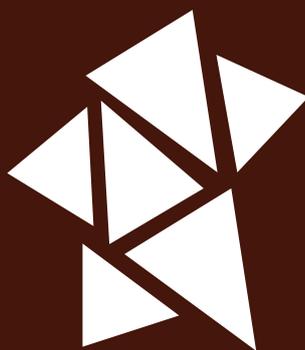
Clasificador por Finalidades y Funciones
Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala
Cuarta Edición
Vigente hasta 2009

Finalidad	Función	Descripción
1		Administración Gubernamental
2		Defensa y Seguridad Interna
3		Servicios Sociales
	01	Salud y Asistencia Social
	02	Trabajo y Previsión Social
	03	Educación
	04	Cultura y Deportes
	05	Ciencia y Tecnología
	06	Agua y Saneamiento
	07	Vivienda
	08	Desarrollo Urbano y Rural
	09	Medio Ambiente
	10	Otras Actividades de Servicios Sociales
4		Servicios Económicos
5		Deuda Pública
6		Otros No Clasificables
Fuente: Elaboración propia en base a MINFIN		

Clasificador por Finalidad, Función y División
Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala
 Quinta Edición

Código			Descripción
Finalidad	Función	División	
01			Servicios Públicos Generales
02			Defensa
03			Orden Público y Seguridad Ciudadana
04			Atención a Desastres y Gestión de Riesgos
05			Asuntos Económicos
06			Protección Ambiental
	01		Ordenación de desechos
	02		Ordenación de aguas residuales
	03		Reducción de la contaminación
	04		Protección de la diversidad biológica y del paisaje
	05		Investigación y desarrollo relacionados con la protección ambiental
	06		Protección ambiental n.c.d.
07			Urbanización y Servicios Comunitarios
08			Salud
09			Actividades Deportivas, Recreativas, Cultura y Religión
10			Educación
11			Protección Social
12			Transacciones de la Deuda Pública

Fuente: Elaboración propia en base a MINFIN



This project is co-funded by the European Union



Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety



NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS



Flanders
State of the Art



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office for the Environment FOEN



Al servicio de las personas y las naciones