

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a king on horseback, holding a staff. Above the king is a crown. The seal is surrounded by Latin text: "UNIVERSITAS CAROLINA CONSPICUA AC ACAD. COACTEMALENSIS INTER. CETERA ORBIS" at the top and "UNIVERSITAS CAROLINA CONSPICUA AC ACAD. COACTEMALENSIS INTER. CETERA ORBIS" at the bottom.

**POSIBILIDADES DE FINANCIAMIENTO ADECUADO PARA LAS
MUNICIPALIDADES DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA Y SU
IMPACTO EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN**

NICOLÁS FACTOR BETANCOURTH AZURDIA

ECONOMISTA

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2005

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

**POSIBILIDADES DE FINANCIAMIENTO ADECUADO PARA LAS
MUNICIPALIDADES DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA Y SU
IMPACTO EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN**

TESIS

**PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS
POR**

Nicolás Factor Betancourth Azurdia

**PREVIO A CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE
ECONOMISTA**

**EN EL GRADO ACADÉMICO DE
LICENCIADO**

GUATEMALA, JULIO 2005.

**MIEMBROS DE LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

Lic. Eduardo Antonio Velásquez Carrera	Decano
Lic. Oscar Rolando Zetina Guerra	Secretario
Lic. Cantón Lee Villela	Vocal 1º.
Lic. Albaro Joel Girón Barahona	Vocal 2º.
Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso	Vocal 3º.
P.C. Mario Roberto Flores Hernández	Vocal 4º.
P.C. José Abraham González Lemus	Vocal 5º.

EXAMINADORES DE ÁREAS PRÁCTICAS BÁSICAS

Área de Matemática – Estadística	Lic. Kildare S. Jerónimo Enríquez
Área de Economía Aplicada	Lic. Gilberto Robledo Robles
Área de Teoría Económica	Lic. Hilcías Aguilar Olivares

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

Presidente	Lic. Alberto Eduardo Guerra Castillo
Secretario	Lic. Edgar Ranfery Alfaro Migoya
Examinador	Lic. Rubelio Isaías Rodríguez Tello

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS

Edificio "S-S"
Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, CENTROAMÉRICA

Guatemala, 3 de febrero de 2004

Licenciado

Eduardo Antonio Velásquez Carrera

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su Despacho

Señor Decano:

En atención al oficio del 17 de octubre de 2002, de la Decanatura de esta Facultad, me permito indicar que asesoré al estudiante **Nicolas Factor Betancourth Azurdia**, quien se identifica con el carnet No. 91-10986, en la elaboración de su trabajo de tesis titulado: *Posibilidades de Financiamiento Adecuado para las Municipalidades del Departamento de Guatemala y su Impacto en las Condiciones de Vida de la Población.*

Respecto a este documento, me permito indicar que aborda el tema municipal de forma exhaustiva, proporcionado un marco conceptual apropiado para el análisis del mismo, en el sentido que proporciona argumentos desde la perspectiva histórica, social y económica, tal como deben ser tratados los fenómenos de esta naturaleza. Asimismo, destaca la importancia que tiene el proceso de descentralización como un medio para otorgarle mayores capacidades a los gobiernos municipales, con el fin que puedan atender las necesidades de las poblaciones a las que atienden, lo cual lo hace también de forma crítica. Además, identifica las distintas posibilidades de financiamiento que disponen las municipalidades y las desventajas que existen de utilizarlas.

Finalmente, en lo que corresponde al análisis del impacto del gasto municipal sobre las condiciones de vida de la población guatemalteca que reside en el Departamento de Guatemala, el estudiante en mención innova, debido que utiliza como variable dependiente el Índice de Desarrollo Humano (que genera periódicamente Naciones Unidas), como medio para establecer la eficiencia del uso de los recursos a nivel municipal.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS

Edificio "2-0"
Ciudad Universitaria, Zona 18
GUATEMALA, CENTROAMERICA

Por lo anterior, me permito indicar que dicho trabajo cumple con los requisitos necesarios para su discusión en el Examen General Público correspondiente.

Al agradecer la atención prestada a la presente, aprovecho para suscribirme, cordialmente.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. E. García Sánchez', written over a horizontal line.

Lic. Carlos Eduardo García Sánchez
Economista Colegiado 6163

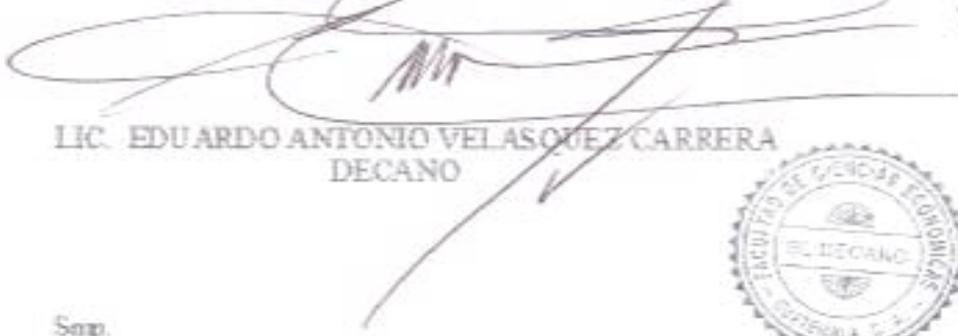
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, GUATEMALA,
UNO DE AGOSTO DE DOS MIL CINCO.

Con base en el Punto SEXTO, inciso 6.4 del Acta 22-2005 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 28 de julio de 2005, se conoció el Acta ESCUELA DE ECONOMIA 74-2005 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 31 de mayo de 2005 y el trabajo de Tesis denominado: "POSIBILIDADES DE FINANCIAMIENTO ADECUADO PARA LAS MUNICIPALIDADES DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA Y SU IMPACTO EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION", que para su graduación profesional presentó el estudiante NICOLAS FACTOR BETANCOURTH AZURDIA, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


LIC. OSCAR ROLANDO ZETINA GUERRA
SECRETARIO


LIC. EDUARDO ANTONIO VELASQUEZ CARRERA
DECANO



Smp.


SECRETARIO

DEDICATORIA

- A DIOS: Por aprobar mis proyectos estudiantiles y por su fidelidad conmigo en cada etapa de mi existencia.
- A MIS PADRES: Bernardo Betancourt y Clara Luz Azurdia de Betancourt, por su amor incondicional y su constante apoyo. Gracias amados viejitos.
- A MI ESPOSA: Sandra Girón de Betancourth, por su comprensión, paciencia y amor, sobre todo en los momentos más difíciles que nos ha tocado compartir.
- A MIS HIJOS: Angelito, Clarita y Benjamín, los amo y deseo que ustedes también se superen.
- A MIS HERMANOS: Olga, Rosa, Juan, Lino, Baldo, Angelica y Luisito, con todo mi agradecimiento por su apoyo espiritual, económico y moral. Los quiero mucho.
- A MIS FAMILIARES: Con mucho cariño
- A TODOS MIS AMIGOS Y AMIGAS: Gracias por su amistad y cariño.

AGRADECIMIENTOS

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,
ESPECIALMENTE A LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS.

Al personal de la Biblioteca Central, por las facilidades que me ofrecieron durante el desarrollo de la investigación.

A los Licenciados: Carlos Eduardo García Sánchez
Kildare Jerónimo Enríquez
Alberto E. Guerra Castillo
Adolfo de León

Por su apoyo, consejos, amistad y asesoría
brindada en el transcurso de mi carrera.

ÍNDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. EL MUNICIPIO.....	1
1.1 Antecedentes.....	1
1.2 El municipio en su contexto.....	3
1.2.1 Definición.....	3
1.2.2 Elementos del municipio.....	4
1.2.3 Funciones del municipio.....	4
1.2.3.1 Función fiscal.....	5
1.2.3.2 Función de distribución.....	5
1.3 Finanzas municipales.....	6
1.3.1 Estructura fiscal.....	6
1.3.1.1 Ingresos.....	6
1.3.1.2 Gastos.....	7
1.4 Conceptos generales de finanzas municipales.....	7
1.4.1 El balance operativo.....	7
1.4.2 Presupuesto de operaciones y de capital.....	8
1.4.3 Administración de la deuda.....	8
1.5 Marco Jurídico.....	9
1.6 Vinculación del municipio con el Instituto de Fomento Municipal, INFOM.....	10
1.6.1 Aporte del INFOM al desarrollo de los municipios.....	10

CAPÍTULO II

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DEL ESTADO.....	12
2.1 La descentralización.....	12
2.1.1 Elementos del proceso de descentralización.....	12
2.1.2 Apoyo legal al proceso de la descentralización.....	13
2.2 Fortalecimiento económico del municipio a través de la descentralización.....	14
2.2.1 El aporte constitucional.....	14
2.3 Participación del municipio en el proceso de descentralización...	16
2.3.1 Debilidades del municipio.....	16
2.3.2 Potencialidades de los municipios.....	18

CAPÍTULO III

3. CONDICIONES DE VIDA.....	19
3.1 Condiciones generales de vida en Guatemala.....	19

3.2 Condiciones de vida en los municipios del Departamento Guatemala.....	22
3.3 Relación entre el gasto y las condiciones de vida.....	23

CAPITULO IV

4. RECURSOS FINANCIEROS Y PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO PARA LOS MUNICIPIOS.....	27
4.1 El problema de la escasez: causas y efectos.....	27
4.2 Financiamiento para los municipios.....	30
4.2.1 Origen de los ingresos municipales.....	31
4.2.1.1 Ingresos propios.....	33
4.2.1.2 Transferencias.....	35
4.2.1.2.1 Criterios de distribución de las transferencias, del gobierno central a los municipios.....	35
4.2.1.3 Fuentes financieras.....	39
4.2.1.3.1 La deuda municipal.....	39
4.2.1.3.2 Concentración de la deuda.....	44
4.2.1.3.2.1 Endeudamiento en el departamento de Guatemala.....	46
4.2.2 Destino de los ingresos municipales.....	47
4.2.2.1 Gasto público municipal.....	47
4.2.2.1.1 Estructura del gasto municipal.....	48
4.3 Propuestas de financiamiento.....	49
4.3.1 Incremento en el valor de las tasas y tarifas.....	49
4.3.2 Financiamiento comunitario.....	49
4.3.3 Utilizar los fondos sociales como fuente permanente de financiamiento.....	50
4.3.4 Los bonos municipales.....	51
4.4 El financiamiento y su impacto en las condiciones de vida.....	53
4.4.1 El caso de una municipalidad.....	53
4.4.1.1 Municipio de Mixco.....	54
4.4.1.1.1 Situación geográfica y demográfica....	54
4.4.1.1.2 Cobertura de los servicios.....	54
4.4.1.1.3 Estimación de los ingresos con base en las propuestas.....	56
4.4.1.1.4 Impacto del financiamiento en las condiciones de vida.....	58
CONCLUSIONES.....	60
RECOMENDACIONES.....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	63
ANEXOS	

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO	NOMBRE	PÁGINA
1.	Guatemala: aporte constitucional por año, 1986-2002.....	15
2.	Departamento de Guatemala: comparación de los ingresos corrientes de los municipios con relación al situado constitucional, año 2001.....	17
3.	Guatemala: índice de desarrollo humano y porcentaje de pobreza general por departamento, 1999.....	21
4.	Municipios del Departamento de Guatemala : índice de desarrollo humano y porcentajes de pobreza, 1999.....	23
5.	Departamento de Guatemala, gastos municipales, 1999.....	24
6.	República de Guatemala: estimación de ingresos municipales, 2000-2003.....	27
7.	Departamento de Guatemala: estimación de ingresos y egresos por municipio, 2002-2003.....	30
8.	Municipalidades de la República de Guatemala, fuentes generales de financiamiento, proyecciones 2001-2003.....	31
9.	Departamento de Guatemala: resumen comparativo de ingresos Municipales, proyecciones 2000-2003.....	33
10.	Departamento de Guatemala: ingresos propios por municipio, Proyecciones 2000-2003.....	34
11.	Guatemala: transferencias del gobierno a las municipalidades, años 2000-2003.....	36
12.	Departamento de Guatemala: aportes transferidos por municipio: año 2002.....	37
13.	Departamento de Guatemala: transferencias por habitante, año 2002.....	38
14.	Guatemala: cifras consolidadas a nivel global del endeudamiento municipal, vía crédito al 31/12/2001.....	39
15.	Guatemala: saldo de préstamos concedidos por el INFOM a las municipalidades según el origen de los fondos, al 31 /12/2001.....	41
16.	Guatemala: saldo de los préstamos concedidos a las municipalidades con líneas de crédito bancarias, al 31/12/2001.....	42
17.	Tasas de interés que devengan los préstamos concedidos con fondos propios del INFOM, al 31/12/2001.....	42
18.	Guatemala: créditos concedidos por los bancos del sistema y financieras a las municipalidades del país, al 31/12/2001.....	44
19.	Guatemala: municipalidades con mayor endeudamiento a las distintas fuentes de financiamiento al 31/12/2001.....	45
20.	Departamento de Guatemala: endeudamiento municipal al 31/12/2001.....	46
21.	Saldo de los préstamos directos concedidos a la Municipalidad de Guatemala por organismos financieros internacionales y países al 30/11/2001.....	47
22.	Guatemala: distribución del gasto municipal 1999.....	48
23.	Municipalidad de Mixco: presupuesto de ingresos 2000-2003, sin propuestas de financiamiento adicional.....	55

24. Municipalidad de Mixco: presupuesto de ingresos 2003-2006, con propuestas de financiamiento adicional.....	56
25. Municipalidad de Mixco, resumen de fondos extraordinarios 2003-2006.....	57
26. Municipalidad de Mixco, inversiones con fondos extraordinarios.....	58

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO	NOMBRE	PÁGINA
1	Relación gasto municipal-índice de desarrollo humano.....	25
2	Guatemala: endeudamiento municipal.....	40

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación es contribuir al estudio de las finanzas municipales, por ello; en este informe se presentan algunas propuestas y recomendaciones que pueden contribuir a mejorar el desenvolvimiento administrativo y financiero de los gobiernos municipales. El trabajo gira en torno a las causas de la escasez de recursos financieros en las municipalidades del departamento de Guatemala y sus efectos sobre las condiciones de vida.

La situación socioeconómica de los municipios esta ampliamente documentada a través de los informes del gobierno central y los informes de desarrollo humano del sistema de Naciones Unidas, específicamente el del año 2001, los cuales revelan la escasa cobertura que los municipios están dando a las necesidades mas importantes; concretamente en las áreas de la educación y la salud.

A pesar de la difícil situación, la coyuntura favorece el mejoramiento de las condiciones prevalecientes debido al interés del gobierno central por trasladar a los gobiernos municipales, en forma paulatina, funciones administrativas, económicas, políticas y sociales. Y no precisamente para debilitarse, más bien para realizar con eficiencia las funciones a las que esta obligado y que busca mejorar a través del proceso de descentralización económica y administrativa que esta promoviendo por medio de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Descentralización y Participación Ciudadana, COPRE. Para garantizar este proceso de reforma del Estado, se promovieron y aprobaron la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002 del Congreso de la República), Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 52-87 del Congreso de la República); además se promulgo un nuevo Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República), adicionalmente las municipalidades reciben apoyo financiero a través de las transferencias del gobierno.

En ese sentido, para cumplir con los objetivos de la investigación se dispuso dividir el informe en cuatro capítulos: el primero tiene por título El Municipio, y su objetivo es ofrecer un marco histórico y conceptual que sirva de referencia para guiar y circunscribir el ámbito en que se genera el problema.

El capítulo segundo se denominó el Proceso de Descentralización Fiscal del Estado. Su objetivo es dar a conocer la oportunidad que el proceso de descentralización ofrece a las municipalidades para ampliar el ámbito de sus responsabilidades y con ello alcanzar el nivel de autoridad que corresponde a este tipo de gobierno. Este proceso es importante porque transfiere paulatinamente, del gobierno central al gobierno municipal competencias de carácter fiscal, económico, político y social; conjunto de atribuciones que darán la fortaleza que los gobiernos municipales necesitan para desenvolverse con eficiencia.

El capítulo tercero se titula Las Condiciones de Vida, el objetivo del mismo es demostrar que la escasez de financiamiento adecuado y oportuno tiene efectos perjudiciales sobre el nivel de desarrollo humano, en especial cuando se desatienden sectores claves para el desarrollo económico de los países. En este sentido vale la pena reiterar que la inversión en el sector de la educación es muy limitada, y que los programas de inversión física aún no alcanzan a la mayoría de la población.

En este capítulo también se analizó el enlace que se da entre gasto municipal y condiciones de vida, y se mencionó la importancia que tiene la planificación del gasto para el mejoramiento de las condiciones de vida.

Finalmente, se desarrolla el capítulo sobre los Recursos Financieros y Propuestas de Financiamiento para los Municipios, contiene información sobre la naturaleza de la escasez de los recursos de financiamiento, en su recorrido se hace una descripción del origen y destino de los ingresos municipales, además contiene las propuestas de financiamiento que deben utilizar las municipalidades que deseen estar en armonía con los procedimientos actuales de financiamiento en los cuales la participación del vecino es muy importante.

En este mismo capítulo se hizo un análisis del problema del endeudamiento y sus repercusiones en las finanzas municipales. La deuda, se analizó considerando dos perspectivas: por un lado, su importancia como fuente de financiamiento, ya que algunos municipios utilizan recursos de agencias financieras externas, del Instituto de Fomento Municipal y de los bancos comerciales. A la vez, se analizó el endeudamiento desde el punto de vista del problema que representa para los municipios pagar el servicio de la deuda, el cual durante el año 1999 representó el 11% del presupuesto de gasto de todas las municipalidades. En este aspecto se concluye que la deuda representa para los municipios un alto costo de oportunidad.

Entre otras, es intención de este informe ofrecer a los actuales y futuros gobiernos municipales algunas sugerencias que les sirvan para mejorar el desempeño financiero de las municipalidades.

CAPÍTULO I

1. EL MUNICIPIO

1.1 ANTECEDENTES

El surgimiento del municipio en América Latina obedeció a la necesidad de la corona española de mantener el control sobre los territorios conquistados, en consecuencia, esta institución se implementó como instrumento colonial de dominación, con funciones puramente políticas y burocráticas: organización territorial, control fiscal y militar.¹

El municipio se desarrolla a partir de la organización de la vida colonial en América y se concretiza en aquellas extensas regiones bajo dependencia directa de los ayuntamientos de españoles. Los gobiernos españoles de las grandes ciudades siempre tuvieron jurisdicción sobre un extenso territorio que las circundaba y por lo general no hubo regla fija para delimitar ese territorio. Por lo tanto, el órgano de poder y alrededor del cual gira el desarrollo del municipio fue el Ayuntamiento.

Según el historiador guatemalteco Ernesto Aguilar Chinchilla, el Ayuntamiento de la ciudad de Guatemala es creado por el conquistador Pedro de Alvarado en 1524, y sus primeras actividades se encaminaron a organizar la incipiente colonia, y empeñarse en la conquista y “pacificación de la tierra”, la cual en esa forma fue quedando bajo su autoridad. Para Alvarado la ciudad fue su centro de operaciones para continuar la tarea de explorar el territorio y mantener el control y explotación de la población indígena.²

Desde agosto de 1524 hasta noviembre de 1527, el Ayuntamiento estuvo dominado por la voluntad de Pedro de Alvarado, funcionó según el capricho de este, y por falta de fundamento jurídico apropiado, su gobierno tuvo carácter puramente simbólico, por lo tanto las decisiones que se tomaron tuvieron poca incidencia en el desarrollo de la ciudad.

En 1527, llega a Guatemala Jorge de Alvarado, hermano del conquistador, nombrado por la Justicia Mayor de Nueva España (México) como Teniente de Justicia Mayor y Capitán General, para ejercer todos los actos inherentes a la tenencia de dicha Justicia Mayor. Con la llegada del hermano del conquistador, se establecen los principios de la organización legal del Ayuntamiento, pues él traía consigo facultades para presidir el cabildo, dar posesión y juramentar a las autoridades de la ciudad, cuyo nombramiento había sido extendido en México.³

¹ Carlos Arturo Soto Ramírez, El municipio como gobierno local en Guatemala. (Guatemala: Instituto de Fomento Municipal, INFOM, 1988), P. 11

² Ernesto Aguilar Chinchilla, El ayuntamiento colonial de la ciudad de Guatemala. (Guatemala: Editorial Universitaria, USAC, 1961), p. 21,40

³ Ibid., p. 41

Comúnmente se utilizaron los términos Cabildo como sinónimo de Ayuntamiento, entendiéndose que se hablaba de la autoridad del municipio, sin embargo, ambos órganos tuvieron funciones diferentes. El Cabildo era la reunión o Junta de los Alcaldes y Regidores, los primeros con la función de administrar justicia y los segundos encargados del gobierno y la administración de la ciudad.

El Cabildo estaba formado por el Teniente de Gobernador, dos Alcaldes ordinarios y seis Regidores, el Ayuntamiento incluía aparte de los miembros del Cabildo a un Alguacil Mayor, un Mayordomo de Propios, electo por el Cabildo; un Procurador de la Ciudad, también electo por el Cabildo; y los demás miembros que eran un Escribano, un Pregonero, un Mayordomo de la Iglesia, Alguaciles menores y el Sacristán.⁴

El Ayuntamiento fue la institución total, encargada del gobierno y la administración del municipio, a través de todos sus miembros. El Cabildo era la autoridad máxima de la ciudad.

Por lo general, ante el ayuntamiento y con la ayuda de este, los conquistadores y primeros pobladores y sus descendientes, gestionaron recompensas de carácter económico por servicios prestados en el ramo civil o militar. Muchas veces las recompensas fueron en efectivo, a veces en tierras, aguas etc.⁵

Para los colonizadores en un principio y para los criollos posteriormente, el Ayuntamiento de la ciudad fue el órgano adecuado para defender sus intereses y aspiraciones sociales y el punto de apoyo para conservar los privilegios adquiridos por los descubridores, los conquistadores y sus descendientes.⁶ Además, la venta en subasta de los puestos públicos favoreció a las familias acaudaladas de entonces, quienes con la suficiencia de recursos podían hacerse de un puesto en el gobierno del municipio, aunque no estuvieran capacitados para realizarlo; esto impactó en la principal función de los Ayuntamientos, que consistía en la administración eficiente de los recursos de la ciudad.⁷

Se cree que fue hasta llegar a los años que precedieron a la independencia de Centro América cuando los cabildos municipales retomaron sus funciones como “interpretes de los anhelos generales de la población.”⁸ Y no fue porque haya habido un verdadero cambio de funciones, sino más bien porque las actuaciones de esta institución en este período fueron muy destacadas en toda América, en especial por su contribución a la independencia, y por esto muchos autores han creído apropiado considerar al Ayuntamiento como una

⁴ Ibid., p. 58

⁵ Ibid., p. 84

⁶ El municipio costarricense: problemática de la democracia, citado por Carlos Arturo Soto Ramírez, [El municipio como gobierno local en Guatemala](#) (Guatemala: 1988) p. 4

⁷ El Estado español en las Indias, citado por Carlos Arturo Soto Ramírez, [El Municipio como gobierno local en Guatemala](#) (Guatemala: 1988) p. 4

⁸ Loc. Cit.

institución democrática en la época colonial. En realidad el ayuntamiento de la colonia distaba mucho de ser una institución democrática, por el contrario se sabe que cobijaba a los representantes de las familias más ricas de la sociedad colonial.⁹

Como puede apreciarse, el gobierno del municipio en América Latina y Guatemala no surge del interior de las comunidades, quienes se supone, demandan a la autoridad la solución a sus necesidades y el apego a sus intereses, mas bien surge como instrumento de dominio y defensa de intereses particulares y los de la corona española. De esta estructura histórica proviene la debilidad administrativa y política que lo caracteriza hasta la fecha.

Por los motivos históricos expuestos, al municipio guatemalteco le faltó y le falta el reto local, lo cual puede traducirse como el acuerdo que debe existir entre los pobladores de un territorio específico, en el que los gobernados hagan llegar a los gobernantes sus problemas para que en conjunto les den las soluciones adecuadas.

1.2 EL MUNICIPIO EN SU CONTEXTO

1.2.1 DEFINICIÓN: El municipio es la unidad básica de organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Está organizado para alcanzar el bien común de todos los habitantes de su distrito, entendiéndose como distrito la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un concejo municipal. Así lo especifica el Código Municipal, decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.¹⁰

El municipio está organizado para ofrecer a sus habitantes el bienestar que todos necesitan, para el logro de este objetivo es necesario que haga uso racional de sus recursos y que disponga de los mecanismos pertinentes que le faciliten obtener los medios idóneos de subsistencia, apoyándose en un cuerpo jurídico, en su población y en las políticas de gobierno municipal aprobadas por las autoridades nombradas legalmente.

Tanto el Estado como el municipio tienen elementos comunes a saber: el gobierno, el territorio y su población. Dentro de esta temática los elementos más dinámicos del municipio están dados por su gobierno y la población. Por un lado el gobierno municipal es el responsable de velar por la integridad del patrimonio del municipio y garantizar sus intereses con base en sus valores y su cultura; por el otro, la población a través del planteamiento de las necesidades pone de manifiesto sus intenciones de desarrollo, en especial cuando solicita a sus autoridades la producción de un bien o la prestación de

⁹ Ernesto Chinchilla Aguilar, El ayuntamiento colonial de la ciudad de Guatemala. (Guatemala: Editorial Universitaria, USAC, 1961), p. 181, 203

¹⁰Código Municipal, Decreto 12 -2002 del Congreso de la República de Guatemala. Artículo 2 y 23

un servicio que contribuya a mejorar las condiciones de vida y en consecuencia son las autoridades quienes deben buscar soluciones a los problemas en relación directa con la cantidad de recursos disponibles.¹¹

En conclusión, es la naturaleza del municipio la que permite la participación de la población en aquellos asuntos que son de interés público, así esta expresado en Código Municipal en su artículo 2, cuando expresa: el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

1.2.2 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

Son los elementos básicos del municipio los reconocidos legalmente y plasmados en el Código Municipal en su artículo 8, el cual dice; el municipio está integrado por los elementos básicos siguientes:

- a) La población
- b) El territorio
- c) La autoridad o gobierno
- d) La comunidad organizada
- e) La capacidad económica
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario
- g) Su patrimonio

Esta unidad organizada por elementos define con mayor profundidad al municipio, al considerarlo un grupo humano, con asiento natural en una circunscripción territorial imprescindible para que surja, se conserve y realice su fin. Que además, es la unidad geográfica en que un gobierno electo democráticamente, fundamentado en un orden jurídico interno, y que cuenta con los recursos económicos propios, proporciona los servicios para la satisfacción de las necesidades de su población.

1.2.3 FUNCIONES DEL MUNICIPIO

El Código Municipal las reconoce como competencias, las cuales pueden ser propias y atribuidas. Son funciones propias todas aquellas inherentes a la autonomía municipal establecida constitucionalmente y en consonancia con los fines del municipio. Las funciones atribuidas son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de delegación, lo cual significa que el gobierno central respeta la organización de los servicios y la autonomía del municipio.¹²

Dentro de las funciones de carácter económico y social que realizan las municipalidades sobresalen la función fiscal y la de distribución. A través de

¹¹Código Municipal, Decreto 12 -2002 del Congreso de la República de Guatemala. Artículo 33.

¹²Código Municipal, Decreto 12 -2002 del Congreso de la República de Guatemala. Artículo 6.

estas, el gobierno del municipio obtiene los recursos que necesita, y además decide donde y como utilizarlos.

1.2.3.1 FUNCIÓN FISCAL

La función fiscal es propia de los municipios cuando este hace uso de su capacidad tributaria, y se lleva a cabo a través de la fijación y cobro de tasas, cuotas, rentas, multas, derechos, contribuciones por mejoras y productos. Esta función tiene su fundamento en leyes nacionales emitidas por el Congreso de la República como el Código Municipal y en los Acuerdos de los Concejos Municipales.

Asimismo, la función fiscal es atribuida al municipio cuando el gobierno central transfiere la recaudación y el uso de un impuesto para la ejecución de proyectos de desarrollo de la localidad, en este sentido el Código Tributario, Decreto 6-91 del Congreso de la República en su artículo 12 dice: arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades. Un claro ejemplo para una función atribuida a las municipalidades en el ámbito fiscal lo constituye, el Impuesto Único Sobre Inmuebles, IUSI; el cual fue creado para el desarrollo local.¹³

1.2.3.2 FUNCIÓN DE DISTRIBUCIÓN

Esta función es un elemento de política del gasto y consiste en la redistribución de la riqueza. En esta fase se invierten los recursos financieros en la producción de un bien o servicio que ha sido definido como prioritario en la estructura económica y social del municipio. Priorizar la producción de un bien o servicio municipal debe tener como fin favorecer el desarrollo de los sectores y de las familias sobre las cuales ejerce autoridad un concejo municipal. Distribuir, es el acto mismo de repartir la riqueza en obras de beneficio económico y social, y esto debe hacerse en forma transparente, por ello es importante que la población tenga información sobre como y en que se invierten sus contribuciones.¹⁴

Para realizar esta función, el municipio es el mejor aliado que el gobierno central tiene, ya que es el órgano idóneo para llevar los servicios públicos esenciales a aquellos lugares de un país en los cuales se hace necesaria la acción pública del gobierno, ya sea porque lo hace basándose en su derecho de realizarlo, o porque reciba por parte del gobierno central la atribución para hacerlo. Por lo tanto, como niveles de gobierno, ambos se pueden considerar complementarios y deberían desempeñarse en forma paralela y coordinada para cumplir los fines para los cuales fueron creados.

¹³ Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, Decreto 15 -98 del Congreso de la República de Guatemala. Artículo 2.

¹⁴ Código Municipal, Decreto 12 -2002 del Congreso de la República de Guatemala. Artículos 126, 129 y 131.

1.3 LAS FINANZAS MUNICIPALES

Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos, gastos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio.

1.3.1 ESTRUCTURA FISCAL

Se acostumbra denominar fisco al ente recaudador, pero en realidad fisco es el tesoro público, entendido como las cantidades monetarias que forman las finanzas públicas, sean estas del gobierno central o del municipio. Por lo tanto, no es correcto señalar que fisco es el sujeto que tiene derecho de recaudar los impuestos.¹⁵ Se aclara esta situación porque las instituciones son el elemento activo de las obligaciones tributarias, y no necesariamente forman parte de lo que teóricamente se llama estructura fiscal.

La estructura fiscal es la organización que se ha dado a los distintos tipos de ingresos y gastos, los cuales se distinguen por su origen, destino e importancia. Aquí se describirá la estructura que utilizan los gobiernos locales para captar los recursos financieros, los cuales aprovechan para la realización de las obras que necesita el municipio.

1.3.1.1 INGRESOS

En términos generales los ingresos públicos municipales son las distintas fuentes o entradas de recursos financieros que utilizan los gobiernos locales para el financiamiento de sus gastos. Entre los más importantes ingresos fiscales municipales están:

Los ingresos corrientes, que son las fuentes de financiamiento regular y ocasional que perciben los entes del sector público. Dentro de los ingresos corrientes se encuentran los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios.

Entre los ingresos tributarios figuran los que el gobierno central confía en favor de los municipios, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines, destacan los impuestos directos como el Impuesto Único Sobre Inmuebles y el Boleto de Ornato. Como parte de los impuestos indirectos sobresale el pago de arbitrios sobre actividades económicas. El fundamento para el cobro de estos tributos se encuentra en el Código Tributario que define como arbitrio aquel impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades, y en la ley del IUSI, se especifica que este impuesto corresponde a las municipalidades para ser utilizados en el desarrollo local.

Los ingresos no tributarios están directamente relacionados con la prestación de un servicio o la renta de algún bien por lo que hay que pagar cierta

¹⁵ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 1992. pag. 686.

cantidad de dinero. Entre los más comunes se pueden mencionar las tasas municipales, las multas, arrendamientos, derechos, regalías y las contribuciones por mejoras.

Forman parte de los ingresos de capital los recursos provenientes de la venta de activos fijos y de las transferencias de capital hechas por el sector público y privado o gobiernos e instituciones extranjeras. En el caso de las transferencias, los montos no están sujetos a la contraprestación de un servicio.

1.3.1.2 GASTOS

Los egresos municipales son fijados en el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente, y tendrán obligatoriamente una estructura programática en la que se expresan por separado las partidas asignadas a los programas de funcionamiento, inversión y deuda. Así lo especifica el Código Municipal en su artículo 126 y 129, y además aclara que la estructura presupuestaria contendrá presupuestos de ingresos y de egresos, así como sus normas de ejecución.

1.4 CONCEPTOS GENERALES DE FINANZAS MUNICIPALES

1.4.1 EL BALANCE OPERATIVO

Por definición el balance operativo es la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, incluyendo el servicio de la deuda. En Guatemala se usa el término balance general para referirse al detalle de los ingresos y los gastos, con la diferencia que además de los ingresos corrientes también se cuantifican los recursos de capital, los cuales provienen de las transferencias del gobierno y las donaciones; además se incorporan a los ingresos totales aquellos recursos obtenidos a través de préstamos a largo plazo y los saldos de caja por ingresos corrientes del ejercicio anterior.

Este instrumento es determinante para los planes de un municipio, a través de él se conoce la solvencia financiera de las municipalidades y proporciona la información que sirve para conocer si un municipio puede continuar ofreciendo servicios públicos, cumplir con sus obligaciones de la deuda e invertir en nuevos proyectos.

Un indicador importante de la salud financiera de un municipio es el superávit en su balance operativo. A través del superávit se conoce la capacidad del municipio en la provisión de los servicios y en la acumulación de fondos para las inversiones futuras. Para la realidad del país es difícil hablar de superávit, ya que los municipios tienen serias limitaciones financieras. Sin embargo, algunos balances presupuestarios reflejan lo que se denomina saldo de caja, el cual puede ser el resultado de alguna decisión técnica de ahorro, o bien la consecuencia de una deficiente planificación del gasto. En todo caso la

información financiera debe revelar una auténtica salud financiera del municipio, pues lo deseable es que al final del período presupuestado se tenga un saldo positivo.

La flexibilidad en los ingresos y los gastos también es un aspecto importante de considerar, pues la posibilidad de ampliar los ingresos y la reducción de los gastos dice mucho de la habilidad de las municipalidades para enfrentar aspectos inesperados que pudieran influir en el equilibrio financiero de las instituciones. Con relación a este aspecto cabe señalar la experiencia del municipio de Guatemala, el cual a través de su Concejo Municipal al referirse a la ejecución del presupuesto hizo la siguiente recomendación: “en la ejecución del presupuesto de egresos para el ejercicio del año 2000, deberá aplicarse una política estricta de racionalización del gasto que conduzca al uso óptimo de los recursos asignados en el presupuesto. Para el efecto cada unidad ejecutora aplicará la política de austeridad y los procedimientos de control necesarios que tiendan a racionalizar los gastos, minimizando y suprimiendo los que no sean necesarios para la ejecución de sus actividades y proyectos”.¹⁶

1.4.2 PRESUPUESTO DE OPERACIONES Y DE CAPITAL

Dentro de los aspectos financieros de los municipios, es importante separar el presupuesto en operativo y de capital. El objeto del presupuesto operativo es asegurar que el municipio tenga la habilidad para proporcionar los servicios esenciales y prevenir el deterioro de los bienes públicos del municipio. El presupuesto de capital indica hasta que punto el municipio puede invertir en nuevos proyectos, mejorar y extender los servicios públicos y contribuir al desarrollo económico y social en general. Los fondos para el presupuesto operativo provienen de los ingresos corrientes municipales y los fondos para los presupuestos de capital vendrán principalmente de las transferencias del gobierno y de las donaciones.

1.4.3 ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA

La deuda se define como las obligaciones financieras de corto, mediano y largo plazo, venta de bonos, documentos por pagar, etc., que tienen respaldo directo de la tesorería municipal.

La administración de la deuda es la habilidad de los municipios para mantener suficiente capacidad de crédito para permitir la inversión en proyectos esenciales que estimulen el desarrollo urbano y económico y salden la deuda pendiente sin poner en riesgo la entrega de los servicios públicos. La meta de la administración de la deuda es controlar la deuda, obtener la tasa de interés más baja por el plazo más largo, mientras se mantiene a la municipalidad en una buena posición financiera.

¹⁶ Municipalidad de Guatemala. Presupuesto General de Ingresos y Egresos, Ejercicio Fiscal 2000. Acuerdo de Aprobación del Presupuesto para el año 2000, hoja No. 7.

Existen varias medidas cuantitativas y cualitativas que reflejan la habilidad del municipio para administrar su deuda y mantener su capacidad de deuda. Una de estas es la carga de la deuda y estructura de la deuda, conceptos utilizados por las agencias calificadoras de riesgo, las cuales asignan a los municipios una valuación crediticia. La medida más común usada para determinar la carga de la deuda es el endeudamiento por persona. Cabe la aclaración que en Guatemala no existen agencias calificadoras de riesgo, y son los bancos comerciales los que deben evaluar las finanzas de las municipalidades que solicitan los préstamos.

La estructura de la deuda se refiere a la proporción de préstamos a corto plazo, con relación a los préstamos a largo plazo, y el plan de pagos de amortización para las obligaciones pendientes.

1.5 MARCO JURÍDICO

Sólo el Estado tiene la potestad de dictar normas para establecer los impuestos, esto se define doctrinariamente como obligación tributaria y consiste en una condición en la que el Estado toma el papel de sujeto activo en una relación jurídica que obliga a otro individuo denominado sujeto pasivo, al cumplimiento de una prestación pecuniaria prevista en la ley, es decir, al pago de un impuesto sin recibir contraprestación o servicio a cambio.¹⁷

El municipio no tiene la potestad legal de ejercer el poder tributario, es decir; la libertad de emitir leyes tributarias, administrarlas y hacer que se cumplan. Por el contrario, el Estado actúa a través de sus organismos: en principio, por medio del Congreso de la República a quien le corresponde elaborar las leyes que dan inicio a la relación tributaria que el Estado mantiene con los particulares, seguidamente, el Organismo Ejecutivo participa en la administración de la hacienda pública, asumiendo las funciones que las leyes tributarias le confieren. Y finalmente, el Organismo Judicial se encarga de hacer que se cumplan las leyes que se emiten. Esto significa que los municipios cobran sus impuestos por delegación del gobierno central y para ello se apoya en los organismos del Estado. En este sentido la Constitución Política de la República en el artículo 239 aclara:

“Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria...” y en el artículo 255 al referirse a la captación de recursos para los municipios indica que las municipalidades deberán ajustarse al principio de legalidad establecido en el artículo 239 ya descrito.

¹⁷ Escobar Menaldo, Rolando y Ana Maritza Morales. Relación Estado-Contribuyente. FLACSO, Guatemala. 2000. Pag. 13-14.

1.6 VINCULACIÓN DEL MUNICIPIO CON EL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL, INFOM

El Decreto 1132 del Congreso de la República de Guatemala, le dio vida al Instituto de Fomento Municipal, el cual es una entidad estatal, autónoma y especializada, creada para fortalecer a las municipalidades a través de la prestación de asistencia técnica y financiera en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos municipales.

En la parte introductoria de la ley orgánica del Instituto de Fomento Municipal se menciona la necesidad de crear una institución que brinde asistencia técnica y financiera y que a la vez coordine los programas de obras públicas del Estado con los planes de inversión de las municipalidades. A través de la asistencia que ofrece el INFOM, el Estado ha pretendido crear las condiciones favorables para el bienestar y desarrollo de la economía de los municipios.¹⁸

La intención es buena, sin embargo, hace falta trabajo para que esa intención se cumpla a cabalidad. Las investigaciones realizadas por el INE y el FIS en año 1998 sobre la focalización de necesidades básicas insatisfechas por municipios y más recientemente la investigación hecha por el gobierno a través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) denominado Mapas de Pobreza de Guatemala, evidencian que los esfuerzos no han sido suficientes para llevar el bienestar a todos los municipios.

1.6.1 APOORTE DEL INFOM AL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS

En cuanto a la asistencia técnica, el INFOM a través de la Unidad de Fortalecimiento Municipal apoya a las municipalidades por medio de las Subdirecciones de Trabajo Social, Capacitación y Asistencia Financiera.

La Subdirección de Trabajo Social se encarga de realizar diagnósticos de la prestación de los servicios, llevar a cabo actividades de concientización en el área ambiental, principalmente en los niños que asisten a las escuelas.

La Subdirección de Capacitación tiene bajo su responsabilidad impartir cursos a las municipalidades para fortalecerlas desde el punto de vista administrativo, financiero y legal. En el aspecto financiero las apoya en sus propósitos de mejorar sus ingresos propios. También se realizan varios eventos de capacitación sobre aspectos relacionados con planificación participativa, para tratar de incorporar a la población en la toma de decisiones sobre el quehacer municipal.

¹⁸ Ley orgánica del Instituto de Fomento Municipal

La Subdirección de Asistencia Financiera proporciona asistencia directa a las municipalidades para que administren eficientemente sus recursos, y en el marco de la Ley.

En cuanto a asistencia financiera, se proporciona de la siguiente manera:

A través de préstamos, directamente a las municipalidades, utilizando recursos propios, líneas de crédito de bancos del sistema y recursos del gobierno central que administra el INFOM.

Los préstamos se conceden a corto, mediano y largo plazo, según los recursos que se dispongan, a tasas de interés de mercado, aunque siempre están por debajo del promedio del sistema bancario nacional. Normalmente estos recursos se utilizan para financiar sistemas de agua potable y saneamiento ambiental, construcción de mercados, cementerios, caminos de acceso, adoquinados, etc.

Además, el Sistema de Administración Municipal está coordinado por una unidad administrativa, la cual trabaja en un proceso de automatización de varias operaciones que se realizan en los municipios para prestar un mejor servicio a los habitantes. Se están automatizando los servicios de agua potable, registro civil, la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos, y la administración del Impuesto Único sobre inmuebles.

El INFOM también administra varios programas al Gobierno de la República, para impulsar proyectos de agua potable, letrinas, etc., en las comunidades del interior de la república. Estos recursos se conceden en calidad de donación, y se vela para que las comunidades administren eficientemente sus recursos.¹⁹

¹⁹ Información proporcionada por el Lic. José Isaías Figueroa Castellanos, asesor del Instituto de Fomento Municipal, INFOM.

CAPÍTULO II

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DEL ESTADO

2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un instrumento que traslada de manera progresiva y regulada, competencias administrativas, económicas, políticas y sociales a ámbitos locales de gobierno, este traslado de funciones y competencias son indispensables para la solución al problema del centralismo, el cual se asume esta limitando el progreso de los municipios. En este sentido la Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado plantea: la Guatemala del tercer milenio cuenta con un sistema político altamente centralista que constituye una de las causas de la gran exclusión social y la discriminación de los pueblos indígenas. Los poderes municipales son débiles y más aún los poderes locales comunitarios, siempre subordinados a la estructura del poder de los organismos centrales del Estado.²⁰

Tomando en consideración lo dicho en el párrafo anterior, se pretende conocer cual es el aporte que el proceso de descentralización pueda aportar al fortalecimiento integral de los municipios, y cuales son sus limitaciones.

2.1.1 ELEMENTOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un proceso gradual, global e integral, progresivo y participativo. Coordinado y facilitado actualmente por la Comisión Presidencial de Descentralización y Modernización del Estado, por la Asociación Nacional de Municipalidades, la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas, y por los Ministerios de Estado y otras instituciones que estén involucradas en el proceso. La vida jurídica de la descentralización corresponde al Congreso de la República por las facultades legislativas de las cuales está investido este órgano del Estado.²¹

Se han identificado cuatro aspectos de contenido de la descentralización, siendo áreas básicas de acción cuya interrelación es fundamental para dar el significado que se espera de este proceso en materia de política estatal.

Los componentes que integran el proceso son: La descentralización política, fiscal, administrativa y económica.

A la descentralización política corresponde fortalecer integral y aceleradamente la gestión de los gobiernos municipales, para contribuir al

²⁰ Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. Metas y desafíos de la descentralización en Guatemala. (Guatemala: COMODES, 2002) p. 10.

²¹ Ibid., p. 27

clima de gobernabilidad local y a la ejecución efectiva de las políticas prioritarias de desarrollo municipal, departamental y regional del gobierno.²²

La descentralización fiscal busca favorecer el sostenimiento fiscal de las entidades autónomas en las que descansa la descentralización del Estado. Esta pendiente de definirse la forma en que se abordará una propuesta integral y sostenible de descentralización fiscal que incluya el análisis de los obstáculos legales, políticos y burocráticos que afectan el buen desempeño de los entes autónomos en el área de política y capacidad fiscal.²³

La descentralización fiscal municipal es clave para lograr el desarrollo humano, pues propicia el traslado de recursos al nivel de gobierno más cercano a las necesidades e intereses de la ciudadanía.²⁴

“La descentralización administrativa se refiere al traslado de competencias políticas, funcionales, técnicas y administrativas, hacia los niveles de gobierno descentralizado, y hacia los niveles de administración desconcentrada, según los casos”²⁵

Finalmente, con la descentralización económica se busca relacionar las áreas económica y fiscal de la descentralización, se pretende apoyar la modernización y desarrollo de los sectores público y privado a nivel municipal, fomentando las políticas de empleo y proyectos económicos que apoyen el desarrollo del mercado interno, el combate a la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida en los municipios, sub-regiones y departamentos del país.²⁶

2.1.2 APOYO LEGAL AL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En principio la Constitución Política de la República en su artículo 224 garantiza que: “La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.”

Por otro lado, en apoyo a la descentralización, a la fecha se promulgaron el Código Municipal, La ley General de Descentralización, la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y por aparte los acuerdos de paz como compromisos de Estado, especialmente el Acuerdo sobre la Realidad Socioeconómica y Situación Agraria, todo esto entendido como guías y normas generales y obligatorias de cumplirse, cuyo propósito es mejorar el

²² Ibid., p.27.

²³ Ibid., p.28.

²⁴ Informe de Desarrollo Humano 2001: el financiamiento del desarrollo humano. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. 2001. p 181.

²⁵ Ibid., p.28.

²⁶ Ibid., p.28.

funcionamiento de la administración pública y favorecer el adecuado desarrollo del país.

2.2 FORTALECIMIENTO ECONÓMICO DEL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

A partir del año 1986 se han implementado algunas medidas tendentes a fortalecer el desempeño económico de los municipios. Entre los mecanismos planeados para el efecto están las transferencias a las municipalidades y el establecimiento de los fondos sociales. La medida que mayor impacto ha tenido son las transferencias, ya que con estas se ha mejorado significativamente los ingresos municipales. Los fondos sociales no han tenido el efecto esperado porque en algunos casos, con estos recursos se ha competido con las municipalidades en la ejecución de obras sin coordinación mutua. Se estima que con estas medidas se propicia la descentralización fiscal del Estado y el fomento económico y administrativo del municipio.

2.2.1 EL APOORTE CONSTITUCIONAL

Son los recursos que se trasladan directamente del nivel central del gobierno a las municipalidades, la Constitución Política de la República ordena transferir el 10% de los ingresos corrientes de la Nación a las municipalidades. El aporte constitucional es una modalidad de transferencia que se asigna basándose en cálculos y fórmulas²⁷, se dice que esta forma de transferir recursos fomenta la descentralización ya que garantiza a los gobiernos locales una porción específica de los ingresos nacionales y que usualmente no impone condiciones sobre como deben de utilizarse.²⁸ Sin embargo, al revisar el artículo 257 de la Constitución Política de la república se observa que existe una limitante para la utilización de estos fondos, al especificar este artículo que por lo menos el 90% de los fondos deben utilizarse para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes y que solo el 10% podrá ser utilizado para gastos de funcionamiento. Es una disposición interesante, cuya esencia filosófica radica en garantizar a la población, que la mayor parte de las transferencias serán utilizadas para mejorar la calidad de vida. Esta restricción es el resultado de la desconfianza que recae sobre las municipalidades con relación a un posible exceso de gasto en los salarios o en otros rubros de naturaleza puramente administrativa.

En relación con el aporte constitucional es importante dar a conocer que durante la primera época del aporte, el porcentaje asignado era del 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, el cual fue modificado al 10% en el año 1994. Esta asignación modificó radicalmente la

²⁷ Los criterios para la distribución de la asignación constitucional están contenidos en el artículo 119 del Código Municipal, Decreto del Congreso de la República Número 12 -2002.

²⁸ Bahl, 1999:16. citado en el Informe de Desarrollo Humano 2001: el financiamiento del desarrollo humano. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. 2001. p. 186.

estructura de los ingresos de las municipalidades, ya que antes de que se implementara el aporte constitucional, la fuente más importante de recursos para los municipios fue el cobro del arbitrios municipales y el cobro de tasas por actividades económicas realizadas en el distrito municipal, seguidos de los ingresos por servicios municipales y el arrendamiento de inmuebles propiedad del municipio. En todo esto lo más importante es la incidencia positiva que ese porcentaje tiene sobre las inversiones que se ejecutan a nivel local.

En la primera época el crecimiento de los aportes fue lento, pero a partir el período 1991-1993 se observa un notable incremento en las cantidades transferidas. La segunda época favoreció en mayor proporción a los municipios porque el porcentaje del aporte cambió del 8 al 10% y su crecimiento interanual fue creciendo hasta alcanzar un nivel excepcional en el año 2002. Para el año 2003 el aporte estimado fue de Q 1,094 millones, lo cual significó que se trasladara en promedio Q. 94.52 por habitante.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, el aporte constitucional es una rica fuente de financiamiento para los gobiernos municipales, a través de el los municipios han mejorado radicalmente su capacidad de ejecución, e indudablemente podría ampliarse si el gobierno central mejora su nivel de recaudación de impuestos. Cabe destacar que esta transferencia ha sido uno de los instrumentos más efectivos que se han utilizado para impulsar el proceso de descentralización administrativa y económica en el país.

CUADRO 1
GUATEMALA
APORTE CONSTITUCIONAL POR AÑO
1986-2003

(En millones de quetzales)

AÑO	APORTE	AÑO	APORTE
Primera época		Segunda época	
8%		10%	
1986	56.70	1994	366.50
1987	105.00	1995	460.80
1988	122.50	1996	510.40
1989	140.00	1997	526.80
1990	140.00	1998	601.20
1991	175.50	1999	670.60
1992	228.70	2000	684.00
1993	368.30	2001	895.90
		2002	978.00
		2003	1,094.00

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Tesorería Nacional: aportes a las municipalidades 1998-2002. p.

En términos generales se puede afirmar que las transferencias cumplen un rol de redistribución de la riqueza al interior del sector público porque corrigen el desequilibrio fiscal en los municipios en los cuales los ingresos no son suficientes para generar obra física y servicios. Asimismo, a través de las transferencias se estimula la economía en aquellos lugares en los cuales el flujo de capital es insuficiente para el fomento del desarrollo local.²⁹

El aporte constitucional en particular, y las transferencias en general son un gran paso, pero transferir fondos no es descentralizar, es sencillamente un traslado de recursos. El traslado de fondos es el primer paso, pero para que la descentralización se cumpla, las transferencias deben girar en torno a planes preconcebidos, los cuales deben estar en estrecha relación con los programas de desarrollo urbano y rural a nivel municipal, departamental y nacional.

La descentralización nunca será completa sino se trasladan los recursos financieros adecuados a las necesidades existentes. Por lo tanto, se debe descentralizar más que las funciones; el poder, en especial el poder financiero, y esto incluye la posibilidad de buscar todos los mecanismos para que los municipios gestionen el crecimiento económico en el interior de sus territorios.

2.3 PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

2.3.1 DEBILIDADES DEL MUNICIPIO

La debilidad administrativa y financiera de las municipalidades del país es la principal limitación que existe para que el municipio pueda aceptar la ampliación de sus competencias y responsabilidades. A la fecha, la mayoría de municipalidades no ha realizado un esfuerzo sistemático para fortalecer sus finanzas y muchas siguen dependiendo del aporte del gobierno, prueba de ello es que al año 2003 solo 158 de las 331 municipalidades se han hecho cargo del cobro del Impuesto Único sobre Inmuebles, o sea el 47.7% del total de las municipalidades.

En materia administrativa, la falta de planificación integral, las deficiencias en la ejecución de los proyectos, los bajos niveles de recaudación a nivel local, la poca capacidad para hacer cumplir los reglamentos y ordenanzas y el escaso desarrollo del recurso humano, es suficiente evidencia de la debilidad administrativa de los gobiernos locales. En algunas municipalidades del departamento de Guatemala no existen las unidades de planificación, e inclusive en algunas se ha tenido problemas hasta con el pago de sueldos y salarios para los empleados.

²⁹ Informe de Desarrollo Humano 2001: el financiamiento del desarrollo humano. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. 2001. p. 186.

En materia financiera, la debilidad de la mayoría de los municipios se manifiesta cuando se compara los ingresos corrientes con las transferencias recibidas. El cuadro 2 demuestra que la mayoría de las municipalidades dependen en un alto porcentaje de las transferencias que el gobierno les hace llegar, esto sin incluir que el Ministerio de Finanzas Públicas les traslada otro porcentaje producto del cobro del Impuesto al Valor Agregado y de los impuestos compartidos. Por lo tanto, las inversiones que los gobiernos municipales están realizando dependen en mucho de los aportes del gobierno.

CUADRO 2
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA

COMPARACIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LOS
MUNICIPIOS CON RELACIÓN AL SITUADO CONSTITUCIONAL AÑO
2001

(En millones de quetzales)

		Ingresos Corrientes	10% Constitucional	Relación %
No.	Municipios	Año 2000	Total transferido	I. Corrientes/10 % const.
1	Guatemala	224.17	24.55	10.95
2	Santa Catarina Pinula	11.36	4.88	42.96
3	San José Pinula	4.79	3.80	79.33
4	San José del Golfo	0.65	2.79	429.23
5	Palencia	0.99	2.71	273.73
6	Chinautla	5.65	3.67	64.95
7	San Pedro Ayampuc	2.52	2.85	113.08
8	Mixco	62.28	11.74	18.85
9	San Pedro Sacatepéquez	1.99	2.48	124.62
10	San Juan Sacatepéquez	2.30	4.44	193.04
11	San Raymundo	4.27	4.64	108.66
12	Chuarrancho	0.53	2.05	386.79
13	Fraijanes	7.64	5.98	78.28
14	Amatitlán	7.24	4.06	56.07
15	Villa Nueva	25.17	9.03	35.87
16	Villa Canales	10.98	4.76	43.35
17	San Miguel Petapa	8.88	4.06	45.72

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el INFOM

Al observar el cuadro anterior se aprecia que debido a la forma en que se calculan las transferencias, muchas municipalidades se benefician en mayor medida de esos recursos, principalmente aquellas con ingresos corrientes menores. Este fenómeno se aprecia con claridad para el municipio de Palencia, en el cual las transferencias representaron para el año 2001 el 274% de sus ingresos corrientes. Caso parecido experimentó el municipio de San José del Golfo, el cual recibió 429% de ingresos por la vía de transferencias, igual situación ocurrió con el municipio de Chuarrancho, el cual recibió 387% de transferencias comparadas con sus ingresos corrientes.

El análisis anterior evidencia la debilidad financiera de la mayoría de los municipios del departamento de Guatemala, que indudablemente contrasta con las altas recaudaciones hechas por las municipalidades de los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva, lo cual no significa que estas no tengan limitaciones financieras. En estos municipios la recaudación es mayor porque las tasas y los arbitrios que se cobran son mayores que en el resto de municipalidades. Otros factores que determinan esa mayor recaudación son el número de la población, la concentración de las actividades productivas y el nivel de endeudamiento.

2.3.2 POTENCIALIDADES DE LOS MUNICIPIOS

Entre las fortalezas que deben aprovecharse en los municipios sobresalen:

El nivel de gobierno más cercano a la población, lo cual permite la comunicación y participación estrecha entre autoridades y vecinos, es el nivel de gobierno que presenta menores complicaciones y obstáculos de carácter burocrático y su autonomía facilita para que los procedimientos administrativos y procesos de toma de decisiones sean significativamente más ágiles y sencillos que en las entidades centralizadas.³⁰

³⁰ Luis Linares, El municipio y la descentralización (Guatemala: Fundación Centroamericana de Desarrollo, FUNCEDE, 1994) p. 4

CAPÍTULO III

3. CONDICIONES DE VIDA

3.1 CONDICIONES GENERALES DE VIDA EN GUATEMALA

La calidad de vida de las personas es una medida del bienestar que depende de una serie de factores que resulta difícil enumerar porque; no se relaciona solamente con el acceso a los bienes y a los servicios, sino que incorpora elementos culturales y sociales como la vulnerabilidad, los desastres, las enfermedades, la violencia y la dinámica de los grupos sociales. El estudio de las condiciones de vida surge por la necesidad que tienen las instituciones de gobierno por conocer a profundidad las diferentes dimensiones de la pobreza; su ubicación e incidencia sobre la población.

Existe más de una variable que puede utilizarse para hacer una medición del bienestar de las poblaciones, una de las más utilizadas es el consumo. A pesar de ello, el nivel de ingreso y el acceso a los servicios también han sido utilizados para este propósito. A través del estudio de las condiciones de vida se llega a conocer el nivel de profundidad de la pobreza y su incidencia, en virtud de ello es necesario comprender que se entiende por pobreza.

Concretamente, la pobreza es la situación en que el nivel de vida de una persona o familia determinada, o de un grupo dado, se encuentra por abajo del tipo de vida de la comunidad que se tome como base de referencia. La pobreza fundamentalmente se debe a falta de ingresos pecuniarios y suficientemente grave para impedir la compra, al precio corriente, de mercancías y servicios necesarios para mantener el nivel de bienestar y decencia aceptado por la comunidad como tipo de vida mínimo.³¹ La definición del término hace referencia a dos indicadores ampliamente utilizados: el ingreso y el consumo.

Para obtener una respuesta mas profunda al fenómeno de la pobreza, las condiciones en que se encuentra la población guatemalteca han sido recogidas a través de los siguientes métodos: El primero, se basa en los ingresos y gastos de las familias guatemaltecas, se conoce como Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM), y su finalidad fue actualizar la canasta familiar, que sirve de base para formar el índice de precios al consumidor y además para disponer de información sobre la estructura de los ingresos y los gastos de las familias. El segundo, es un estudio reciente que realizó el Instituto Nacional de Estadística (INE), se designó como Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), el objetivo de este estudio es conocer y evaluar las condiciones de vida de la población, y determinar los niveles y factores que causan la pobreza. El tercero de los métodos que se han utilizado para medir las condiciones de vida es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual tiene como objetivo

³¹ Diccionario de Sociología. (México: Fondo de Cultura Económica, 1992) p. 224

medir el bienestar de las personas acudiendo a un índice compuesto por indicadores económicos y sociales.³²

Para detallar las condiciones de vida en Guatemala, se utilizó la información obtenida a través de los métodos descritos en el párrafo anterior. En el primero y segundo caso, las cifras se representan en porcentajes y servirán para desarrollar un marco referencial de las condiciones de vida a nivel nacional. En el tercer caso, los resultados se basan en indicadores de ingreso per cápita, salud (esperanza de vida) y educación, los cuales constituyen promedios que dieron como resultado los índices de desarrollo humano (IDH). Con base en lo expuesto, la información recogida ofrece los siguientes resultados:

En el ámbito nacional se reconoce que la pobreza predomina en el área rural. El 56% de la población es pobre y de ese porcentaje, el 16% es extremadamente pobre. Tres cuartas partes de la población rural es pobre, mientras que solo un cuarto de la población urbana es pobre. En el área rural, la pobreza está concentrada en la región norte (Alta y Baja Verapaz), en el noroccidente (Quiché y Huehuetenango); en donde ocho de cada diez de sus habitantes son pobres y en el suroccidente (Quetzaltenango, Sololá, San Marcos, Totonicapán, Suchitepéquez y Retalhuleu), seis de cada diez habitantes son pobres. Además aparte de ubicarse en el área rural, la pobreza se concentra en las poblaciones indígenas, ya que seis de cada diez pobres son indígenas.³³

La mayor parte de los pobres viven de la agricultura, tienen hogares más numerosos y los niveles de educación no rebasan los seis años. Los pobres no tienen las mismas posibilidades de acceso a los servicios públicos: menos de la mitad de los hogares tienen acceso a las redes de conexión de agua potable, uno de cada diez tiene desagües y menos de la mitad cuenta con el servicio de energía eléctrica. En el caso contrario, tres de cuatro hogares no pobres cuentan con servicio de agua potable, la mitad con desagües, ocho de cada diez tienen el servicio de energía eléctrica y tres de diez tienen teléfono.³⁴

En el año 1999 el índice de desarrollo humano para el país en su conjunto fue de 0.61 en todas las regiones, superior al del año 1998 (0.59). Las estadísticas no evidenciaron cambios en la esperanza de vida en ambos años, y la variación del índice se explica por la mayor inversión que se hiciera en el sector de educación durante el año 1999.³⁵

Hay mucha diferenciación entre las zonas ricas y pobres, la pobreza y la riqueza no se distribuyen homogéneamente, existen serias contradicciones

³² Informe de Desarrollo Humano 2001: Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. 2001. p. 57, 66.

³³ Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida, ENCOVI 2000. (Guatemala: INE, 2001). p. 3 -5

³⁴ Estrategia de reducción de la pobreza. Gobierno de la República de Guatemala. 2001. p.29

³⁵ Ibid, p. 57

en la distribución de la riqueza, especialmente cuando se comparan las regiones, las áreas urbanas con las rurales y los grupos de población. El altiplano es la región más pobre que a la vez concentra la mayor cantidad de población indígena en condición de pobreza.

CUADRO 3
GUATEMALA
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y PORCENTAJE DE POBREZA
GENERAL POR DEPARTAMENTO
1999

DEPARTAMENTO	INDICE DE EDUCACION	INDICE DE SALUD	INDICE DE INGRESO	INDICE DE DES. HUMANO	% POBREZA GENERAL
Guatemala	0.7826	0.7735	0.6771	0.7444	11.70
Sacatepéquez	0.6964	0.7143	0.5709	0.6606	33.50
Zacapa	0.6103	0.7282	0.5522	0.6302	43.80
Escuintla	0.6467	0.6503	0.5510	0.6160	35.20
Retalhuleu	0.6022	0.7112	0.5316	0.6150	57.60
Santa Rosa	0.6238	0.6860	0.5341	0.6146	62.10
El Progreso	0.6512	0.6815	0.5103	0.6143	54.80
Izabal	0.5899	0.7302	0.5181	0.6127	52.10
Jutiapa	0.6158	0.6732	0.5439	0.6110	63.90
Petén	0.6090	0.7023	0.5195	0.6103	59.30
Quetzaltenango	0.5956	0.6670	0.5315	0.5981	60.70
Baja Verapaz	0.5241	0.7208	0.5375	0.5941	71.60
Chimaltenango	0.6003	0.6860	0.4952	0.5938	57.90
Suchitepéquez	0.5440	0.6758	0.5417	0.5872	53.90
Chiquimula	0.5318	0.6705	0.5542	0.5855	49.30
Jalapa	0.5431	0.6628	0.5157	0.5739	72.60
Huehuetenango	0.4989	0.7167	0.4582	0.5579	77.80
Alta Verapaz	0.4321	0.7072	0.5231	0.5541	76.40
San Marcos	0.5303	0.6735	0.4141	0.5393	86.70
Quiché	0.4218	0.7143	0.4454	0.5272	81.10
Sololá	0.4516	0.6515	0.4644	0.5225	76.40
Totonicapán	0.4692	0.6007	0.4150	0.4950	85.60

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2001. Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano. P. 59

La mayoría de departamentos se encuentran en el nivel medio de desarrollo humano, el cual se ubica en el rango 0.50 – 0.79. En el caso del departamento de Guatemala el nivel alcanzado en el año 1999 fue de 0.74. Como referencia se indica que el nivel alto de desarrollo humano se ubica en 0.80 y la condición óptima para cualquier habitante del país debería ser igual a 1.00 para dicho indicador.

Según los datos del cuadro anterior, las mejores condiciones de vida durante el año 1999 se registraron en el departamento de Guatemala, su indicador de desarrollo es el más alto (0.74). Le siguen Sacatepéquez (0.66), Zacapa (0.63) y Escuintla (0.62). En los departamentos de Retalhuleu, Santa Rosa,

El Progreso, Izabal, Jutiapa y Petén el indicador es de 0.61. Las peores condiciones se observaron en San Marcos, Quiché, Sololá y Totonicapán, con índices de 0.54, 0.53, 0.52 y 0.49 respectivamente.

A la vez puede observarse que el departamento de Guatemala es el menos pobre con un 11.7%, y su extremo opuesto es el departamento de San Marcos, con el 86.7% de pobreza. Los resultados del informe atribuyen esas diferencias a los distintos niveles observados en las áreas de educación e ingreso.³⁶ Por lo tanto, hacia esos sectores debería encauzarse el esfuerzo estatal y municipal, sin olvidar que resultados positivos para un esfuerzo como este solo podrían observarse en el largo plazo.

3.2 CONDICIONES DE VIDA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA

Probablemente, lo más conveniente sería analizar los niveles de desarrollo de todos los municipios para tener una idea un poco más clara de las condiciones reales de cada municipio, pero al final, la intención no es tener todo el número de datos que ya han sido tratados en estudios anteriores. La idea es contar con elementos generales de análisis que faciliten la comprensión de como la falta de inversión municipal está influyendo en las condiciones generales de vida de las poblaciones, y como esta escasa inversión está haciendo la diferencia entre municipios más o menos desarrollados. Este tema será desarrollado en el próximo inciso, en el cual se hará referencia al impacto que el gasto tiene en las condiciones de vida.

Para ello, se delimitó desde un principio a los 17 municipios del departamento de Guatemala, los cuales si se comparan con los municipios de otros departamentos siempre tienen ventaja en cuanto a niveles de desarrollo, pero aún así, entre ellos, evidencian claras diferencias, las cuales son el resultado de esa heterogeneidad del proceso histórico que identifica a todos los municipios del país.

Como se explicó, a pesar del alto nivel de desarrollo humano alcanzado en algunos de los municipios del departamento de Guatemala, son notorios los extremos que se pueden analizar. Por un lado se tiene al municipio de Guatemala con el mayor porcentaje de desarrollo humano (0.77) y uno de los niveles más bajo de pobreza (11.7%). Mixco, San Miguel Petapa, y Villa Nueva también reflejan un nivel medio de desarrollo muy cercano al del municipio de Guatemala, es muy probable que la ubicación de los servicios que se ofrecen en estos lugares sea la causa de esa incidencia positiva a su favor. Los índices observados para Santa Catarina Pinula, Chinautla, Amatitlán, Villa Canales y San José Pinula también evidencian ese beneficio comercial y productivo que reciben los municipios cercanos a la ciudad de Guatemala. En Situación contraria se encuentran los municipios de Fraijanes, San Pedro y San Juan Sacatepéquez, San José del Golfo, San

³⁶ Informe de Desarrollo Humano 2001: el financiamiento del desarrollo humano. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. 2001. p. 58

Pedro Ayampuc y San Raymundo, cuyos Índices reflejan falta de inversión, escasez productiva y de servicios. El municipio que reporta los menores niveles de ingreso percapita, salud y educación es Chuarrancho, su índice promedio de desarrollo es de 0.58, y el porcentaje de pobreza que le corresponde es de 36%, contrario al municipio de Palencia, que a pesar de tener un índice de desarrollo humano mayor (0.63), tiene un nivel de pobreza del 56.20 %.

CUADRO 4
MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y PORCENTAJES DE
POBREZA
1999

No.	MUNICIPIO	IDH	% DE POBREZA
1	Guatemala	0.77	11.70
2	Mixco	0.76	5.80
3	San Miguel Petapa	0.76	2.80
4	Villa Nueva	0.75	4.90
5	Santa Catarina Pinula	0.74	14.70
6	Chinautla	0.72	14.20
7	Amatitlán	0.71	24.10
8	Villa Canales	0.70	19.10
9	San José Pinula	0.68	39.10
10	Frajanes	0.67	41.10
11	San Pedro Sacatepéquez	0.66	33.30
12	San José del Golfo	0.66	54.80
13	San Pedro Ayampuc	0.64	44.00
14	Palencia	0.63	56.20
15	San Juan Sacatepéquez	0.63	43.40
16	San Raymundo	0.62	54.50
17	Chuarrancho	0.58	36.00

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe de Desarrollo Humano 2001.
Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano. p. A27 y A32.

3.3 RELACIÓN ENTRE EL GASTO Y LAS CONDICIONES DE VIDA

Existe una preocupación válida por parte del gobierno central, grupos a favor de los derechos humanos, y las mismas poblaciones para que los gobiernos municipales incrementen en sus presupuestos, aquellos renglones que tiendan a elevar el nivel de vida de la población. Ya no es discutible si incrementar el gasto social tiene repercusiones en el desarrollo humano de las poblaciones, está más que demostrado que la mejor forma que tienen los gobiernos para incidir en las condiciones de vida es a través del incremento del gasto público.

Es función de los gobiernos participar en la distribución de la riqueza, y el mecanismo que conocemos y que mejor funciona, es a través de su política de gasto. Sirva de ejemplo el caso de Cuba, para ilustrar como la inversión

social tiene incidencia en el nivel de desarrollo humano. En el año 2001 el salario medio en Cuba era de 247 pesos, equivalentes a 247 dólares norteamericanos, un ingreso claramente insuficiente para ofrecer a las familias un adecuado nivel de vida. Sin embargo, los reportes de desarrollo humano a nivel latinoamericano ubican a este país en el nivel medio de desarrollo, comparándolo con Costa Rica, México, Colombia y Guatemala. Siguiendo con la explicación, los salarios en Cuba son bajos si se comparan con muchos de los percibidos en otros países de Latinoamérica, pero, el nivel de gasto del gobierno es tal, que en la actualidad, han alcanzado un nivel de desarrollo humano claramente mayor que el de nuestro país, aunque en los informes oficiales se coloque a ambos países como en iguales condiciones de desarrollo.

En este contexto se debe señalar que las municipalidades no están exentas de esta función de distribución, al contrario, actualmente es cuando mayor exigencia tienen los gobiernos municipales, las necesidades se han incrementado, la coyuntura reclama ese dinamismo y algunos hechos de carácter nacional fortalecen la posibilidad de otorgar a los gobiernos locales la posibilidad de mejorar el gasto en función de las mejoras en los grupos humanos.

CUADRO 5
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA
GASTOS MUNICIPALES
1999

(En millones de quetzales)

No.	MUNICIPIO	GASTO TOTAL	IDH
1	Guatemala	ND	0.77
2	Santa Catarina Pinula	13.68	0.74
3	San José Pinula	16.28	0.68
4	San José del Golfo	0.91	0.66
5	Palencia	22.62	0.63
6	Chinautla	49.24	0.72
7	San Pedro Ayampuc	8.50	0.64
8	Mixco	215.72	0.76
9	San Pedro Sacatepéquez	5.08	0.66
10	San Juan Sacatepéquez	11.83	0.63
11	San Raymundo	7.40	0.62
12	Chuarrancho	12.80	0.58
13	Fraijanes	17.67	0.67
14	Amatitlán	16.00	0.71
15	Villa Nueva	39.27	0.75
16	Villa Canales	22.45	0.70
17	San Miguel Petapa	ND	0.76

ND= no disponible

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de Finanzas municipales: ingresos y egresos según departamento y municipio, 1997 -1998-1999. INE. Mayo 2001, e Informe de Desarrollo Humano 2001. p. A27

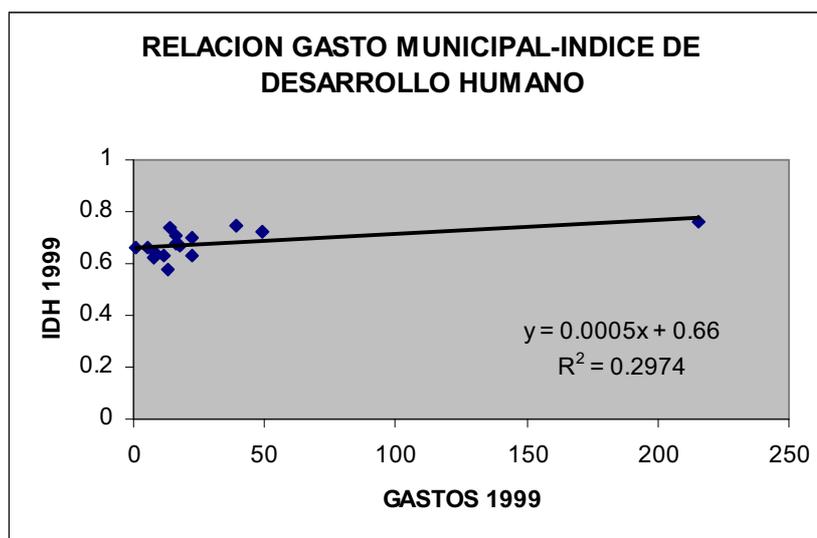
El modelo matemático de regresión y correlación ofrece una idea del grado de relación entre el gasto municipal y las condiciones de vida. Para demostrar esa relación se dispone de información sobre los gastos totales realizados por las municipalidades del departamento de Guatemala en el año 1999 (cuadro 5). La intención es obtener una correlación que permita comprender el nivel de incidencia del gasto sobre las condiciones de vida, las cuales, en este caso son representadas por el índice de desarrollo humano.

La explicación de los resultados es la siguiente:

La ecuación estimada se basa en la función matemática que se expresa como $Y_c = a + bx$. La ecuación de regresión es una línea recta donde (a), es la ordenada al origen de esa recta, (b) es su pendiente y Y_c , es la media o valor esperado de Y para cada valor de x. Además Y_c es la variable dependiente y X es la variable independiente. En este caso se definió que los gastos (x) tienen incidencia en las condiciones de vida (Y). Los cálculos se realizaron con base en el método de mínimos cuadrados y la función resultante quedó expresada de la siguiente manera: $Y = 0.66 + 0.0005x$.

La línea de regresión que aparece representada en la gráfica 1, indica que existe una relación positiva bastante moderada entre los valores de X y los de Y. El coeficiente de correlación calculado (r) es igual a 0.55, lo cual significa que existen el 55% de posibilidades de que efectivamente los gastos municipales tengan incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida.

GRÁFICA 1



Lamentablemente no se pudo contar con la información detallada del programa de inversión, ni de los gastos específicos en las áreas de educación y salud, por ello fue necesario realizar este cálculo con base en los

gastos totales realizados por las municipalidades en el año en mención. A manera de explicación se puede agregar que la falta de desagregación en la información utilizada en los cálculos tiene mucha incidencia en los resultados, lo cual dificulta obtener un criterio que permita estar lo más cerca de la realidad. Lo que si se puede expresar con propiedad es que las aportaciones de las municipalidades a los programas de educación y salud son mínimas, los gobiernos municipales unicamente colaboran con las escuelas e institutos con relación a sus disponibilidades financieras. Según se pudo constatar, el gobierno municipal sigue asumiendo que el responsable de la educación y la salud es el gobierno central.

Con relación al tema del gasto municipal, vale una salvedad, a la fecha no es posible determinar con exactitud quienes son los destinatarios concretos de las obras realizadas. Los reportes y los presupuestos no reflejan con claridad quienes son los beneficiarios directos. Esta falta de relación es producto de la inadecuada utilización de la metodología de planificación presupuestaria, la cual debe basarse en la coordinación de los planes institucionales con el plan de desarrollo nacional.

CAPÍTULO IV

4. RECURSOS FINANCIEROS Y PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO PARA LOS MUNICIPIOS

4.1 EL PROBLEMA DE LA ESCASEZ: CAUSAS Y EFECTOS

La escasez de recursos financieros que experimentan los gobiernos municipales en Guatemala tiene su origen en factores de carácter estructural, legal, administrativo y político; estos factores afectan incluso, la estructura de los ingresos municipales. Para explicar esta problemática es conveniente recordar lo siguiente:

Los ingresos que registran las municipalidades del país provienen de dos fuentes: ingresos corrientes e ingresos de capital. Se estima que el 35% de los ingresos de las municipalidades están constituidos por ingresos corrientes y el 65%, por ingresos de capital.³⁷

CUADRO 6
REPÚBLICA DE GUATEMALA
ESTIMACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES
2000-2003
(Millones de quetzales y porcentajes)

CONCEPTO	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
INGRESOS TOTALES	2,713.40	100%	2,909.30	100%	3,277.40	100%	3,470.34	100%
INGRESOS CORRIENTES	793.50	29.24	860.60	29.58	927.70	28.31	994.80	28.67
Ingresos tributarios	165.90	20.91	207.10	24.06	248.30	26.77	289.50	29.10
Ingresos de operación	130.20	16.41	131.50	15.28	132.80	14.31	134.10	13.48
Transferencias corrientes	133.50	16.82	129.40	15.04	125.30	13.51	121.20	12.18
Otros ingresos no tributarios	363.90	45.86	392.60	45.62	421.30	45.41	450.00	45.24
INGRESOS DE CAPITAL	1,919.90	70.76	2,048.70	70.42	2,349.70	71.69	2,475.54	71.33
Transferencias de capital * *	1,512.50	78.78	1,771.60	86.47	2,168.70	92.30	2,343.04	94.65
Endeudamiento	278.00	14.48	229.50	11.20	181.00	7.70	132.50	5.35
Otros recursos de capital	129.40	6.74	47.60	2.32	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia, con base en la información disponible en FUNCEDE: Los ingresos municipales en Guatemala 1998 -1999. Guatemala 2001. p. 8

** Datos tomados del cuadro 11 de este informe

³⁷ Desesperadas y sin dinero. Siglo XXI de fecha 10 de diciembre 2001, datos del INFOM

Al observar la información disponible en el cuadro 6 se encontró que efectivamente la participación de los ingresos de capital dentro de la estructura de los ingresos municipales refleja un alto porcentaje de participación. Durante los años 2000-2003 tanto los ingresos corrientes como los de capital mostraron un leve incremento interanual, sin embargo los porcentajes de participación global no evidenciaron variación. Durante los años observados, los ingresos de capital se mantuvieron en 71% de los ingresos totales, mientras que los ingresos corrientes tuvieron una participación promedio de 29%.

A través de la información observada se puede determinar que la debilidad de los ingresos corrientes radica principalmente en la escasez de los ingresos tributarios, al observar el comportamiento de estos ingresos se nota como los ingresos no tributarios los superan, esto se debe en parte al anacronismo en el cobro de los impuestos y de las tasas municipales.

Para modificar esta situación es necesario mejorar los ingresos tributarios y eso solo puede ser a partir de modificaciones a su base imponible, sin embargo debido a que corresponde aprobarlos al Congreso de la República, y por tratarse de procedimientos muy lentos y de carácter político, es muy difícil introducir enmiendas a los mismos. Este es un factor de carácter legal que limita el fortalecimiento de los ingresos corrientes de las municipalidades.

Otra medida que debe aplicarse para incrementar los ingresos corrientes es la revisión y modificación constante de las tasas por los servicios públicos, por los arrendamientos y por el cobro por derechos municipales. De esta manera también se mejorarían los ingresos no tributarios. En este caso son las autoridades municipales quienes deben tomar decisiones de carácter administrativo para modificar esos cobros.

Sintetizando; con relación a los factores que dan origen a la escasez de recursos financieros por el lado de los ingresos corrientes se identificaron los siguientes:

- a. Limitaciones de carácter legal. La limitante contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala, que impide a las municipalidades modificar la base imponible de los Impuestos (Ingresos Tributarios), dejando tal facultad al Congreso de la República.³⁸
- b. Deficientes sistemas de cobranza de los servicios que proporcionan a la población, lo que se manifiesta en altas tasas de morosidad y corrupción en los cobros, como el del agua, del Impuesto único sobre Inmuebles y en los mercados, etc.

³⁸ Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 239.

- c. Deficiencias administrativas, por ejemplo: manejo inapropiado de la información por parte de las municipalidades, especialmente sobre los costos de los servicios que prestan, lo cual les limita introducir los cambios en sus cobros y justificar los mismos ante la población.
- d. Aspectos de carácter político, en especial los compromisos adquiridos por las autoridades municipales durante las campañas políticas. Por ejemplo, comprometerse a no incrementar las tasas de ciertos servicios.
- e. Desigualdad en la distribución de la riqueza a nivel nacional, lo cual tiene como resultado la escasez de recursos en las familias, esto trae como consecuencia la oposición de los vecinos al incremento en el precio de los servicios. Ejemplo, pago por el servicio de agua potable.

En cuanto a los ingresos de capital, como se apuntó, las municipalidades básicamente no los generan, a pesar de su importancia; pues, son los ingresos de capital los que se utilizan para realizar obras de beneficio social. Los ingresos de capital de las municipalidades, a escala global, únicamente se pueden incrementar, a través de una mayor recaudación por parte del gobierno central. De esa manera, las transferencias del gobierno a las municipalidades serán mayores y los ingresos de capital también se incrementarán para los municipios.

Y para que se tenga una idea acerca de la insuficiencia de los recursos financieros, obsérvese el cuadro 7 sobre los ingresos y los gastos en los municipios del departamento de Guatemala durante los años 2002-2003, en el mismo queda establecido que a pesar de la mejora de los ingresos en los municipios de Mixco, Villa Nueva y San José del Golfo, los gastos siguen superando a los ingresos. En el resto de los municipios delimitados, también se observa un leve incremento de los ingresos, lo cual evidencia, de alguna manera, los esfuerzos que se realizan para superar este desequilibrio financiero. Además, en algunos casos, las limitaciones financieras obligan a los gobiernos municipales a contratar deuda para cubrir las diferencias. Esta situación es verificable en el cuadro 19 de la sección denominada deuda municipal, en la cual se destaca el nivel de endeudamiento de dos de los municipios mencionados en este párrafo.

Con relación a los saldos positivos que aparecen en el cuadro 7, se indagó que algunas municipalidades ahorran de manera premeditada, lo cual financieramente es deseable siempre que no represente disminución de los gastos sociales y que no sea resultado de la inadecuada planificación del gasto.

CUADRO 7
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA
ESTIMACIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS POR MUNICIPIO
2002-2003
(En millones de quetzales)

MUNICIPIOS	2002			2003		
	INGRESOS	EGRESOS	SALDO	INGRESOS	EGRESOS	SALDO
Guatemala	328.8	ND	ND	353.51	ND	ND
Santa Catarina Pinula	27.79	ND	ND	34.17	ND	ND
San José Pinula	24.08	23.89	0.19	28.33	28.69	-0.36
San José del Golfo	7.40	8.57	-1.17	8.38	10.69	-2.31
Palencia	16.69	3.27	13.43	18.00	ND	ND
Chinautla	33.06	ND	ND	31.04	ND	ND
San Pedro Ayampuc	8.29	5.25	3.05	8.86	4.34	4.52
Mixco	77.93	162.09	-84.16	37.24	158.56	-121.33
San Pedro Sacatepéquez	6.52	5.72	0.80	7.65	6.64	1.01
San Juan Sacatepéquez	12.95	12.31	0.64	13.10	12.30	0.80
San Raymundo	15.51	9.73	5.78	18.28	10.61	7.67
Churranchito	20.63	4.69	15.94	24.91	ND	ND
Fraijanes	20.17	18.28	1.88	22.07	19.66	2.41
Amatitlán	19.85	23.07	-3.22	22.23	26.88	-4.65
Villa Nueva	43.07	52.32	-9.25	46.47	59.38	-12.91
Villa Canales	29.97	26.61	3.36	34.80	29.73	5.07
San Miguel Petápa	15.74	14.01	1.73	16.36	15.79	0.57

Fuente: Elaboración propia, con base en la información disponible en el documento, INE. Finanzas Municipales, ingresos y egresos según departamento y municipio. 1998 -2000.
 ND= No disponible

Por otra parte, los efectos de la escasez de recursos financieros se observa en la falta de cobertura de los servicios que por ley les corresponde cubrir a las municipalidades, por ejemplo, la prestación de servicios básicos y educativos, tal y como lo especifica el Código Municipal en su artículo 68, incisos a y g, los cuales son insuficientes en cantidad y calidad, y en algunos casos inexistentes.

4.2 FINANCIAMIENTO PARA LOS MUNICIPIOS

Desde del punto de vista económico el financiamiento es el acto a través del cual se proporcionan los fondos necesarios para la puesta en marcha, desarrollo y gestión de cualquier proyecto o actividad económica. Los recursos obtenidos deben ser retornados durante el plazo y retribuidos a un tipo de interés fijo o variable previamente establecido, también los fondos propios de la entidad de que se trate constituyen otra fuente de financiación.³⁹

³⁹ Diccionario Espasa de Economía y Negocios: Arthur Andersen. P. 263

Buscar este financiamiento es el reto constante de los municipios; para ello los gobiernos municipales hacen uso de las diversas formas de financiamiento, iniciando con sus ingresos propios, utilizando también los que provienen de otras instituciones, y finalmente acudiendo a los que pertenecen a las instituciones financieras nacionales e internacionales.

4.2.1 ORIGEN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

El financiamiento de las municipalidades se logra a través de la integración de tres grandes agregados: los ingresos propios, las transferencias del gobierno central y de otras entidades del sector público, y los recursos de crédito. En algunos casos los remanentes de los ejercicios anteriores también sirven para financiar una parte de los proyectos para el nuevo ejercicio fiscal. En términos generales estas son las fuentes en donde se originan los recursos financieros que utilizan los gobiernos municipales.

Para ilustrar esta situación, se incorporaron los cuadros 8 y 9 que especifican los montos y porcentajes de participación de los diferentes tipos de ingresos durante los años 2000-2003. Ambos cuadros permiten observar el comportamiento y estructura de los ingresos, primero a nivel nacional y luego a nivel del departamento de Guatemala.

CUADRO 8
MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA
FUENTES GENERALES DE FINANCIAMIENTO
PROYECCIONES 2001-2003
(En millones de quetzales)

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
TOTAL	2469.20	2909.40	3333.10	3543.74	100%	100%	100%	100%
RECURSOS PROPIOS	680.30	769.20	858.10	947.00	27.60	26.44	25.74	26.72
Tributarios	165.90	207.10	248.30	289.50	6.70	7.12	7.45	8.17
No tributarios	494.10	524.20	554.30	584.40	20.00	18.02	16.63	16.49
Capital (venta de activos)	20.30	37.90	55.50	73.10	0.80	1.30	1.67	2.06
TRANSFERENCIAS	1401.80	1901.00	2294.00	2464.24	56.80	65.34	68.82	69.54
Corrientes	133.50	129.40	125.30	121.20	5.40	4.45	3.76	3.42
De capital **	1268.30	1771.60	2168.70	2343.04	51.40	60.89	65.07	66.12
FUENTES FINANCIERAS	387.10	239.20	181.00	132.50	15.70	8.22	5.43	3.74
Endeudamiento	278.00	229.50	181.00	132.50	11.30	7.89	5.43	3.74
Otras	109.10	9.70	0.00	0.00	4.40	0.33	0	0

Fuente: Elaboración propia, con base en la información disponible en el documento FUNCEDE: Los ingresos municipales en Guatemala 1998-1999. p. 10.

** Datos tomados del cuadro 11 de este informe.

Al observar la estructura de los ingresos presentados en el cuadro anterior se encontró, que a nivel de la república los recursos propios de todas la municipalidades representan aproximadamente entre 26 y 27% de los ingresos totales. Dentro de este rubro sobresale la escasa participación de los ingresos tributarios con porcentajes de recaudación de 6.70% en el año 2000, 7.12% en el 2001, 7.45% en el 2002 y 8.17% en el 2003. Contrariamente, los ingresos no tributarios tuvieron tasas de participación del 20% en el año 2000, 18.02% en el 2001, 16.63% en el 2002, y 16.49% en el año 2003. En cuanto a la generación de ingresos de capital a través de la venta de activos, los porcentajes de participación son mínimos, pues como puede apreciarse, apenas superan el 2% en el 2003. Cabe recalcar que la debilidad de los impuestos municipales radica principalmente en el anacronismo de los mismos, y como ya se indicó, la solución a este problema depende fundamentalmente de la habilidad política y administrativa de los concejos municipales.

Como se demuestra en el cuadro 8, las transferencias son el rubro más importante dentro de la estructura de los ingresos municipales, como se observa, este tipo de ingresos alcanzaron un porcentaje de participación superior al 50% en los años estudiados. Las transferencias son la principal fuente de formación de ingresos de capital, en ese sentido, el aporte constitucional y el IVA-paz han sido las transferencias más dinámicas, ya que desde 1997 han registrado los niveles de crecimiento más elevado, entre ambos aportes generan el 90% del total transferido.⁴⁰

También las instituciones financieras han desempeñado un papel importante en el financiamiento municipal, a partir del año 1997 han sido una importante fuente de aprovisionamiento financiero, en el año 1998 el porcentaje de endeudamiento a nivel nacional fue de 20.2%, y en 1999 los recursos de estas instituciones financiaron en términos globales el 15.7% de los presupuestos municipales.⁴¹ Estos dos años ejemplifican la cobertura que la banca nacional, financieras, el INFOM y los organismos financieros dieran a favor del financiamiento de los municipios. A partir del año 2001 empieza a mostrarse un acelerado descenso en la cantidad y montos de los préstamos solicitados, debido principalmente a la insolvencia en el pago de los mismos y porque algunas municipalidades pagaron su deuda y no contrataron nuevos préstamos.

A nivel del departamento de Guatemala, el cuadro 9 sirve de referencia para analizar el comportamiento de los ingresos municipales.

Durante el período 2000-2003, el total de ingresos anuales para el departamento de Guatemala fueron de Q 802, Q 924, Q 1,046 y Q 1,168 millones respectivamente, cantidades que en términos porcentuales

⁴⁰ Ministerio de Finanzas Públicas. Tesorería Nacional: aportes a las municipalidades 1998 -2002. p. 6

⁴¹ FUNCEDE. Los ingresos municipales en Guatemala 1998 -1999. p. 10.

significaron el 32, 32, 31 y 33 por ciento de los ingresos municipales del total de la república. Como puede observarse, por su magnitud, los ingresos municipales del departamento de Guatemala influyen en la composición del ingreso municipal a nivel nacional, lo cual evidencia la concentración de las actividades económicas y sociales en este departamento.

CUADRO 9
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA
RESUMEN COMPARATIVO DE INGRESOS MUNICIPALES
PROYECCIONES 2000-2003
(En millones de quetzales y porcentajes)

CONCEPTO	2000	2000%	2001	2001%	2002	2002%	2003	2003%
INGRESOS CORRIENTES	401.70	50.07	454.70	49.20	507.70	48.53	560.70	48.00
INGRESOS DE CAPITAL	400.50	49.93	469.50	50.80	538.50	51.47	607.50	52.00
TOTAL	802.20	100%	924.20	100%	1046.20	100%	1168.20	100%
INGRESOS PROPIOS	391.00	48.74	448.20	48.50	505.40	48.31	562.60	48.16
Ingresos tributarios	112.60	14.04	145.70	15.76	178.80	17.09	211.90	18.14
Ingresos de operación	37.60	4.69	38.30	4.14	39.00	3.73	39.70	3.40
Otros ingresos no tributarios	240.80	30.02	264.20	28.59	287.60	27.49	311.00	26.62
TRANSFERENCIAS	228.80	28.52	242.90	26.28	257.00	24.57	272.30	23.31
Transferencias corrientes	10.80	1.35	6.80	0.74	2.80	0.27	0.00	0.00
Transferencias de capital	218.00	27.18	236.10	25.55	254.20	24.30	272.30	23.31
FUENTES FINANCIERAS	182.50	22.75	233.40	25.25	284.30	27.17	335.20	28.69
Endeudamiento	121.50	15.15	155.00	16.77	188.50	18.02	222.00	19.00
Otros recursos de capital	61.00	7.60	78.40	8.48	95.80	9.16	113.20	9.69

Fuente: Elaboración propia, con base en la información disponible en el documento FUNCEDE: Los ingresos municipales en Guatemala 1998 -1999. p. 30

Nota. Las diferencias en las sumas se deben al redondeo de las cifras.

4.2.1.1 INGRESOS PROPIOS

Los ingresos propios para el departamento de Guatemala alcanzaron cifras aproximadas de Q 391 millones en el año 2000, Q 448 millones en el 2001, Q 505 millones en el 2002 y Q 563 millones en el 2003. En términos porcentuales, en ese período se alcanzó el 48% promedio del total de ingresos.

Este alto porcentaje de ingresos propios refleja la menor dependencia que las municipalidades de este departamento del país tienen con relación a las transferencias del gobierno y a las de otras entidades. Además, al realizar una comparación de estas cifras con la composición de ingresos corrientes y de capital, se confirma que es uno de los departamentos en el cual los ingresos corrientes representan un alto porcentaje de los ingresos totales, ya

que su nivel de participación es cercano al 50% de la recaudación total (cuadro 9). Con esto se determina, que aunque a nivel nacional las transferencias son más importantes que los ingresos corrientes, en el departamento de Guatemala sucede todo lo contrario.

CUADRO 10
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA
INGRESOS PROPIOS POR MUNICIPIO
PROYECCIONES 2000-2003
(En millones de quetzales)

MUNICIPIO	INGRESOS PROPIOS				PORCENTAJES			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
TOTAL	391.00	448.20	505.40	564.30	100%	100%	100%	100%
1 Guatemala	235.00	276.90	318.80	360.70	60.10	61.78	63.08	63.92
2 Santa Catarina Pinula	6.40	8.50	10.60	12.70	1.64	1.90	2.10	2.25
3 San José Pinula	1.81	0.92	0.03	0.00	0.46	0.21	0.01	0.00
4 San José del Golfo	0.48	0.61	0.74	0.87	0.12	0.14	0.15	0.15
5 Palencia	0.74	0.97	1.20	1.43	0.19	0.22	0.24	0.25
6 Chinautla	10.50	13.60	16.70	19.80	2.69	3.03	3.30	3.51
7 San Pedro Ayampuc	1.20	1.98	2.76	3.54	0.31	0.44	0.55	0.63
8 Mixco	84.85	89.30	93.75	98.20	21.70	19.92	18.55	17.40
9 San Pedro Sacatepéquez	0.64	0.80	0.96	1.12	0.16	0.18	0.19	0.20
10 San Juan Sacatepéquez	1.89	0.98	0.07	0.00	0.48	0.22	0.01	0.00
11 San Raymundo	2.80	3.10	3.40	3.70	0.72	0.69	0.67	0.66
12 Chuarrancho	0.56	0.95	1.34	1.73	0.14	0.21	0.27	0.31
13 Fraijanes	5.96	7.22	8.48	9.74	1.52	1.61	1.68	1.73
14 Amatitlán	5.47	5.74	6.01	6.28	1.40	1.28	1.19	1.11
15 Villa Nueva	20.10	24.21	28.32	32.43	5.14	5.40	5.60	5.75
16 Villa Canales	7.30	7.90	8.50	9.10	1.87	1.76	1.68	1.61
17 San Miguel Petapa	5.30	4.52	3.74	2.96	1.36	1.01	0.74	0.52

Fuente: Elaboración propia, con base en la información disponible en el documento de FUNCEDE: Los ingresos municipales 1998-1999. p. 31.

Cabe destacar que las municipalidades que mayores ingresos propios reportan son, la de Guatemala con Q 235 millones en el año 2000, Q 276.90 millones en el 2001, Q 318.80 en el 2002 y Q 360.70 millones en el 2003; Mixco con Q 84.85 millones en el año 2000, Q 89.30 en el 2001, Q 93.75 en el 2002 y Q 98.20 millones en el 2003; Villa Nueva con Q 20.10 millones en el año 2000, Q 24.21 millones en el 2001, Q 28.32 millones en el 2002 y Q 32.43 millones en el 2003; Y Chinautla con Q 10.50 millones en el año 2000, Q 13.60 millones en el 2001, Q 16.70 millones en el 2002 y Q 19.80 millones en el 2003. En el caso del departamento de Guatemala, los rubros que más contribuyen a la formación de los ingresos propios para los

municipios son los que provienen de la tasa de alumbrado público y del Impuesto Único sobre Inmuebles.⁴²

En menor medida contribuyen los ingresos de operación por venta de servicios (principalmente por el derecho de piso en los mercados y el servicio de agua potable), los percibidos a través de los servicios administrativos (sobre todo los cobros por licencias y certificaciones), y finalmente las contribuciones por mejoras, en mayor porcentaje las que corresponden a Mixco.

4.2.1.2 TRANSFERENCIAS

El total de transferencias de recursos del gobierno central a los gobiernos locales está conformado por los siguientes agregados: Inicialmente está el aporte constitucional del 10% de los ingresos ordinarios del presupuesto del gobierno central, seguidamente están las transferencias de impuestos que comparten el gobierno central y los gobiernos municipales, también están los recursos asignados por el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC) a través de los consejos regionales de desarrollo, y finalmente los aportes provenientes de otros fondos y entidades del sector público.

4.2.1.2.1 CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS, DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS MUNICIPIOS

Los criterios de distribución de las transferencias entre las municipalidades están contenidos en la Ley Orgánica de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y recientemente en el Código Municipal. Actualmente se están aplicando los porcentajes siguientes:

1. El 25% distribuido proporcionalmente al número de población de cada municipio.
2. El 25% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades.
3. El 25% distribuido proporcionalmente al ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.
4. El 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos
5. El 10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

⁴² FUNCEDE, SOROS, INFOM . Los ingresos municipales en Guatemala 1998 -1999. (Guatemala : FUNCEDE, 2001) p. 28

Los mismos criterios se utilizan para distribuir el IVA-paz y otros impuestos como el de circulación de vehículos y distribución de petróleo y derivados. Esa distribución porcentual sirve de base para que una comisión específica integrada por el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, el Director de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, El Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y el Presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y autoridades indígenas (AGAAI), realicen los cálculos de los montos a transferirse.

CUADRO 11
GUATEMALA
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO A LAS MUNICIPALIDADES
AÑOS 2000-2003

(En millones de quetzales)

APORTES	2000	2001	2002	*2003	TOTALES	%
TOTAL	1,512.50	1,771.60	2,168.76	2,343.04	7,795.90	100.00
Constitucional	684.00	895.90	978.00	1,094.00	3,651.90	46.84
IVA-PAZ	689.20	720.60	1,019.80	1,112.00	3,541.60	45.43
Vehículos	91.90	100.00	120.20	76.70	388.80	4.99
Petróleo	45.80	53.70	50.20	59.60	209.30	2.68
IUSI	1.60	1.40	0.56	0.74	4.30	0.06

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Tesorería Nacional: aportes a las municipalidades 1998 -2002. Marzo 2003. p. 6.

* Estimado, proyecto de presupuesto 2003.

Según las estimaciones del Ministerio de Finanzas Públicas, durante el período 2000-2003, el gobierno central transfirió a las 331 municipalidades de la república Q 7,795.90 millones, de los cuales Q 3,651.90 millones equivalentes al 46.84% corresponden al aporte constitucional del diez por ciento, Q 3,541.60 millones equivalentes al 45.43% corresponden al IVA-paz, Q 388.80 millones del impuesto a la circulación de vehículos con una participación porcentual del 4.99%, Q 209.30 millones de impuesto al petróleo crudo y sus derivados, equivalentes al 2.68%, y Q 4.3 millones en Impuesto Único sobre Inmuebles con un porcentaje poco significativo del 0.06%.

Como puede observarse, las transferencias que mayor participación tienen en la conformación de los ingresos municipales son el aporte constitucional y el IVA-paz, en menor proporción contribuyen los impuestos a la circulación de vehículos y el petróleo. La escasa participación del IUSI se debe que a la fecha más del 50% de las municipalidades de la república recaudan por sus medios estos impuestos, y por lo tanto la transferencia se realiza únicamente a 158 de ellas.

Especificando los resultados, si se toma en cuenta que el total de transferencias a las municipalidades del país durante el año 2002 fueron de Q 2,168.7 millones y que la asignación recibida por el departamento de Guatemala fue de Q 241.21 millones, al calcular la relación porcentual se obtiene que este departamento en su conjunto recibió el 11.12% del total nacional transferido.

CUADRO 12
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA
APORTES TRANSFERIDOS POR MUNICIPIO: AÑO 2002
(En millones de quetzales)

DEPARTAMENTO/MUNICIPIO	TOTAL	10% CONSTITUCIONAL	IVA-PAZ	VEHÍCULOS	PETRÓLEO	IUSI
GUATEMALA	241.21	108.78	113.43	13.37	5.57	0.11
Guatemala	58.42	26.35	27.48	3.24	1.35	0
Santa Catarina Pinula	12.79	5.77	6.02	0.71	0.29	0
San José Pinula	7.59	3.42	3.57	0.42	0.17	0
San José del Golfo	7.74	3.49	3.64	0.43	0.18	0
Palencia	6.44	2.90	3.02	0.36	0.15	0
Chinautla	7.96	3.59	3.74	0.44	0.18	0
San Pedro Ayampuc	7.73	3.48	3.63	0.43	0.18	0
Mixco	28.10	12.68	13.22	1.56	0.65	0
San Pedro Sacatepéquez	6.94	3.13	3.26	0.38	0.16	0
San Juan Sacatepéquez	11.09	5.00	5.21	0.61	0.26	0
San Raymundo	11.86	5.35	5.58	0.66	0.27	0
Churranchito	7.09	3.20	3.33	0.39	0.16	0.11
Fraijanes	14.79	6.67	6.96	0.82	0.34	0
Amatitlán	9.00	4.06	4.23	0.50	0.21	0
Villa Nueva	22.17	10.00	10.43	1.23	0.52	0
Villa Canales	12.00	5.41	5.64	0.66	0.28	0
San Miguel Petapa	9.50	4.28	4.47	0.53	0.22	0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Tesorería Nacional: aportes a las municipalidades 1998-2002. Marzo 2003. p.36

Al observar el cuadro 12 se aprecia las cantidades nominales que se asignaron por municipio, sobresaliendo Guatemala con Q 58.42 millones equivalentes al 24.2% del total asignado al departamento, Mixco con Q 28.1 millones, equivalentes al 11.6%, Villa Nueva con una asignación de Q 22.17 millones, equivalentes al 9.16%, y Fraijanes con Q 14.8 millones, equivalentes al 6.13% del total asignado. Estos cuatro municipios absorbieron el 51% del total transferido al departamento, la diferencia se distribuyó entre los restantes trece municipios.

Asimismo, a pesar de la importancia de las transferencias, persiste la crítica constante a la forma en que se calculan los montos transferibles. Se cuestiona la forma en que se hace la distribución, aduciéndose que beneficia a los municipios que realizan menores esfuerzos de recaudación propia y que a la vez tienen menor número de población. Para ejemplificar esta crítica, obsérvese el cuadro 13, al calcular la transferencia por habitante de la región metropolitana se determinó que los municipios con mayor número de población reciben las transferencias per cápita más bajas, el municipio de Guatemala recibió Q. 62.00 por habitante, Mixco cuya población es el equivalente al 43% de la del municipio de Guatemala recibió Q. 69.62 por habitante; un porcentaje un tanto mayor que el anterior, con Villa Nueva sucedió algo similar, el promedio recibido por habitante fue de Q. 62.30. Lo contrario sucedió con los municipios menos poblados, San José del Golfo recibió la transferencia per cápita más alta, Q. 1,501.98, le siguieron Chuarrancho con Q. 702.04 y San Raymundo con Q. 524.30. Es una preocupación constante de los técnicos del INFOM mejorar la forma de distribución, para ello proponen que se modifique parcialmente la fórmula de cálculo para reducir el alto nivel de dispersión de los ingresos promedio per cápita y los sesgos que provocan la aplicación de los criterios 3, 4 y 5 enlistados en la página 35.

CUADRO 13
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA
TRANSFERENCIAS POR HABITANTE, AÑO 2002
(En quetzales)

No.	MUNICIPIO	TRANSFERENCIAS	POBLACIÓN	TRANSF/HABIT.
1	San José del Golfo	7,744,206.01	5,156	1,501.98
2	Chuarrancho	7,091,355.51	10,101	702.04
3	San Raymundo	11,857,000.59	22,615	524.30
4	Fraijanes	14,788,900.38	30,701	481.71
5	San Pedro Sacatepéquez	6,942,816.03	31,503	220.39
6	Santa Catarina Pinula	12,792,957.92	63,767	200.62
7	San Pedro Ayampuc	7,727,807.92	44,996	171.74
8	San José Pinula	7,591,965.21	47,278	160.58
9	Palencia	6,438,145.09	47,705	134.96
10	Villa Canales	11,995,082.77	103,814	115.54
11	Amatitlán	9,002,075.48	82,870	108.63
12	San Miguel Petapa	9,499,447.55	101,242	93.83
13	Chinautla	7,963,272.44	95,312	83.55
14	San Juan Sacatepéquez	11,087,412.21	152,583	72.66
15	Mixco	28,106,579.53	403,689	69.62
16	Villa Nueva	22,173,037.66	355,901	62.30
17	Guatemala	58,421,596.16	942,348	62.00
	TOTAL	241,223,658.46	2,541,581	94.91

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Tesorería Nacional: aportes a las municipalidades 1998 -2002. Marzo 2003. p.36 y Diario de Centro América 27/02/2003, Resolución INE No. JD 01 -07/2003, Aprobación XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación p. 9

4.2.1.3 FUENTES FINANCIERAS

4.2.1.3.1 LA DEUDA MUNICIPAL

La otra forma de financiamiento utilizada por los municipios es a través del uso de los recursos que provienen de instituciones financieras. Este tipo de financiamiento refleja dos situaciones: primero, la escasa capacidad que tienen las municipalidades de generar sus ingresos en cantidades apropiadas; segundo, confirma la creciente necesidad que tienen los municipios por mejorar cuantitativamente sus recursos financieros.

Uno de los principios básicos del crédito señala que los recursos de crédito deben ser complementarios a los ingresos propios y que deben otorgarse en las cantidades y en los plazos necesarios.

En ese sentido, el endeudamiento es una solución a los problemas de financiamiento cuando los recursos se utilizan para financiar proyectos a largo plazo cuyo beneficio es superior a su costo, en el caso contrario; la deuda se convierte en un tropiezo para el desarrollo.

A continuación se presenta la información disponible con relación al endeudamiento municipal, únicamente se pudo contar con cifras globales que abarcan el período 1996-2001, en ellas se especifica de donde provienen los recursos y cuanto se adeudaba al 31 de diciembre del año 2001.

**CUADRO 14
GUATEMALA
CIFRAS CONSOLIDADAS A NIVEL GLOBAL
DEL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL, VÍA CRÉDITO
AL 31/12/2001**

(En millones de quetzales)

INSTITUCIÓN FUENTE	MONTO DE CRÉDITO	PAGADO	SALDO DEUDOR	PORCENTAJE SALDO DEUDOR	% PAGADO
TOTAL	2,782.60	1,347.76	1,434.85	52	48
INFOM	1,135.42	837.41	298.02	26	74
Sistema Bancario y Financiero	520.39	141.07	379.32	73	27
Organismos Financieros Internacionales**	1,126.79	369.28	757.51	67	33

**Financiamiento exclusivamente para la Municipalidad de Guatemala
Fuente: INFOM. Actividad Crediticia: componente principal del endeudamiento municipal. p. 2. S.f.

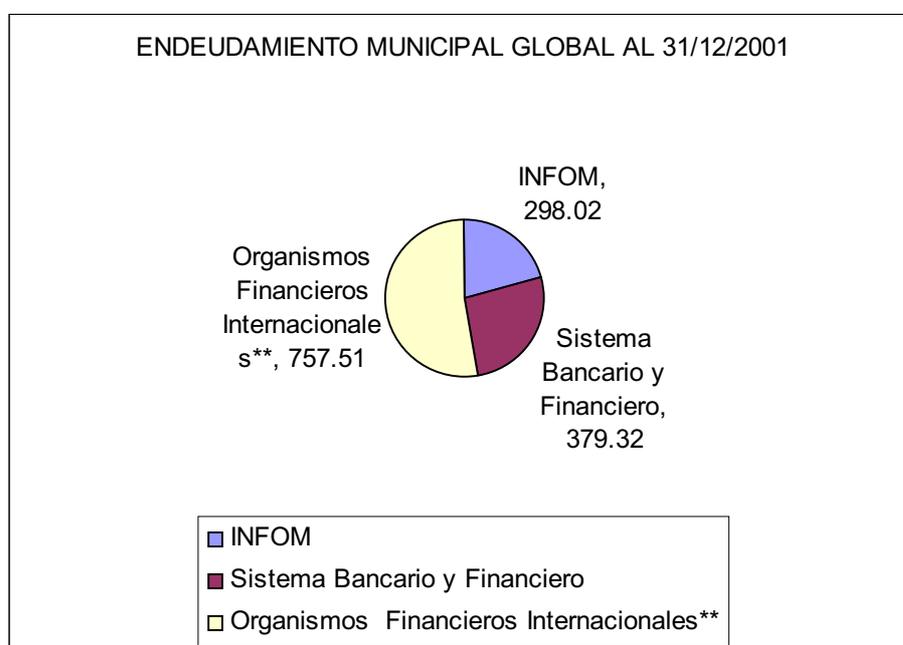
Como puede observarse la deuda municipal proviene de diversas fuentes de financiamiento, sobresaliendo la participación del INFOM como la fuente interna de financiamiento que mayor monto de préstamos concedió a las

municipalidades, siguiéndole en importancia los préstamos otorgados por los organismos financieros internacionales, en esta fuente de financiamiento destaca el peso que tiene el municipio de Guatemala en el endeudamiento municipal. A su vez, los bancos utilizan sus propios recursos para otorgar préstamos a corto y mediano plazo, pero los montos son limitados por el riesgo en la recuperación, debido a que los bienes municipales son inembargables, según se establece en las normas presupuestarias que emite el Gobierno de la República.

El total de préstamos otorgados a las municipalidades desde 1996 ascendió a la cantidad de Q 2,782.6 millones, de este total Q 1,135.42 millones equivalentes al 41% fue proporcionado por el INFOM, Q 1,126 millones equivalentes al 40% por los organismos financieros internacionales y el 19%; Q 520 millones por el sistema bancario y financiero del país.

Al 31 de diciembre del 2001 estaban pendientes de pago Q 1,434.85 millones, correspondientes al 52% del total de la deuda. De este saldo, Q 298.02 millones corresponden a los préstamos efectuados por el INFOM, Q 379.32 millones es el saldo de los préstamos efectuados por el sistema bancario, y Q 757.51 millones corresponde a la deuda que la Municipalidad de Guatemala tiene con los organismos financieros internacionales.

GRÁFICA 2
GUATEMALA: ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL



CUADRO 15
GUATEMALA
SALDO DE PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR EL INFOM
A LAS MUNICIPALIDADES SEGÚN EL ORIGEN DE LOS FONDOS,
AL 31/12/2001
(En millones de quetzales)

FONDOS	No.	MONTO	%
TOTAL	709	298	100
Fondos propios	265	38	13
Fondos en Fideicomiso	80	153	51
Líneas de crédito	364	107	36

Fuente: INFOM. Actividad Crediticia: componente principal del endeudamiento municipal. p. 3, s.f.

Como puede observarse, en el caso de los préstamos concedidos por el INFOM, Q 38 millones provienen de los fondos propios de esta institución, Q 153 millones forman parte de los fondos en fideicomiso que administra el INFOM, Y Q 364 millones tienen origen en las líneas de crédito bancarias.

Con relación a los préstamos otorgados con recursos propios del INFOM, se esperaba que estuvieran concentrados en las municipalidades con menores ingresos, ya que parte de la función de esta institución es brindar asistencia técnica y financiera a las municipalidades, sin embargo en la práctica no sucede así, ya que uno de los criterios que han utilizado las instituciones financieras para otorgar créditos a las municipalidades es su nivel de ingreso, el cual se supone es suficiente para devolver los préstamos contratados.

Acerca de los fondos en fideicomiso, el economista Alfredo Balsells Conde opina que este tipo de préstamos son el punto de partida de la asistencia financiera que recibieron las municipalidades, en especial durante los años 1996 y 1997, período en que se liberaron los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, a favor de las municipalidades. Es bastante probable que la firma de los Acuerdos de Paz haya sido uno de los factores facilitadores de este tipo de préstamos. (ver anexo 1 sobre el procedimiento de gestión de la cooperación financiera internacional)

En cuanto a los préstamos concedidos con líneas de crédito bancarias, al año 2000, seis fueron los bancos comerciales que participaron en este tipo de financiamiento. En el cuadro 16 se encuentran reportados los montos, números de préstamos y las tasas de interés que se aplicaron a los mismos, haciendo un total de 364 préstamos por un monto Q 107 millones. Al observar la participación de los bancos, sobresale el Banco Reformador con 153 préstamos otorgados, en su alto nivel de participación indudablemente influyó la tasa de interés que fijó, la cual fue de 17.5%.

CUADRO 16
GUATEMALA
SALDO DE LOS PRÉSTAMOS CONCEDIDOS A LAS
MUNICIPALIDADES CON LÍNEAS DE CRÉDITO BANCARIAS,
AL 31/12/2001
(En millones de quetzales)

BANCO	NÚMERO	MONTO	TASA INTERÉS
CONSTRUBANCO	1	2.86	29.50
BANCOR	153	35.72	17.50
INMOBILIARIO	42	13.94	19.50
DEL EJÉRCITO	31	15.62	19.50
CRÉDITO HIPOTECARIO NAC.	72	20.61	19.50
BANRURAL	65	18.33	19.70
	364	107.08	

Fuente: INFOM. Actividad Crediticia: componente principal del endeudamiento municipal. p. 4 s.f.

Cabe recalcar que el factor de mayor incidencia para que las municipalidades se inclinaran por el financiamiento ofrecido a través de los fondos propios del INFOM fue la tasa de interés, los cuales son naturalmente inferiores a las que cobraron los bancos comerciales.

CUADRO 17
TASAS DE INTERÉS QUE DEVENGAN LOS PRÉSTAMOS
CONCEDIDOS CON FONDOS PROPIOS DEL INFOM,
AL 31/12/2001
(En millones de quetzales)

TASA INTERÉS	No. PRÉSTAMOS	SALDOS
3	1	0.03
4.5	1	0.02
4.75	2	0.10
4.85	5	1.77
5	4	3.12
7.5	3	3.06
14	2	0.05
17	237	16.02
18.5	10	13.70
	265	37.87

Fuente: INFOM. Actividad Crediticia: componente principal del endeudamiento municipal. p. 4

Para demostrar lo anterior se recurrió al cálculo del promedio ponderado de las tasas de interés, tanto de las que devengan los préstamos concedidos con fondos propios del INFOM, como de las que se pagan por los préstamos concedidos con líneas de crédito bancarias. Este cálculo consiste en

multiplicar las diferentes tasas de interés por el número de préstamos, para luego dividir este producto entre el total de préstamos realizados. Para calcular la media ponderada de las tasas de interés que se cobraron se tomó la información que se aprecia en los cuadros 16 y 17 con relación a los intereses sobre saldos.

Los resultados de las estimaciones son los siguientes: la media ponderada de las tasas de interés que devengan los préstamos concedidos con fondos propios del INFOM es de 16.32%, y la que corresponde a los préstamos con líneas de crédito bancarias es de 18.72%.

Con estos resultados se confirma que las tasas de interés que fijaron las instituciones financieras fue uno de los factores que mayor incidencia tuvo en la conformación de la deuda.

En cuanto al financiamiento sin intermediación, en el cuadro 18 se puede establecer el número y nivel de participación de la banca privada en el financiamiento directo a las municipalidades, al respecto se puede observar que 14 bancos ofrecieron créditos a las municipalidades, entre los cuales sobresale la participación del Banco Reformador con 22 préstamos equivalentes a Q 168.5 millones y con una participación porcentual del 32%. El Banco de la Vivienda autorizó 11 préstamos por un monto de Q 90.2 millones, con un peso de participación del 17%. El Banco de Desarrollo Rural también hizo un importante aporte a las finanzas de las municipalidades, autorizó 32 préstamos por un total de Q 58.5 millones y una participación porcentual de 11%. A partir del Banco de Exportación, hasta llegar al Banco del Ejército, se observó un descenso en el número, monto y porcentaje de los préstamos, manteniéndose entre ellos un porcentaje similar de participación. Las instituciones que menores aportes hicieron al financiamiento municipal fueron el Crédito Hipotecario Nacional, con 3 préstamos que totalizaron Q 17.6 millones y un porcentaje de participación aproximado del 3%, la Corporación Financiera Americana autorizó también 3 préstamos por un total de Q 1.6 millones y un porcentaje de participación inferior al 1%. Los últimos tres bancos de la lista ofrecieron únicamente 1 préstamo cada uno, y sus porcentajes de participación no llegaron a cubrir el 1% del total.

CUADRO 18
GUATEMALA
CRÉDITOS CONCEDIDOS
POR LOS BANCOS DEL SISTEMA Y FINANCIERAS A LAS
MUNICIPALIDADES DEL PAÍS AL 31/12/2001
(En millones de quetzales)

	BANCOS Y FINANCIERAS	No.	MONTO	% MONTO	SALDO	% SALDO
	TOTAL	105	520.39	100.00	379.33	100.00
1	REFORMADOR	22	168.49	32.38	128.71	33.94
2	VIVIBANCO	11	90.23	17.34	90.68	23.91
3	BANRURAL	32	58.53	11.25	27.74	7.31
4	DE EXPORTACIÓN	2	36.23	6.96	22.96	6.06
5	AGRO MERCANTIL	2	36.23	6.96	23.19	6.11
6	DE OCCIDENTE	4	28.73	5.52	24.85	6.54
7	EMPRESARIAL	9	28.08	5.4	10.90	2.98
8	UNO, S.A.	2	27.68	5.32	16.44	4.34
9	DEL EJÉRCITO	12	26.00	5	14.74	3.88
10	CRÉDITO HIPOTECARIO NAC.	3	17.59	3.38	16.73	4.4
11	CORP. FINANCIERA AM.	3	1.61	0.31	1.41	0.37
12	FINANCIERA G. Y T.	1	0.75	0.14	0.75	0.2
13	NOR-ORIENTE	1	0.20	0.04	0.19	0.05
14	DE COMERCIO	1	0.04	0.01	0.04	0.01

Fuente: INFOM. Actividad Crediticia: componente principal del endeudamiento municipal. p.6 s.f

En cuanto a la razón por la cual uno de los banco ofreció mayor cantidad de recursos a las municipalidades, basta con observar detenidamente el cuadro 16, en el se aprecia como el Banco Reformador-BANCOR mantuvo una estrecha relación con el Instituto de Fomento Municipal, participó activamente en el financiamiento de los proyectos de varias municipalidades, y negoció con el INFOM importantes cantidades de dinero a través de las líneas de crédito que administró esta institución. El otro aspecto que lo benefició en su relación directa con las municipalidades fue que las tasas de interés que cobró, eran similares a las que cobró el INFOM en los préstamos concedidos con recursos de su fondo patrimonial. Indudablemente esta rebaja en las tasas de interés, estimuló que las municipalidades se inclinaron por contratar con este banco el mayor monto de los préstamos.

4.2.1.3.2 CONCENTRACIÓN DE LA DEUDA

El cuadro 19 especifica la información sobre una investigación realizada por el Instituto de Fomento Municipal, en la cual se determinó que al 31 de diciembre del 2001, eran 21 las municipalidades del país que absorbían el 82% del total de la deuda municipal, otras municipalidades, aparecen como los tenedores del 18% del total de la deuda. Estos datos nos permiten hacer

las siguientes observaciones: primero, que existe un alto nivel de concentración de la deuda en los municipios que poseen un alto potencial productivo, comercial o de servicios; por el departamento de Guatemala sobresalen la Municipalidad de Guatemala con el 55% de la deuda, Mixco con el 5%, Chinautla con 1% y Villa Canales con otro porcentaje similar. Por el departamento de Quetzaltenango sobresalen la Municipalidad de Coatepeque y Quetzaltenango con 3% y 2% respectivamente. Segundo: la Municipalidad de Guatemala ha absorbido la mayor cantidad de los recursos, y por lo tanto es la mas endeudada, sus principales acreedores son los organismos financieros internacionales, a quienes adeuda el 96% del financiamiento recibido.

**CUADRO 19
GUATEMALA
MUNICIPALIDADES CON MAYOR ENDEUDAMIENTO A LAS
DISTINTAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO
AL 31/12/2001**

(En Millones de quetzales)

No.	MUNICIPIOS	INFOM	SISTEMA BANCARIO Y FINANCIERO NACIONAL	ORGS. FINANCIEROS INTERNACIONAL ES	TOTAL	% DE LA DEUDA
1	GUATEMALA, GUATEMALA		31.14	757.51	788.65	55.00
2	MIXCO, GUATEMALA		69.61		69.61	5.00
3	COATEPEQUE, QUETZ.	48.45			48.45	3.00
4	PUERTO BARRIOS, IZABAL	11.27	31.25		42.52	3.00
5	ESCUINTLA, ESCUINTLA	9.37	17.57		26.94	2.00
6	QUETZALTENANGO, QUETZ.	9.17	17.32		26.49	2.00
7	CATARINA, SAN MARCOS		21.34		21.34	1.00
8	ZACAPA, ZACAPA		21.07		21.07	1.00
9	STA. LUCIA COTZ., ESC.		16.01		16.00	1.00
10	RETALHULEU, REU.		11.68		11.67	1.00
11	MAZATENANGO, SUCHI.		10.97		10.97	1.00
12	MELCHOR DE MENCOS, PETEN		10.00		10.00	1.00
13	CHINAUTLA, GUATEMALA	9.50			9.50	1.00
14	ANTIGUA GUATEMALA, SAC.		9.31		9.31	1.00
15	VILLA CANALES, GUATEMALA	9.17			9.17	1.00
16	HUEHUETENANGO, HUEHUE.		8.95		8.95	1.00
17	SANARATE, EL PROGRESO	8.23			8.23	1.00
18	LA GOMERA, ESCUINTLA		7.98		7.98	1.00
19	SAN FCO. ZAPOTITLAN, SUCHI.	7.68			7.68	1.00
20	CHIQUIMULILLA, SANTA ROSA	7.38			7.38	1.00
21	TIQUISATE, ESCUINTLA	7.14			7.14	0.00
		127.36	284.20	757.51	1,169.05	82.00
	OTRAS MUNICIPALIDADES	170.66	95.12		265.80	18.00
	TOTALES	298.02	379.32	757.51	1,434.85	100.00

Fuente: INFOM. Actividad Cr editicia: componente principal del endeudamiento municipal, INFOM. p. 7 s.f

Al observar las cifras se tiene una idea del alto nivel de endeudamiento de algunas municipalidades, lo cual indica que en muchos casos no se ha hecho

una evaluación responsable de la capacidad de endeudamiento de las municipalidades, que se ha violentado el principio de capacidad de pago, y que aunque el endeudamiento de las municipalidades no ha sido un factor desequilibrante para las finanzas nacionales, si lo ha sido a nivel municipal, al extremo que pasaran muchos años para que las municipalidades puedan realizar las inversiones que planificaron. Mixco, es un ejemplo del alto nivel de endeudamiento, al hacer una comparación de sus ingresos propios durante el año 2001 (Q 89.30 millones estimados), con la deuda contraída al 31 de diciembre de ese mismo año (Q 69,61 millones), se determinó que tenía comprometido el 78% de los ingresos del año 2002. Esto es solo un ejemplo del costo de oportunidad que representa la deuda para algunos municipios.

4.2.1.3.2.1 ENDEUDAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA

Si se toma unicamente la información correspondiente al departamento de Guatemala puede observarse que cuatro municipios; Guatemala, Mixco, Chiantla y Villa Canales, absorben el 62% de la deuda total de todos los municipios del país. Cabe la conclusión, que a finales del año 2001 eran los municipios de este departamento con mayor endeudamiento, además se determinó que el sistema bancario y los organismos financieros internacionales son los acreedores principales en esta deuda.

CUADRO 20
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA
ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL AL 31/12/2001
(En millones de quetzales)

No.	MUNICIPIOS	INFOM	SISTEMA BANCARIO Y FINANCIERO NACIONAL	ORGS. FINANCIEROS INTERNACIONALES	TOTAL	% DE LA DEUDA
1	GUATEMALA, GUATEMALA		31.14	757.51	788.65	55
2	MIXCO, GUATEMALA		69.61		69.61	5
3	CHINAUTLA, GUATEMALA	9.50			9.50	1
4	VILLA CANALES, GUATEMALA	9.17			9.17	1
	TOTALES	18.67	100.75	757.51	876.93	62

Fuente: INFOM. Actividad Crediticia: componente principal del endeudamiento municipal, p.7 s.f

Tasa de cambio: \$1= Q.8

A través del cuadro 21 se demuestra que la municipalidad con mayor nivel de endeudamiento es la del municipio de Guatemala, Q 757.51 millones, entre sus acreedores sobresalen el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los gobiernos japonés e italiano. A la fecha 2004 aún persiste la deuda que la municipalidad de Guatemala mantiene con los organismos financieros, esta deuda es motivo

de divergencias entre gobierno central y la municipalidad de Guatemala ya que el gobierno de la República es el titular de la deuda y por lo tanto tendrá que asumir la responsabilidad por el pago de la misma.

CUADRO 21
SALDO DE LOS PRÉSTAMOS DIRECTOS CONCEDIDOS A LA
MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA
POR ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y PAISES
AL 30 DE NOVIEMBRE 2001
(En millones de quetzales)

Organismo Financiero País	Municipalidad	Préstamo Desembolsado	Amortización	%	Saldo al 30/11/2001	%
TOTAL		1,126.78	369.27	33	757.51	67
BIRF	Guatemala	25.32	16.96	67	8.37	33
BCIE	Guatemala	449.72	166.55	37	283.16	63
ITALIA	Guatemala	19.98	8.47	42	11.51	58
BID	Guatemala (Empagua)	313.03	148.95	48	164.08	52
BIRF	Guatemala (Empagua)	28.93	28.34	98	0.59	2
JAPON	Guatemala (Empagua)	289.80		0	289.80	100

Fuente: INFOM. Actividad Crediticia: componente principal del endeudamiento municipal, s.f

Tasa de cambio: \$1= Q.8

4.2.2 DESTINO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

4.2.2.1 GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

Es importante destacar que la forma para incidir en las condiciones de vida de las poblaciones es el incremento del gasto público, por ello, es necesario incrementar los ingresos municipales. Además, se debe mejorar la calidad del gasto; para que esto sea una realidad es necesario identificar cual es la cantidad de recursos necesarios, disponer de un modelo de gasto adecuado, definir claramente los planes de desarrollo municipal y hacer más participativo el proceso de toma de decisiones en aquellos asuntos relacionados con la planificación del presupuesto, de tal manera que los beneficiados tengan responsabilidad e incidencia en la selección de los proyectos y a la vez ejerzan el debido control sobre los gastos. Sobre estos aspectos relacionados con la calidad del gasto se expondrá mas adelante, el propósito es desarrollar un modelo de gasto eficiente que convenga a los intereses del gobierno y población. Previamente, es necesario hacer algunas anotaciones relacionadas con la estructura del gasto municipal, el cual como se verá, revela información general sobre cuanto y en que sectores se están distribuyendo los recursos financieros de los municipios.

4.2.2.1.1 ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL

El gasto agregado de las municipalidades del país durante el año 1999, a excepción de la municipalidad de la ciudad capital, se presenta en el cuadro 22. Como puede observarse, la estructura del gasto para todas las municipalidades del país está dividido en tres programas: funcionamiento, inversión y deuda pública.

CUADRO 22
GUATEMALA
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO MUNICIPAL
1999
(En millones de quetzales y porcentajes)

ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL	MONTO	% SOBRE EL TOTAL DEL GASTO
PROGRAMA DE FUNCIONAMIENTO	312.10	22%
Servicios personales	190.84	14%
Transferencias a instituciones de enseñanza	1.38	0.10%
Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro	5.11	0.40%
PROGRAMA DE INVERSIÓN	926.20	67%
Construcciones de bienes nacionales de uso común	471.24	34%
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	268.94	19%
PROGRAMA DE DEUDA	149.64	11%
TOTAL DE GASTOS	1,387.94	100%

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2001. Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano. p. 193

* En el año 1999 el total aprobado de gastos para la Municipalidad de Guatemala fue de Q.291,566,000.00

Según la información disponible, dentro del programa de funcionamiento destacan los gastos en servicios personales, los cuales absorbieron el 14% del presupuesto, un gasto superior a los Q 190 millones que reflejan una cantidad razonable de gasto en ese renglón. Todo lo contrario se observó en las transferencias a instituciones de enseñanza, un porcentaje inferior al 1 % para contribuir al pago de los sueldos y capacitación, clara evidencia de la debilidad en las municipalidades en relación con la educación de los pobladores, preocupante y como ya se dijo uno de los sectores hacia los cuales deben dirigirse mayores esfuerzos. Finalmente, las transferencias a otras instituciones sin fines de lucro representó únicamente el 0.40% del gasto. Brevemente puede comentarse que los gastos de administración y los gastos en recurso humano que los municipios realizaron en el año de referencia fueron de 22% del gasto total, equivalente a Q 312.10 millones.

El programa de inversión es el que mayor cantidad de recursos absorbe, Q 926.20 millones corresponde al 67% del gasto total. En este programa destacan la construcción de bienes nacionales de uso común, y los de uso no común. Entre los bienes nacionales de uso común se incluyen las calles, caminos, parques, plazas, puentes, muelles y embarcaderos; el mantenimiento y construcción de este tipo de bienes absorbieron Q 471.24 millones, equivalente al 34% del gasto total. Los bienes nacionales de uso

no común incluyen los hospitales, las escuelas, viviendas, edificios para oficinas o actividades comerciales e industriales. Este renglón absorbió el 19% del gasto. La falta de información al detalle no permite realizar el análisis específico de los gastos en los sectores de salud y educación, sin embargo se aprecia que no son suficientes.

Finalmente, el programa de deuda pública abarca los montos de amortización anual asumidos por las municipalidades con los bancos del sistema, con el INFOM y con otros acreedores. En el año de referencia, el total de pagos por deuda fue de Q 149.64 millones, monto contratado principalmente con el INFOM y con los bancos comerciales.

La falta de especificidad en los gastos limita su análisis, pues al no estar especificada la partida presupuestaria no es posible verificar cuales fueron las prioridades de inversión de los gobiernos municipales, ni se puede apreciar con claridad cuales son las estrategias que se definieron para lograr los objetivos de los gobiernos locales, una situación que podría ser superada en el futuro debido a que en el Código Municipal (artículos 97, 98, 131 y 135) se prevé la consolidación presupuestaria de las instituciones del sector público, lo cual permitirá que se tenga un informe de los resultados físicos y financieros de la ejecución de los presupuestos.

4.3 PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO

Los bancos comerciales y las instituciones financieras son por lo regular las fuentes de financiamiento más utilizadas por las empresas públicas y privadas; en su momento también las municipalidades han recibido préstamos por parte de estas instituciones, a pesar de ello, lo deseable es que las municipalidades reduzcan al máximo su porcentaje de endeudamiento. Este propósito puede lograrse si se ponen en marcha propuestas como las siguientes:

4.3.1 INCREMENTO EN EL VALOR DE LAS TASAS Y TARIFAS

En el corto plazo, el incremento de las tasas, cuotas, rentas, tarifas, multas y demás ingresos por los distintos servicios que prestan las municipalidades es la forma más rápida para mejorar los ingresos propios, este incremento depende en mucho de la habilidad administrativa de los concejos municipales.

4.3.2 FINANCIAMIENTO COMUNITARIO

En el corto plazo, el financiamiento comunitario es una solución al problema de la escasez financiera de las municipalidades.

El financiamiento comunitario es un proceso que implica la participación activa de la comunidad en la identificación, priorización, estimación de los

costos y definición de las fuentes de financiamiento para realizar los proyectos. En este último aspecto, las donaciones y los aportes de las organizaciones no gubernamentales pueden jugar una función importante.

El procedimiento común en el financiamiento comunitario es: que la municipalidad determina si tiene fondos suficientes para financiar la obra completamente. Si faltan recursos, la comuna tiene que acordar con los vecinos un mecanismo para pagar la diferencia. Este método de financiamiento sigue un principio básico, los beneficiarios del proyecto pagan una porción justa sobre el costo y sus contribuciones pueden hacerlas en un solo pago o en cuotas periódicas, mismas que se utilizarán para el pago de las obligaciones específicas del proyecto.

Las ventajas en este tipo de financiamiento son: primero, que se logra la participación de los vecinos y segundo, que no genera deuda.

Entre las desventajas sobresalen: por un lado, el bajo nivel de ingresos de la mayoría de la población en los municipios del país. Y en segunda instancia, porque únicamente puede utilizarse para proyectos pequeños.

4.3.3 UTILIZAR LOS FONDOS SOCIALES COMO FUENTE PERMANENTE DE FINANCIAMIENTO

En el mediano plazo, el incremento de las transferencias gubernamentales a través del traslado de los fondos sociales en favor de los municipios puede contribuir al fortalecimiento de los ingresos municipales.

El origen de esta propuesta está plasmado en un estudio que realizó la Dirección General de Investigación de la Universidad de San Carlos, material pendiente de ser publicado y que se titula: "La descentralización territorial del Estado guatemalteco, en el marco de los mandatos constitucionales y los Acuerdos de Paz", su autora, la economista Silvia Abigail Molina Zaldaña, en la página 48 de su informe indica: "un exitoso proceso de descentralización, no solo requiere el fortalecimiento financiero de las municipalidades para atender sus competencias actuales, sino que requiere recursos adicionales a los actuales, provenientes en parte de los incrementos en las transferencias, lo que puede hacerse a expensas de una parte de los recursos de los fondos sociales que se liquiden progresivamente, pero también de ingresos propios incrementados, a partir de una reforma tributaria que supere los estrechos marcos centralistas, esto es, permitiendo la modernización y desarrollo de impuestos municipales."

Habiendo analizado el contenido de la investigación en mención, considero que el nivel de experiencia lograda en el transcurso de esta investigación permite agregar otros elementos que no se anotaron en la propuesta original y que pueden servir para complementar una alternativa viable de financiamiento para los municipios del país.

Para principiar, los fondos sociales tienen un tiempo de vida limitado. El Fondo de Inversión Social tiene fundamento en el Decreto 13-93 del Congreso de la República, los otros fondos fueron creados por Acuerdo Gubernativo y todos tienen un tiempo límite de funcionamiento. Por lo indicado, la propuesta tiene que ir en la siguiente dirección: cuando concluyan los plazos que autorizan el funcionamiento de los fondos sociales, las transferencias que estas instancias reciben del gobierno central deberán ser trasladadas en favor de las municipalidades. Las nuevas transferencias pasarán a incrementar los montos que se depositan en favor de las municipalidades en los bancos del sistema, tal y como lo indica el código municipal en su artículo 118. Las asignaciones de las transferencias por municipio seguirán la metodología de cálculo que actualmente se aplica al situado constitucional e IVA-Paz. Con estas nuevas transferencias, los municipios estarán en mejores condiciones de invertir en actividades y proyectos que mejoren el nivel de vida y las condiciones económicas y sociales de sus poblaciones.

Además, la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, como ente gremial de las municipalidades y con base en sus objetivos, puede gestionar el traslado y uso de esos fondos. Las instancias no son ficticias, existen; y la intención es que se aproveche esta posibilidad para mejorar el financiamiento de los municipios.

La mayor ventaja para esta propuesta consiste en que en el ámbito político, se reconoce la necesidad de dotar financieramente a las municipalidades para que su desempeño sea efectivo.

Legalizar el traslado de estos recursos en favor de las municipalidades es el mayor inconveniente que conlleva esta propuesta, debido a que implica un prolongado esfuerzo de gestión política y administrativa.

4.3.4 LOS BONOS MUNICIPALES

En el largo plazo los bonos municipales son una alternativa viable para fortalecer los ingresos municipales.

La emisión, negociación y colocación de bonos son otra alternativa de financiamiento, es un medio que permite representar el fraccionamiento de un préstamo grande, en documentos llamados bonos. Los bonos se constituyen en una promesa de pago a futuro, los pagos se hacen en fechas conocidas como de madurez o amortización. Junto con los períodos de pago se calculan los intereses a una tasa especificada, los términos legales y condiciones de reembolso para los bonos municipales se incluyen en el propio bono y ningún documento legal es requerido, más que el registro de las autoridades reguladoras apropiadas.

Los bonos se venden a individuos o instituciones a través de un comisionista o suscriptor que compra los bonos de un emisor, en este caso los municipios, y luego los vende en el mercado financiero. A la vez el municipio crea un fideicomiso y entra en un acuerdo con un fiduciario u otra entidad que represente los intereses de los poseedores del bono. El acuerdo indica los términos y condiciones sobre los cuales el municipio hará los pagos a los poseedores del bono.

Los bonos municipales pueden venderse en el mercado de capitales interno de un país o en el extranjero, pero estas negociaciones dependen del prestigio y estabilidad económica del país en donde se emiten los valores, lo cual se refleja en la demanda de los bonos y en las tasas de interés que se ofrecen como pago a los compradores de los documentos.

El mercado de bonos municipales doméstico es limitado en la mayoría de los países latinoamericanos, Guatemala no es la excepción, y en términos generales son las ciudades grandes y mejor conocidas las que pueden negociar este tipo de documentos.

Algunos elementos determinantes del escaso desarrollo de este tipo de documentos en el mercado financiero son: de tipo económico, político y legal. A nivel económico, la solvencia crediticia de algunos municipios no es confiable, paralelamente, las tasas de interés son poco atractivas para los inversionistas, además, las condiciones macroeconómicas de ciertos países no favorecen las inversiones. En el ámbito político, la falta de afinidad entre los niveles de gobierno central y municipal es otro serio obstáculo para desarrollar este tipo de financiamiento, debido a la poca colaboración entre ambos. Finalmente, es preciso el establecimiento de un marco legal que asegure un alto nivel de confianza a los inversionistas.

Es recomendable aclarar que de las formas de financiamiento, esta es una de las que mayor responsabilidad conlleva, se requiere de buena asesoría y la elaboración de los estudios de prefactibilidad necesarios que permitan tener el éxito deseado en la elaboración de la obra que se desea financiar y que como consecuencia se tenga un retorno adecuado de los fondos que se obtuvieron a través de la venta de los bonos.

En nuestro país solo ha habido un intento por emitir este tipo de valores. En febrero del año 2000, el Instituto de Fomento Municipal anunció a través de los medios de comunicación que emitiría bonos para ayudar a las finanzas de las municipalidades. A través de su Junta Directiva, esta institución afirmó que el artículo 5 de la ley orgánica del INFOM los facultaba para hacer la emisión, la cual serviría para captar recursos y luego prestarlos a las municipalidades. El monto que se había propuesto fue de Q 600 millones. La iniciativa tuvo poco eco y no superó la evaluación hecha por el Ministerio de Finanzas Públicas, a la fecha todo quedó en un intento.

El Código Municipal autoriza a las municipalidades a emitir, negociar y colocar valores, pero; las municipalidades no cuentan con los recursos económicos adecuados para llevar adelante este tipo de empresa, por eso, acuden al INFOM para que este les brinde el apoyo y realice las gestiones que corresponden a este tipo de iniciativa. La experiencia y solidez financiera del INFOM abren la posibilidad futura para que con la colaboración de esta institución, las municipalidades puedan hacer de los bonos una fuente de financiamiento.

Finalmente, algunos analistas apoyan la idea de emitir bonos municipales, pero afirman que es necesario el control estricto de los fondos, la existencia de unidades técnicas municipales que se encarguen de la evaluación de los proyectos y que haya un proceso de participación abierta en la selección y viabilidad de las obras.⁴³ Otros opinan que no es prudente emitir títulos en estos momentos tan complicados para las finanzas municipales, especialmente porque muchas están atrasadas con el pago de sus deudas.

4.4 EL FINANCIAMIENTO Y SU IMPACTO EN LAS CONDICIONES DE VIDA

4.4.1 EL CASO DE UNA MUNICIPALIDAD

Según las estimaciones realizadas por el Sistema de Naciones Unidas para Guatemala, el índice de desarrollo humano para el Departamento de Guatemala es de 0.74. Si se toma como base este índice, es posible deducir que las condiciones socioeconómicas de los municipios en este departamento mantienen cierta similitud. Por ello, para demostrar que las propuestas de financiamiento son factibles y que efectivamente impactan en las condiciones de vida para cualquiera de los municipios del departamento en mención, se utilizará un modelo de municipio, asumiendo que las condiciones son similares en los demás.

Por la escasez de información para hacer investigación, no es posible obtener los datos de todos los municipios, por ello, a manera de ensayo, se tomará como modelo el Municipio de Mixco, en el cual si fue posible obtener la información financiera que servirá de base para hacer algunas generalizaciones con relación al origen de los recursos y su impacto. Debe quedar claro que debido a la escasez de información, lo que se aporta en esta sección son meramente generalidades, las cuales no deben considerarse concluyentes.

Previamente se debe recordar que en el ámbito del municipio, el mejoramiento de las condiciones de vida depende en gran medida del incremento y mejoramiento de los servicios públicos, los cuales por ley le corresponden al gobierno municipal. El Código Municipal establece que el

⁴³Prensa Libre de fecha 08 de febrero del 2000. p.18

municipio debe prestar y regular los servicios públicos municipales, y que parte de su competencia es mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos. Por lo tanto para mejorar las condiciones de vida y satisfacer las necesidades de la población es menester incrementar los ingresos y los gastos.

El financiamiento que se propone se fundamenta en la disposición natural del ser humano de buscar las mejores formas de convivencia, por lo tanto, el incremento de los recursos se basa en la posibilidad de que las autoridades y vecinos hagan coincidir sus intereses. Y que cada quien haga lo que le corresponde. Dicho de otra manera, las autoridades y vecinos deben convenir en aquellos asuntos que son de beneficio común.

4.4.1.1 MUNICIPIO DE MIXCO

4.4.1.1.1 SITUACIÓN GEOGRÁFICA Y DEMOGRÁFICA

Mixco es un municipio del Departamento de Guatemala, ubicado en el extremo oeste de la ciudad capital, se encuentra dentro de la zona de influencia urbana de la ciudad capital.

Su extensión territorial es de 132 Kms.² y su población estimada es de 403,689 habitantes, sobresaliendo en su composición el sexo femenino con 210,969 mujeres. Además según el Instituto Nacional de Estadística su densidad de población es de 3,058 habitantes por kilómetro cuadrado.

La población económicamente activa reportada en el censo de población 2002 totaliza 168,753 personas, de las cuales 101,265 son hombres y 67,488 mujeres.

4.4.1.1.2 COBERTURA DE LOS SERVICIOS

Este municipio cuenta con los servicios básicos de agua, electricidad, mercados, centros de salud, escuelas e institutos públicos de educación primaria y secundaria, cementerios, saneamiento ambiental y centros de producción. Todos los servicios resultan insuficientes para la dinámica de crecimiento poblacional que ha experimentado este distrito municipal. Los problemas más apremiantes del Municipio de Mixco se reflejan en el servicio de agua, en donde tiene un déficit aproximado del 20%, su red de drenajes desatiende al 17% de los hogares, las escuelas públicas son insuficientes en cantidad y su infraestructura es deficiente, no tiene los servicios hospitalarios adecuados a las necesidades de un municipio con mas de 400,000 habitantes, además el manejo de desechos líquidos y sólidos es un constante problema, ya que únicamente cuentan con 3 plantas de tratamiento de líquidos y un basurero autorizado.

CUADRO 23
MUNICIPALIDAD DE MIXCO
PRESUPUESTO DE INGRESOS 2000-2003
SIN PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO ADICIONAL
(En millones de quetzales)

TIPO DE INGRESO	2000	2001	2002	2003
INGRESOS CORRIENTES	63.20	95.11	102.76	110.40
INGRESOS TRIBUTARIOS	21.43	24.43	26.77	29.11
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	30.13	54.81	57.05	59.29
Tasas municipales	28.62	53.08	55.35	57.62
Financiamiento comunitario (Cont. por mejoras)	0.69	0.59	0.42	0.25
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	4.25	4.99	4.56	4.13
INGRESOS DE OPERACIÓN	5.81	8.94	10.49	12.04
RENTAS DE LA PROPIEDAD	0.66	0.30	0.31	0.32
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0.92	1.63	3.57	5.51
INGRESOS DE CAPITAL	33.18	33.36	29.84	28.79
Transferencias de capital del gobierno central	18.39	24.50	24.56	28.65
Endeudamiento	2.20	0.50	0	0
TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	96.38	128.46	132.60	139.19

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, INE.

* Año 2003 proyectado.

La información disponible en el cuadro anterior muestra la realidad actual de los ingresos del Municipio de Mixco. Al realizar una descripción de los datos cabe destacar como los ingresos corrientes superan a los ingresos de capital, no obstante que los ingresos de capital son sumamente importantes porque a partir de estos se pueden realizar las obras de beneficio social, igual diferencia se da entre los ingresos tributarios y los no tributarios, en donde queda evidenciada la debilidad de los ingresos tributarios, también puede observarse que las tasas municipales han tenido un importante incremento interanual, no así las contribuciones por mejoras (financiamiento comunitario) ni las transferencias de capital.

Según las autoridades de este municipio los recursos de su presupuesto son insuficientes para cubrir una serie de necesidades insatisfechas, además es de conocimiento público que este es uno de los municipios con mayor endeudamiento, su deuda aproximada al 2005 asciende a los Q 60 millones, como resultado de este endeudamiento están en riesgo sus servicios más elementales, ya que tiene una deuda pendiente con la Empresa Eléctrica, la cual ha amenazado con interrumpir el suministro de energía eléctrica para la iluminación pública. Esto forma parte de una problemática compleja cuya solución depende principalmente de las decisiones que administrativamente puedan tomarse en el corto, mediano y largo plazo.

Es indudable que este y todos los municipios del país tienen el problema de la insuficiencia de los recursos financieros, paradójicamente pocos están haciendo los cambios que se requieren para superar esta debilidad. En una

entrevista con uno de los funcionarios de Mixco se plantearon interrogantes con relación a la posibilidad futura de incrementar las tasas y arbitrios, y la respuesta fue que no se tenía previsto ningún incremento, porque inicialmente se pretendía mejorar los servicios, para luego estar en condiciones de incrementar los cobros. La pregunta lógica para una respuesta como esta sería: y como se van a mejorar los servicios si no se tienen los recursos suficientes para hacerlos mas efectivos?. Al final la responsabilidad es propia de cada autoridad y esta claro que muchas veces no se quieren asumir los riesgos de carácter político que conlleva el incremento de los impuestos y de las tasas.

Otro problema que tiene este municipio es que no hay buena relación entre autoridades y vecinos, muestra de lo dicho es la escasa importancia que se está dando al financiamiento comunitario, en la información disponible en el cuadro anterior queda evidenciado que año con año se han reducido las contribuciones por mejoras que llegan de los vecinos hacia las obras municipales.

4.4.1.1.3 ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS CON BASE EN LAS PROPUESTAS

A continuación se presentan los estimados que pueden significar importantes incrementos en el presupuesto de ingresos para el Municipio de Mixco, los cuales dependen básicamente de la adopción de las sugerencias que en este informe se han denominado propuestas de financiamiento.

CUADRO 24
MUNICIPALIDAD DE MIXCO
PRESUPUESTO DE INGRESOS 2003-2006
CON PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO ADICIONAL
(En millones de quetzales)

TIPO DE INGRESO	2003	2004	2005	2006
INGRESOS CORRIENTES	128.32	136.90	148.49	154.20
INGRESOS TRIBUTARIOS	29.11	31.45	33.79	36.13
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	77.21	80.38	86.56	86.86
Tasas municipales	62.21	65.38	68.30	71.47
Financiamiento comunitario (Cont. por mejoras)	15.00	15.00	18.26	15.39
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	4.13	3.70	3.27	2.84
INGRESOS DE OPERACIÓN	12.04	13.59	15.14	16.69
RENTAS DE LA PROPIEDAD	0.32	0.33	0.34	0.35
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5.51	7.45	9.39	11.33
INGRESOS DE CAPITAL	52.04	51.74	50.76	50.11
Transferencias de capital del gobierno central	29.88	29.53	28.49	27.79
Endeudamiento (Bonos Municipales)	22.16	22.21	22.27	22.32
TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	180.36	188.64	199.25	204.31

Fuente: elaboración propia, proyecciones con datos de INE, MINFIN, FUNCEDE.

Como se observa en el cuadro 24, si se hubieran tomado las medidas correspondientes durante los años 2003-2004, estas habrían sido las cantidades monetarias recaudadas por las autoridades municipales de Mixco, las proyecciones para los años 2005-2006 sugieren que es posible mejorar los ingresos municipales si se toman en cuenta las propuestas mencionadas con anterioridad.

El siguiente cuadro refleja los estimados de ingresos extraordinarios que pueden percibirse en los próximos dos años si; inicialmente, se elevan las tasas sobre el alumbrado público, líneas de transmisión de energía eléctrica y telefonía, y las licencias de operación del sector productivo. Con relación a este tipo de ingresos cabe hacer la siguiente observación: Estudios anteriores elaborados en diversas municipalidades han comprobado que los gobiernos locales otorgan un elevado subsidio a las tarifas por los servicios que prestan. Este subsidio absorbe una importante proporción de los recursos municipales y se aplica indiscriminadamente sin considerar la capacidad de pago de los vecinos.⁴⁴

La siguiente medida que debe tomarse es proponer a los vecinos el acercamiento a través del trabajo y la toma de decisiones. El trabajo comunitario fue en los años 1998-1999 un importante vínculo entre autoridades y vecinos que representó flujos de efectivo hacia las obras de la municipalidad, en el año 1998 el Municipio de Mixco se destacó por recaudar Q 18 millones en contribuciones por mejoras. Esto demuestra que se tienen las condiciones para obtener y mejorar el financiamiento comunitario de las obras que necesita la población.

CUADRO 25
MUNICIPALIDAD DE MIXCO
RESUMEN DE FONDOS EXTRAORDINARIOS 2003-2006
(En millones de quetzales)

RUBRO	2003	2004	2005	2006	TOTALES
TASAS MUNICIPALES	4.59	5.49	6.14	7.04	23.26
FINANCIAMIENTO COMUNITARIO	14.75	15.00	18.26	15.39	63.40
FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL	1.23	4.85	3.75	2.99	12.82
BONOS MUNICIPALES	22.16	22.21	22.27	22.32	88.96
TOTALES	42.73	47.55	50.42	47.74	188.44

Fuente: elaboración propia, proyecciones con datos de INE, Ministerio de Finanzas Públicas, FUNCEDE.

Otra forma de financiamiento propuesta es que se fortalezcan los ingresos municipales con los recursos provenientes de los fondos sociales. Para ello es conveniente aclarar que fondos sociales son un conjunto de programas derivados de la política social de un país que buscan mejorar las condiciones de vida de la población a través de la ejecución de proyectos. En esta

⁴⁴ Foro Nacional: La modernización de las Finanzas Municipales. USAID-GTZ. Nov. 2001. p. 66

investigación se sostiene que su proyección mejorará cuando sean administrados por los municipios. Según la información disponible no existe una medida que permita definir cuando se invierte en cada municipio, y que los fondos sociales a la fecha, administrados por el gobierno central no han logrado mejores beneficios por las ataduras políticas y la falta de una estructura que converja con los intereses de las autoridades municipales. De lograrse esta empresa, la población de este municipio se beneficiaría con una transferencia de Q 6.74 millones en los próximos dos años.

Por el lado de la emisión de valores, o en su caso el endeudamiento, este debe basarse en una política definida de endeudamiento que tome en cuenta que la deuda no debe interferir con la prestación de los servicios, desde esta perspectiva una deuda que limite la prestación futura de los servicios no debe contratarse. Mixco tiene definida su deuda en los siguientes términos: adeuda al sistema bancario aproximadamente Q 60 millones, por la cual paga una tasa de interés promedio del 15%, pero si logra la negociación de transferencias adicionales, tendrá la capacidad de renegociar su deuda, cancelarla y solicitar el financiamiento de nuevos proyectos.

Para hacer aceptables las condiciones financieras en este municipio, se debe tomar en cuenta que el problema no es únicamente mejorar los ingresos, también se debe mejorar la forma en que se realiza el gasto, por lo tanto, en ese sentido el gasto debe reflejar las prioridades del municipio, y esta ordenación debe realizarse en consenso entre autoridades y vecinos.

4.4.1.1.4 IMPACTO DEL FINANCIAMIENTO EN LAS CONDICIONES DE VIDA

En que se pueden invertir los recursos adicionales? La respuesta depende de las decisiones que vecinos y autoridades adopten con relación a las necesidades insatisfechas.

CUADRO 26
MUNICIPALIDAD DE MIXCO
INVERSIONES CON FONDOS EXTRAORDINARIOS
(En millones de quetzales)

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	%	BENEFICIARIOS	TIEMPO
Agua potable	56.53	30	80,140 hab.	4 años
Hospitales	56.53	30	403,689 hab.	4 años
Escuelas	37.69	20	68,455 hab.	4 años
Calles y parques	37.69	20	403,689 hab.	4 años
Total	188.44			

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

El ingreso adicional aproximado para un período normal de administración municipal es de Q 188 millones durante 4 años, tiempo durante el cual se

lograrían construir y mejorar los bienes y servicios que mayor incidencia tienen sobre el bienestar de las personas.

Entre las prioridades actuales de la población mixqueña sobresale el servicio de agua potable, además la construcción de un hospital o en su caso el equipamiento y abastecimiento médico de los centros de salud, equipamiento y mantenimiento de las escuelas primarias y la remoción de calles y parques. Naturalmente la salud debe priorizarse en todo momento, por lo mismo los porcentajes de inversión sugeridos en el cuadro 26 pueden modificarse según el consenso que se alcance. A la vez no debe olvidarse que la educación es uno de los indicadores que mas contribución aporta al desarrollo humano, pues muchas veces incide directamente en la salud y en el ingreso de la población.

El cuadro 26 refleja la distribución de los ingresos nuevos, entre los cuales sobresale la salud de la población, a la cual se le asigno el 60% de los recursos, al sector de la educación se le puede asignar un 20%, lo cual puede servir para equipamiento anual de las escuelas, y el otro 20% puede ser bien invertido en la ampliación, señalización y arreglo de calles y caminos.

No debe descuidarse el esparcimiento de la población, principalmente cuando los recursos son limitados, por ello las inversiones en parques y centros recreativos también deben ser prioritarias en la planificación del gasto.

CONCLUSIONES

1. La descentralización es un proceso lento, necesario para que los municipios tengan los medios a su alcance para dar respuesta a las necesidades de las poblaciones. No implica debilitar el gobierno nacional, al contrario, es una etapa necesaria para que los municipios aprendan a asumir las competencias y responsabilidades que legalmente les corresponden. Esto permitirá que en el futuro el nivel municipal sea una instancia de apoyo para el gobierno nacional.
2. La debilidad administrativa y financiera de las municipalidades del país es una de las causas por las cuales el gobierno del municipio no acepta la ampliación de sus competencias y responsabilidades. A la fecha, la mayoría de municipalidades no ha realizado un esfuerzo sistemático para fortalecer su administración y las finanzas, en consecuencia siguen dependiendo de las transferencias del gobierno. El informe de desarrollo humano de las Naciones Unidas para Guatemala del año 2001 destaca que “Una de las causas de la incapacidad municipal para recaudar impuestos propios radica en la calidad del recurso humano.”, a la vez aclara que el reclutamiento de personal calificado es difícil debido a la baja competitividad de los salarios que se ofrecen, también expone que las dificultades financieras impiden que se contrate al personal calificado, lo cual influye en el mejoramiento de la capacidad general de gestión.
3. Estimaciones realizadas para una municipalidad tomada como modelo, reflejan que si se realizan los cambios sugeridos a través de las propuestas de financiamiento, la situación financiera de los municipios puede mejorar de manera sustantiva, para el caso de la Municipalidad de Mixco, las proyecciones indican un incremento de Q 50 y Q 48 millones para los años 2005-2006, cantidades que se pueden destinar a las áreas de salud, educación e infraestructura municipal.
4. El gasto municipal juega un papel importante en el mejoramiento de las condiciones de vida, no obstante, se observó que no hay suficiente inversión en los programas de educación, salud y servicios básicos. En el año 1999 las asignaciones presupuestarias para construcción de bienes de uso no común, entre los que se incluyen escuelas y hospitales fueron únicamente del 19% del total del gasto municipal agregado, esto representa solamente el 28% del programa de inversiones. Además, en algunas entrevistas con funcionarios municipales encargados de la elaboración del presupuesto se aclaró que los recursos no son suficientes, y que por lo tanto, lo que las municipalidades pueden aportar a las escuelas e institutos públicos son solamente ayudas.

5. Entre los factores que mas incidencia tuvieron en el surgimiento de la deuda municipal sobresalen: a) fallas en la evaluación de la capacidad de endeudamiento, principalmente porque los cálculos de capacidad de pago hechos por el INFOM y los bancos comerciales no reflejaron la realidad financiera de los municipios. b) falta de coordinación institucional. No existe una red de comunicación interinstitucional que facilite el registro, control y monitoreo de la deuda municipal. La coordinación plena entre las instituciones de crédito puede ofrecer la información que permita medir la capacidad de endeudamiento de los municipios. c) La pignoración de las transferencias gubernamentales fue la única garantía de pago para los bancos, estas instituciones no hicieron un análisis detenido sobre el destino de las transferencias.

6. Algunas municipalidades aún no tienen establecida la oficina municipal de planificación, a través de esta oficina es más fácil consolidar los planes, programas y proyectos de desarrollo local. Además, esta oficina puede facilitar la elaboración del presupuesto participativo, el cual es sugerido en el Código Municipal para hacer más efectiva la participación de los vecinos. Esta carencia es reflejo de la debilidad técnica en estas instituciones.

7. La debilidad política y financiera del gobierno municipal se encuentra en sus orígenes, el ayuntamiento municipal se instituyó como instrumento de dominio y defensa de intereses particulares durante la colonia; no es fruto del acuerdo entre gobernados y gobernantes. Por ello carece de fortaleza local, característica de los municipios en Guatemala.

RECOMENDACIONES

1. En el ámbito financiero es urgente que las municipalidades incrementen sus ingresos; para lograr esta meta es necesario que se pongan en marcha entre otras, las propuestas de financiamiento sugeridas en este informe. La descentralización fiscal también es clave para el mejoramiento de los ingresos municipales ya que hace posible el cobro de algunos impuestos que a la fecha son administrados por el gobierno central. Además, el endeudamiento municipal solo debe tomarse para invertir en proyectos esenciales que estimulen el desarrollo urbano y económico, y siempre que la deuda no ponga en riesgo la prestación de los servicios. Finalmente, para apoyar esta meta es necesario invertir en la capacitación del recurso humano, ya que con la capacitación mejorará la capacidad de gestión en general, lo cual incidirá en la toma de decisiones.
2. Todos los municipios deben establecer a la brevedad, la oficina municipal de planificación. Esta oficina es un instrumento de apoyo muy importante para la gestión municipal. Para el efecto, los Concejos Municipales deben acatar lo prescrito en el Código Municipal con relación al establecimiento de oficinas técnicas municipales. Durante la investigación se conocieron algunas opiniones sobre la necesidad de contar nuevamente con la oficina de planificación municipal, de la cual se mencionó, que en el pasado fueron un elemento muy importante para el éxito de muchos proyectos.
3. Para superar los problemas de carácter político las municipalidades deben propiciar la participación del vecino en las decisiones que competen al municipio, para ello pueden aprovechar las fortalezas del gobierno municipal, principalmente porque este nivel de gobierno está más cerca de la población, lo cual favorece una comunicación y participación mas estrecha entre autoridades y vecinos. A la vez, los municipios deben participar activamente en el proceso de descentralización, en principio porque a través de este proceso se busca fortalecer integralmente las competencias de los municipios. Además, es recomendable que el gobierno del municipio desconcentre la toma de decisiones, para ello es necesario poner en marcha un modelo de participación ciudadana que garantice la participación de los consejos comunitarios de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Actualidad Económica. No. 42, enero-febrero 1998. Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas. Argentina, 1998. 42 p.
2. Aguilar Chinchilla, Ernesto. El ayuntamiento colonial de la ciudad de Guatemala. Editorial Universitaria. Guatemala, 1961. 308 p.
3. Álvarez, Max y José Isaías Figueroa. Análisis de la fórmula que se utiliza para realizar la distribución del situado constitucional a las municipalidades del país y propuesta para modificarla y realizar la distribución en forma más equitativa. INFOM, 2001. 16 p.
4. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. 1985. 105 p.
5. Balsells Conde, Edgar Alfredo. Endeudamiento Público Interno. DIGI, USAC. Guatemala, 2000. 31 p.
6. Cabezas, Horacio. Metodología de la investigación. Piedra Santa, Guatemala, 1994. 198 p.
7. Chirino, Luis. Viejo escenario, nuevos actores: problemas y posibilidades de la gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina. CERES. Ecuador, 1991. 160 p.
8. Congreso de la República. Código Municipal: decreto 12-2002. Guatemala, 2002. 68 p.
9. Congreso de la República. Ley del Fondo de Inversión Social. Decreto 13-93. Guatemala, 1995. 46p.
10. Congreso de la República de Guatemala. Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002. Guatemala, 2002. 15 p.
11. Congreso de la República de Guatemala. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 52-87. Guatemala, 1988. 34 p.
12. Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal. Decreto 1132. 15 p.
13. Congreso de la República. Código Municipal. Decreto 58-88. Guatemala, 1989. 50 p.
14. Darce, Benjamín. El marco conceptual de las finanzas municipales. www.ladb.org/rdm/documents/marcoconceptual.pdf. 14 p.

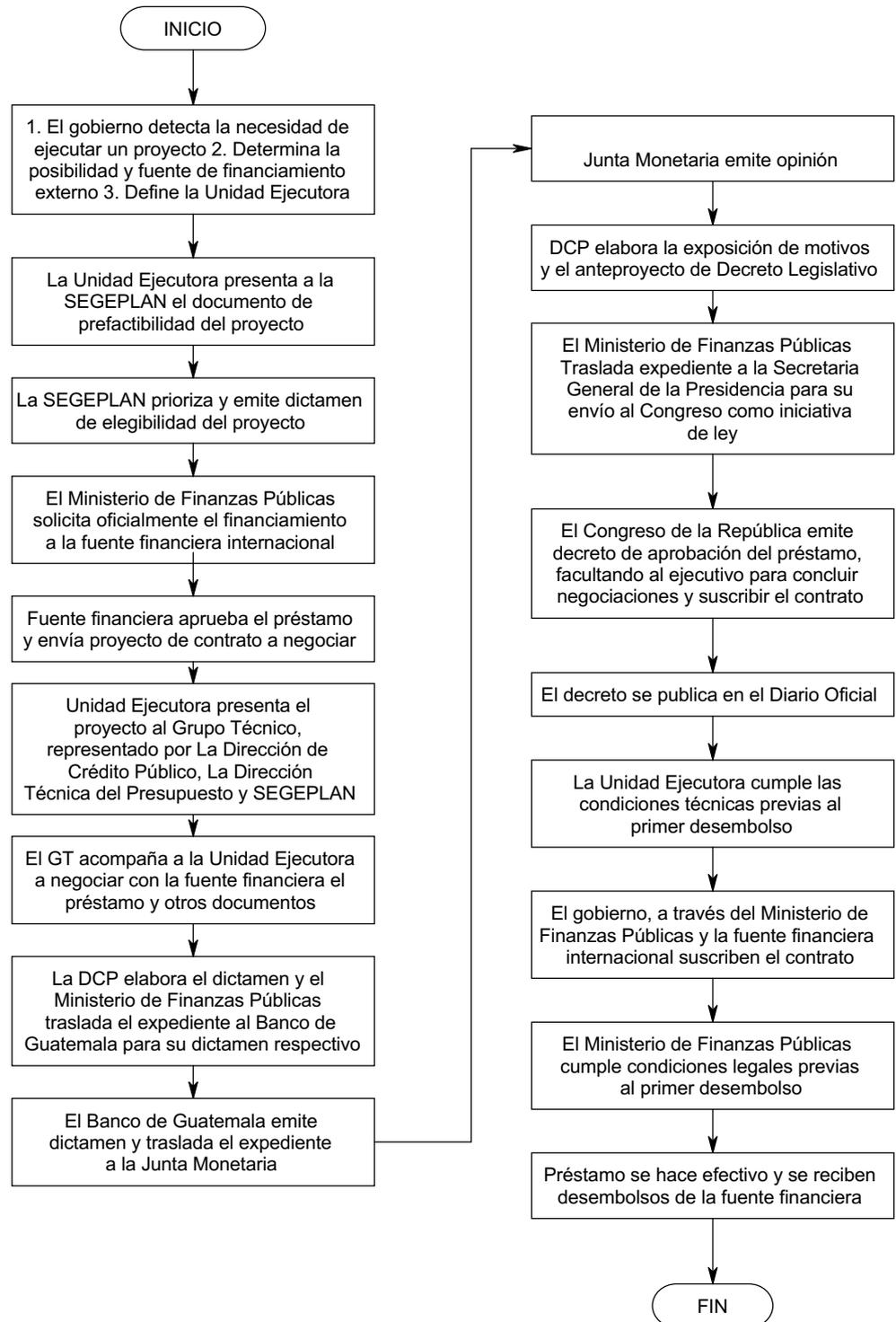
15. Diccionario Arthur Andersen de Economía y Negocios. ESPASA . Madrid, 1997. 768 p.
16. Diez Pinto, Elena. Gestión del desarrollo humano sostenible. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Guatemala, 1999. 141 p.
17. Escobar Menaldo, Rolando y Ana Maritza Morales. Relación Estado-Contribuyente. FLACSO. Guatemala, 2000. 137 p.
18. Fundación Centroamericana de Desarrollo. Los ingresos municipales en Guatemala: 1998-1999. FUNCEDE. Guatemala, 2001. 43 p.
19. Fundación Centroamericana de Desarrollo/Instituto de Fomento Municipal/Embajada Real de los países Bajos. La estructura del presupuesto municipal de los municipios de Guatemala. FUNCEDE. Guatemala, 1999. 134 p.
20. Genro, Tarso y Ubiratan de Sousa. Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre. Editora Fundacao Perseu Abramo/ Instituto del Banco Mundial. Brasil, 105 p.
21. Giovanni Giovannelli . Emisión de bonos municipales en la ciudad de San Pedro Sula, Honduras. www.ladb.org/rdm/documents/bonosSNPEDRO. Pdf. s.n. p.
22. Gobierno de la República de Guatemala. Estrategia de reducción de la pobreza: el camino de la paz. Guatemala, 2001. 100 p.
23. Instituto de Fomento Municipal. Actividad Crediticia: componente principal del endeudamiento municipal. INFOM. Guatemala, 2002. 11 p.
24. Instituto Nacional de Estadística. Finanzas Municipales: ingresos y egresos clasificados por departamento y municipio 1997-1998-1999. INE, Guatemala, 2001. 24 p.
25. Instituto Nacional de Estadística/Centro Latinoamericano de Demografía/Fondo de Inversión Social. Focalización de necesidades básicas 1994. Guatemala, 1998. 87 p.
26. Instituto Nacional de Estadística. Encuesta nacional sobre condiciones de vida, ENCOVI 2000: la pobreza en Guatemala principales resultados. INE. Guatemala, 2001. 7 p.
27. Kiper, Claudio M. y Silvio V. Lisoprawski. Teoría y práctica del fideicomiso. Ediciones DEPALMA. Buenos Aires, 1999. 269 p.

28. Linares, Luis. El municipio y la descentralización. FUNCEDE. Guatemala 1994.
29. Ministerio de Finanzas Públicas/ Secretaria General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala. 4ta-edición. Guatemala, 1989. 246 p.
30. Molina Zaldaña, Silvia Abigail. La descentralización territorial del Estado guatemalteco: en el marco de los mandatos constitucionales y los acuerdos de paz. DIGI, USAC. Guatemala, 2001.
31. Municipalidad de Guatemala. Presupuesto General de Ingreso y Egresos, Ejercicio Fiscal 2000. Dirección de Finanzas, Departamento Técnico de Presupuesto. Guatemala, 1999. s. p.
32. Municipalidad de San José. Costa Rica. Proyecto de la emisión de bonos municipales. www.Msj.co.cr/páginas/bonos_muni.htm . 4 p.
33. Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. Metas y desafíos de la descentralización en Guatemala. COMODES. Guatemala, 2002. 41 p.
34. Pérez Morales, José Antonio. Eficiencia y Equidad del Gasto Público en Guatemala. FLACSO. Guatemala, 2000. 118 p.
35. Real Academia de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992. 1077 p.
36. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Informe de Desarrollo Humano 2000. Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Guatemala, 2000. 312 p.
37. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Informe de Desarrollo Humano 2001. Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano. Guatemala, 2001. 358 p.
38. Soto Ramírez, Carlos Arturo. El municipio como gobierno local en Guatemala. INFOM. Guatemala, 1988. 114 p.
39. Suárez Suárez, Andres S. Diccionario de Economía y Administración. McGraw-Hill. España, 1992. 383 p.
40. Tamames, Ramón y Santiago Gallego. Diccionario de Economía y Finanzas. Alianza Editorial. España, 1994. 927 p.

41. Tamayo y Tamayo, Mario. El Proceso de la Investigación Científica: fundamentos de investigación, manual de evaluación de proyectos. LIMUSA. México, 1998. 161 p.
42. Universidad Rafael Landívar/Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Acuerdos de Paz. Guatemala, 1997. 258 p.
43. Velásquez Juárez, Silvino. Desesperadas y sin dinero. Periódico Siglo XXI, Guatemala 10 de diciembre 2001. 2 p.
44. Velásquez Juárez, Silvino. Comunas con cobros miserables. Periódico Siglo XXI, Guatemala 11 de diciembre 2001. 2 p.
45. Velásquez Juárez, Silvino. Evitados de problemas: alcaldes no cobran impuestos. Periódico Siglo XXI, Guatemala 12 de diciembre 2001. 2 p.
46. Velásquez Juárez, Silvino. Concejos no rinden cuentas claras. Siglo XXI de fecha 13 de diciembre 2001. 2 p.
47. Zorrilla, Santiago y Miguel Torres Xammar. Guía para elaborar la tesis. McGraw-Hill. México, 1999. 111 p.

ANEXOS

ANEXO 1
FLUJOGRAMA DE GESTION DE LA COOPERACION FINANCIERA INTERNACIONAL
MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS
DIRECCION DE CREDITO PÚBLICO



GT= GRUPO TECNICO, DCP= DIRECCION DE CREDITO PUBLICO

ANEXO 2
PROCEDIMIENTO PARA LA EMISION, NEGOCIACION Y COLOCACION DE BONOS MUNICIPALES

No.	ACTIVIDAD	INSTITUCION RESPONSABLE
1	Las municipalidades trasladan sus necesidades financieras al Instituto de Fomento Municipal; INFOM	Municipalidades
2	El INFOM solicita autorización al Ministerio de Finanzas Públicas para emitir, negociar, colocar y amortizar los bonos.	INFOM
3	El Ministerio de Finanzas Públicas elabora la exposición de motivos, y el proyecto de decreto ley que regulara la emisión, negociación, colocación y amortización de los bonos.	Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Crédito Público
4	Envío del documento al INFOM	Dirección de Crédito Público
5	Reunión con los representantes del INFOM para revisión del proyecto de decreto ley.	Dirección de Crédito Público e INFOM
6	Ministerio de Finanzas Públicas envía la exposición de motivos y el proyecto de decreto a la Secretaria General de Planificación para que emita opinión técnica, posteriormente envía los mismos documentos al Banco de Guatemala para que la Junta Monetaria emita una resolución al respecto. Artículo 171 literal i), de la Constitución Política de la República y artículo 57 de la ley orgánica del Banco de Guatemala.	Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Crédito Público
7	Ministerio de Finanzas Públicas recibe las opiniones de la SEGEPLAN y de la Junta Monetaria y envía los documentos a la Presidencia de la República.	Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Crédito Público
8	La Presidencia de la República envía la documentación al Congreso de la República para que este lo conozca la iniciativa de ley y autorice la emisión, negociación, colocación y amortización de los bonos. Artículo 183, literal g), de la Constitución Política de la República de Guatemala.	Presidencia de la República
9	Congreso de la República autoriza el decreto ley que regulará la emisión, negociación, colocación y amortización de los bonos e indica que debe publicarse en el Diario Oficial para que el decreto cobre vigencia.	Congreso de la República

10	Antes de la publicación del decreto ley, el Ministerio de Finanzas Públicas procede a elaborar los acuerdos gubernativos que contienen la reglamentación de dicho decreto, posteriormente se traslada a la Presidencia de la República.	Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Crédito Público
11	La Presidencia de la República revisa el acuerdo gubernativo que contiene el reglamento para la emisión, negociación, colocación y amortización de los bonos, si no hay observaciones, el presidente firma e indica que se publique.	Presidencia de la República
12	Una vez publicado el acuerdo gubernativo que contiene el reglamento, el Ministerio de Finanzas Públicas solicita al Banco de Guatemala que proceda a la emisión del Bono Representativo Global.	Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Crédito Público
13	Banco de Guatemala emite el Certificado Representativo Global y lo traslada al Ministerio de Finanzas Públicas	Banco de Guatemala
14	El representante del Ministerio de Finanzas Públicas firma el Certificado y lo traslada a la Contraloría General de Cuentas de la Nación para su registro y firma correspondiente.	Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Crédito Público
15	La Contraloría General de Cuentas de la Nación registra y firma el Certificado Representativo Global, luego lo devuelve al Ministerio de Finanzas Públicas.	Contraloría General de Cuentas de la Nación
16	El Ministerio de Finanzas Públicas recibe y traslada al Banco de Guatemala el Certificado Representativo Global	Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Crédito Público
17	El Banco de Guatemala registra el Certificado Representativo Global, el cual es firmado por el Gerente General del banco.	Banco de Guatemala
18	Emisión de bonos con cargo al Certificado Representativo Global	Banco de Guatemala
19	Colocación de los bonos	INFOM y Dirección de Crédito Público
20	Otorgamiento de préstamos a las municipalidades	INFOM
21	Formación del Fondo de Amortización	INFOM
22	Administración del servicio de la deuda	INFOM y Dirección de Crédito Público

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Crédito Público

INGRESOS

INGRESOS DE OPERACIÓN XXXXX

Piso de plaza		xxx
Ingresos patrimoniales	xxx	
Destace de ganado		xxx
Inspección de ganado y carne	xxx	
Venta de desecho sólido		xxx

RENTA DE LA PROPIEDAD XXXXX

Interés sobre depósitos bancarios		xxx
Arrendamiento de tierras		xxx

TRANSFERENCIAS CORRIENTES XXXXX

Guarderías infantiles		xxx
-----------------------	--	-----

DONACIONES CORRIENTES XXXXX

Empresas de cable		xxx
-------------------	--	-----

INGRESOS DE CAPITAL

TRANSFERENCIAS DE CAPITAL XXXXX

Aporte mandato constitucional	xxx	
Transferencia IVA-paz		xxx

DONACIONES DE CAPITAL XXXXX

Donaciones		xxx
------------	--	-----

FUENTES FINANCIERAS

Préstamos a largo plazo		xxx
Saldos de caja ejercicio anterior	xxx	

TOTAL DE INGRESOS XXXXX

EGRESOS

TOTAL DE EGRESOS

XXXXX

**ANEXO 4
INGRESOS VARIOS
ESTIMACIONES 2002-2006**

TASAS MUNICIPALES	2002	2003	2004	2005	2006
Tasas Municipalidad de Guatemala	137.81	145.22	152.63	159.43	166.84
Tasas Municipalidad de Mixco	55.35	57.62	59.89	62.16	64.43
TASA MUNICIPAL PERCAPITA					
Guatemala (en quetzales)	146.24	154.10	161.97	169.19	177.05
Mixco (en quetzales)	137.11	142.73	148.36	153.98	159.60
Tasas estimadas de Mixco (En Millones de Q.)	59.03	62.21	65.38	68.30	71.47
FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL					
Promedio de inversión/habitante en el país (en quetzales)	10.68	13.03	12.01	9.28	7.40
FIS para Mixco (millones de Q)	4.31	5.26	4.85	3.75	2.99
Transferencias de capital Gobierno Central a Mixco	24.56	24.62	24.68	24.74	24.80
Suma Transferencias + FIS Mixco (Millones Q.)	28.87	29.88	29.53	28.49	27.79
ENDEUDAMIENTO (Trans. gob. menos 10%)	22.10	22.16	22.21	22.27	22.32

Fuente: elaboración propia con datos de Municipalidad de Guatemala, de Mixco, INE, Ministerio de Finanzas Públicas y FUNCEDE.

**ANEXO 5
FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, FIS
INVERSIONES A NIVEL NACIONAL 2000-2004
NO INCLUYE PRÉSTAMOS Y DONACIONES
(En millones de quetzales)**

AÑO	TOTAL	REC. INTERNOS	APORTE IVA-PAZ
2000	190.50		190.50
2001	246.80	3.80	243.00
2002	120.00		120.00
2003	146.40	16.40	130.00
2004	135.00		135.00
2005	104.32		104.32
2006	83.18		83.18

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. 2000-2004

* Años 2005-2006 proyecciones