


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



**"EL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO Y SU CICLO, COMO
INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN
DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y MECANISMO PARA EL COMBATE
DE LA POBREZA EN GUATEMALA"**

MARVIN LEONEL FLORES Y FLORES

ECONOMISTA

GUATEMALA, MARZO DE 2011

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

**"EL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO Y SU CICLO, COMO
INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN
DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y MECANISMO PARA EL COMBATE
DE LA POBREZA EN GUATEMALA"**

TESIS

PRESENTADA A LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

POR

MARVIN LEONEL FLORES Y FLORES

PREVIO A CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE

ECONOMISTA

EN EL GRADO ACADÉMICO DE

LICENCIADO

GUATEMALA, MARZO DE 2011

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

Lic. José Rolando Secaida Morales	Decano
Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales	Secretario
Lic. Álvaro Joel Girón Barahona	Vocal 1º.
Lic. Mario Leonel Perdomo Salguero	Vocal 2º.
Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso	Vocal 3º.
P.C. Edgar Arnoldo Quiché Chiyal	Vocal 4º.
P.C. José Antonio Vielman	Vocal 5º.

EXAMINADORES DE ÁREAS PRÁCTICAS

Lic. Gustavo Adolfo Calderón Cifuentes	Área Matemática y Estadística
Lic. Edgar Ranfery Alfaro Migoya	Área de Economía Aplicada
Lic. Antonio Muñoz Saravia	Área de Teoría Económica

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

Lic. Oscar Erasmo Velásquez Rivera	Presidente
Licda. Miriam Quiroa Méndez	Examinadora
Licda. Lisseth Marroquín González	Examinadora

Asesor de tesis

Lic. Edgar Alfredo Pape Yalibat

Guatemala 6 de julio de 2010

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

Señor Decano:

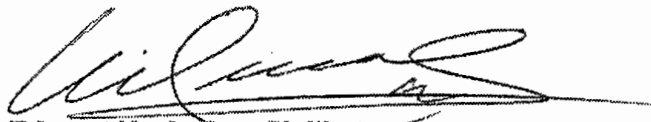
En atención a la designación por parte de esa decanatura, según consta en DICTAMEN ESC. ECONOMIA 18-2008 de fecha once de julio de dos mil ocho, en la cual se me designa como asesor para el trabajo de tesis titulado: *"El presupuesto municipal participativo y su ciclo, como instrumento de participación ciudadana en la planificación de la inversión pública y mecanismo para el combate a la pobreza en Guatemala"*, presentado por el estudiante Marvin Leonel Flores y Flores, carné 9510910; tengo el agrado de manifestarle que he procedido a revisar el trabajo mencionado, el cual merece mi aprobación.

El trabajo desarrollado presenta un análisis de la situación de la inversión pública en Guatemala en el período 1998 – 2009 según sus principales actores: ministerios sectoriales, municipalidades, fondos sociales y sistema de consejos de desarrollo. Proponiendo como mecanismo alternativo de ejecución de los procesos de inversión de los recursos de los consejos departamentales de desarrollo, el presupuesto municipal participativo.

Por lo anteriormente expuesto me permito recomendar su aceptación como base para la realización del examen privado de tesis del estudiante Flores y Flores, previo a optar al título de Economista, en el grado académico de Licenciado.

Sin otro particular y deseándole éxitos en sus labores,

Atentamente,



Edgar Alfredo Pape Yalibat
Licenciado en Economía
Colegiado Activo No. 906

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS


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

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,
DIECIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL ONCE.**

Con base en el Punto QUINTO, inciso 5.3, subinciso 5.3.1 del Acta 2-2011 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 8 de febrero de 2011, se conoció el Acta ECONOMIA 180-2010 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 26 de octubre de 2010 y el trabajo de Tesis denominado: "EL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO Y SU CICLO, COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y MECANISMO PARA EL COMBATE DE LA POBREZA EN GUATEMALA", que para su graduación profesional presentó el estudiante MARVIN LEONEL FLORES Y FLORES, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


LIC CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO




LIC. JOSE ROLANDO SECAÍDA MORALES
DECANO



Scmp.

DEDICATORIA

- A MI PATRIA: Guatemala: esperanza que no termina de nacer... vida no exterminada... sueño pendiente de alcanzar.
- A MIS PADRES: Marta Lidia Flores Polanco y Faustino Flores Carrera. Por todos los esfuerzos realizados para sacarme adelante.
- A MI ESPOSA: Karen Guillen de Flores. Por su tiempo y apoyo.
- A MIS HIJAS: Andrea, Sofía y Fátima. Fuentes de alegría, inspiración y fe en la vida.
- A MI HERMANA: Mayra Isabel Flores Flores. A pesar de la distancia siempre estas presente.
- A MIS TIOS: Francisco Flores (Q.E.P.D.) y Edgar Flores (Q.E.P.D.) por ser ejemplos de una vida de trabajo y honradez.
- A LA ASOCIACIÓN DE ESTUDIANTES DE CIENCIAS ECONÓMICAS: Institución que complementó mi formación como profesional sancarlista, más allá del contenido de los libros, las teorías y los cálculos.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SU ESCUELA DE ECONOMÍA

ÍNDICE

TEMA	PÁGINA
ÍNDICE	ii
ÍNDICE DE GRÁFICAS	vii
INTRODUCCIÓN	ix
CAPÍTULO I	
EL MUNICIPIO EN GUATEMALA	1
1. El marco normativo del municipio en Guatemala	2
2. El marco institucional del municipio en Guatemala	
2.1 Estructura organizativa del gobierno municipal	3
2.2 Alcaldías comunitarias o auxiliares y alcaldías indígenas	5
2.3 Las organizaciones municipalistas y las mancomunidades de municipios	7
2.4 Las instituciones de gobierno central vinculadas a los gobiernos municipales	8
2.4.1 Instituto Nacional de Fomento Municipal	9
2.4.2 Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	9
2.4.3 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	10
2.4.4 El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo	11
3. El proceso y la política nacional de descentralización	13
CAPÍTULO II	
EL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA	
1. El sistema de inversión pública en Guatemala y su problemática	19
2. Los recursos del presupuesto general del Estado destinados al sistema de inversión pública	20
3. La inversión pública de los ministerios sectoriales	23
4. Los fondos de inversión social	25
5. El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo	31

5.1 Las debilidades de los procesos de inversión mediante el Sistema de Consejos de Desarrollo	34
5.2 La contratación de intermediarios para la ejecución de los proyectos de inversión pública de los Consejos Departamentales de Desarrollo	38
6. La inversión pública municipal	45

CAPÍTULO III

EL PRESUPUESTO Y LAS FINANZAS MUNICIPALES

1. Aspectos generales	48
2. Principios del presupuesto municipal	48
3. Ciclo del presupuesto municipal	50
4. Estructura del presupuesto municipal	51
5. Las fuentes de financiamiento del presupuesto municipal	
5.1 Los ingresos propios	52
5.2 Las transferencias corrientes y de capital	53
5.3 Los ingresos por la vía de contratación de deuda	54
6. Las debilidades de las finanzas municipales	
6.1 Los niveles de endeudamiento municipal	54
6.2 La debilidad de los ingresos propios	59
6.3 Debilidad y poca transparencia del sistema de cálculo de distribución del situado constitucional	61

CAPÍTULO IV

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO

1. Antecedentes	63
1.1 La experiencia de Porto Alegre, Brasil	63
1.2 El caso de Bolivia	64
1.3 El Código Municipal de Nicaragua	66
2. Ventajas, aportes a la democracia y a la eficiencia en los procesos de inversión pública	66
3. Principios del presupuesto municipal participativo	67
4. Objetivos del presupuesto municipal participativo	68

5. Dependencias municipales vinculadas al presupuesto municipal Participativo	69
---	----

CAPÍTULO V

EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO EN GUATEMALA

El caso del Municipio de Quetzaltenango, Quetzaltenango	73
1. Fase de planificación	76
2. Fase de formulación	78
3. Fase de incidencia y aprobación	81

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO PARA GUATEMALA Y SU CICLO

PROPUESTA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO PARA GUATEMALA Y SU CICLO	83
1. La posibilidad y la realidad del presupuesto municipal participativo en Guatemala	83
2. Organización institucional para la implementación del mecanismo de presupuesto municipal participativo	84
3. Origen de los recursos de inversión para los ejercicios de presupuesto municipal participativo	86
3.1 El financiamiento del presupuesto municipal participativo con recursos de inversión del gobierno municipal	87
3.2 El financiamiento del presupuesto municipal participativo con los recursos del Consejo Departamental de Desarrollo	88
4. Etapas del presupuesto municipal participativo propuesto	93
4.1 Planificación	94
4.1.1 Construcción del plan estratégico de desarrollo municipal	94
4.1.2 Criterios para la selección y definición del proyectos a ser incluidos en el presupuesto municipal participativo	97
4.2 Formulación del presupuesto.	98
4.3 Presentación, incidencia y aprobación	100
4.4 Ejecución	102
4.5 Control	103
4.6 Evaluación y liquidación	107

4.7 Nuevo ciclo del presupuesto municipal participativo	107
CONCLUSIONES.	108
RECOMENDACIONES	110
ANEXOS	
Uno: Marco normativo del proceso de descentralización	113
Dos: Presupuesto de egresos por funcionamiento, inversión y deuda pública. Años 1998 a 2009 en valores nominales	114
Tres: Inversión de los ministerios sectoriales, años 1998 a 2009	115
Cuatro: Gastos de capital de los ministerios sectoriales	116
Cinco: Inversión de los ministerios sectoriales, años 1998 – 2009	117
Seis: Inversión porcentual de los ministerios sectoriales, años 1998 – 2009 Relación porcentual de cada ministerio en relación al total anual	118
Siete: Principales fondos sociales, período 1998 – 2009. Presupuesto devengado (valores nominales)	119
Ocho: Presupuesto anual del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo	120
Nueve: Inversión y porcentaje de inversión de los Consejos Departamentales De Desarrollo. Años 2007, 2008 y 2009	121
Diez: Índice de desarrollo humano por departamento, convertidos a una relación porcentual	122
Once: Normas presupuestarias que otorgan la facultad a los CODEDE's para la suscripción de convenios de ejecución de recursos de inversión con ONG's	123
Doce: Normas presupuestarias sobre las instituciones con facultades para figurar como unidades ejecutoras del presupuesto de inversión de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Ejercicios fiscales 2005 al 2009	124
Trece: Tipo de transferencias del gobierno central a las municipalidades, origen y destino de las mismas	125
Catorce: Montos transferidos por el gobierno central a los gobiernos municipales con destino específico a programas y proyectos de inversión, durante los últimos doce años	126

Quince: Montos de inversión ejecutada en los últimos doce años, según actor	127
Dieciséis: Tipo de transferencias del gobierno central a las municipalidades, origen y destino de las mismas	128
Diecisiete: Relación monto de la deuda contraída versus ingresos año 2009	129
Dieciocho: Relación porcentual pago de deuda y presupuesto ejecutado. Ocho municipalidades que registran mayores niveles de endeudamiento	130
Diecinueve: Relación entre montos pagados por deuda y gastos de inversión Ocho municipalidades que registran mayores niveles de endeudamiento	131
Veinte: Actores políticos y dependencias técnicas vinculadas al presupuesto municipal participativo	132
Veintiuno: Sistemas electrónicos de información para realizar procesos de auditoría social a los programas y proyectos definidos en los procesos de presupuesto municipal participativo	133
BIBLIOGRAFÍA	134

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica uno: organigrama sintético de un gobierno municipal	5
Gráfica dos: estructura piramidal del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.	12
Gráfica tres: presupuesto de egresos 1998 – 2009. Tendencia de los gastos de funcionamiento, inversión y deuda pública	21
Gráfica cuatro: presupuesto de egresos 1998 – 2009. Participación porcentual de los gastos de funcionamiento, inversión y deuda pública	22
Gráfica cinco: gastos de capital de los ministerios sectoriales. Años 1998 – 2009 en valores nominales	24
Gráfica seis: propuesta de mecanismo de coordinación para los procesos de inversión pública entre los fondos sociales, los ministerios sectoriales, las municipalidades y los Consejos Departamentales de Desarrollo	28
Gráfica siete: inversión de los fondos sociales 1998 – 2009. Presupuesto de egresos devengado en valores nominales	29
Gráfica ocho: Índice de Desarrollo Humano por Departamento de la República de Guatemala	36
Gráfica nueve: Índice de Desarrollo Humano e inversión por Departamento de los CODEDE's	37
Gráfica diez: proceso de la inversión pública con fondos del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo o de otras entidades a través de ONG's	44
Gráfica once: montos de la inversión pública según cuatro actores principales	46
Gráfica doce: Fases y actores del ciclo del presupuesto municipal	51
Gráfica trece: ingresos totales y saldo de la deuda a mayo 2010 de municipalidades con mayores niveles de endeudamiento	56
Gráfica catorce: presupuesto de egresos de siete municipalidades con los mayores niveles de endeudamiento	58
Gráfica quince: convergencia de la democracia representativa y participativa y sus actores en el proceso de definición del destino de la inversión pública municipal	72

Gráfica dieciséis: integración de la Instancia Conjunta del Presupuesto Municipal Participativo	85
Gráfica diecisiete: propuesta de presupuesto municipal participativo para gastos de inversión	92
Gráfica dieciocho: Propuesta del ciclo del presupuesto municipal participativo	93

INTRODUCCIÓN

La presente tesis pretende demostrar que el presupuesto municipal participativo es una alternativa viable para que a través de las municipalidades del país se puedan llevar a cabo procesos de inversión pública eficientes y transparentes; particularmente ante la situación de caos normativo, institucional y de malas prácticas en el que se encuentra inmerso el sistema nacional de inversión pública.

Para demostrar lo anterior se hace un largo recorrido partiendo del capítulo uno, en el que se hace una revisión general sobre la institución del municipio en Guatemala, las instituciones públicas a él vinculadas y una revisión del estado actual de la política nacional de descentralización.

El capítulo dos pretende demostrar el ambiente institucional, normativo y las prácticas prevalecientes en los procesos de inversión pública de cuatro grandes actores identificados: ministerios sectoriales, municipalidades, fondos sociales y el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. Se demuestra de manera general las debilidades de los ministerios sectoriales y los fondos sociales; se analiza a profundidad las limitantes, debilidades y prácticas de corrupción prevalecientes en los procesos de inversión del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. En el caso de las municipalidades se analizan las limitantes de las finanzas de los gobiernos locales y los vacíos normativos a ellas vinculadas.

Luego de planteada, descrita y demostrada la problemática del sistema nacional de inversión pública; se pasa a analizar una alternativa de solución, como lo son los presupuestos municipales participativos. Previamente a la descripción de esta alternativa, en el capítulo tres se hace un análisis del presupuesto, las finanzas y la estructura administrativa organizacional del gobierno municipal.

En el capítulo cuatro se describe el presupuesto municipal participativo, sus antecedentes, principios y ventajas para la inversión pública, la democracia participativa y el proceso de descentralización. En el capítulo cinco se describe narrativamente una de las pocas experiencias de presupuesto municipal participativo llevadas a cabo en Guatemala.

En el capítulo seis se hace el planteamiento de la propuesta de presupuesto municipal participativo para Guatemala y su ciclo. En este capítulo se analizan las normas existentes que permitirían hacer realidad esta opción de inversión, pero también se plantea la necesidad de complementar las mismas. Adicionalmente se presenta la organización institucional necesaria para implementar los presupuestos municipales participativos y el origen de los recursos con los que se pueden financiar, siendo estos los recursos de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Por último se plantea el ciclo de dicho presupuesto en armonía con el ciclo del presupuesto municipal tradicional y los tiempos, procesos y estudios técnicos que demanda el Sistema Nacional de Inversión Pública de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), para todo programa y proyecto de inversión.

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO EN GUATEMALA

El Estado y la sociedad Guatemalteca se fundaron siguiendo las necesidades de dominación y control que la Corona Española necesitaba ejercer sobre los territorios y población conquistada. Dicho modelo no sufrió mayores cambios con la independencia, y tampoco resulto modificado por las políticas de los gobiernos liberales y conservadores que se alternaron en el poder desde la independencia hasta mediados del siglo XX.

Con la revolución de 1,944 se inician algunos cambios en el régimen de administración territorial del país a partir de la figura de los departamentos, pero particularmente de la idea del municipio. El conflicto armado interno implicó un nuevo centralismo en las decisiones y la concentración del poder en los núcleos urbanos del país, estando esto estrechamente vinculado con la estrategia de un Estado contrainsurgente.

El proceso de apertura democrática iniciado a partir del año 1,983; el retorno de gobiernos civiles al poder formal, la promulgación de una nueva Constitución Política y la firma de los Acuerdos de Paz, son factores que incidieron directamente en un nuevo reacomodo del ejercicio del poder y en su gradual delegación al nivel local y departamental.

En este orden de ideas resulta aleccionador el contenido de la parte introductoria del apartado relativo a la descentralización y participación ciudadana, del III Informe del Presidente de la República al Congreso correspondiente al año 2006, en donde se reconoce que: *“Lamentablemente, Guatemala a través de su historia se ha caracterizado por un alto grado de centralización de las decisiones y los recursos, tanto en el nivel nacional en torno a la ciudad capital y su área de influencia, como en el ámbito departamental alrededor de la respectiva cabecera y, en algunos casos excepcionales, en torno a algún municipio particularmente*

influyente. Paralelamente a este fenómeno, ha prevalecido la concentración de las entidades gubernamentales, siempre en el nivel central. Todo ello agravado por el carácter vertical del Estado y la sociedad guatemaltecos.”

Como se menciona es a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República de 1985¹; la firma de los Acuerdos de Paz de 1996; pero de forma particular con la promulgación de un nuevo Código Municipal, de la Ley General de Descentralización y de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, todas ellas en el año 2002; cuando se profundiza el proceso de descentralización económica y administrativa, que pretende dar sustento a la idea de autonomía municipal y propiciar una amplia participación de los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

1. EL MARCO NORMATIVO DEL MUNICIPIO EN GUATEMALA

En la Constitución Política de la República, lo relativo al municipio está contenido entre los artículos 253 al 262. En ellos se garantiza la autonomía del municipio y se enumeran las funciones que le corresponden, el tipo y la forma de gobierno, los recursos económicos del municipio, asimismo se establece la asignación que el gobierno central anualmente debe programar dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

El Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, desarrolla los mandatos constitucionales, regulando todo lo relativo a la población y el territorio, el gobierno, la administración, la participación ciudadana y las finanzas.

Normas complementarias al Código Municipal y que fueron emitidas junto a este, entre otras cosas con el objetivo de dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz,

¹ La actual Constitución Política de la República entró en vigencia el 14 de enero de 1986.

son el Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización; y el Decreto 11-2002, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ambas con sus respectivos reglamentos.

A pesar de la importancia y profundidad del contenido de las normas anteriores, existe un gran vacío en lo que a legislación municipal se refiere, vinculado de forma directa a la administración tributaria del municipio. En el Capítulo Único, relativo a las *Disposiciones transitorias y finales*, artículo 9 de la Constitución Política de la República, se establece claramente que: *“El Congreso de la República deberá emitir un nuevo Código Municipal, la Ley de Servicio Municipal, Ley Preliminar de Regionalización y un Código Tributario Municipal, ajustados a los preceptos constitucionales, a más tardar, en el plazo de un año a contar de la instalación del Congreso”*.

De acuerdo a lo anterior, existe un rezago de 21 años en la promulgación de un Código Tributario Municipal, el cual debió ser aprobado por el Congreso de la República a más tardar el 15 del enero del año 1987.

2. EL MARCO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN GUATEMALA

2.1 Estructura organizativa del gobierno municipal

La estructura organizativa del gobierno municipal esta representada por dos órganos principales: la alcaldía municipal y el concejo municipal.

El gobierno del municipio le corresponde con exclusividad al concejo municipal. Este concejo puede organizarse en comisiones, siendo de carácter obligatorio las siguientes²:

- a) Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes;

² Artículo 36 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República.

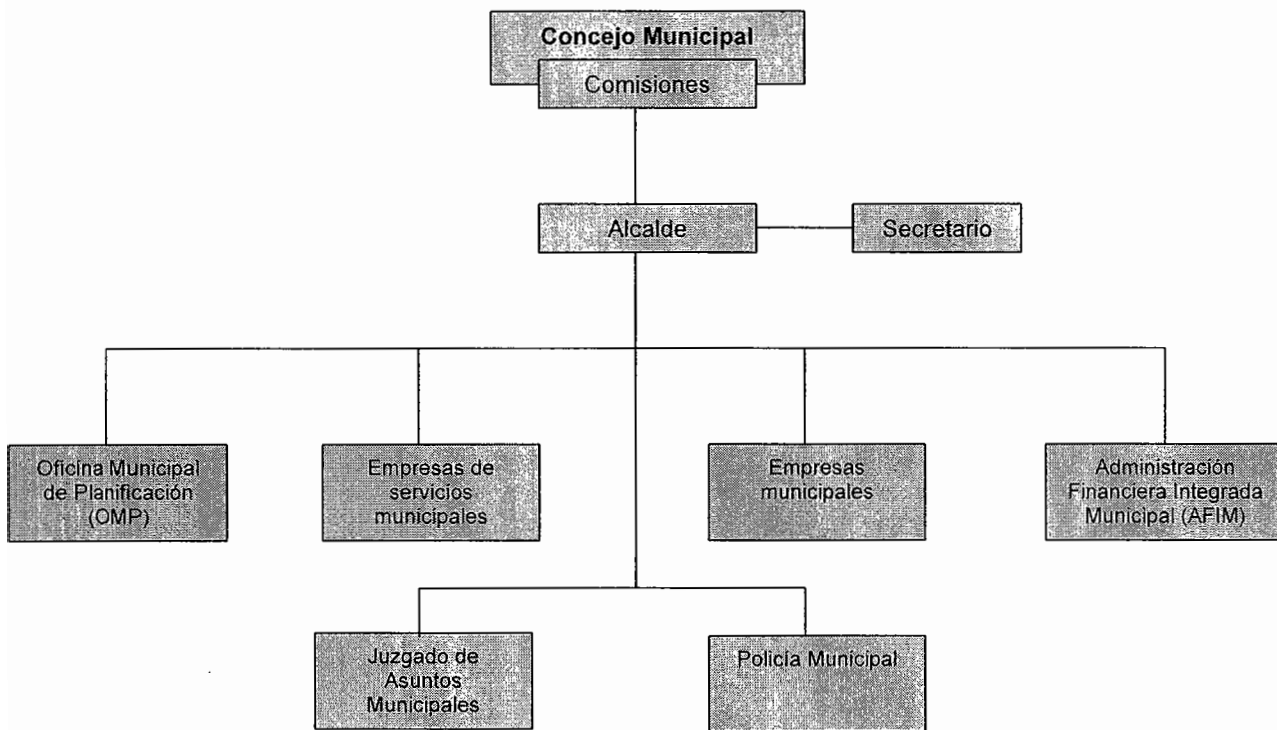
- b) Salud y asistencia social;
- c) Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda;
- d) Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales;
- e) Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana;
- f) De finanzas;
- g) De probidad;
- h) De los derechos humanos y de la paz;
- i) De la familia, la mujer y la niñez.

El Concejo Municipal tiene la potestad de emitir su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento de personal y otras disposiciones. Para desarrollar sus funciones, el Concejo Municipal realiza sesiones ordinarias y extraordinarias. Las reuniones ordinarias normalmente se celebran cada semana y las extraordinarias cuando sea necesario.

La otra instancia de representación de la autoridad municipal esta constituida por la alcaldía municipal. El alcalde o alcaldesa representa a la municipalidad y al municipio, es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico. El Alcalde es el jefe del gobierno ejecutivo municipal. A su vez es quien representa al gobierno municipal ante el Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE) y preside el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).

Aunque existen variaciones significativas de municipalidad a municipalidad, particularmente atendiendo el tamaño del municipio, la cantidad de población que atiende y la cantidad de recursos que administra, la gráfica uno ilustra la forma genérica que adopta la organización de la estructura administrativa de un gobierno municipal.

Gráfica uno
Organigrama sintético de un gobierno municipal



2.2 Alcaldías comunitarias o auxiliares y alcaldías indígenas

Un elemento indispensable dentro de la organización territorial del municipio, política y administrativamente hablando y que a la vez esta íntimamente vinculado con los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones, son las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares. Es necesario tener muy presente que su funcionamiento y poder real, esta en función del área sociocultural en la que existan, ya que los niveles de participación y organización ciudadana varían de lugar a lugar; por ejemplo, no son lo mismo las formas y niveles de participación ciudadana en Sololá y Totonicapán, frente a departamentos como Petén, Retalhuleu o Zacapa.

El artículo 56 del Código Municipal indica que de acuerdo a los usos, normas y tradiciones de las comunidades, el Concejo Municipal reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las

comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal.

Los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares son nombrados por el alcalde municipal, partiendo de la designación o elección que hayan hecho las comunidades de acuerdo a sus principios, valores, procedimientos y tradiciones.

Entre las atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar se incluyen las siguientes³:

- a) Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales.
- b) Colaborar en la identificación de las necesidades locales y en la formulación de propuestas de solución a las mismas.
- c) Proponer lineamientos e instrumentos de coordinación en la comunidad para la ejecución de programas o proyectos por parte de personas, instituciones o entidades interesadas en el desarrollo de las comunidades.
- d) Ser vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes.
- e) Velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales de su circunscripción territorial.

Otra de las funciones, aunque no en todos los casos, del alcalde comunitario, también conocido como alcalde auxiliar, es la de presidir el órgano de coordinación del consejo comunitario de desarrollo de su localidad⁴.

³ Artículo 58 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República.

⁴ Literal b) artículo 13 y artículo 16 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Artículo 63 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En cuanto a las alcaldías indígenas, el artículo 55 del Código Municipal establece que el gobierno municipal debe reconocer, respetar y promover a las mismas cuando estas existan. No se menciona nada sobre la forma en que estas instancias alternativas de participación ciudadana se insertan en la dinámica de las instituciones gubernamentales.

El artículo 23 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural indica que en donde exista al menos una comunidad indígena, debe constituirse un consejo asesor indígena para brindar asesoría al órgano de coordinación del consejo comunitario de desarrollo y al consejo municipal de desarrollo.

2.3 Las organizaciones municipalistas y las mancomunidades de municipios

Para el cumplimiento de sus fines, las municipalidades han optado por la creación de al menos dos organizaciones municipalistas: la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM- y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas –AGAAI-. Asimismo como mecanismo de coejecución de políticas, programas y proyectos que rebasan el ámbito territorial de un municipio, se ha optado por la constitución de mancomunidades de municipios.

La Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala –ANAM-, fue constituida mediante Acuerdo Gubernativo de fecha 21 de noviembre de 1960. El antecedente inmediato a su creación fue la Primera Convención de Municipalidades de Guatemala celebrada en 1955 a instancias de la Universidad de San Carlos de Guatemala. La ANAM esta integrada por todas las municipalidades legalmente constituidas en el país.

La ANAM tiene por misión *defender la autonomía local y los intereses de los municipios de Guatemala, impulsar la descentralización del Estado y apoyar a*

los municipios en sus tareas de servicio a la comunidad e impulso al desarrollo de sus territorios.

Aunque la ANAM se define como una entidad autónoma y apartidaria, no está exenta de los vaivenes políticos y normalmente responde al partido político de turno en el Poder Ejecutivo. Esto se traduce en que sus objetivos, particularmente el de ser una *instancia defensora de la autonomía municipal con incidencia en las políticas de Estado que guardan relación con los municipios*, no siempre se cumpla.

Por otro lado existe la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), la cual fue fundada el 9 de marzo de 1996 en la Alcaldía Indígena de Sololá, con la intención de ser un espacio de discusión, intercambio, y apoyo entre alcaldes y autoridades indígenas.

Su eje fundamental de actuación es el político, realizando acciones de negociación y acuerdos con actores nacionales en los que se busque fortalecer la autonomía y capacidad de gestión de los municipios.

Por último, una alternativa cada vez más utilizada para la organización y trabajo conjunto entre municipalidades es la conformación de mancomunidades de municipios, las cuales se organizan y constituyen para la defensa y promoción de intereses municipales comunes a una región o departamento; así como para la formulación, planificación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos y obras comunes o la prestación de servicios municipales.

2.4 Las instituciones de gobierno central vinculadas a los gobiernos municipales

Existen una serie de instituciones del gobierno central que por sus funciones, naturaleza y razón de ser, mantienen una relación permanente y directa con los gobiernos municipales. Las principales funciones que ejercen son las de ser el

enlace de coordinación de la planificación de la inversión pública; el enlace, desarrollo, control y seguimiento del sistema presupuestario; y, la de brindar asistencia técnica especializada.

Las principales instituciones de gobierno central que ejercen estas funciones, se describen brevemente a continuación.

2.4.1 Instituto Nacional de Fomento Municipal –INFOM-

Su objetivo central es promover el desarrollo económico y social de los municipios, otorgar asistencia técnica, financiera y administrativa a las municipalidades. Debe contribuir a que todas las municipalidades del país se transformen en gobiernos modernos, eficientes y auto sostenibles, así como fortalecer la capacidad de gestión administrativa y financiera.

2.4.2 Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-

Tiene a su cargo la coordinación y ejerce la Dirección Ejecutiva del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Consejos Regionales y Departamentales.

El artículo 9 de la Ley General de Descentralización indica que el Presidente de la República debe designar al órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de la ejecución del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

El artículo 2 del Reglamento de la Ley General de Descentralización designa a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia como el órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de la ejecución del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

Por lo anterior, el principal mecanismo de relacionamiento de dicha secretaría con los gobiernos municipales, se da por intermedio del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, específicamente en lo que al desarrollo e implementación del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo se refiere.

2.4.3 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-

Es el órgano de planificación del Estado, establecido como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República y como tal le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del gobierno y evaluar su ejecución y efectos. Para cumplir con su objetivo, tiene dos ámbitos de planificación y programación: el global y sectorial, y el de su validación en las instancias de participación ciudadana, en todo el territorio nacional, por medio del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo.

Las funciones sustantivas que desempeña en relación a los gobiernos municipales son:

- ❖ Formular las propuestas de políticas de desarrollo global, sectorial y territorial, incluyendo en estas últimas la validación de lo global y sectorial en las instancias de participación ciudadana. En este caso el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).
- ❖ Integrar y armonizar las políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de desarrollo aprobados por los gabinetes de gobierno o las entidades públicas sectoriales rectoras, con las prioridades identificadas en el Sistema de Consejos de Desarrollo.
- ❖ Dar apoyo técnico a las unidades de planificación de los ministerios, secretarías e instituciones autónomas del sector público y a las unidades

técnicas de los consejos de desarrollo, en la elaboración de sus políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, incluyendo los de inversión pública; así como a las oficinas municipales de planificación que lo soliciten.

- ❖ Presidir la comisión específica encargada de realizar el cálculo matemático para la distribución de la asignación constitucional a las municipalidades.

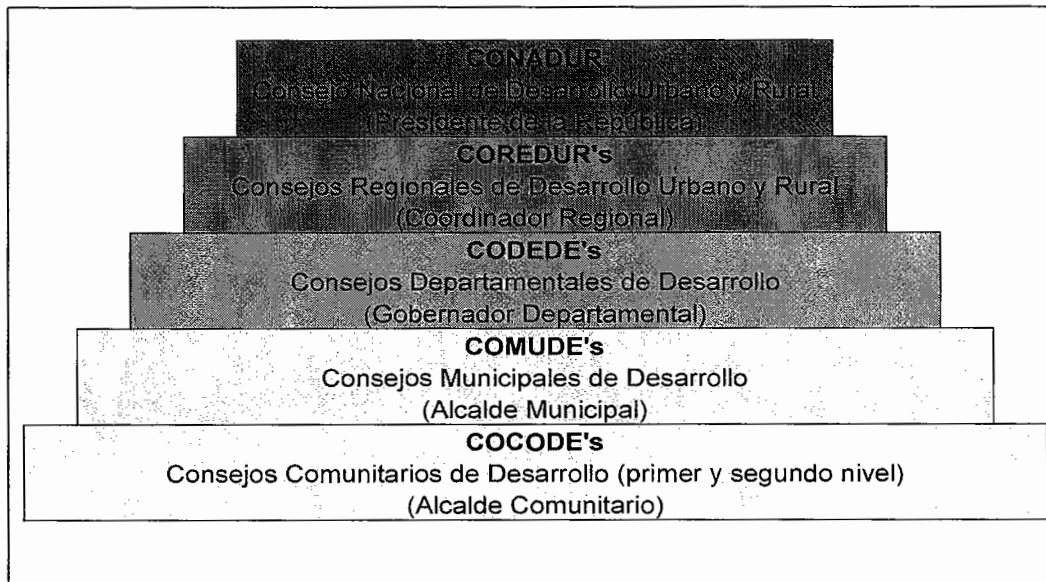
2.4.4 El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo

El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo esta concebido como el principal medio de participación de la población en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo⁵.

El sistema esta diseñado para facilitar la participación escalonada de la población desde el ámbito comunitario a través de los consejos comunitarios de desarrollo de primer y segundo nivel (COCODES), pasando por el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), para luego llegar al nivel departamental, regional y nacional. La idea de ésta estructura piramidal es que las necesidades y demandas sociales, particularmente las vinculadas a los proyectos y programas de desarrollo e inversión, se canalicen desde lo local a lo nacional. La gráfica dos ejemplifica dicha estructura piramidal.

⁵ Artículo 1 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Gráfica dos
Estructura piramidal del Sistema
Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural



Fuente: Elaboración propia

La Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo establece que *“el Gobierno Central fortalecerá el nivel departamental de gobierno para que coordine la prestación eficiente de los servicios desconcentrados y articule el nivel nacional con el municipal.”*

En consonancia con lo anterior y de acuerdo al espíritu del marco jurídico relacionado con el tema⁶, se desprende que los municipios son los destinatarios naturales del proceso de descentralización de competencias, recursos y poder de decisión del Organismo Ejecutivo. A su vez, el Sistema de Consejos de Desarrollo, como medio principal para la participación ciudadana en la gestión pública, juega un rol decisivo en la promoción y acompañamiento del proceso de descentralización, habida cuenta que en su seno se concretará la planificación territorial, nuevo paradigma de la planificación del desarrollo por el que Guatemala apuesta.

⁶ Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República.

A pesar de lo valioso de la idea arriba planteada, es en el punto de encuentro entre gobierno central y gobierno municipal, el primero representado por el gobernador departamental y su vez presidente y coordinador del CODEDE; y el segundo, mediante el alcalde municipal y a la vez coordinador del respectivo COMUDE, en donde surgen los primeros conflictos y fricciones dentro del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. Una de sus fuentes son las posibles diferencias en las decisiones de inversión pública existentes entre los gobernadores departamentales y los alcaldes municipales. Dichas diferencias son motivadas en no pocas oportunidades por la representación político partidista que ambos personajes ostenten. Ya que el primero representara los intereses del partido político en el Poder Ejecutivo y el otro a la agrupación política que lo llevo al poder local. Estas diferencias se magnifican si el partido político del segundo es la principal fuerza de oposición del primero.

Lo anterior explica en parte el por qué muchos alcaldes municipales, habiendo llegado al poder municipal por un comité cívico o partido político distinto al que obtiene la presidencia del Poder Ejecutivo, terminan formando parte de éste, ya sea de forma temporal o definitiva.

No son pocos los reclamos y denuncias de alcaldes que no perteneciendo o no habiendo sido electos por el partido oficial, se quejan de trato desigual en la distribución de los montos de la inversión pública que el Consejo Departamental de Desarrollo respectivo destina a cada uno de los municipios del departamento.

3. EL PROCESO Y LA POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

Inicialmente es necesario tener en cuenta el significado de dos conceptos básicos: descentralización y desconcentración. Estos conceptos tienden a ser confundidos incluso en las esferas gubernamentales vinculadas a estos procesos.

Concepto de descentralización: La descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.⁷

Concepto de desconcentración: Para propósitos de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, se entiende por desconcentración el traslado de funciones desde un nivel superior a otro inferior de la misma organización. Es un mecanismo para acercar la prestación de los servicios a más ciudadanos y ciudadanas o en más territorios distintos de la sede territorial de la administración central.

Como ya se ha mencionado, la suscripción de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, dieron un renovado impulso al proceso de descentralización y a la participación ciudadana en las decisiones públicas desde lo local. Los principales acuerdos vinculados con el tema son el Acuerdo “Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, el “de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas” y el de “Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”. Estos acuerdos están relacionados con la modernización, descentralización, democratización del Estado y la participación ciudadana y son los precursores de una serie de normas que desarrollaron lo que al respecto del Municipio preceptúa la Constitución Política de 1985.

⁷ Artículo 2 de la Ley General de Descentralización

El marco jurídico del proceso de descentralización queda formalmente integrado a partir del año 2,002 (ver anexo uno).

Con base en el mandato contenido en el artículo 24 del Reglamento de la Ley General de Descentralización, el Gobierno de la República formuló la Política Nacional de Descentralización, con la idea de dotar de una orientación de largo plazo al proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

Esta política reconoce que los habitantes de los departamentos y municipios, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, por lo que el proceso de descentralización debe promover los instrumentos que institucionalicen la descentralización económica administrativa, con la transferencia real de competencias y atribuciones, recursos económicos y poder de decisión, desde el gobierno central hacia las municipalidades, por ser las instancias de gobierno más cercanas a la población. La intención implícita es que tanto la administración central como las municipales, puedan basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad.

Otra de las ideas es que el proceso de descentralización se constituya en un medio idóneo para reducir la pobreza, la consolidación de la democracia y permitir la efectiva prestación de servicios públicos.

El marco jurídico en el que se inscribe la Política Nacional de Descentralización, orienta la planificación territorial participativa y descentralizada con perspectiva de género y con enfoque pluricultural como condiciones necesarias para promover nuevas formas de relación entre el Estado y la Nación. Estas condiciones debieran permitir estrategias más integrales e incluyentes para reducir la pobreza, mitigar el impacto de los desastres y promover el ejercicio de la ciudadanía plena para los guatemaltecos y guatemaltecas. La previsión fue que el éxito dependería de los esfuerzos compartidos del gobierno central,

gobiernos municipales, pueblos indígenas, sociedad civil en general, iniciativa privada y otros agentes del desarrollo local.

Es evidente que el proceso y las intenciones descritas no se han materializado o que no lo han hecho con la celeridad necesaria y deseada. A la fecha las transferencias de competencias del gobierno central hacia las municipalidades, tales como los servicios de educación, salud, seguridad, son inexistentes. Se dan casos en que los gobiernos locales han asumido tareas de alfabetización o la prestación de servicios de educación en programas de educación para el trabajo, pero no se trata de programas identificados a nivel nacional, integrales y en coordinación con el gobierno central a través de los ministerios sectoriales.

Por lo mismo, luego de ocho años de promulgado el marco normativo y a cinco de formulada la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, la pregunta que surge es: ¿cuales son las debilidades del marco institucional que hacen que el proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, no avance con la celeridad deseada o que incluso generan elementos adversos?

Según el Reglamento de la Ley General de Descentralización, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-, es la institución responsable del proceso de descentralización. En el período de gobierno de enero 2004 a enero 2008, tres personas ejercieron el cargo de Subsecretario para la Descentralización, lo que en parte no contribuyo a que el proceso se consolidara, aunque el mismo no debiera de depender de un factor tan exógeno a una política pública.

Existen elementos más poderos al arriba mencionado, uno de ellos es la falta de apoyo financiero y político a la Subsecretaría para la Descentralización de la SCEP. Dicha falta de apoyo puede interpretarse como la falta de interés del gobierno central en promover un efectivo proceso de descentralización, con el

objetivo de no perder cuotas de poder en el ejercicio del gobierno, es decir la pervivencia de una mentalidad centralista en el ejercicio del mismo.

En el actual período de gobierno la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, promulgada en el 2005, ha sido prácticamente olvidada y relegada a un plano sin importancia dentro de las acciones de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

Una prueba empírica de lo mencionado en los dos párrafos anteriores es el hecho de que cada administración de gobierno central, cuando menos desde la promulgación de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, ha ensayado modalidades nuevas de acercamiento y coordinación entre el gobierno central y los gobiernos municipales, tal es el caso de los “Gabinetes Móviles” en el período 2004 – 2008 y la implementación del programa “Gobernando Con la Gente” en la actual administración.

En lo que a aspectos tributarios se refiere, a la fecha se ha transferido a más de doscientas municipalidades, la tarea del cobro del Impuesto Único Sobre Inmuebles. Sin embargo no existe una sólida base legal e institucional para la actualización de la información catastral, entre otras debilidades.

El otro gran argumento para no operativizar la descentralización, argumento muchas veces valido, es la escasa capacidad de gestión, control y administración que los gobiernos municipales tienen. Es decir las debilidades institucionales son tales, que les hace imposible asumir las tareas de educación, salud y no digamos las de seguridad. También existe la percepción de que los gobiernos municipales prefieren obviar la cuota de responsabilidad que les corresponde, prefiriendo no asumir ninguna de las funciones que hasta el momento desarrolla el gobierno el central.

En síntesis la falta de voluntad política para hacer efectivo el proceso y la política de descentralización, un marco institucional ineficiente, escaso y cambiante; unido a la escasa intención y capacidad de la mayoría de los gobiernos municipales, ha dado como resultado el estado de situación actual.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA

1. EL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA Y SU PROBLEMÁTICA

El Estado guatemalteco vive en una crisis permanente por la escasez de recursos de que dispone, causado sobre todo por el incremento de necesidades de la población, los bajos niveles de recaudación tributaria, los altos niveles de evasión y elusión fiscal, las exenciones fiscales, etc. A lo anterior se debe agregar la baja calidad del gasto y la inversión pública. Por el lado de la inversión se puede mencionar los siguientes inconvenientes:

- ❖ Una parte significativa de los recursos con que se financian los programas y proyectos de inversión provienen de la contratación de deuda.
- ❖ No existe coordinación entre los principales entes encargados de la inversión: ministerios sectoriales, sistema nacional de consejos de desarrollo, municipalidades y fondos sociales.
- ❖ La preeminencia de criterios políticos sobre los criterios técnicos en la definición del destino geográfico y sectorial de la inversión.
- ❖ Los altos niveles de corrupción prevalecientes.
- ❖ Los bajos niveles de participación ciudadana y de control o auditoría social en las decisiones y los procesos de inversión pública.

En el sistema de inversión pública en Guatemala se identifican cuando menos cuatro grandes actores.

- ✚ Los ministerios sectoriales
- ✚ Los fondos sociales
- ✚ El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo
- ✚ Las municipalidades de país.

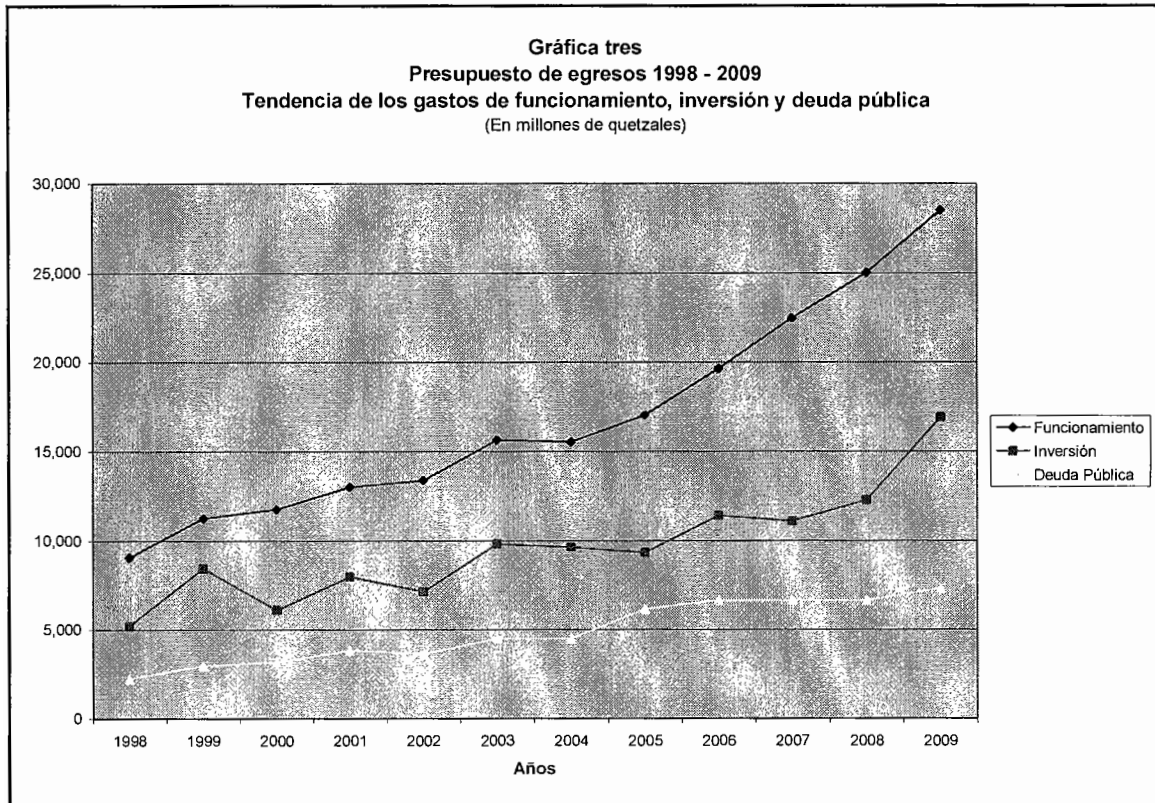
Los mecanismos a través de los cuales dichas instituciones ejecutan su presupuesto de inversión, pueden ser los siguientes:

- Ejecución directa. Esto incluye los procesos de compra directa, cotización, licitación, contrato abierto y los procesos de excepción contemplados en la Ley de Contrataciones del Estado.
- Contratación de intermediarios, tales como: fideicomisos, organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales;
- Convenio con otra institución pública, por ejemplo: un ministerio puede suscribir un convenio de ejecución de uno o varios proyectos con un consejo departamental de desarrollo. Otro ejemplo es la suscripción de un convenio por medio del cual un consejo departamental de desarrollo transfiere parte de sus recursos a una municipalidad o un consejo comunitario de desarrollo, pasando a ser éstos la unidad ejecutora del proyecto de inversión.

2. LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO DESTINADOS AL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

De manera general el presupuesto anual del Estado guatemalteco, específicamente el presupuesto de egresos, se divide en tres grandes áreas: gastos de funcionamiento, inversión y pago de deuda pública.

La gráfica tres presenta el destino del presupuesto del Estado para los gastos de funcionamiento, inversión y deuda pública entre los años 1998 a 2009⁸.



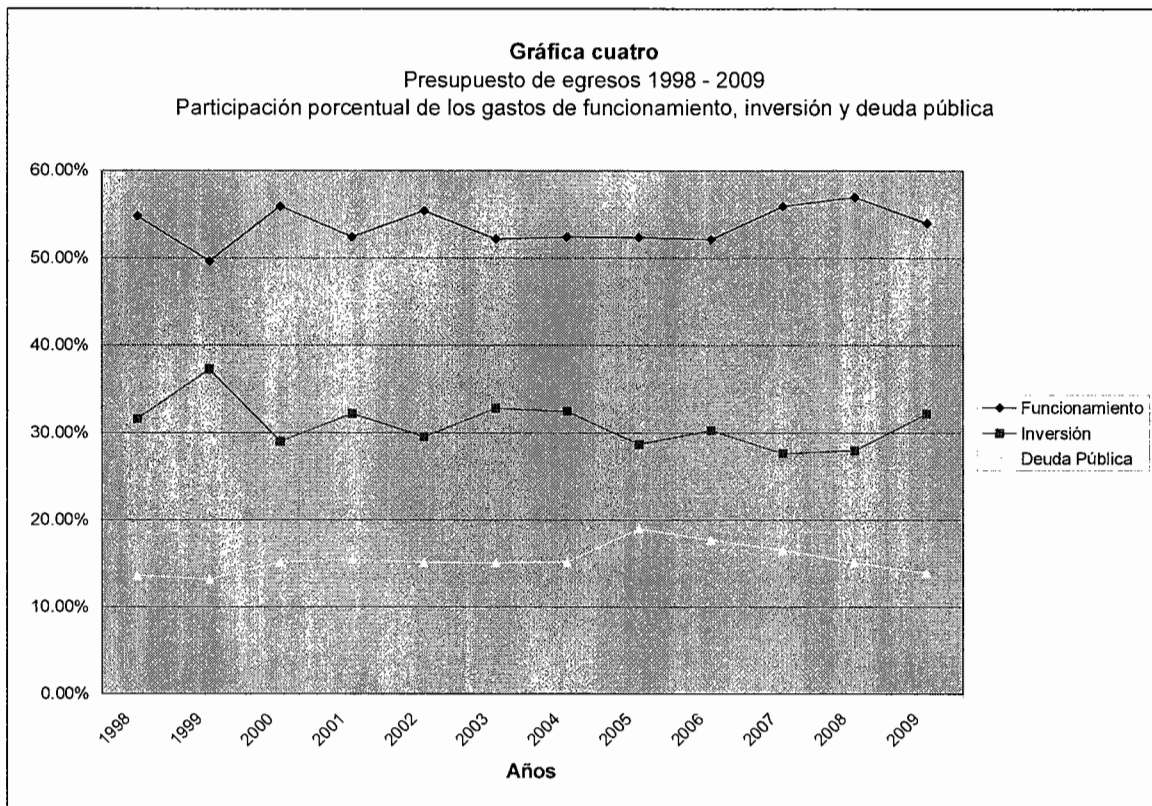
Fuente: Elaboración propia en base a las leyes anuales de presupuesto y sus modificaciones

Debe tenerse en cuenta que en el rubro de inversión se incluye la inversión financiera y la inversión física.

Otro fenómeno que se observa en la gráfica tres es la tendencia alcista en el comportamiento de los gastos de funcionamiento en relación a los gastos de inversión. Existe una brecha que se va ampliando.

Los datos anteriores, trasladados a porcentajes anuales se muestran en la gráfica cuatro.

⁸ Para ver mayores detalles puede consultarse el anexo dos



Fuente: Elaboración propia en base a las leyes anuales de presupuesto y sus modificaciones

En promedio, para los últimos 12 años la inversión pública representa un 30.94% del total del presupuesto de egresos del Estado. Para el mismo período de tiempo, los gastos de funcionamiento representan un promedio del 53.68% del total del presupuesto y lo correspondiente al pago de la deuda pública un 15.39%.

La gráfica cuatro muestra algunos picos en la inversión pública, por ejemplo en el año 1999 se registra un total de inversión física y financiera de Q8,439,955,593.00 correspondiente a un 37.23% del total del presupuesto de egresos; esta variación seguramente esta asociada a los gastos de reconstrucción post huracán Mitch. En contraposición en el año 2007 se registra una inversión que representa un 27.56% del total del presupuesto de egresos.

Por su parte los montos destinados a gastos de funcionamiento registran su mayor nivel porcentual para el año 2008 con un 56.95% y el nivel más bajo en el año 1999 con un 49.64%. En lo que a deuda pública se refiere, el porcentaje más bajo de la misma también se ubica en el año 1999 con un 13.13%, y un máximo de 18.95% para el año 2005, a partir del cual se observa una tendencia descendente.

3. LA INVERSIÓN PÚBLICA DE LOS MINISTERIOS SECTORIALES

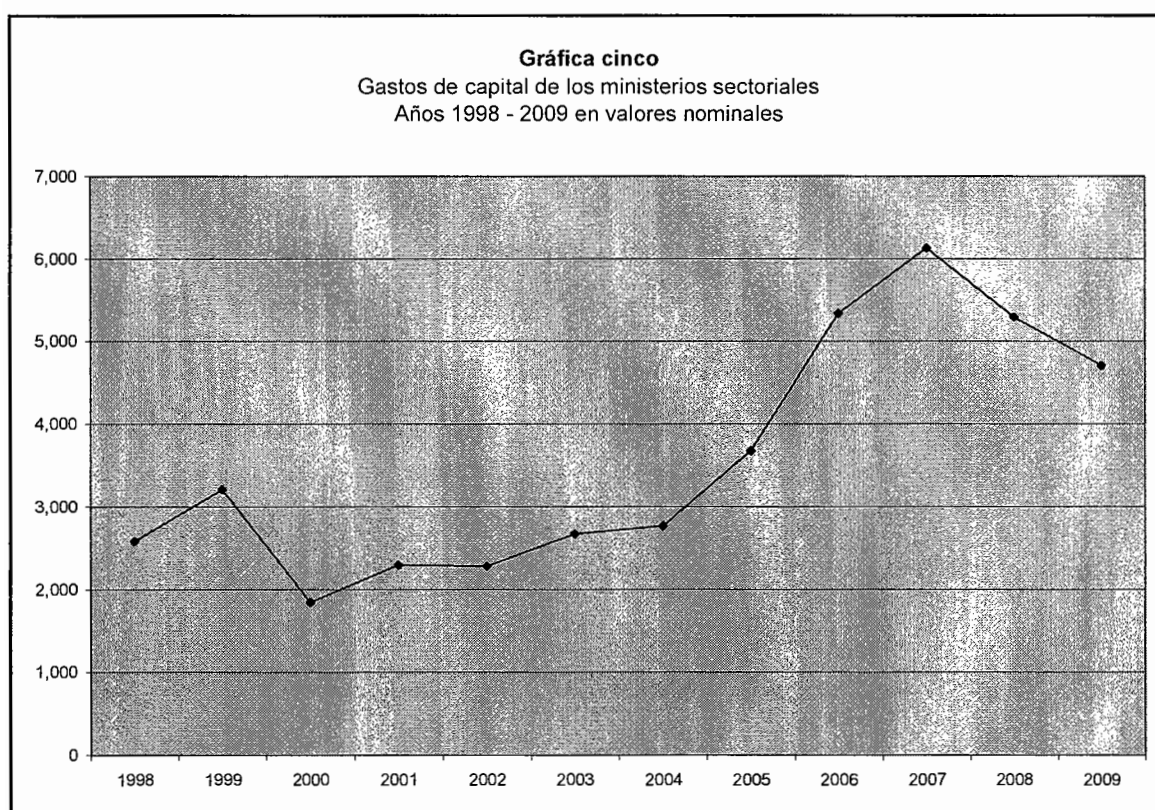
Los ministerios del Organismo Ejecutivo como responsables sectoriales de cada una de sus áreas de política pública, debieran ser quienes establecen las pautas para llevar a cabo los procesos de inversión pública en cada una de las áreas correspondientes. En la práctica eso no sucede y entre otras cosas se dan situaciones de duplicidad en programas o proyectos de inversión, por la falta de dirección y coordinación.

A lo interno, los ministerios sectoriales enfrentan una serie de dificultades que les impiden desarrollar de forma eficiente sus procesos de inversión. Una de estas debilidades es la falta de planificación, reflejada en diferentes niveles de divorcio entre el plan operativo anual, la programación presupuestaria y los planes anuales de adquisiciones, estos últimos íntimamente vinculados con los procesos de inversión pública.

Llegado el final del ejercicio fiscal correspondiente se recurre a una serie de opciones para evitar que los recursos no ejecutados se pierdan, saliendo de la esfera de control del ministerio al regresar al fondo común. Una de las posibilidades es trasladar la administración de los recursos a la figura de un fideicomiso, mediante la creación de éste; o bien realizando transferencias por los montos de los saldos no ejecutados a fideicomisos que con anterioridad el ministerio pudo haber creado.

No es el objetivo central de esta tesis hacer un análisis a profundidad sobre la ejecución presupuestaria de los ministerios sectoriales, por lo que únicamente se mencionan algunos de los aspectos que la caracterizan y limitan. En la gráfica cinco se detallan los montos a que asciende la inversión pública (gastos de capital) de los ministerios sectoriales, entre los años 1998 a 2009.

El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda es el mayor ejecutor de los recursos destinados a inversión, con un 69% en promedio para los doce años analizados. Le sigue el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con un 19% y luego los Ministerios de Salud, Educación, Defensa y Cultura y Deportes con un 2% (ver anexos del tres al seis)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del portal de transparencia fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas

4. LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

En América Latina los fondos sociales comenzaron a operar a finales de los años ochenta. Aunque en la región centroamericana el primer fondo social tiene antecedentes más remotos (Costa Rica, 1977), no es sino hasta la instauración del Fondo de Emergencia Social –FES- de Bolivia (1985) que estas instancias comenzaron a tener auge continental como instrumentos de combate contra la pobreza. En 1996, 14 países de la región ya contaban con al menos una institución de estas características.

A principio de la década de los noventa se implementó una nueva política social, que mediante la creación de fondos de inversión social pretendía atender las necesidades de la población más afectada por los resultados de los programas de ajuste estructural. A diferencia de la política social de bienestar, la nueva política puede calificarse de asistencialista y focalizada, pues busca atender a aquellas poblaciones que no pueden cubrir sus necesidades mediante la capacidad de pago en el mercado. Bajo la justificación de contar con niveles de eficiencia adecuados y evitar su burocratización, las instancias ejecutoras de la nueva política se distanciaron de los procesos y controles propios de las instituciones estatales.

Para el nuevo Estado neoliberal las políticas sociales son una derivación de lo económico, la reducción de la pobreza se plantea como una consecuencia directa del equilibrio y del desarrollo de la economía de mercado. Desde esta perspectiva, las políticas sociales implementadas desde un Estado mínimo, deben dirigirse a la satisfacción de necesidades no resueltas por el mercado. Se trata de un conjunto de mecanismos de acción social limitados a aliviar los efectos sociales, compensando mínimamente a los excluidos del sistema. La nueva política social se limita, entonces, a programas asistenciales,

compensatorios, emergentes, cortoplacistas y desarticulados, focalizados a sectores sociales en situación de necesidad extrema.

En los años 90's se desato en Guatemala un auge de los fondos sociales, auspiciados por un principio liberal de "eficiencia y agilidad" en el manejo de los recursos públicos. Como unidades ejecutoras de una nueva "política social", los fondos sociales se convirtieron en instituciones discrecionales y con mecanismos de fiscalización y transparencia ineficientes, generando las condiciones necesarias para que la corrupción se intensificara.

Con lo anterior, la realización de los derechos sociales, económicos y culturales; se vio disminuida, ya que los recursos financieros destinados a combatir la extrema pobreza y la desigualdad, fueron desviados a otros bolsillos a través de los mecanismos que impuso la corrupción y el clientelismo político. La relación entre desigualdad y corrupción se estrechó y visibilizó. Además, el clientelismo político, deterioró las condiciones de igualdad en la competencia político-electoral.

Nuevamente el caso guatemalteco no fue la excepción, al punto que para enero del año 2004 la misma Presidencia de la República reconocía que los fondos sociales: "contribuían a una situación de dispersión y deficiente calidad de la inversión, lo cual se traducía entre otras cosas en un débil impacto y que los niveles de pobreza continuaran sin disminuir"⁹.

En ese momento, las medidas del Organismo Ejecutivo, al tiempo de reconocer que los fondos eran importantes inversores sociales, buscaron hacer más eficiente la inversión social y fortalecer la rectoría de los ministerios sectoriales.

⁹ Propuesta del mecanismo de coordinación de los fondos sociales, SEGEPLAN, enero de 2004

Básicamente se propuso modernizar los fondos sociales mediante la articulación entre ellos y entre éstos y los recursos financieros municipales. Otras propuestas fueron la unificación de los fondos y la especialización temática o geográfica¹⁰.

Uno de los instrumentos que inicialmente se diseñó fue un mecanismo de coordinación entre los fondos sociales y entre estos y los ministerios. Dicha coordinación implicaba:

- ✚ Armonizarlos con las políticas ministeriales;
- ✚ Articularlos con planificación participativa municipal y departamental;
- ✚ Disminuir gastos operativos;
- ✚ Armonizar normativas;
- ✚ Unificar herramientas y manuales operativos;
- ✚ Desarrollar mecanismos para inversiones compartidas (fondos sociales, municipalidades y comunidades)
- ✚ Optimizar los aportes de la cooperación internacional;
- ✚ Facilitar el monitoreo;
- ✚ Mejorar los impactos; y
- ✚ Reducir los niveles de pobreza.

En esta parte es oportuno mencionar que en relación a la coordinación de acciones entre los fondos sociales y el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, el artículo 29 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural indica que: “los recursos de los fondos sociales se asignaran con base en las políticas, planes y programas priorizados por el Sistema de Consejos de

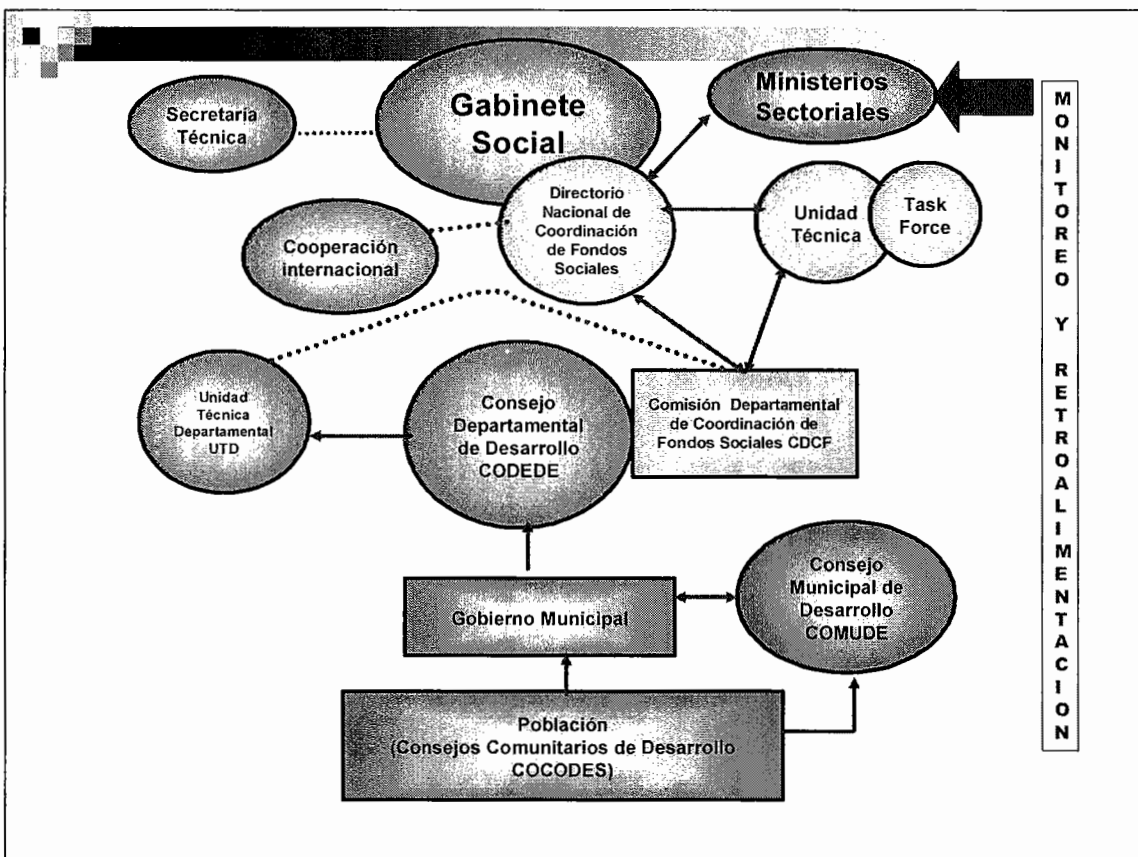
¹⁰ Un ensayo de esto sucedió con la división territorial, entre el FONAPAZ y el FIS, para la atención de la reconstrucción nacional post tormenta tropical Stan, la cual transcurrió con mayor intensidad en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2005, y durante todo el año 2006

Desarrollo, en los Consejos Comunitarios, Municipales, Departamentales, Regionales y Nacional, con el apoyo técnico del Sistema Nacional de Inversión Pública. Cuando los recursos de los fondos sociales sean destinados para atender emergencias, su ejecución se hará con la celeridad del caso en coordinación con los Consejos Comunitarios, Municipales y Departamentales de las localidades afectadas.”

La propuesta de diseño institucional descrita se detalla en la gráfica seis.

Gráfica seis

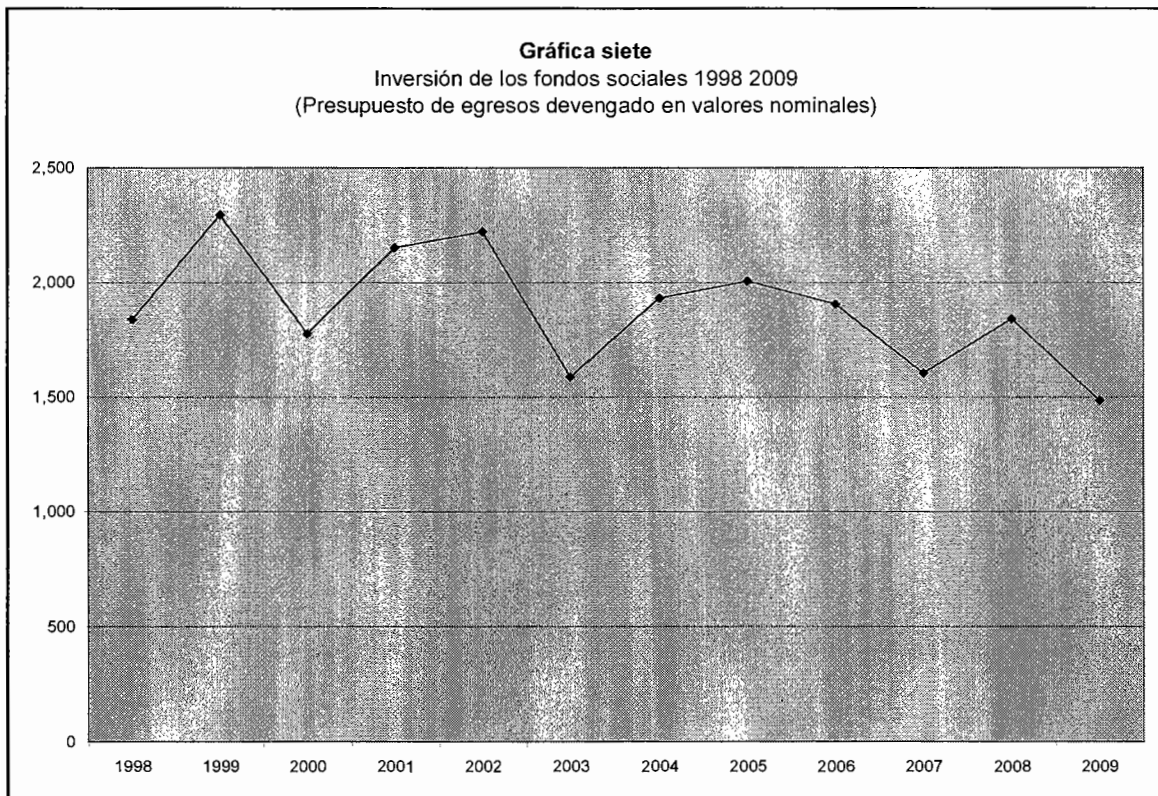
Propuesta de mecanismo de coordinación para los procesos de inversión pública entre los fondos sociales, los ministerios sectoriales, las municipalidades y los Consejos Departamentales de Desarrollo



Fuente: Propuesta del mecanismo de coordinación de los fondos sociales, SEGEPLAN, enero de 2004.

Con el cambio de gobierno (GANA / Berger – UNE / Álvaro Colom), al igual que sucede con muchos proyectos, políticas y programas, a este proceso no se le dio continuidad. Fue hasta mediados del año 2009, año y medio después del inicio del actual período de gobierno, que se ha intentado retomar este proceso¹¹, sin embargo el mismo a la fecha no registra ningún avance concreto.

La gráfica siete muestra la tendencia de la inversión realizada por los fondos sociales en los últimos doce años. En términos generales se observa una leve tendencia a la baja en los montos nominales de la inversión pública ejecutada por esta vía. El pico superior se registra para el año 1999 con un total de Q2,294,241,956.45 y el punto mínimo se registra en el año 2009 para un monto de Q1,483,791,866.63.



Fuente: Elaboración propia con base a datos Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas

¹¹ Ver campaña publicitaria sobre la reestructuración del Fondo Nacional Para la Paz. La fuente de información oficial puede ser consultada en <http://www.guatemala.gob.gt/noticia4.php?codigo=3222&titulo2=Nacional>. Asimismo existe un significativo número de notas de prensa que dan cuenta de lo mencionado, las cuales se citan en la bibliografía.

Resulta interesante observar que en los años 2000 – 2001, el monto ejecutado por los fondos sociales equivalió al total de la inversión de los ministerios sectoriales.

Algunos de los fondos sociales iniciales han desaparecido, entre ellos el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo de Solidaridad y Desarrollo Comunitario y el Programa Nacional de Autogestión Para el Desarrollo Educativo (para mayor detalle véase el anexo siete). Mientras tanto surgen otros; por ejemplo el Fondo Nacional de Desarrollo, como sustituto del FIS¹²; y el Fondo Social de Solidaridad, que se creó para llevar a cabo los procesos de inversión pública que la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia dejó de realizar por resolución de la Corte de Constitucionalidad¹³. Como se muestra en el anexo seis, el Fondo Guatemalteco de la Vivienda y el Fondo de Tierras, presentan montos muy cambiantes de ejecución presupuestaria durante el período analizado.

Algunas de las variantes en los montos invertidos por la totalidad de los fondos sociales y de algunos a nivel individual, por ejemplo el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Telefonía Rural; están claramente relacionados, por las razones que se esgrimieron al inicio de este apartado, con el llamado proceso de desincorporación de activos del Estado, promovido con mayor énfasis a finales del período de gobierno del ex presidente Álvaro Arzú.

¹² El Fondo de Inversión Social (FIS) desapareció a partir de que el Congreso de la República no aprobó su prórroga.

¹³ Expediente 2861-2007 de la Corte de Constitucionalidad. Resolución publicada el viernes 3 de abril del 2009 en el Diario de Centroamérica.

5. EL SISTEMA NACIONAL DE CONSEJOS DE DESARROLLO

El tercero y uno de los más importantes, para los efectos del presente documento, de los cuatro grandes actores de los procesos de inversión pública identificados al inicio del presente capítulo, es el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El origen de los recursos que administra el Sistema de Consejos de Desarrollo se encuentra en el artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto Número 27-92 y sus reformas¹⁴, el cual establece lo siguiente: *“Tarifa única. Los contribuyentes afectos a las disposiciones de esta ley pagarán el impuesto con una tarifa del doce por ciento (12%) sobre la base imponible. La tarifa del impuesto en todos los casos deberá estar incluida en el precio de venta de los bienes o el valor de los servicios.*

De la recaudación resultante de la tarifa única aplicada, el monto correspondiente a tres y medio puntos porcentuales (3.5%) se asignará íntegramente para el financiamiento de la paz y el desarrollo, con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales.

La distribución de los recursos y los intermediarios financieros para canalizar los tres y medio puntos porcentuales (3.5%) de la tarifa del impuesto serán:

- 1. Uno y medio puntos porcentuales (1.5%) para las municipalidades del país.*

¹⁴ El miércoles 1 de agosto de 2001 se publicó en el Diario de Centro América el Decreto Número 32-2001 mediante el cual se incrementa la tasa del Impuesto del Valor Agregado de 10 a 12%. Destinándose el 1/12 (equivalente a un 8.33% del 100% de la recaudación total del IVA) a financiar los programas y proyectos de infraestructura que propongan y aprueben los Consejos Regionales de Desarrollo.

El 11 de noviembre de 2002 se publicó en el Diario Oficial el Decreto Número 66-2002 el cual reforma el artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. El artículo quedó redactado tal como está citado en la presente y siguiente página.

Las municipalidades podrán destinar hasta un máximo del veinticinco por ciento (25%) de la asignación establecida conforme a este artículo, para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones. El setenta y cinco por ciento (75%) restante se destinará con exclusividad para inversión, y en ningún caso, podrán pignorar ni adquirir compromisos financieros que comprometan las asignaciones que les correspondería percibir bajo este concepto con posterioridad a su período constitucional.

- 2. Un punto porcentual (1%) para los programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Estos serán los responsables de la administración de los recursos, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá trasladárselos directamente, a través del Banco de Guatemala.*
- 3. Un punto porcentual (1%) para los Fondos para la Paz, mientras existan. Cuando los fondos para la paz dejen de existir, dicha recaudación pasará al fondo común.*

De la recaudación resultante de la tarifa única aplicada, el monto correspondiente a uno y medio puntos porcentuales (1.5%) se destinará específicamente al financiamiento de gastos sociales en programas y proyectos de seguridad alimenticia a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, educación primaria y técnica, y seguridad ciudadana, en la forma siguiente:

- a) Medio punto porcentual (0.5%) específicamente para programas y proyectos para seguridad alimenticia de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que comprendan programas y proyectos para madres con niños por nacer, asistencia materno infantil y programas preescolares y escolares.*
- b) Medio punto porcentual (0.5%) específicamente para los programas y proyectos de educación primaria y técnica;*
- c) Medio punto porcentual (0.5%) específicamente para los programas y proyectos de seguridad ciudadana y de los derechos humanos.*

Los recursos provenientes de la recaudación correspondiente a los cinco puntos porcentuales (5%) contemplados en los párrafos anteriores, el Gobierno de la República los depositará en el Banco de Guatemala en una cuenta especial denominada “Fondo para el Desarrollo, el Gasto Social y la Paz”, dentro de los quince (15) días inmediatos siguientes a su recaudación mensual.

*Todos los recursos con destino específico se aplicarán exclusivamente a los programas y proyectos a que se refiere el presente artículo, en la forma establecida en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal por el Congreso de la República.*¹⁵

De esta cuenta se tiene que año con año en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se asignan recursos al Sistema de Consejos de Desarrollo. Dichos recursos se incrementen de forma nominal año con año según se incrementen los montos de recaudación del Impuesto al Valor Agregado. En el anexo ocho se detalla esta tendencia¹⁶.

Una de las características más importantes de los proyectos de inversión financiados con los recursos del Sistema de Consejos de Desarrollo, es que los mismos están atados en su definición sectorial al contenido del artículo recién citado, ya que este indica que los recursos se destinaran al financiamiento de *“programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales”*

¹⁵ El resaltado y el subrayado es propio para efectos indicativos.

¹⁶ Anterior al incremento de la tasa del IVA del 10 al 12%, los programas y proyectos de los Consejos Departamentales de Desarrollo se financiaban con recursos del Fondo de Solidaridad y Desarrollo Comunitario a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. En el anexo siete puede verse como a partir del año 2003, el fondo social mencionado deja de ejecutar recursos y como en ese mismo año los registros contables del Ministerio de Finanzas Públicas (anexo ocho), inician el registro de la ejecución presupuestaria de inversión pública a través de los Consejos Departamentales de Desarrollo.

Por lo mismo y más allá de la interpretación taxativa que las unidades ejecutoras hagan del contenido de dicha norma, estos recursos se destinan al financiamiento de obra gris, en desmedro de proyectos productivos, agrícolas, de capacitación, etc.

La inversión en obra gris también está relacionada con otros dos fenómenos:

- a) La promoción electoral de quien gestiona y administra los recursos, y particularmente inaugura y hace entrega pública de la obra, especialmente si es obra física; y,
- b) Una mayor posibilidad de cometer actos de corrupción, tales como sobre valoración, deficiencias en la calidad de los materiales, ejecución incompleta, etc.

5.1 Las debilidades de los procesos de inversión mediante el Sistema de Consejos de Desarrollo

Una de las grandes debilidades institucionales sobre la que opera el Sistema de Consejos de Desarrollo, es la total ausencia de criterios para la distribución de los recursos totales a cada uno de los departamentos del país. De acuerdo con el análisis realizado y la búsqueda documental de normas, mecanismos, instrucciones o políticas que definan dicha distribución, se puede afirmar que no existe ningún tipo de criterio de asignación de recursos y que estas decisiones responden a criterios políticos del momento y a otro tipo de coyunturas variables, las cuales distan mucho de los criterios técnicos en que deben sustentarse las decisiones de inversión pública.

No existen por lo tanto criterios técnicos y que se mantengan en el tiempo para la distribución de los recursos del Sistema de Consejos de Desarrollo. A su vez tampoco existen criterios para que cada uno de los Consejos Departamentales

de Desarrollo distribuya los recursos que administra dentro de los municipios que integran el departamento.

Una de las formas de comprobar lo anterior es a partir de las diferencias existentes entre los índices de desarrollo humano registrados para cada uno de los departamentos del país, transformando dichos índices en porcentaje; para luego compararlos con los porcentajes de la inversión del Sistema de Consejos de Desarrollo que se ejecuta en cada departamento en relación al total para cada año.

El anexo nueve muestra un desglose de las cantidades del presupuesto de inversión devengado por cada uno de los Consejos Departamentales de Desarrollo entre los años 2007 al 2009. Para cada uno de los tres años se obtuvo el porcentaje de inversión de cada Consejo Departamental en relación al total anual.

Seguidamente el anexo diez muestra los índices de desarrollo humano por departamento, los cuales para ser factibles de ser comparados en términos porcentuales con los porcentajes de inversión por departamento, fueron convertidos a una relación porcentual. Obsérvese que las magnitudes entre la primera y la tercera columna de dicho anexo, son las mismas.

RECUADRO 1.

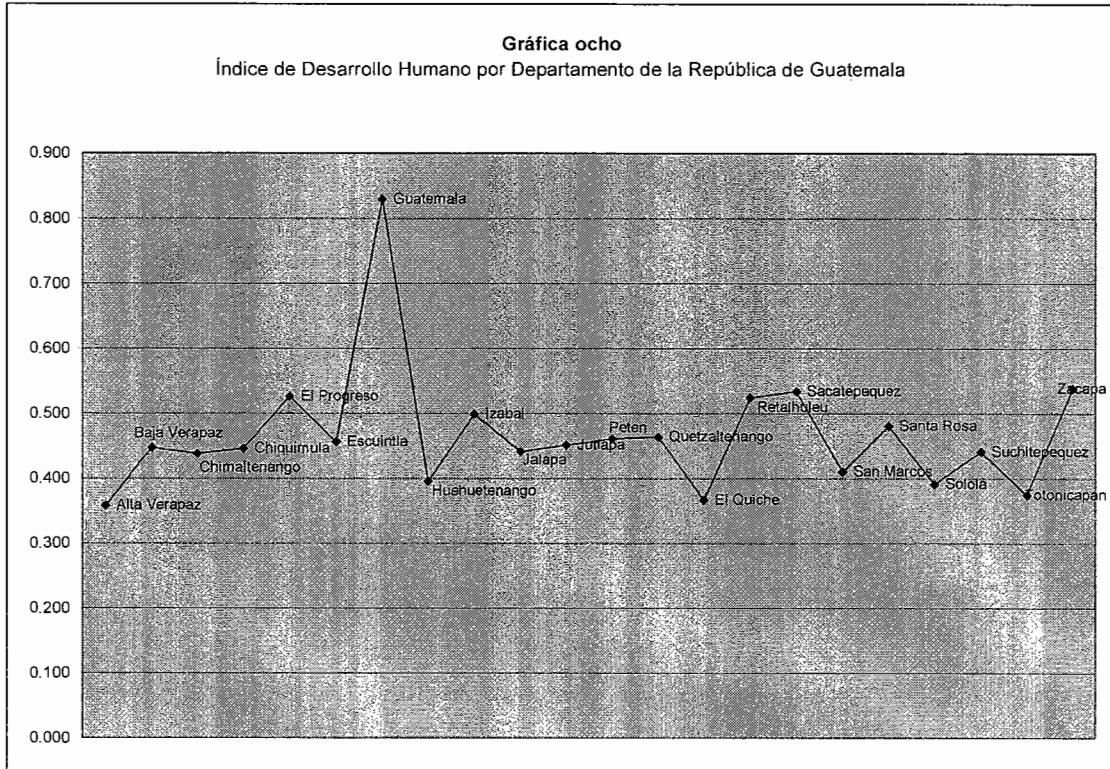
Alcances del cálculo y contenido del Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El IDH es un índice que tiene varias ventajas: combina dimensiones económicas y sociales del desarrollo, permite realizar comparaciones internacionales, y trata de medir tanto el *proceso* de ampliación de las oportunidades de los individuos, como el *nivel* de bienestar alcanzado.

El IDH incluye la medición de la educación (alfabetismo y matriculación), salud (esperanza de vida) e ingreso (el PIB). Sin embargo, aun esto no recoge de manera completa el hecho de que el desarrollo humano se concibe como un proceso de ampliación de opciones en el cual inciden también otros factores, como la libertad, la seguridad y la participación.

FUENTE: Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para Guatemala, año 1998.

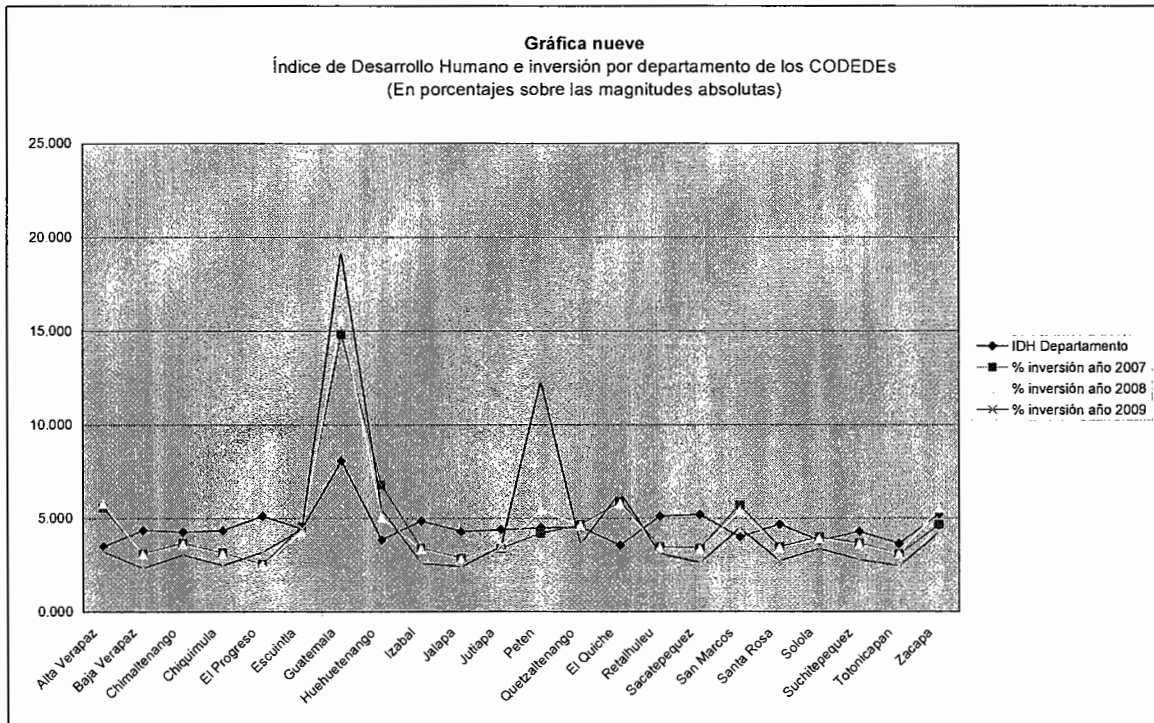
La gráfica ocho muestra el Índice de Desarrollo Humano por departamento de acuerdo a los datos de la primera columna del cuadro que aparece en el anexo diez.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Humano, año 1998

Se observa que los departamentos con mayores niveles de desarrollo humano son: Guatemala, El Progreso, Retalhuleu, Sacatepéquez, Zacapa y en menor medida Izabal. Por el contrario los que registran los menores índices de desarrollo humano son: Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, Totonicapán, Sololá y San Marcos. Departamentos que ocupan un espacio intermedio son Baja Verapaz, Chiquimula, Escuintla, Santa Rosa, Jutiapa, Peten, Quetzaltenango y Santa Rosa.

En términos porcentuales la gráfica nueve ilustra la relación entre el Índice de Desarrollo Humano por departamento y la inversión ejecutada por los Consejos Departamentales de Desarrollo en los años 2007, 2008 y 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Humano, año 1998 y el Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas

Como se observa en la gráfica anterior, existen claras disimilitudes entre la línea que identifica el Índice de Desarrollo Humano y las tres que representan los porcentajes de inversión realizados por cada CODEDE en los años 2007, 2008 y 2009. Lo ideal debiera ser que a mayores Índices de Desarrollo Humano, se diera un porcentaje igual o menor de inversión pública y viceversa. Esto pareciera cumplirse para los departamentos de El Progreso, Izabal, Retalhuleu y Sacatepéquez los cuales registran los mayores Índices de Desarrollo Humano y no gozan de un significativo porcentaje de inversión pública del CODEDE respectivo. Sin embargo esta tendencia se rompe totalmente en el caso del Departamento de Guatemala, para los tres años y en el caso de Petén de forma particular para el año 2009.

Departamentos que registran similares porcentajes de inversión e Índices de Desarrollo Humano son Escuintla, Quetzaltenango y Zacapa; los primeros dos ubicados en los departamentos con un nivel de desarrollo humano medio y Zacapa ubicado dentro de los cinco con mayores niveles.

En menor medida, dicha igualdad, la cual en este caso no implica una correcta política de inversión pública, en función de los altos niveles de pobreza que registran, se da en los departamentos de Sololá y Totonicapán. Es decir que en los mismos la brecha entre la línea del desarrollo humano y los porcentajes de inversión debiera ser más amplia. La línea de inversión debiera situarse muy por arriba de la línea que representa el índice de desarrollo humano. Los únicos departamentos que registran este comportamiento, aunque de forma diferenciada para cada uno de los tres años analizados, son Huehuetenango y El Quiché.

5.2 La contratación de intermediarios para la ejecución de los proyectos de inversión de los Consejos Departamentales de Desarrollo

El marco normativo que regula los procesos de administración y ejecución de los recursos de inversión de los Consejos Departamentales de Desarrollo, no es armónico. Por un lado, el artículo 10 de La Ley del Impuesto al Valor Agregado provee de recursos financieros a los Consejos de Desarrollo, recursos que sin ningún criterio técnico se distribuyen entre los 22 departamentos del país. Por otra parte la Ley del Organismo Ejecutivo menciona que las gobernaciones departamentales no pueden ejecutar programas o proyectos de inversión, ni prestar servicios públicos, salvo por delegación expresa de los Ministros de Estado. Por lo mismo, las gobernaciones departamentales no pueden ser unidades ejecutoras de los recursos de inversión del Consejo Departamental de Desarrollo, aunque quien preside y coordina dicha instancia es el gobernador departamental.

Seguidamente en la ley que anualmente autoriza el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, normalmente se incluyen uno o dos artículos relativos a la administración y ejecución de los recursos de los Consejos Departamentales de Desarrollo.

Estos artículos por un lado permiten que los CODEDES puedan celebrar convenios con Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones legalmente constituidas o cualquier organismo regional o internacional, para que éstas puedan ejecutar programas o proyectos específicos de inversión pública, con los recursos que los CODEDES les transfieran. Un resumen del contenido de estos artículos para los últimos cinco ejercicios fiscales se presentan en el anexo once.

Por otra parte en dichas leyes anuales, también se incluye un artículo¹⁷ que en complemento a lo anterior, indica qué instituciones podrán ejecutar los recursos de inversión de los CODEDES. Un resumen del contenido de dichos artículos para las últimas cinco leyes anuales del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, se encuentra en el anexo doce.

De lo anterior se desprende que, dependiendo de lo que anualmente establezca la Ley General del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado¹⁸, los Consejos Departamentales de Desarrollo tienen tres opciones para la ejecución de sus recursos de inversión:

¹⁷ Para los años 2005, 2006 y 2007 resulto ser el artículo 22. Para el año 2008 y 2009 el artículo 21

¹⁸ Un hecho que corrobora lo hasta aquí afirmado, es la presentación de la iniciativa de ley No. 3852 por parte de la Diputada Roxana Baldetti, iniciativa que fue conocida por el pleno del Congreso de la República el 5 de agosto de 2008. Esta iniciativa de cinco artículos, pretendía en primer lugar modificar el artículo 20 del Decreto Número 70-2007, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Ocho, poniendo en igualdad de condiciones a las Municipalidades con los Consejos Departamentales de Desarrollo, ya que elevaba a la municipalidad en donde se ejecutara la obra, a la calidad de administradora de los recursos provenientes del CODEDE.

Similar objetivo se buscaba mediante el artículo dos de la iniciativa, el cual pretendía modificar el numeral 2 del artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al pretender que el mismo quedara redactado bajo los siguientes términos: “Un punto porcentual (1%) para los programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Estos, en conjunto con las municipalidades en donde sea ejecutada la obra, serán los responsables de la administración de los recursos, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá trasladárselos directamente, a través del Banco de Guatemala”.

Otra reforma propuesta se encaminaba a agregar un inciso al artículo 2 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cual hace referencia a los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo. Se pretendía agregar un principio al que le hubiese correspondido el inciso g) con el texto siguiente “g) *La autonomía municipal*”

- Celebrar convenios con la municipalidad responsable de la circunscripción territorial en donde se ejecutará el proyecto o programa de inversión.
- Celebrar convenios de ejecución con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.
- Recurrir a la contratación de organizaciones no gubernamentales (ONG's).

Cuando los proyectos son ejecutados mediante la municipalidad, lo común es que el proyecto de inversión adquiera la modalidad de tripartito bajo la conducción y responsabilidad de la municipalidad como unidad ejecutora. En estos casos suele suceder que del total del costo del proyecto, el CODEDE asume el mayor porcentaje, pudiendo llegar hasta un 75% o 80%; la municipalidad contribuye con un 15% o 20%; y la comunidad con un 5% aportando mano de obra no calificada.

El anterior mecanismo de ejecución se considera el más viable en aras de la transparencia y eficiencia de la inversión pública, por los siguientes factores:

- ✚ La responsabilidad del manejo de los recursos del Estado no rebasa la esfera pública;
- ✚ Existen necesidades de inversión plenamente identificadas y priorizadas por la municipalidad;
- ✚ Es muy probable que los proyectos de inversión ya cuenten con los estudios técnicos necesarios;
- ✚ Existe una mayor posibilidad de contar con los terrenos o áreas en donde se ejecutara el proyecto, o bien de ubicar los mismos;
- ✚ Los procesos de derechos de paso, derecho de vía o servidumbres son más fáciles de tramitar;

- ✚ Existen más posibilidades de tener certeza jurídica sobre los terrenos en donde se construirá el proyecto;
- ✚ Existen mecanismos de supervisión y control definidos;

Sin embargo, tal como se menciona en el capítulo uno, para que esta modalidad de inversión funcione es necesario que exista una sinergia entre las instituciones involucradas: el CODEDE y la municipalidad ejecutora; esto normalmente no sucede sobre todo si los actores centrales de estas instituciones: Gobernador Departamental y Alcalde Municipal pertenecen a agrupaciones políticas diferentes o mayormente si estas son opuestas.

Los casos en que los propios Consejos Comunitarios de Desarrollo se constituyen como unidades ejecutoras de los proyectos de inversión pública son escasos. Para que lo anterior suceda, o cuando menos así debiera idealmente ser, los COCODES cuenten con cuentadancia ante la Contraloría General de Cuentas; conozcan a la perfección la Ley de Contrataciones del Estado, la Ley de Presupuesto, la ley anual de presupuesto que este rigiendo en dicho momento, el Código Municipal; así como tener un pleno conocimiento y manejo de herramientas de gobierno electrónico tales como Guatecompras y el SNIP de SEGEPLAN. Un elemento adicional es contar con los estudios técnicos y los estudios de preinversión del proyecto; y que luego de hacer la contratación de la empresa constructora, en casos de proyectos de infraestructura u obra gris, se lleve a cabo el proceso de contratación de una empresa supervisora, si así lo amerita el tamaño, complejidad y costo del proyecto.

Por lo anteriormente expuesto, la práctica común y la más nociva a la eficiencia y transparencia, es recurrir a la contratación de intermediarios que aprovechando la figura jurídica de organización no gubernamental (ONG's)¹⁹, se dedican a la

¹⁹ La figura de Organización no Gubernamental nace asociada a instituciones sin fines de lucro, que se financian con recursos de la cooperación internacional, donaciones y/o colectas públicas, y que trabajan en áreas de beneficencia, apoyo comunitario, religioso, etc. Sin embargo, aprovechando la figura legal, la cual entre otras cosas permite evadir ciertos controles de la Contraloría General de Cuentas; muchos

ejecución de proyectos con recursos públicos administrados por los Consejos Departamentales de Desarrollo²⁰.

Algunos de los problemas que se generan cuando ONG's administran fondos públicos, son:

- ✦ La Contraloría General de Cuentas tiene dificultades para fiscalizarlas por varias razones, las principales son:
 - a) Estas organizaciones se rigen por las normas del derecho privado;
 - b) Las debilidades propias del máximo órgano de control y fiscalización del gasto publico;
 - c) El rastreo de los movimientos financieros y bancarios se hace más difícil cuando los recursos salen de la esfera pública.

- ✦ Siendo que las ONG's se rigen por el derecho privado, cuando un empleado de una ONG comete un acto anómalo en el manejo de los recursos públicos, no se le pueden aplicar figuras legales que sí serían aplicables a un empleado o funcionario público. Algunas de estas figuras son el peculado, cohecho pasivo, cohecho activo, malversación, aceptación ilícita de regalos, concusión, fraude, exacciones ilegales, cobro indebido, abuso de autoridad, etc.

funcionarios, ex funcionarios y familiares de estos se dedicaron a la constitución de tales organizaciones con el fin de ser intermediarios en la ejecución de fondos públicos.

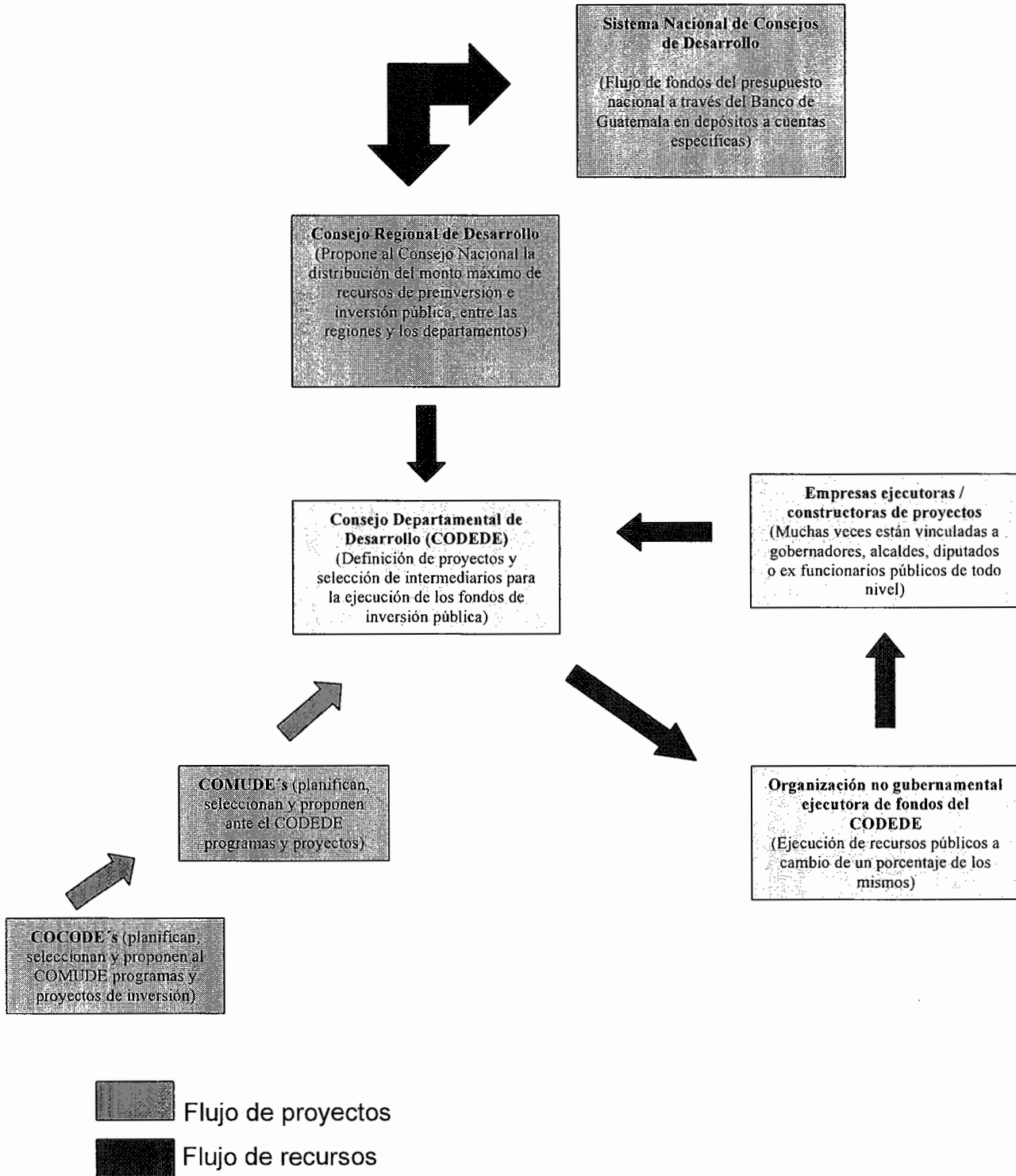
²⁰ Según monitoreos e informes de la organización Acción Ciudadana, Capítulo Guatemalteco de Transparencia Internacional; el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo es la mayor fuente de recursos para este tipo de ONG's. Sin embargo también reciben recursos para ejecución de proyectos de obra gris de ministerios como el de Cultura y Deportes; fondos sociales y en algunos casos de municipalidades.

- ✦ Las ONG's cobran un porcentaje del dinero que administran, el cual puede ir del 3 al 7 por ciento. Lo anterior resta recursos al ya magro presupuesto de ingresos del Estado.
- ✦ Lo peor de todo es que las instituciones del Estado se debilitan cada vez más, al delegar funciones que deberían ejecutar de forma directa. Lejos de estar trasladando funciones, el Estado debiera capacitar su recurso humano, establecer una verdadera carrera del servidor público, modernizar sus procesos y reformar todo su andamiaje normativo e institucional para hacer ágiles, eficientes y transparentes sus procesos de inversión pública.

En la gráfica diez se presentan el ciclo que siguen los recursos que administra el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y los actores que lo integran. Se incluyen a posibles actores nocivos identificados a partir de investigaciones judiciales, notas de prensa, estudios y monitoreos de organizaciones de sociedad civil, etc. Muchos de estos actores están inmersos en la lógica que sigue el financiamiento de los partidos políticos, mediante la dicotomía: financiamiento electoral – obtención de contratos con el Estado.

Como se observa en la gráfica diez, los recursos públicos siguen un ciclo que inicia en el momento en que se selecciona al intermediario. En el caso de las ONG's, organismos internacionales o fideicomisos; no existe ningún mecanismo, procedimiento o norma que garantice que el proceso de selección sea abierto, participativo y transparente. Por lo cual la selección del intermediario se hace con total discrecionalidad.

Gráfica diez
 Proceso de la inversión pública con fondos del
 Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo o de otras entidades a través de ONG's



6. LA INVERSIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

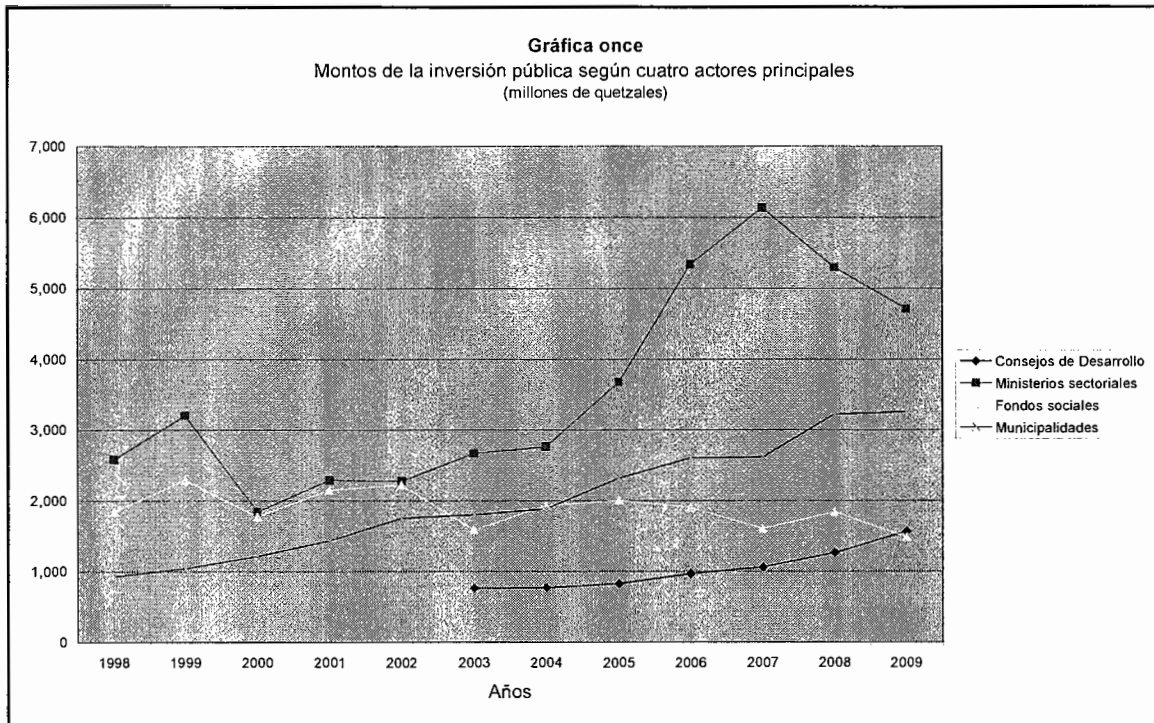
El último de los cuatro grandes actores de los procesos de inversión pública identificados, esta constituido por los 333 gobiernos municipales del país.

Las fuentes de financiamiento de que se nutren sus presupuestos se aborda en el capítulo siguiente. El objetivo de incluir a los 333 gobiernos municipales como uno de los grandes actores de la inversión pública en Guatemala es hacer una somera comparación entre los montos que administran e invierten con relación a los otros tres actores identificados.

El primer obstáculo a salvar es que no existen datos y cifras exactas y confiables sobre los montos reales que la totalidad de municipalidades del país ha invertido en los últimos años. Una alternativa es hacer una aproximación a partir de los montos de las transferencias del gobierno central a los municipios y calcular cuantos de estos recursos, en función de los parámetros legales, se destina a inversión²¹. En el anexo trece se detallan los montos de las transferencias del gobierno central hacia los municipios en los últimos doce años, según el impuesto generador. En base a dichas cifras y aplicando lo que las distintas leyes establecen en cuanto a los porcentajes que deben ser destinados a inversión, se obtuvieron los datos que se presentan en el anexo catorce.

Finalmente, con el objeto de tener una idea aproximada de los montos de inversión ejecutados por cada uno de los cuatro actores identificados al inicio del presente capítulo, se construyo el cuadro del anexo quince y la gráfica once.

²¹ Otro elemento que contribuye a distorsionar los montos de inversión obtenidos, es el hecho de que algunas municipalidades contratan deuda para financiar sus proyectos de inversión; aunque también las hay que a pesar de la prohibición explícita que existe, utilizan recursos que con exclusividad deben ir a inversión, para gastos de funcionamiento. Adicionalmente en este cálculo no se incluyen los ingresos propios municipales, los cuales en algunos casos son cuantiosos, pero en otros las cantidades son intrascendentes. Por lo expuesto, es un hecho que los montos de inversión ejecutados por las municipalidades son mayores a los aquí estimados.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del portal de transparencia fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas

En valores nominales la gráfica once muestra un crecimiento sostenido de los montos de inversión que administran las municipalidades y los Consejos de Desarrollo²². Esta tendencia como ya se advirtió responde a que dichas instituciones reciben transferencias porcentuales de los impuestos recaudados, por lo que al mantener ésta un crecimiento sostenido, los montos de dichas transferencias también lo tendrán.

En el caso de los ministerios sectoriales se observan dos fenómenos interesantes. En primer lugar una caída significativa en los montos invertidos entre el año 1999 a 2000; pasando de Q3,207,740,634.60 en 1999 a Q1,846,563,612.93. De esta caída, en términos nominales, este actor solo se recuperaría hasta cinco años después (año 2005) cuando la inversión llega a un monto total de Q3,675,531,362.84. Esta caída puede ser explicada en parte por

²² Los fondos son administrados, más no necesariamente ejecutados por ellos de forma directa, tal como se comento al inicio de este capítulo.

los proceso de privatización o “desincorporación de activos estatales” emprendidos por el gobierno neoliberal de Álvaro Arzú.

El otro fenómeno interesante es la caída en los montos de inversión registrados para los años 2008 y 2009; parte de este fenómeno puede explicarse desde la lógica de las transferencias o recortes hechos a los ministerios sectoriales a favor de los programas de cohesión social y la crisis financiera internacional. Entre los años 2005, 2006 y 2007 se registra un crecimiento acelerado de las inversiones por parte de los ministerios sectoriales, este período coincide con el del gobierno del ex presidente Oscar Berger, durante el cual el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, como principal inversor del gobierno central y mediante la contratación de deuda, contrato grandes proyectos de inversión en infraestructura.

CAPÍTULO III

EL PRESUPUESTO Y LAS FINANZAS MUNICIPALES

1. ASPECTOS GENERALES

El presupuesto municipal es la estimación de todos los ingresos y egresos que la municipalidad proyecta ejecutar durante un ejercicio fiscal, comprendiendo éste un período anual que va del 1 de enero al 31 de diciembre. El presupuesto municipal es el instrumento financiero, con propósitos políticos, en el que el gobierno local refleja sus verdaderos compromisos e intereses, es el principal instrumento por medio del cual la municipalidad promueve el desarrollo y lleva a cabo su plan de gobierno.

Desde el punto de vista productivo el presupuesto municipal es un medio para decidir la producción de bienes y servicios que requiere la población del municipio prevista en un determinado período, y para asignar formalmente los recursos reales y financieros requeridos para esa producción. Se complementa con la estimación de ingresos que servirán para sufragar dicha producción.

2. PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

A partir del contenido de los cuarenta artículos que integran el Título VI del Código Municipal, relativo a las finanzas del municipio, se pueden extraer los siguientes principios presupuestarios:

Anualidad: Contiene los ingresos y egresos de un ejercicio fiscal que tiene una duración de un año, comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre.

Unidad: En el deben figurar todos los ingresos previstos y los gastos autorizados para el ejercicio financiero.

Las empresas municipales pueden tener su propio presupuesto, el cual requiere la aprobación del Concejo Municipal. Cuando las utilidades netas de las empresas municipales no son objeto de reinversión, pueden ser incluidas dentro de la estimación de ingresos del presupuesto municipal. Asimismo el Concejo Municipal tiene la potestad de autorizar subsidios con recursos del presupuesto municipal, para el sostenimiento de las empresas municipales.

Equilibrio: Por ningún motivo el presupuesto de egresos puede ser superior al estimado de ingresos, más la suma disponible en saldo de caja.

Legalidad: Los recursos que percibe el municipio deben ajustarse a los principios de equidad y justicia tributaria. Es prohibida la captación o recepción de ingresos que no están autorizados.

Publicidad: Todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del artículo 30 de la Constitución Política de la República (artículo 62 del Código Municipal)

Esta disposición legal, se amplía y complementa a partir del 21 de abril de 2009, con la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Participación: En la formulación del presupuesto el alcalde podrá integrar los proyectos acordados en el Consejo Municipal de Desarrollo, toda vez dichos proyectos hayan sido aprobados en las instancias de gestión de la inversión pública (artículos 60, 61 y 132 del Código Municipal).

El Concejo Municipal debe establecer los mecanismos que permitan a las organizaciones comunitarias trasladar y discutir con los órganos municipales, los

proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento.

Es obligación del Concejo Municipal informar a las organizaciones comunitarias los criterios y limitantes técnicas, financieras y políticas que incidieron en la inclusión o exclusión de los proyectos propuestos en el presupuesto municipal.

Programación: La elaboración del presupuesto debe sujetarse a la realidad financiera del municipio, tomando como base las estimaciones y resultados de los últimos cinco (5) años.

Capacidad de pago: Los préstamos que adquiera la municipalidad, los cuales sirven para financiar parte del presupuesto de egresos, deberán responder al principio de capacidad de pago que posea la municipalidad correspondiente.

3. CICLO DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

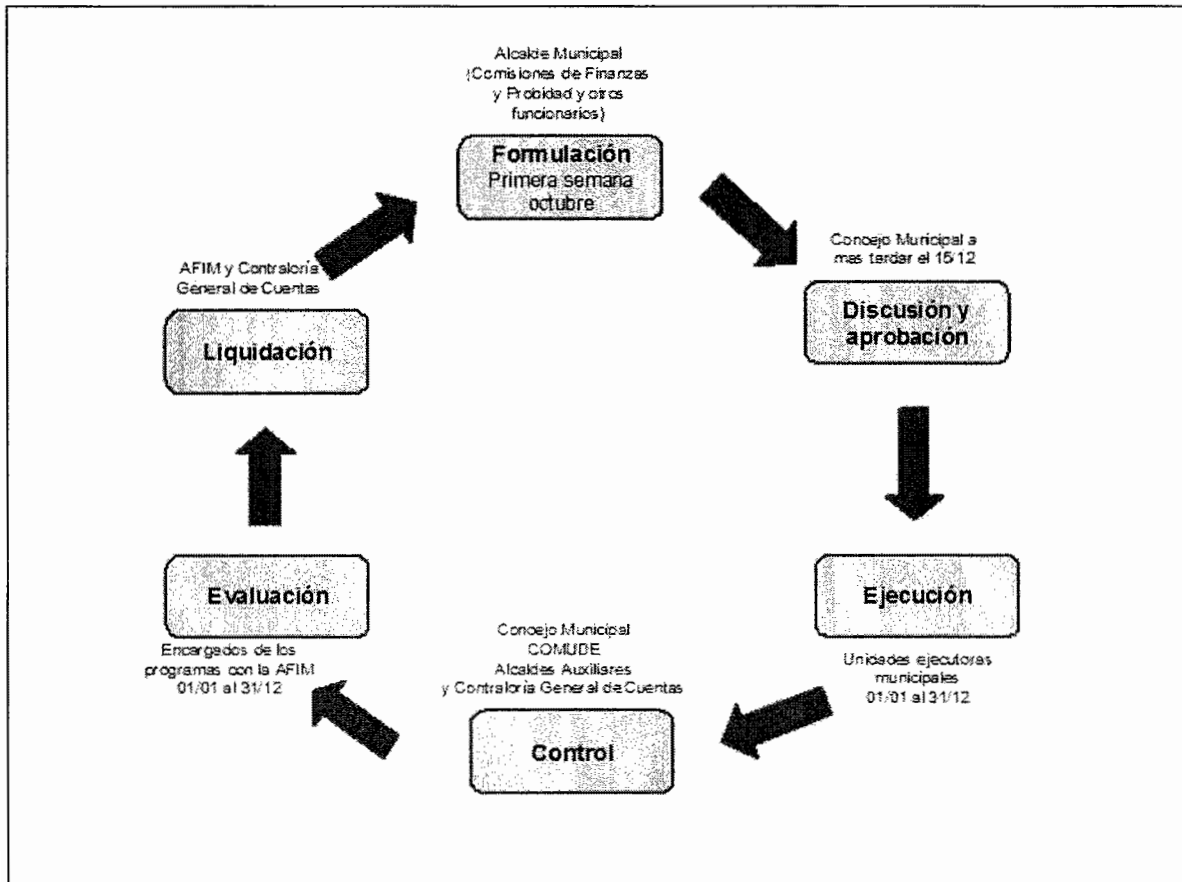
Desde un punto de vista sistémico, el presupuesto municipal se organiza por etapas:

- ✚ Formulación,
- ✚ Discusión y aprobación,
- ✚ Ejecución, evaluación,
- ✚ Control, y
- ✚ Liquidación.

Idealmente el presupuesto municipal es la expresión financiera del plan operativo anual (POA) del Municipio. Aunque en esta parte es necesario señalar que una de las principales deficiencias en los sistemas presupuestarios nacional y municipal es el divorcio entre ambos instrumentos. En la gráfica doce se

detallan cada una de las etapas del presupuesto municipal, sus actores y fechas en que se desarrollan.

Gráfica doce
Fases, actores y fechas del ciclo del presupuesto municipal



Fuente: Elaboración propia

4. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Por mandato legal el presupuesto municipal tiene obligatoriamente una estructura programática en donde se indica de forma separada las partidas destinadas a programas de funcionamiento, inversión y deuda. Asimismo los ingresos y egresos ordinarios deben consignarse de forma separada de los extraordinarios, siguiendo el esquema siguiente:

Presupuesto de ingresos

1. Ingresos corrientes
 - 1.1 Ingresos propios
 - 1.2 Transferencias corrientes
2. Transferencias de capital
3. Contratación de deuda
4. Otros ingresos

Presupuesto de egresos

1. Gastos de funcionamiento
2. Inversión
3. Servicio de la deuda

5. LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

5.1 Los ingresos propios

De forma genérica se les define como todos los pagos que los vecinos hacen en la Tesorería Municipal por servicios, impuestos, arbitrios o contribuciones.

Los ingresos propios pueden clasificarse en tributarios y no tributarios según el esquema siguiente.

Ingresos propios del municipio

Ingresos tributarios

1. Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI)
2. Arbitrios sobre actividades comerciales (establecimientos)
3. Arbitrios sobre extracción de productos
4. Boleto de ornato
5. Arbitrios sobre anuncios y rótulos
6. Arbitrios sobre televisión por cable

Ingresos no tributarios

1. Tasas municipales (certificaciones, licencias, etc.)
2. Venta de bienes y servicios (canon de agua, rastro, basura, piso de plaza)
3. Contribuciones por mejoras (aportes por obras de urbanización)
4. Multas
5. Arrendamientos (locales, terrenos)
6. Otros ingresos (centros recreativos o turísticos de propiedad municipal, derecho de paso, donaciones, etc.)

5.2 Las transferencias corrientes y de capital

El sistema de transferencias presupuestarias del gobierno central hacia las municipalidades inicio con la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República de 1985, asignándose a las municipalidades el 10% del total de ingresos ordinarios que el gobierno central obtiene cada año. Seguidamente el Congreso de la República aprobó otras transferencias. En el esquema siguiente se detallan las transferencias existentes a la fecha.

Transferencias del gobierno central a las municipalidades del país

1. Aporte constitucional
2. Impuestos compartidos
 - a) Impuesto al Valor Agregado
 - b) Impuesto a la Circulación de Vehículos
 - c) Impuesto al consumo de Petróleo y sus Derivados
 - d) Impuesto Único Sobre Inmuebles²³
3. Fondos Sociales
4. Consejos Departamentales de Desarrollo
5. Otras transferencias

Las anteriores transferencias pueden ser corrientes o de capital. Las transferencias corrientes pueden destinarse a financiar gastos de funcionamiento. La suma de los ingresos corrientes de la municipalidad con las transferencias corrientes, da por resultado los ingresos corrientes o también llamados ingresos ordinarios.

Los recursos que se trasladan mediante las transferencias de capital tienen por destino exclusivo el financiamiento de los programas y proyectos de inversión. Otra fuente de transferencias de capital son los recursos que instituciones como el Instituto de Fomento Municipal, los fondos sociales o los Consejos Departamentales de Desarrollo trasladan a las municipalidades para co-financiar

²³ Cada vez son más las municipalidades que cobran de forma directa dicho impuesto, por lo que anualmente disminuye el monto de las transferencias que sobre ese tributo hace el Ministerio de Finanzas Públicas.

obras y proyectos. Normalmente este tipo de transferencias se materializa por la vía de convenios de ejecución²⁴.

5.3 Los ingresos por la vía de contratación de deuda

Las municipalidades pueden obtener préstamos del Instituto de Fomento Municipal y de la banca privada (nacional o extranjera), siguiendo el procedimiento que establece el Código Municipal en los artículos del 110 al 117.

6. LAS DEBILIDADES DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

Las finanzas municipales no están exentas de problemas, a continuación se exponen los principales.

6.1 Los niveles de endeudamiento municipal

El artículo 110 del Código Municipal establece que en la obtención de préstamos las municipalidades: "deben observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurrir no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales".

A la luz de los datos y la información disponible, este principio y mandato jurídico ha sido violado en no pocas oportunidades por parte de algunas municipalidades, con la complacencia o inacción del Instituto de Fomento Municipal.

²⁴ En el anexo dieciséis se enumeran los impuestos que generan transferencias a las municipalidades, sean estas corrientes o de capital; el porcentaje del impuesto que se destina a las municipalidades; el destino específico que debe darse por parte de la municipalidad a esos recursos; el porcentaje que debe destinarse a gastos de inversión y a funcionamiento; así como la base legal que los sustenta.

De acuerdo a los datos disponibles en el Portal de Gobiernos Locales del Ministerio de Finanzas Públicas, a mayo del 2010, la deuda total de los gobiernos municipales de todo el país asciende a Q 2,826,755,134.55.

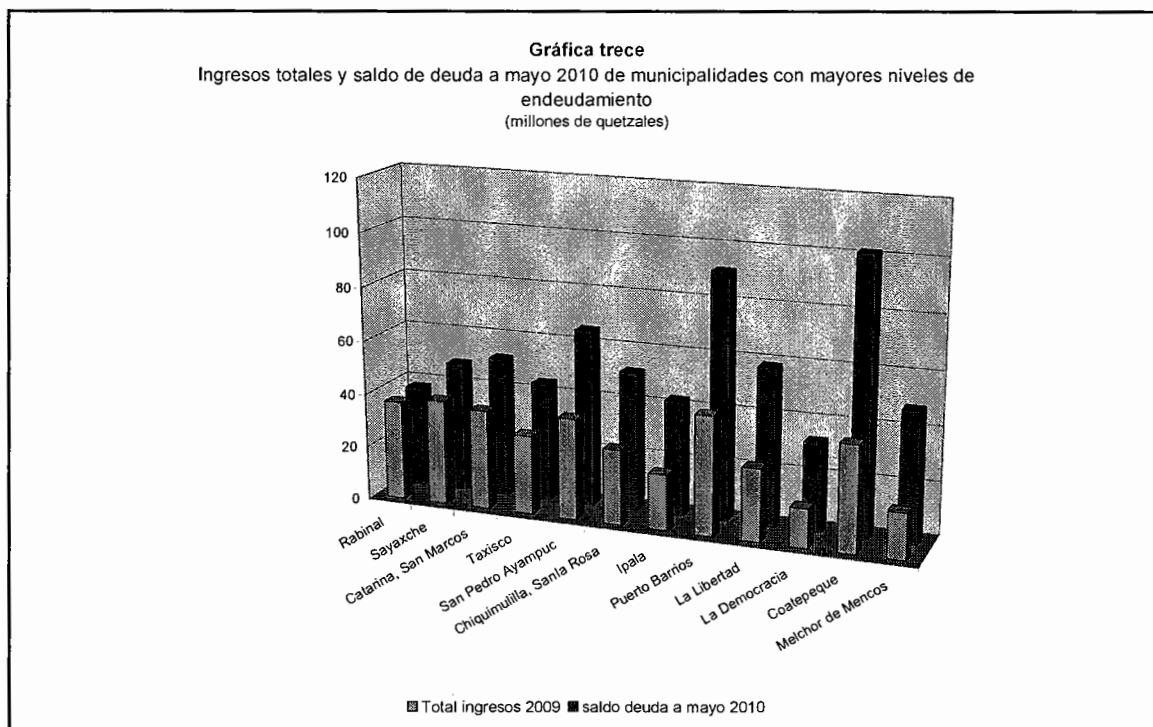
Para tener una idea más clara de la magnitud de la deuda contraída por los gobiernos municipales, en los anexos del diecisiete al diecinueve, se hace una serie de comparaciones entre las cantidades que arroja la deuda contraída y los ingresos y egresos de algunos municipios que se han tomado como ejemplo.

En el anexo diecisiete se analiza el caso de 16 municipalidades, haciendo una relación entre el saldo de la deuda que reportan a mayo del año 2010, versus los ingresos que cada uno de estos gobiernos municipales percibió durante el ejercicio fiscal 2009. De acuerdo a los cocientes de la última columna, se tiene que para la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala el saldo de la deuda equivale a un 0.32 del monto de los ingresos recibidos durante el ejercicio fiscal 2009. En otras palabras, el saldo total de la deuda es igual al 32% de los ingresos que esta municipalidad recibió durante el año 2009.

En el otro extremo de la tabla se ubica la Municipalidad de Melchor de Mencos, cuya relación es 2.79. Lo anterior se traduce en que para el año 2009, la deuda total de esta municipalidad es equivalente a 2.79 veces el monto de los ingresos percibidos. Bajo esta lógica se podría decir que esta municipalidad tendría que dedicar dos veces completas el monto total de los ingresos percibidos durante el año 2009, mas un 79% de un tercer ejercicio fiscal; para poder pagar el saldo total de su deuda; por supuesto asumiendo que dicha deuda no creciera por efectos del servicio de la misma. Esta municipalidad esta endeudada en un 279% del valor de su presupuesto de ingresos del año 2009.

En otro caso, la Municipalidad de Coatepeque tendría que dedicar todos los ingresos que perciba (asumiendo que estos permanecieran fijos) durante dos ejercicios fiscales y medio con destino exclusivo al pago de su deuda pública,

nuevamente basándose en la premisa de que dicha deuda no se incremente por concepto de los intereses, mora, etc. La gráfica trece ilustra lo mencionado²⁵.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del portal SIAF Muni del Ministerio de Finanzas Públicas

Otro análisis que se puede hacer con los datos del anexo diecisiete es que, si bien es cierto la Municipalidad de Guatemala resulta ser la más endeudada en términos absolutos; del grupo analizado resulta ser la menos endeudada en términos relativos, en función de los ingresos que percibe.

En el anexo dieciocho se hace la comparación entre el presupuesto ejecutado en el ejercicio fiscal 2009 y los montos pagados en concepto de amortización de deudas, incluyendo el servicio de las mismas, durante el mismo ejercicio fiscal. El resultado es una relación porcentual que indica el porcentaje del total de gastos que se destina al pago de deuda y su servicio.

²⁵ De la gráfica trece se excluyó a la Municipalidad de Guatemala ya que por los montos de sus ingresos y deuda, genera un desvalance gráfico, incluso si se hiciera un gráfico con escala logarítmica. Para una mejor visualización también se excluyeron a las municipalidades de Jacaltenango, Monjas y Moyuta.

En el caso de la Municipalidad de Guatemala, el 32% del presupuesto ejecutado para el año 2009 corresponde al pago de deuda.

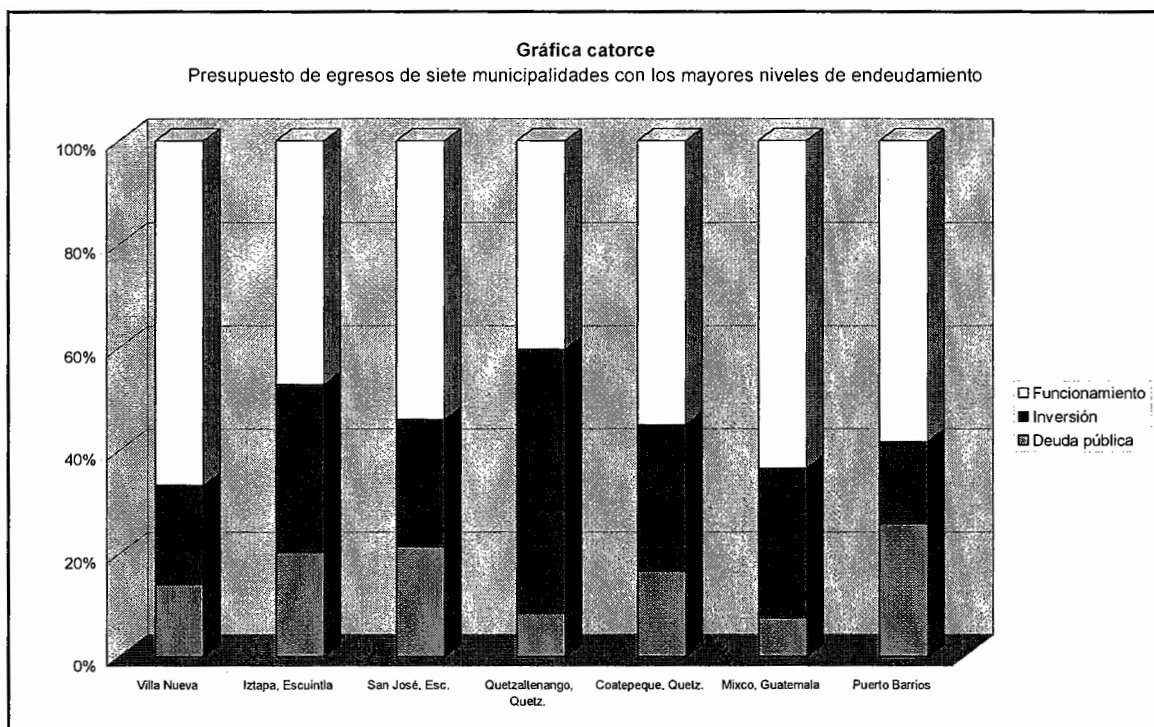
Profundizando en el análisis de la composición del presupuesto de egresos, en el anexo diecinueve se presenta la relación entre los montos de los pagos de deuda pública (servicios de la deuda pública y amortización de otros pasivos, durante el año 2009); y los rubros de gastos de inversión (propiedad, planta y equipo; transferencias de capital; y, materiales y suministros²⁶). Datos complementarios son el monto total del presupuesto ejecutado del año 2009 y los gastos de funcionamiento (valores de la columna dos, menos la suma de los montos de las columnas tres y cuatro).

Los resultados del análisis, específicamente los cocientes de la última columna, indican que en el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, el pago de la deuda equivale a 2.45 veces el monto destinado a gastos de capital. De hecho del grupo de municipalidades analizadas es la que menor inversión porcentual registra, con un 13.39%²⁷ del total de su presupuesto; frente a la Municipalidad de Quetzaltenango que llega a un 51.29%, misma que registra la relación mas baja entre deuda y gastos de capital, representando este pago un 16% del monto destinado a la inversión. La gráfica catorce²⁸ ayuda a complementar el análisis.

²⁶ Es un hecho que no todos los gastos del rubro materiales y suministros, corresponden a proyectos y programas de inversión, ya que una parte corresponderá a gastos de funcionamiento.

²⁷ Resultado de la división de la sumatoria de los rubros de inversión entre el presupuesto ejecutado.

²⁸ Se excluyo a la Municipalidad de Guatemala ya que por los montos de sus ingresos y deuda, genera un desvalance gráfico, incluso si se hiciera un gráfica con escala logarítmica



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Portal SIAF Muni del Ministerio de Finanzas Públicas

Colofón del tema de endeudamiento municipal es el contenido del inciso a) del artículo 113 del Código Municipal, en relación a que el producto de la contratación de préstamos internos y externos debe destinarse *“exclusivamente a financiar la planificación, programación, y ejecución de obras o servicios municipales, o a la ampliación, mejoramiento y mantenimiento de los existentes.”*

Existen varios casos de municipalidades que se encuentran altamente endeudadas, no llegando a cubrir gastos elementales de funcionamiento como los salarios de sus empleados. Ante tal situación recurren a nuevos préstamos para financiar esos gastos. Algunas de las municipalidades que se encuentran en esa situación, no siendo las únicas, son: Iztapa, Escuintla; Escuintla, Escuintla; La Democracia, Huehuetenango; Puerto Barrios, Izabal; Monjas, Jalapa; y, Moyuta, Jutiapa²⁹.

²⁹ Esta información, con los detalles del número del préstamo, la institución prestataria y el destino de los recursos obtenidos, esta disponible en el Portal de Gobiernos Locales del Ministerio de Finanzas Públicas <http://portalgl.minfin.gob.gt/Paginas/PortalGobiernosLocales.aspx>

Concluyendo este apartado se puede decir que, aún cuando la situación del endeudamiento municipal en Guatemala no se encuentra en números rojos, existen ya varias municipalidades que se encuentran con problemas financieros por haber pignorado, hasta en un 100%, los ingresos que percibirán por concepto de transferencias constitucionales, en algunos casos hasta por 20 años; es decir, durante 4 corporaciones municipales. Esta situación ha llevado incluso a cerrar las sedes municipales por algunos días de la semana.

Se concluye que a pesar de que el Código Municipal establece algunos mecanismos para evitar que el endeudamiento municipal llegue a ser para Guatemala un problema incontrolable, estos mecanismos no han sido suficientes para evitar que el problema siga creciendo. La experiencia ha demostrado que además de crear una institución que de seguimiento al endeudamiento municipal (en el caso guatemalteco se ha comprobado que el INFOM es absolutamente inoperante), es urgente aprobar algunas reformas al Código Municipal para lograr que el acceso al crédito se haga en forma ordenada, que sea en beneficio de la población y se evite que nuevas municipalidades se vean afectadas por los problemas citados.

6.2 La debilidad de los ingresos propios

A partir de la vigencia de la actual Constitución Política de la República, la aprobación de los arbitrios (impuestos municipales) es facultad exclusiva del Congreso³⁰. Los constituyentes, conscientes de lo que esto implicaba para las municipalidades, dejaron plasmada la obligación para que el Organismo Legislativo aprobara, en el plazo de un año, el Código Tributario Municipal³¹; que entre otras cosas definiría las potestades tributarias de las municipalidades y sus

³⁰ Artículo 239 de la Constitución Política de la República

³¹ Artículo 29 del Título VIII, disposiciones finales y transitorias, Constitución Política de la República

facultades coercitivas para el cobro de los tributos municipales; no obstante, transcurridos más de 20 años, dicho mandato no se ha cumplido.

Estudios específicos y evaluaciones individuales a municipalidades, han demostrado que los planes de arbitrios municipales son obsoletos³². De 1986 a la fecha, únicamente han sido aprobados 15 de estos planes, traducándose este dato en un 5% del total de municipalidades existentes. Un estudio realizado a 6 municipalidades en el año 2006, estableció que sus planes tenían en promedio 36 años de antigüedad.

Existen únicamente 4 arbitrios generales³³:

- Boleto de Ornato,
- Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI),
- Anuncios en Vías, y
- Distribución de Cable

El único que se cobra en la totalidad de municipalidades y en la forma que manda la ley, es el Boleto de Ornato. En el caso del IUSI, el principal problema es que las municipalidades no tienen facultad para valuar de oficio los inmuebles que no sean valuados por sus propietarios, o que los estén por montos inferiores a su valor real.

Actualmente no existe un arbitrio sobre la actividad económica, que en otros países, junto con el arbitrio predial, son pilares de las finanzas municipales.

³² Basta ver los ingresos que se reportan por estos conceptos en el portal SIAF Muni, en los rubros de ingresos propios.

³³ Agenda Temática, Instancia de Incidencia Municipalista, elecciones 2007. ANAM, AGAAI y ASMUGOM. Julio 2007

De lo anterior se infiere que es prioritario contar con una legislación que permita a las municipalidades obtener recursos propios, para reducir su dependencia de las transferencias del gobierno central. Sin embargo, tampoco se puede obviar que muchos alcaldes por acomodamiento o falta de visión, prefieren continuar con dicho sistema de dependencia, no haciendo ningún esfuerzo para que el municipio genere sus ingresos propios.

6.3 Debilidad y poca transparencia del sistema de cálculo de distribución del situado constitucional.

Otro elemento que ha causado polémica y que se espera sea solucionado a partir de las últimas reformas al Código Municipal³⁴, es la forma de cálculo del situado constitucional.

La Constitución Política de la República en su artículo 257, establece que anualmente debe incluirse en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un 10% del mismo para las municipalidades.

El artículo 119 del Código Municipal, menciona que la distribución se efectuara según los siguientes criterios:

- 1) 25% proporcionalmente al número de población de cada municipio (información a cargo del Instituto Nacional de Estadística).
- 2) 25% en partes iguales a todas las municipalidades.
- 3) 25% proporcionalmente al ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal (información a cargo del Instituto de Fomento Municipal).

³⁴ Decreto Número 22-2010 del Congreso de la República, publicado en el Diario de Centroamérica el martes 15 de junio del 2010.

- 4) 15% directamente proporcional al número de aldeas y caseríos (información que proporciona el Instituto Nacional de Estadística)
- 5) 10% directamente proporcional al inverso del ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal (información que proporciona el Instituto de Fomento Municipal).

Se entiende por ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad, a la sumatoria de los ingresos provenientes por concepto de arbitrios, tasas, rentas, contribuciones, frutos, productos recaudados localmente y los impuestos recaudados por efecto de competencias atribuidas; dividido entre la población total del municipio.

Se argumenta que el principal problema de las transferencias es que los alcaldes no tienen certeza sobre los ingresos que percibirán, pues hacen una planificación presupuestaria con base en los ingresos que reciben en la primera transferencia y resulta que las siguientes son en muchos casos inferiores a lo esperado. Se atribuye este problema a que no existe transparencia en cuanto a los reportes de ingresos propios que las municipalidades trasladan al INFOM, y que en muchos casos esos reportes contienen información falsa.

CAPÍTULO IV

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO

1. ANTECEDENTES

En América Latina desde finales de 1980 se registra una serie de experiencias que impulsan la participación ciudadana como un medio para democratizar el acceso a los bienes y servicios públicos. Cada experiencia ha recibido nombres distintos.

1.1 La experiencia de Porto Alegre, Brasil

En 1989 en Brasil, la Municipalidad de Porto Alegre³⁵ impulsó un proceso de participación y planificación del desarrollo al que denominó *Presupuesto Participativo*. Esta iniciativa encontró su respaldo legal en la Ley Orgánica Municipal, que establece en el artículo 116 que “*Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del municipio, en las etapas de elaboración, definición y acompañamiento de la ejecución del plan, de directrices presupuestarias y del presupuesto anual*”.

La Municipalidad de Porto Alegre estableció como objetivos en las prioridades de desarrollo, atender a la población más necesitada del lugar y construir una ciudadanía activa y participativa.

Para impulsar el presupuesto participativo la municipalidad desarrollo una estructura organizativa que consistió en dividir la ciudad en dieciséis regiones y en la definición de cinco ejes temáticos: transporte / circulación, educación / cultura / recreación, salud / asistencia social, economía / tributación y reforma

³⁵ En ese momento dicho municipio estaba habitado por un millón trescientas mil personas. Tiene una extensión de quinientos kilómetros cuadrados y es mayoritariamente urbano.

urbana; cuyos medios de expresión eran los foros temáticos. Cada región y cada foro temático tienen un representante ante el *Consejo del Presupuesto Participativo*, donde también hay un representante del Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad, un representante de la Unión de las Asociaciones de Vecinos y dos representantes del gobierno municipal con derecho de voz pero sin voto.

El Consejo está formado por 44 titulares –los suplentes también participan pero sin voto–, y es presidido por un miembro del área de Coordinación de Relaciones con la Comunidad de la Municipalidad. El Consejo toma las decisiones finales sobre la base de una matriz presupuestaria presentada por el gabinete de planificación de la municipalidad.

Por otra parte existen los coloquios regionales que son una especie de asambleas abiertas, que a su vez forman un Foro Regional de Delegados, según el número de participantes. Lo mismo sucede con los coloquios por temas.

En 1993 en el segundo mandato del Partido de los Trabajadores, surge en Porto Alegre el proyecto "*Ciudad Constituyente*",³⁶ que busca pensar y realizar colectivamente un proyecto estratégico de ciudad, donde además se incluye el desarrollo económico y el intercambio con ciudades importantes de otros países.

1.2 El caso de Bolivia

Bolivia³⁷ impulsó una serie de reformas a su Constitución, aprobándose la *Ley de Participación Popular*. Ambos instrumentos legales reconocieron los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, otorgándoles a sus instancias representativas personería jurídica. También estableció los

³⁶ Celebra dos congresos constituyentes cada año, con el fin de que, población y gobierno, conjuntamente aprueben resoluciones para un planeamiento de mediano y largo plazo.

³⁷ Bolivia es un país mayoritariamente rural y con un 60 por ciento de población indígena.

mecanismos para lograr la participación de la población organizada en la administración pública. El más importante de ellos fue la organización de los Comités de Vigilancia (CDV),³⁸ que tiene las siguientes funciones:

- ✚ Vigilar que los recursos de la coparticipación tributaria se inviertan en forma equitativa en el ámbito territorial.
- ✚ Controlar que solo el 10% de la participación tributaria se utilice en gastos corrientes.
- ✚ Pronunciarse sobre el presupuesto de recursos provenientes de la coparticipación y sobre la rendición de cuentas del alcalde.

Las denuncias de los CDV pueden terminar en un congelamiento de cuentas municipales por parte del Congreso de la República. La lógica del procedimiento es la siguiente: el CDV presenta la denuncia por escrito al alcalde, quien la remite al Concejo Municipal. Este debe resolver en quince días. Si no resuelve o la resolución es insatisfactoria, el CDV remite los antecedentes a la Secretaría Nacional de Hacienda (SNH), específicamente a la Contraloría General de Cuentas.³⁹

Si el reclamo es considerado fundado, la municipalidad deberá subsanar la situación denunciada. En caso de no hacerlo o hacerlo en forma disconforme con las instrucciones de la SNH, esta procederá a hacer una denuncia al Senado, quien suspenderá los recursos de la municipalidad cuestionada mientras dura la tramitación de la misma.

³⁸ Formados por un representante de cada Distrito Municipal, que a su vez son elegidos por las Organizaciones Territoriales de Base que forman parte de la jurisdicción del Distrito. Es decir que los CDV articulan la relación entre las Organizaciones Territoriales de Base y los gobiernos municipales.

³⁹ Durante el primer año de aplicación de la Ley de Participación Popular, se congelaron las cuentas de 39 municipios. Esto favoreció la credibilidad y poder de la CDV ante los alcaldes, los partidos y la comunidad.

1.3 El Código Municipal de Nicaragua

En Nicaragua, el Código Municipal establece por obligatoriedad que los gobiernos municipales deben convocar cada año a dos cabildos abiertos. El primero de Consulta del Presupuesto, le permite al ciudadano influir en las decisiones de modo que sus necesidades y prioridades sea tomadas en cuenta, y el segundo sirve para que el alcalde cumpla con su función de *“rendir cuentas al Concejo Municipal y a los ciudadanos de la gestión económica desarrollada conforme al presupuesto municipal”*.⁴⁰

2. VENTAJAS, APORTES A LA DEMOCRACIA Y A LA EFICIENCIA EN LOS PROCESOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

Las potencialidades del presupuesto municipal participativo, como un mecanismo que permite un efectivo combate de la pobreza, se basan, entre otros aspectos, en los siguientes postulados:

- a) Implica un mecanismo de participación social lo cual coadyuva a la generación de confianza ciudadana y por lo tanto fortalece la gobernabilidad democrática.
- b) Genera un proceso de educación, haciendo que los vecinos de un municipio conozcan cuales son los montos presupuestarios disponibles para la inversión pública y por lo tanto, los hace conscientes de lo limitado de los recursos frente a la cantidad de necesidades a ser satisfechas con los mismos.

⁴⁰ Artículo 34, numeral 14 del Código Municipal de Nicaragua.

- c) Se genera un proceso de priorización de las necesidades desde la base de la sociedad, priorización realizada por los mismos beneficiarios de la inversión pública.
- d) Siendo que la comunidad organizada es la que prioriza los proyectos de inversión o cuando menos una parte, ella misma se encarga de ejercer un monitoreo o auditoría social acerca del buen uso de los recursos; por ejemplo: la calidad y el tiempo en que se ejecutan los proyectos, los contratistas seleccionados y la transparencia de dicho proceso de selección.
- e) Los ciudadanos que conforman el municipio tienen una mayor disposición a contribuir con el presupuesto del Estado y el municipio. Es decir que se genera una cultura tributaria positiva.

3. PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO

Al igual que en el presupuesto municipal, en el presupuesto municipal participativo existen una serie de principios. Los básicos y que tienen una alta relación con los principios del presupuesto municipal (ver capítulo tres), se mencionan a continuación:

Participación: todos tienen derecho a participar por medio de las estructuras de participación previamente acordadas: Consejos Municipales de Desarrollo, Comisión de Participación Ciudadana y Descentralización, Instancia Conjunta del Presupuesto Municipal Participativo, etc.

Democracia directa y representativa: la comunidad participa directamente en las asambleas y elige a representantes para las comisiones de trabajo que sean necesarias.

Disponibilidad de recursos: la comunidad debe tomar en cuenta la limitación de recursos y la municipalidad debe respetar el techo presupuestario asignado para el presupuesto participativo. Los recursos que van a ser sujetos al presupuesto participativo deben ser definidos con claridad y anticipación.

Incidencia: La ciudadanía debe ser informada sobre los avances del proceso de elaboración, ejecución, monitoreo y evaluación del presupuesto participativo

4. OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO

El presupuesto municipal participativo es aquel que se construye a partir de un amplio proceso de consulta con la comunidad y que refleja el consenso alcanzado sobre cuales son las prioridades de inversión de un gobierno municipal.

Con el presupuesto municipal participativo se pretende que las demandas sociales se conviertan en acciones dentro del presupuesto local, que se mejore la transparencia y la rendición de cuentas en todas las etapas del presupuesto, pero también que los vecinos asuman responsabilidades compartidas y se mejoren las relaciones de confianza, respeto y cooperación mutua entre los vecinos y el gobierno municipal.

Responsabilidad fundamental de los ciudadanos es el pago de los arbitrios, tasas, contribuciones y demás impuestos, obligación que será cumplida de mejor manera si se es participe de los procesos de presupuesto participativo, los procesos de auditoría social y se testimonia de manera directa los resultados de dichos procesos.

Por lo anterior, es un hecho que los ejercicios del presupuesto municipal participativo construyen la *governabilidad democrática* al crear espacios de

diálogo y negociación entre actores políticos y sociales para tomar decisiones públicas vitales; además se convierte en la expresión financiera y contable de las políticas municipales para determinar cuando la intención política va acompañada de un sustento financiero para su ejecución. Este proceso de consulta con las comunidades ayuda a establecer un consenso sobre las prioridades de inversión en el municipio y contribuye a definir la visión común sobre el desarrollo del municipio a mediano y largo plazo.

Los principales objetivos del presupuesto municipal participativo, son:

- ✚ Democratizar el proceso de toma de decisiones y fomentar la corresponsabilidad ciudadana en la gestión del gobierno local;
- ✚ Encontrar en forma consensuada un punto de equilibrio entre las demandas sociales y los recursos disponibles;
- ✚ Evitar los conflictos distributivos y mejorar la gobernabilidad local;
- ✚ Institucionalizar los procesos de acompañamiento social, contribuyendo a minimizar los riesgos y actos de corrupción y por ende a mejorar el impacto de la inversión pública;
- ✚ Contribuir a la cultura tributaria al generar un clima apropiado entre gobernantes y gobernados.

5. DEPENDENCIAS MUNICIPALES VINCULADAS AL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO

En la planificación y el presupuesto municipal participativo se entrelazan la democracia representativa y la participativa, teniendo la primera su

representación en el Concejo Municipal; y la segunda en los ciudadanos organizados a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo u otra forma de organización. En el plano ideal, ambas expresiones deben confluir en el espacio del Consejo Municipal de Desarrollo, como máxima instancia de representación, validación y aprobación de los acuerdos a nivel del municipio. Las instancias políticas y técnicas estrechamente vinculadas al proceso del presupuesto municipal participativo se detallan en el anexo veinte.

Los actores políticos tienen bajo su autoridad la posibilidad de aprobar, improbar, modificar o ampliar el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas y proyectos de inversión que lo integran.

La oficina municipal de planificación es la encargada de coordinar y elaborar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. Es la responsable de producir la información necesaria para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales. Dentro de las funciones específicas que tiene y que están íntimamente vinculadas al proceso del presupuesto municipal participativo se encuentran:

- Elaborar los perfiles, estudios de preinversión y factibilidad de los proyectos a partir de las necesidades priorizadas;
- Mantener actualizado el registro de necesidades identificadas y priorizadas y de los planes, programas y proyectos en sus fases de perfil, factibilidad, negociación y ejecución;
- Mantener un inventario permanente de la infraestructura social y productiva con que cuenta cada centro poblado; así como de la cobertura de los servicios públicos de los que gozan éstos;

- Mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas del municipio, incluyendo la información geográfica de ordenamiento territorial y de recursos naturales;

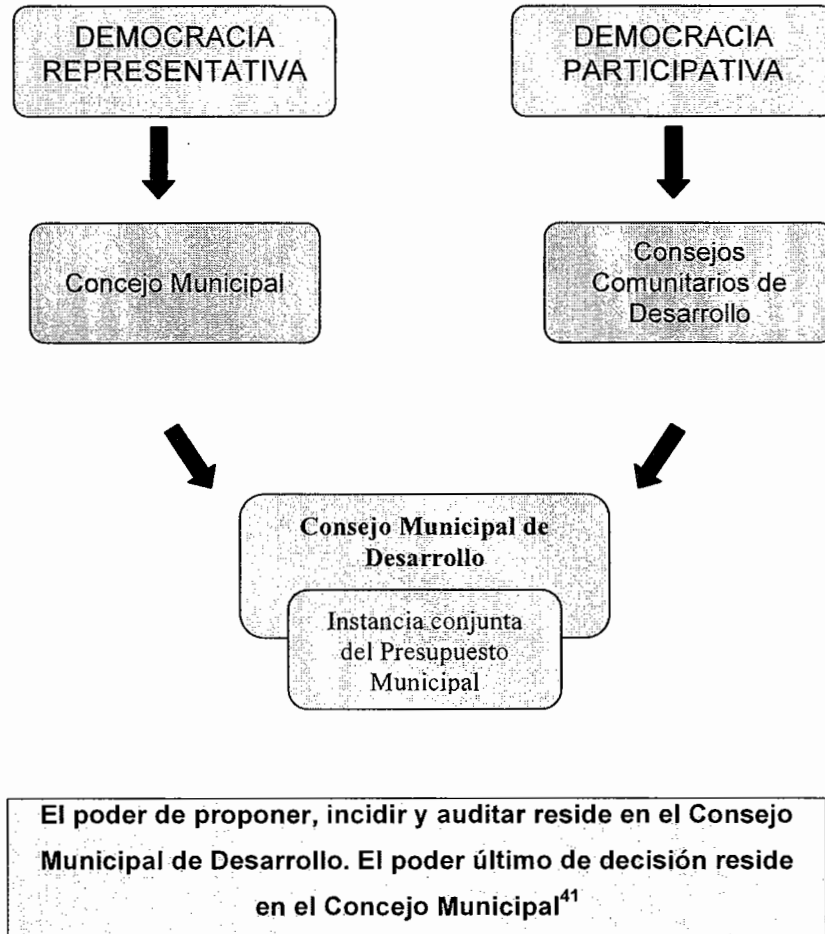
Las funciones de la administración financiera integrada municipal vinculadas al proceso del presupuesto municipal participativo son:

- Elaborar en coordinación con la oficina municipal de planificación, la programación y formulación del presupuesto, la programación de la ejecución presupuestaria, y con los responsables de cada programa, la evaluación de la gestión presupuestaria.
- Registrar las diversas etapas de la ejecución presupuestaria del ingreso y gasto, así como el seguimiento de la ejecución física.

La gráfica quince resume lo arriba descrito.

Gráfica quince

Convergencia de la democracia representativa y participativa y sus actores en el proceso de definición del destino de la inversión pública municipal



⁴¹ El artículo 61 del Código Municipal establece que: “Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los consejos municipales de desarrollo establezcan en ejercicio de su potestad para auto-organizarse no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal, el alcalde y los demás órganos representativos regulados por la ley”.

CAPÍTULO V

EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO EN GUATEMALA

EL CASO DEL MUNICIPIO DE QUETZALTENANGO, QUETZALTENANGO

En el mes de agosto de 2004, Acción Ciudadana (AC) y el Centro de Estudios de la Cultura Maya (CECMA) proponen a la Municipalidad de Quetzaltenango adoptar en el Municipio el presupuesto municipal participativo (PMP). El Alcalde, las comisiones de probidad y finanzas del Concejo Municipal y el propio Concejo Municipal, conocieron los argumentos sobre las ventajas y eventuales restricciones que derivan de su aplicación.

Con el objeto de profundizar sobre las características, procesos, ventajas y posibles riesgos del PMP y, sobre todo, para hacer el análisis comparativo con el presupuesto tradicional, se impartió un taller específico para las autoridades del Municipio (Alcalde, Síndicos y Concejales) el 29 de septiembre de 2004.

El Concejo Municipal se convence que el PMP coincide con la política municipal de transparentar la inversión pública, de racionalizar el uso de recursos y de propiciar la más amplia participación de vecinos y vecinas en los asuntos de su interés. Toma entonces la decisión de expresar su voluntad política de apoyo al proceso del PMP, por medio de Acuerdo del Concejo Municipal, el cual establece que para el año 2006 una porción significativa del presupuesto de inversión tendrá el carácter de participativo, además de acoger la asistencia técnica y financiera de AC-CECMA para facilitar este proceso.

La convocatoria a la sociedad civil para que conozca y apoye el proceso del PMP se efectuó a partir del mes de enero de 2005. Cuando el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) ha sido constituido y los Consejos Comunitarios de

Desarrollo (COCODES) que no lo han hecho, aceleran su formalización. El COMUDE se constituyó el 7 de enero de 2005, en ese momento las organizaciones AC-CECMA presentaron a sus integrantes las orientaciones básicas del presupuesto municipal participativo.

Entre enero y abril de 2005 se trabaja en la capacitación y organización del PMP con los actores del municipio:

- ✚ Concejo municipal
- ✚ Comisión de participación ciudadana y descentralización del COMUDE
- ✚ Oficina municipal de planificación
- ✚ Unidad de servicios básicos
- ✚ Jefatura de presupuesto
- ✚ Tesorero

La intención fue que autoridades y funcionarios municipales claves se identificasen con el cambio significativo en el proceso de elaboración del presupuesto municipal, así como que los ciudadanos y ciudadanas fueran profundizando en el origen y razón de ser del PMP y que se contara con una organización que permitiera ejecutar el plan de acción.

La Unidad de Servicios Básicos elaboro entre finales de 2004 y el primer semestre del 2005, los diagnósticos participativos de las comunidades rurales, por medio de la modalidad de foros comunitarios; así mismo, facilita el proceso de formalización del COMUDE y de aquellos consejos comunitarios de desarrollo que aun faltaba que lo hicieran. Estas actividades, paralelas al proceso del PMP, facilitaron que posteriormente la formulación del PMP se hiciera de manera efectiva y expedita, y sobre todo participativa.

El 11 de marzo de 2005 AC-CECMA presentaron ante la asamblea del Consejo Municipal de Desarrollo los objetivos y etapas del proyecto de presupuesto municipal participativo. El 17 de marzo de 2005 se impartió una capacitación a

funcionarios de la Municipalidad y a integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo, con el objetivo de dar a conocer el presupuesto participativo como una herramienta básica para que la comunidad participe en la planeación de la inversión municipal. Además, la capacitación fue útil para identificar los factores que como resultado de la implementación del PMP, favorecen a la comunidad y a la municipalidad. También se enumeraron las condiciones que propician el éxito en la elaboración y puesta en marcha del PMP, así como los riesgos que entraña embarcarse en un proceso de este tipo. Por último en la capacitación se hizo una introducción al concepto, importancia, características, componentes y base legal del PMP. Nuevamente se comentaron las fases del PMP con el objeto de remarcar en las mismas y que algunas personas y funcionarios que no asistieron a la primera capacitación en que se abordó el tema, lo tuviesen presente.

El viernes 29 de abril de 2005 la Comisión de Participación Ciudadana y Descentralización del COMUDE se capacito en la importancia del buen gobierno municipal y de la información nacional e internacional para contextualizar, otorgar prioridades y orientar la elaboración del PMP en la era de la globalización. También se enumeraron los requisitos que permiten elaborar un buen PMP y los principios y valores generales que sustentan su ciclo. Se hizo ver a los participantes la importancia de contar con un plan estratégico municipal de desarrollo y de un plan multianual de inversiones, pues constituyen la brújula que orienta al PMP, y se les invito a elaborar ambos planes en forma paralela al PMP. Por último se comentó sobre la importancia y contenido del plan de acción para elaborar el PMP.

A criterio de AC-CECMA, con la capacitación mencionada se logro concienciar a los participantes sobre:

- ✚ La importancia que para el desarrollo del Municipio y el cumplimiento de la estrategia de desarrollo de la Municipalidad de Quetzaltenango tienen la planificación y los presupuestos participativos municipales;
- ✚ La necesidad de planificar el propio proceso del PMP; y,
- ✚ La necesidad de dedicar suficiente tiempo y trabajo al cumplimiento de todas las etapas o fases del ciclo del PMP.

Si bien es cierto que para el desarrollo del proceso hasta aquí descrito existen directrices que se basan en la experiencia internacional y lo que establecen las normas del país, en el proceso de implementación surgieron insumos que fueron aportados por la discusión y generación de ideas de las comunidades y autoridades. Es decir que se fue generando un proceso de adaptación del marco general del PMP a las necesidades y características del municipio en donde se aplico.

1. FASE DE PLANIFICACIÓN

Esta fase abarco parte de los meses de abril y mayo de 2005. En ella se definieron la visión del municipio para los próximos cinco años, se aprobaron los principios y valores que rigen el PMP, se elaboro el plan de acción, se identificaron las prioridades temáticas, sectoriales y territoriales; se definieron las funciones de los actores del PMP, se definieron los procedimientos operativos y se acopia y ordena la información y documentos que orientan la elaboración del PMP, incluidos varios planes maestros de la municipalidad de Quetzaltenango y el material de los diagnósticos comunitarios participativos. Asimismo se definieron las personas de la municipalidad y el COMUDE que ocuparían la titularidad y la suplencia de la instancia conjunta.

En la fase de planificación, la instancia conjunta también estableció los criterios que se utilizaron para otorgar prioridad a los proyectos y establecer un orden de atención a las comunidades rurales y a los barrios y colonias urbanas, en atención a las necesidades básicas insatisfechas prevalecientes en cada territorio del municipio.

La visión del Municipio de Quetzaltenango que finalmente se aprobó por la instancia conjunta fue la siguiente: *“El Municipio de Quetzaltenango es seguro, sano y prospero. Se caracteriza por la calidad de los servicios esenciales que presta su municipalidad, además de los educativos, de salud, culturales, comerciales y turísticos que ofrece. Promueve y fomenta sus potencialidades productivas, administrando y conservando sus recursos naturales de forma sostenida, para impulsar el nivel de vida de sus habitantes. Sus pobladores (as) establecen sólidos vínculos de interacción con sus autoridades sobre la base de una convivencia constructiva, fundamental en el respeto mutuo, la igualdad de genero y la transparencia de sus acciones desde su realidad multiétnica, plurilingüe y multicultural”*.

Mediante el plan de acción se definieron los objetivos, resultados, actividades, responsables y cronograma del PMP. El objetivo general fue el siguiente: *“los Consejos de Desarrollo Municipal y Comunitarios en acción conjunta con la Municipalidad de Quetzaltenango, rigen su accionar teniendo como fundamento una planificación estratégica de mediano y largo plazos, que se hace operativa en la planificación y presupuestos participativos anuales, lográndose de esta manera una simbiosis entre las democracias representativa y participativa a escala municipal”*. Además, se establecieron tres objetivos específicos, cuatro resultados esperados y cerca de quince actividades.

2. FASE DE FORMULACIÓN

En el marco de una sesión de la instancia conjunta celebrada el 20 de mayo de 2005, el Alcalde anuncio que el Municipio destinaría el 40 por ciento del aporte constitucional del situado constitucional (artículo 257 de la Constitución Política de la República) para que sea objeto de presupuesto participativo.

Entre los meses de mayo a agosto se realizaron en los veintisiete consejos comunitarios de desarrollo rurales, las labores de identificación de los proyectos que mayor interés revestían para las comunidades, para lo anterior se recurrió al uso de una ficha de recopilación de información que identifica la visión que los comunitarios tienen sobre los problemas, causas y propuestas de solución; la población que se beneficiaría con la inversión propuesta y el sitio exacto en que debía ejecutarse. También se auto-priorizaron los cinco proyectos que se seleccionaron, se estableció el posible aporte de la comunidad y se indicaba si ya se dispone de estudios y en que etapa se encontraban (idea; prefactibilidad, etc.). Por último, la ficha contiene el listado de las personas que participaron en el llenado de la misma.

Esta ficha también es llenada por catorce de los treinta y cuatro COCODES urbanos. Esta oportunidad también se aprovecha para actualizar información general de los COCODES urbanos de Quetzaltenango.

En el proceso de selección también se tomaron en cuenta los proyectos que presentó la Comisión de Infraestructura del COMUDE, las propuestas del Consejo de Alcaldes Comunitarios (COALCO) y las propuestas que llegan a la OMP enviadas por algunos vecinos agrupados o en lo individual.

En septiembre de 2005 se concluye la priorización de proyectos de inversión por comunidad, barrio o colonia, y la unidad de servicios básicos de la Municipalidad se encarga de hacer la estimación de costos de cada uno de ellos; para el

efecto, se basa en el cálculo de costos unitarios del Fondo de Inversión Social (FIS), de la Municipalidad y del Ministerio de Comunicaciones, así como en estimaciones de la propia unidad.

En septiembre también se concluyó la labor de ordenamiento de comunidades rurales y urbanas, en atención a las necesidades básicas insatisfechas de cada territorio del municipio.

Debido a que la relación oferta - demanda de montos para financiar proyectos de inversión era bastante disímil, fue necesario establecer criterios adicionales que acortaran un tanto más la cantidad de proyectos y montos que finalmente quedaron en el PMP para el año 2006. Finalmente únicamente se tomaron en cuenta para dicho año los proyectos que tenían asignada prioridad uno por parte de las comunidades, y de estos los que no pasaran de un monto de Q100,000.00 y cuya ejecución no fuera más allá del 2006; asimismo no se financio más de un proyecto por COCODE. Por otra parte se dio preferencia a los proyectos que ya contaban con estudios de preinversión bastante avanzados o finalizados.

La asignación geográfica de proyectos se hizo con base en las necesidades básicas insatisfechas de cada comunidad, barrio o colonia; así como a la historia de las inversiones realizadas con anterioridad en dichos territorios. Los diagnósticos comunitarios participativos permitieron establecer las necesidades básicas insatisfechas; para lo anterior se utilizó el método desarrollado por la Fundación Rigoberta Menchu Tum, el cual parte de la premisa de que las personas en las comunidades son capaces de analizar por si mismas los problemas, sus causas y las soluciones que les parezcan más factibles y razonables.

El proceso de identificación y consulta de las necesidades prioritarias y de los proyectos propuestos, se realizó por medio del contacto directo con los

pobladores y su entorno, promoviendo la participación activa y el logro de decisiones comunitarias basadas en el consenso. Entre otros resultados de este proceso surgió una base de datos de proyectos priorizados por la comunidad, el cual con cierto nivel de elaboración puede convertirse en el Plan de Inversiones Multianual del Municipio (PIMA). El proceso fue dinámico por cuanto se basó en el uso de metodologías rápidas, tales como los foros comunitarios, en los que se analizó por medio del mecanismo de la lluvia de ideas, posteriormente sistematizadas, el pasado, presente y futuro de la comunidad, al igual que las soluciones propuestas, incluidos los proyectos, todo lo cual se formalizó en actas comunitarias.

Al final se identificaron 157 proyectos propuestos por los vecinos, de los cuales 31 fueron de preinversión y 126 de inversión. El área rural y periurbana presentó 106 proyectos, 24 de ellos de preinversión y 84 de inversión, el resto correspondió al área urbana.

El monto total solicitado para financiar estos proyectos, ascendió a Q 58.5 millones, de los cuales Q 49.0 millones se solicitaron por el área rural y periurbana, y Q 8.7 millones por el área urbana. Un monto de Q 0.8 millones correspondió a proyectos solicitados por comisiones y sectores del COMUDE.

Según sector, los proyectos solicitados se dividieron de la siguiente manera: salud, 63 proyectos; comunicaciones, 52 proyectos; ambiente, 11 proyectos; social, 10 proyectos; energía, 10 proyectos; educación, 8 proyectos; productivos, 3 proyectos.

Se calcula que en el proceso de consultas para captar demandas vecinales, participaron alrededor de mil doscientas personas, además de los representantes del COMUDE y de los COCODES.

El 30 de septiembre de 2005, el COMUDE aprobó y avaló la propuesta de presupuesto municipal participativo de manera íntegra.

3. FASE DE INCIDENCIA Y APROBACIÓN

El 13 de junio se realizó la conferencia de prensa para informar sobre el avance del PMP, presidiendo la actividad el alcalde municipal. Existió una buena asistencia de medios de comunicación. En la actividad se presentó un análisis pormenorizado de lo actuado hasta la fecha en el marco de la instancia conjunta, desde su génesis, pasando por su estructura orgánica y el plan de trabajo, hasta informar de las actividades que en ese momento se realizaban.

“El Quetzalteco”, el periódico local de mayor circulación en el Departamento y la Región de Occidente del país, destacó la noticia y la hizo objeto de análisis en su editorial del día siguiente. Otros medios radiales y televisivos también otorgaron un espacio a esta noticia. El miércoles 24 de agosto de 2005 se presentó a delegados de la Red Interamericana para la Democracia (RID) y Amigos de las Américas, los resultados del presupuesto municipal participativo (PMP) en el Municipio de Quetzaltenango. Varios integrantes de la instancia conjunta informaron sobre el origen del proceso, sus características, los resultados obtenidos y los objetivos cumplidos.

A pesar de que durante la conferencia de prensa en mención el alcalde municipal hizo saber a los asistentes su decisión de seguir con la práctica de los PMP en años subsiguientes, a “entronizarlo de tal manera que sea imposible para nuevas administraciones edilicias echar por la borda este ejemplo de ejercicio de democracia y participación ciudadana”, dichos procesos no continuaron para el año subsiguiente. Lo anterior en parte debido a la falta de recursos para continuar con el acompañamiento otorgado por AC-CECMA, pero también por la falta de institucionalidad pública, la debilidad de las organizaciones de sociedad civil y las limitantes normativas e institucionales a la fecha persistentes que

limitan la participación social o no la hacen vinculante con las decisiones públicas.

La documentación de las experiencias de presupuesto municipal participativo, específicamente las llevadas a cabo en los municipios de San Juan Comalapa, Chimaltenango y Quetzaltenango, Quetzaltenango por parte de las organizaciones no gubernamentales Acción Ciudadana y el Centro de Estudios de la Cultura Maya; abarcan hasta esta fase, no existiendo información sobre las fases de ejecución, evaluación, control y liquidación.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO PARA GUATEMALA Y SU CICLO

El presupuesto participativo es una herramienta muy poderosa, pero también tiene límites. Depende de la voluntad política de las autoridades municipales y para el caso de la presente propuesta, también involucra al gobierno central en la toma de decisiones a nivel departamental a través del Gobernador y Presidente del Consejo Departamental de Desarrollo. Con el objeto de viabilizar la propuesta y que no todo quede en función de la voluntad política, a la presente propuesta de presupuesto municipal participativo le acompaña una serie de acciones complementarias tendientes a solucionar las graves deficiencias normativas e institucionales del sistema nacional de inversión pública, cuando menos en lo que al aspecto del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo se refiere.

1. LA POSIBILIDAD Y LA REALIDAD DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO EN GUATEMALA.

Existen normas que promueven la participación ciudadana en los ejercicios de planificación, formulación, ejecución y control del presupuesto en el ámbito del Consejo Municipal de Desarrollo y en los gobiernos municipales.

Con respecto a la formulación del presupuesto, el Código Municipal en su artículo 132, indica que *“El Concejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales, los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento.*

El Concejo Municipal informara a las organizaciones comunitarias los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que incidieron en la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal, y en su caso, la programación diferida de los mismos.”

A pesar de lo anterior, en Guatemala el presupuesto municipal participativo no ha sido puesto en práctica. Otro de sus referentes normativos se encuentra en el proceso de “planificación participativa del desarrollo” que plantean las leyes de descentralización emitidas en el año 2002⁴². Sin embargo, a nivel práctico, más allá de algunas experiencias aisladas e impulsadas por proyectos de la cooperación internacional, iniciativas de presupuesto municipal participativo, no han existido como tales⁴³.

Por consiguiente las fases de ejecución y control con participación comunitaria todavía están ausentes en el presupuesto en el proceso presupuestario guatemalteco. Debe reconocerse que se han realizado y realizan múltiples ejercicios de auditoría social a programas y proyectos de inversión pública, acciones impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, sin embargo estos ejercicios no se dan dentro del ciclo del presupuesto municipal participativo como tal, careciendo por la tanto de un enfoque sistémico.

2. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO

Para llevar a cabo los procesos del presupuesto municipal participativo no se pretende crear una nueva institucionalidad. Al igual que existen disposiciones

⁴² Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 y su Reglamento; Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 y su Reglamento; Código Municipal, Decreto 12-2002

⁴³ Las únicas experiencias documentadas se refieren a ejercicios de participación ciudadana en la formulación del presupuesto de inversión en los municipios de San Juan Comalapa, Chimaltenango y en la cabecera departamental de Quetzaltenango.

normativas para su implementación, también existen espacios de convergencia entre autoridades municipales y autoridades comunitarias.

Partimos entonces de lo que ya establece el Sistema de Consejos de Desarrollo, particularmente de la existencia del Consejo Municipal de Desarrollo. Sin embargo, dicho espacio por lo amplio que resulta, no puede ser el que de forma directa se encargue de llevar cabo los ejercicios, su papel será el de validar las decisiones que tome una instancia menor, en lo que a cantidad de personas y actores se refiere, pero que sea igual de representativa que el mismo COMUDE. A esta instancia le llamaremos **Instancia Conjunta del Presupuesto Municipal Participativo**. En la grafica dieciséis se visualiza la composición de dicha instancia.

Gráfica dieciséis
Integración de la Instancia Conjunta del Presupuesto Municipal Participativo



No existe una receta sobre cual debe ser la conformación exacta e ideal de dicha instancia. En la experiencia de Quetzaltenango ésta instancia estuvo integrada por un representante de la OMP, un representante de la Comisión de Probidad, un representante de la Comisión de Finanzas, un delegado de la Unidad de Servicios Básicos. Por el lado de las organizaciones comunitarias estuvo presente la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo Municipal

de Desarrollo y delegados de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. En todo caso debe tenerse cuidado de que la conformación de la instancia responda a principios de representatividad, legitimidad y tenga cierto nivel de autoridad para la toma de decisiones.

3. ORIGEN DE LOS RECURSOS DE INVERSIÓN PARA LOS EJERCICIOS DE PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO

En primer término es necesario acotar que cuando se realizan ejercicios de presupuesto municipal participativo, suele suceder que las discusiones se enfocan sobre las decisiones de inversión. A veces ocurre que con el transcurso del tiempo, la acumulación de experiencias, la madurez política y la participación ciudadana, las discusiones evolucionan hasta el abordaje de los gastos de funcionamiento y operación y al estudio del presupuesto de ingresos.

La presente propuesta, tratando de ser realista, se enfoca en los presupuestos de inversión, sin demeritar que con el avance del tiempo, la consolidación de los procesos de participación y el fortalecimiento institucional; se pueda avanzar hacia el presupuesto de funcionamiento y el de ingresos.

El planteamiento sobre los orígenes de los recursos de inversión con que se financian las decisiones participativas del presupuesto municipal, identifica dos fuentes de recursos:

- a) Los recursos que el Concejo Municipal mediante acuerdo decida poner a disposición de la Instancia Conjunta del Presupuesto Municipal Participativo.

- b) El monto del presupuesto que le corresponda al municipio proveniente de los fondos del 1% del Impuesto al Valor Agregado, con los que se financia el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo.

Ambas propuestas se detallan a continuación.

3.1 El financiamiento del presupuesto municipal participativo con recursos de inversión del gobierno municipal.

De acuerdo a lo analizado en los capítulos precedentes queda sobrentendido que los gobiernos municipales tienen la obligación de implementar mecanismos que permitan la participación ciudadana en los procesos de planificación, formulación y control de los programas y proyectos de la inversión pública.

Lo que a la fecha sucede, es que existe una suerte de participación ciudadana relativamente abierta pero no vinculante a través del Consejo Municipal de Desarrollo. Esto cuando el alcalde de la localidad tiene la disposición y voluntad de cumplir con convocar a dicha instancia o de respetar la que ya exista. Son muchos los casos de municipios en donde ni siquiera existe este Consejo. En otras oportunidades se dice contar con el Consejo Municipal de Desarrollo, pero tal instancia no existe en la realidad, llegando al punto de levantarse actas de sesiones inexistentes; o bien realizar reuniones con personas y grupos allegados al alcalde municipal y hacer figurar dicha actividad como una reunión del COMUDE.

Instituciones como la SCEP, SEGEPLAN e INFOM son las llamadas a velar por la existencia de COMUDES reales y con participación ciudadana representativa. En el seno del Consejo Municipal de Desarrollo se debe crear la instancia definida en la gráfica catorce del capítulo cuatro, conocida como Instancia Conjunta del Presupuesto Municipal Participativo, la cual consiste en la

confluencia de autoridades municipales o sus representantes y los delegados de las comunidades organizadas, contando con el apoyo, acompañamiento y asesoría de las oficinas técnicas municipales, tales como: oficina municipal de planificación (OMP) y administración financiera integrada municipal (AFIM); con el fin exclusivo de llevar a cabo todo el proceso técnico de formulación del presupuesto municipal participativo.

El monto de los recursos que la municipalidad pone a disposición para que sean formulados bajo la forma de PMP no debiera ser menor al 25% y gradualmente llegar a un 100% del presupuesto de inversión. A futuro no debiera descuidarse la planificación, análisis y formulación participativa de los gastos de funcionamiento.

3.2 El financiamiento del presupuesto municipal participativo con los recursos del Consejo Departamental de Desarrollo.

Luego de los análisis realizados en los capítulos anteriores sobre el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, quedó demostrado que la inversión que ejecutan presenta las siguientes características:

- Se ha desvirtuado la figura y objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo. Los niveles regional y nacional son inoperantes. El nivel departamental ha perdido gran parte de su razón de ser. El nivel municipal funciona dependiendo de la voluntad política del alcalde o alcaldesa. El único nivel en donde puede funcionar normalmente es el comunitario.
- Existe una escasa o nula relación entre los aspectos técnicos que deben guiar la inversión y la asignación de recursos a nivel departamental y municipal.

- Los altos riesgos de corrupción que se presentan.
- Las formas de clientelismo político que se presentan en la asignación y distribución de recursos y en la ejecución de los proyectos o programas de inversión.

Por lo anterior, en lo que a la administración de los recursos provenientes del 1% del Impuesto al Valor Agregado se refiere, se propone:

- a) El Sistema de Consejos de Desarrollo puede continuar administrando dichos recursos, pero no decidir sobre el destino de ellos. Para lo anterior se hace necesaria una reforma al artículo 10 de la Ley del IVA, en la que se establezca de forma clara y precisa, cuales son los criterios que el gobierno central debe utilizar para distribuir dichos recursos a cada uno de los departamentos del país.

Dentro de la mencionada reforma debe incluirse también cual es la fórmula o mecanismo cuantitativo exacto, por medio del cual cada consejo departamental de desarrollo asigna los recursos dentro de sus municipios.

El CODEDE continuaría ejerciendo las funciones de supervisión y seguimiento de la ejecución física y financiera de los proyectos. La idea es que los equipos técnicos de los CODEDES con el respaldo y auxilio de la SEGEPLAN, continúen siendo el enlace de primera línea entre el gobierno municipal y el central, tal como está definido en el espíritu de la Ley de los Consejos de Desarrollo y en la Ley General de Descentralización.

Esta propuesta también incluye la eliminación de los niveles regional y nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo por la infuncionalidad que

han demostrado. Además porque en la práctica han sido sustituidos por programas como el “Gabinete Móvil” o “Gobernando con la Gente”. La eliminación de dichos niveles también se hace necesaria en función de hacer que los programas y proyectos de inversión definidos en el seno de las Instancias conjuntas de presupuesto participativo municipal, no tengan que llegar al nivel regional y nacional para su aprobación; siendo aprobadas únicamente por el Concejo Municipal respectivo y contar con el visto bueno y acompañamiento técnico de SEGEPLAN.

- b) La otra opción es que en la reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado sea eliminada la calidad de administrador que del 1% de dichos recursos tiene el Consejo Departamental de Desarrollo; trasladándolos de manera directa a las municipalidades en base a una fórmula determinada, la cual podría ser la misma que la del situado constitucional. En este caso también los CODEDES a través de sus unidades técnicas y bajo la supervisión y dirección de SEGEPLAN continuarían ejerciendo las funciones de supervisión y seguimiento de la ejecución física y financiera de los proyectos, para obligar a las municipalidades a la rendición de cuentas vertical dentro de la estructura del Estado.

Independientemente de la fuente con que se financien (recursos municipales o recursos del Sistema de Consejos de Desarrollo), los proyectos deben responder a las necesidades de inversión identificadas por los COCODES y recorrer, como parte integrante de la propuesta de presupuesto municipal participativo, las siguientes etapas:

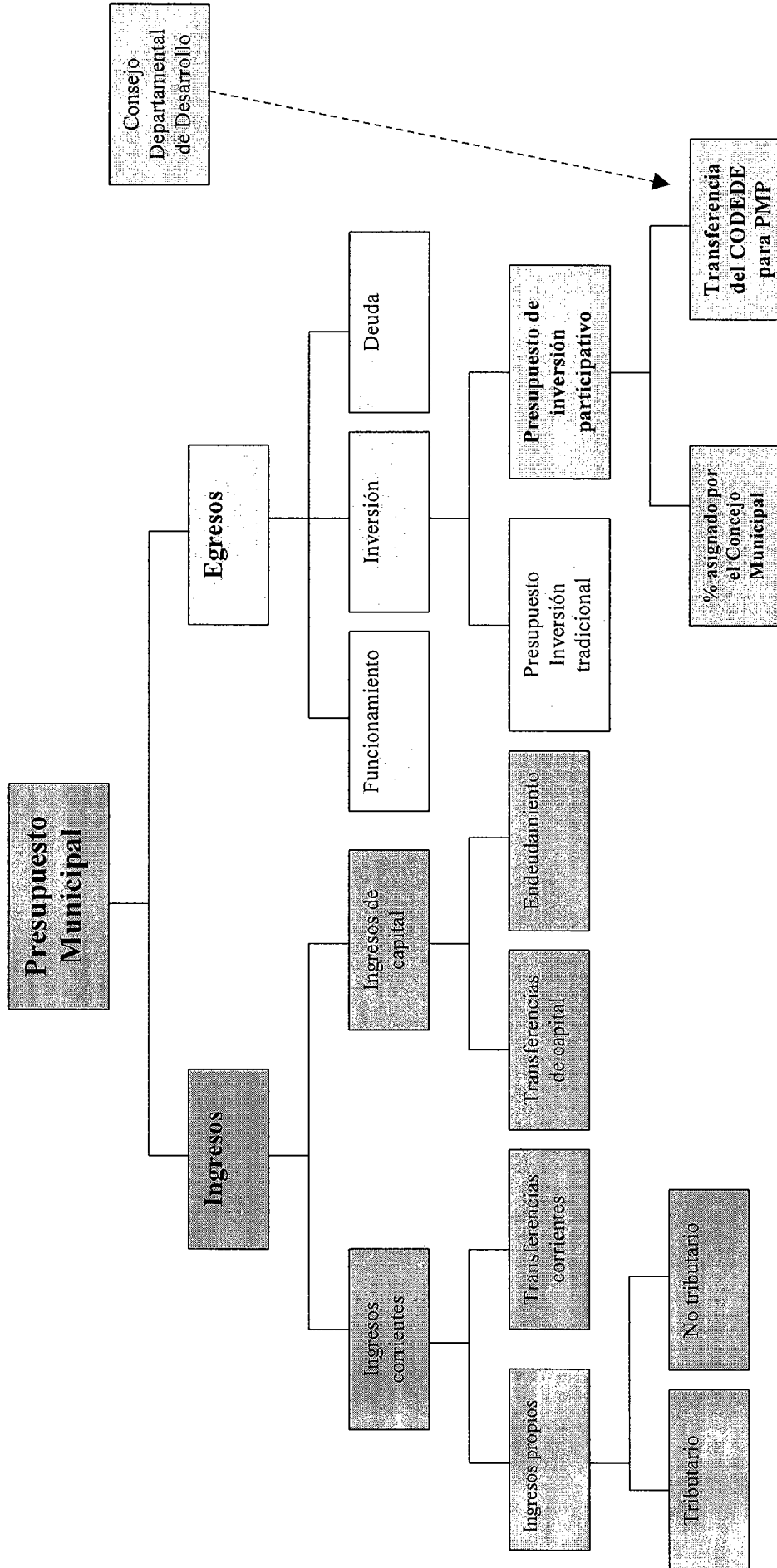
- Discusión en la instancia conjunta de elaboración del PMP para verificar su nivel de correspondencia con necesidades básicas insatisfechas y otros indicadores sociales que permitan determinar su nivel de prioridad dentro del total;

- Verificar si cuenta con los estudios de preinversión o inversión, de no ser así deben hacerse los mismos con el apoyo de la OMP y la AFIM.
- Aprobación por parte del COMUDE
- Aprobación por parte del Concejo Municipal;
- Ser ejecutados con exclusividad por la municipalidad respectiva.

En la gráfica diecisiete se detalla la propuesta arriba descrita y en ella se conjugan los recursos municipales con los que deben ser transferidos por el Consejo Departamental respectivo.

Gráfica diecisiete

Propuesta de presupuesto municipal participativo para gastos de inversión



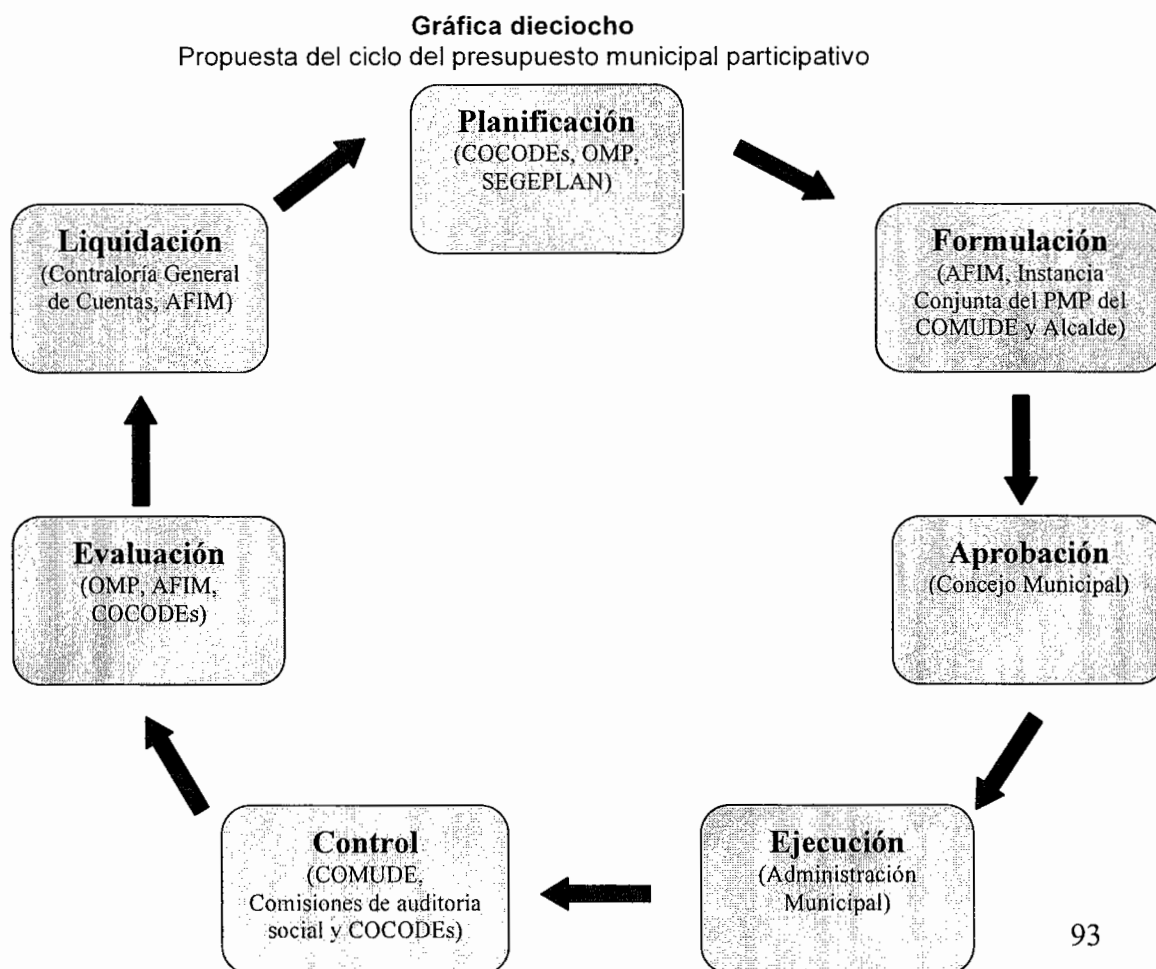
4. ETAPAS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO PROPUESTO

El proceso del presupuesto participativo propuesto se divide en siete etapas.

Estas etapas generales son:

- ✚ Planificación
- ✚ Formulación
- ✚ Presentación, incidencia y aprobación
- ✚ Ejecución
- ✚ Control
- ✚ Evaluación
- ✚ Liquidación

La gráfica dieciocho ilustra dicho proceso y a sus actores principales.



4.1 Planificación

Sobre la base de la guía que significa el plan de desarrollo estratégico del municipio y del plan de ordenamiento territorial, se puede iniciar el trabajo del presupuesto municipal participativo. No contar con tales instrumentos puede traducirse en la planificación de un presupuesto de inversión sin ninguna dirección, trascendencia e impacto a mediano y largo plazo en lo que al desarrollo del municipio se refiere.

4.1.1 Construcción del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal

Este plan ya existe en muchos municipios del país, los cuales han sido elaborados por el propio gobierno municipal, por la SEGEPLAN, por estudiantes e pesistas, por organizaciones de sociedad civil, por organismos de cooperación internacional o por una combinación de los actores mencionados.

El presupuesto municipal participativo llena su cometido si logra ser la expresión del plan operativo del municipio, expresión anual del plan de desarrollo estratégico municipal; el cual a su vez es la guía de corto, mediano y largo plazo en la consecución del desarrollo del municipio a partir de la visión estratégica de sus recursos, necesidades y oportunidades.

Otro documento importante que debe ser tomado en cuenta, ya sea que exista o sea necesario su elaboración, es el plan de ordenamiento territorial, ya que este se constituye en un instrumento clave para el crecimiento y el desarrollo urbano y rural ordenado, definiendo áreas geográficas para determinadas actividades económicas y con una previsión mínima de los servicios que deben ser proveídos.

De no existir el plan estratégico de desarrollo municipal y el plan de ordenamiento territorial, es necesario que la autoridad municipal los elabore para luego iniciar con el proceso del presupuesto municipal participativo. Por supuesto que nada impide que se haga un presupuesto participativo sin contar con el plan estratégico, ya que sería peor carecer de ambos instrumentos de optimización y racionalización del gasto y la inversión pública. En otros casos únicamente será necesario actualizar dichos planes.

La restricción de recursos financieros impide que se atiendan en un mismo año todas las demandas vecinales, sin embargo los proyectos que no se financian en el presupuesto municipal participativo que se programa para cada año, pasan a ser parte del banco de proyectos y luego en el plan de inversiones multianual, que contiene proyectos a ser financiados con los presupuestos municipales de años subsiguientes. De lo anterior también se colige que para cada nuevo ciclo anual de presupuesto participativo, existirá una mayor disponibilidad de estudios de factibilidad, de costos reales, de estudios de impacto ambiental y de sostenibilidad.

Una parte significativa de las demandas comunitarias carecerán de estudios avanzados de preinversión, razón por la cual la municipalidad respectiva o el consejo departamental de desarrollo correspondiente a través de la SEGEPLAN, tendrán que realizar dichos estudios. Excepcionalmente el estudio de factibilidad para obras de ingeniería puede obviarse, y sucede en los casos cuando las obras tipo ya existen, con todo y planos, siendo necesario únicamente hacer otro tipo de análisis para reforzar su composición. Este es el caso de ciertas obras para la educación y salud (escuelas tipo A, B, o C. centros de salud, etc.)

Las obras o servicios que sean priorizadas por las comunidades o sus agrupaciones puede que requieran de más de un año para ejecutarse, por lo que es necesario tener en cuenta que se deberá presupuestar recursos para más de un período fiscal.

En esta etapa la municipalidad ya debe haber definido el porcentaje del presupuesto municipal que se formulará bajo la forma de presupuesto municipal participativo. Además de los fondos que el consejo departamental de desarrollo respectivo asigne a la municipalidad. Otro elemento necesario es contar con la estimación de los costos de los proyectos. Esta estimación se facilita con la consulta que se puede hacer de los registros de costos unitarios de instituciones como el Fondo Nacional Para la Paz, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINAFIP) y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Para definir las líneas de proyectos de inversión se aplican los siguientes criterios:

- ✚ Que estén contenidas en el plan de desarrollo y/o diagnósticos técnicos.
- ✚ Que guarden coherencia y armonía con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y con necesidades municipales.
- ✚ Que los recursos requeridos para su financiamiento sean reales y estén disponibles.
- ✚ Que sea de interés prioritario para las comunidades.

Luego de priorizadas las propuestas de inversión y prestación de servicios, se realiza un estudio de factibilidad, el cual consiste en un análisis técnico y económico para verificar la viabilidad de la propuesta. Esta tarea estará a cargo de las oficinas técnicas municipales, coordinadas por la oficina municipal de planificación, o bien a cargo de las oficinas técnicas del consejo departamental de desarrollo o de la SEGEPLAN. Seguidamente se costea el proyecto y se estructura la propuesta siguiendo el formato del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual contiene los siguientes puntos:

- ✚ Identificación y definición del problema.
- ✚ Diagnóstico de la situación actual del área de influencia.

- ✚ Identificación, definición y selección de alternativas, incluida la optimización de la situación base.
- ✚ Evaluación del proyecto
- ✚ Antecedentes de respaldo de información.
- ✚ Resumen, conclusiones y recomendaciones.

4.1.2 Criterios para la selección y definición de proyectos a ser incluidos en el presupuesto municipal participativo

La ley establece que las municipalidades deben distribuir equitativamente el presupuesto anual entre las comunidades rurales y urbanas, indígenas y no indígenas, tomando en cuenta:

1. La densidad de población
2. Las necesidades básicas insatisfechas
3. Los indicadores de salud
4. La situación ambiental
5. La disponibilidad de recursos financieros

Para la priorización de proyectos es importante tomar en cuenta que la ejecución de estos debe contribuir a disminuir los índices de vulnerabilidad y pobreza del municipio. Por lo mismo los proyectos deberán satisfacer necesidades básicas, tales como salud, trabajo, educación y seguridad. Es previsible que los proyectos productivos y de servicios ambientales también sean demandados por la comunidad. Lo importante es tener la claridad sobre que tipos de proyectos son realmente prioritarios, particularmente poder decidir entre proyectos de obra gris (puentes, carreteras, escuelas, sistemas de agua potable, canchas

polideportivas), proyectos productivos (sistemas de riego, producción forestal, proyectos de acuicultura) o proyectos ambientales (plantas de tratamiento de desechos sólidos). Estos últimos proyectos pueden ser una combinación de los primeros dos, por ejemplo un proyecto de recolección y tratamiento de desechos sólidos, puede ser combinado con el reciclaje y la producción de abonos a partir de los desechos orgánicos o biodegradables.

4.2 Formulación del presupuesto

De acuerdo al contenido de esta propuesta los recursos que financian el presupuesto municipal participativo provienen de dos fuentes: los recursos que la municipalidad destine mediante acuerdo del concejo municipal; y, los recursos provenientes del consejo departamental de desarrollo respectivo.

Esta fase del presupuesto municipal participativo inicia entonces con la estimación de los ingresos y egresos del presupuesto municipal, particularmente del presupuesto de inversión; así como de los recursos que transferirá el consejo departamental de desarrollo.

Esta etapa del proceso también se realiza en el marco del COMUDE a través de la instancia conjunta de presupuesto municipal participativo. Las labores técnicas de la oficina municipal de planificación, de la administración financiera municipal, de las oficinas técnicas del consejo departamental de desarrollo y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia resultan claves para el éxito de esta etapa.

Elementos necesarios de tomar en cuenta para un adecuado proceso de formulación presupuestaria son los siguientes:

- Hacer el análisis del presupuesto de ingresos y egresos actual de la municipalidad y de los montos esperados para el año en el que se ejecutaran los proyectos propuestos, normalmente será el año siguiente.
- Hacer un análisis prospectivo de los recursos de inversión transferidos al municipio por parte del consejo departamental de desarrollo.
- Determinar el monto de recursos efectivamente disponibles para asignar dentro del presupuesto municipal participativo. Especificando el origen de los fondos, es decir si provienen del porcentaje del presupuesto municipal destinado a su programación bajo la forma de presupuesto municipal participativo o bien si los recursos provienen del consejo departamental de desarrollo.
- En el caso del porcentaje del presupuesto de inversión municipal destinado a su programación bajo la forma de presupuesto municipal participativo, es recomendable contar con el acuerdo emitido por el Concejo Municipal en donde se toma dicha decisión.
- Asignar un “techo” de gastos para las prioridades acordadas en la etapa de planificación del presupuesto municipal participativo.
- Estimar costos de los proyectos. Cuando inicia la práctica de los presupuestos municipales participativos, es posible que esta información deba ser obtenida de los estudios y registros de costos unitarios de inversión que posee la propia municipalidad, instituciones públicas especializadas (Fondo Nacional para la Paz; Contraloría General de Cuentas; Ministerio de Comunicaciones,

Infraestructura y Vivienda) y algunas organizaciones no gubernamentales.

- Aprobación por el Consejo Municipal de Desarrollo de la propuesta de presupuesto municipal participativo, la cual se debe presentar a la Comisión de Finanzas del Concejo Municipal.
- Es importante que en el presupuesto para el siguiente año calendario, se incluya una partida moderada pero suficiente para llevar a la práctica el próximo ciclo de presupuesto municipal participativo.

Es importante que la municipalidad cuente con la capacidad propia o contratada para hacer estudios de preinversión, sobre todo para el caso de inversiones y servicios críticos que requieren un monto significativo de recursos.

Debe tenerse en cuenta que la etapa de formulación se inicia en el momento en que se estima el techo de inversión y otros gastos para el presupuesto municipal participativo. Existiendo un presupuesto “techo”, los proyectos se ajustan a él. El presupuesto municipal participativo pasa a la Comisión de Finanzas, la cual revisa, estudia y califica los proyectos, para luego pasarlo a consideración del alcalde municipal, quien luego de estudiarlo lo elevara a la consideración del Concejo Municipal.

4.3 Presentación, incidencia y aprobación.

La incidencia es un proceso político organizado que involucra los esfuerzos coordinados de las comunidades y personas. En su definición más básica, la participación es la acción de tomar parte en algo, implica “saberse participe”. Es entendida como la posibilidad de influir, de intervenir en determinados asuntos.

La participación como mecanismo de incidencia colectiva y de control vecinal es una intervención ordenada de las personas y organizaciones que crea garantías respecto de la posibilidad de mejora del modelo democrático en el municipio. Dos requisitos se requieren para la incidencia participativa: información y poder de toma de decisión.

La información resulta una herramienta clave para lograr la participación. Constituye un recurso de poder que se distribuye de manera asimétrica en la sociedad. Por lo mismo los ciudadanos no siempre cuentan con la cantidad y calidad de información que circula en las instituciones del municipio y del resto de las instituciones públicas. Acceder a la información implica:

- Amplía los márgenes de acción.
- Permite identificar los actores con quienes se interactúa.
- Favorece la construcción de estrategias y alianzas.
- Facilita la identificación de posibles cursos de acción, probables inconvenientes y eventuales mecanismos para sortearlos.

Lo ideal es construir un plan de incidencia. Un actor clave en un proceso de incidencia son los medios de comunicación, en este caso los medios de comunicación local. La idea es lograr mediante las acciones de cabildeo, el acercamiento con los medios de comunicación y el convencimiento a segmentos y líderes de la sociedad local.

Es crítico el momento en que el presupuesto municipal participativo pasa de la instancia conjunta de decisión (COMUDE) a los niveles del gobierno municipal en donde se toman decisiones: Comisión de Finanzas, Alcalde y Concejo Municipal.

La decisión final de la aprobación no depende de la comunidad, sino del Concejo Municipal, por lo mismo es importante que los vecinos a través del COMUDE y la Comisión de Finanzas, puedan presentar y justificar sus propuestas. Puede suceder que la propuesta presente deficiencias técnicas, lo cual no debiera ser impedimento para que la misma sea tomada en cuenta, sobre todo valorando el fondo y las implicaciones de legitimidad de la propuesta.

El proceso de cabildeo a favor de la aprobación de la propuesta de presupuesto municipal participativo debe realizarse con suficiente tiempo de anticipación para que el Concejo Municipal no se sienta presionado a tomar una decisión a la ligera. Cuando la AFIM, la OMP o la Comisión de Finanzas del Concejo Municipal no forman parte de la instancia conjunta de participación y definición del presupuesto municipal participativo, es fundamental convencerlos de la importancia de la propuesta, así como del sustento de la misma.

4.4 Ejecución

La ejecución de los programas y proyectos definidos en el proceso del presupuesto municipal participativo debe corresponder de forma exclusiva a las municipalidades del país a través de sus diferentes unidades técnicas, administrativas y financieras, siguiendo los pasos y cumpliendo con todas las formalidades establecidas en la ley.

Esta fase del presupuesto municipal participativo no se diferencia en absoluto de la ejecución del presupuesto tradicional, por lo que se afirma la hipótesis de que dentro del ciclo del presupuesto municipal tradicional se puede ejecutar el presupuesto municipal participativo.

Para hacer viable el proceso de auditoría social y rendición de cuentas, es indispensable que en esta fase se cumpla fielmente con lo que sobre estos temas establecen el Código Municipal, la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y la Constitución Política de la República.

4.5 Control

Adicional a los espacios y mecanismos de participación ciudadana que permiten y facilitan los procesos de auditoría social, las municipalidades del país están obligadas por ley a rendir cuentas ante la Contraloría General de Cuentas y el Congreso de la República. De acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica del Presupuesto y lo que anualmente mándate la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado; las municipalidades también deben entregar información al Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría General de Planificación de la Presidencia y el Instituto de Fomento Municipal

La intención de la participación ciudadana en los procesos planificación, formulación y aprobación del presupuesto municipal participativo de inversión y en su momento del presupuesto de funcionamiento, no es solo la toma conjunta de decisiones con el gobierno municipal sobre el destino de los recursos públicos. Va más allá implicando un control ciudadano o auditoría social que pretende garantizar el uso óptimo de los recursos, privilegiando los intereses colectivos.

Según al artículo 135 del Código Municipal *“Para hacer posible la auditoría social, el Concejo Municipal compartirá cada tres meses con el Consejo Municipal de Desarrollo, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. La misma información deberá estar a disposición de la*

comunidades a través de de los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares y a la población en general, utilizando los medios a su alcance”

El artículo 19 de la Ley General de Descentralización menciona que *“Las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán facultad para realizar la auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa... En caso necesario, solicitarán a la Contraloría General de Cuentas la práctica de la auditoría que corresponda, cuyos resultados deberán serle informados dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que esta concluya”*.

Normas complementarias relativas al derecho ciudadano de libre acceso a la información pública se encuentran plasmadas en el artículo 30 de la Constitución Política de la República, La Ley de Libre Acceso a la Información, el artículo 139 del Código Municipal.

El artículo 115 del Código Municipal hace referencia a la obligación que tienen los Concejos Municipales de presentar mensualmente al Ministerio de Finanzas Públicas y al Instituto de Fomento Municipal un detalle de los préstamos internos y externos y el saldo de la deuda contratada. El artículo 117 menciona que los Concejos Municipales que utilicen préstamos internos y externos tienen la obligación de informar a la población en el mes de febrero de cada año, mediante los medios de comunicación disponibles, sobre el destino y la ejecución de dichos recursos.

El artículo 45 inciso i) del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo señala que la corporación municipal debe *“informar cada tres meses, al COMUDE, sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal”*. El artículo 10 inciso h) de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural menciona que una de las funciones del Consejo Departamental de Desarrollo es: *“Conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de los*

alcaldes respectivos, sobre la ejecución presupuestaria de la preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado”.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, establece en el artículo 19 que la Subcontraloría de Calidad de Gasto Público tiene como función específica: *“analizar y evaluar la calidad e impacto del manejo de los recursos y bienes del Estado”*. El artículo 20 inciso i) de esta ley regula que una de las atribuciones específicas de esta Subcontraloría es: *“Realizar evaluaciones de campo y la determinación de impacto con las personas, familias grupos y comunidades beneficiadas por los programas y proyectos ejecutados por entidades, instituciones y organismos del Estado”*.

En esta etapa del presupuesto municipal participativo, todas las instancias arriba mencionadas pueden ser utilizadas por parte de los grupos de ciudadanos organizados que participan en el Consejo Municipal de Desarrollo y en la instancia conjunta de participación y elaboración del presupuesto municipal participativo. Lo ideal es preparar un programa de seguimiento a los procesos de inversión pública o plan de auditoría social, acorde a los tiempos en que se ejecutan los programas y proyectos de inversión pública, haciendo énfasis en los puntos críticos de dichos procesos, tales como:

- ✚ El momento de aprobación de los proyectos y de sus techos presupuestarios por parte del Concejo Municipal. Verificando si la propuesta surgida de la instancia conjunta de presupuesto municipal participativo y aprobada en el seno del COMUDE sufre algún cambio por parte del Concejo Municipal.

- ✚ El momento de elaboración y publicación de las bases de los proyectos que serán cotizados y licitados por la municipalidad. Debiendo poner atención en aspectos como las especificaciones técnicas de los

proyectos; los requisitos técnicos, financieros y legales solicitados a los oferentes y los criterios de evaluación de las ofertas.

- ✚ La libre participación de oferentes en igualdad de condiciones para ofertar a los proyectos de cotización y licitación.
- ✚ La recepción de ofertas de los proyectos de cotización y licitación.
- ✚ La evaluación de las ofertas.
- ✚ La elaboración y contenido del contrato. Verificando que contenga las especificaciones técnicas definidas en las bases, los tiempos de ejecución del proyecto, las sanciones y responsabilidades de ambas partes (contratista y contratante), la entrega de fianzas de garantía, etc.
- ✚ Durante la fase de ejecución del proyecto, la comunidad organizada debe realizar visitas de campo al lugar de realización del proyecto con el fin de verificar los avances físicos en relación al avance financiero, la calidad de los materiales y/o insumos utilizados, los impactos ambientales, etc. Parte esencial de esta fase es el momento en que la obra o proyecto productivo es entregado a la municipalidad y se extiende la constancia de recibido de conformidad por parte de la comisión municipal destinada para tal efecto.

Adicional a conocer y aplicar el contenido de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, existen sistemas de información electrónicos que facilitan la realización de los procesos de auditoría social, obteniendo mediante ellos información de forma ágil y oportuna. Estos sistemas de información son de fácil uso y de acceso libre, basta tener una conexión a Internet, los principales sistemas y el tipo de información que proveen se detallan en el anexo veintiuno.

4.6 Evaluación y liquidación

Estas dos fases se enmarcan dentro de las mismas fases que se desarrollan en el ciclo del presupuesto municipal tradicional, por lo que sus actores, procesos, normas y mecanismos son los mismos a los ya existentes.

4.7 Nuevo ciclo del presupuesto municipal participativo

Al finalizar un ciclo del presupuesto municipal participativo, se inicia un nuevo proceso para el siguiente ejercicio fiscal. Es importante realizar un ejercicio de evaluación de cada presupuesto anual para analizar tanto los aspectos vinculados a la participación comunitaria, como las decisiones y demás acciones del gobierno municipal.

Pieza clave en lo anterior es el papel que juega la Secretaría Técnica de la instancia conjunta del presupuesto municipal participativo, específicamente en lo que a la recopilación, archivo y sistematización de la información producida durante todo el ejercicio se refiere.

Otra opción para evaluar el trabajo realizado y obtener lecciones e insumos que ayuden a mejorar los ejercicios subsiguientes, es realizar encuestas de opinión a los vecinos y vecinas del municipio.

CONCLUSIONES

- A partir del ciclo del presupuesto municipal, es factible llevar a cabo procesos de presupuesto municipal participativo, sustentados en los recursos con que cuentan los gobiernos locales, el porcentaje del Impuesto al Valor Agregado destinado a los Consejos Departamentales de Desarrollo y procesos de capacitación a los integrantes de los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo.
- En nuestro país los ejercicios de presupuesto municipal participativo, han sido poco explorados y más allá de algunas experiencias aisladas e impulsadas por proyectos de la cooperación internacional, iniciativas de presupuesto municipal participativo, no han existido como tales.
- En Guatemala existe suficiente respaldo legal para llevar a cabo prácticas de presupuesto municipal participativo, sin embargo las debilidades para su implementación radican en la voluntad política de quienes detentan el poder, las prácticas del autoritarismo, el secretismo en la gestión gubernamental y las debilidades en los procesos de participación ciudadana organizada.
- A pesar de que el presupuesto participativo es una herramienta para la planificación, priorización y racionalización en los gobiernos locales para atender las necesidades básicas de sus comunidades, se requieren realizar algunas reformas legales para que se permita la participación ciudadana sin condicionamiento de ningún tipo a nivel de los Consejos Departamentales de Desarrollo.

- De lograrse la implementación de los presupuestos municipales participativos, estos complementarían de forma eficiente el sistema nacional de inversión pública, el que actualmente presenta una serie de debilidades institucionales y normativas.
- No existe una institución pública encargada de dar soporte, asesoría y seguimiento a los ejercicios de presupuesto municipal participativo; condición necesaria para que estas prácticas sean sostenibles a largo plazo.

RECOMENDACIONES

- Para hacer posible los procesos de presupuesto municipal participativo; que los programas y proyectos de inversión reúnan las características mínimas de transparencia y eficiencia con relación a las necesidades básicas de las comunidades; que la distribución de los recursos entre cada los Consejos Departamentales de Desarrollo se haga sobre bases técnicas; y que los proyectos financiados no sean únicamente de infraestructura física; se recomienda reformar la Ley del Impuesto al Valor Agregado de la siguiente manera:

Se reforma el numeral 2) del artículo 10 del Decreto 27-92 Ley del Impuesto al Valor Agregado, el cual queda así:

2. Un punto porcentual (1%) para los Consejos Departamentales de Desarrollo, recursos que deberán invertirse en programas y proyectos socio productivos e infraestructura que promuevan el desarrollo económico local. Los Consejos Departamentales de Desarrollo serán los responsables de la administración de los recursos, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá trasladárselos directamente, a través del Banco de Guatemala.

La distribución de los recursos mencionados, entre cada uno de los Consejos Departamentales de Desarrollo que conforman el país, se efectuará de acuerdo a los siguientes criterios: a) El 50% distribuido proporcionalmente a la población total de cada departamento; b) el 50% distribuido en forma inversamente proporcional al índice de desarrollo humano de cada departamento.

Los Consejos Departamentales de Desarrollo deberán canalizar los recursos arriba descritos de acuerdo a la planificación y priorización de proyectos realizada por los Consejos Municipales de Desarrollo y aprobados por los Concejos Municipales respectivos. Las municipalidades del país deberán ejecutar de forma directa y exclusiva los programas y proyectos financiados con estos recursos, no pudiendo contratar intermediarios.

- Se recomienda que se nombre a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, como la institución encargada de capacitar, asesorar, apoyar y dirigir los procesos de presupuesto

municipal participativo; por lo que debe dotársele de los recursos necesarios y la facilidad para que dicha institución pueda apoyarse y coordinar acciones con organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema.

- Se recomienda que los Concejos Municipales, mediante el Acuerdo de Concejo respectivo y amparándose en la legislación existente sobre la materia, establezcan los procedimientos para llevar a cabo los ejercicios de presupuesto municipal participativo en cada uno de sus municipios, atendiendo las particularidades socioculturales del mismo y las posibilidades financieras del municipio.

ANEXOS

Anexo uno

Marco normativo del proceso de descentralización

Normas / políticas	Vigencia
Ley General de Descentralización. Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República.	A partir del día 1 de julio del año 2,002
Reglamento de la Ley General de Descentralización. Acuerdo Gubernativo No. 312-2002..	A partir del día 11 de septiembre del año 2,002
Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002 del Congreso de la República	A partir del día 24 de abril del año 2,002
Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo Número 461-2002, modificado por los Acuerdos Gubernativos 229-2003 y 241-2003	A partir del día 13 de diciembre del año 2,002
Código Municipal. Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República	A partir del día 1 de julio del año 2,002
Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo	Promulgada el 28 de mayo del año 2,005

Fuente: Elaboración propia

Anexo dos

Presupuesto de egresos por funcionamiento, inversión y deuda pública
Años 1998 a 2009 en valores nominales

Año	Funcionamiento	Inversión	Deuda Pública	TOTAL
1998	Q9,061,492,976.00	Q5,223,381,302.00	Q2,250,700,000.00	Q16,535,574,278.00
1999	Q11,252,210,946.00	Q8,439,955,593.00	Q2,976,460,170.00	Q22,668,626,709.00
2000	Q11,750,882,069.00	Q6,096,516,908.00	Q3,172,286,558.00	Q21,019,685,535.00
2001	Q13,002,000,507.00	Q7,981,890,728.00	Q3,832,753,204.00	Q24,816,644,439.00
2002	Q13,381,367,779.00	Q7,124,914,477.00	Q3,646,621,316.00	Q24,152,903,572.00
2003	Q15,630,531,762.00	Q9,819,897,732.00	Q4,504,027,244.00	Q29,954,456,738.00
2004	Q15,556,442,324.00	Q9,628,174,492.00	Q4,504,027,244.00	Q29,688,644,060.00
2005	Q17,026,897,742.00	Q9,323,330,539.00	Q6,161,509,828.00	Q32,511,738,109.00
2006	Q19,645,130,849.00	Q11,410,335,698.00	Q6,648,486,296.00	Q37,703,952,843.00
2007	Q22,485,706,118.00	Q11,079,996,102.00	Q6,632,486,296.00	Q40,198,188,516.00
2008	Q25,022,862,962.00	Q12,286,757,126.00	Q6,625,831,065.00	Q43,935,451,153.00
2009	Q28,480,200,503.00	Q16,930,910,855.00	Q7,311,996,274.00	Q52,723,107,632.00

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes anuales de presupuesto y sus modificaciones

Anexo tres

Inversión de los ministerios sectoriales, años 1998 a 2009

MINISTERIO	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Q2,001,745,902.53	Q2,273,115,535.18	Q1,361,118,020.38	Q1,322,886,912.88	Q1,591,915,963.72	Q1,572,176,877.61
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Q190,292,369.62	Q403,776,420.41	Q248,498,964.64	Q685,424,507.93	Q536,847,684.66	Q666,284,382.02
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Q0.00	Q0.00	Q0.00	Q2,404,516.14	Q1,308,229.63	Q1,207,523.86
Ministerio de Cultura y Deportes	Q35,033,546.48	Q37,261,081.68	Q49,748,325.34	Q50,941,908.39	Q60,489,089.93	Q56,966,811.82
Ministerio de Economía	Q10,216,428.72	Q48,737,208.53	Q23,924,875.33	Q17,323,724.13	Q15,263,653.22	Q15,063,579.85
Ministerio de Educación	Q159,084,749.50	Q266,308,519.88	Q35,546,678.68	Q3,415,592.02	Q3,760,058.88	Q14,518,652.14
Ministerio de Energía y Minas	Q7,847,880.02	Q5,925,987.42	Q6,296,632.89	Q7,677,838.37	Q6,199,142.48	Q7,501,328.60
Ministerio de Finanzas Públicas	Q25,674,882.65	Q7,858,569.34	Q5,871,080.36	Q8,530,132.01	Q5,921,817.34	Q18,033,826.73
Ministerio de Gobernación	Q82,155,920.67	Q101,596,685.11	Q31,378,399.29	Q14,329,080.96	Q4,333,992.30	Q179,913,991.13
Ministerio de la Defensa Nacional	Q24,346,095.66	Q17,963,173.57	Q37,854,734.29	Q60,992,962.08	Q8,119,464.61	Q179,913,991.13
Ministerio de Relaciones Exteriores	Q7,757,355.58	Q7,556,199.70	Q4,974,817.39	Q5,212,511.82	Q5,260,111.98	Q6,987,523.68
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q30,634,238.28	Q32,656,854.02	Q36,984,246.78	Q109,797,404.30	Q37,783,861.05	Q39,934,714.19
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Q7,154,191.99	Q4,984,399.76	Q4,366,837.56	Q4,579,836.65	Q555,220.10	Q4,739,552.19
TOTAL	Q2,581,943,561.70	Q3,207,740,634.60	Q1,846,563,612.93	Q2,293,516,927.68	Q2,277,758,289.90	Q2,667,174,695.54

MINISTERIO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Q1,820,129,658.66	Q2,073,190,709.93	Q3,596,804,533.41	Q4,672,688,588.99	Q3,862,449,952.25	Q3,940,728,977.97
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Q682,038,526.06	Q1,152,561,427.01	Q1,147,072,335.84	Q987,710,666.37	Q736,551,416.32	Q206,552,326.26
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Q2,287,003.95	Q6,567,034.60	Q7,682,838.87	Q4,569,430.11	Q5,150,232.06	Q5,055,081.75
Ministerio de Cultura y Deportes	Q70,976,077.76	Q93,021,616.75	Q109,601,963.96	Q125,010,454.64	Q104,726,167.51	Q104,257,828.55
Ministerio de Economía	Q13,363,839.17	Q24,638,624.00	Q12,592,706.06	Q10,589,585.96	Q110,892,857.48	Q1,969,895.34
Ministerio de Educación	Q9,542,445.52	Q55,121,312.97	Q151,447,058.38	Q62,712,433.79	Q86,878,218.36	Q166,475,459.87
Ministerio de Energía y Minas	Q1,976,553.31	Q3,055,357.14	Q4,491,284.13	Q4,073,190.07	Q5,328,197.05	Q859,309.79
Ministerio de Finanzas Públicas	Q10,556,401.07	Q12,117,171.03	Q13,904,211.09	Q18,693,744.10	Q13,871,492.45	Q2,720,670.25
Ministerio de Gobernación	Q17,761,621.46	Q122,253,722.51	Q139,119,983.98	Q100,997,963.71	Q181,384,977.47	Q163,033,870.18
Ministerio de la Defensa Nacional	Q101,555,582.27	Q28,436,516.04	Q20,934,494.52	Q15,486,424.82	Q77,465,030.04	Q6,947,796.51
Ministerio de Relaciones Exteriores	Q4,682,907.00	Q7,944,147.83	Q7,297,721.05	Q8,604,175.94	Q15,651,485.91	Q10,355,556.58
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q24,583,983.62	Q79,124,318.52	Q115,542,817.68	Q98,807,600.99	Q82,802,752.71	Q89,971,178.74
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Q5,846,665.06	Q17,499,404.51	Q12,741,305.21	Q24,039,526.18	Q9,272,011.79	Q8,023,176.73
TOTAL	Q2,765,301,264.91	Q3,675,531,362.84	Q5,339,233,254.18	Q6,133,983,785.67	Q5,292,424,791.40	Q4,706,951,128.52

Anexo cuatro

Gastos de capital de los ministerios sectoriales

Año	TOTALES
1998	Q2,581,943,561.70
1999	Q3,207,740,634.60
2000	Q1,846,563,612.93
2001	Q2,293,516,927.68
2002	Q2,277,758,289.90
2003	Q2,667,174,695.54
2004	Q2,765,301,264.91
2005	Q3,675,531,362.84
2006	Q5,339,233,254.18
2007	Q6,133,983,785.67
2008	Q5,292,424,791.40
2009	Q4,706,951,128.52

Fuente: Elaboración propia en base a datos del portal de transparencia fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas

Anexo cinco

Inversión de los ministerios sectoriales, años 1998 a 2009

Relación porcentual de cada ministerio en relación al total anual

MINISTERIO	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	77.53%	70.86%	73.71%	57.68%	69.89%	58.95%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	7.37%	12.59%	13.46%	29.89%	23.57%	24.98%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.00%	0.00%	0.00%	0.10%	0.06%	0.05%
Ministerio de Cultura y Deportes	1.36%	1.16%	2.69%	2.22%	2.66%	2.14%
Ministerio de Economía	0.40%	1.52%	1.30%	0.76%	0.67%	0.56%
Ministerio de Educación	6.16%	8.30%	1.93%	0.15%	0.17%	0.54%
Ministerio de Energía y Minas	0.30%	0.18%	0.34%	0.33%	0.27%	0.28%
Ministerio de Finanzas Públicas	0.99%	0.24%	0.32%	0.37%	0.26%	0.68%
Ministerio de Gobernación	3.18%	3.17%	1.70%	0.62%	0.36%	3.14%
Ministerio de la Defensa Nacional	0.94%	0.56%	2.05%	2.66%	0.19%	6.75%
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.30%	0.24%	0.27%	0.23%	0.23%	0.26%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1.19%	1.02%	2.00%	4.79%	1.66%	1.50%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.28%	0.16%	0.24%	0.20%	0.02%	0.18%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

MINISTERIO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	65.82%	56.41%	67.37%	76.18%	72.98%	83.72%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	24.66%	31.36%	21.48%	16.10%	13.92%	4.39%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.08%	0.18%	0.14%	0.07%	0.10%	0.11%
Ministerio de Cultura y Deportes	2.57%	2.53%	2.05%	2.04%	1.98%	2.21%
Ministerio de Economía	0.48%	0.67%	0.24%	0.17%	2.10%	0.04%
Ministerio de Educación	0.35%	1.50%	2.84%	1.02%	1.64%	3.54%
Ministerio de Energía y Minas	0.07%	0.08%	0.08%	0.07%	0.10%	0.02%
Ministerio de Finanzas Públicas	0.38%	0.33%	0.26%	0.30%	0.26%	0.06%
Ministerio de Gobernación	0.64%	3.33%	2.61%	1.65%	3.43%	3.46%
Ministerio de la Defensa Nacional	3.67%	0.77%	0.39%	0.25%	1.46%	0.15%
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.17%	0.22%	0.14%	0.14%	0.30%	0.22%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	0.89%	2.15%	2.16%	1.61%	1.56%	1.91%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.21%	0.48%	0.24%	0.39%	0.18%	0.17%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Anexo seis

Inversión porcentual de los ministerios sectoriales
Promedio porcentual del período 1998 - 2009

MINISTERIO	Promedio período
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	69.26%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	18.65%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.07%
Ministerio de Cultura y Deportes	2.13%
Ministerio de Economía	0.74%
Ministerio de Educación	2.34%
Ministerio de Energía y Minas	0.18%
Ministerio de Finanzas Públicas	0.37%
Ministerio de Gobernación	2.27%
Ministerio de la Defensa Nacional	1.65%
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.23%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1.87%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.23%
TOTAL	100.00%

Anexo siete

Principales fondos sociales, período 1998 – 2009
Presupuesto devengado (valores nominales)

INSTITUCION	1998	1999	2000	2001
Fondo de Desarrollo Indígena	Q22,299,664.69	Q33,743,754.57	Q17,734,304.51	Q8,093,455.49
Fondo de Inversión Social	Q366,272,446.26	Q632,878,969.18	Q412,238,238.51	Q495,444,172.66
Fondo de Solidaridad Desarrollo Comunit.	Q491,199,721.00	Q546,022,325.29	Q534,550,690.45	Q581,787,232.73
Fondo de Tierras	Q0.00	Q0.00	Q76,747,561.26	Q234,325,373.00
Fondo Guatemalteco de la Vivienda	Q237,933,207.52	Q382,482,219.86	Q9,906,048.56	Q101,558,493.88
Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente	Q3,750,000.00	Q7,000,000.00	Q1,105,863.00	Q2,041,148.64
Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología	Q4,000,000.00	Q7,004,298.00	Q5,030,028.00	Q18,400.00
Fondo Nacional de Cons. de la Naturaleza	Q3,000,000.00	Q3,000,000.00	Q2,499,329.20	Q1,846,512.11
Fondo Nacional de Desarrollo	Q0.00	Q0.00	Q0.00	Q0.00
Reactivación Modern. Actividad Agropec.	Q21,053,250.00	Q53,795,845.00	Q140,000,785.31	Q5,500,000.00
Fondo Nac Para Desarrollo de Telef Rural	Q1,508,883.42	Q40,692,499.30	Q13,462,680.82	Q2,201,468.16
Fondo Nacional Para la Paz	Q591,713,968.76	Q413,507,689.49	Q226,366,170.96	Q367,871,225.76
Fondo Social de Solidaridad	Q0.00	Q0.00	Q0.00	Q0.00
Prog Nac Autogestión Para Des Educativo	Q95,499,999.00	Q174,114,355.76	Q337,131,183.93	Q351,177,586.28
TOTAL	Q1,838,231,140.65	Q2,294,241,956.45	Q1,776,772,884.51	Q2,151,865,068.71

INSTITUCION	2002	2003	2004	2005
Fondo de Desarrollo Indígena	Q17,151,801.44	Q17,431,776.71	Q10,802,072.88	Q17,044,512.01
Fondo de Inversión Social	Q421,758,467.66	Q336,104,042.32	Q282,411,157.44	Q508,283,139.43
Fondo de Solidaridad Desarrollo Comunit.	Q612,992,820.85	Q0.00	Q0.00	Q0.00
Fondo de Tierras	Q172,907,652.47	Q265,688,143.56	Q248,282,195.31	Q158,632,311.92
Fondo Guatemalteco de la Vivienda	Q98,477,853.89	Q158,848,050.99	Q123,439,335.81	Q264,655,081.18
Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente	Q2,379,574.39	Q3,159,167.70	Q3,020,700.12	Q1,282,650.48
Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología	Q321,655.13	Q1,827,490.84	Q7,769,928.94	Q16,274,606.48
Fondo Nacional de Cons. de la Naturaleza	Q3,480,333.99	Q3,255,903.68	Q3,499,298.61	Q3,420,270.00
Fondo Nacional de Desarrollo	Q0.00	Q0.00	Q0.00	Q0.00
Reactivación y Modern. Actividad Agropec	Q18,509,232.00	Q26,377,448.00	Q19,924,069.00	Q14,446,025.00
Fondo Nac Para Desarrollo de Telef Rural	Q14,618,304.33	Q10,755,384.89	Q5,300,382.67	Q12,263,899.03
Fondo Nacional Para la Paz	Q538,749,395.58	Q344,928,542.82	Q732,622,176.39	Q467,828,831.23
Fondo Social de Solidaridad	Q0.00	Q0.00	Q0.00	Q0.00
Prog Nac Autogestión Para Des Educativo	Q318,346,389.64	Q417,471,915.04	Q493,426,746.14	Q539,988,754.17
TOTAL	Q2,219,693,481.37	Q1,585,847,866.55	Q1,930,498,063.31	Q2,004,120,080.93

INSTITUCION	2006	2007	2008	2009
Fondo de Desarrollo Indígena	Q22,689,363.49	Q19,807,002.08	Q15,256,277.53	Q20,781,856.89
Fondo de Inversión Social	Q195,895,524.85	Q0.00	Q46,454,644.21	Q0.00
Fondo de Solidaridad Desarrollo Comunit.	Q0.00	Q0.00	Q0.00	Q0.00
Fondo de Tierras	Q92,594,593.00	Q99,277,854.00	Q172,568,243.00	Q0.00
Fondo Guatemalteco de la Vivienda	Q440,170,379.67	Q459,895,696.48	Q130,818,495.51	Q170,761,602.85
Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente	Q0.00	Q0.00	Q0.00	Q0.00
Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología	Q20,830,488.69	Q29,592,389.95	Q23,910,449.36	Q12,839,667.14
Fondo Nacional de Cons. de la Naturaleza	Q2,239,832.00	Q3,500,500.00	Q3,776,676.00	Q15,053,959.52
Fondo Nacional de Desarrollo	Q0.00	Q0.00	Q115,082,789.10	Q402,297,789.01
Reactivación y Modern. Actividad Agropec	Q24,541,505.00	Q26,952,462.00	Q35,601,131.83	Q8,956,320.36
Fondo Nac Para Desarrollo de Telef Rural	Q13,390,228.62	Q14,006,016.48	Q13,536,367.00	Q6,138,523.37
Fondo Nacional Para la Paz	Q569,759,739.51	Q349,586,125.62	Q723,300,729.96	Q846,962,147.49
Fondo Social de Solidaridad	Q0.00	Q0.00	Q0.00	Q0.00
Prog Nac Autogestión Para Des Educativo	Q523,158,004.92	Q601,213,818.08	Q560,739,106.03	Q0.00
TOTAL	Q1,905,269,659.75	Q1,603,831,864.69	Q1,841,044,909.53	Q1,483,791,866.63

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas

Anexo ocho
Presupuesto anual del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vigente	917,271,631.90	771,551,140.00	830,496,750.00	968,362,500.00	1,067,132,500.00	1,263,435,000.00	1,982,555,333.00
Devengado	765,765,236.61	769,234,189.21	830,496,750.00	968,360,166.64	1,061,783,446.48	1,263,434,798.65	1,563,654,966.20

Fuente: Portal de transparencia fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas

Anexo nueve
Inversión y porcentaje de inversión de los Consejos Departamentales de Desarrollo
Años 2007, 2008 y 2009

Departamento	2007		2008		2009	
	Presupuesto de inversión devengado por departamento	Porcentaje de inversión por departamento	Presupuesto de inversión devengado por departamento	Porcentaje de inversión por departamento	Presupuesto de inversión devengado por departamento	Porcentaje de inversión por departamento
Alta Verapaz	59,184,287.00	5.574	73,910,000.00	5.7700	50,466,975.93	3.2275
Baja Verapaz	33,079,000.00	3.1154	39,225,200.00	3.0622	36,604,150.12	2.3409
Chimaltenango	38,843,000.00	3.6583	45,988,000.00	3.5902	47,403,474.69	3.0316
Chiquimula	33,293,000.00	3.1356	39,417,000.00	3.0772	38,855,259.71	2.4849
El Progreso	26,921,500.00	2.5355	31,878,798.66	2.4887	49,733,440.18	3.1806
Escuintla	48,447,000.00	4.5628	54,558,800.00	4.2593	69,280,108.77	4.4307
Guatemala	157,294,000.00	14.8141	201,141,724.00	15.7027	300,770,787.83	19.2351
Huehuetenango	72,029,000.00	6.7838	64,203,379.00	5.0122	85,694,700.21	5.4804
Izabal	36,067,000.00	3.3968	42,701,000.00	3.3336	40,514,431.71	2.591
Jalapa	30,305,999.70	2.8543	35,880,000.00	2.8011	37,591,101.74	2.4041
Jutiapa	35,960,000.00	3.3868	44,381,000.00	3.4647	54,593,371.84	3.4914
Petén	44,642,695.00	4.2045	69,938,057.00	5.4599	192,483,913.15	12.3099
Quezaltenango	49,300,000.00	4.6431	58,868,000.00	4.5957	56,605,558.49	3.6201
El Quiché	62,426,199.98	5.8794	73,910,000.00	5.7700	99,842,792.48	6.3852
Retalhuleu	36,815,000.00	3.4673	43,587,000.00	3.4027	48,730,607.06	3.1165
Sacatepéquez	36,067,000.00	3.3968	42,701,000.00	3.3336	41,163,831.49	2.6325
San Marcos	60,718,000.00	5.7185	69,158,220.00	5.3990	69,827,763.76	4.4657
Santa Rosa	36,815,000.00	3.4673	43,587,000.00	3.4027	42,679,732.54	2.7295
Sololá	42,576,000.00	4.0099	49,907,999.99	3.8962	52,865,159.54	3.3809
Suchitepéquez	38,939,764.80	3.6674	46,115,000.00	3.6001	43,480,323.86	2.7807
Totonicapán	32,760,000.00	3.0854	39,184,286.00	3.0590	38,320,061.00	2.4507
Zacapa	49,300,000.00	4.6431	70,693,334.00	5.5189	66,147,420.10	4.2303
Total	Q1,061,783,446.48	100.0001	Q1,280,934,798.65	99.9997	Q1,563,654,966.20	100.0002

Fuente: Elaboración propia en base datos del Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas

Anexo diez

Índices de desarrollo humano por departamento convertidos a una relación porcentual

Departamento	Índice de Desarrollo Humano		
	IDH	IDH % Total	IDH Departamento
Alta Verapaz	0.358	0.035	3.486
Baja Verapaz	0.447	0.044	4.352
Chimaltenango	0.438	0.043	4.265
Chiquimula	0.446	0.043	4.343
El Progreso	0.526	0.051	5.122
Escuintla	0.456	0.044	4.440
Guatemala	0.829	0.081	8.072
Huehuetenango	0.395	0.038	3.846
Izabal	0.499	0.049	4.859
Jalapa	0.441	0.043	4.294
Jutiapa	0.451	0.044	4.391
Petén	0.461	0.045	4.489
Quezaltenango	0.464	0.045	4.518
El Quiché	0.366	0.036	3.564
Retalhuleu	0.524	0.051	5.102
Sacatepéquez	0.534	0.052	5.200
San Marcos	0.410	0.040	3.992
Santa Rosa	0.481	0.047	4.684
Sololá	0.391	0.038	3.807
Suchitepéquez	0.441	0.043	4.294
Totonicapán	0.374	0.036	3.642
Zacapa	0.538	0.052	5.239
	10.270	1.000	100.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Humano del año 1998

Anexo once

Normas presupuestarias que otorgan la facultad a los CODEDES para la suscripción de convenios de ejecución de recursos de inversión con Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) Ejercicios fiscales 2005 al 2009

Año 2005	Año 2006	Año 2007 ⁴²	Año 2008	Año 2009
<p>ARTICULO 13. TRANSFERENCIAS DE RECURSOS A COMUNIDADES, NO ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES, ASOCIACIONES Y ORGANISMOS REGIONALES INTERNACIONALES. Se faculta a los Fondos Sociales y Entidades Descentralizadas, para que transfieran a las comunidades, recursos destinados a financiar la parte que le corresponde al Estado para la ejecución de programas y proyectos, dentro de la modalidad múltiple de gestión financiera.</p> <p>Asimismo, las Entidades de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, podrán suscribir convenios para la ejecución de programas y proyectos específicos con organizaciones no gubernamentales, asociaciones legalmente constituidas o cualquier organismo regional o internacional, de conformidad con los instrumentos legales y administrativos que para el efecto se aprueben.</p> <p>... continua dicho artículo</p>	<p>Artículo 13. Transferencias de recursos a Comunidades, Organizaciones no Gubernamentales, Asociaciones Regionales e Internacionales. Se faculta a los Fondos Sociales y Entidades Descentralizadas, para que transfieran a las comunidades, recursos destinados a financiar la parte que le corresponde al Estado para la ejecución de programas y proyectos, dentro de la modalidad múltiple de gestión financiera.</p> <p>Asimismo, las Entidades de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, podrán suscribir convenios para la ejecución de programas y proyectos específicos con Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones legalmente constituidas o cualquier organismo regional o internacional, de conformidad con los instrumentos legales y administrativos que para el efecto se aprueben.</p> <p>... continua dicho artículo</p>	<p>Artículo 13. Transferencias de recursos a Comunidades, Organizaciones no Gubernamentales, Asociaciones Regionales e Internacionales. Se faculta a los Fondos Sociales y Entidades Descentralizadas, para que transfieran a las comunidades, recursos destinados a financiar la parte que le corresponde al Estado para la ejecución de programas y proyectos, dentro de la modalidad múltiple de gestión financiera.</p> <p>Asimismo, las Entidades de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, podrán suscribir convenios para la ejecución de programas y proyectos específicos con Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones legalmente constituidas o cualquier organismo regional o internacional, de conformidad con los instrumentos legales y administrativos que para el efecto se aprueben.</p> <p>... continua dicho artículo</p>	<p>Se registra un artículo similar, pero no hace mención a las instituciones del gobierno central, únicamente a los fondos sociales y entidades descentralizadas.</p>	<p>Se registra un artículo similar, pero no hace mención a las instituciones del gobierno central, únicamente a los fondos sociales y entidades descentralizadas.</p>

Fuente: Elaboración propia con base a las leyes anuales de presupuesto de los años 2005, 2006, 2008 y 2009

⁴² El proyecto de presupuesto para el año 2007 no fue aprobado por el Congreso de la República, por lo que rigió el del año 2006, con los agregados de las disposiciones complementarias contenidas en el Decreto No. 11-2007.

Anexo doce

Normas presupuestarias sobre las instituciones con facultades para figurar como unidades ejecutoras del presupuesto de inversión de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Ejercicios fiscales 2005 al 2009

Año 2.005	Año 2.006	Año 2.007 ⁴⁵	Año 2.008	Año 2.009
<p>ARTÍCULO 22. DESEMBOLSOS A FAVOR DE LOS CONSEJOS DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO. Los recursos provenientes del uno por ciento (1%) del Impuesto al Valor Agregado para programas y proyectos de infraestructura de Consejos Departamentales de Desarrollo, a que se refiere el artículo 10 del Decreto Número 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, reformado por el Decreto Número 66-2002, se programan para la ejecución de obras, y sus desembolsos deberán responder a una programación del avance físico, para lo cual el Consejo Departamental de Desarrollo respectivo, en su calidad de administrador de los recursos, velará que en el convenio de ejecución de obras que se suscriba con los Consejos Comunitarios de Desarrollo, asociaciones u organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, se establezcan los porcentajes de desembolsos en la forma siguiente:</p> <p style="text-align: right;">... continua dicho artículo</p>	<p>Artículo 22. Desembolsos a favor de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Los recursos provenientes del uno por ciento (1%) del Impuesto al Valor Agregado para programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo a que se refiere el artículo 10 del Decreto Número 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, reformado por el artículo 1 del Decreto Número 66-2002, se programan para la ejecución de obras, y sus desembolsos deberán responder a una programación del avance físico, para lo cual el Consejo Departamental de Desarrollo respectivo, en su calidad de administrador de los recursos, velará que en el convenio de ejecución de obras que se suscriba con los Consejos Comunitarios de Desarrollo, asociaciones, y Organizaciones, u Organizaciones Gubernamentales legalmente constituidas, se establezcan los porcentajes de desembolsos en la forma siguiente:</p> <p style="text-align: right;">... continua dicho artículo</p>	<p>Artículo 21. DESEMBOLSOS A FAVOR DE LOS CONSEJOS DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO. Los recursos provenientes del uno por ciento (1%) del Impuesto al Valor Agregado para programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo, a que se refiere el artículo 10 del Decreto Número 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, reformado por el artículo 1 del Decreto Número 66-2002, se programan para la ejecución de obras, y sus desembolsos deberán responder a una programación del avance físico, para lo cual los Consejos Departamentales de Desarrollo, en su calidad de administradores de los recursos, velarán para que en el convenio de ejecución de obras que se suscriba con los Consejos Comunitarios de Desarrollo, u Organizaciones, u Organizaciones Gubernamentales legalmente constituidas, se establezcan los porcentajes de desembolsos en la forma siguiente:</p> <p style="text-align: right;">... continua dicho artículo</p>	<p>Artículo 21. Desembolsos a favor de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Los recursos provenientes del uno por ciento (1%) del Impuesto al Valor Agregado para programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo a que se refiere el artículo 10 del Decreto Número 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, reformado por el artículo 1 del Decreto Número 66-2002, se programan para la ejecución de obras, y sus desembolsos deberán responder a una programación del avance físico, para lo cual los Consejos Departamentales de Desarrollo, en su calidad de administradores de los recursos, velarán para que en el convenio de ejecución de obras que se suscriba con los Consejos Comunitarios de Desarrollo, u Organizaciones, u Organizaciones Gubernamentales legalmente constituidas, se establezcan los porcentajes de desembolsos en la forma siguiente:</p> <p style="text-align: right;">... continua dicho artículo</p>	<p>Artículo 21. Desembolsos a favor de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Los recursos provenientes del uno por ciento (1%) del Impuesto al Valor Agregado para programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo a que se refiere el artículo 10 del Decreto Número 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, reformado por el artículo 1 del Decreto Número 66-2002, se programan para la ejecución de obras, y sus desembolsos deberán responder a una programación del avance físico, para lo cual los Consejos Departamentales de Desarrollo, en su calidad de administradores de los recursos, velarán para que en el convenio de ejecución de obras que se suscriba con los Consejos Comunitarios de Desarrollo, u Organizaciones, u Organizaciones Gubernamentales legalmente constituidas, se establezcan los porcentajes de desembolsos en la forma siguiente:</p> <p style="text-align: right;">... continua dicho artículo</p>

Fuente: Elaboración propia con base a las leyes anuales de presupuesto de los años 2005, 2006, 2008 y 2009

⁴⁵ El proyecto de presupuesto para el año 2007 no fue aprobado por el Congreso de la República, por lo que rigió el del año 2006; con los agregados de las disposiciones complementarias contenidas en el Decreto No. 11-2007.

Anexo trece

Montos transferidos por el gobierno central a los gobiernos municipales en los últimos 12 años
según impuesto generador

Año	Constitucional	IVA PAZ	Vehículos	Petroleo	IUSI	TOTAL
1998	601,181,244.98	454,054,000.02	56,307,910.29	43,597,202.38	0	1,155,140,357.67
1999	670,605,562.83	534,496,061.53	44,031,926.94	44,670,035.00	2,721,913.45	1,296,525,499.75
2000	684,018,230.10	689,212,615.75	91,093,315.56	45,783,309.79	1,560,995.87	1,511,668,467.07
2001	895,883,291.88	720,555,099.92	100,043,023.83	53,684,518.86	1,430,334.09	1,771,596,268.58
2002	977,983,344.00	1,019,742,821.60	120,121,549.28	50,149,055.76	597,892.47	2,168,594,663.11
2003	1,094,371,200.00	982,205,450.00	88,220,775.00	39,771,135.00	586,708.40	2,205,155,268.40
2004	1,094,371,200.00	1,111,737,500.00	76,788,827.60	59,611,694.40	346,734.94	2,342,855,956.94
2005	1,469,253,915.00	1,225,999,295.00	86,488,816.00	18,904,742.32	354,982.71	2,801,001,751.03
2006	1,591,922,990.00	1,452,167,379.70	90,026,847.41	90,861,503.27	964,822.55	3,225,943,542.93
2007	1,599,541,889.32	1,456,418,639.21	93,481,083.72	96,897,492.41	568,482.32	3,246,907,586.98
2008	1,887,013,219.00	1,895,152,500.00	115,055,345.00	95,184,637.66	931,784.89	3,993,337,486.55
2009	1,932,561,884.13	1,857,317,684.10	137,138,538.25	105,475,853.61	404,123.38	4,032,898,083.47

Fuente: Portal SIAF Muni del Ministerio de Finanzas Públicas

Anexo catorce

Montos transferidos por el gobierno central a los gobiernos municipales con destino específico a programas y proyectos de inversión, durante los últimos doce años

Año	Constitucional	IVA PAZ	Vehículos	Petróleo	IUSI	TOTAL
1998	Q541,063,120.48	Q340,540,500.02	Q50,677,119.26	Q0.00	Q0.00	Q932,280,739.76
1999	Q603,545,006.55	Q400,872,046.15	Q39,628,734.25	Q0.00	Q1,905,339.42	Q1,045,951,126.36
2000	Q615,616,407.09	Q516,909,461.81	Q81,983,984.00	Q0.00	Q1,092,697.11	Q1,215,602,550.02
2001	Q806,294,962.69	Q540,416,324.94	Q90,038,721.45	Q0.00	Q1,001,233.86	Q1,437,751,242.94
2002	Q880,185,009.60	Q764,807,116.20	Q108,109,394.35	Q0.00	Q418,524.73	Q1,753,520,044.88
2003	Q984,934,080.00	Q736,654,087.50	Q79,398,697.50	Q0.00	Q410,695.88	Q1,801,397,560.88
2004	Q984,934,080.00	Q833,803,125.00	Q69,109,944.84	Q0.00	Q242,714.46	Q1,888,089,864.30
2005	Q1,322,328,523.50	Q919,499,471.25	Q77,839,934.40	Q0.00	Q248,487.90	Q2,319,916,417.05
2006	Q1,432,730,691.00	Q1,089,125,534.78	Q81,024,162.67	Q0.00	Q675,375.79	Q2,603,555,764.23
2007	Q1,439,587,700.39	Q1,092,313,979.41	Q84,132,975.35	Q0.00	Q397,937.62	Q2,616,432,592.77
2008	Q1,698,311,897.10	Q1,421,364,375.00	Q103,549,810.50	Q0.00	Q652,249.42	Q3,223,878,332.02
2009	Q1,739,305,695.72	Q1,392,988,263.08	Q123,424,684.43	Q0.00	Q282,886.37	Q3,256,001,529.58

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Portal SIAF Muni del Ministerio de Finanzas Públicas

Anexo quince

Montos de inversión ejecutada en los últimos doce años, según actor

Año	Consejos de Desarrollo	Ministerios sectoriales	Fondos sociales	Municipalidades
1998		Q2,581,943,561.70	Q1,838,231,140.65	Q932,280,739.76
1999		Q3,207,740,634.60	Q2,294,241,956.45	Q1,045,951,126.36
2000		Q1,846,563,612.93	Q1,776,772,884.51	Q1,215,602,550.02
2001		Q2,293,516,927.68	Q2,151,865,068.71	Q1,437,751,242.94
2002		Q2,277,758,289.90	Q2,219,693,481.37	Q1,753,520,044.88
2003	Q765,765,236.61	Q2,667,174,695.54	Q1,585,847,866.55	Q1,801,397,560.88
2004	Q769,234,189.21	Q2,765,301,264.91	Q1,930,498,063.31	Q1,888,089,864.30
2005	Q830,496,750.00	Q3,675,531,362.84	Q2,004,120,080.93	Q2,319,916,417.05
2006	Q968,360,166.64	Q5,339,233,254.18	Q1,905,269,659.75	Q2,603,555,764.23
2007	Q1,061,783,446.48	Q6,133,983,785.67	Q1,603,831,864.69	Q2,616,432,592.77
2008	Q1,263,434,798.65	Q5,292,424,791.40	Q1,841,044,909.53	Q3,223,878,332.02
2009	Q1,563,654,966.20	Q4,706,951,128.52	Q1,483,791,866.63	Q3,256,001,529.58

Fuente: Elaboración propia con base a datos del portal de transparencia fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas

Anexo dieciséis

Tipo de transferencias del gobierno central a las municipalidades, origen y destino de las mismas

Origen	% para municipalidades	% para inversión	Destinos de la inversión	% para funcionamiento	Base legal
Aporte constitucional	10% de los ingresos ordinarios del Estado	90%	Educación, salud preventiva, infraestructura y servicios públicos	10%	Artículo 257 de la Constitución Política de la República
IVA PAZ	1.5% del 12% del IVA	75%	Educación, salud, infraestructura, agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos y mejora de servicios públicos	25%	Artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y sus reformas
Impuesto de circulación de vehículos					
Vehículos terrestres y livianos	50%		Mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, bordillos y puentes.		
Vehículos terrestres pesados	20%	90%	Mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, bordillos y puentes.	10%	Ley del Impuesto de Circulación de vehículos, Decreto 70-94, artículos del 6 al 9
Vehículos marítimos	20%		Mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de fuentes de agua potable y drenajes		
Vehículos aéreos	30%		Mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación del sistema eléctrico.		
Impuesto a los derivados del petróleo	Q. 0.20 por galón		Libre disposición (la ley no indica en que deben gastarse las municipalidades esos ingresos)		Ley del Impuesto a los Derivados del Petróleo. Decreto 38-92
Impuesto Único Sobre Inmuebles	100% fondos propios	70%		30%	
2 por millar	25% (fondo privativo)	70%	Servicios básicos e infraestructura	30%	Artículo 2, Decreto 15-98, Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles
6 o 9 por millar	100%	70%		30%	
2.6 y 9 por millar (recaudación propia)					

Fuente: Elaboración propia

Anexo diecisiete

Relación monto de la deuda contraída versus ingresos año 2009

MUNICIPIO	Ingresos 2009	Saldo deuda a mayo de 2010	Relación deuda / ingresos totales año 2009
Guatemala, Guatemala	Q1,152,171,153.49	Q370,461,431.52	0.32
Jacaltenango, Huehuetenango	Q12,417,243.48	Q8,966,374.94	0.72
Monjas, Jalapa	Q32,141,206.33	Q25,643,873.57	0.80
Moyuta, Jutiapa	Q31,744,150.15	Q28,953,785.06	0.91
Rabinal, Baja Verapaz	Q36,820,287.47	Q37,637,206.39	1.02
Sayaxche, Petén	Q39,056,680.86	Q48,465,815.13	1.24
Catarina, San Marcos	Q36,820,287.47	Q51,847,279.63	1.41
Táxico, Santa Rosa	Q29,464,144.00	Q44,228,247.18	1.50
San Pedro Ayampuc, Guatemala	Q37,557,750.92	Q65,662,998.27	1.75
Chiquimulilla, Santa Rosa	Q27,934,708.93	Q51,541,435.88	1.85
Ipala, Chiquimula	Q20,927,785.10	Q42,857,880.02	2.05
Puerto Barrios, Izabal	Q44,169,813.46	Q91,326,395.00	2.07
La Libertad, Peten	Q26,998,603.92	Q58,454,609.27	2.17
La Democracia, Huehuetenango	Q14,487,533.96	Q32,927,976.41	2.27
Coatepeque, Quetzaltenango	Q39,382,366.70	Q101,504,843.84	2.58
Melchor de Mencos, Petén	Q17,271,407.29	Q48,105,926.84	2.79

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIAF Muni y el Portal de Gobiernos Locales

Anexo dieciocho

Relación porcentual pago de deuda y presupuesto ejecutado
Ocho municipalidades que registran mayores niveles de endeudamiento

MUNICIPIO	Presupuesto ejecutado 2009	Servicios de la deuda pública y amortización de otros pasivos, ejecutado 2009	Relación porcentual servicio deuda y presupuesto ejecutado
Villa Nueva, Guatemala	Q173,908,596.94	Q24,457,102.46	14.06%
Iztapa, Escuintla	Q35,663,357.90	Q7,236,714.86	20.29%
San Jose, Escuintla	Q61,428,507.90	Q13,148,679.58	21.40%
Quetzaltenango, Quetzaltenango	Q167,689,011.26	Q14,091,552.83	8.40%
Coatepeque, Quetzaltenango	Q40,802,686.06	Q6,753,134.97	16.55%
Guatemala, Guatemala	Q1,031,418,534.51	Q337,691,140.63	32.74%
Mixco, Guatemala	Q260,898,637.42	Q19,615,166.85	7.52%
Puerto Barrios, Izabal	Q45,922,383.01	Q11,835,074.73	25.77%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del portal SIAF Muni del Ministerio de Finanzas Públicas

Anexo diecinueve

Relación entre montos pagados por deuda y gastos de inversión
Ocho municipalidades que registran mayores niveles de endeudamiento

MUNICIPIO	Presupuesto ejecutado 2009	Monto deuda	Sumatoria rubros de inversión	Sumatoria gastos de funcionamiento	Deuda/ gastos de capital
Villa Nueva, Guatemala	173,908,597	24,457,102	33,475,653	115,975,841	0.73
Iztapa, Escuintla	35,663,358	7,236,715	11,620,029	16,806,614	0.62
San José, Escuintla	61,428,508	13,148,680	15,140,295	33,139,533	0.87
Quezaltenango, Quezaltenango	167,689,011	14,091,553	86,015,499	67,581,959	0.16
Coatepeque, Quezaltenango	40,802,686	6,753,135	11,604,368	22,445,183	0.58
Guatemala, Guatemala.	1,031,418,535	337,691,141	138,113,261	555,614,133	2.45
Mixco, Guatemala	260,898,637	19,615,167	75,857,279	165,426,192	0.26
Puerto Barrios, Izabal	45,922,383	11,835,075	7,338,708	26,748,601	1.61

Fuente: Elaboración propia en base a datos del portal SIAF Muni del Ministerio de Finanzas Públicas

Anexo veinte

Actores políticos y dependencias técnicas vinculadas al presupuesto municipal participativo

Instancias políticas	Instancias técnicas
Concejo municipal	La oficina municipal de planificación (OMP)
Alcalde o alcaldesa	Administración financiera integrada municipal (AFIM).
Comisión de probidad	Unidad de servicios básicos, en donde las
Comisión de finanzas	hubiera.
Comisión de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana	Empresas municipales de servicios.

Fuente: Elaboración propia

Anexo veintiuno

Sistemas electrónicos de información para realizar procesos de auditoría social a los programas y proyectos definidos en los procesos de presupuesto municipal participativo

Dirección electrónica del sistema	Tipo de información
http://www.guatecompras.gt/	Información sobre procesos de compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios
http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/	Información presupuestaria de las municipalidades del país
http://portalgl.minfin.gob.gt/Paginas/PortalGobiernosLocales.aspx	Información sobre ingresos, egresos y deuda de las municipalidades y empresas municipales
http://snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPL\$MODULO.indice	Información sobre proyectos en fase de inversión y preinversión, con opción de búsqueda georeferencial

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFIA

Agenda Temática, Instancia de Incidencia Municipalista, elecciones 2007. ANAM, AGAAI y ASMUGOM. Julio 2007

Código Municipal. Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus Reformas. Argrafic. Mayo, 2005.

Consejo Departamental de Desarrollo de Huehuetenango, ¿Un espacio para la transparencia?. Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala. Guatemala, junio de 2010.

Constitución Política de la República de Guatemala. Argrafic. Mayo, 2005.

Decreto 11-2007, Disposiciones Complementarias que Regulan la Ejecución del

Decreto 20-04 del Congreso de la República de Guatemala, Disposiciones Complementarias que Regulan la Ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Para el Ejercicio Fiscal 2004. Diario de Centroamérica. Noviembre, 2004.

Decreto 35-04 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Para el Ejercicio Fiscal 2005. Diario de Centroamérica. Noviembre, 2004.

Decreto 70-2007 del Congreso de la República, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Ocho. Diario de Centroamérica. Noviembre, 2008.

Decreto 72-2008 del Congreso de la República, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Nueve. Diario de Centroamérica. Noviembre, 2008.

Decreto 92-2005 del Congreso de la República, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Para el Ejercicio Fiscal 2006. Diario de Centroamérica. Noviembre, 2005.

Decreto Número 51-2008, Ley de Ampliación Presupuestaria Ejercicio Fiscal 2008. Diario de Centroamérica. Noviembre, 2008.

Decreto Número 65-2002 del Congreso de la República. Diario de Centroamérica, lunes 11 de noviembre de 2002.

Decreto Número 75-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Para el Ejercicio Fiscal 2003. Diario de Centroamérica. Noviembre, 2002.

Estudio de caso sobre la participación ciudadana en el Consejo Departamental de Desarrollo de Sacatepéquez. Acción Ciudadana.

Informe consolidado sobre ejecución presupuestaria en compras y contrataciones del Estado a través del Sistema GUATECOMPRAS. Acción Ciudadana, diciembre 2005.

Iniciativa de Ley No. 3852 *“Reformas Legales para el Fortalecimiento Municipal”*, por la Diputada Ingrid Roxana Baldetti Elias. Bancada del Partido Patriota. Conocida por el pleno del Congreso de la República el 5 de agosto de 2008.

Iniciativa de Ley sin número, presentada por el Diputado Galim Adami Morales Barrios, Bancada LIDER.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República. Argrafic. Mayo, 2005.

Ley del Impuesto al Valor Agregado y sus reformas. Decreto Número 27-92 del Congreso de la República. Ediciones Arriola. Febrero, 2010.

Ley del Organismo Ejecutivo y sus reformas. Decreto 114-97 del Congreso de la República. Ayala Jiménez y Sucesores. Noviembre, 2009.

Ley General de Descentralización. Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República. Argrafic. Mayo, 2005.

Ley General de Descentralización. Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República. Argrafic. Mayo, 2005.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República. Ayala Jiménez y Sucesores. Enero, 2006

Ley Orgánica del Presupuesto y sus reformas. Decreto Número 101-97 y sus reformas. Ediciones Arriola. Febrero, 2010.

Manual de Presupuesto Municipal Participativo. Acción Ciudadana. Magna Terra, Editores. Guatemala, enero 2005.

Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Para el Ejercicio Fiscal 2007. Diario de Centroamérica. Noviembre, 2007.

Presupuestos participativos, instrumento de participación y control ciudadano. Fomento de la cultura política ciudadana. Cuaderno No. 6. Acción Ciudadana. Magna Terra, Editores.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo Número 461-2002 y sus Reformas. Argrafic. Mayo, 2005.

Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y sus reformas. Acuerdo Gubernativo Número 424-2006. Ediciones Arriola. Febrero, 2010.

Reglamento de la Ley General de Descentralización. Acuerdo Gubernativo Número 312-2002. Argrafic. Mayo, 2005.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto y sus reformas. Acuerdo Gubernativo Número 240-98 y sus reformas. Ediciones Arriola. Febrero, 2010.

Fuentes electrónicas

Diario elPeriodico, lunes 22 de marzo de 2010.

<http://www.elperiodico.com.gt/es/20100322/economia/143093>

Diario La Hora, martes 4 de agosto de 2009.

<http://www.lahora.com.gt/notas.php?key=53206&fch=2009-08-04>

Diario La Hora, sábado 27 de junio de 2009.

<http://www.lahora.com.gt/notas.php?key=51210&fch=2009-06-27>

Diario elPeriodico, lunes 20 de julio de 2009

<http://www.elperiodico.com.gt/es/20090720/pais/107498/>

Diario Prensa Libre, sábado 3 de julio de 2010

http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Unificacion-resultar-analisis-jefe-Fonapaz_0_290971167.html

Portal SIAF Muni del Ministerio de Finanzas Públicas

<http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>

Portal de Gobiernos Locales del Ministerio de Finanzas Públicas

<http://portalgl.minfin.gob.gt/Paginas/PortalGobiernosLocales.aspx>

Sistema de Información en Compras y Contrataciones del Estado Guatemalteco

www.guatecompras.gt

Sitio Web del Gobierno de Guatemala. Noticia de fecha 4 de agosto de 2009

<http://www.guatemala.gob.gt/noticia4.php?codigo=3222&titulo2=Nacional>

Entrevistas

Maziel Alvarado

Subsecretaría de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia

Nestor Ribahy Lopez

Experto en municipalismo, descentralización y participación ciudadana

Vivian Lemus Rodríguez

Subsecretaria de Políticas Territoriales

Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia