
medio ambiente y desarrollo

Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza

Juan C. Gómez Sabaini

Maximiliano Geffner



NACIONES UNIDAS



**División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos**

Santiago de Chile, noviembre de 2006

Este documento fue elaborado por los consultores Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner, en el marco del proyecto Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe, desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322992-5

LC/L.2634-P

Nº de venta: S.06.II.G.160

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. El marco legal e institucional del proceso de descentralización	11
A. Antecedentes	11
1. La Constitución de la República	11
2. Los acuerdos de paz y la descentralización.....	12
3. Estrategia de reducción de la pobreza.....	13
B. El marco legal actual.....	15
1. La Constitución Política.....	15
2. La educación y la salud	15
3. Las leyes marco (macro leyes)	16
4. Marco legal de la descentralización	16
5. Las competencias municipales	17
II. El Gobierno Central y los instrumentos de desarrollo social	19
A. Los ingresos tributarios del Gobierno Central.....	19
B. Los gastos públicos	21
1. Distribución geográfica del gasto público.....	23
2. El gasto social.....	24
3. ¿Qué tan descentralizado es el gasto público en Guatemala?.....	25
C. El gasto social y los programas focalizados a los pobres	26
III. Relaciones fiscales intergubernamentales	31
A. Consideraciones iniciales.....	31
B. El aporte o situado constitucional (AC).....	35
C. Los fondos sociales como mecanismos de financiamiento y participación.....	36

D.	El aporte del IVA–PAZ.....	41
E.	Los impuestos destinados.....	41
F.	Condicionalidad en el uso de las transferencias.....	43
IV.	El rol de los municipios en el combate a la pobreza.....	45
A.	Las finanzas municipales.....	45
1.	Municipios según habitantes	45
2.	Estructura de los ingresos municipales.....	46
3.	Ingresos propios.....	46
4.	Ingresos propios por habitante.....	47
5.	Desequilibrio vertical	48
6.	Los ingresos tributarios propios	49
7.	Indicadores de las finanzas municipales.....	56
B.	El endeudamiento de los gobiernos locales.....	56
1.	Regulaciones sobre la deuda municipal.....	57
2.	La reforma del marco legal del endeudamiento.....	58
C.	Egresos municipales	58
1.	Estructura de los egresos municipales	58
V.	El municipio de la Ciudad de Guatemala.....	63
A.	Análisis de la situación de la pobreza en el Municipio.....	63
B.	Análisis de las finanzas del Municipio de Guatemala.....	65
VI.	Síntesis y conclusiones generales.....	69
A.	Una reflexión sobre el impacto de los gastos municipales.....	69
B.	El proceso democrático y el nuevo marco legal.....	73
C.	La situación en materia de los gastos y de los ingresos del Gobierno Central	75
D.	Avances en el proceso de fortalecimiento de las finanzas de los municipios	77
E.	Evaluación final.....	79
	Bibliografía	81
	Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados	83

Índice de cuadros

Cuadro 1	Costos incrementales de la ERP	15
Cuadro 2	Distribución geográfica del gasto total del Gobierno Central (1999–2003)	24
Cuadro 3	Evolución de los sectores de Salud, Trabajo, Educación, Vivienda y Desarrollo Urbano Rural (1993–2001)	25
Cuadro 4	Ejecución del gasto total por niveles (nacional, regional, departamental y municipal)	25
Cuadro 5	Ejecución de los principales programas de asistencia social, 1999–2002.....	27
Cuadro 6	Eficiencia distributiva del gasto en asistencia social: año 2000.....	28
Cuadro 7	Relación entre los ingresos totales municipales y los del Gobierno Central.....	34
Cuadro 8	Estructura de las transferencias del Gobierno Central a los municipios	34
Cuadro 9	Transferencias a los Fondos Sociales	40
Cuadro 10	Transferencias recurrentes del Gobierno Central a las municipalidades	42
Cuadro 11	Guatemala: tamaño de los municipios según rangos de población. Proyecciones año 2000	45
Cuadro 12	Ingresos municipales en Guatemala año 1999.....	46
Cuadro 13	Ingresos tributarios propios en 1999.....	47
Cuadro 14	Ingresos propios municipales por habitante	47
Cuadro 15	Ingresos totales per cápita de los municipios en 1999.....	48
Cuadro 16	Ingresos y egresos municipales en 1999.....	49

Cuadro 17	IUSI recaudado por las municipalidades	51
Cuadro 18	Tabla de alícuotas del Boleto de Ornato	53
Cuadro 19	Indicadores de las finanzas municipales.....	56
Cuadro 20	Municipalidades con mayor grado de endeudamiento en 1999	57
Cuadro 21	Estructura de los egresos municipales.....	59
Cuadro 22	Competencias municipales propias en materia de servicios públicos.....	61
Cuadro 23	Ingresos y gastos municipales en el municipio de Guatemala y en el resto de municipios en 1999	66
Cuadro 24	Estructura de los ingresos del municipio de Guatemala en 1999.....	66
Cuadro 25	Estructura de los egresos del municipio de Guatemala.....	67

Índice de recuadros

Recuadro 1	Desafío para la reforma del estado. Acuerdos de paz	12
Recuadro 2	La distribución de recursos del gobierno central a las municipalidades.....	33
Recuadro 3	Una visión crítica sobre la implementación de la ERP en Guatemala	70

Índice de gráficos

Gráfico 1	Carga Tributaria (1980–2003).....	20
Gráfico 2	Ingresos tributarios por ISR e IEMA (1990–2004).....	21
Gráfico 3	Evolución del gasto total del gobierno central, de los ingresos corrientes y del balance presupuestario (1980–2004)	22
Gráfico 4	Evolución del gasto en remuneraciones y en capital (1995–2004).....	22
Gráfico 5	Índice de focalización de los principales programas sociales	27
Gráfico 6	Relaciones fiscales intergubernamentales: aportes de capital directos y vía fondos en 2004.....	32
Gráfico 7	Inversión Ejecutada por el FSDC, FONAPAZ y FIS (1996–2001)	40

Resumen

Guatemala tiene un área de 108.889 kilómetros cuadrados. De acuerdo con el último censo, realizado en el año 2002, el país contaba con 11.237.196 habitantes. Su tasa de crecimiento de población es de 2,6%. Es un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, donde, además del castellano (idioma oficial), se hablan 22 idiomas más (20 mayas, el xinca y el garífuna).¹ El país ocupa el puesto número 120 en el índice de desarrollo humano.²

A partir de 1986 Guatemala vive un nuevo orden constitucional democrático, habiendo logrado en la década pasada una tasa de crecimiento económico del 4,1%; sin embargo, en los últimos tres años el crecimiento promedio ha sido menor del 3%.

En el 2000, el 40,5% de los guatemaltecos eran pobres y el 15,7% extremadamente pobres.³ Para llevar a cabo el proceso de descentralización eficiente es necesario transferir recursos financieros al igual que contar con sistemas de rendición de cuentas.

Después de un largo período de guerra civil que vio sus momentos más convulsos en 1982, tres años después, en 1985, el país aprobó una Constitución y celebró elecciones libres certificadas como un reflejo verdadero de la voluntad ciudadana. Finalmente, el 14 de enero de 1986 el país entró en un proceso de democratización largamente esperado.

¹ Decreto 65-90 del Congreso, Ley de la Academia de Lenguas Mayas y sus reformas.

² Fuente: Índice de Desarrollo Humano, PNUD, 2001.

³ Fuente: Perfil de la Pobreza en Guatemala, Instituto Nacional de Estadística, proyecto MECOVI, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI 2000-, SEGEPLAN, URL e INE, mayo 2002.

La Asamblea a cargo de redactar y aprobar la Constitución incluyó el artículo 257, el cual especificaba que el 8% de los “ingresos ordinarios” (un concepto cercano pero no idéntico a “ingresos corrientes”),⁴ debería ser asignado a las municipalidades de acuerdo a un conjunto de criterios redistributivos (básicamente relacionados con población total, rural y los ingresos propios recaudados por las municipalidades).

La única limitación a esta transferencia por parte del gobierno central, exigida directamente a las municipalidades, era que el 90% de la cantidad total recibida, debía ser invertida en infraestructura y el 10% restante podía asignarse al funcionamiento de las municipalidades (principalmente salarios). Esta medida fue denominada “aporte constitucional” (AC) el cual es entregado trimestralmente por el Ministerio de Finanzas Públicas.

Políticamente, las medidas de descentralización eran consideradas ajustadas a las metas democráticas y este AC del 8% intentaba llegar rápidamente a las comunidades alejadas para atender necesidades insatisfechas por largo tiempo. Sin embargo el propio proceso de distribución de los fondos, en particular en relación con las comunidades indígenas, generó una desconfianza en el proceso de descentralización que se estaba iniciando.

Sin embargo, estas medidas fueron profundizadas, mejoradas y ampliadas a través de los años. En 1993, durante la presidencia de León Carpio se reformó la Constitución Política, eliminando la clasificación de las municipalidades y las elecciones municipales a mitad de período; se elevó de 8% a 10% el aporte constitucional a las mismas, destinándose, como mínimo, el 90% a programas y proyectos de educación, salud, obras de infraestructura y servicios públicos.

Asimismo a comienzos de 1997, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue aumentado del 7% al 10%, y el 1% de esta contribución fue también asignado a las municipalidades. Posteriormente, este porcentaje fue aumentado al 1,5% (2001).

Ambos rubros, el Aporte Constitucional y la asignación de la contribución del IVA–Paz juntos, representaron el 48,8% de los ingresos totales municipales en 1999.

Por otro lado, surgieron los Fondos de Inversión Social que consistían en una concentración de recursos, que provenían del gobierno y de agencias bilaterales y multilaterales, que se especializaban en proyectos pequeños, fuertemente demandados por las comunidades locales. En Guatemala, este esquema llegó algo tarde pero una vez que el primero fue aceptado en 1993, la cantidad de fondos se expandió rápidamente a punto tal que en 1999 había 19 de ellos operando en el país.

Las nuevas prioridades también han permitido a los gobiernos locales contraer deudas, añadiendo los bancos comerciales a las instituciones públicas que, con anterioridad, habían sido su fuente financiera en el pasado. Este rubro contribuyó con el 11,3% de los ingresos totales municipales en 1999.

Recientemente, una nueva posibilidad de incrementar los ingresos propios para los gobiernos locales es la transferencia del impuesto único sobre inmuebles que en otras partes del mundo resulta ser un elemento clave para la autonomía municipal. Existen 142 municipios que recaudan este impuesto, de un total de 331. Este es un programa auspiciado por el Ministerio de Finanzas Públicas que ha permitido que los municipios puedan incorporarse voluntariamente si demuestran tener la capacidad para administrarlo. El programa comenzó en 1994 y para 1999 constituía el 4,3% respectivamente del ingreso total municipal, habiendo experimentado un crecimiento del 12% en este último año con relación al anterior.

⁴ En 1993 este porcentaje se elevó al 10%.

Además, las municipalidades continuaron recibiendo un impuesto de aproximadamente US\$ 0,02 por galón de gasolina superior o regular en el presente y otro impuesto sobre la circulación de vehículos.

En el año 2002 se aprobó el nuevo marco legal para el proceso de descentralización, con la aprobación de la Ley General de Descentralización, así como el nuevo Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Los principales desafíos que implica impulsar el proceso de descentralización y desarrollo municipal en Guatemala, se refieren al establecimiento de un marco nacional de políticas, que permita definir una mejor correspondencia entre las competencias y recursos a nivel municipal y determine un adecuado balance entre la autonomía municipal, el control presupuestario, la rendición de cuentas y el equilibrio fiscal.

I. El marco legal e institucional del proceso de descentralización

A. Antecedentes

1. La Constitución de la República

Con la promulgación de la Constitución Política de la República en 1985 se dieron los primeros pasos hacia la descentralización, se implementó la distribución de un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a las municipalidades, y se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para la organización y coordinación de la administración pública (arts. 225 y 226 de la Constitución).

La política de descentralización y desarrollo municipal en Guatemala se ha venido conformando de manera gradual y paulatina, con la presentación de varios documentos de política y leyes aprobadas en los últimos años, pero aún el país no ha adoptado oficialmente un documento nacional de política.

Adicionalmente, la política en estos ámbitos ha sido fuertemente promovida, en términos retóricos y a través de programas específicos, por la cooperación internacional (Política de Reforma del Estado, Pacto Fiscal, Acuerdos de Paz, entre los principales ejes de intervención).

2. Los acuerdos de paz y la descentralización

Con el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito en Guatemala el 29 de diciembre de 1996, se puso fin, desde el punto de vista político, al conflicto armado surgido a partir de la rebelión militar en 1960. Dicho acuerdo fue el décimo suscrito por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG– y el gobierno de Guatemala entre 1987 y 1996. Según datos oficiales, el gobierno adquirió aproximadamente 200 compromisos concretos con la suscripción de los acuerdos. Algunos implican reformas significativas, mientras otros tienen un alcance más modesto. Los desafíos para la reforma del estado se presentan en diez áreas, que se resumen en el recuadro 1.

Recuadro 1

DESAFÍO PARA LA REFORMA DEL ESTADO. ACUERDOS DE PAZ

- La nación guatemalteca es multiétnica, pluricultural y multilingüe.
- Modernización del Organismo Ejecutivo y de la administración pública (descentralización, fortalecimiento y reestructuración, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción).
- Reforma del estado y la democracia representativa: fortalecimiento del Órgano Legislativo.
- Reforma en la justicia y lucha contra la impunidad.
- Reforma económica del estado y la lucha contra la pobreza (reforma fiscal y otros aspectos económicos).
- Fortalecimiento de la sociedad civil: participación social.
- Reforma del estado para la plena vigencia de los derechos humanos.
- Definición de la función del ejército en una sociedad democrática.
- Reforma electoral.
- Sectores sociales (salud y seguridad social, educación, vivienda, justicia, seguridad ciudadana, derechos humanos y ejército).

Fuente: El estado guatemalteco en el siglo XXI, SEPAZ, 1998.

Los Acuerdos de Paz también le dan un especial énfasis al proceso de descentralización, ya que según el “Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, firmado en mayo de 1996, la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades, es necesaria para establecer una democracia real, funcional y participativa.

Por lo anterior, se consideró necesario adoptar “un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los mismos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales”.

Por otra parte, se establece que la administración pública “debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo”. Por ello el gobierno se comprometió a “profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el gobierno central, con el objetivo de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública. La descentralización debe asegurar la transferencia de poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados (local, municipal, departamental y regional), para atender en forma eficiente las demandas del desarrollo socioeconómico y fomentar una estrecha interrelación entre los órganos estatales y la población”.

3. Estrategia de reducción de la pobreza

La Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) preparada por el Gobierno de Guatemala en 2001 a través de la Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) considera la descentralización como medio eficiente para expandir la cobertura de los servicios sociales básicos.

La ERP desarrolla el espíritu de la Constitución Política de la República e incorpora los criterios de los Acuerdos de Paz. Dentro de este espíritu, el objetivo de la estrategia es reducir la pobreza y la pobreza extrema. La estrategia no es un plan de desarrollo, ya que no abarca a la totalidad de la población, sino que enfoca un estrato específico: aquéllos que están en situación de pobreza y pobreza extrema.

Para reducir la pobreza, se requiere una visión de país que permita superar los obstáculos sociales, económicos e institucionales que dificultan mejorar el nivel de vida de la población: inadecuada asignación de recursos del sector público y gestión pública insuficiente y centralizada. La ERP se fundamenta en los siguientes principios generales:

- Impulso a la descentralización,
- Atención preferencial al área rural,
- Fortalecimiento de la gestión pública,
- Aumento de la participación ciudadana.

Cumplir con los Acuerdos de Paz y alcanzar las metas de esta estrategia requiere aumentar la cobertura de los servicios sociales básicos y mejorar la infraestructura, especialmente en las áreas rurales más apartadas del país. La descentralización es un medio eficiente de expandir la cobertura y mejorar la focalización del gasto en las áreas más prioritarias.

En todo este proceso, las entidades autónomas municipales son el principal medio para la realización de esta acción. Los esfuerzos de descentralización se han concentrado primordialmente en el fortalecimiento financiero de las municipalidades. Éstas juegan un papel importante en la ejecución de la estrategia, contribuyendo a la expansión de servicios básicos y respondiendo a las necesidades de las comunidades.

Específicamente, en la ERP el Gobierno de Guatemala se comprometió a impulsar en el mediano y largo plazos los siguientes cuatro ejes de la descentralización:

1. Descentralización política: fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales y su transparencia.
2. Descentralización administrativa: traslado de competencias a los gobiernos locales.
3. Descentralización fiscal: sostenibilidad económica de los gobiernos locales, fortaleciendo y trasladando la recaudación tributaria en el ámbito municipal.
4. Descentralización económica: modernización y desarrollo de los sectores público y privado en el ámbito local.

En el corto plazo, se persigue sentar las bases del proceso, mediante la promulgación de las leyes marco de la descentralización.

Dando cumplimiento a este compromiso y a otros contenidos en los Acuerdos de Paz suscritos en 1996, en 2002 se aprobaron, luego de un prolongado proceso de discusión, tres nuevas leyes relacionadas con la descentralización: la Ley General de Descentralización, el Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las que se analizan en la sección siguiente.

Estas leyes atienden a los compromisos relacionados con la identidad y derechos de los pueblos indígenas y promueven la participación ciudadana en el gobierno, en todos sus niveles,

dentro de un sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural. Las mencionadas leyes adolecen de vacíos importantes o muestran algunas inconsistencias, sin embargo, más allá de las deficiencias, debe reconocerse que en su conjunto representan un avance importante en materia del marco legal para la descentralización y el desarrollo municipal en Guatemala.

Este avance viene a complementar otra legislación importante ya promulgada en el país, dentro de la que cabe mencionar por su importancia, en el área del desarrollo urbano, la ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto-120-96); en el área administrativa, la Ley de Servicio Municipal (Decreto 1-87); en materia fiscal, la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles (Decreto 15-98); y en materia de gestión de recursos naturales, la Ley Forestal (Decreto 101-96).

La ERP se basa en el análisis de las condiciones de pobreza y no sólo es congruente con los Acuerdos de Paz, sino que los complementa, señalando dos metas de especial importancia: aumentar el gasto en los sectores sociales y de infraestructura básica, y mejorar la eficiencia y la equidad de los servicios públicos.

Desde la firma de los Acuerdos, se ha hecho evidente que sólo cambiar las asignaciones presupuestarias no basta para cumplir con estas metas; ya que se requiere efectuar reformas institucionales a fin de asegurarse que las asignaciones presupuestarias sean sostenibles y que los beneficios lleguen a las personas más necesitadas. Para ello es fundamental la asignación de recursos en función del mapa de pobreza.

Esta estrategia profundiza las reformas de los Acuerdos de Paz y privilegia aquéllas que tienen un mayor impacto sobre la pobreza, como son la seguridad alimentaria, educación primaria, alfabetización, reducción de la mortalidad materno-infantil.

La estrategia aspira, además, a servir de base para conformar una visión de Nación que permita a Guatemala cumplir los objetivos internacionales de desarrollo asumidos por las Naciones Unidas para el año 2015, orientados a reducir la pobreza y la marginación social que enfrenta la mayoría de la población de los países en desarrollo.

Desde luego, un componente básico de la estrategia es el apoyo a la producción, cuyo crecimiento es vital para la generación de empleo. Pero al mismo tiempo se debe estar consciente de que el crecimiento económico por sí sólo no basta, si no es complementado con medidas orientadas a generar una mayor equidad, una mayor participación tanto en la distribución del ingreso como en la distribución de los demás beneficios sociales que puedan derivarse de la actividad productiva.

Es por ello que otra de las directrices principales de la estrategia consiste en incrementar la inversión social al máximo posible, y hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles, mediante la continuidad y profundización del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), para incorporar a todas las municipalidades y entidades descentralizadas y autónomas, la implantación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y el uso del mapa de pobreza a nivel municipal como instrumento de focalización geográfica del gasto público. En resumen, se impulsarán las reformas institucionales necesarias a fin de asegurar que las asignaciones presupuestarias sean sostenibles y que los beneficios lleguen a las personas más necesitadas.

El punto de partida de la ERP es la adopción de las políticas macroeconómicas que conduzcan a un crecimiento real superior al 4,0% anual hacia finales del período 2002-2005.

A diferencia de las estrategias de los países pobres altamente endeudados, esta estrategia no se financiará con recursos liberados por condonación de deuda. Su financiamiento provendrá, principalmente, de las necesarias reformas fiscales que deberán adoptarse, de reasignaciones presupuestarias, y del uso más eficiente de los impuestos. Alcanzar las metas de la estrategia requiere aumentar el gasto anual en un monto equivalente a 1,4% del PIB en los años 2002-2005,

como lo muestra el cuadro 1, todo lo cual deberá lograrse con un esfuerzo fiscal que, dado el bajo nivel de recaudación actual, deberá provenir por el lado de mayores ingresos tributarios.

Cuadro 1
COSTOS INCREMENTALES DE LA ERP
(Millones de dólares a precios del año 2000)

Concepto	2002	2003	2004	2005	Total
Educación	84,1	104,4	125,5	146,2	460,3
Salud	16,2	27,3	39,0	52,6	135,2
Agua potable y saneamiento	51,9	54,7	57,5	60,5	224,6
Infraestructura rural	89,1	89,6	90,2	90,8	359,7
Costo incremental en millones de US\$	241,3	276,0	312,3	350,2	1 179,8
Costo incremental en millones de Q. de 2000	1 882,1	2 153,1	2 435,9	2 731,7	9 202,8
PIB en millones de Q. de 2000	155 546,8	161 768,7	168 239,4	174 969,0	
PIB en millones de US\$	19 941,9	20 739,6	21 569,2	22 431,9	
Costo total / PIB	1,2	1,3	1,4	1,6	

Fuente: ERP (2001).

B. El marco legal actual

1. La Constitución Política

La Constitución Política de la República contiene el mandato de descentralizar la administración pública. El Estado está obligado a promover sistemáticamente la descentralización económica administrativa para lograr un adecuado desarrollo regional del país, y ordena que la administración sea descentralizada (artículos 119 y 224). Para efectuar la descentralización administrativa, se dividió el territorio en regiones de desarrollo, sobre la base de criterios económicos, sociales y culturales.⁵ También creó el Consejo Nacional –presidido por el Presidente de la República–, y los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, para lograr una mejor coordinación de la administración pública.

Además de las regiones, el país se subdivide en 22 departamentos y estos en 331 municipios. Los municipios son considerados como entes autónomos (artículo 253) que actúan por delegación del estado (artículo 134).

2. La educación y la salud

La Constitución Política reconoce la importancia de la participación de la comunidad en la educación, establece la obligación del estado de proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna (artículo 71) y ordena que la administración de la misma debe ser descentralizada y regionalizada (artículo 76). La Ley de Educación Nacional, decreto 12-91 del Congreso, regula lo relativo a la educación en el país. De acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo, al Ministerio de Educación –MINEDUC– le corresponde formular y administrar la política educativa, debiendo promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos eco-nómicos para los servicios de apoyo.⁶

La Constitución Política reconoce el goce de la salud como un derecho fundamental del ser humano, sin discriminación (artículo 93), estando obligadas todas las personas e instituciones a

⁵ Actualmente existen ocho regiones. Decreto 70-86 del Congreso, Ley Preliminar de Regionalización.

⁶ En marzo de 2003, el Presidente de la República aprobó el Acuerdo Gubernativo número 92-2003, que contiene el Reglamento del Sistema Descentralizado de la Gestión Educativa y para la Constitución y Funcionamiento de la Asociaciones Educativas. Por los problemas de implementación de la norma, además de las lagunas legales en la misma, el gobierno derogó dicho acuerdo.

velar por su conservación y restablecimiento. Fomenta la participación ciudadana (artículo 98), teniendo las comunidades el derecho y el deber de participar en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), es el rector del sector salud y está regulado por la Ley del Organismo Ejecutivo (1997), el Código de Salud (1997) y el Reglamento del Ministerio (1999). La estructura interna del Ministerio, sus funciones, la organización y desarrollo de los servicios de salud, debe basarse en los principios de desconcentración y descentralización de sus procesos técnico administrativos. De acuerdo con el Código de Salud, las municipalidades puede participar en la administración de la prestación de programas y de servicios de salud.

3. Las leyes marco (macro leyes)

Además de las leyes particulares que van diseñando el proceso de descentralización, existe un conjunto de leyes generales que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar este proceso, éstas son: la Ley de Servicio Civil, la Ley Orgánica del Presupuesto, y la Ley de Contrataciones del Estado.

4. Marco legal de la descentralización

En 2002 se aprobaron las modificaciones al Código Municipal y a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y se aprobó la Ley General de Descentralización, como marco legal con el que se pretende sustentar este proceso.

4.1 Ley General de Descentralización, Decreto 14–2002

La descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo,⁷ debiendo trasladarse en forma progresiva y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del estado, sobre la base de ciertos principios, menos el de subsidiariedad del Estado contemplado en el artículo 118 de la Constitución.

La Ley de Descentralización establece en su artículo 7 las competencias gubernamentales prioritarias para ser descentralizadas: “(...) prioritariamente se llevará a cabo la descentralización de las competencias gubernamentales en las áreas de: 1. Educación, 2. Salud y Asistencia Social, 3. Seguridad Ciudadana, 4. Ambiente y Recursos Naturales, 5. Agricultura, 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 7. Economía, y 8. Cultura, Recreación y Deporte (...)”.

Los actores de la descentralización son el Organismo Ejecutivo, las municipalidades y demás entidades del estado, y las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades (artículos 1, 2 y 6 de la Ley General de Descentralización).

4.2 Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo 312–2002

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) es el órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, de formular las propuestas de política nacional y de realizar un plan anual del proceso de descentralización compatible con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.⁸ Establece los criterios para evaluar la prestación de los servicios públicos descentralizados, y

⁷ De acuerdo con la Constitución Política, el Organismo Ejecutivo lo integran el Presidente y Vicepresidente de la República, los ministros y viceministros de Estado y los funcionarios dependientes (artículo 182). De acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo, éste se integra con “(...) los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República. También forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos (...)” (artículo 5).

⁸ La Ley General de Descentralización no contempla esta facultad.

ordena la previsión de recursos para descentralizar competencias. El procedimiento para la descentralización queda en manos de la Presidencia de la República.

4.3 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11–2002

La ley crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, estableciendo los principios y objetivos del mismo. El sistema está integrado por el Consejo Nacional –coordinado por el Presidente de la República–, 8 consejos regionales –presididos y coordinados por un representante del Presidente–, 22 Consejos Departamentales –presididos y coordinados por los gobernadores nombrados por el Presidente de la República–. En esta ley se agregan 331 Consejos Municipales, presididos por el alcalde municipal; y los Consejos Comunitarios, organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio.

Los Consejos Municipales deben formular las políticas de desarrollo y proponer la asignación de recursos de preinversión e inversión del municipio, sobre la base del trabajo de los Consejos Comunitarios. Los Consejos Departamentales deben integrar las propuestas de los Consejos Municipales; los regionales, las de los departamentales; y el nacional, las de las regiones. Los Consejos Comunitarios se convierten así en la base para la priorización del gasto y de la política de desarrollo.

4.4 Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo 461–2002

Desarrolla los procedimientos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Consejos. La designación de los funcionarios públicos que deben participar en los consejos de desarrollo –en cualquier nivel–, está a cargo del Presidente de la República; la convocatoria para la elección de los representantes de entidades del sector privado la deben hacer los ministros de Estado, y los presidentes y coordinadores de los consejos que corresponda.

La coordinación de la ejecución de política, planes y programas y proyectos aprobados en el Consejo Nacional de Desarrollo está a cargo de la SCEP; la SEGEPLAN se constituye en la unidad técnica de apoyo de los consejos nacional, regionales y departamentales.

4.5 Código Municipal, Decreto 12–2002 del Congreso

Desarrolla lo relativo a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como las competencias que les corresponden. Ordena de mejor forma los temas, se actualizan los términos y se introducen nuevos conceptos –como el de mancomunidades municipales–. El reconocimiento de la multiétnicidad y multiculturalidad es importante para la adecuación de la administración pública y la eficacia de sus políticas. El gobierno del municipio recae con exclusividad en el Concejo Municipal.

5. Las competencias municipales

La Constitución Política de la República de mayo de 1985, dice: “Los Municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones le corresponde elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios” (art. 253 Constitución Política de la República de mayo de 1985).

El Municipio se caracteriza principalmente por las relaciones de vecindad que se establecen entre las personas que viven en su territorio, con el fin de lograr el bien común para todos, en un escenario multiétnico, multilingüe y pluricultural (artículo 2 del Código Municipal).

El Municipio tiene fines propios establecidos en la ley como: proteger a la persona y la familia; garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos individuales y sociales; promover el desarrollo económico; velar por la conservación del medio ambiente.

En el municipio se busca la realización del bien común (artículos 1, 2 y 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 1985). Sin embargo, también posee fines propios como: ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar permanentemente el desarrollo de todos los habitantes; velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico, cultural y natural; promover, de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en los asuntos municipales.

Para cumplir con los fines anteriormente descritos, el municipio debe cumplir con las siguientes funciones: elegir a sus propias autoridades o sea el Concejo Municipal; agenciarse de los recursos económicos necesarios para la ejecución de obra y el funcionamiento efectivo de la institución; atender los servicios públicos locales; realizar el ordenamiento territorial dentro de su jurisdicción.

Las competencias propias que atañen en forma exclusiva al municipio son las siguientes:⁹

- Alumbrado público,
- Construcción, remozamiento y mantenimiento de parques, jardines, áreas verdes y lugares de recreación,
- Construcción y mantenimiento de caminos rurales y vías públicas urbanas dentro de su jurisdicción territorial,
- Servicio de agua potable domiciliar,
- Alcantarillado,
- Licencias de construcción de obras públicas o privadas,
- Recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos,
- Administración de mercados,
- Transporte de pasajeros y carga y sus terminales,
- Otras tareas como el ordenamiento territorial, control del tránsito, etc.

⁹ Para un mayor detalle mayor de las competencias propias de los municipios referirse al cuadro 21.

II. El Gobierno Central y los instrumentos de desarrollo social

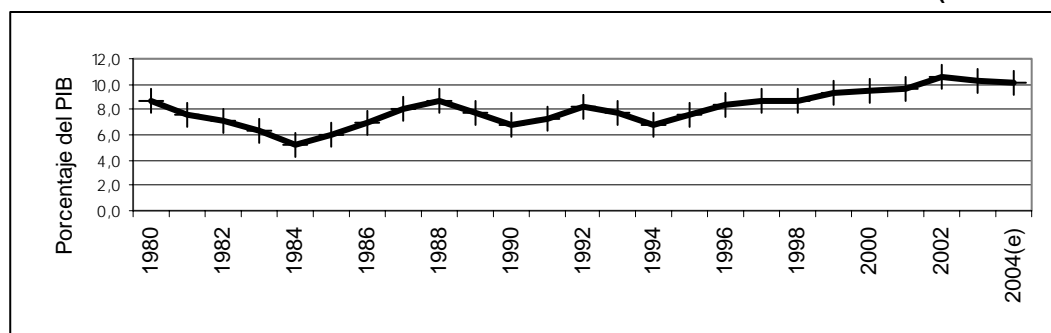
A. Los ingresos tributarios del Gobierno Central

En Guatemala, los lineamientos de la política tributaria se enmarcan en los Acuerdos de Paz de 1996. Estos acuerdos definen una agenda concreta de incremento de recursos a disponibilidad del estado con el objeto de reducir la pobreza, mejorar las condiciones sociales, propender a mejorar la productividad del capital humano, y promover una mayor tasa de crecimiento económico en el mediano plazo. Los acuerdos de paz establecieron la meta de recaudación tributaria en el 12% del Producto Interno Bruto (PIB).

A pesar de un relativo incumplimiento de la mayoría de los compromisos en materia tributaria, la carga tributaria actual es superior al promedio histórico del país (aproximadamente un 8% del PIB). En el 2002 la carga tributaria alcanzó niveles cercanos al 10,6% del PIB y cayó levemente en los dos últimos años pero de acuerdo a lo planteado por los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal, la carga tributaria debería seguir aumentando (gráfico 1).

Gráfico 1

CARGA TRIBUTARIA (1980–2004)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Guatemala.

(e) Dato estimado.

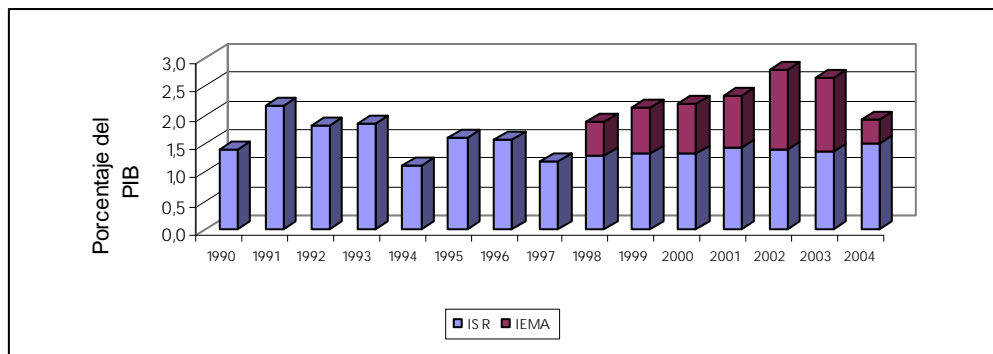
Lamentablemente, estos avances han mostrado ser frágiles. En 2003 la presión tributaria disminuyó a 10,3% del PIB debido fundamentalmente a dictámenes adversos de la Corte de Constitucionalidad sobre varios aspectos del sistema tributario guatemalteco. La eliminación del impuesto selectivo a los derivados de petróleo entre diciembre 2002 y marzo 2003 y los cambios introducidos en los impuestos selectivos a las bebidas se estima que han erosionado la presión tributaria por el equivalente anual de 0,2% del PIB.

Para el 2004, las proyecciones de ingresos tributarios indican una caída todavía mayor, dado que el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) fue declarado inconstitucional. En consecuencia, se estima que la presión tributaria en el 2004 podría ser aproximadamente 8,8% del PIB si no se adoptasen medidas compensatorias. Estos resultados indican que el esfuerzo requerido para alcanzar la meta del 12% de presión fiscal es del 3,2% del PIB.

Los principales problemas del sistema tributario guatemalteco tienen que ver con el elevado número de exenciones, deducciones, incentivos y privilegios fiscales, la debilidad institucional de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la complejidad y falta de claridad de las normas tributarias, y la escasa persecución y sanción de los grandes evasores (por ejemplo, los grandes contrabandistas de mercancías). Es decir, el mayor problema del sistema tributario actual no es el nivel de las tasas, sino de cumplimiento de las obligaciones tributarias y de una estructura impositiva que provoca distorsiones económicas (por ejemplo, el impuesto sobre la renta, ISR).

El impuesto sobre la renta (ISR) y el IEMA, a partir de 1998, son los dos impuestos que más distorsiones han generado en la asignación de los recursos en el país. Lamentablemente, el Fisco ha dependido en gran parte de estos dos tipos de impuestos (gráfico 2). Así que en la medida en que no se reduzca el gasto público, es insostenible que el fisco prescindiera de dichos impuestos. Sin embargo, el recurso de inconstitucionalidad otorgado en diciembre de 2003 eliminó el IEMA que sólo recaudó hasta el 2004, dejando a las finanzas públicas con una caída en sus ingresos todavía más grande. En materia de impuestos directos, los principales desafíos consisten en eliminar las distorsiones que generan estos impuestos y poner en práctica mecanismos de retención efectivos, que permitan ampliar significativamente la base tributaria.

Gráfico 2
INGRESOS TRIBUTARIOS POR ISR E IEMA (1990–2004)
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Finanzas.

Es necesario avanzar rumbo a la meta del 12% para los ingresos tributarios. Mayores ingresos tributarios son imprescindibles para enfrentar los compromisos de gasto asumidos en la implementación de los Acuerdos de Paz. Adicionalmente la difícil situación fiscal a la que se enfrenta el nuevo gobierno (con un déficit fiscal esperado del 4,5% del PIB) hace imprescindible en el corto plazo, la adopción de medidas tributarias para de una manera realista y sostenible alcanzar el déficit fiscal del 2% del PIB anunciado por el gobierno para el 2004.

B. Los gastos públicos

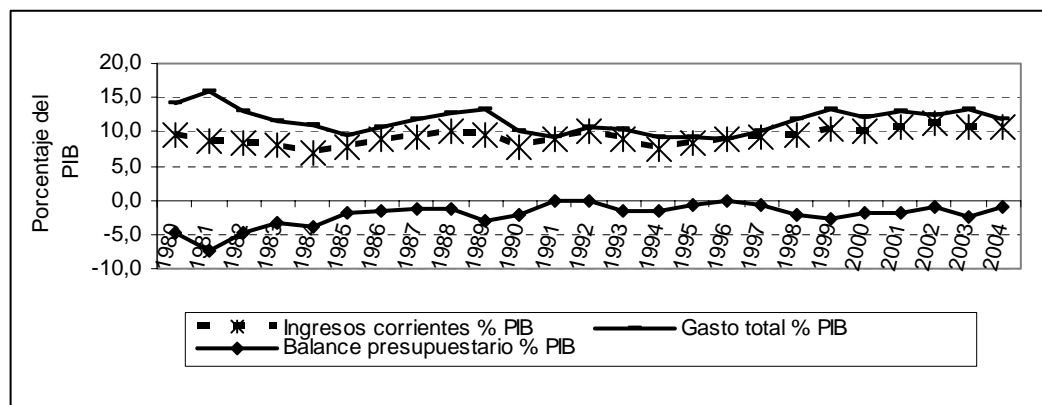
En los últimos veinte años el gasto público ejecutado ha significado déficit presupuestarios; es decir, se ha tenido que cubrir la diferencia entre los ingresos y el gasto públicos con endeudamiento (ver gráfico 3).

Como puede observarse durante el período 1980-2004 el gasto se ha mantenido en promedio en 11,6% del PIB mientras que los ingresos corrientes han promediado 9,2% del PIB. Sin embargo, entre el 2000 y el 2004 se ha incrementado el promedio de los ingresos corrientes a 10,7% del PIB y el gasto público ha sufrido un incremento menor llegando a 12,5% del PIB.

Para resguardar la estabilidad macroeconómica y a su vez reducir las probabilidades de que se tenga que recortar el gasto social, sería recomendable que durante el período 2005–2007 el gasto público se sitúe en promedio alrededor del 12%, buscando que dicha proporción se asemeje a la recaudación tributaria, como porcentaje del PIB, con el fin de que no exista un déficit fiscal y preferentemente se logre un superávit fiscal.

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, DE LOS INGRESOS CORRIENTES Y DEL BALANCE PRESUPUESTARIO (1980-2004)

(En porcentaje del PIB)

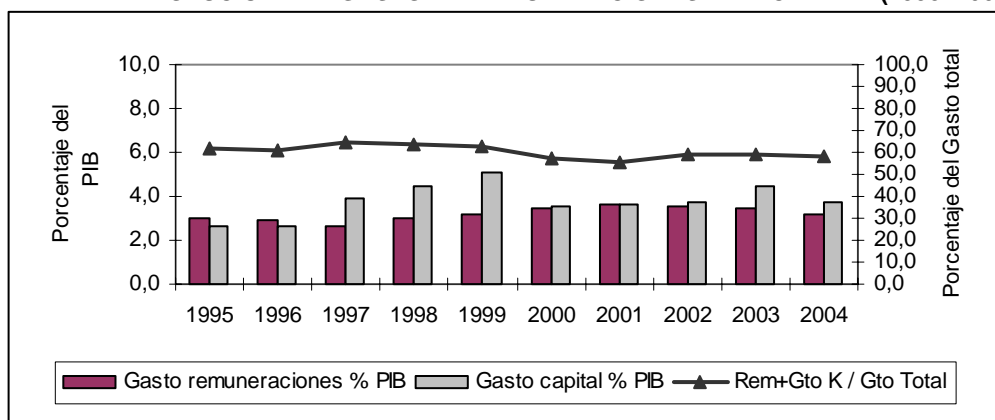


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Guatemala.

Al analizar la estructura del gasto público se encuentra que la mayor parte se ha dedicado a remuneraciones y gastos de capital (ver gráfico 4). Entre 1995 y 1999 la participación de estos rubros del gasto osciló en torno al 63% y a partir de ahí se visualizó una reducción llegando a un promedio de 58% para el período 200-2004.

Para analizar el rubro de remuneraciones es conveniente compararlo con la evolución del número de empleados públicos en puestos técnicos y administrativos. Cuando se elaboró este documento no se contaba con esta información pero a partir de datos sobre el número de puestos permanentes de 1995 y 2003 se puede concluir que en promedio hubo un aumento en términos reales de las remuneraciones por puesto en alrededor de 4% anual.

Gráfico 4
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN REMUNERACIONES Y EN CAPITAL (1995-2004)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Guatemala.

Sin embargo, se ha mantenido la práctica de otorgar aumentos salariales generalizados sin tomar en cuenta el mérito de los servidores públicos y por lo tanto no se ha promovido acompañar las mejoras en remuneraciones con la productividad de los trabajadores.

En el gasto de capital tienen una participación significativa las transferencias a las municipalidades, a los fondos sociales y a los consejos de desarrollo, que a su vez dependen en buena medida de la recaudación del IVA-PAZ.

Es importante destacar que el hecho de que una parte del gasto público esté “atada” por mandatos legales limita la capacidad del Gobierno de asignar recursos a otros programas y proyectos, ya que las asignaciones legales no toman en cuenta criterios de eficiencia para asignar los recursos.

A pesar de que el gasto total del Gobierno central como porcentaje del PIB ha tenido un aumento moderado, las deficiencias en cobertura de los servicios básicos son aún muy grandes. El problema parece ser la falta de calidad del gasto público, que se traduce en una incongruencia entre las prioridades, los planes de las entidades gubernamentales, sus estrategias y el Presupuesto del Estado aprobado por el Congreso de la República.

Dado que los recursos son escasos, resulta imprescindible mejorar la calidad del gasto público para que tenga un impacto positivo en la calidad de vida. Para lograrlo se deben asignar los recursos con criterios técnico-económicos, que no sean subjetivos, sino que reflejen las prioridades de inversión para combatir la extrema pobreza.

Con el propósito de concretar las opciones de inversión más rentables, en los últimos años se ha estado llevando a cabo el proceso de implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). La metodología general utilizada es la de costo-beneficio; sin embargo, existen también metodologías específicas según el sector de que se trate.

Una de las deficiencias del sistema actualmente es que no es obligatorio que todos los proyectos de inversión cumplan con una evaluación y peor aún, en el Congreso se aprueban obras que solo se encuentran en la etapa de idea de proyecto, sin que se realice la debida evaluación. Según la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), en el presupuesto para el 2002 cerca de un 70% de los proyectos fueron sustituidos por otros que presentaron los congresistas, sin pasar por el proceso de evaluación del SNIP.

Además, los criterios que en los años anteriores ha utilizado el SNIP para “aprobar” los proyectos corresponden en mayor medida a consideraciones ajenas a la rentabilidad social del proyecto.

1. Distribución geográfica del gasto público

Una forma de analizar el gasto público es tomando en cuenta la distribución geográfica del gasto total del sector público, según el clasificador regional.¹⁰ Se esperaría que el gasto estuviese relacionado con el porcentaje de la población y centrado en las regiones donde habitan las poblaciones más pobres.

Como se muestra en el cuadro 2, en los últimos tres años el gasto ha estado centralizado especialmente en la región metropolitana, ya que recibe entre el 24% y el 28% de los recursos, cuenta con un 22% de la población y menos de 1 cada 10 de sus habitantes es extremadamente pobre. Hay regiones, como la Suroccidental (Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos y Sololá), donde habitan el 27% de la población y el 30% de pobres del país, y apenas recibieron el 5,7% en el año 2003 del gasto público.

La información presentada podría inclusive estar subestimada, ya que una parte del gasto se ha clasificado como multiregional y no se puede determinar su destino geográfico específico. Es muy importante recalcar que el gasto multiregional es el primer o segundo rubro más importante del total del gasto, según el año considerado y equivale al 4%–5% del PIB. Esto confirma que hay que mejorar la calidad y transparencia de la información para que se puedan diseñar estrategias que permitan mejorar la eficiencia, calidad y equidad del gasto.

¹⁰ La clasificación geográfica por región presenta el gasto público en 11 cuentas: ocho regiones, la multiregión, servicios al exterior y la deuda pública.

Cuadro 2

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL (1999–2003)*(En porcentaje del total)*

Región	1999	2001	2003*		Población	Pobres
			Porcentaje del total	Porcentaje del PIB		
I. Metropolitana	24,3%	28,0%	25,9%	3,9%	21,7%	6,9%
II. Norte	2,0%	3,1%	2,1%	0,3%	8,1%	12,8%
III. Nororiente	3,6%	4,0%	3,4%	0,5%	8,2%	7,6%
IV. Suroriente	2,5%	3,3%	2,4%	0,4%	8,8%	10,7%
V. Central	3,5%	3,9%	2,8%	0,4%	10,7%	9,8%
VI Suroccidente	6,0%	8,0%	5,7%	0,9%	26,5%	30,1%
VII Noroccidente	3,4%	4,5%	2,9%	0,4%	12,9%	18,8%
VIII Petén	1,9%	2,0%	1,4%	0,2%	3,3%	4,0%
Multiregional	40,6%	27,3%	37,5%	5,7%	N/A	N/A
Serv. en el exterior	0,4%	0,4%	0,6%	0,1%	N/A	N/A
Deuda pública	11,9%	15,5%	15,2%	2,3%	N/A	N/A
Total	100,0%	100,0%	100,0%	15,2%	N/A	N/A

Fuente: Ministerio de Finanzas y MECOVI-INE 2002.

Nota: La clasificación del Gasto Total del Gobierno Central responde a la clasificación geográfica.

(*) Presupuesto aprobado.

2. El gasto social

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz se ha incrementado el gasto público en algunos sectores sociales.¹¹ Como se muestra en el cuadro 3 la participación de los sectores de salud, trabajo, educación, vivienda y desarrollo urbano y rural aumentaron en un 39% (de 4,4% al 6,1% respecto al Producto Interno Bruto). El aumento ha sido en proyectos de infraestructura social, que realizan los fondos sociales, y en programas de ampliación de cobertura. Sin embargo, no es factible conocer la ejecución sectorial por institución para conocer los proyectos específicos que han ejecutado las municipalidades.

El gasto en educación creció a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Este, a diferencia del gasto en salud, ha tenido una tasa de crecimiento relativamente constante, de alrededor del 25%. El año en que más crecimiento hubo fue 1998, con un crecimiento de 37%, y el año con menos crecimiento el 2000, con un incremento de 10%. El año 2001 el gasto en educación creció en alrededor de 22% respecto al año anterior.

¹¹ Antes de los acuerdos se tomaba como gasto social lo asignado a salud, educación, vivienda y trabajo. A partir de 1998 el MFP presentó una nueva clasificación, que dificulta dar seguimiento a lo que comúnmente llamó gasto social. La nueva clasificación permite conocer el gasto en los siguientes “sectores”: Salud y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Educación, Cultura y Deportes; Ciencia y Tecnología; Agua y Saneamiento; Vivienda; Desarrollo Urbano y Rural; Medio Ambiente; y Otras Actividades de Servicios Sociales.

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE LOS SECTORES DE SALUD, TRABAJO, EDUCACIÓN, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO RURAL (1993–2001)
(En porcentaje del PIB)

Año	Salud	Trabajo	Educación	Vivienda	Desarrollo urbano y rural	Gasto Social/ PIB	Gasto Total/ PIB	Gasto Social/ Gasto Total
1993	0,9	0,8	1,7	0,1	0,9	4,4	12,2	36,1
1994	0,9	0,8	1,7	0,0	0,7	4,1	10,3	39,8
1995	0,8	0,7	1,5	0,0	0,7	3,7	10,5	35,2
1996	0,7	0,7	1,5	0,0	0,8	3,7	10,4	35,6
1997	0,8	0,7	1,7	0,1	1,0	4,3	11,7	36,8
1998	1,0	0,9	2,0	0,6	1,0	5,5	13,7	40,1
1999	1,2	0,9	2,3	0,3	1,0	5,7	14,4	39,6
2000	1,1	1,0	2,4	0,2	1,1	5,8	13,4	43,3
2001	1,4	0,9	2,4	0,2	1,2	6,1	15,4	39,6

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: Se tomaron algunos sectores de una nueva clasificación del presupuesto realizada por el Ministerio de Finanzas luego de los acuerdos de paz.

3. ¿Qué tan descentralizado es el gasto público en Guatemala?

Como podemos observar en el Cuadro 4 siguiente, la tendencia a descentralizar el gasto no ha sido muy relevante. En 1999 este equivalía a un 1,4% del PIB y en el año 2002 es de 1,5% del PIB, y mientras que en 1999 el Gobierno Central ejecutó el 90,2% del gasto, en el año 2002, ejecutó un 87,6%, cediendo una participación relativa del 2,9% del total del gasto.

El gasto total cayó del 13,9% del PB en 1999 al 12,4% en 2002, y esto se debe a la mencionada caída de los gastos del gobierno central de 12,5% a 10,9%. Aunque las transferencias a las municipalidades subieron levemente en términos absolutos, debido a su bajo nivel preexistente, y a la caída de los gastos del gobierno central, se produjo un gran aumento relativo de las mismas.

Cuadro 4

EJECUCIÓN DEL GASTO TOTAL POR NIVELES (NACIONAL, REGIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL)
(En porcentaje del PIB)

Ejecutor	1999		2002		Porcentaje cambio relativo
	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total	2002/1999
Gasto total	13,9%	100,0%	12,4%	100,0%	
Gobierno central	12,5%	90,2%	10,9%	87,6%	-2,9%
Gob. descentralizados	1,4%	9,8%	1,5%	12,4%	26,5%
– Transf. consejos de desarrollo	0,4%	2,9%	0,3%	2,7%	-6,9%
– Transf. municipalidades	1,0%	6,9%	1,2%	9,6%	39,1%

Fuente: Cely–Mostajo–Gregory (2003).

Nota: Las transferencias a los consejos de desarrollo fueron ejecutadas por el FDSC hasta el año 2002.

El crecimiento en las transferencias a los gobiernos municipales se entiende como la consecuencia de que en el año 2001 se reformó la ley del IVA, elevando del 1% a 1,5% la parte de la recaudación que se transfiere a los municipios.

En Guatemala se define a la descentralización como “un proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la

aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”.

Sin embargo, no se tomó en cuenta la reforma de otras leyes marco, como la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley de Servicio Civil, entre otras, lo cual dificulta la descentralización de los servicios que la ley demanda, como educación, salud, seguridad y otros.

Las autoridades municipales tienen escasa participación en los programas de desconcentración y descentralización del Ministerio de Educación. No participan en la administración de los servicios, sino financiando servicios de apoyo como la construcción y mantenimiento de centros educativos o el financiamiento parcial de los salarios a maestros. No participan en el diseño de la política educativa de su jurisdicción municipal. La legislación vigente (Ley del Organismo Ejecutivo, Ley de Educación Nacional) no involucra a las municipalidades en la administración de recursos físicos, humanos y financieros. Por otra parte, las normas como el Código Municipal no le atribuye este tipo de funciones a las municipalidades.

Al igual que en materia de educación, las municipalidades no participan en el diseño y seguimiento de la política de salud en su jurisdicción municipal. A excepción de la administración de los recursos para el programa APROSAM,¹² las municipalidades no participan en la administración de recursos humanos ni físicos correspondientes al sector salud. La legislación vigente no obliga a los entes rectores a involucrar a las municipalidades en la administración de los recursos, ni les atribuye estas funciones.

C. El gasto social y los programas focalizados a los pobres

En el caso de Guatemala, existe una gran dispersión de programas sociales, multiplicidad de instituciones, cruces entre grupos objetivo y tipo de prestaciones, lo que dificulta el análisis orientado a evaluar la consistencia del impacto sobre el bienestar y la equidad de la población en su conjunto. Desde un punto de vista formal, los programas sociales tienen poblaciones objetivo definidas y mecanismos de focalización para canalizar sus recursos y acciones; sin embargo, en la práctica, la mayoría de los programas sociales tienen impactos que distan mucho de lograr la equidad perseguida.

Tomando el índice de focalización como medida del grado de progresividad¹³ y considerando a la población pobre como la población objetivo de los programas, solamente cuatro programas del conjunto para los cuales existe información disponible, son progresivos y benefician de manera efectiva a los grupos con mayores carencias (gráfico 5). El patrón común es que se trata de

¹² Con el fin de descentralizar los programas y servicios que brindan los diferentes ministerios del estado, en el año 2000 el Ministerio de Salud llevó a cabo la constitución de Asociaciones Pro-Salud Municipal -APROSAM-. El propósito de estas asociaciones es que se pueda delegar en las municipalidades, a través de sus Asociaciones Pro-Salud, la entrega de los programas y servicios sanitarios dirigidos a la población. Las mismas pueden suscribir convenios con otras entidades no gubernamentales y privadas, para que brinden servicios a la población. El financiamiento de este programa se lleva a cabo por medio de un porcentaje de los recursos financieros del IVA-PAZ y del aporte constitucional del 10% a los municipios. Las municipalidades, a través de las Asociaciones Pro-Salud, podrán administrar los recursos financieros para la prestación de los servicios, una vez se hayan capacitado debidamente. La supervisión y evaluación de la prestación de los servicios y programas se llevará en coordinación con las municipalidades, el Ministerio de Salud y las APROSAM. Actualmente se cuenta con 78 Asociaciones Pro-Salud en 19 de los 21 departamentos, de los cuales 28 ya han recibido la capacitación completa. A finales del año 2003 estaba previsto tener 150 asociaciones. En el Ministerio de Salud se desconoce la estrategia de coordinación de estos programas, tanto internos como con otras instancias.

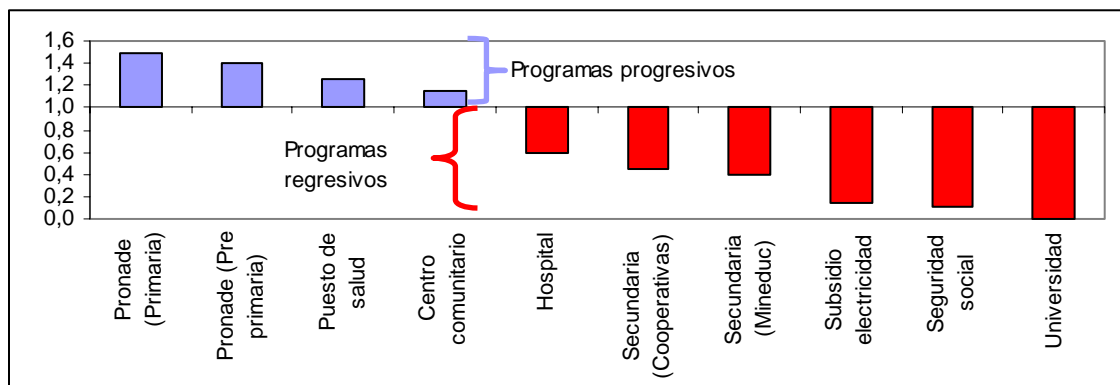
¹³ El índice de focalización compara la intensidad de la ayuda entregada a la población objetivo con relación a la ayuda promedio que recibe la población en general. Si el índice tiene un valor unitario, la población objetivo recibe el mismo beneficio que el resto de la población; a mayor valor sobre la unidad, mayor es el grado de focalización.

prestaciones delegadas y son las que más cerca están de las poblaciones más alejadas: a) PRONADE en educación primaria y pre-primaria, y b) puestos de salud y centros comunitarios de salud.

Muchos programas no tienen un patrón definido (progresivos o regresivos), pero benefician a los grupos medios de la población y considerando que el nivel de pobreza abarca a más de la mitad de la población, se puede afirmar que, en general, benefician al grupo pobre de la población aunque esto no implica una orientación priorizada en la extrema pobreza donde se dan las mayores carencias y rezagos.

Gráfico 5

ÍNDICE DE FOCALIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES



Fuente: Cely–Mostajo–Gregory (2003).

Nota: Solamente se considera programas con claros patrones de progresividad o regresividad.

Durante el período 1999–2002 la ejecución presupuestaria de los programas de asistencia social crecieron en su conjunto del 0,57% del PIB al 0,64%. En el cuadro 5 siguiente se detalla la evolución presupuestaria de los principales programas.

Cuadro 5

EJECUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL, 1999–2002

(En porcentaje del PIB)

Concepto	1999	2000	2001	2002
Asistencia social	0,573	0,463	0,648	0,639
Becas	0,012	0,011	0,031	0,037
Programas de asistencia social	0,027	0,032	0,033	0,034
Obras Sociales	0,026	0,026	0,027	0,028
Situación social de niños en riesgo con la ley	0,001	0,002	0,001	0,001
Atención integral niños y niñas de 0-6 años	-	0,002	0,002	0,002
Protección a la niñez y juventud en situación de riesgo	-	0,002	0,002	0,002
Alimentación escolar	ND	0,101	0,100	0,159
PRONADE	0,129	0,228	0,213	0,175
Microcrédito	0,032	0,028	0,064	0,077
Manejo de desastres	0,004	0,004	0,003	0,008
Subsidios	0,369	0,059	0,203	0,149
FONTIERRAS	0,086	0,052	0,142	0,095
FOGUAVI	0,283	0,007	0,061	0,054

Fuente: Cely–Mostajo–Gregory (2003).

Al analizar el índice de focalización de los pobres extremos se ve que la mayoría de los programas individuales de asistencia social benefician básicamente a los grupos medios de la población y solamente dos programas presentan patrones de comportamiento definidos si bien con efectos diametralmente opuestos: por una parte con un impacto progresivo el gasto de la leche en polvo (componente de la alimentación escolar) es el que favorece más a quienes tienen menos, mientras que por la otra con efecto regresivo el subsidio a la electricidad (cuadro 6).

Cuadro 6

EFICIENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO EN ASISTENCIA SOCIAL: AÑO 2000

Gasto en asistencia social	Índice de focalización		Índice de concentración		Gasto efectivo (Porcentaje)	
	Pobres extremos	Pobres	Pobres ext./ Q5	Pobres/ Q5	Pobres extremos	Pobres
Programas de asistencia social	0,7	0,8	0,6	2,1	10,0	54,0
Alimentación escolar	0,8	0,9	1,2	4,5	12,0	63,0
– Refacción (refrigerio)	0,7	0,7	0,7	3,0	10,0	55,0
– Desayuno	0,9	1,0	1,5	6,0	12,0	68,0
– Leche en polvo	1,5	1,1	1,7	4,3	7,0	65,0
– Vaso de leche	0,8	0,9	1,1	4,4	11,0	65,0
– Vaso de incaparina ^(a)	0,9	0,8	1,0	3,3	13,0	57,0
Becas	0,5	0,4	0,2	0,4	3,0	30,0
Útiles escolares	0,9	0,9	1,1	3,8	14,0	60,0
Subsidio electricidad	0,1	0,1	0,0	0,1	1,0	12,0

Fuente: Cely–Mostajo–Gregory (2003).

Nota: Para los índices de focalización y de concentración, valores mayores a la unidad denotan mayor grado de progresividad.

^(a) La Incaparina es un suplemento proteico y vitamínico que se compone básicamente de harina de maíz y de soja, carbonato de calcio, hierro, vitamina A y vitaminas B. El nombre se debe a que fue desarrollada como un proyecto del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).

Esto se confirma al analizar el índice de focalización en los pobres: se evidencia que el impacto redistributivo del conjunto de los componentes del gasto en asistencia social no es favorable en tanto los pobres reciben beneficios inferiores que el promedio del resto de la población. Nuevamente, la excepción está dada por la leche en polvo, pues el primer quintil recibe un beneficio mayor que la ayuda promedio que recibe la población en general.

Cabe destacar que si bien los programas de asistencia en general no benefician básicamente a los grupos en extrema pobreza, sí están bien focalizados en el sentido de orientarse a los pobres. Es decir, que si bien atienden a las necesidades de la población pobre, no se da la suficiente prioridad a la pobreza extrema, ya que los pobres no extremos reciben más que los primeros.

En conclusión, en materia de protección social se han podido identificar dos programas principales, a saber:

- Alimentación Escolar: Apoya las necesidades alimentarias de la población en edad escolar, especialmente en aquellas comunidades de mayor vulnerabilidad. Los escolares pueden recibir desayunos, almuerzos y/o refacciones (refrigerios) dentro de su horario de clases. Transfiere los recursos financieros necesarios a juntas escolares y COEDUCAS legalmente establecidos y el monto por niño está en función del grado de vulnerabilidad.
- Programas de Nutrición Infantil: La experiencia del país muestra varias iniciativas de programas nutricionales pero no han concretado sus resultados por discontinuidad, debilidad del ente rector e inadecuada focalización. En la actualidad lo que predomina más bien es un sinnúmero de programas alimentarios que no necesariamente tienen

impactos nutricionales *per se*. En el 2001 se implementó el Programa Nacional para la Reducción de la Desnutrición Aguda en 102 municipios seleccionados y con la ampliación a otros según su situación de postergación, pobreza y pobreza extrema. El programa, focalizado en la emergencia, se centró en el establecimiento de centros de rehabilitación, especialmente para atender a niños gravemente desnutridos.

III. Relaciones fiscales intergubernamentales

A. Consideraciones iniciales

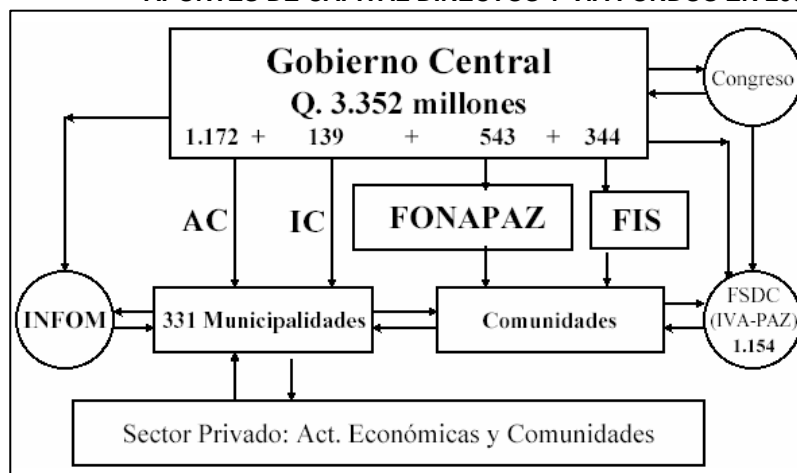
Las relaciones fiscales entre el Gobierno Central y los órganos subnacionales están sustentadas en Guatemala en una alambicada red de transferencias financieras en la que participan un conjunto de actores que no sólo incluyen a los entes públicos sino que además involucran a la banca multilateral y a los países donantes que aportan recursos a fondos que son posteriormente distribuidos a los municipios y comunidades. Por otra parte en este proceso juegan también un papel significativo los Consejos de Desarrollo que cumplen en algunos casos un papel de intermediación entre el Gobierno Central y los municipios.

Existen cinco sistemas paralelos de financiamiento que se analizarán más adelante y que están dados por a) el Aporte o situado constitucional (AC), b) el porcentaje del IVA que se asigna a los Consejos de Desarrollo proveniente del IVA-PAZ, c) los recursos distribuidos a través de Fondos como el FONAPAZ y el FIS, d) el producido de impuestos compartidos (IC) como vehículos, petróleo y derivados, e inmuebles y e) otras transferencias del Gobierno Central y del sector privado.

El gráfico 6 siguiente ilustra, con información del año 2004, el conjunto de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Gráfico 6

**RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES:
APORTES DE CAPITAL DIRECTOS Y VÍA FONDOS EN 2004**



Fuente: Garzón, H. (2004).

Esta compleja estructura financiera produce consiguientemente una serie de problemas complejos en términos de elevados costos de operación, una ausencia de coordinación sistemática entre las distintas entidades de gobierno, y como resulta ser en estos casos resulta complejo llevar un control adecuado de los recursos transferidos y de sus objetivos logrados, produciendo una acentuada ineficiencia, inequidad y duplicidad de esfuerzos que deberían evitarse.

Como ha sido mencionado, el principal instrumento para transferir recursos a las municipalidades es el Aporte Constitucional (AC) que actualmente alcanza al 10% de los ingresos ordinarios del gobierno central. Pero, además del AC, el gobierno debe transferir a las municipalidades, de acuerdo con leyes específicas, el producto de la recaudación de algunos impuestos.

Entre las transferencias del gobierno central a las municipalidades, se encuentra el aporte por IVA-PAZ (1,5% de la tasa, equivalente al 12,5% de lo recaudado) y el ingreso por otros impuestos (circulación de vehículos, a los derivados del petróleo y el IUSI).¹⁴ A esto hay que sumarle las “transferencias” de los fondos sociales, para la ejecución de determinadas obras y proyectos, más lo invertido directamente por las diferentes entidades del Organismo Ejecutivo en cada uno de los municipios.

Estos fondos han mejorado sustancialmente los recursos de las municipalidades, pero la asignación de los mismos se traduce en una mayor dependencia del gobierno central y en una reducción de los incentivos para fortalecer los sistemas de recaudación y cobro por los servicios prestados (un mayor detalle de la distribución de recursos del gobierno central a las municipalidades se encuentra en el recuadro 2).

¹⁴ Las municipalidades que recaudan el IUSI pueden disponer del 100% de los recursos.

Recuadro 2

LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS MUNICIPALIDADES

Respecto al mecanismo de distribución, se realizó un análisis de sensibilidad que estableció que un cambio uniforme y generalizado de cada una de las variables independientes (población, ingresos ordinarios y número de aldeas y caseríos) no influye en la distribución de las transferencias entre los municipios ni en el monto que cada municipio recibe (simulando el cambio en una sola de estas variables). Si, por ejemplo, todos los ingresos propios de los municipios se incrementan en 5%, mientras las demás variables se mantienen constantes, no hay cambios en el monto que recibe cada municipio. En general se determinó que el efecto de un cambio en el número de aldeas y caseríos de un municipio es previsible y uniforme para todos los municipios.

En resumen, el mecanismo para distribuir el aporte constitucional y otros recursos de origen tributario a las municipalidades genera resultados extraños y contradictorios en algunos casos, lo cual reduce la certeza sobre el monto que le corresponde a cada municipio y despierta suspicacias sobre los intereses que podrían existir para reflejar un mayor o menor avance (incluso retroceder) en las estadísticas que sirven de base para el cálculo de estas transferencias o, también, para manipular dicha información. Esto se agrava por la aparente discrepancia que existe entre la información que utiliza el INFOM para calcular las transferencias y la que publica el INE, y por la falta de divulgación de esta información entre las municipalidades y sus asociaciones representativas.

En cambio, los resultados de un aumento del 10% en los ingresos propios de una municipalidad, mientras los del resto se mantuvieron constantes, fueron muy variables e impredecibles. Incluso una buena parte de las municipalidades (las de menores ingresos) habrían sido castigadas por recaudar más. Este comportamiento irregular en la "fórmula" para distribuir el aporte constitucional entre las municipalidades del país se debe a la coexistencia de dos criterios contradictorios entre sí. Con la intención de compensar a estos municipios "pobres", se incorporó a la fórmula un criterio que distribuye el 10% de los recursos de manera inversamente proporcional al ingreso per cápita. Sin embargo, la coexistencia de ambos criterios en la fórmula es incongruente. Ello da lugar a un conflicto de intereses, pues paradójicamente hay algunos municipios a los que les favorece recaudar más y otros a los que les convendría recaudar menos.

El resultado que cabría esperar del sistema de distribución actual en los municipios con menores ingresos per cápita es el desestímulo para realizar cualquier esfuerzo de recaudación. Por el contrario, y tomando ventaja de la lógica del sistema, para algunos municipios sería mejor disminuir sus ingresos propios.

Un aumento en la población de un municipio tiene diferentes efectos sobre el aporte constitucional que recibe cada municipio. Para algunos municipios, un aumento en su población significaría una reducción de las transferencias del gobierno central. Otros recibirían más fondos, mientras que para algunos el efecto sería más o menos neutro. Estos resultados tan variables, indican también que los efectos de un aumento de la población son difícilmente previsible.

Otro problema vinculado a los anteriores consiste en que los montos de recursos que reciben las municipalidades son muy volátiles, pues pueden variar de manera sustancial de un año para otro. Cambios relativamente pequeños en las variables que determinan la distribución del aporte constitucional pueden tener efectos importantes (tanto positivos como negativos) en los montos que recibe cada uno de los municipios. Esta inestabilidad afecta sin duda la programación de las actividades de las municipalidades, en especial de aquellas que dependen en mayor proporción de las transferencias del gobierno central, y limita uno de los principales beneficios que se busca con la utilización de una fórmula: hacer previsible y dar certeza a los municipios sobre los recursos que han de recibir.

Fuente: La Distribución de las Transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades: Evaluación y Propuestas, CIEN-Nexus 2001.

Analizando el cuadro 7, las municipalidades parecen haber recibido crecientemente más fondos cuando se efectúa una comparación entre distintos periodos. Esto debe ser atribuido a la decisión tomada por el gobierno central en 1993, de aumentar el AC al diez por ciento, pero al

mismo tiempo el gobierno prohibió cualquier otra transferencia excepto ésta. Más tarde, en 1997, el 1% del IVA fue incorporado en razón de los compromisos firmados en los Acuerdos de Paz y por las protestas de las autoridades municipales que percibían el cambio anterior como poco favorable.

Basándose en estimaciones preliminares, que debieran ser verificadas, es factible estimar las cantidades de dinero que los gobiernos locales, autoridades, funcionarios municipales y ciudadanos locales recibieron durante este período.

Cuadro 7
RELACIÓN ENTRE LOS INGRESOS TOTALES MUNICIPALES Y
LOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(En porcentaje del PIB)

Año	Ingreso Total Municipal / PIB	Ingresos Gobierno Central / PIB	ITM/IGC
1980–85	0,7	8,2	8,7
1986–91	1,0	9,5	11,0
1998–99	2,1	10,1	20,9
1998	2,1	9,7	22,0
1999	2,1	10,5	19,8

Fuente: INE, Finanzas Municipales, Años 1980–1985, Guatemala, C.A., Fundación Centroamericana de Desarrollo, Los Ingresos Municipales en Guatemala, 1998–1999, (Guatemala: Fundación Soros–INFOM, 2001). Para las cifras del Gobierno Central y el PIB ver Banco de Guatemala, 1980–1984 y 1998–1999.

Nota: Para el Ingreso Total Municipal (ITM) de 1998–1999 las cifras provienen de FUNCEDE.

Las mismas estarían indicando que los fondos recibidos se incrementaron, en millones de dólares, cerca de 7,5 veces entre 1999 y 1980. El porcentaje de los ingresos municipales totales (propios y de transferencias) con relación al PIB saltó del 0,7% en el período 1980–85 al 2,1% en el período 1998–1999; y comparado con los ingresos del gobierno central, la participación municipal ha subido de 8,7% a 20,9% en dichos períodos.

En síntesis, tal como se presenta en el cuadro 8, el IVA–PAZ se ha convertido en los últimos años en una de las principales fuentes de ingresos para las municipalidades al nivel del aporte constitucional, ya que el mismo representa el 47% del total de las transferencias del gobierno central a las mismas.

Cuadro 8
ESTRUCTURA DE LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS MUNICIPIOS

Año	Aporte constitucional		IVA–PAZ		Otros		Total transferencias
	(Mill. Q.)	(Porcentaje)	(Mill. Q.)	(Porcentaje)	(Mill. Q.)	(Porcentaje)	(Mill. Q.)
1988	601,2	50,2	454,1	37,9	143,5	12,0	1 198,7
1999	670,6	51,7	534,5	41,2	91,4	7,0	1 296,5
2000	684,0	45,2	689,2	45,6	138,4	9,2	1 511,7
2001	895,9	51,3	728,6	41,7	120,9	6,9	1 745,4
2002 ^(*)	977,9	44,8	1 026,7	47,1	176,8	8,1	2 181,4
2003 ^(*)	1 094,4	46,7	1 111,7	47,4	137,6	5,9	2 343,7

Fuente: Ministerio de finanzas y dirección de catastro y avalúo de bienes inmuebles.

(*) Presupuestado.

B. El aporte o situado constitucional (AC)

Los criterios para distribuir entre las municipalidades la asignación constitucional están contenidos en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Al iniciarse el sistema en 1986 y a falta de criterios más apropiados se distribuyó en partes iguales a cada municipio. A partir de agosto de 1988 el sistema fue reformado y se ha mantenido sin cambios hasta la fecha.

Las transferencias constitucionales del Gobierno Central hacia los gobiernos locales, que alcanzaron en 1999 casi Q 1.300 millones (más de 166 millones de dólares) representan un avance en el fortalecimiento financiero de las municipalidades, ya que proveen certeza legal acerca de la captación de los recursos y pueden dividirse en aquellas que revisten carácter constitucional y las que son dispuestas por una Ley del Congreso de la Nación. El mismo alcanzó en 1999 casi el 52% de los recursos nacionales transferidos (86,1 millones de dólares), y reconoce tres etapas desde su aparición:

1) La Constitución de 1956 estableció en su artículo 236 que el Ejecutivo destinaría anualmente un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para que, en forma técnica planificada se invirtiera en la satisfacción de las necesidades de los municipios. En esta planificación se atendería preferentemente a las demandas que plantearan las corporaciones municipales. Las disposiciones anteriores debían entenderse sin perjuicio de las obras locales o regionales, de aprovechamiento general, que directamente realizare el Ejecutivo para el bienestar y progreso de los distintos municipios de la República. Este artículo significó un avance importante porque fue la primera vez que se reflejó en la Constitución de la República una asignación constitucional a las municipalidades, sin establecerse un porcentaje, sino que se dejó a criterio del Ejecutivo determinar los proyectos que se financiarían con el Presupuesto del Estado.

2) La Constitución promulgada en 1985 ya estableció expresamente que debía transferirse a las municipalidades el 8% de los ingresos ordinarios.

3) Por la reforma a la Constitución Política de la República, por consulta popular realizada en 1993, se incrementó finalmente esta asignación al disponer el artículo 257 que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado un 10% del mismo para las municipalidades del país.¹⁵ Se estableció asimismo que ese porcentaje debería ser distribuido en la forma que la ley determine y destinado por lo menos en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva y obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de los habitantes y el 10% restante para financiar gastos de funcionamiento.

El aporte a cada municipalidad se realiza de la siguiente forma:

- 25% proporcionalmente a la población de cada municipio;
- 25% en partes iguales entre todas las municipalidades;
- 25% proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada municipio;

¹⁵ Cabe señalar que el 10% se calcula sobre los ingresos ordinarios del Estado, los cuales en los últimos años ha representado alrededor del 46% de los ingresos corrientes del Estado. Las definiciones de los ingresos corrientes y ordinarios son: Los ingresos corrientes según el Manual de Clasificaciones para el Sector Público de Guatemala comprende: las entradas de dinero que no suponen contraprestación efectiva (ej. los impuestos y las transferencias recibidas), los recursos provenientes de venta de bienes, prestación de servicios, por cobro de tasas, derechos, contribuciones a la seguridad social y las rentas que provienen de la propiedad.

Los ingresos ordinarios, los define el Catálogo de Términos y sus Definiciones de Uso Común en Administración Financiera de la Dirección Técnica de Presupuesto, de la siguiente manera: "los ingresos ordinarios están constituidos por los Ingresos de naturaleza constante y disponibilidad propia del gobierno, eliminando aquellos que tienen por ley un destino específico, la transferencia de fondos entre dependencias e instituciones y los reintegros de cantidades erogadas en ejercicios anteriores".

- 15% directamente proporcional al número de aldeas y caseríos;
- 10% en función de la inversa del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

Para los efectos del aporte a las municipalidades, se entenderá por ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad, a la sumatoria de los ingresos provenientes por concepto de arbitrios, tasas, rentas, contribuciones, frutos, productos recaudados localmente y los impuestos recaudados por efecto de competencias atribuidas, dividida entre la población total del municipio.

El CIEN realizó un análisis de la fórmula utilizada para distribuir el aporte constitucional y concluyó que “existen graves deficiencias en la fórmula utilizada para distribuir las transferencias, por lo que se sugiere que sea sustituida por una nueva. Los principales problemas que presenta devienen de la coexistencia de dos criterios opuestos, relacionados con la obtención de ingresos propios en los municipios. Uno de los criterios favorece la recaudación de ingresos en el municipio, mientras el otro busca compensar a los municipios que obtienen menores ingresos. Estos criterios, aparentemente lógicos, en la práctica son incoherentes y dan lugar a que en algunos municipios un aumento en sus ingresos propios puede llevar no sólo a una reducción en el monto de las transferencias, sino incluso significar una disminución de sus ingresos totales”.

En síntesis, cuando se analiza el efectos sobre el desequilibrio horizontal¹⁶ del Aporte Constitucional se observa que según el estudio elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN– para el Proyecto NEXUS Municipal de USAID, se demostró que no obstante las deficiencias evidentes del sistema actual para distribuir recursos entre las municipalidades, este mecanismo sí ha sido efectivo para reducir la brecha que existe en los ingresos per cápita de los municipios. Utilizando las estadísticas del período 1996–1999, es posible comprobar que las transferencias del gobierno central lograron disminuir las diferencias entre municipios. Al calcular el coeficiente de variación¹⁷ de los ingresos propios per cápita promedio en dicho período se obtiene un valor de 140%, mientras que el coeficiente que corresponde a los ingresos totales per cápita (que además de los ingresos propios incluye los ingresos por transferencias) el valor que resulta es de 74%. En resumen, gracias a los criterios de distribución de las transferencias, el grado de la desigualdad de recursos por persona que disponen los municipios –debido a su distinta capacidad para generar ingresos propios– se reduce a casi la mitad.

C. Los fondos sociales como mecanismos de financiamiento y participación

Como se comentó, en la década de los noventa los distintos gobiernos crearon una serie de fondos sociales. Estos surgieron como programas de emergencia, para apoyar las políticas gubernamentales en los sectores sociales. Muchos de los fondos sociales utilizan mecanismos de consulta en las comunidades para la realización de los proyectos, pero poco se sabe de sus resultados. Los fondos sociales pueden ser autónomos, o depender de una secretaría o de un ministerio.

Según datos del 2002, el 87% de los recursos que manejaron estos fondos se concentraban en sólo cuatro de ellos: FIS, FONAPAZ, FSDC y PRONADE, por lo que se presenta a continuación una breve descripción de los mismos.

¹⁶ Este concepto se refiere a las diferencias o desigualdades de recursos que existen entre los municipios, que pueden obedecer a múltiples factores, entre ellos una mayor capacidad de generar ingresos propios.

¹⁷ El coeficiente de variación es un indicador estadístico que permite comparar el grado de dispersión relativa de dos o más distribuciones o series de datos. Un coeficiente más bajo significa que existe una menor diferencia (dispersión) respecto del promedio.

El Fondo de Inversión Social (FIS) es un fondo independiente que inició sus actividades en junio de 1993 como entidad estatal, con carácter de institución descentralizada y autónoma en la administración de sus recursos y en el ejercicio de sus funciones. El objetivo central del FIS consiste en mejorar el nivel de vida y satisfacer las necesidades más apremiantes de las comunidades y grupos de guatemaltecos pobres y extremadamente pobres del área rural. Asimismo, promover y fortalecer la organización comunitaria como una forma de identificar, priorizar, formular, gestionar, ejecutar y sostener proyectos de desarrollo. La distribución de los recursos se basa en los índices de pobreza regionales medidos como necesidades básicas insatisfechas, pero se mantiene el principio de responder ante la demanda de las comunidades. El fondo no acepta un proyecto, sino incluye algún aporte de la comunidad. En promedio, el FIS aporta el 88% del costo total de los proyectos y la comunidad el 12%. El 90% de los proyectos se trabajan con las comunidades, 5% con corporaciones municipales, y otro 5% con otras entidades y organizaciones (ONG, cooperativas, etc.).¹⁸

El Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) es el fondo social más antiguo y está destinado a la reconstrucción de las estructuras productivas y sociales dañadas por el conflicto armado. El FONAPAZ tiene como propósito fortalecer el desarrollo económico y social de la población y mejorar su nivel de vida, así como también las destinadas a erradicar situaciones de pobreza y extrema pobreza en el país como medio para consolidar el proceso de paz. Para ello, se orienta a mejorar la infraestructura social y económica de las poblaciones rurales, con especial énfasis en las áreas de reasentamiento, reinserción y áreas circunvecinas. Asimismo, facilitar la inserción económica de la población rural, mediante el desarrollo de actividades productivas y la generación de empleo e ingresos, como también, contribuir a la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos. Este fondo funciona como un intermediario financiero, proveyendo los recursos para que las comunidades y otras instituciones y organizaciones ejecuten los proyectos seleccionados. A pesar de que las comunidades y las municipalidades también deben aportar dinero, bienes o trabajo para la ejecución de los proyectos, esto no es fundamental para que FONAPAZ desembolse los recursos. Cuando estos aportes no se hacen, el fondo completa el financiamiento requerido, recurriendo a ampliaciones del presupuesto asignado al proyecto. Un estudio sobre los fondos sociales¹⁹ señala que entre la distribución municipal de la inversión ejecutada entre 1996 y 2001, y la distribución recomendada a partir de la incidencia de pobreza existe una correlación positiva.

El Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC, o FODEPAZ como se le conoce actualmente) fue creado en 1992 y empezó a operar a mediados de 1993, con una metodología y procedimientos para la asignación de recursos diferente del resto de fondos sociales, tanto para recibir el aporte de gobierno como para relacionarse con los gobiernos locales. El FSDC es el único de los tres fondos mencionados que entrega directamente los fondos a las corporaciones municipales y puede verse como un mecanismo de transferencia de recursos a los Consejos de Desarrollo para financiar proyectos de salud, educación e infraestructura que se clasifica como parte de Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro.²⁰ Los gobiernos locales presentan sus

¹⁸ Informe sobre el gasto público en el FIS, FONAPAZ y FSDC, CIEN-Banco Mundial, abril 2003.

¹⁹ *Ut supra*.

²⁰ Como parte del proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto de inversión del FSDC, se recopilan las solicitudes de proyectos a favor de las comunidades en los niveles comunitario, municipal y departamental. En el primero se requiere que las comunidades se organicen formalmente (con personalidad jurídica). El grupo organizado presenta su solicitud de proyecto por escrito al Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural -COMUDUR-, que analiza y toma una decisión sobre si se aprueba o no el proyecto. Posteriormente le corresponde a la corporación municipal decidir cuáles de estos proyectos tendrán aporte de cofinanciamiento municipal. Adicionalmente le corresponde al alcalde municipal, en representación del COMUDUR, trasladar al Consejo de Desarrollo departamental la propuesta de inversión municipal aprobada. Al Consejo de Desarrollo Departamental le compete analizar y aprobar la propuesta de inversión departamental y trasladarla al consejo regional. Este último analiza y aprueba la propuesta de inversión regional, que traslada a la SCEP, la cual define el presupuesto de inversión. Esta propuesta es presentada posteriormente a la SEGEPLAN y a la DTP. Luego se presenta en el presupuesto la lista de obras, que finalmente es aprobada por el Congreso de la República.

iniciativas de proyectos a los consejos departamentales quienes consolidan las propuestas a ese nivel en un solo “paquete”, para que luego puedan integrarse en el nivel regional y ser incorporadas en los presupuestos.

Uno de los cambios más importantes en la forma como funciona el sistema de Consejos de Desarrollo se produjo recientemente, cuando los diputados decidieron modificar la ley del IVA²¹ para establecer que los responsables de la administración de los recursos provenientes del IVA que le corresponden a los Consejos de Desarrollo son los Consejos Departamentales de Desarrollo, a los cuales el MFP les debe trasladar directamente dichos recursos. Como parte del proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto de inversión del FSDC, se recopilan las solicitudes de proyectos a favor de las comunidades en los siguientes niveles: comunitario, municipal y departamental.²²

El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) pertenece al Ministerio de Educación y fue creado en 1993 con el objeto de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos básicos (primeros tres grados de primaria) en el área rural, a partir de una estrategia administrativa y financiera descentralizada basada en la autogestión comunitaria. El objetivo primario fue básicamente la ampliación de cobertura educativa, el concepto del mejoramiento progresivo de la calidad de la educación fue introducido posteriormente.

Los otros fondos de menor importancia están constituidos por el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), creado en 1996 y adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda; el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA) y el Fondo Nacional de Conservación Natural (FONACON) que pertenecen a las secretarías y dependencias del Ejecutivo; el Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria (FONAGRO) y el Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA) que son parte del Ministerio de Agricultura; el Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente (FOGUAMA); y el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT), entre otros.

Los Fondos de Inversión emplean cuatro herramientas básicas para orientarse a las comunidades y las familias pobres:

- Orientación geográfica mediante mapas de la pobreza que cuantifican el alcance de la pobreza en el nivel de distrito.
- Auto-selección de los beneficiarios en la medida que solamente los que requieren de un tipo de inversión determinada la solicitan.
- Evaluación social anticipada para evitar la filtración de no beneficiarios teóricos. Por ejemplo, visitas a terreno para verificar las condiciones de pobreza antes de emprender sub-proyectos.
- El mayor alcance del fondo en las comunidades más pobres aumenta la probabilidad de resultados redistributivos de los desembolsos: establecimiento de oficinas a nivel nacional para tener el alcance necesario para ayudar a las comunidades pobres a obtener financiamiento.

²¹ Mediante Decreto 66-2000 publicado en el DCA el 11 de noviembre del 2002.

²² Se ha criticado mucho la forma en que ha funcionado el FSDC, debido a la influencia de ciertos actores en la determinación de los proyectos. Se han hecho numerosos señalamientos de que los alcaldes del partido oficial (a cargo de la administración gubernamental) obtienen un trato preferencial del FSDC, que se traduce en mayores recursos para proyectos ejecutados en su jurisdicción. Hay personas que consideran que este problema persistirá con los cambios efectuados recientemente, ya que los gobernadores departamentales, nombrados por el Presidente de la República, participan en los consejos departamentales. Adicionalmente, los diputados aprueban la lista final de obras, pero ha sucedido que se aprueban obras que no fueron previamente evaluadas y con una tendencia política partidaria.

De todos ellos, el principal instrumento de focalización es el mapa de pobreza basado en las necesidades básicas insatisfechas a nivel departamental, municipal y comunitario. Es interesante observar que las comunidades más pobres coinciden con aquellas más afectadas por el conflicto armado, de manera que se daría una duplicidad de esfuerzos entre los fondos destinados a los pobres y el FONAPAZ. Sin embargo, al tratarse de comunidades con inmensas necesidades, la eventual duplicidad podría verse desde la perspectiva de que se están sumando esfuerzos para dotar de mayor infraestructura social productiva a estas comunidades, pero aún así persiste un problema de potenciar inversiones complementarias.

Pese a los mecanismos de focalización en función del mapa de pobreza según necesidades básicas insatisfechas, los recursos no se están distribuyendo de manera equitativa beneficiando más a los departamentos de mayor pobreza.

En efecto, contrastando el nivel de gasto per cápita con el grado de necesidades básicas insatisfechas por departamento (según el mapa de pobreza del FIS), la distribución de recursos del FIS y FONAPAZ no seguiría ningún patrón en particular. Más aún, en pocos casos los departamentos con mayor pobreza reciben relativamente una inversión per cápita superior a la promedio: la excepción es en FIS y solamente se aplica al año 2002.

Es importante mencionar para el caso de FONAPAZ que las apreciaciones no son totalmente concluyentes en la medida que existe un importante monto de recursos cuyo destino geográfico se clasifica como “multidepartamental” y no permite asignar montos a departamentos específicos. Se trata de un monto que fluctúa entre 35% y 60% de los recursos totales del fondo y que coloca en un primer plano la necesidad de mejorar los sistemas de información.

Ahora bien, puede pensarse que en la medida en que la focalización se realiza a nivel local, las cifras agregadas departamentales pueden estar subestimando el verdadero grado de focalización. Sin embargo, realizando el mismo análisis anterior, para FIS y FONAPAZ, al nivel de municipios y en términos del gasto por familia la constatación es la misma: no hay un patrón definido hacia la atención de los pobres.

Por otro lado, la intensidad de la inversión y gasto social –medida en términos del beneficio promedio por familia a nivel de cada municipio– tampoco beneficia más a las familias con mayores necesidades. Más aún, en el caso del FIS el patrón de ejecución es variable año a año:

- En 2001, en el grupo de municipios con los índices más altos de necesidades básicas insatisfechas (NBI entre 30% y 50%), las familias recibieron un monto promedio de beneficios en relación inversa a su nivel de pobreza.
- En 2002, el sesgo negativo anterior se elimina y se estandariza con el rango de beneficios promedio de los municipios en general. Sin embargo, los municipios que reciben las mayores inversiones por familia tienen un NBI menor al 30%.
- En 2003 el rango de fluctuación del valor del beneficio por familia es similar para todos los municipios en general, independientemente de su nivel de pobreza.

Por otra parte, prácticamente la mitad de los recursos del FIS y FONAPAZ han sido asignados a municipios que no son considerados prioritarios; sin embargo, el monto promedio que recibe una familia en un municipio priorizado es ampliamente mayor al que recibe una familia de uno no clasificado como tal, siendo en algunos años mayor en un 100%.

Estos fondos han tomado mayor protagonismo a lo largo de los años como porcentaje del presupuesto (ver cuadro 9). En 1993 las transferencias a los fondos sociales representaron un 2,4% del presupuesto total ejecutado, mientras que para el año 2002 superaron el 8%, tras alcanzar un máximo de 12,3% del gasto total en 1999.

Cuadro 9

TRANSFERENCIAS A LOS FONDOS SOCIALES

(En millones de Quetzales corrientes)

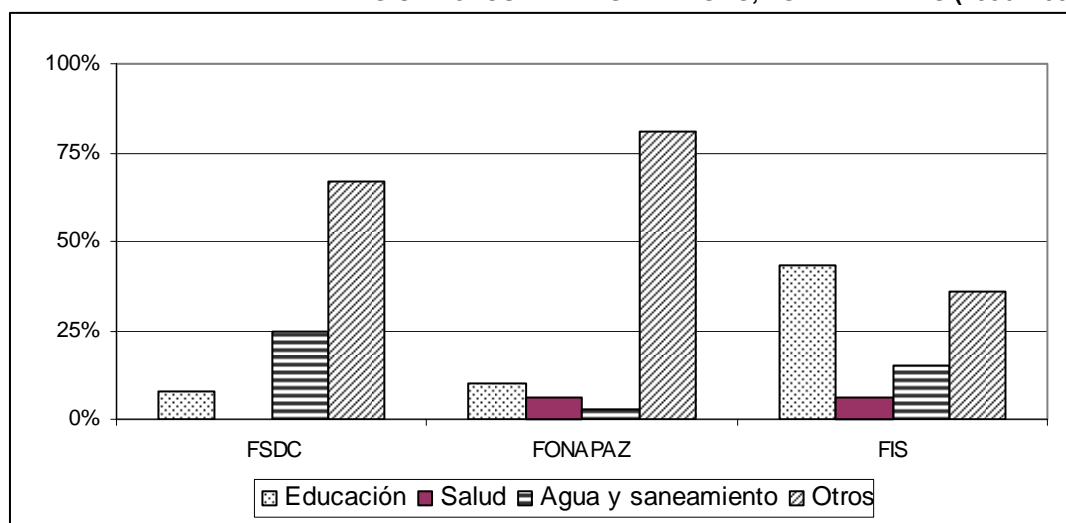
Fondo social	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FOGUAVI		7,0	9,1	1,2	67,1	237,9	382,5	9,9	100,0	98,5
FONAPAZ	72,0	103,6	92,8	146,1	171,0	591,7	413,5	226,4	367,9	538,7
FIS	50,0	0,3	35,9	13,5	181,7	366,3	632,9	412,2	495,4	421,8
FSDC	2,5	130,0	138,0	174,1	371,5	491,2	546,0	534,6	581,8	613,0
PRONADE		20,0	15,0	9,8	41,0	95,5	174,1	337,1	351,2	318,3
FONAGRO		10,0	41,4	12,5	7,2	21,1	53,8	63,3	5,5	2,3
FODIGUA			14,8	17,5	20,0	22,3	33,7	17,7	8,1	3,0
FONACON					1,9	3,0	3,0	3,0	3,0	-
FOGUAMA					3,0	3,8	7,0	7,0	6,0	-
FONACYT						5,5	n.d.	6,5	14,0	
FONATIERRA	68,0	43,0	27,0	37,5	12,5	57,5	116,6	76,7	234,3	172,9
Fondos totales (FT)	192,5	313,9	374,0	412,2	876,9	1 895,8	2 363,1	1 694,4	2 167,2	2 168,5
Gasto total (GT)	7 945,0	8 850,0	9 559,0	11 345,0	13 841,0	15 982,0	19 289,0	22 310,0	22 780,0	26 049,0
FT / GT	2,4%	3,5%	3,9%	3,6%	6,3%	11,9%	12,3%	7,6%	9,5%	8,3%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Como se puede observar en el gráfico 7, parte de la ejecución de los tres fondos sociales con mayores recursos (FIS, FONAPAZ y FSDC) en los últimos cinco años (de 1996 a 2001) se ha destinado a los sectores de educación, agua y saneamiento y salud.

Gráfico 7

INVERSIÓN EJECUTADA POR EL FSDC, FONAPAZ Y FIS (1996-2001)



Fuente: CIEN (2003a).

D. El aporte del IVA-PAZ

Como se ha indicado de la tarifa del 12% del IVA se destina el 1,5%, (equivalente al 12,5% de la recaudación del tributo) a nutrir de recursos al Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitarios (FSDC ó FODEPAZ), el que debe destinar el 25% de sus recursos para gastos de funcionamiento y el 75% restante para inversiones.

La característica principal de este Fondo está dada por el hecho de que el beneficiario principal de estos recursos son en un 66,4% directamente los Consejos Departamentales de Desarrollo, mientras que el 23,0% es transferido a las Municipalidades, y el 10,5% a las Comunidades.

De todas maneras los recursos son distribuidos entre los municipios siguiendo los mismos criterios que rigen para el Aporte Constitucional.

La existencia de este Fondo plantea nuevamente el tema central de las relaciones fiscales en Guatemala en cuanto a la redundancia en las funciones de los distintos criterios para transferir recursos a los municipios y de si esa redundancia no conlleva un grado significativo de ineficiencia en el aprovechamiento de los recursos del país.

E. Los impuestos destinados

Adicionalmente al AC, las municipalidades reciben ingresos provenientes de impuestos recaudados por el Gobierno Central y que por leyes del Congreso Nacional tienen destino específico o compartido con las municipalidades. En resumen son los siguientes:

- Impuesto único sobre inmuebles,
- Impuesto a la distribución del petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo,
- Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos,
- Impuestos sobre los productores de banano,
- Impuesto sobre el consumo de licores,
- Impuesto sobre la cerveza,
- Impuesto sobre la pesca,
- Impuesto al café,
- Impuesto municipal sobre el algodón,
- Ley de fomento de la siembra del hule,
- Impuesto sobre aceites esenciales.

En general, las transferencias por impuestos compartidos se han distribuido entre las municipalidades siguiendo los mismos criterios utilizados para la entrega del aporte constitucional. La excepción es la parte del IUSI que aún recauda el gobierno central y cuya distribución se realiza en función de la ubicación de los inmuebles en los municipios.

Hasta ahora el gobierno central ha cumplido satisfactoriamente con la entrega efectiva de los fondos, aunque en algunos años cuando el Ministerio de Finanzas Públicas ha registrado problemas de liquidez han ocurrido algunos atrasos. A partir de 2000 y como producto de las exigencias de los gobiernos locales, el sistema ha operado mediante la entrega bimensual –cada dos meses– en forma vencida, de los recursos contemplados en los presupuestos anuales. Esta periodicidad representa una mejora respecto al sistema trimestral anterior que rigió hasta los primeros meses de 2000.

El cuadro 10 presenta un resumen del régimen de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades que tienen el carácter de recurrentes, (excepto la parte proveniente del IUSI, es decir que no incluyen a los Fondos Sociales que se rigen por criterios separados), así como su forma de distribución y las restricciones para el uso de las mismas.

Cuadro 10

TRANSFERENCIAS RECURRENTE DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS MUNICIPALIDADES

Marco legal	Monto	Restricciones de uso	Fórmula de distribución
Constitución Política de la República (art. 257).	10% de los Ingresos Ordinarios del Estado. Distribución bimensual (art. 17 de Acuerdo Gubernativo 240 – 98 de 28 de abril de 1998).	90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura física y servicios públicos. 10% para gastos de funcionamiento.	25% en forma proporcional a la cantidad de población. 25% en partes iguales. 25% en forma proporcional al ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad.
Ley del Impuesto al Valor Agregado (art. 1 de Decreto N° 66 – 2002 de 22 de octubre de 2002, que sustituye a texto del art. 10 de Decreto N° 27 – 92).	12,5% del total recaudado (la alícuota del IVA alcanza a 12%).	75% para inversión en programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o mejora de servicios actuales. 25% para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones.	15% en forma proporcional a la cantidad de aldeas y caseríos. 10% en forma inversamente proporcional a ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad. Código Municipal; art. 118 al 124. Decreto N° 12 – 2002 de 2 de abril de 2002.
Ley del Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos. (Decreto 70 – 94 de 23 de diciembre de 1994; art. 6 al 9).	50 % sobre vehículos de uso particular, alquiler, comercial, transporte urbano de personas y motocicletas (art. 6). 20 % sobre vehículos de transporte extraurbano, uso agrícola, industrial y construcción, y remolques y semiremolques (art. 7). 20 % sobre vehículos marítimos (art. 8). 30 % sobre vehículos aéreos (art. 9).	Mantenimiento, mejoramiento construcción y o ampliación de las calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios. Mantenimiento, mejoramiento construcción y/o ampliación de las fuentes de agua potable y drenajes de las cabeceras y demás poblados de los municipios. Mantenimiento, mejoramiento construcción y/o ampliación del sistema eléctrico de las cabeceras y demás poblados de los municipios.	
Ley del Impuesto sobre Petróleo y sus derivados.	Q. 0,20 por cada galón vendido de gasolina superior o regular.		

Fuente: Pereira Stambuk (2002).

F. Condicionalidad en el uso de las transferencias

Uno de los señalamientos más insistentes de las autoridades locales ha sido la existencia de condicionalidades en el uso de los recursos que se les transfieren a las municipalidades. Al respecto, se considera que en general el sistema de transferencias de Guatemala contempla un bajo nivel de condiciones o requisitos, pues la normativa vigente es tan amplia que los concejos municipales pueden asignar los recursos en prácticamente cualquier proyecto o sector que consideren prioritario. Este hecho es de suma importancia para consolidar la autonomía municipal, puesto que el régimen actual permite que los gobiernos locales puedan cumplir con sus objetivos económicos, sociales y políticos, sin que exista una injerencia de las autoridades nacionales.

La excepción a esta norma son las transferencias otorgadas por los fondos sociales, en particular los proyectos que financian el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, administrado por medio del sistema de consejos de desarrollo. Este fondo ha sido criticado en numerosas ocasiones por los alcaldes, tanto en el gobierno actual como en los anteriores, de seguir una clara política partidista para beneficiar a los municipios donde gobierna el partido oficial.

La condicionalidad más importante del sistema de transferencias consiste en que sólo se permite utilizar un porcentaje determinado para financiar gastos de funcionamiento, como es el caso del AC y del IVA-PAZ. Este tipo de limitaciones se ha fundamentado en la necesidad de evitar gastos excesivos en rubros salariales y en general en gastos de naturaleza puramente administrativa y en una preferencia para que la asignación de recursos se oriente hacia la inversión.

No existe un estudio confiable sobre esta problemática; sin embargo, se sabe que el uso de las transferencias para financiar gastos de funcionamiento es un factor de poca relevancia para algunas municipalidades, pero en cambio para un grupo mayoritario sí está afectando en forma negativa su capacidad para prestar los servicios locales. Los gobiernos locales necesitan ser capaces de contratar y retener personal mejor calificado y profesional para modernizar su gestión (esto es aplicable incluso a las propias autoridades electas), pero este objetivo no será posible en tanto no cuenten con recursos para ese fin. Todo ello sugiere la conveniencia de analizar y evaluar los mecanismos que permitan resolver este problema sin que se incurra en una flexibilización excesiva.

IV. El rol de los municipios en el combate a la pobreza

A. Las finanzas municipales

1. Municipios según habitantes

La realidad de las finanzas de los municipios de Guatemala varía considerablemente de un municipio a otro. Uno de los factores más importantes que determina esa heterogeneidad es el número de habitantes asentados en cada circunscripción municipal. En promedio, el municipio guatemalteco cuenta con una población de 34.397 personas distribuidas en los rangos que se muestran en el siguiente cuadro 11.

Cuadro 11
GUATEMALA: TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN RANGOS DE POBLACIÓN. PROYECCIONES AÑO 2000

Rangos (Nº habitantes)	Número de municipios	Porcentajes
Menos de 20 000	152	45,9
De 20 001 a 40 000	103	31,1
De 40 001 a 100 000	66	20,0
De 100 001 a 500 000	9	2,7
Capital – 1 015 303 ^(a)	1	0,3
Total	331	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE.

^(a) El área metropolitana de la Ciudad de Guatemala, que incluye además del municipio de Guatemala a los municipios vecinos, comprendía en el año 2000 un total de 2.100.000 hab.

Como era previsible, el municipio más poblado del país es la ciudad capital. Según las estimaciones del INE registró 1.015.303 habitantes en 2000, mientras que el de menor importancia demográfica es el municipio de San Marcos La Laguna, localizado en el departamento de Sololá, con apenas 1.685.

Es interesante señalar que considerados en forma conjunta los municipios que conforman con Guatemala el área metropolitana han ya sobrepasado en población al propio municipio capital. A diferencia de otros países latinoamericanos, una característica de Guatemala es la ausencia de un sistema de ciudades intermedias, lo que agudiza la concentración de las actividades económicas en el área metropolitana.

En el cuadro 11 se puede apreciar que casi la mitad de los municipios del país registran una población menor de 20.000 personas, en una alta proporción ubicada en zonas rurales. La dispersión de los habitantes en un excesivo número de pequeños centros poblados (aldeas, caseríos, cantones, parajes), representa un gran desafío para prestar adecuadamente los servicios públicos locales y en general para la gestión de las finanzas de las municipalidades.

2. Estructura de los ingresos municipales

El sistema de financiamiento de los gobiernos locales de Guatemala está integrado por tres grandes componentes: i) los ingresos propios; ii) las transferencias del gobierno central y otras entidades públicas; y iii) los recursos de crédito. Adicionalmente, los presupuestos municipales se financian con remanentes de recursos que provienen de ejercicios anteriores y que corresponden a saldos de caja de estas tres mismas fuentes.

Como se puede observar en el cuadro 12, en 1999, las transferencias corrientes y de capital resultaron ser la mayor fuente de ingresos para las municipalidades (57% del total de ingresos). Los ingresos propios (tributarios, no tributarios y de capital) apenas superan la cuarta parte (27,6%), mientras que los ingresos tributarios propios no llegan al 7%, lo que deja en claro la escasa capacidad de los municipios para generar recursos locales. En 1999 representaron el equivalente del 0,12% del PIB, es decir apenas una tercera parte del 0,3% que registraron en 1985.

Cuadro 12
INGRESOS MUNICIPALES EN GUATEMALA AÑO 1999

Conceptos	Millones de Quetzales	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
Ingresos totales	2 469,2	100,0	1,8
Ingresos propios	680,3	27,6	0,5
Tributarios	165,9	6,7	0,1
No tributarios	494,1	20,0	0,4
De capital (venta de activos)	20,3	0,8	0,0
Transferencias	1 401,8	56,8	1,0
Corrientes	133,5	5,4	0,1
De capital	1 268,3	51,4	0,9
Recursos de crédito	278,0	11,3	0,2
Otros ingresos	109,1	4,4	0,1

Fuente: Estudio sobre los Ingresos Municipales 1998-1999. FUNCEDE / Proyecto NEXUS Municipal. Agosto de 2001.

3. Ingresos propios

Los ingresos propios alcanzaron un 22,4% en 1998, mientras que para 1999 su importancia aumentó al 27,6%. Este aumento es de carácter meramente transitorio y no tiene una significación particular, pues su alza se debió a que durante 1999 se redujeron las transferencias del gobierno

central como resultado de la demora en la entrega de los recursos que correspondían al cuarto trimestre del año, que sólo se hicieron efectivos a principios de 2000. Si se elimina ese elemento circunstancial el porcentaje de 1999 es similar al de 1998.

Los ingresos propios están integrados por los tributos que administran las municipalidades –que han representado entre el 5% y 6% de los ingresos totales–, y en mayor cuantía por los denominados ingresos no tributarios, responsables de la recaudación de una quinta parte de todos los recursos locales. Adicionalmente, los gobiernos locales perciben montos poco significativos por concepto de ingresos de capital, en particular por la venta de activos (generalmente terrenos) propiedad de los municipios.

El principio de legalidad y la prohibición expresa de la doble tributación establecidos en la Constitución, han significado hasta ahora una valla insalvable para actualizar y modernizar la tributación local. A partir de la vigencia de la nueva Constitución, los intentos realizados por diversas municipalidades en forma individual o mediante iniciativas conjuntas apoyadas por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) para aprobar nuevos impuestos o arbitrios municipales o para actualizar los tipos impositivos de los ya existentes, han resultado infructuosos.

La importancia en términos absolutos y relativos de las principales fuentes tributarias locales se presenta en el siguiente cuadro 13.

Cuadro 13

INGRESOS TRIBUTARIOS PROPIOS EN 1999

Conceptos	Millones de Quetzales	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
Ingresos tributarios	165,9	100,0	0,12
Impuesto único sobre inmuebles	107,1	64,6	0,08
Arbitrio boleto de ornato	23,5	14,2	0,02
Arbitrio sobre extracción de productos	17,8	10,7	0,01
Arbitrios sobre establecimientos productivos	17,5	10,5	0,01

Fuente: Sobre la base de datos del INFOM.

4. Ingresos propios por habitante

El tamaño de la población, juntamente con los niveles de pobreza, el tipo de actividades económicas predominantes, la localización, infraestructura que poseen y otros factores, determinan que la recaudación de ingresos propios sea comparativamente muy diferente entre los municipios. El cuadro 14 muestra ese fenómeno para el período 1996–1999 y da una idea precisa del desequilibrio o brecha horizontal existente.

Cuadro 14

INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES POR HABITANTE

(Promedio años 1996–1999)

Rango (Q. por habitante)	Número de municipalidades	Porcentaje
Menos de Q 1,00	3	0,9
Q 1,00 – Q 4,99	78	23,6
Q 5,00 – Q 9,99	85	25,8
Q 10,00 – Q 19,99	67	20,3
Q 20,00 – Q 39,99	35	10,6
Q 40,00 – Q 79,99	43	13,0
Q 80,00 – Q 199,99	16	4,9
Más de Q 200,00	3	0,9

Fuente: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) / NEXUS.

El cuadro 14 anterior evidencia la precariedad de la recaudación de ingresos propios en la casi totalidad de los municipios, que llega a ser prácticamente inexistente en más del 50% de los gobiernos locales. Según el CIEN, 166 municipios percibieron en promedio menos de Q 10,00 por habitante al año durante el trienio 1996–1999. Este monto es significativamente bajo si se considera además que los municipios guatemaltecos tienen a su cargo la prestación de múltiples servicios locales, entre ellos el servicio de agua potable y alcantarillado.²³

En 1999 el ingreso per cápita municipal incluyendo todas las fuentes de financiamiento significó US\$ 30,11 (Q. 222,68). Aunque el municipio capital de Guatemala comparativamente dispone de más recursos que los demás (US\$ 51,40 o Q. 377,06 por habitante), en realidad no tiene una ventaja tan grande respecto al promedio del resto de municipios (US\$ 28,01 o Q. 207,26). En el cuadro 15 siguiente se presenta una comparación de los ingresos per cápita según correspondan al total nacional, municipio capital y al resto de municipios.

Cuadro 15
INGRESOS TOTALES PER CÁPITA DE LOS MUNICIPIOS EN 1999

Municipios	Ingresos municipales (millones Q.)	Población (miles)	Ingresos per cápita (Q.)
Total República	2 469,2	11 088,4	222,7
Municipio de Guatemala	379,7	1 007,0	377,1
Resto de Municipios	2 089,5	10 081,4	207,3

Fuente: Datos del INFOM y del INE.

Los ingresos que disponen los gobiernos locales han experimentado incrementos sustanciales durante los últimos años.

Un indicador objetivo de esta situación es la relación entre los ingresos totales respecto al PIB, que más que se triplicó en el período 1985–2000, pues aumentó de 0,6% en 1985 –año previo a que empezara a regir la actual Constitución– a alrededor del 2,0% en los últimos años. Esta importante participación tenderá incluso a ser mayor a partir de 2001, como consecuencia del traslado a favor de las municipalidades de un medio punto porcentual adicional del impuesto al valor agregado, aprobado por el Congreso con efectos a partir de agosto de este año.

5. Desequilibrio vertical

Las finanzas municipales de Guatemala presentan un considerable desequilibrio vertical. La brecha entre los gastos de los gobiernos locales y su capacidad para generar ingresos propios ha tendido a acrecentarse de manera progresiva. El déficit (brecha) ascendió a Q. 1.555,4 y Q. 1.602,5 millones en 1998 y 1999 respectivamente. Como se muestra en el cuadro 16 ese déficit ha debido ser cubierto principalmente con las transferencias del gobierno central, pero también con el uso más intensivo de recursos del crédito.

²³ En los municipios pequeños y medianos la contabilidad local incluye dentro de los ingresos corrientes las tarifas que se perciben por la prestación de todos los servicios. En pocos municipios, como por ejemplo Guatemala, los ingresos de las empresas municipales –entre ellas las de agua potable– se contabilizan de manera separada y no forman parte del cómputo del ingreso municipal arriba indicado.

Cuadro 16

INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES EN 1999

Conceptos	Millones de Quetzales	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB
1. Ingresos Propios	680,3	29,8	0,5
2. Gastos Totales*	2 282,8	100,0	1,7
3. Déficit o Brecha (1-2)	1 602,5	70,2	1,2
4. Financiamiento de la Brecha	1 434,9	62,9	1,1
4.1 Transferencias	1 401,8	61,4	1,0
4.2 Crédito neto	84,2	3,7	0,1
Desembolsos	278,0	12,2	0,2
Amortizaciones	193,8	8,5	0,1
4.3 Otros (neto)	-51,1	-2,2	0,0
5. Resultado financiero (Caja) (4-3)	-167,6	-7,3	-0,1

Fuente: Elaborado a partir de cifras de FUNCEDE / NEXUS.

(*) Excluye amortización de la deuda.

6. Los ingresos tributarios propios

Las normas legales que rigen al sistema tributario y de transferencias gubernamentales municipales están descritas en la Constitución Política de la República, el Código Municipal y diversas leyes específicas.

La Constitución Política señala que corresponde al Congreso de la República crear impuestos, arbitrios y contribuciones especiales así como determinar las “bases de recaudación” que se refieren al hecho generador, las exenciones, el sujeto pasivo, la base imponible, las infracciones y sanciones, etc. (Principio de Legalidad; artículo 239 de la CP). La misma norma señala expresamente que las municipalidades deben ajustarse a dicho principio (artículo 255). Al no considerarse a las tasas como tributos, su definición (así lo dispone el Código Municipal) es una atribución de los Concejos Municipales.

El Código Tributario²⁴ define el arbitrio como “el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades y, a la contribución especial, como “el tributo que tiene como determinante del hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales”.

La contribución especial por mejoras, está establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento del valor del inmueble beneficiado.

Al principio constitucional expuesto, se agrega el “principio de capacidad de pago” (artículo 243 de la Constitución Política (CP)) que señala que el régimen tributario debe estructurarse en función a la capacidad de pago de los ciudadanos, prohibiéndose los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación. Finalmente, dicha norma legal prohíbe a cualquier organismo del Estado –salvo las propias municipalidades– eximir tasas o arbitrios municipales.

El artículo 100 del Código Municipal consigna dos fuentes de ingreso tributario municipal; (i) “el producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales” y; (ii) “el ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras...”

²⁴ El ámbito de aplicación del Código Tributario alcanza a los tributos nacionales; sin embargo las municipalidades pueden utilizarlo supletoriamente a falta de una disposición legal concreta. Es el único lugar donde se definen las categorías tributarias. Las disposiciones transitorias de la Constitución Política señalan que en el transcurso de un año, a partir de su promulgación, debería emitirse un Código Tributario Municipal; hasta el presente esa tarea no pudo ser concretada (Artículo 9 de las disposiciones transitorias).

Otra fuente de ingresos que puede ser considerada de índole tributaria, se refiere al “producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio”.

En sentido estricto, no existen impuestos municipales (sino arbitrios), por lo que se entiende que la disposición transcrita se refiere a impuestos nacionales cuyo producto beneficia a las municipalidades. Dentro de estos, existen dos tipos; los recaudados por la administración tributaria nacional, cuyo beneficio en parte es distribuido entre las municipalidades (coparticipación tributaria, que forma parte del régimen de transferencias) y los recaudados por la municipalidad en aplicación de convenios específicos suscritos con el Ministerio de Finanzas Públicas; en este último caso, la recaudación beneficia íntegramente a la municipalidad, por lo que puede ser considerado como un ingreso tributario de esta. El artículo 104 del Código Municipal, recupera ambas formas.

Específicamente, los tributos que forman parte del Régimen Tributario Municipal²⁵ son:

- a) Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI),
- b) Arbitrio de Ornato Municipal (Boleto de Ornato),
- c) Arbitrios sobre actividades económicas,
- d) Arbitrio por extracción de productos,
- e) Contribuciones por mejoras.

a) Impuesto único sobre inmuebles –IUSI–, Decreto 15–98 del Congreso de la República

El Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) es una importante fuente de ingresos de las municipalidades que recae sobre el valor de los bienes inmuebles, rústicos o urbanos, situados en el territorio de la República. Están obligados al pago las personas propietarias o poseedoras de bienes inmuebles, y las usufructuarias de bienes del Estado (artículo 8). Los bienes con un valor de Q. 2.000,00 o menos están exentos del pago del mismo. Los bienes con un valor superior a ese monto pagan un porcentaje (del 2 al 9 por millar).

Los orígenes de este impuesto datan de 1987 cuando el Congreso de la República emitió el Decreto 62–87, que promulgó la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI). Este es un impuesto anual, pagadero trimestralmente sobre el valor declarado de los bienes inmuebles ubicados en el país, presenta las siguientes características:

- Suprime el arbitrio municipal de la renta inmobiliaria, creado en 1953 e integra en un solo cuerpo la imposición del gobierno central y de las municipalidades.
- Los cultivos permanentes se adicionan a los terrenos y construcciones para formar la base imponible del impuesto.
- Establece una escala progresiva para el pago, con cuatro tramos impositivos:
 - Los inmuebles valuados hasta Q. 2.000,00 estarán exentos del pago del impuesto;
 - Los inmuebles entre Q. 2.000,01 y Q. 20.000,00 pagarán el 2 por mil;
 - Los inmuebles entre Q. 20.000,01 y Q. 70.000,00 pagarán el 6 por mil;
 - Los inmuebles con valores superiores a Q. 70.000,01 pagarán el 9 por mil.
- Con el objeto de actualizar el valor fiscal de los inmuebles se establece el autoavalúo, el avalúo por la Dirección General de Bienes Inmuebles (DICABI), el avalúo técnico y el avalúo al momento de enajenarse el inmueble.

²⁵ Adicionalmente, existen otros tributos de significación marginal y de validez legal discutible, que son recaudados por el INFOM y distribuidos a las municipalidades y se mencionan al final de esta sección.

El Decreto 15-98, con la versión de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles que rige actualmente, pone en realidad en vigencia al Decreto 62-87 (promulgado en 1986), mantiene los mismos tramos impositivos pero varía el destino de lo recaudado por los tipos impositivos del 6 ó 9 por mil, que se distribuye ahora 25% para el Estado Nacional y 75% para la respectiva municipalidad.

Lo que se recaude por el cobro del impuesto y las multas corresponden a las municipalidades para el desarrollo local; y al Estado, para el desarrollo municipal. Lo recaudado por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de los contribuyentes afectos al 2 por millar, se traslada a las municipalidades respectivas en su totalidad, como fondos propios.

De lo que se recaude de los contribuyentes afectos al 6 ó 9 por millar, el 25% es para el Estado y el 75% para las municipalidades en cuya jurisdicción esté ubicado cada inmueble, con carácter de fondos privados.

Las municipalidades únicamente pueden invertir estos recursos en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo (70% como mínimo); y a gastos administrativos de funcionamiento (hasta un máximo del 30%).²⁶

Las municipalidades que indiquen que poseen la capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto el Ministerio de Finanzas Públicas les traslada la recaudación, correspondiéndoles el 100% de lo recaudado, monto que ingresará como fondo privado y que debe destinarse a inversión y gastos de funcionamiento en los porcentajes indicados antes (art. 2).

En el caso de las municipalidades que no tengan dicha capacidad, el Banco de Guatemala les acredita lo recaudado por la SAT en una cuenta, y envía al Ministerio de Finanzas Públicas un informe de las cantidades acreditadas e indicando el porcentaje que corresponda al Estado y a las municipalidades respectivamente. También emite un informe a las municipalidades sobre el monto que les corresponde (artículo 2).

En los últimos diez años se ha hecho un esfuerzo de parte de las municipalidades por recaudar descentralizadamente el Impuesto Único Sobre Inmuebles. En el año 2002 más de la mitad de las municipalidades (173 de 331) lo recaudaban, mientras que en el año 1995 tan sólo 11 estaban autorizadas para recaudarlo (cuadro 17). Asimismo, del año 1999 al 2002 la recaudación se incrementó en 149%, siendo las municipalidades del departamento de Guatemala las que más recaudan, con 82% del total.²⁷ Sin embargo, la recaudación de las municipalidades es aún baja. Por ejemplo, si se compara la recaudación de este impuesto por las municipalidades y se relaciona con las transferencias que reciben, sólo representa cerca de un 10%.

Cuadro 17
IUSI RECAUDADO POR LAS MUNICIPALIDADES
(En millones de quetzales)

Año	Número de Municipalidades	Monto recaudado por el IUSI	Transferencias del Gobierno Central	IUSI / Transferencias
1999	66	88,6	1 296,5	6,8%
2000	126	141,6	1 511,7	9,4%
2001	157	192,3	1 745,4	11,0%
2002	173	220,8	2 181,4	10,1%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

²⁶ Ver artículo 2 de la ley.

²⁷ Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, Ministerio de Finanzas.

La administración del IUSI por parte del Gobierno Central distó de haber sido satisfactoria, en especial por serias deficiencias en la administración tributaria y catastral: catastro desactualizado, base de datos no elaboradas técnicamente con errores y omisiones, valuación inadecuada de los inmuebles, cobros irregulares y mala atención al público.

Como ejemplo de lo expresado, se menciona que en el año 95²⁸ estaban registrados 1.425.859 inmuebles en todo el país; de ellos, 17.158 estaban exentos del impuesto, 721.860 no estaban alcanzados por estar en un rango de valor menor a los dos mil quetzales, 430.682 estaban sujetos a la alícuota del 2 por mil, 136.396 a la del 6 por mil y 119.763 a la del 9 por mil. Sorprendentemente, de los inmuebles alcanzados por el impuesto había 190.273 (un 13,5% del total) a los cuales no se les cobraba por falta de dirección del contribuyente. Asimismo, y dado que muchas veces no se reportan a la Dirección de Catastro todas las modificaciones que se realizan, el monto recaudado es muy inferior al rendimiento potencial del impuesto.

En el momento en que una municipalidad declara contar con capacidad técnica y administrativa para administrar el impuesto, el Gobierno Nacional se lo cede y se transforma desde allí en un recurso puramente municipal. Sin embargo, la ley no define quién y bajo qué criterios declara a una municipalidad con capacidad de cobrarlo, salvo por el Proyecto IUSI, creado en 1996 por el Ministerio de Finanzas Públicas y por el cual se brinda capacitación técnica al personal de las municipalidades que soliciten apoyo para trasladar a sus comunas el cobro del impuesto.

La descentralización del cobro progresó bastante de forma tal que, hacia 1999, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) recaudó sólo el 4% del total, mientras que dos municipalidades (Ciudad de Guatemala y Mixco) fueron responsables por el 66%, mientras que el 30% restante fue recaudado por otras 63 municipalidades. En el año 2001, el número de municipalidades que realizaban directamente el cobro del IUSI se elevó a 142 (un 42,9% del total de gobiernos locales).

Resulta interesante citar, en relación al comportamiento recaudatorio del tributo, que la delegación a los municipios fue la experiencia con mejores resultados en cuanto a descentralización se refiere: la mayoría de las municipalidades que iniciaron el cobro han logrado, como mínimo, triplicar en los tres primeros años lo recaudado por el impuesto;²⁹ cítase, a manera de ejemplo, los casos de la municipalidad de Panajachel, que de Q. 42 mil en 1997, pasó a Q. 80 mil y a Q. 200 mil, en 1998 y 1999 respectivamente y de Ciudad de Guatemala que de Q. 11,9 millones en 1999 (cobro centralizado) pasó a 15,6 millones en el primer trimestre de 2001.

El traspaso del IUSI a los municipios presenta sin embargo algunos problemas, siendo uno de los principales la sensibilidad que el tema cobra durante las campañas electorales. En respaldo a tal afirmación, se observa que el número de municipalidades que cobran el impuesto pasó de 1 a 46 entre 1994 y 1997 mientras que en 1998, año en el que se llevaron a cabo elecciones en 30 municipios, sólo 6 municipalidades iniciaron el cobro directo; esta tendencia se mantuvo durante 1999, debido al proceso electoral de noviembre y únicamente 13 alcaldías aceptaron comenzar a cobrar el tributo ese año. Lo acontecido en el 2000 ratifica lo expuesto pues, libre de acontecimientos electorales, 41 municipalidades comenzaron a cobrar el IUSI sólo en los primeros nueve meses y se prevé que otras 16 asuman la responsabilidad.

La evidencia de que la implementación del Impuesto Inmobiliario en Guatemala es problemática lo prueba, entre otras cosas, el hecho de que el Consejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala aprobó en 2001 nuevas tablas de valores para inmuebles ubicados en el Ejido municipal sobre la base de que, en función del método de autovaluación, estos estaban

²⁸ Datos de DICABI.

²⁹ Un agravante del cobro centralizado era la demora en la transferencia de los fondos a los municipios, los que a veces se retardaban hasta un año (Giovanni Echeverría, Proyecto IUSI).

registrados a sólo el 10% ó 20% del valor real. Este Acuerdo fue impugnado legalmente sobre la base del artículo 239 de la Constitución de la República, que establece que corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios y determinar las bases de la recaudación; la Municipalidad de Guatemala argumentó que no modificó la base impositiva del IUSI, sino la fijación del valor de los inmuebles, no obstante lo cual el punto se encuentra aún pendiente de resolución por la Corte de Constitucionalidad.

b) Boleto de ornato

El Boleto de Ornato (“Arbitrio de Ornato Municipal”) es un tributo cuyas tasas fueron actualizadas por última vez en 1996.

El tributo recae sobre el ingreso de las personas mayor a 300 Quetzales (aproximadamente 40 dólares), mediante una escala que varía en función al monto de los ingresos mensuales, como lo muestra el siguiente cuadro 18.

Cuadro 18

TABLA DE ALÍCUOTAS DEL BOLETO DE ORNATO

Tramo	Ingresos mensuales			Impuesto a pagar	
		(Q.)		(Q.)	
1	De	300,01	a	500,00	4,00
2	De	500,01	a	1 000,00	10,00
3	De	1 000,01	a	3 000,00	15,00
4	De	3 000,01	a	6 000,00	50,00
5	De	6 000,01	a	9 000,00	75,00
6	De	9 000,01	a	12 000,00	100,00
7	De	12 000,01	en adelante		150,00

Fuente: Elaboración propia en base a Ley del Boleto de Ornato.

Si bien no está explícito en las normas legales de creación del tributo, éste recae sobre todo en las personas asalariadas, puesto que los empleadores se constituyen en los agentes de retención del mismo, salvo que los ciudadanos (mayores de 18 años y menores de 65) deban realizar algún trámite en instituciones públicas como la obtención de pasaporte, cédula de vecindad, licencia de conducir, etc., momento en que se les debe exigir la constancia de pago respectiva.

La recaudación del tributo beneficia a la municipalidad donde reside el sujeto pasivo, así sea que perciba el ingreso en otra jurisdicción municipal.

Las principales deficiencias del tributo son las siguientes:

- Es de difícil administración, particularmente cuando la fuente de los ingresos no proviene de un salario.
- La escala del impuesto no es progresiva. Si bien el monto del tributo a pagar aumenta en la medida que aumenta el ingreso, esa variación no es proporcional. En efecto, mientras la persona que percibe un ingreso mayor a Q. 12.000, paga 1,25% o menos de éste, la persona cuyo ingreso sea el mínimo de la escala (Q. 300), paga 13%. En las escalas intermedias, dicho porcentaje puede llegar hasta 1,66%.
- Como el tributo está expresado en moneda local y no se contempla ningún sistema de indexación, las recaudaciones –en términos constantes– tienden a ser cada vez menores. De hecho, la primera escala ya no debería utilizarse, puesto que el salario mínimo en actividades no agrícolas equivale a US\$ 112 en la actualidad.
- Podría dar lugar a la interposición de recursos de inconstitucionalidad puesto que tanto el hecho generador del tributo (percepción de ingresos) como su base imponible (ingreso

percibido) son similares al impuesto a la renta de las personas, afectando al principio constitucional de prohibición de la doble tributación.

- Es inequitativo puesto que es imposible que la municipalidad tenga mecanismos adecuados para verificar cuál es el ingreso que percibe una persona que no es asalariada.

c) Arbitrio sobre actividades económicas y sobre extracción de productos

Los arbitrios sobre actividades económicas, al igual que los que gravan la extracción de productos, tienen vigencia de vieja data; antes de la modificación de la Constitución Política correspondía a los Concejos Municipales promulgar los llamados “planes de arbitrio” que eran ratificados mediante Acuerdos Gubernativos. Con la incorporación del principio de legalidad en la Constitución, esa facultad fue derivada al Poder Legislativo.

El hecho generador del tributo lo constituye el ejercicio de una actividad económica dentro de la jurisdicción municipal y la extracción de productos de la jurisdicción municipal con fines de venta.

Cada actividad económica y cada producto extraído debe pagar una determinada tasa (diferenciada según municipalidad) definida en función a criterios de rentabilidad (de cada actividad) asociado a un difuso concepto de estímulo / desestímulo sobre el consumo de los productos gravados.

En los planes de arbitrio y en el clasificador presupuestario, el Arbitrio sobre Actividades Económicas está clasificado en cinco categorías; Establecimientos Comerciales, Servicios, Establecimientos Industriales y Diversiones y Espectáculos. Los presupuestos municipales de 1999 muestran 125 actividades económicas diferentes que cancelaron dicho tributo. Por su parte, los productos extraídos que deben cancelar el arbitrio están clasificados en Primarios Minerales y Vegetales, Agrícolas, Pecuarios e Industriales. Los pagos efectuados para el mismo año consignan 60 productos diferentes.

Esta forma de imposición adolece de innumerables defectos que determinan que el tributo aporte muy poco al financiamiento municipal y que, si se pretende efectivamente recaudarlo, el costo de dicha tarea sea mayor al beneficio que podría reportar. Las principales deficiencias son las siguientes:

- Como los montos a pagar están expresados en moneda local sin que existan mecanismos de indexación, el poder adquisitivo de la recaudación se deteriora permanentemente. Existen municipalidades cuyos planes de arbitrio tienen una antigüedad mayor a 50 años.
- No existen criterios objetivos para determinar cuál debe ser la magnitud de cada tasa por actividad económica o producto extraído.
- No permite una diferenciación por tamaño del establecimiento gravado, lo cual determina que el tributo –a las actividades económicas– sea altamente regresivo.
- El arbitrio a la extracción de productos es permeable a actividades ligadas a la corrupción y quita competitividad a la producción local.
- En definitiva, los Arbitrios a las Actividades Económicas y a la Extracción de Productos constituyen las fuentes de ingreso menos eficiente dentro del Régimen Tributario Municipal de Guatemala.

d) Contribución por mejoras

La contribución por mejoras es un tributo cuyo objeto constituye el financiamiento de obras de competencia municipal que benefician, de manera particular, a las personas que habitan en el entorno de ella. El tributo, de uso extendido en Guatemala, se aplica para la construcción de obras

de drenaje y pavimentado, empedrado o adoquinado de vías. En algún caso también se utiliza para la construcción de sistemas de distribución de agua potable.

El monto de tributo a pagar está en función del costo de la obra, el que es dividido en forma proporcional entre los beneficiarios de la misma; la Municipalidad puede absorber una parte de dicho costo.

El cobro de la contribución por mejora alcanza únicamente a los vecinos que sean beneficiados con “obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus inmuebles” los cuales deben pagar la contribución “que establezca el Concejo Municipal”, que no puede exceder el costo de la mejora. Los ingresos por concepto de contribuciones, tasas administrativas y de servicios, “preferentemente” deben destinarse a “cubrir gastos de administración, operación y mantenimiento y el pago del servicio de la deuda contraída por el Concejo Municipal para la prestación del servicio de que se trate” (artículo 102 del Código Municipal –CM–).

Las disposiciones del CM sobre contribución por mejoras, son poco claras y pueden dar lugar a la interposición de recursos de inconstitucionalidad si se las compara con las disposiciones de la Constitución Política y del Código Tributario. En efecto:

- En aplicación del principio de legalidad, el tributo debe ser establecido por el Congreso; el Código Municipal señala que es establecido por el Concejo Municipal.
- El Código Tributario señala que el límite individual para el contribuyente, es el incremento del valor del inmueble beneficiado. El Código Municipal únicamente menciona el costo de la obra; en otras palabras, de acuerdo al Código Tributario, si la obra no influye positivamente en el valor del inmueble, no puede cobrarse este tributo, posibilidad que si existe aplicando las normas del Código Municipal.
- El Código Municipal abre la posibilidad de que los recursos recaudados en aplicación de este tributo, puedan ser utilizados para otros fines que no sean el financiamiento de la obra al incorporar la palabra “preferentemente”.

A pesar de dichas dificultades, definitivamente este tributo es una fuente de ingresos idónea puesto que el destino de los recursos se identifica claramente, lo cual constituye una importante motivación para su aceptación por parte de los afectados por ella.

e) Otros impuestos

Las finanzas municipales también se integran con un porcentaje de algunos otros impuestos.³⁰ Entre estos están la Ley de Racionalización de los Impuestos al Consumo de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cerveza y Otras Bebidas (Decreto 74–83 del Congreso de la República y sus reformas); la Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos (Decreto número 70–94 del Congreso de la República y sus modificaciones); la Ley del Petróleo y sus Derivados (Decreto número 38–92 del Congreso de la República); la Ley de Parcelamientos Urbanos (Decreto 1427 del Congreso), y la Ley de Tránsito (Decreto 132–96). Además, pueden financiarse con el producto de arbitrios, tasas, contribuciones, rentas, los ingresos de las empresas municipales y los préstamos que adquieran.

³⁰ De acuerdo con el artículo 104 del Código Municipal, “a los impuestos que el Congreso de la República decreta en beneficio directo del municipio, no podrá dárseles otro destino (...)”.

7. Indicadores de las finanzas municipales

El cuadro 19 presenta a continuación los principales indicadores de las finanzas municipales para el período 1998–1999:

Cuadro 19
INDICADORES DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

(En porcentaje)

Indicadores	1998	1999	Promedio 1998–99
Ingresos Totales Gobierno Local / ITGC	16,1	12,1	14,1
Gastos Gobierno Local / GGC	13,8	12,2	13,0
Ingresos Gobierno Local / PIB	2,0	1,7	1,9
Ingresos Tributarios Locales/PIB	0,1	0,1	0,1
Transferencias al Gobierno Local / IGL	56,5	55,6	56,1
Transferencias al Gobierno Local/ GGL	69,6	60,1	64,9
Transferencias al Gobierno Local / IGC	11,7	9,2	10,5
Transferencias al Gobierno Local / GGC	9,6	7,3	8,5

Fuente: Basado en información del INFOM y del Ministerio de Finanzas Públicas.

ITGC : Ingresos Totales Gobierno Central (incluye crédito neto).

IGL : Ingresos Gobierno Local (incluye crédito neto).

GGC : Gastos Gobierno Central.

GGL : Gastos Gobierno Local (no incluye amortización de la deuda).

PIB : Producto Interno Bruto.

B. El endeudamiento de los gobiernos locales³¹

El endeudamiento municipal cobró notoriedad en Guatemala cuando las autoridades locales que tomaron posesión de sus cargos en enero de 2000, hicieron públicas las dificultades financieras que confrontaba un número importante de municipalidades. Algunos alcaldes denunciaron entonces la imposibilidad de cumplir con sus ofertas electorales y satisfacer las demandas de la población de nuevas obras o el mejoramiento de los servicios locales.

A pesar de esas fundamentadas declaraciones, el problema de la deuda municipal es todavía incipiente, muy lejos de la situación que han experimentado otros países, donde la moratoria en el pago de los préstamos de entidades territoriales ha contribuido en años recientes a desencadenar graves crisis financieras de alcance nacional, o en países donde paralelamente a un amplio proceso de descentralización se han generado fenómenos de sobreendeudamiento municipal.

En Guatemala alrededor de un 40 por ciento de las 331 municipalidades registra algún tipo de deuda, aunque sólo un reducido número de ellas ha acumulado compromisos crediticios mayores a los US\$ 1,5 millones. Otra característica de la deuda es el alto grado de concentración en pocas municipalidades, ya que cinco de ellas han absorbido alrededor de la mitad del endeudamiento total (excluyendo a las municipalidades de Guatemala y Mixco que son las que registran el mayor saldo de deuda), tal como lo indica el cuadro 20. Desde el punto de vista macroeconómico, el monto del endeudamiento municipal es poco significativo, pues sólo representa un 3% del saldo de la deuda pública interna. No obstante, el monto del endeudamiento local es más revelador cuando se le relaciona con los principales agregados económicos del ámbito municipal. Por ejemplo, el pago de la deuda de los gobiernos locales en conjunto ha representado cerca del 10 por ciento del total de los ingresos municipales en los últimos años.

³¹ Este apartado se basa en el estudio “El Endeudamiento de los Gobiernos Locales: Situación Actual y Propuestas de Regulación”, auspiciado por el Proyecto NEXUS Municipal de USAID. Guatemala, julio de 2000.

Los problemas de las municipalidades más endeudadas de Guatemala se han resuelto, en algunos casos, con la intervención del INFOM, mediante el adelanto de recursos para solucionar sus problemas más apremiantes de liquidez, renegociaciones con los bancos del sistema y, sobre todo, mediante la capitalización del INFOM por parte del Gobierno Central, que aumentó recientemente (2000) el patrimonio del Instituto en más de cinco veces. La estrategia de renegociación seguida ha apuntado a reducir las tasas de interés, ampliar los plazos de amortización, incluir períodos de gracia y renovar los acuerdos financieros. En materia institucional de largo plazo, existe el consenso de que para resolver el problema de la deuda se debe propiciar el autofinanciamiento de proyectos municipales y se deben fijar límites al futuro endeudamiento municipal.

Cuadro 20
MUNICIPALIDADES CON MAYOR GRADO DE ENDEUDAMIENTO EN 1999
(Relación entre el saldo de la deuda y los ingresos recurrentes anuales)

Municipalidad	Porcentaje de ingresos recurrentes
1. Guatemala	380,0
2. Coatepeque	233,2
3. San Antonio Suchitepéquez	61,2
4. San Francisco Zapotitlán	31,6
5. Yupiltepeque	26,8
6. Chiquimulilla	25,2
7. La Gomera	22,7
8. El Palmar	19,1
9. Retalhuleu	11,9

Fuente: Proyecto NEXUS Municipal.

1. Regulaciones sobre la deuda municipal

Los gobiernos locales guatemaltecos se han convertido en sujetos de crédito del sistema financiero (bancos privados), gracias a que actualmente disponen y administran un monto considerable de recursos y que el marco legal vigente establece un procedimiento sencillo cuando se trata de contratar préstamos internos.

La afectación de los ingresos futuros provenientes del aporte constitucional y de otras fuentes de financiamiento municipal para garantizar el pago de los préstamos, motivó un mayor acercamiento de los bancos del sistema. La garantía del aporte constitucional, junto con la política monetaria de los últimos años que ha propiciado una mayor inversión de los bancos en títulos públicos (CERTIBONOS, CENIVACUS y CDPs), permitió un mayor acceso al crédito bancario, al eliminar diversos factores de riesgo derivados de la incertidumbre institucional en la que se desempeñan las municipalidades. Sin embargo, la mayor proporción de los préstamos otorgados a las municipalidades es de corto plazo. Esta política es similar al comportamiento actual del sistema bancario, que se caracteriza por su tendencia a los préstamos por períodos cortos y por fijar elevadas tasas de interés. Estas condiciones crediticias, en la mayoría de los casos, no concuerdan con el ciclo y la naturaleza de los proyectos de inversión municipal.

El Código Municipal faculta a las municipalidades a obtener préstamos, empréstitos (emisión de títulos negociables) y constituir fideicomisos, aunque se debe señalar que algunos estudios han mostrado que la deuda municipal no está sujeta a una reglamentación clara, que promueva la responsabilidad en la administración de los recursos locales. La aprobación de los préstamos obtenidos en bancos y otras entidades financieras de crédito autorizadas para operar en Guatemala,

requieren únicamente de un dictamen del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de la región a la que pertenece el municipio. La contratación de empréstitos y de préstamos externos, en cambio, debe ser aprobada por el Congreso de la República, a propuesta del Ejecutivo, previos dictámenes favorables de la Junta Monetaria, el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de la región y del Instituto de Fomento Municipal.

Es interesante hacer notar que el Código Municipal establece que la contratación de préstamos y empréstitos requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Concejo Municipal; que las obras y servicios sean financiables; y que las tasas, rentas, derechos y demás contribuciones alcancen a cubrir su operación, administración, mantenimiento, mejora y ampliación cuando fuere el caso, así como el pago del servicio de la deuda.

2. La reforma del marco legal del endeudamiento

Los problemas en que han incurrido los gobiernos municipales han demostrado la necesidad de establecer un marco regulatorio mínimo, que evite problemas financieros que puedan poner en riesgo no solamente a los municipios, sino que por su magnitud puedan afectar la propia estabilidad de las finanzas públicas nacionales. La Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM– y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas –AGAAI– han compartido el criterio de que se apruebe una normativa específica, que regule lo relativo al endeudamiento municipal y prevenga crisis futuras.

La experiencia de las municipalidades con respecto a la participación del Congreso en materia de planes de arbitrios e impuestos, por ejemplo, demuestra lo difícil que es la relación entre los gobiernos locales y el Organismo Legislativo. El marco regulatorio que se apruebe debe comprender un conjunto de normas respecto al endeudamiento municipal, a fin de asegurar que no se produzcan distorsiones macroeconómicas ni se desestabilice financieramente al país, al tiempo que se garantiza la autonomía municipal.

El análisis y la regulación integral de la deuda municipal deben tomar en cuenta los diversos tipos de endeudamiento. Es necesario considerar las deudas de las corporaciones municipales como un todo, incluyendo tanto las contratadas con los bancos como las obligaciones pendientes con los proveedores, fondos de prestaciones, empresas eléctricas y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Si bien las condiciones contractuales y el tratamiento de cada deuda es diferente, en materia de capacidad de endeudamiento deben incluirse todos los pasivos.

Se ha recomendado también la necesidad de mejorar sustancialmente los sistemas de información existentes sobre el desempeño financiero de los gobiernos locales y sistematizar los registros de la deuda municipal. En esa tarea al Ministerio de Finanzas Públicas y al INFOM les corresponden las responsabilidades principales. Además, las entidades públicas a cargo del registro de la deuda deben utilizar criterios uniformes para contabilizar los préstamos. Se deben establecer consensos técnicos para el registro consistente de las obligaciones financieras municipales. Los criterios deben adecuarse a los principios de contabilidad y a las estipulaciones del Sistema Integrado de Administración Financiera y de Auditoría Gubernamental –SIAF/SAG–.

C. Egresos municipales

1. Estructura de los egresos municipales

En 1984, el 33,8% de los egresos de las municipalidades correspondían a salarios y sueldos, y el 6,8% a un suplemento de ellos. Los recursos restantes, 59,3%, se invirtieron en obras, servicios, mantenimiento de equipo, gastos corrientes y otros. En 1994, la inversión constituyó el

72,4% de los ingresos, mientras los gastos de funcionamiento consumieron 25,5% de los mismos. El porcentaje de inversión de las municipalidades es mayor que el porcentaje de inversión del gobierno central en años recientes.³² En 1994, de Q. 317,8 millones utilizados por la municipalidades, Q. 6,0 millones se invirtieron en maquinaria y equipo, Q. 2,7 millones en adquisición de inmuebles, y Q. 292,7 millones en construcciones y mejoras por contrato.³³ Lamentablemente no se cuenta con información más reciente respecto a los egresos municipales. Las municipalidades le entregan sus ejecuciones presupuestarias a la Contraloría de Cuentas y al INFOM, pero, ésta no está compilada ni a disposición del público para poder analizarla.³⁴

Los gastos municipales se caracterizan por mostrar una estructura muy distinta de la que registra el resto del sector público. Debido a la condicionalidad que impone cada una de las fuentes de ingresos, los gobiernos locales deben destinar una proporción menor de sus recursos a financiar gastos de funcionamiento, en tanto que la mayor proporción de sus gastos se debe dedicar a la inversión. Es así como para 1998 y 1999 los egresos por concepto de funcionamiento, que incluyen principalmente los servicios personales y no personales y la compra de materiales y suministros, representaron el 26,7% y 29,6% respectivamente.

Los gastos por remuneraciones –que son parte importante de los gastos de funcionamiento– ascendieron en 1999 a Q. 378,0 millones que equivalen a solamente el 16,6% de los gastos totales –sin incluir la amortización de la deuda– y al 7,5% de los gastos que por este mismo concepto ejecutó en ese año el gobierno central (incluyendo bonificaciones pero excluyendo prestaciones a la seguridad social). Visto de otra manera y para poder apreciar las diferencias de tamaño entre estos dos ámbitos de gobierno, este último porcentaje nos indica que el gobierno central gasta en remuneraciones a sus empleados 13,3 veces el monto que gastan los gobiernos locales.

Por su parte, los egresos que son clasificados como inversión por los gobiernos locales significaron para 1998 y 1999 el 61,2% y 57,6% en ese mismo orden (cuadro 21). No se cuenta con información precisa sobre las prioridades programáticas y sectoriales que en general orientan la asignación de los recursos municipales; sin embargo, la información parcial que se dispone sugiere la necesidad de mejorar los criterios que utilizan los gobiernos locales para seleccionar y evaluar los proyectos.³⁵ Asimismo, los gobiernos locales han sido señalados de poca transparencia y de permitir una injerencia excesiva de los intereses de empresas privadas, que en no pocas ocasiones promueven sus propios proyectos utilizando métodos de venta y de contratación que se debieran evitar.

Cuadro 21
ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS MUNICIPALES
(En porcentaje)

Conceptos	1998	1999
Egresos totales	100,0	100,0
Funcionamiento	26,7	29,6
Inversión	61,2	57,6
Servicio de la deuda	11,4	12,5
Otros	0,7	0,2

Fuente: FUNCEDE / NEXUS con base en cifras del INFOM.

³² Descentralización, Un Paso hacia el Desarrollo, CIEN, marzo de 1997.

³³ Finanzas Municipales 1992-1994, INE, febrero de 1997.

³⁴ El INE producía esta información, pero lo dejó de hacer a partir de 1994.

³⁵ Uno de los estudios más urgentes sobre las finanzas de los gobiernos locales pareciera ser la investigación de las prioridades reales del gasto local y las modalidades participativas que se utilizan para la asignación de recursos. Las transferencias con muy pocos condicionamientos, como las que existen en Guatemala, en principio facilitan adoptar los mejores criterios de asignación y pueden lograr un alto grado de efectividad, pero siempre y cuando la demanda de proyectos se genere mediante procesos participativos.

En 1998 y 1999 los constructores privados se hicieron cargo del 92,1% y 75,7% respectivamente de la inversión local. Las construcciones ejecutadas directamente por administración local para esos años fueron de apenas el 2,0% y 12,1%. Los porcentajes restantes correspondieron a la compra de terrenos y bienes preexistentes (1,4% y 1,1%), a la compra de maquinaria y equipo (2,9% y 2,2%) y a otros rubros menores de gastos de capital.

En lo que se refiere al servicio de la deuda municipal, que incluye tanto las amortizaciones como los intereses y comisiones, se ha registrado un cambio notable. Estos gastos hasta hace pocos años tenían una escasa importancia, salvo para el municipio de Guatemala. A partir de los últimos 4 o 5 años como resultado de un mayor uso del crédito, al principio incentivado por programas de la cooperación internacional (BID, AID y otros) y más recientemente por el financiamiento otorgado con recursos propios del sistema bancario, el servicio de la deuda ha tendido a aumentar progresivamente. Para 1999 este tipo de gastos absorbió el 12,5% de los presupuestos municipales.

Aunque este porcentaje no es todavía preocupante, pareciera conveniente para el futuro diseñar políticas e instrumentos financieros que permitan a los gobiernos locales tener acceso a los recursos del crédito en condiciones más favorables en términos de plazos más largos y tasas de interés menos onerosas.

En Guatemala, la responsabilidad por los servicios públicos locales recae en mayor grado sobre las municipalidades, y adquiere un mayor énfasis que en los demás países de Centroamérica. La gran mayoría de los municipios del país intentan, de manera bastante heterogénea, proveer por sí mismos los servicios de agua y saneamiento, recolección y disposición de desechos sólidos, mercados, mantenimiento de vías, drenaje, alumbrado público, rastros, cementerios y parques. Al respecto ver la descripción de las competencias municipales contenidas en el cuadro 22.

Por otro lado, a este panorama deben agregarse las deficiencias en las disponibilidades de información relativa a la distribución del gasto público relacionado con la provisión de dichos servicios y en cuanto a la cobertura geográfica y calidad de los mismos.

Agua y saneamiento: El nuevo Código Municipal reiteró la competencia municipal para la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento. El sector de agua potable, igual que en otros países de la región, se caracteriza por una inadecuada cobertura y una calidad deficiente. Estas condiciones son el resultado de arreglos institucionales insatisfactorios, que facultan interferencias políticas en la administración de dichos servicios. Por lo general, las tarifas se mantienen a niveles demasiado bajos y difícilmente cubren los costos rutinarios de operación y mantenimiento. El sector es altamente dependiente de los subsidios.

Dada la escasez de recursos y las debilidades institucionales de los gobiernos municipales, en general éstos no cumplen con la responsabilidad de proveer este servicio a las comunidades rurales. En dichas áreas, cuando existe, el servicio está normalmente a cargo de las propias comunidades, bajo la modalidad de “comités de agua” específicamente conformados para impulsar y administrar un determinado sistema comunitario. La ejecución de la mayoría de estos programas recae en INFOM, a través de la Unidad para la Ejecución de Proyectos de Acueductos Rurales (UNEPAR), dependencia que ha sido adscrita al INFOM desde 1997, año a partir del cual también INFOM fue designado como ente rector para el sector de agua potable y saneamiento, encargado de impulsar su incipiente reforma.

Desechos sólidos: A pesar de ser responsabilidad municipal, la participación de los gobiernos municipales en la recolección y disposición final de desechos sólidos es muy variada. En muchos municipios, persisten serias deficiencias en la cobertura para la recolección de los desechos sólidos ya que las empresas privadas, que a menudo realizan dicha labor bajo licencias otorgadas por los gobiernos municipales, por lo general no prestan el servicio a las zonas pobres. En la Ciudad de Guatemala, por ejemplo, existe un vertedero municipal, pero su actual funcionamiento

no se considera ambientalmente sostenible y se prevé con recursos del FOMIN respaldar a la Municipalidad de Guatemala para mejorar este servicio.

Vialidad: Para las poblaciones pobres de las áreas rurales, el acceso a caminos de calidad es muy limitado contribuyendo al aislamiento geográfico y a la pérdida de oportunidades económicas. El sector se caracteriza por una falta de coordinación y claridad sobre las responsabilidades de una gran cantidad de agencias involucradas en el mantenimiento vial (municipios, fondos sociales, gobierno central). En el caso de los municipios rurales, a menudo no proveen este servicio de infraestructura, sobre todo aquéllos con poblaciones inferiores a los 10.000 habitantes, por la falta de recursos y debilidad institucional y técnica.

Cuadro 22

COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Materia	Competencia			
	De hacer	De autorizar	Regular	De verificar cumplimiento de regulación
Actividades económicas	Fomento	Licencia de funcionamiento	Normas técnicas, sanitarias y de uso del espacio	Por parte de afectados
Agua potable	Extensión de redes y abastecimiento domiciliario			
Alcantarillado	Extensión de redes y acometidas domiciliarias			
Biblioteca	Administración de servicios municipales			
Bienes de dominio municipal	Construcción, mantenimiento	Autorización de uso privativo		Sanción por daño, uso indebido o sustracción
Caminos de acceso a circunscripciones internas	Construcción y mantenimiento		Normas de uso	Por parte de ciudadanía
Catastro municipal	Elaboración y mantenimiento en concordancia con compromisos adquiridos con Gobierno Central			
Cementerios	Provisión del servicio	Funcionamiento de servicios privados	Normas de funcionamiento	Para servicios propios y privados
Construcción de obras públicas y/o privadas		Licencias de construcción	Normas de construcción	Por parte de constructores
Cultura	Preservación y promoción de identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres			
Deporte	Fomento			
Desechos sólidos	Recolección, tratamiento y disposición		Reglamento de disposición y tratamiento	Por parte de ciudadanía
Educación pre primaria y primaria y programas de alfabetización	Gestión de funcionamiento			
Farmacias	Gestión y administración			

(continúa)

Cuadro 22 (Conclusión)

Materia	Competencia			
	De hacer	De autorizar	Regular	De verificar cumplimiento de regulación
Justicia	Mediar en conflictos entre vecinos y entre estos y la municipalidad. Conocer, resolver e imponer sanciones por violación a normas municipales, a través de los juzgados de asuntos municipales			
Limpieza	De bienes públicos de dominio municipal		Normas de higiene	Por parte de ciudadanía
Mercados	Provisión del servicio	Funcionamiento de centros de abasto privados	Emisión normas de funcionamiento	Para centros propios y privados
Ornato	De bienes de dominio municipal		Normas de cuidado	Por parte de ciudadanía
Ordenamiento Territorial	Definición de planes	Autorización de loteamientos, parcelamientos y urbanizaciones	Normas de ordenamiento territorial y equipamiento de servicios públicos	Verificación del cumplimiento de normas
Parques, jardines y lugares de recreación	Construcción, mantenimiento, gestión y promoción			
Policía Municipal	Creación para velar por el cumplimiento disposiciones legales municipales			
Producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas		Licencias de funcionamiento	Normas de control sanitario	Por parte de agentes involucrados en dichas actividades
Rastros	Provisión del servicio			
Recursos renovables no renovables			Normas de promoción y protección	Por parte de ciudadanos
Registro civil	Administración y mantenimiento			
Registro de vecindad	Administración y mantenimiento			
Tránsito	Regulación de uso de vías, Control del tránsito (cuando ejerza esa atribución)		Normas de uso de vías y tránsito	Por parte de conductores
Transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales		Creación de líneas de ruta fija y acceso de nuevos operadores	Normas de funcionamiento y acceso de operadores	Por parte de operadores
Uso del suelo	Definición de planes de uso, respetando lugares de significación histórica y cultural, vocación del uso del suelo y crecimiento de centros poblados		Normas de uso del suelo	Verificación del cumplimiento de normas
Vías urbanas	Apertura, pavimentado y mantenimiento		Normas de uso	Por parte de ciudadanía

Fuente: Pereira Stambuk (2002).

V. El Municipio de la Ciudad de Guatemala

A. Análisis de la situación de la pobreza en el municipio

La definición de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en el Municipio de Guatemala responde a los términos de cooperación interinstitucional entre SEGEPLAN y la Municipalidad de Guatemala, en la cual SEGEPLAN aportó la metodología participativa y la asistencia técnica y la Municipalidad de Guatemala, en estrecha coordinación con SEGEPLAN, fue la responsable de elaborar la ERPM en los distritos que tienen mayor concentración de lugares poblados en condiciones de pobreza y marginalidad urbana.

El objetivo de la ERP, es crear las condiciones sociales e institucionales para luchar por la erradicación de la pobreza, eso implica tomar el sistema de participación ciudadana como una herramienta para deliberar sobre las causas de la pobreza y las opciones realistas para resolverlas, dar seguimiento a la implementación de acciones y evaluar el impacto de las opciones implementadas.

La secuencia seguida en este proceso de definición de la ERP fue de 4 talleres sobre diagnóstico, análisis estratégico, análisis de viabilidad y elaboración de planes operativos. En estos talleres participaron miembros de los comités de vecinos de los asentamientos, alguaciles y alcaldes auxiliares, teniendo como principal dificultad la heterogeneidad en la calidad del aporte.

Para ello se ha efectuado una caracterización del municipio de Guatemala haciendo énfasis sobre los aspectos que inciden y reflejan las condiciones actuales de la marginalidad urbana, así como una matriz de Análisis Estratégico conteniendo la visión, misión, objetivos estratégicos y objetivos operativos de la ERP, que incorpora la definición de los criterios para la implementación en educación y salud, agua y saneamiento, entre otros.

Este primer esfuerzo por determinar estrategias para la reducción de la pobreza, no se queda en consideraciones económicas, va más allá al contemplar que la marginalidad urbana se expresa en la carencia de oportunidades en educación, servicios de salud, de decisión, influencia y reconocimiento.

El municipio de Guatemala forma parte de la Región I o Región Metropolitana, siendo la cabecera departamental y ubicándose al centro del departamento del mismo nombre, el cual tiene 17 municipios.

El área metropolitana de Guatemala experimenta en los últimos 50 años un período de rápida urbanización, con una población de menos de 800.000 habitantes en 1950 llegó a contar con 2,4 millones en el año 2000 y las proyecciones para el año 2010 dan 4,7 millones de personas.

El municipio de Guatemala, donde se encuentra la Ciudad Capital tiene una extensión territorial de 228 km². En conjunto con los municipios conurbanos constituyen un polo urbano donde se centralizan servicios y funciones públicas.

Esta concentración poblacional determina formas de primacía urbana muy elevadas, lo cual significa que esta gran aglomeración humana esté integrada por personas pobres provenientes de diferentes regiones del país; la concentración de personas y recursos se forma y se reproduce porque existe algún tipo de “economía de escala” que favorece dicha aglomeración, siendo decisiva en la concentración de la producción del PIB nacional con un porcentaje superior al 70 por ciento.

Lo que se percibe del fenómeno de la pobreza urbana, es que la estrategia para reducirla debe considerar en primer término disminuir la brecha en la distribución del consumo, en la actualidad el 60 por ciento de las familias en los asentamientos vive con menos de Q. 1.500 al mes. Este nivel de ingreso incide de manera contundente en no tener cubiertas necesidades de servicios básicos, condición legal, calidad de la vivienda, y acceso a servicios sociales.

Según datos de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el índice de pobreza de la Región Metropolitana está por debajo del índice del país ya que mientras que el índice de pobreza del país es de 56 por ciento el de la región llega a 17,6 por ciento, siendo el más bajo del país.

Las familias pobres que habitan los asentamientos del municipio de Guatemala son 48.000 y crecen a un ritmo muy acelerado que está por encima del promedio nacional. Estos hogares se caracterizan por niveles académicos muy bajos, con poca participación de los jefes de hogar en el mercado laboral. A pesar de estas dificultades los asentamientos tienen un grado de cohesión, siendo un factor favorable la organización comunitaria o de vecinos, la cual se orienta a paliar o solucionar problemas como la violencia, el suministro de agua, la recolección de desechos sólidos y el acceso vehicular.

Otro rasgo del perfil de la pobreza urbana es la falta de certeza jurídica sobre la propiedad en el 57 por ciento de hogares, muchas personas consideran que son propietarios de sus lotes, pero con falta de documentación o con documentos muy deficientes o en trámite.

Un 10 por ciento de los hogares en los asentamientos no cuenta con conexión al acueducto público, y entre aquéllos que cuentan con este servicio, muchos reciben agua por menos de ocho horas al día. Muchos de los pobres que viven en las ciudades deben esperar más de cinco años para

obtener el servicio de agua, debido a la falta de una política. La conexión al alcantarillado público se encuentra en un nivel más bajo, un 19 por ciento cuenta con una conexión parcial y un 39 por ciento no cuenta con ese servicio.

En el caso de la recolección de desechos sólidos, sólo un 25 por ciento de los hogares pobres es atendido por un servicio formal de recolección, mientras que más del 60 por ciento reconoce que deja su basura en algún basurero del asentamiento, eso implica arrojar la basura a lotes, quebradas y patios traseros o simplemente la queman.

En cuanto a la vivienda, en los últimos años se han asignado pequeños presupuestos por parte del gobierno al Fondo Guatemalteco de Vivienda para el diseño e implementación de programas de vivienda, con lo cual se ha incrementado el déficit en este ramo. El peor problema que debe enfrentar el sector de la vivienda es la brecha que hay entre la oferta de vivienda y su financiación. Los programas del gobierno benefician únicamente a quienes tienen un empleo formal y que ganan entre dos y tres salarios mínimos, pese al hecho de que los trabajadores informales constituyen una amplia proporción de la población, en especial de la más necesitada. Los subsidios de vivienda son inexistentes y el Fondo de Vivienda enfrenta problemas financieros.

B. Análisis de las finanzas del Municipio de Guatemala

El análisis de las finanzas del municipio de Guatemala y sobre todo su comparación con el resto de municipios del país, permite medir el grado de concentración y las características diferenciales que muestran los ingresos y egresos del municipio capital. Tradicionalmente, se ha creído que la municipalidad de Guatemala absorbe en términos relativos más recursos que el promedio nacional; sin embargo, las cifras disponibles no respaldan esa afirmación. Si se comparan los ingresos totales de 1999 con relación al total de ingresos locales, al municipio de Guatemala le corresponden el 15,4%. Este porcentaje es muy inferior a los índices respectivos de la mayoría de las capitales centroamericanas y están muy cercanos a los ingresos por habitante nacionales. Los gastos totales también reflejan esa misma importancia relativa.

Esta situación es en parte el resultado de la aplicación de los actuales criterios de distribución de las transferencias entre los municipios que mientras beneficia a los municipios más poblados como el de Guatemala, tiene criterios redistributivos que lo perjudican. Conforme al sistema actual, el municipio capital ha recibido apenas entre el 3,5% y el 2,7% del monto total de las transferencias del gobierno central en el período 1995–2001, en tanto que, como ya se indicó, posee el 8,9% de la población.³⁶

Aunque se debe aclarar que estos datos no incluyen los ingresos y gastos de la empresa municipal de agua de la ciudad de Guatemala (EMPAGUA), ni tampoco el monto de algunos fideicomisos creados por el gobierno central en esos años para apoyar financieramente a la ciudad capital (por ejemplo, el fideicomiso del transporte urbano), se considera que aún cuando éstos recursos se computaran como parte de los ingresos, los porcentajes resultantes no variarían significativamente. El cuadro 23 contiene la relación que existe entre los ingresos y gastos totales del municipio de Guatemala y el resto de municipios de la República.

³⁶ De los cinco criterios que componen la fórmula de distribución de transferencias, tres son netamente desfavorables al municipio de Guatemala: i) tiene un pequeño número de aldeas y caseríos (40); ii) el porcentaje que distribuye un monto igual para todas; y iii) el criterio que distribuye en forma proporcional al inverso del ingreso per cápita.

Cuadro 23

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES EN EL MUNICIPIO DE GUATEMALA Y EN EL RESTO DE MUNICIPIOS EN 1999

Conceptos	Millones de Quetzales	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
Ingresos totales			
Municipio de Guatemala	379,7	15,4	0,3
Resto de Municipios	2 089,3	84,6	1,5
Total	2 469,2	100,0	1,8
Gastos totales^(*)			
Municipio de Guatemala	300,8	13,2	0,2
Resto de Municipios	1 982,0	86,8	1,5
Total	2 282,8	100,0	1,7

Fuente: Elaborado a partir de información de FUNCEDE / NEXUS.

(*) Excluye gastos de amortización de la deuda.

La estructura de los ingresos y gastos del municipio de Guatemala es muy diferente del promedio nacional. Por ejemplo, sus ingresos propios representan más del 60% del total (cuadro 24), mientras que esta fuente de ingresos a nivel nacional apenas alcanzó el 27,6% en 1999 (cuadro 12). Ello se debe a la importancia de la recaudación del IUSI, que aportó por sí solo el 14,2% del total de ingresos (1999), a la recaudación del boleto de ornato y a las otras tasas por servicios públicos, en particular la que corresponde al alumbrado público. Sin embargo, en la capital del país es notoria la falta de un impuesto o arbitrio municipal sobre las actividades económicas, que considerando el alto grado de concentración de empresas en el municipio podría representar un importante rubro.

Cuadro 24

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUATEMALA EN 1999

Conceptos	Millones de Quetzales	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
Ingresos totales	379,7	100,0	0,28
Ingresos propios	234,7	61,8	0,17
Ingresos tributarios	64,7	17,0	0,05
Impuesto único sobre inmuebles	54,1	14,2	0,04
Arbitrio boleto de ornato	9,0	2,4	0,01
Otros	1,6	0,4	0,00
Ingresos no tributarios	170,0	44,8	0,13
Transferencias	56,4	14,9	0,04
Corrientes	3,0	0,8	0,00
De Capital	53,4	14,1	0,04
Recursos del crédito	34,5	9,1	0,03
Otros ingresos	54,1	14,2	0,04

Fuente: Cálculos basados en cifras de FUNCEDE / NEXUS.

En cuanto a las transferencias, como era de suponer, el municipio de Guatemala goza de una mayor autonomía financiera, pues éstas sólo significaron el 14,9% (1999), comparadas con el 56,8% del total de municipios. Respecto al grado de utilización del crédito, durante 1999 no se constataron mayores disparidades, aunque sorprendentemente, contra lo que cabría esperar, el promedio nacional resultó superior al municipio capital.

Los gastos de la municipalidad de Guatemala presentan también características distintas, lo que determina una composición totalmente inversa a los demás municipios. A diferencia del resto de gobiernos locales, cuya prioridad es la construcción de infraestructura, la capital dedica la mayor parte de sus recursos a la prestación de servicios, razón por la cual el mayor porcentaje de

sus gastos se registra en los programas de funcionamiento, que absorbieron en 1998 y 1999 el 63,8% y 64,3% (cuadro 25). El conjunto de municipios asigna menos del 30% del total de sus recursos a estos gastos. Por el contrario, la inversión del municipio de Guatemala es una proporción relativamente pequeña de sus gastos, pues significó el 21,9% del total en 1999, comparada con el 57,6% a nivel nacional para ese mismo año.

Cuadro 25
ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS DEL
MUNICIPIO DE GUATEMALA
(En porcentaje)

Conceptos	1998	1999
Egresos totales	100,0	100,0
Funcionamiento	63,8	64,3
Inversión	26,6	21,9
Servicio de la deuda	5,0	7,5
Otros	4,6	6,3

Fuente: FUNCEDE / NEXUS con base en cifras del INFOM.

Se estima que ese comportamiento –por lo menos parcialmente– está asociado a la misma autonomía financiera del municipio. En la medida en que sus ingresos son de libre disponibilidad, al no estar condicionados para ser utilizados exclusivamente en programas y proyectos de inversión, como por ejemplo sí lo están las transferencias, el municipio de Guatemala ha fijado prioridades diferentes que se reflejan de manera clara en la elaboración y ejecución de sus presupuestos.

VI. Síntesis y conclusiones generales

A. Una reflexión sobre el impacto de los gastos municipales

Del análisis efectuado surge que existe escasa información sobre el impacto y la estructura de gastos de los gobiernos municipales. En ese sentido se observa que no se cuenta con un estudio específico que revele las prioridades reales del gasto municipal y los procesos de asignación de tales recursos. Se conoce sin embargo, que los gobiernos municipales cuentan con recursos muy limitados para sus gastos de operación y mantenimiento, ya que existen una serie de condicionalidades legales que imponen las fuentes de ingresos, para asegurar que la mayor proporción de los gastos de los gobiernos locales se destine a gastos de inversión.

En congruencia con los objetivos de la ERP, se debe formular una normativa adecuada que determine las políticas de gasto: las competencias que corresponden al ámbito nacional y a los gobiernos locales, las condicionalidades para el uso de cada una de las fuentes de ingresos de los gobiernos locales, y una definición clara de las políticas de subsidio a las tarifas de los servicios prestados bajo responsabilidad municipal.

Las tres leyes de descentralización amplían el sistema de los consejos de desarrollo, vigente desde 1985, con la intención de superar sus principales debilidades anteriores: la ausencia del nivel local, y la ausencia de la representación indígena, de mujeres y de campesinos.

El propósito del sistema³⁷ de Consejos de Desarrollo es “propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes”. Una de las funciones primordiales de los consejos se refiere a su rol como instancias de concertación para la planificación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo local.

En el caso del consejo de desarrollo a nivel municipal, la ley prevé una relación estrecha con el gobierno municipal, ya que el gobierno local debe financiar, presidir y dar apoyo administrativo y técnico a dicha instancia. Integran el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), los síndicos y concejales de la corporación municipal, representantes de los consejos de desarrollo comunitario, y del sector público y privado en el ámbito local.

En la actualidad sólo 56 de los 331 municipios cuentan con un CDM instalado, pero no necesariamente funcionando.³⁸ En el pasado, el sistema de consejos no ha logrado alcanzar sus objetivos. Los alcaldes obtenían apoyo de sus proyectos a través de otros canales, la participación en las sesiones de los consejos resultaba escasa, muchos consejos no habían sido creados o no se reunían, existía una falta de coordinación entre los consejos a los diferentes niveles y entre éstos y las dependencias gubernamentales, falta de apoyo político, etc.

Es obvio que la reconfiguración del sistema de Consejos –un sistema piramidal de 5 niveles, paralelo a la estructura gubernamental tradicional– requerirá de un compromiso y esfuerzo enorme por parte de todos los involucrados. Uno de los principales desafíos es convertir los Consejos en verdaderas instancias de participación, lo que requeriría una reforma integral del sistema nacional de inversión pública, coordinado por SEGEPLAN y el MFP, garantizando que todos los actores, centrales, descentralizados, fondos especiales y gobiernos municipales, se comprometan a respetar las reglas del juego establecidas para cada nivel del sistema de Consejos (el recuadro 3 señala una visión crítica al proceso de implementación de la ERP).

Recuadro 3

UNA VISIÓN CRÍTICA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ERP EN GUATEMALA

En noviembre de 2001 el Gobierno aprobó la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en un esfuerzo por coordinar la política social enfocada hacia los más pobres, cuyo diseño estuvo dirigido por la Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN). Esto coincidió con el proceso de diseño de estrategias de reducción de la pobreza en otros países de la región latinoamericana, adheridos a la Iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, según sus siglas en inglés) y con la reunión del Grupo Consultivo, en febrero de 2002, durante la cual se presentó la ERP.

No obstante, la ERP no fue sometida a un amplio proceso participativo de aprobación como se hizo en los países HIPC. La participación de actores gubernamentales clave, como los ministerios de salud, educación, agricultura y fondos sociales fue escasa, así como también lo fue la de la sociedad civil. El resultado de la ausencia del componente participativo, fue un documento que careció de una identificación clara de problemas en sectores clave para la reducción de la pobreza, así como la formulación de metas realistas.

La otra debilidad principal que enfrentó la ERP, fue no contar con las herramientas necesarias para hacer un diagnóstico exhaustivo de la pobreza en Guatemala. Se utilizaron fuentes con métodos y propósitos distintos para elaborar el diagnóstico. Por ejemplo, se incluyeron datos de la Encuesta Sociodemográfica de 1989, el Censo de 1994 y la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares de 1999. Asimismo se observa que tal vez por motivos de urgencia no se utilizaron los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2000.

(continúa)

³⁷ La nueva ley prevé que el Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz.

³⁸ AGAAI / DANIDA / Gobierno de Francia (2003): Estudio Consejo de Desarrollo Urbano y Rural.

Recuadro 3 (conclusión)

A finales de 2002 con la aprobación de la Ley de Consejos de Desarrollo, el tema de “reducción de la pobreza” fue retomado por la SEGEPLAN, aunque no el documento original de la ERP. En el informe de avance al 15 de noviembre de 2002 de los temas identificados en el Grupo Consultivo 2002, se señala que SEGEPLAN ha puesto en marcha un proceso para la formulación de Estrategias de Reducción de la Pobreza a nivel Municipal (ERPM) y Departamental (ERPD).

El informe presentado al Grupo Consultivo en mayo de 2003 indica que SEGEPLAN elaboró el documento denominado Marco Referencial para la Elaboración de las Estrategias de Reducción de la Pobreza Municipales y Departamentales, que contiene las orientaciones metodológicas, la definición y descripción de los procesos a seguir y los productos a obtener.

Agrega el informe que el proceso de elaboración de la ERP se ha concretado en 120 municipios, que representan el 36% del total nacional y tanto las 120 Estrategias Municipales como las 22 Estrategias Departamentales fueron publicadas en agosto del 2003. De las Estrategias Departamentales se elaboró la ERP nacional chequear, la cual se finalizará en septiembre 2003.

No obstante, persisten dudas sobre la integración y funcionamiento de los Consejos Municipales y Departamentales de Desarrollo, quienes son los llamados a elaborar las ERP locales. Sobre todo considerando que la Ley establece que la convocatoria para la integración del Sistema de Consejos de Desarrollo se hará de acuerdo a lo establecido en el reglamento. No obstante, dicho reglamento fue recién aprobado hacia finales de noviembre del 2002, incumpliendo al artículo 33 de la Ley, el cual establecía un plazo anterior para ese propósito.

Estas dificultades ponen de manifiesto que el proceso de formación y funcionamiento de los Consejos adolece de errores. Se desconoce con exactitud quiénes son los miembros de los Consejos y por tanto, su representatividad e intereses partidarios. Ello arroja dudas sobre la efectividad y autenticidad de la participación ciudadana en el proceso de las ERP, las cuales podrían superarse de confirmarse una participación social amplia que sea representativa de la localidad.

Las consecuencias no se han hecho esperar entre 2001 y 2003. En el plano de coordinación, relacionado a la participación, se han visto esfuerzos aislados de entidades públicas y de la sociedad civil orientados al objetivo de reducción de la pobreza. Asimismo, organismos internacionales, como el Banco Mundial y PNUD han publicado diagnósticos de pobreza y propuestas de desarrollo que aún no se vinculan oficialmente con una ERP. Por último, el gobierno ha tenido un errático desempeño en la ejecución de los programas vinculados a la ERP.

En el informe de labores del tercer año de gobierno (presentado por el Presidente de la República al Organismo Legislativo el 14 de enero de 2003), se reporta que las asignaciones presupuestarias para la ERP fueron ejecutadas en un 73% (Q. 3.336 millones al mes de noviembre). No obstante, el 68% de los recursos ejecutados corresponden a los programas ordinarios del Ministerio de Educación en los niveles primario y preprimario, lo cual sugiere que no hubo esfuerzos adicionales que de manera significativa incidieran en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Más aún, las cifras oficiales sobre los recursos ejecutados en la Estrategia de Reducción de la Pobreza durante el año 2002 muestran inconsistencias que hacen dudar sobre su confiabilidad. En ese sentido se observa que en el informe final de la matriz de seguimiento del Grupo Consultivo 2002, se reporta que lo ejecutado por este concepto equivale al 90% de lo presupuestado (Q. 4.066 millones, es decir, Q. 700 millones más que la cifra al mes de noviembre).

Fuente: Editado en base a la nota publicada en la sección de Análisis Económico–mayo 2003, en “deGuate.com”.

Actualmente, una gran parte de los recursos disponibles para la inversión local se canalizan a través de una gran diversidad de fondos sociales.³⁹ La nueva ley de consejos prevé específicamente que los recursos de los fondos sociales se asignarán con base en las políticas, planes y programas del Sistema de Consejos de Desarrollo, con el apoyo técnico del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En el pasado, la participación de los Consejos de Desarrollo en la programación de los recursos de los fondos sociales ha sido marginal. El Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC) ha tenido una estrecha vinculación con el Sistema de Consejos en lo que refiere a la ejecución de proyectos, ya que transfiere recursos a los consejos para ejecutar obras locales.

Este mecanismo de ejecución se ha dado sin que se garantice una verdadera influencia de los consejos en decidir respecto de cómo invertir los recursos. En el caso del FIS, existen experiencias en operativizar las políticas de descentralización y participación en el desarrollo local en algunos de sus programas.⁴⁰

Los gobiernos municipales en Guatemala se caracterizan por deficiencias en sus capacidades técnicas y administrativas y por la carencia de instrumentos que aseguren la eficiencia y eficacia de su gestión, tanto en el área administrativa, como en la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Además, en su mayoría carecen de capacidad de gestión y ejecución de proyectos, una debilidad que se ve acentuada por los actuales mecanismos de inversión municipal, sujetos –en gran medida– a la discrecionalidad del gobierno central a través de la intervención heterogénea y dispersa de los diversos fondos de inversión social.

La responsabilidad para financiar y coordinar los servicios de capacitación y asistencia técnica a los municipios está a cargo de INFOM. No obstante, la mayor parte de dicha capacitación y asistencia técnica se ejecuta en el marco de programas financiados por la cooperación internacional.

A efecto de coordinar los servicios de fortalecimiento municipal, en 1997 se conformó la Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (RENICAM) como una instancia que aglutinaría a las ONG y a otras agencias locales sin fines de lucro, proveedores de asistencia técnica al nivel municipal, y que estaría presidida por el INFOM.

Asimismo INFOM está involucrado en actividades de fortalecimiento de la administración municipal, en particular la administración financiera, a través del Programa SIAF III. Dicho Programa financia el desarrollo e implementación del SIAF–MUNI, que es la versión del SIAF del sector público dirigida a los gobiernos municipales. EL SIAF–MUNI ha sido diseñado con el objetivo de brindar a las municipalidades una herramienta liviana, de libre acceso, que les ayude a controlar la ejecución presupuestaria, control de deuda y demás servicios administrativo–financieros (contempla módulos para la administración financiera, el registro civil, y la receptoría de tasas e impuestos).

La estrategia subyacente del Programa visualiza municipalidades más grandes y fuertes trabajando en el futuro más con el sector privado para el suministro de servicios locales y el financiamiento de proyectos de infraestructura.

Las municipalidades más pequeñas y débiles seguirán dependiendo de INFOM como fuente principal de apoyo directo. Sin embargo, el Programa prevé desarrollar los incentivos y la

³⁹ FONATIERRA, CONADEA, FODIGUA, PRONADE, FOGUAMA, FONAPAZ, FSDC, FIS, y otros.

⁴⁰ Gobierno de Guatemala (2002): Fondo de Inversión Social, Memoria de Labores 2002.

asistencia técnica necesaria para ayudar a estas municipalidades a “graduarse” hacia una mayor independencia.

El problema de falta de transparencia en Guatemala⁴¹ es generalizado a todos los niveles de la administración pública, incluyendo también a las administraciones municipales. A esta situación se agrega una pobre cultura de autonomía municipal, escasa participación ciudadana y consecuentemente, una limitada rendición de cuentas y un débil sistema formal de fiscalización y auditoría municipal.

Además, el tema de transparencia en Guatemala, al igual que en otros países de la región centroamericana, se incorpora más bien como un factor exógeno, impulsado por la cooperación internacional, mas que como una respuesta a las demandas de la población misma. Sin embargo, en 2002 se logró aprobar un conjunto de leyes orientadas a enfrentar la falta de transparencia en el sector público: Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos,⁴² Ley de la Contraloría General de Cuentas y el Código Procesal Penal.

Las tres leyes de descentralización también incluyen cambios que son importantes para combatir la corrupción. Las modificaciones de la normativa para la participación ciudadana introducidas en las nuevas leyes de descentralización, establecen la obligación de adoptar un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía. Además, las nuevas leyes obligan a las municipalidades a contratar un auditor interno, bajo el perfil de un contador público registrado.

Formalmente, la institución encargada de la fiscalización, externa y *ex-post*, de las administraciones municipales y sus dependencias es la Contraloría General de Cuentas (CGC). Sin embargo, dicha instancia no ha desempeñado estas funciones de manera consistente y con el suficiente grado de independencia política. Tampoco cuenta con normas y manuales de procedimientos de auditoría específicamente dirigidos a las municipalidades. Desde 2002, la CGC dispone de un nuevo marco legal y ha adoptado un plan de reestructuración institucional, para el cual cuenta con el programa SIAF III.

El desarrollo e implementación del SIAF, en toda la administración central y en las más importantes instituciones descentralizadas ha sido un paso importante para mejorar la administración financiera integrada del sector público.

B. El proceso democrático y el nuevo marco legal

Los cinco gobiernos democráticos que se han regido por la Constitución Política de 1985 han incluido el tema de la descentralización como parte de la política de cada uno. Sin embargo, aunque todos la conceptúan como un proceso, no se ha hecho efectivo el mandato constitucional de descentralizar la administración pública por varias razones:

Cada gobierno define a su manera la descentralización, conceptuándola como un proceso que parte del gobierno central hacia los gobiernos locales. Sin embargo, en realidad se impulsaron sistemas para la desconcentración del poder en la mayoría de casos, no así para descentralizar la administración pública.

No se ha generalizado entre los distintos gobiernos la práctica de trasladar el poder de decisión y de administración hacia las comunidades organizadas, ni la de apoyarse en la

⁴¹ Guatemala es uno de los países de América Latina peor calificados por Transparencia Internacional. Fernández, María Gabriela / BID (2003): Estudio “Estado del arte: Transparencia en gobiernos locales en cuatro países del Istmo Centroamericano (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)”.

⁴² Sin embargo, la ley de probidad ha sido criticada por no tratar adecuadamente los problemas de corrupción y nepotismo.

organización comunitaria para la supervisión en la ejecución de las tareas descentralizadas en los gobiernos locales o los consejos.

Todos han impulsado reformas legales e institucionales para reformar parcialmente los macrosistemas, modificar la forma en la prestación de los servicios de educación y salud, o reformar el sistema de recaudación y traslado de fondos públicos. Sin embargo, no todas las reformas responden a la modernización del estado y un cambio de rol hacia la subsidiariedad: no se han llevado a cabo en el marco de una estrategia de nación ni con una visión compartida del país descentralizado que se espera.

La decisión de descentralizar la administración pública se ha gestado en los últimos quince años en el gobierno central, dependiendo ésta de la voluntad política de los funcionarios de turno.

Se ha diseñado el traslado de funciones públicas, sin definir antes cuáles son las competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno y a la población organizada. Si bien se ha impulsado el traslado del poder en la toma de decisiones sobre la administración de los recursos, no se ha trasladado la responsabilidad.

La mayoría de los programas de descentralización han tenido como objetivo el fortalecimiento de niveles intermedios (como los consejos de desarrollo) y las municipalidades, pero no el de la participación ciudadana.

Las políticas se han visto debilitadas por la falta de capacitación gerencial hacia los receptores de las mismas.

No obstante los avances que significa la aprobación del nuevo marco legal y la reciente designación oficial en el reglamento de la Ley General de Descentralización –aprobado en septiembre de 2002– de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) como ente coordinador del proceso de descentralización nacional, se puede percibir que no existe una visión común en Guatemala acerca de dicho proceso.

En efecto, además de la carencia de una estrategia o política clara para la descentralización del Estado, tampoco existe un plan de acción con presupuesto asignado para operativizar acciones concretas en dicho ámbito. Por otro lado, es evidente que se hace necesario adecuar el marco institucional vigente, respecto a los desafíos que conlleva impulsar este proceso y operativizar las directrices básicas que se derivan de la nueva legislación.

A pesar de esta falta de claridad, existe un amplio rango de actores activos en el tema cuyas intervenciones influyen en el avance de la agenda. Estos incluyen: la Comisión Presidencial para la Descentralización (COMODES), posteriormente denominada Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la ya mencionada SCEP, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

Por otro lado, los ministerios de línea son actores llamados a jugar un significativo rol en el proceso de descentralización en Guatemala. La nueva ley específicamente señala como áreas prioritarias para la descentralización de las competencias gubernamentales las siguientes: 1. Educación; 2. Salud y Asistencia Social; 3. Seguridad Ciudadana; 4. Ambiente y Recursos Naturales; 5. Agricultura; 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; 7. Economía; y 8. Cultura, Recreación y Deporte.

El Instituto de Fomento Municipal (INFOM) debería ser un actor clave en el proceso de descentralización. Sus actividades están principalmente enfocadas en el desarrollo municipal a través de proyectos de inversión y manejo de una importante cartera de crédito orientada al fortalecimiento institucional de las municipalidades.

Los principales servicios que actualmente ofrece INFOM al sector municipal son la provisión de crédito a los municipios, y la ejecución de varios programas financiados por la cooperación internacional (agua, caminos, y fortalecimiento municipal, entre otros).

Recientemente, la función de calcular las transferencias constitucionales a los municipios ha sido trasladada del INFOM al Ministerio de Finanzas Públicas –en cooperación con SEGEPLAN y ANAM– con el propósito de mejorar la transparencia de dicho proceso.

Otro actor clave en impulsar los procesos de descentralización y desarrollo municipal en Guatemala ha sido la cooperación internacional. Principalmente el BID la GTZ, USAID y la Agencia Española de Cooperación Internacional, se encuentran activos en la ejecución de programas de apoyo en estos ámbitos. En el marco de dichos programas, han apoyado actividades de diálogo, estudios técnicos, la preparación de proyectos legislativos, y el fortalecimiento institucional de varias de las instituciones relacionadas con la descentralización.

Las asociaciones municipales cumplen un importante papel en impulsar la agenda técnica y política de la descentralización y el desarrollo municipal en Guatemala. Tanto la Asociación Nacional de Municipios (ANAM), como la Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas (AGAADI), se han involucrado activamente en la búsqueda de consensos en torno a los principales instrumentos legislativos y la definición de agendas técnicas, con el respaldo de la cooperación internacional. No obstante, continúan siendo asociaciones gremiales en proceso de consolidación, muchas veces susceptibles a interferencias de tipo político.

C. La situación en materia de los gastos y de los ingresos del Gobierno Central

A pesar de los esfuerzos en el período 1998–2002, en cuanto a la priorización del gasto social y apoyar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, éstos han sido insuficientes. La pobreza extrema se ha incrementado en los últimos dos años, del 15,7% al 21,7% y la inequidad continua siendo una de las más altas de la región. En el año 2001, la diferencia de ingresos entre el decil más rico y el más pobre fue de 58 veces.

Si bien la reducción de la pobreza no se puede alcanzar sólo con un manejo óptimo del gasto; una ejecución eficiente, orientada a los más pobres y que genere servicios públicos de alta calidad, puede contribuir a la reducción de la pobreza extrema y a desarrollar el capital humano necesario para un crecimiento económico sostenido.

El gasto social per capita creció en un 60% durante la década de los años noventa, al pasar de US\$ 52 dólares per capita a US\$ 83. Sin embargo, en los últimos años, este disminuyó levemente al caer a US\$ 80 en el año 2002. Más aún, el gasto social per cápita de Guatemala está entre los más bajos de América Latina.

Lamentablemente mayor gasto social no ha significado mejor calidad de los servicios. Así, se puede afirmar que se gasta poco y mal, principalmente porque no se está llegando a los más pobres.

Guatemala tiene los índices de eficiencia educativa más bajos de América Latina. Así, de cada 10 guatemaltecos en edad escolar: 8 entran a la escuela, 4 terminan tercer grado, menos de 3 son promovidos a sexto grado, menos de 1 es promovido al ciclo diversificado. La calidad de la educación es deficiente, lo que agrava las grandes desigualdades que los más pobres afrontan.

En relación con los fondos sociales, el gasto que han ejecutado se triplicó entre 1995 y 2002. En total existen 12 fondos sociales, aunque 6 de ellos dependen directamente de algún Ministerio de Estado. Esta creación indiscriminada de fondos ha contribuido a que existan una serie de duplicaciones de gastos, superposiciones de funciones y que de cierta manera se haya debilitado

institucionalmente a los ministerios. Así también, no existe transparencia en cuanto a la ejecución de los fondos y su focalización hacia los más pobres es débil.

Los resultados en el sector salud no son muy diferentes, el gasto en salud es regresivo, y los avances en los principales indicadores han sido lentos e insuficientes. Los mayores logros se dan en el incremento de la cobertura de los servicios básicos de salud, aunque aún existe un 10% de guatemaltecos que no tienen accesos a estos. Así también, el gasto de salud es extremadamente inequitativo. Así por ejemplo, en la región norte (las Verapaces), el gasto per cápita en salud es cinco veces menor que el promedio nacional.

Algunas de las posibles causas por las cuales el gasto social en Guatemala es inequitativo e ineficiente son las siguientes:

- Existe casi un divorcio entre el proceso de formulación del presupuesto y la inversión, ya que el mismo no se elabora en función de políticas sectoriales de desarrollo integradas entre sí.
- Existe escasa articulación entre las políticas sociales, económicas y productivas.
- No existe una adecuada coordinación del sistema de inversión pública y de las políticas sociales.
- Si bien el 12% del gasto es descentralizado (ejecutado por las municipalidades y los consejos de desarrollo), éste no está atado a metas de reducción de pobreza.
- No existe una priorización de los programas y acciones sociales en función de su impacto en la reducción de la pobreza y del incremento de la productividad.
- No existe un sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales que permita la retroalimentación en cuanto a los resultados alcanzados.
- Existen duplicaciones, superposiciones y débil focalización, en su mayoría el gasto no está llegando a los pobres extremos.
- Los programas basados en la delegación de servicios como el PRONADE y el SIAS han recibido menos recursos en los últimos años.
- Baja capacitación y carencia de incentivos a la eficiencia en los trabajadores del sector público.

Si bien a través de la ley de Desarrollo Social y la de Consejos de Desarrollo existe el mandato de que la formulación de la política social y del presupuesto sea participativa y focalizada, existen pocos avances en esta dirección. Así también, si bien hay muchos avances en el SIAF, el acceso de la información a la sociedad civil ha dependido de los vaivenes políticos.

El gran reto de la sociedad guatemalteca es abandonar viejos paradigmas y adoptar modelos innovadores de prestación de servicios que privilegien la delegación a los actores mejor capacitados para proveerlos y que se asignen mayores facultades a los ciudadanos–usuarios a través de mayor y mejor información. Así también es crucial que se den los arreglos institucionales adecuados para que a través de una coordinación efectiva entre las políticas sociales, económicas y productivas se pueda dar el desarrollo económico y social necesario para reducir la pobreza. Sólo a través de una Agenda Social que busque crear, ampliar y proteger el capital humano, una agenda económica que garantice la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento de los mercados y una agenda productiva que busque elevar la productividad y la competitividad, estos objetivos podrán ser alcanzados.

D. Avances en el proceso de fortalecimiento de las finanzas de los municipios

Se han realizado avances en el tema de las finanzas municipales: el monto del dinero transferido por el gobierno central se incrementa cada año producto fundamentalmente del aporte del IVAPAZ (1,5%); se dispone de una propuesta de CTM consensuada entre los alcaldes y elevada al Organismo Legislativo; el Manual de Administración Financiera Municipal –MAFIM– orienta a tesoreros en el tema; se han implementado sistemas automatizados –SIAFITO–; y la visión municipalista del nuevo Gobierno es alentadora.

Sin embargo, aún persisten ciertos obstáculos como: poca cultura tributaria local y alta dependencia de las transferencias nacionales; rigidez en los recursos transferidos y fuerte condicionalidad de los mismos; demasiada libertad aún que propicia un endeudamiento desordenado e irresponsable; en municipios pequeños el perfil de oficiales de tesorería no es adecuado para la implementación de sistemas modernos.

Por ello es necesario lograr que el Congreso de la República apruebe la propuesta de Código Tributario Municipal que ingresó como iniciativa de Ley en el 2003, e iniciar con el tiempo adecuado la implementación de las AFIM en los municipios del país y no esperar hasta el 2006.

En el tema planificación municipal es positiva la institucionalización de las Oficinas Municipales de Planificación pero existe confusión entre Planes de Desarrollo Municipal (indicado en el Código Municipal) y las Estrategias Municipales de Reducción de la Pobreza (SEGEPLAN).

Además, cada cooperante plantea su metodología ante la ausencia de una sola política nacional. Por eso es importante definir un sólo sistema de planificación respetado por todos, o reglas de juego claras en esta temática y aprovechar el planteamiento municipalista del nuevo gobierno.

En cuanto al problema del desarrollo económico local, si bien existe un marco legal vigente, es notable la ausencia de diagnósticos que permitan identificar las potencialidades locales y un clima de negocios adecuado. Por ello, es necesario que las comisiones de desarrollo económico de la corporación municipal y del COMUDE puedan actuar como una prioridad local y con el apoyo de los alcaldes y que la cooperación internacional considere este aspecto como un tema urgente a ser apoyado.

Se puede considerar que el marco legal vigente es positivo para impulsar el proceso de descentralización mediante la identificación de los 8 sectores prioritarios a ser descentralizados.

Por el contrario, la confusión y falta de claridad al existir más de una institución relacionada con esto, la poca claridad en cuanto a liderazgo, la existencia de limitadas herramientas que posibiliten el cobro de tributaciones locales, y la ausencia aún de un Código Tributario Municipal, son factores negativos que atentan contra este proceso.

En ese sentido, sería recomendable sistematizar las competencias que son ejercidas actualmente por los 8 sectores a ser descentralizados, identificando en cada uno de esos sectores cuáles de sus competencias son exclusivas (que seguirán siendo ejercidas por el gobierno central), cuáles pueden ser desconcentradas (a nivel departamental) y cuáles descentralizadas según los particulares intereses de cada municipio o mancomunidad.

El AC y el IVA–PAZ a las municipalidades (que representan el 50% y el 38%, respectivamente, de las transferencias de carácter impositivo y el 48,8% de los ingresos totales de los gobiernos locales) permite que éstas cuenten con un nivel asegurado de recursos para realizar obras importantes en su comunidad; ello se complementa con la transferencia de otros recursos

impositivos y con fondos para fines específicos, que sostienen la capacidad financiera de las mismas.

Finalmente, existe un mandato constitucional de descentralización hacia los municipios y una estructura básica de descentralización en la Constitución de la República a partir de los Consejos de Desarrollo los que, junto con el Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE), el Sistema Integrado de Administración de Salud (SIAS) y las Redes de Agentes para el Desarrollo Agropecuario Sostenible (RADEAS) completan los medios de descentralización que actualmente funcionan en el país.

Surgen, sin embargo, una serie de problemas que resulta conveniente resaltar y que son los siguientes:

1. Las municipalidades (principalmente las pequeñas) han creado una dependencia financiera hacia el Gobierno Central ya que el flujo permanente de recursos nacionales ha debilitado la capacidad propia de generación de arbitrios e impuestos municipales y ha provocado que los alcaldes eviten asumir el costo político de incrementar tasas y arbitrios; las pocas municipalidades que lo han hecho han asumido el desgaste y ataque político de dichas acciones.
2. La recaudación de los ingresos destinados a las municipalidades la realiza en su mayor parte el Gobierno Central, como lo demuestra el hecho de que sólo el 27,6% de los recursos de éstas son propios, mientras que el 56,8% accede bajo la forma de transferencias y el 15,7% restante como endeudamiento y otros ingresos. Según un informe preparado por el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) en 1993, explica además esta escasa autonomía financiera local una administración tributaria ineficaz, con registros insuficientes e incompletos y una inadecuada gestión de cobro.
3. Hacia el año 2001, sólo 142 municipalidades (42% del total) del país efectuaban directamente el cobro del Impuesto Inmobiliario, aunque aún no se explota adecuadamente la capacidad recaudatoria potencial del IUSI, que sólo alcanza al 15,7% de los ingresos propios de los gobiernos locales.
4. Los impuestos municipales que gravan las actividades económicas tienen montos nominales, fijados hace más de 15 años no reajustados por inflación o de acuerdo a la realidad económica del país. Las tasas de los servicios públicos, a pesar de que su actualización solamente necesita de la aprobación del Concejo Municipal, no cubren con frecuencia el costo de los servicios prestados, implicando una erosión permanente de las finanzas municipales. Se reitera que el poco interés de los gobiernos locales para mejorar la recaudación de los impuestos, tasas y contribuciones posiblemente se explica en parte por el deseo de evitar conflictos locales.
5. El proceso de aprobación de nuevos arbitrios municipales es complicado en Guatemala, ya que el Ejecutivo Nacional debe proponer su aprobación al Poder Legislativo.
6. Las transferencias constitucionales a las municipalidades se realizan sobre los ingresos ordinarios, cuyo cálculo se realiza en el Ministerio de Finanzas Públicas en base a los ingresos corrientes, pero se objeta que la determinación de los mismos requiere más transparencia. Además, los aportes a las municipalidades se encuentran en diferentes cuerpos legales y no en una sola ley de fácil aplicación.
7. No existe una coordinación macroeconómica o un plan integral de las obras que se realizarán por departamento. Se agregan a ello problemas de gobernabilidad en algunos municipios, en donde se reclama a los alcaldes por la falta de obras y servicios públicos.
8. No existe una reglamentación que limite el endeudamiento de los gobiernos locales lo que, en algunos casos, compromete el situado constitucional.

E. Evaluación final

El modelo de descentralización fiscal que se ha configurado en Guatemala a partir de 1986, año en que entró en vigencia la nueva Constitución Política de la República, se caracteriza por el establecimiento de un sistema de transferencias a expensas del desarrollo de la tributación local y de otros ingresos propios.

En diversos estudios se ha señalado que el sistema de transferencias adolece de serias deficiencias, como las que se enumeran a continuación:

- No ha estimulado la generación de ingresos propios;
- La forma en que se calcula el monto global de los ingresos ordinarios que sirven de base al aporte constitucional es incorrecta y poco transparente;
- No existe una coordinación adecuada entre los criterios de distribución entre los municipios fijados por el aporte constitucional, los impuestos compartidos y el financiamiento proporcionado por los fondos sociales;
- La distribución que resulta de aplicar la fórmula no es equitativa y es poco predecible pues está sujeta a cambios bruscos de un año para otro;
- Los objetivos que persigue la fórmula son contradictorios entre sí y estimulan comportamientos perversos en los gobiernos locales.

Todo ello ha llevado a recomendar la reforma de la ley orgánica del presupuesto, a fin de establecer una definición apropiada de los ingresos ordinarios, así como introducir cambios en los criterios (fórmula) que sirven de base para distribuir tanto la asignación constitucional como la mayoría de los impuestos compartidos. También se ha sugerido modificar los criterios seguidos por los fondos sociales para asignar recursos e incluso la supresión de algunos de ellos y su integración en un único fondo con una mayor vinculación con los gobiernos locales.

Bibliografía

- Cely, N., Mostajo, R., Gregory, P., (2003), “Guatemala: Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente”, diciembre.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales), (2003a), “Por una política efectiva de descentralización. Propuesta de fortalecimiento institucional de las municipalidades como motores de la descentralización”, Guatemala, julio.
- _____ (2003b), “Por una política efectiva de descentralización. El marco legal de la descentralización: ¿facilitador u obstaculizador del proceso?”, Guatemala, julio.
- _____ (2004) “Propuesta Fiscal para una Guatemala próspera”, elaborada para la Comisión Técnica del Pacto Fiscal, Guatemala, 19 de abril.
- Congreso de la República de Guatemala (1985), Constitución Política de la República de Guatemala, Guatemala, 31 de mayo.
- _____ (2002), Código Municipal (Decreto Número 12–2002), Guatemala, abril.
- Garzón, H., (2004), Relaciones fiscales intergubernamentales, presentado en el taller de Finanzas municipales y Descentralización, IDIES–BM, Guatemala, junio.
- Pereira Stambuk, J. C., (2002), “El sistema tributario municipal y las transferencias intergubernamentales en Guatemala”, noviembre.
- Pérez M., J. A., (2001), “La descentralización fiscal en Guatemala”, Cooperación Guatemala–Alemania (GTZ), Programa de apoyo a la descentralización y el desarrollo municipal, Guatemala, septiembre.
- Rezk, E., (2002), “Financiamiento municipal y sistemas tributarios municipales en Bolivia, Paraguay y Guatemala”, XIV Seminario Regional de Política Fiscal, Sesión 5. *Finanzas públicas municipales: reformas fiscales y los límites de la descentralización en economías pequeñas y grandes*, Santiago de Chile, enero.
- SEGEPLAN, (2001), “Estrategia de Reducción de la Pobreza”, Guatemala, noviembre.
- _____ (2003), Estrategia de Reducción de la Pobreza Municipal. Municipio de Guatemala, Guatemala, octubre.



NACIONES UNIDAS


Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
112. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
113. Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
114. El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
115. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.175 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jacquatella@cepal.org [www](#)
116. Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Jorge Mario Chávez Salas (LC/L.2429-P), N° de venta: S.05.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
117. La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Joan Mac Donald (LC/L.2445-P), N° de venta: S.05.II.G.192 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
118. Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extra-pampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento, e integración de políticas. David Manuel-Navarrete, Gilberto Gallopín y otros (LC/L.2446-P), N° de venta: S.05.II.G.193 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org [www](#)
119. Bienes y servicios ambientales en México: caracterización preliminar y sinergias entre protección ambiental, desarrollo del mercado y estrategia comercial. Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2463-P), N° de venta: S.05.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
120. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú. Alberto Flores (LC/L.2464-P), N° de venta: S.05.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
121. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. David Glejberman (LC/L.2465-P), N° de venta: S.05.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
122. Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social. Olga Segovia, Ricardo Jordán (LC/L.2466-P), N° de venta: S.05.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
123. Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina. Javier Curcio. (LC/L.2467-P), N° de venta: S.05.II.G.214 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
124. Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. Nora Clichevsky (LC/L.2472-P), N° de venta: S.05.II.G.218 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
125. Agriculturalization as a syndrome: a comparative study of agriculture in Argentina and Australia. Sarah Young (LC/L.2531-P), Sales N°: E.06.II.G.58 (US\$ 10.00), May, 2006. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org [www](#)
126. Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después. Nicolo Gligo V (LC/L.2533-P), N° de venta: S.06.II.G.60 (US\$ 10.00), mayo 2006. E-mail: joseluis.samaniego@cepal.org [www](#)
127. Previniendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina. Marco Legal. Nora Clichevsky (LC/L.2592-P), N° de venta: S.06.II.G.121 (US\$ 10.00), agosto 2006. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
128. Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L. 2632-P), N° de venta: S.06.II.G.158 (US\$ 10.00), octubre 2006. E-mail: raquel.szalachman@cepal.org [www](#)

129. Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L.2634-P), N° de venta: S.06.II.G.160 (US\$ 10.00), noviembre 2006.
E-mail: raquel.szalachman@cepal.org 

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: