



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

| **Diálogo para la
Inversión Social
en Guatemala**



*Homogeneización del registro
del gasto público
de las municipalidades
Guatemala, 2006*



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Diálogo para la
Inversión Social
en Guatemala



*Homogeneización del registro
del gasto público
de las municipalidades
Guatemala, 2006*

**Homogeneización del registro del gasto público de las municipalidades.
Guatemala, 2006.**

Autores: Jonathan Menkos y Manuel Delgado, ambos del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-.

Fecha de publicación: Guatemala, junio de 2009.

Instituciones responsables:



www.proyectodialogo.org



Se agradece los comentarios de Félix Alvarado, del Proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social.

“La realización de esta publicación fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América proporcionado a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido aquí expresado es responsabilidad exclusiva de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América”.

Índice

Introducción	5
La Descentralización del Estado en Guatemala	7
a. Las competencias de las municipalidades en Guatemala	7
b. Las finanzas municipales en 2006	11
1. El marco normativo de los ingresos municipales	11
2. Financiamiento total del gasto	14
3. Destino del gasto	17
Marco metodológico	21
a. ¿Qué suele entenderse por gasto público social?	21
b. Hacia un concepto estándar del Gasto Público Social	23
c. Operacionalización del concepto de gasto social	25
1. Divisiones: las funciones del Estado	26
2. Grupos y clases: los servicios prestados por el Estado	29
El gasto público de las municipalidades en 2006	35
a. El gasto público municipal bajo el manual de clasificaciones presupuestarias del Ministerio de Finanzas Públicas	35
b. El gasto público municipal bajo el Manual de Finanzas Públicas del FMI	36
1. El gasto público social municipal	39
Principales hallazgos	49
Recomendaciones	51
Bibliografía	53
Anexos	
Anexo I. Municipios incluidos y no incluidos en el análisis	57
Anexo II. Clasificación del gasto público de 295 municipalidades por finalidad y función de acuerdo al manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, del Ministerio de Finanzas Públicas	62
Anexo III. Clasificación del gasto público de las municipalidades por funciones de acuerdo al Manual de Finanzas Públicas 2001 del FMI	64
Anexo IV. Información proporcionada por la Contraloría General de Cuentas y por el Instituto de Fomento Municipal de los municipios que no presentan información en el SIAF	67
Anexo V. Estimación de los presupuestos de las municipalidades que no presentan información en el SIAF	69

INTRODUCCIÓN

Este documento es un análisis de los presupuestos programáticos de las municipalidades de Guatemala en el año 2006, que se realizó con el fin de establecer cuánto es y en qué consiste el Gasto Público Municipal, y en especial el Gasto Público Social de los gobiernos locales. Para alcanzar este objetivo, se ha sistematizado la información del Sistema Integrado de la Administración Financiera (SIAF), reclasificada de acuerdo al *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001* del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La investigación realizada presentó varios desafíos metodológicos. Aparte de constituir un análisis pionero para Guatemala, un obstáculo significativo se presenta en la deficiencia de la cobertura y de la calidad de la información. Dicha deficiencia creó la necesidad de presentar los avances de la información en diferentes niveles:

1. En primer lugar, se ha hecho una estimación global del tamaño presupuestario de las 332 municipalidades, de las cuales 295 estaban registradas en el SIAF. Las 37 restantes no presentaron información en el SIAF para el año 2006, entre ellas la de la capital de Guatemala. Para este grupo de 37 municipalidades se ha buscado información en el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y en la Contraloría General de Cuentas (CGC), pero únicamente se han obtenido datos agregados para algunos municipios¹.
2. En segundo lugar, el análisis ha permitido descomponer funcionalmente el gasto público de las 295 municipalidades que presentaron información al SIAF.
3. En tercer lugar, el análisis ha permitido desagregar el gasto funcional por objeto y financiamiento del gasto para 292 municipalidades de las 295 en el SIAF, quedando excluidas de este análisis las municipalidades de Quetzaltenango, San Marcos y San Pedro Sacatepéquez, porque no presentan información por objeto del gasto de forma completa y consistente a la fecha de realización del presente estudio.

Estas limitaciones permiten dar únicamente un estimado del gasto público municipal a nivel nacional de las 332 municipalidades. Sin embargo, la información disponible es suficiente para analizar la composición del gasto funcional en 295 municipios y para profundizar en el análisis del objeto del gasto en 292 municipios considerados.

El análisis se realizó en tres etapas. Primero, se sistematizaron los presupuestos programáticos de las municipalidades de los cuales el Ministerio de Finanzas Públicas proporcionó información de manera digital. Segundo, se analizaron y se reclasificaron las partidas presupuestarias de cada municipio, asignando a cada actividad u obra una partida presupuestaria coherente con el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001* del FMI. Finalmente, se han agregado los datos presupuestarios de las municipalidades para 2006, con el objetivo de presentar un panorama general del gasto público municipal.

¹ Ver Anexo IV.

Con base en la información del SIAF, INFOM, CGC y estimaciones propias, se ha encontrado que en el 2006 las 332 municipalidades gastaron un total estimado de 6,155.7 millones de quetzales, lo que representó aproximadamente 2.7 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB). De la muestra de 295 municipios analizados, el 31.9% del gasto fue destinado a prestar servicios sociales y protección del medio ambiente. El gasto público social municipal fue menor del 0.7% del Producto Interno Bruto (PIB) y ascendió a 1,559.4 millones de quetzales, considerando la protección del medio ambiente como parte del mismo. Esto permite inferir que del gasto flexible (gasto total menos los gastos administrativos y el pago de deuda) el gasto social es el segundo rubro más importante para los gobiernos locales, después de la construcción de carreteras.

Las áreas de mayor gasto social en 2006 fueron el abastecimiento de agua, el tratamiento de aguas residuales, la recolección de desechos sólidos y la construcción de escuelas de nivel primario. Esta concentración de actividades contrasta con las 15 competencias delimitadas por el Código Municipal en el artículo 68, donde se establecen como competencias propias de los municipios la gestión de la educación preprimaria, primaria, la alfabetización y la educación bilingüe, la gestión de farmacias municipales, regulación del transporte, el alumbrado público, la administración de cementerios, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental, los servicios de policía municipal, el registro civil y la designación de mandatarios judiciales, entre otros.

El reporte está organizado en cuatro apartados. De manera introductoria se exponen las competencias de las municipalidades en Guatemala, bajo el contexto del proceso de descentralización y se analizan las finanzas municipales en su conjunto, realizando un estimado del monto total de recursos ejecutados por las 332 municipalidades en 2006, los determinantes de sus ingresos y el objeto del gasto. El segundo apartado presenta el marco metodológico, el cual sistematiza los conceptos utilizados para plantear una reclasificación del registro del gasto público. El tercer apartado representa el análisis de los presupuestos de 295 municipalidades, cuyo registro del gasto ha sido homogeneizado sobre la base del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001* del FMI. Por último, en el cuarto apartado, se hace una breve descripción de los principales hallazgos de la sistematización. La base de datos con los presupuestos reclasificados de las 295 municipalidades puede solicitarse a las instituciones responsables.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN GUATEMALA

La descentralización del Estado es un proceso que busca mejorar la eficiencia y la efectividad del sector público, así como contribuir a una mayor gobernanza. Para que la descentralización sea efectiva se necesita que los diferentes niveles de gobierno tengan acceso a los recursos necesarios para realizar sus funciones, así como especificar la rendición de cuentas sobre la utilización de dichos recursos. A partir de la década de los años noventa, este proceso de descentralización de la administración pública ha tomado un fuerte impulso, tanto por el ánimo de potenciar la eficiencia del Estado como por el de incorporar a más ciudadanos en la toma de decisiones públicas en el ámbito municipal.

No obstante la intención de profundizar en la descentralización, existen cuatro factores que inciden negativamente sobre este proceso. Primero, la legislación vigente no define claramente las competencias municipales. En ninguna ley se confiere a los gobiernos locales funciones específicas que sean sujetas a una evaluación periódica. Segundo, los ingresos propios de los municipios son insuficientes para la ejecución de las actividades municipales. Tercero, se ha propiciado la incorporación de instancias de participación ciudadana, pero no es clara la inclusión de toda la comunidad en este proceso. El cuarto factor está relacionado con las transferencias directas que el gobierno central otorga a los gobiernos municipales como medio para financiar sus gastos. Las transferencias están condicionadas a un criterio muy ambiguo: establecer cuotas de inversión. No obstante, la inversión tiende a ser entendida como cualquier obra que involucre cemento. A pesar de los criterios establecidos no existe una fiscalización efectiva ni una condicionalidad clara, solamente se definen porcentajes de la transferencia que deberán ser utilizados para inversión, pero no se da un seguimiento constante y oportuno a su cumplimiento, y no se vincula a las funciones de los municipios, quedando mucha de la normativa del sistema de transferencias desvirtuada y sin vinculación alguna a los fines de las municipalidades.

Para que los gobiernos locales sean instituciones capaces de procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios² es crucial que sus acciones se reflejen en un presupuesto con metas claras de desarrollo que permitan a la ciudadanía evaluar su cumplimiento. Pero ¿cuáles son esas acciones que deben realizar los municipios? Una buena definición de competencias municipales es obligatoria para evaluar con propiedad la conveniencia de un proceso descentralizador y, en particular, para analizar la orientación del gasto municipal.

a. Las competencias de las municipalidades en Guatemala

Aquí se resumen las competencias municipales definidas en Guatemala, en especial las referidas al gasto social, con el propósito de compararlas con los presupuestos municipales del año 2006 y así evaluar la congruencia del gasto municipal con dichas competencias.

2 Artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La definición de competencias de las municipalidades se encuentra principalmente en los siguientes instrumentos legales: Constitución Política, Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), Código Municipal (Decreto 12-2002), Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002) y su Reglamento. Otros instrumentos hacen referencia a competencias en sectores específicos y por referencia a estas leyes. Tal es el caso del Código de Salud y la Ley de Educación.

La Constitución Política de la República de Guatemala señala en su artículo 253 que los municipios son instituciones autónomas y, por lo tanto, les corresponde en materia de gasto atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Aunque esta definición es bastante amplia, da una idea clara de autonomía municipal.

En lo que respecta al Código Municipal, en su artículo 6, indica que las competencias se dividen en dos clases: competencias propias y atribuidas. Las propias son aquellas inherentes a la autonomía municipal, mientras que las atribuidas son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio, y se ejercen en los términos de la delegación. Las competencias propias suman un total de 15, entre las que destacan la educación y actividades relacionadas con la salud preventiva, como limpieza y normas de control sanitario.

La Ley del Organismo Ejecutivo señala que este es oficialmente responsable del proceso de descentralización. Según esta ley, el Ejecutivo debe promover la autogestión educativa y la descentralización, administrar en forma descentralizada los servicios de apoyo a la educación y el sistema de becas³. Además, se indica que el Ejecutivo debe administrar en forma descentralizada el sistema de capacitación, promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud.

Por su parte, la Ley General de Descentralización y su Reglamento definen y delimitan los objetivos de la descentralización en el país. Esta ley considera prioritarias la descentralización de la educación y la salud, señalando que dicho proceso debe ser gradual⁴. En el reglamento de esta ley, se designa a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) como el órgano de gobierno responsable de la descentralización.

La Constitución Política de la República y el Código Municipal atribuyen a los gobiernos municipales una serie de competencias, que con el fin de consistencia el registro del gasto público social propuesto en este documento, se clasifican de acuerdo a las funciones del Estado definidas en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI* (2001). En la siguiente página, Cuadro 1 se detallan las diferentes atribuciones de las municipalidades y su correspondencia con las funciones del Estado, definidas por el FMI.

3 Artículo 33, inciso "f", de la Ley del Organismo Ejecutivo.

4 Artículo 7 de la Ley General de Descentralización.

Cuadro 1
Competencias propias de las municipalidades

Funciones generales del Estado	Competencias municipales
Servicios públicos generales	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener y disponer de los recursos municipales. (CP art. 253) • Potestad de endeudamiento municipal (el cual no debe exceder su capacidad de pago, definida como el límite máximo entre los ingresos propios y transferencias, y los egresos de funcionamiento y servicio de deuda). (CM art. 112) • Elaboración y mantenimiento del catastro municipal. (CM art. 35) • Administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley. (CM art. 68)
Orden público y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación del servicio de Policía Municipal a conveniencia. (CP art. 259; CM arts. 68 y 79) • Creación de Juzgados de asuntos municipales a conveniencia. (CP art. 259; CM art. 161) • Designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales. (CM art. 68)
Asuntos económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de actividades económicas. (CM art. 67) • Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a circunscripciones internas. (CM art. 68) • Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas. (CM art. 68) • Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales. (CM art. 68) • Gestión del servicio de mercados. (CM art. 68) • Gestión del servicio de rastro. (CM art. 68)
Protección del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio. (CM art. 68) • Extensión de redes de alcantarillado. (CM art. 68) • Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos. (CM art. 68) • Limpieza y ornato de bienes municipales. (CM art. 68) • Promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio. (CM art. 35) • Velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales. (CM art. 58)
Vivienda y servicios comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada. (CM art. 68) • Provisión de servicio de alumbrado público. (CM art. 68) • Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas. (CM art. 68) • Definición de planes de ordenamiento territorial, en los que se incluye la autorización de parcelamientos y urbanizaciones. (CM art. 142; CP art. 253) • Definición del uso del suelo municipal, respetando lugares de significación histórica y cultural, vocación de uso del suelo y crecimiento de centros poblados. (CM art. 143)
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de salud preventiva. (CP art. 257) • Administración de cementerios y autorización y control de los cementerios privados. (CM art. 68) • Gestión y administración de farmacias municipales populares. (CM art. 68) • Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio. (CM art. 68)

Funciones generales del Estado	Competencias municipales
Actividades recreativas, cultura y religión	<ul style="list-style-type: none"> • Preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres. (CM art. 35) • Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación. (CM art. 68)
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de la biblioteca pública del municipio. (CM art. 68) • Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe. (CM art. 68)
Protección social	<ul style="list-style-type: none"> • Atribución del Alcalde: adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastres, o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias. (CM art. 53)

Fuente: Constitución Política de la República de Guatemala y Código Municipal, Decreto 12-2002.

Nota: CM son las siglas para Código Municipal y CP para Constitución Política de la República. Este cuadro excluye aquellas competencias otorgadas a las municipalidades por el gobierno central por medio de convenios bilaterales.

Las municipalidades en Guatemala tienen competencias en todas las funciones que puede realizar el Estado. Ninguna función es exclusiva de las municipalidades, pues en todas las funciones del Estado el gobierno central juega un rol protagónico. La autonomía más bien se refleja en ciertos servicios, que sí son exclusivos de los gobiernos locales, tales como la recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y el abastecimiento de agua potable, entre otros. En algunos casos, como la educación, la competencia es más bien vaga, al no definir qué se debe entender por “gestión de la educación” (Código Municipal, art. 68).

No existe una jerarquización entre las competencias municipales. Para evaluar la prioridad que los municipios le dan a una u otra competencia es necesario evaluar los presupuestos municipales. La Constitución Política de la República, en su artículo 134, obliga a las municipalidades a remitir sus presupuestos ordinarios y extraordinarios al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, con expresión de programas, proyectos y actividades. La clasificación programática de los presupuestos permite evaluar en gran medida las principales apuestas de los gobiernos locales.

Una mejor evaluación de los esfuerzos municipales podría lograrse si se establecieran presupuestos por resultado, entendiendo que esto significaría planificar el gasto público municipal de manera que se oriente explícitamente a alcanzar resultados previa y claramente definidos. Los principales beneficios de este tipo de presupuesto son que: a) aclara las prioridades de las políticas públicas; b) contribuye a focalizar el gasto público en prioridades; c) permite identificar la buena y mala gestión presupuestaria, y por esa vía se puede aumentar la eficiencia del gasto público; d) facilita la gestión interinstitucional de las finanzas públicas; y e) contribuye a una mayor transparencia y rendición de cuentas⁵.

5 Roberts (2003).

El siguiente apartado analiza la estructura actual de las finanzas municipales. El análisis inicia con una descripción de las fuentes de financiamiento actual de los gobiernos locales, así como los destinos y compromisos de estos recursos. El apartado finaliza con un breve análisis del destino del gasto, utilizando la clasificación por *objeto del gasto*. Esta clasificación del gasto no permite saber para qué se gasta, sino únicamente cómo se gasta. La misma difiere de una clasificación *funcional* del gasto, que detalla las funciones u objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades del gobierno a través de sus gastos, y que por ello permite visualizar, a la luz de las competencias, las prioridades presupuestarias de los municipios, y el establecimiento de presupuestos por resultados.

b. Las finanzas municipales en 2006

La primera parte de este apartado plantea el marco normativo de los ingresos municipales, con el fin de conocer las fuentes de financiamiento de las municipalidades y los supuestos de condicionalidad implícitos en las leyes. La segunda parte brinda una estimación del tamaño presupuestario de todas las municipalidades y la composición del financiamiento del gasto ejecutado por los mismos. Finalmente se presenta información del destino del gasto público municipal atendiendo al objeto del gasto.

1. El marco normativo de los ingresos municipales

El financiamiento de las municipalidades ha sido un proceso que se ha fortalecido desde mediados de la década de los '80s, auspiciado por la Constitución Política de 1985. No obstante la limitante de las municipalidades para establecer tributos municipales⁶, se ha empleado como estrategia sustituta las transferencias financieras del gobierno central, combinado en algunas municipalidades con crecientes niveles de endeudamiento.

Las transferencias del gobierno central pueden agruparse en tres grandes grupos: el aporte constitucional del presupuesto general del Estado, los impuestos compartidos y los ingresos transferidos por otras instancias (Consejos de Desarrollo y Fondos Sociales).

Aporte constitucional

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

⁶ El principio de legalidad del artículo 255 implica que la aprobación de impuestos municipales debe ser aprobada por el Congreso de la República y no por la municipalidad.

Otro aspecto importante es la condicionalidad de los fondos entregados, ya que el citado artículo 257 indica que el destino de los fondos deberá ser en al menos un 90% para “...programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes”. El restante 10% o menos queda para gastos de funcionamiento. Hay razones para pensar que esta condicionalidad tiene aspectos positivos y negativos, aunque es de matizar que no tiene mucha efectividad, al no existir mecanismos que permitan la verificación del destino del aporte constitucional.

Un aspecto aún más importante es la fórmula de distribución de los recursos del gobierno central a las municipalidades (contenida en el Decreto 12-2002, Código Municipal), misma que se aplica además para repartir tres de los cuatro impuestos considerados como compartidos: el impuesto a los derivados del petróleo, el IVA-Paz y el impuesto a la circulación de vehículos. Los criterios de la fórmula son los siguientes:

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

Los criterios de distribución pueden provocar que los montos de recursos que reciben las municipalidades sean muy volátiles, pues pueden variar de manera sustancial de un año para otro, sobre todo por los criterios referidos a la recaudación. Esta inestabilidad afecta sin duda la programación de las actividades de las municipalidades, en especial de aquellas que dependen en mayor proporción de las transferencias del gobierno central⁷.

Impuestos compartidos

Actualmente, existen cuatro impuestos compartidos de importancia: el Impuesto al Valor Agregado (IVA); el Impuesto a la Distribución de Petróleo y sus Derivados; el Impuesto a la Circulación de Vehículos; y el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI). Sin embargo, de éstos sólo el IUSI no se distribuye en base a la fórmula del aporte constitucional, sino que se delega su recaudación a las municipalidades.

Impuesto al Valor Agregado (IVA-Paz): Con base en el Decreto 66-2002 se asigna 1.5 puntos porcentuales de este impuesto a las municipalidades (equivalentes al 12.5% de lo recaudado del tributo).

⁷ *Ibíd.* Para mayor detalle ver CIEN (2001) y Coj (2008).

En lo tocante a la condicionalidad en el uso de los recursos, el citado decreto indica: “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...”. Esto muestra que se mantiene la tendencia a asignar más recursos a gastos de inversión, aunque en una proporción menor a la del situado constitucional.

Impuesto a la distribución del petróleo y sus derivados: Según el Decreto 38-92, se distribuye a la municipalidad Q0.20 por galón de gasolina superior y regular vendido. La totalidad de los recursos asignados puede ser utilizada por las municipalidades en gastos de funcionamiento.

Impuesto a la circulación de vehículos: Con base en el Decreto 70-94, se ordena asignar a las municipalidades el 50% de este impuesto cuando los vehículos son terrestres de tipo particular, comercial, motocicletas y de transporte urbano, el 20% cuando son marinos y terrestres de carga, remolques y otros, y el 30% cuando son aéreos. El 2.5% se asigna a gastos de funcionamiento y el 97.5% restante a inversión.

Un aspecto olvidado es la periodicidad de la distribución de los recursos. El Código Municipal ordena que la distribución se realice cada dos meses, cuando una distribución mensual contribuiría a evitar el endeudamiento en el corto plazo⁸.

Ingresos propios

En Guatemala, los ingresos propios de las municipalidades son generados por la fijación de impuestos municipales (arbitrios), cobros por prestación de servicios (tasas), contribución por mejoras, realización de actividades empresariales, explotación o utilización de su patrimonio, y venta de activos, entre otros.

Por su parte, la Constitución Política de la República⁹ restringe la capacidad de establecer tributos por parte de las municipalidades al sujetarlas al principio de legalidad, que atribuye al Congreso de la República la exclusividad para decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales. Como se puede intuir, dicha normativa limita la facultad otorgada a las municipalidades por el artículo 255. Así, a la par de dotar explícitamente a los gobiernos municipales de una base legal para procurar su fortalecimiento económico y con ello atender los servicios públicos de su jurisdicción, la Carta Magna de manera implícita establece condicionantes jurídicas para la aprobación de dichos arbitrios.

Fondos sociales

En la década de los años 90 el gobierno central procedió a la creación de una serie de fondos sociales, entre los que destacan los siguientes: Fondo de Inversión Social (FIS) –en liquidación–, Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), Programa Nacional de Autogestión Educati-

⁸ Entrevista con Erick Coyoy, del Ministerio de Finanzas.

⁹ Artículo 255.

va (PRONADE) y Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FODEPAZ, antes FSDC¹⁰). Estos surgieron como programas de emergencia, para apoyar las políticas gubernamentales en los sectores sociales. Estos fondos sociales utilizan, en su mayoría, mecanismos de consulta en las comunidades para la realización de los proyectos, pero poco se sabe de sus resultados, en parte porque no se han establecido procesos de rendición de cuentas para los mismos. Los fondos sociales pueden ser autónomos, o depender de una Secretaría o de un Ministerio.

El FIS y el FONAPAZ emplean cuatro herramientas básicas de orientación del gasto: orientación geográfica mediante mapas de pobreza que cuantifican el alcance de la pobreza a nivel distrital; autoselección de los beneficiarios; evaluación social anticipada para evitar la filtración de no-beneficiarios teóricos; y el establecimiento de oficinas a nivel nacional para tener el alcance necesario para ayudar a las comunidades a obtener financiamiento.

El FODEPAZ recibe fondos por concepto de impuestos compartidos, en concreto del IVA-Paz. Asimismo, opera con una metodología diferente al resto de fondos sociales. Este es el único de los cuatro fondos mencionados que entrega recursos directamente a las corporaciones municipales, y puede verse como un mecanismo de transferencia de recursos a los Consejos de Desarrollo para financiar proyectos de salud, educación e infraestructura, clasificados como parte de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. Los gobiernos locales presentan sus iniciativas de proyectos a los consejos departamentales, quienes consolidan las propuestas a ese nivel en un sólo “paquete”, para que luego puedan integrarse en el nivel regional y ser incorporadas en los presupuestos.

Por último, el PRONADE fue creado para aumentar la cobertura del sistema educativo en el área rural, y opera otorgando recursos a consejos de padres de familia, que se encargan de la administración del sistema educativo local (la autogestión educativa) y que no está directamente vinculado con los gobiernos locales, pero sí es considerado como parte del proceso de descentralización. El PRONADE fue cancelado como programa mediante el acuerdo gubernativo número 53-2009 y en el presupuesto 2009, y luego redefinido para manejar los recursos destinados al Programa Mi Familia Progresá del Consejo de Cohesión Social.

2. Financiamiento total del gasto

Actualmente, no existe un estimado oficial del monto total de recursos ejecutados por las municipalidades. Una fuente importante de información sobre las finanzas municipales es el Portal de Transparencia del Ministerio de Finanzas Públicas para Municipalidades, denominado SIAF-MUNI. El Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y la Contraloría General de Cuentas de la República (CGC) también recolectan información sobre las municipalidades, sin embargo no presentan información consolidada o digitalizada que permita su análisis. Con la información de estas tres fuentes es posible aproximarse a una cifra consolidada del total de recursos de las municipalidades, advirtiendo que las diferencias en fuentes de información, registro y temporalidad de las mismas puede redundar en inconsistencias de las cifras agregadas,

¹⁰ Establecido para otorgar fondos para los Consejos de Desarrollo.

pero que es un instrumento válido para saber con mayor detalle la composición de las finanzas municipales.

El siguiente cuadro representa una aproximación al monto total de recursos que manejan las municipalidades. La principal fuente de información es la base de datos del SIAF Municipal, que contiene información de 295 municipalidades, equivalente al 88.6% de las mismas. El cuadro presenta los montos ejecutados en 2006 (que pueden diferir de los presupuestos asignados y vigentes, de acuerdo al ciclo presupuestario), los cuales ascendieron a 4,893.8 millones de quetzales, equivalentes al 2.13% del PIB de dicho año. Para las 37 municipalidades restantes se reconstruyó la información financiera de la siguiente manera: la Contraloría General de Cuentas (CGC) facilitó la información de 16 municipalidades (ver anexo III), el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) proporcionó información de 3 departamentos, de los cuales se extrajo la información de 9 municipios (ver anexo III) y finalmente para las 13 municipalidades restantes se utilizó una estimación basada en las transferencias recibidas en 2006, agregando los ingresos corrientes reportados en 2005. Esta estimación puede subvalorar el monto total de estas 13 municipalidades, pero es la información que más se aproxima al presupuesto total de estas corporaciones ediles.

Cuadro 2
Presupuestos totales ejecutados por las municipalidades de Guatemala
(Quetzales de 2006)

Fuente de información	Municipios	Transferencias del Gobierno Central	Ingresos propios y deudas	Presupuestos totales	
				Quetzales	% del PIB
Base de datos SIAF	295	n.d.	3,043,947,048.4	4,893,802,341	2.1
Reportes de la Contraloría General de Cuentas	16	122,479,873.9	n.d.	181,485,082.4	0.1
Reportes del INFOM	9	65,195,193.8	n.d.	89,544,888.6	0.0
Estimación sobre la base de transferencias e información de 2005 ^a	13	228,301,527.2	762,587,971.1	990,889,498.3	0.4
Total	333	n.d.	n.d.	6,155,721,810.6	2.7

Fuente: elaboración propia sobre la base de SIAF, CGC e INFOM, ver anexo IV.

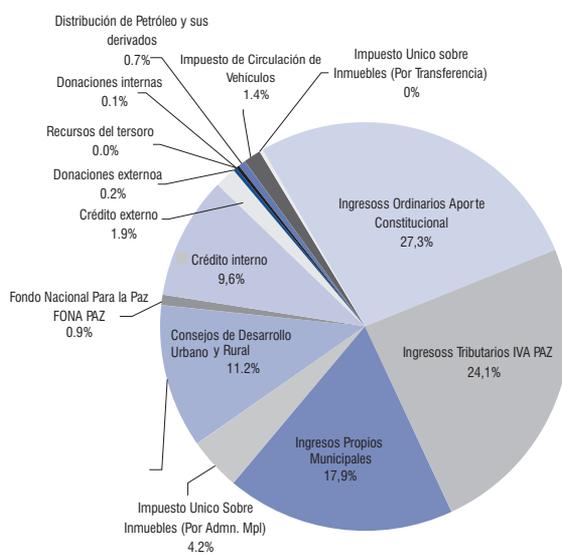
^a/ Ver anexo V.

La información proporcionada por la CGC, por el INFOM y la reconstruida para las municipalidades restantes, no permite analizar la composición de los ingresos y de los gastos de las 38 municipalidades sin información en el SIAF. En el presente documento únicamente se analizará la información de las 295 municipalidades proporcionada por el SIAF, advirtiendo

que esta representa el 88.6% de los municipios y al 79.5% de los recursos de todas las municipalidades. Dentro de los municipios de los que no se obtuvo información destaca por su ausencia la municipalidad de Guatemala, cuyo presupuesto ascendió a 860.2 millones de quetzales, que es aproximadamente el 70% de los recursos no reportados en el SIAF.

No obstante la reconstrucción del presupuesto de todas las municipalidades a través de diferentes fuentes, la información más detallada no se pudo reconstruir para todas las municipalidades. El recuadro siguiente resume las fuentes de financiamiento del gasto público municipal ejecutado en 2006 por 292 municipalidades, de las 295 que presentaron información al SIAF¹¹.

Recuadro 1
Financiamiento del gasto público municipal de 292 municipalidades
(Quetzales y porcentajes, 2006)



	Asignación inicial		Presupuesto vigente		Presupuesto pagado	
	Quetzales	%	Quetzales	%	Quetzales	%
10. Recursos del tesoro	211,100.0	0.01	1,885,943.8	0.03	1,659,598.7	0.04
20 Recursos del tesoro con afectación específica	2,408,678,560.9	63.0	3,197,719,503.2	52.0	2,494,812,639.7	53.6
Distribución de Petróleo y sus derivados	29,440,661.1	0.8	50,082,816.2	0.8	32,637,142.2	0.7
Impuesto de Circulación de Vehículos	82,062,518.4	2.1	104,297,231.4	1.7	64,747,874.4	1.4
Impuesto Único sobre Inmuebles (por transferencia)	6,017,509.5	0.2	6,533,383.2	0.1	2,750,135.5	0.1
Ingresos Ordinarios de Aporte Constitucional	1,214,322,479.2	31.7	1,621,826,295.6	26.4	1,271,286,276.3	27.3
Ingresos Tributarios IVA-PAZ	1,076,835,392.8	28.1	1,414,973,005.0	23.0	1,123,391,211.3	24.1
Saldo de Caja Municipalidades	0.0	0.0	6,771.8	0.0	0.0	0.0
30 Recursos propios de las instituciones	1,357,919,427.5	35.5	2,145,546,671.6	34.9	1,607,618,221.0	34.5
Ingresos Propios Municipales	839,778,995.3	21.9	1,044,104,706.3	17.0	834,141,641.7	17.9
Impuesto Único Sobre Inmuebles (por Administración Municipal)	283,944,564.2	7.4	332,068,292.2	5.4	194,414,364.6	4.2
Disminución de Caja y Bancos	171,150.7	0.0	10,362,851.1	0.2	8,302,911.8	0.2
Consejo de Desarrollo Urbano y Rural	208,399,846.3	5.4	673,672,060.0	11.0	520,245,728.8	11.2
Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)	8,036,750.0	0.2	58,334,134.9	0.9	41,014,795.6	0.9
Fondo para control y vigilancia INAB	3,019,406.0	0.1	7,625,457.6	0.1	5,287,610.8	0.1

11 Se excluyen del análisis Quetzaltenango, San Marcos y San Pedro Sacatepéquez.

	Asignación inicial		Presupuesto vigente		Presupuesto pagado	
	Quetzales	%	Quetzales	%	Quetzales	%
Fondo de Inversión Social FIS	13,397,715.0	0.4	14,441,944.1	0.2	1,319,627.3	0.03
CIPREDA-PARPA	-	-	1,557,949.1	0.03	894,628.4	0.02
Fondo Nacional del Desarrollo Agrario, FONAGRO	-	-	304,765.1	0.005	180,564.5	0.004
Instituto Nacional de Electrificación, INDE	-	-	204,498.1	0.003	148,883.4	0.003
Fondo Nacional de Desarrollo Indígena -FODIGUA-	-	-	122,456.0	0.002	122,456.0	0.003
Otros	1,171,000.0	0.0	2,747,557.1	0.04	1,545,008.2	0.03
40 Crédito interno	57,211,510.0	1.5	643,673,347.1	10.5	446,699,007.3	9.6
50 Crédito externo	1,958,895.0	0.1	136,908,895.0	2.2	89,066,600.7	1.9
60 Donaciones externas	161,997.6	0.0	10,326,820.4	0.2	8,175,482.0	0.2
70 Donaciones internas	0.0	0.0	10,704,266.1	0.2	5,193,318.8	0.1
Presupuestos Total	3,826,141,491.0	100	6,146,765,447.2	100	4,653,224,868.1	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIAF.

Los datos del financiamiento del gasto ejecutado en 2006 por las municipalidades revelan que la principal fuente de financiamiento de las municipalidades son los recursos que el gobierno central les transfiere. El financiamiento más importante es el aporte constitucional, que para 2006 representó el 27.3% del total del financiamiento, seguido por los ingresos tributarios del IVA-Paz, con un 24.1% del financiamiento, y en tercer lugar los montos transferidos por los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con un 11.2% del financiamiento.

Los ingresos propios de las municipalidades financiaron el 17.9% de sus gastos, mientras que la recolección del Impuesto Único Sobre Inmuebles (por administración municipal) representó el 4.2% del financiamiento. Finalmente, el crédito interno financió el 9.6% del gasto público municipal.

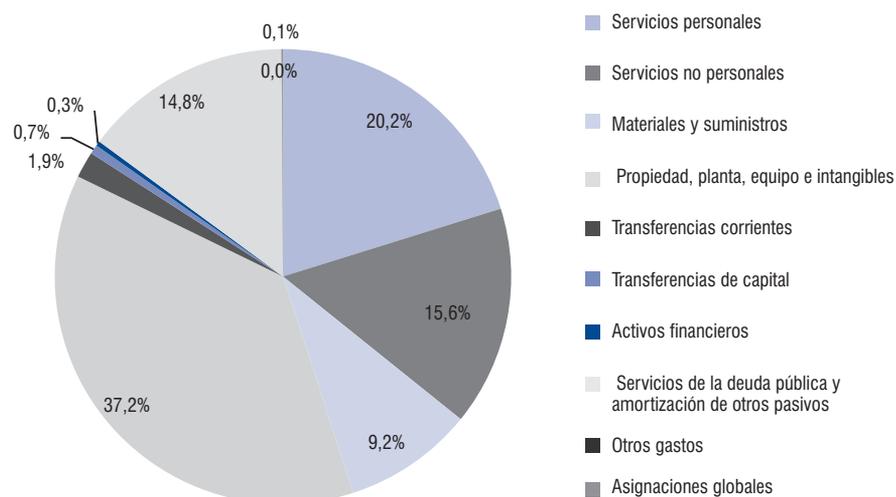
El análisis del financiamiento del gasto se ve limitado por las 40 municipalidades que no presentaron información, especialmente porque dentro de éstas se encuentran Quetzaltenango y la ciudad capital, cuyo monto de recursos podría afectar de forma importante la composición del financiamiento. No obstante, los datos mostrados en el cuadro anterior representan a la mayoría de los municipios del país.

3. Destino del gasto

El destino del gasto público municipal puede ser analizado a través de diversas clasificaciones, por el tipo de gasto, por el objeto del gasto, clasificación económica y por finalidades y funciones. El objetivo del presente documento es profundizar en la clasificación funcional, no obstante se presentan a continuación la composición del gasto atendiendo a su objeto, agregado a nivel de grupo¹².

12 En la base de datos disponible se puede analizar la información presupuestaria a nivel del renglón.

Recuadro 2
Gasto público de 292 municipalidades de acuerdo a la clasificación del objeto del gasto
Quetzales y porcentajes



	Asignación inicial		Presupuesto vigente		Presupuesto pagado	
	Quetzales	%	Quetzales	%	Quetzales	%
Servicios personales	948,275,452.5	24.8	1,117,632,154.8	18.2	938,981,843.4	20.2
Servicios no personales	519,457,410.4	13.6	911,914,205.8	14.8	726,754,675.1	15.6
Materiales y suministros	388,380,280.9	10.2	635,226,558.9	10.3	429,309,714.0	9.2
Propiedad, planta, equipo e intangibles	1,397,669,986.0	36.5	2,525,545,786.4	41.1	1,732,497,856.0	37.2
Transferencias corrientes	86,289,711.4	2.3	117,775,665.5	1.9	87,026,302.4	1.9
Transferencias de capital	8,404,526.2	0.2	40,891,707.9	0.7	30,436,373.7	0.7
Activos financieros	8,890,000.0	0.2	16,956,219.3	0.3	15,770,114.6	0.3
Servicios de la deuda pública y amortización de otros pasivos	461,123,608.7	12.1	770,467,339.2	12.5	688,448,655.2	14.8
Otros gastos	1,026,594.3	0.0	1,511,223.2	0.0	786,612.5	0.0
Asignaciones globales	6,623,939.4	0.2	8,946,921.3	0.1	3,626,393.4	0.1
Total	3,826,141,510.0	100.0	6,146,867,782.2	100.0	4,653,638,540.3	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIAF-MUNI.

El gasto clasificado por el objeto indica los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones financieras previstas. Al respecto la mayor parte del gasto público municipal se destinó en 2006 a la adquisición de propiedades, planta, equipo e intangibles, aproximadamente el 37.2% del total. Este grupo se refiere a egresos por compra o construcción de bienes de capital que aumentan el activo de las municipalidades en un período dado, siendo éstos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación. Incluye asimismo, las adiciones y reparaciones extraordinarias realizadas por contrato y la adquisición de activos intangibles¹³.

13 Ministerio de Finanzas Públicas (2008) p. 165.

El segundo rubro de importancia es el de servicios personales, que representó el 20.2% del gasto ejecutado por las 292 municipalidades. Comprende la retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia y a los miembros de comisiones, juntas, consejos, entre otros. Incluye aportes patronales, servicios extraordinarios, gastos de representación, asistencia socioeconómica y otras prestaciones relacionadas con salarios¹⁴.

El tercer rubro, los servicios no personales, representó el 15.6%, y comprende los egresos por concepto de servicios, tales como servicios públicos, transporte de bienes, arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios financieros, servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de equipos, servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de obras, y servicios varios. Es decir, que comprende pagos de servicios que no tienen ninguna relación con los servicios del personal permanente y no permanente del Estado, ya que son hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso del activo fijo o intangible¹⁵. El cuarto rubro es el pago del servicio de la deuda y amortización de otros pasivos, que representó el 14.8% del total. En quinto lugar estuvo la compra de materiales y suministros, con 9.2%, y finalmente el resto de rubros, de los que ninguno supera el 2% del gasto total de las municipalidades y juntos llegan al 3% del mismo total.

La clasificación por el objeto del gasto nos permite introducir categorías de análisis equivalentes al de la clasificación del tipo de gasto, donde el gasto en su conjunto se divide entre gasto de funcionamiento (equivalente a servicios personales, no personales, materiales y suministros y transferencias corrientes), el gasto en inversión (propiedad, planta, equipo e intangibles, transferencias de capital y adquisición de activos financieros) y la deuda pública. No obstante, esta clasificación no permite evaluar la descentralización del Estado, los objetivos políticos de los gobiernos locales, o el cumplimiento de las competencias municipales. Es por esta razón que el presente documento busca profundizar en la clasificación funcional del gasto.

14 Ministerio de Finanzas Públicas (2008) p. 144.

15 Ministerio de Finanzas Públicas (2008) p. 150.

Marco metodológico

El presente apartado es la sistematización metodológica de la reclasificación del registro del gasto público de las municipalidades. Primero, se hace una discusión sobre las diferentes formas de precisar el gasto social, su relación con la definición de políticas públicas, así como el registro continuo del gasto. Segundo, se rescatan definiciones estándares adoptadas por diferentes organismos internacionales con el fin de realizar comparaciones homogéneas. Finalmente, se define operativamente qué se entenderá por gasto social en la siguiente investigación, utilizando la clasificación funcional del gasto propuesta por el FMI (2001).

a. ¿Qué suele entenderse por gasto público social?

Cuadro 3

Aspectos considerados como gasto social en países e instituciones seleccionadas

Institución	Costa Rica	El Salvador	CEPAL	Guatemala / Acuerdos de Paz	Guatemala / MINFIN
Educación	x	x	x	x	x
Salud		x	x	x	x
Seguridad y asistencia social	x	x	x		x
Asistencia social	x			x	x
Asuntos y servicios de sanidad	x				
Cultura	x		x	x	x
Ciencia y cultura				x	x
Deportes					x
Desarrollo local		x			x
Nutrición			x		
Recreación	x				
Vivienda	x		x	x	x
Corte de Constitucionalidad				x	
Ministerio público				x	
Organismo judicial				x	
Otros servicios sociales		x	x		x
Seguridad interna				x	
Trabajo					x
Agua y saneamiento					x
Medio ambiente					x

Fuente: Elaboración propia.

Es común realizar comparaciones entre países, entre regiones y/o municipios, sobre el nivel del gasto público social. Sin embargo, las comparaciones suelen diferir muchas veces por razones metodológicas y por diferente cobertura de la información, pero principalmente, por la definición de política social que cada gobierno plantea. Dentro de la definición de política social se incluyen todas aquellas intervenciones que tienen como objetivo último solucionar o minimizar los efectos de los problemas sociales. Los sectores más reconocidos son salud, educación, trabajo

y seguridad social, no obstante, también se suelen incluir sectores más relacionados a la infraestructura física pero que tienen objetivos asociados a la política social¹⁶ (pavimentación del acceso a una comunidad de escasos recursos, mercados municipales, transporte, etc.).

Otra perspectiva para abordar el gasto social abarca las acciones del Estado para proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas. Dentro de éstos, los programas destinados a garantizar el derecho a la salud, al agua, a la educación, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, a la protección social, al trabajo y a los derechos en el trabajo.

La política social también podría definirse por la atención a grupos en desventaja de la población: niños, jóvenes, mujeres, ancianos, pobres, indigentes y otros excluidos por razones de etnia y orientación sexual, entre otras. Bajo esta perspectiva un programa de eliminación de la discriminación de mujeres, ya sea en el trabajo, en la familia o en la vida económica, sería clasificado como gasto social.

Esta idea de política social justifica una definición sui géneris del gasto público social, pero no permite una comparación subnacional, ni internacional. De modo que es importante separar el análisis de gastos que soportan determinada política, de los aspectos contables estandarizados.

En Guatemala el gasto público social se ha medido bajo dos criterios, de acuerdo a la clasificación sectorial definida por los Acuerdos de Paz¹⁷, y de acuerdo al manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)¹⁸. La clasificación de los Acuerdos de Paz incluye salud y asistencia social, educación, ciencia y cultura, vivienda, seguridad interna, Organismo Judicial, Corte de Constitucionalidad y Ministerio Público. El manual del MINFIN incluye: salud y asistencia social, trabajo y previsión social, educación, cultura y deportes, ciencia y tecnología, agua y saneamiento, vivienda, desarrollo urbano y rural, medio ambiente y otras actividades de servicios sociales. La clasificación por finalidades y funciones del manual busca permitir el examen en el tiempo de las tendencias del gasto para las funciones generales del gobierno, independientemente de la forma como se organice para el logro de estos objetivos. El manual se basa, a grandes rasgos, en el Manual de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas y en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 del FMI.

Guatemala no es el único país que tiene diversos criterios para entender lo social. A nivel centroamericano tampoco existe consenso sobre qué se debe entender por Gasto Público Social. Para El Salvador, el gasto social comprende educación, salud, desarrollo local, seguridad social y otros servicios sociales. Para Costa Rica, este gasto incluye educación, cultura y recreación, vivienda, seguridad y asistencia social, y asuntos y servicios de sanidad. Para Panamá, el gasto social se constituye por los gastos en educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y una partida “multisocial”.

A nivel latinoamericano también existen serias diferencias metodológicas y conceptuales. Para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el gasto público social comprende:

16 Martínez y Espíndola (2007).

17 Contenido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, firmado en mayo de 1996.

18 Ministerio de Finanzas Públicas (2008).

educación y cultura, salud y nutrición, seguridad y asistencia social, y vivienda y otros. Argentina incluye la educación, la salud, los servicios sanitarios y vivienda, las políticas compensatorias destinadas a la población carenciada y a garantizar los seguros sociales. Paraguay utiliza el concepto de inversión social, que incluye las políticas de reducción de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la protección del capital humano.

Finalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que incluye a 30 países industrializados, define el gasto social como aquellos gastos destinados a propósitos sociales y aquellos que generan una redistribución interpersonal o participación obligatoria. Dentro de estos definen nueve áreas de políticas: edad avanzada, superviviente (sobrevivientes), beneficios relacionados a la incapacidad, salud, familia, desempleo, vivienda, políticas activas del mercado laboral y otros (como subsidios para alimentación, transferencias en efectivo a familias de bajos recursos, etc.).

Toda esta gama de interpretación de lo social dificulta un entendimiento riguroso al momento de comparar el gasto social entre países o, a nivel subnacional, entre municipios. Por ello, es importante adoptar una definición estándar del gasto social que, sin la intención de descartar la flexibilidad necesaria de las políticas sociales, permita examinar tendencias en el tiempo y en el espacio. La forma de estandarizar el gasto en esta investigación será tomando acuerdos y definiciones internacionales que se traduzcan en un manual sistemático del gasto público.

b. Hacia un concepto estándar del Gasto Público Social

A nivel internacional sí existe cierto consenso dentro de la teoría económica y los organismos multilaterales sobre la conceptualización del Gasto Público y de las Actividades del Estado. Una de las principales propuestas de clasificación es la del FMI (2001), que agrupa en dos las funciones económicas generales del gobierno: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base no de mercado, y redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia. Estas funciones se cumplen principalmente mediante operaciones de gasto, y deben ser financiadas con impuestos, otras transferencias obligatorias y/o deuda.

Las transacciones del gasto, de acuerdo a criterios internacionales y nacionales¹⁹, pueden ser clasificadas de tres maneras: a) atendiendo a una clasificación económica (remuneraciones, bienes y servicios, capital fijo, intereses, subsidios, donaciones, prestaciones sociales y otros); b) atendiendo a una clasificación administrativa (gastos desde el punto de vista institucional, de quien ejecuta los recursos); y c) atendiendo a una clasificación de las funciones del gobierno (CFG). Estas tres clasificaciones buscan determinar cómo, a quién y para qué se destinan los recursos, respectivamente.

La CFG es una clasificación detallada de las funciones u objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades del gobierno central, presentada por el FMI, pero elaborada por la OCDE, y publicada, junto con otras tres clasificaciones por las Naciones Unidas, en “Clasificaciones de

¹⁹ OCDE SOCX (2007), FMI (2001) y MINFIN (2008).

Gastos por Finalidades”. La CFG es útil para hacer comparaciones internacionales respecto al alcance de las funciones económicas y sociales que desempeñan los gobiernos. La CFG difiere de una clasificación institucional del gasto, ya que neutraliza los efectos de los cambios organizacionales dentro de un gobierno, así como los efectos de las diferencias en la organización institucional entre los países. En un país, por ejemplo, todas las funciones relacionadas con el abastecimiento de agua pueden estar a cargo de un sólo organismo gubernamental, mientras que en otros pueden estar distribuidas entre departamentos encargados del medio ambiente, la vivienda y el desarrollo industrial.

El manual de clasificaciones presupuestarias del MINFIN establece tres clasificaciones similares a las propuestas por el FMI: la clasificación institucional, la clasificación económica y la clasificación de finalidades, entre otras. Sin embargo, de estas tres clasificaciones, la clasificación por finalidades es la menos desarrollada. Esta únicamente plantea dos niveles de desagregación y dentro de ésta la clasificación del gasto social es la menos desagregada, ya que sólo tiene un nivel de desagregación. La poca desagregación de la clasificación funcional del gasto del MINFIN da ideas muy generales del destino del gasto y no permite evaluar el desempeño de las municipalidades frente a sus competencias.

Cuadro 4
Funciones del gobierno general de acuerdo a los manuales del FMI y del MINFIN

Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI	Manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector público de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas 2008
701. Servicios públicos generales	1. Administración gubernamental 5. Deuda pública
702. Defensa	2. Defensa y seguridad interna
703. Orden público y seguridad	
704. Asuntos económicos	4. Servicios económicos
705. Protección del medio ambiente	3. Servicios sociales
706. Vivienda y servicios comunitarios	
707. Salud	
708. Actividades recreativas, cultura y religión	
709. Educación	
710. Protección social	6. Otros no clasificables

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro anterior muestra los grandes agregados de los dos manuales de clasificación. El MINFIN establece como primer nivel un agregado de servicios sociales, mientras el FMI establece como primer nivel, cinco agregados de las grandes funciones sociales. Esta división inicial permite un catálogo de cuentas funcionales más detallado al manual del FMI. Por otro lado, la función “6” del MINFIN, “otros no clasificables”, incluye las amortizaciones de la deuda y la disminución de otros pasivos. Este rubro en todos los países está “por debajo de la línea”, es

decir, no se contabiliza como parte de los presupuestos, sino como parte del financiamiento del déficit. Dado que las amortizaciones también son contabilizadas en el gobierno central en Guatemala, se ha optado por no descartarlas e incorporarlas al renglón de deuda pública, para guardar consistencia entre gobierno central y municipalidades en Guatemala, advirtiendo que estas deben ser extraídas si se desea hacer comparaciones internacionales.

c. Operacionalización del concepto de gasto social

En el presente estudio se adopta la clasificación funcional del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001* del FMI para operativizar el concepto de gasto social. La clasificación funcional es una clasificación de las erogaciones de los gobiernos en funciones de interés general y susceptible de ser utilizadas en una amplia variedad de aplicaciones analíticas²⁰. Esta clasificación muestra el gasto según la naturaleza de los servicios que prestan las instituciones públicas a la comunidad y permite examinar en el tiempo las tendencias de ejecución de recursos de acuerdo a las funciones generales del gobierno.

La clasificación funcional parte del mismo principio que la clasificación económica, es decir, se aplica a las transacciones individuales que realice cualquier entidad estatal. Cada adquisición de un bien o servicio, pago de sueldos, transferencias u otra erogación debe ser clasificada, tanto económica como funcionalmente.

Es imposible satisfacer todos los propósitos analíticos con una sola clasificación. La selección de funciones que integran la clasificación funcional no es única y podría ser más amplia o más restringida, y se podrían incluir funciones totalmente diferentes²¹. Por consiguiente, la clasificación funcional deberá ser utilizada con precaución, sabiendo que es un instrumento flexible que debe adaptarse a la cobertura deseada para un análisis determinado. Por ejemplo, si se quisiera analizar el esfuerzo presupuestario de las municipalidades en seguridad alimentaria, no sería posible hacerlo a través de un único clasificador funcional, sino que deberían evaluarse los proyectos de disponibilidad de alimentos en la función de asuntos económicos, el acceso de la población a alimentos en protección social, el tratamiento de la desnutrición en salud, etc. Igualmente, si se quisiera evaluar los esfuerzos presupuestarios en garantizar los derechos de la niñez, se deberían analizar los gastos en justicia, protección social, educación, etc.

Sabiendo las limitaciones que puede tener la clasificación funcional, el manual permite establecer un marco analítico sobre la prestación de servicios atendiendo a sectores, independientemente de la forma en que se realizaron, es decir, si fue una producción de bienes o servicios, transferencia a familias o empresas, entre otros.

Bajo el manual del FMI las funciones se clasifican usando un sistema de tres niveles. El primero agrupa en 10 las funciones del Estado (categoría de 3 dígitos, denominadas “divisiones”). Un segundo nivel, contiene categorías identificadas con 4 dígitos, denominadas “grupos” y que brindan información más detallada de cada una de las funciones. El tercero contiene rubros

20 FMI (2001) p. 85.

21 Idem, p. 88.

identificados con 5 dígitos, denominados “clases”. Las divisiones pueden ser vistas como los objetivos generales de los gobiernos, mientras que los grupos y las clases detallan los medios que permiten alcanzarlos. Finalmente, la nomenclatura funcional utiliza el prefijo 7 únicamente para diferenciar la clasificación funcional del gasto de la clasificación económica u otras. El número es adjudicado por el FMI para armonizar con otros sistemas contables internacionales. Por ejemplo, el código 7092, con el que se cataloga la educación secundaria, indicaría que hablamos de la clasificación funcional (7) y de la función educación (709).

A continuación se describen brevemente las grandes cuentas de la clasificación funcional del manual de estadísticas del FMI, es decir, qué se debe entender por *funciones sociales del Estado* bajo el esquema de “divisiones” y cuál es el contenido de los “grupos” y “clases” dentro del manual.

1. Divisiones: las funciones del Estado

De acuerdo al manual del FMI, el primer nivel de la clasificación funcional, las divisiones, establece como funciones del Estado:

- La prestación de servicios públicos generales,
- La defensa del territorio, el orden público y la seguridad,
- Los servicios relacionados con asuntos económicos (tanto la producción de servicios como la regulación y apoyo a los mismos),
- La protección del medio ambiente,
- La vivienda y los servicios comunitarios,
- La salud,
- Las actividades recreativas, cultura y religión,
- La educación, y
- La protección social.

Martínez y Espíndola (2007), en un análisis elaborado para CEPAL con base en el manual del FMI, proponen como componentes del gasto social las funciones de: educación, salud, protección social, vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión. Las 5 divisiones propuestas están contenidas en el manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público del MINFIN, dentro de la finalidad de servicios sociales. A criterio de los autores, a estas 5 categorías es pertinente agregar una sexta división, la de protección del medio ambiente, dada la importancia para Guatemala de mejorar el tratamiento de aguas residuales (saneamiento) y la ordenación de desechos. Las grandes divisiones de la CFG y MINFIN (2008) no presentan inconsistencias a nivel agregado, aunque existe una diferencia fundamental en la definición de cada una de las funciones, ya que MINFIN (2008) únicamente define las funciones sociales pero no los servicios prestados para el cumplimiento de dichas funciones.

A continuación se exponen las definiciones de las divisiones que competen al área social, de acuerdo al FMI (2001)²².

Protección del medio ambiente - 705

Esta división incluye las transacciones y actividades cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente. El manejo de recursos naturales (como abastecimiento de agua o manejo de hidroeléctricas) y la prevención de desastres naturales se excluyen de esta división, dado que su fin primordial es la protección de las personas y no del medio ambiente.

El desglose de la protección del medio ambiente se basa en la Clasificación de Actividades de Protección del Medio Ambiente (CAPE), elaborada en detalle en el Sistema Europeo de Recolección de Información Económica sobre el Medio Ambiente (SERIEE) de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat).

La división de protección del medio ambiente se subdivide en los grupos de: ordenación de desechos sólidos, ordenación de aguas residuales, reducción de la contaminación, protección de la diversidad biológica y del paisaje, investigación y desarrollo relacionados con el campo y otros no especificados como la realización de planes, supervisión, regulación y vigilancia de políticas generales para promover la protección del medio ambiente.

Vivienda y servicios comunitarios – 706

Esta función incluye los servicios relacionados con la urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo relacionados con el campo y otros no especificados.

Dentro de esta función, el abastecimiento de agua es uno de los más importantes. Por abastecimiento de agua se entiende la administración, la gestión, la evaluación, la supervisión, y la regulación de todos los aspectos relacionados con el mismo, incluyendo la purificación del agua, los controles de calidad y la construcción o explotación de sistemas de abastecimiento de agua diferentes de las empresas.

Salud – 707

Los desembolsos del Estado en salud incluyen los gastos en servicios prestados a particulares y en servicios prestados a colectivos. Los servicios de salud colectivos atañen a cuestiones como la formulación y la administración de la política gubernamental, la fijación y ejecución de las normas sobre el personal médico y paramédico y sobre clínicas, consultorios y hospitales, así como la regulación y concesión de licencias a los proveedores de servicios de la salud.

22 Las funciones que no se consideran de carácter social son: servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad y asuntos económicos.

Actividades recreativas, cultura y religión – 708

Los desembolsos del Estado en recreación, cultura y religión incluyen los gastos en servicios prestados a particulares y familias, así como los gastos en servicios colectivos. Los gastos individuales comprenden los servicios recreativos y deportivos y los servicios culturales; los gastos colectivos comprenden los servicios de radio, televisión y servicios generales, los servicios religiosos y otros no especificados.

Los servicios colectivos se proporcionan a la comunidad en su conjunto. Entre este tipo de servicios destacan actividades como la formulación y administración de la política del gobierno, la formulación y ejecución de legislación y normas de actuación en relación con los servicios de esparcimiento y la cultura, y la investigación aplicada y el desarrollo experimental en asuntos y servicios de esparcimiento, cultura y religión.

Educación – 709

Los desembolsos del Estado en educación incluyen los gastos en servicios prestados a alumnos y estudiantes a título individual y los gastos en servicios colectivos. Los gastos en servicios individuales se asignan a los gastos destinados al sistema escolar, es decir, el gasto del Estado para brindar la educación desde la preprimaria hasta el nivel de enseñanza terciario o universitario; los gastos en servicios colectivos son aquellos relacionados con la investigación en educación y otros no especificados.

Los servicios docentes colectivos tienen que ver con asuntos como la formulación y la administración de la política del gobierno; el establecimiento y aplicación de las normas; la regulación, autorización y supervisión de los centros de enseñanza, y la investigación aplicada y el desarrollo experimental en relación con los asuntos y servicios docentes. Sin embargo, los gastos generales relacionados con la administración y gestión de un grupo de escuelas, universidades, etc., se consideran gastos individuales y se clasifican según proceda en cada nivel del sistema escolar.

La división en niveles de la educación se basa en las categorías de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de 1997 (CINE97) establecida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Protección social – 710

Por protección social se entiende la respuesta que la sociedad da a los diferentes niveles de riesgo o privación que sufren las personas, y que son considerados socialmente inaceptables. La protección social es la garantía de un acceso seguro a niveles aceptables de medios que permitan satisfacer necesidades básicas y ejercer derechos fundamentales. En ese sentido, la protección social incluye, en este manual, los conceptos de seguridad social (más vinculados a aspectos laborales, como pensiones y seguros de desempleo) y de asistencia social (área en la que las municipalidades tienen mayor competencia), la cual incluye medidas para compensar las variaciones de los ingresos o pérdidas por la concreción de un riesgo (principalmente riesgos naturales, en el caso de Guatemala).

Los desembolsos del Estado en protección social incluyen los gastos en servicios y transferencias a personas y familias individuales y los gastos en servicios proporcionados a colectivos. Los servicios colectivos de protección social guardan relación con asuntos como la formulación y la administración de política del gobierno; la formulación y ejecución de legislación y otras normas sobre la prestación de protección social, y la investigación aplicada y el desarrollo experimental en asuntos y servicios de protección social.

Las funciones y definiciones de la protección social se basan en el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social para 1996 (SEEPROS) de la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat).

En el SEEPROS la protección social incluye la atención de la salud, pero ésta no se incluye en la presente división, ya que está incluida en la división de salud. Por lo tanto, los bienes y servicios médicos prestados a personas que reciben los beneficios en efectivo y en especie quedan clasificados en los grupos correspondientes a salud, según proceda.

2. Grupos y clases: los servicios prestados por el Estado

En el Cuadro 5, se enumeran las partidas a utilizar para la clasificación del gasto y se comparan con las partidas de la clasificación del Ministerio de Finanzas. Una descripción más detallada puede ser consultada en FMI (2001)²³.

Cuadro 5
Clasificación funcional del gasto del gobierno

Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI		Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas	
Código	Descripción	Código	Descripción
7	Erogaciones totales		
701	Servicios públicos generales	1	Administración gubernamental
7011	Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores		
70111	Órganos ejecutivos y legislativos	101 103	Legislativa Dirección gubernamental
70112	Asuntos financieros y fiscales	106 107	Administración fiscal Auditoría y control
70113	Asuntos exteriores	105	Relaciones exteriores
7012	Ayuda económica exterior		
70121	Ayuda económica a los países en desarrollo y en transición		
70122	Ayuda económica prestada a través de organismos internacionales		
7013	Servicios generales	108	Servicios generales
70131	Servicios generales de personal		
70132	Servicios generales de planificación y estadística		
70133	Otros servicios generales		
7014	Investigación básica		

23 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/index.htm>

Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI		Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas	
Código	Descripción	Código	Descripción
7015	Investigación y desarrollo: Servicios públicos generales		
7016	Servicios públicos generales n.e.p. ⁷	109	Otras actividades de administración
7017	Transacciones de la deuda pública		
7018	Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno	104	Relaciones interiores
702	Defensa	2	Defensa y seguridad interna
7021	Defensa militar	201	Defensa
7022	Defensa civil		
7023	Ayuda militar al exterior		
7024	Investigación y desarrollo: Defensa		
7025	Defensa n.e.p.		
703	Orden público y seguridad		
7031	Servicios de policía	202	Seguridad interna
7032	Servicios de protección contra incendios		
7033	Tribunales de justicia	102	Judicial: Administración gubernamental
7034	Prisiones		
7035	Investigación y desarrollo: Orden público y seguridad		
7036	Orden público y seguridad n.e.p.		
704	Asuntos económicos	4	Servicios económicos
7041	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general		
70411	Asuntos económicos y comerciales en general		
70412	Asuntos laborales generales	302	Trabajo y previsión social Comprende las acciones orientadas a la conciliación, armonía y equilibrio de las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios.
7042	Agricultura, silvicultura, pesca y caza	407	Agropecuario
70421	Agricultura		
70422	Silvicultura		
70423	Pesca y caza		
7043	Combustibles y energía	402	Energía
70431	Carbón y otros combustibles minerales sólidos		
70432	Petróleo y gas natural		
70433	Combustibles nucleares		
70434	Otros combustibles		
70435	Electricidad		
70436	Energía no eléctrica		
7044	Minería, manufacturas y construcción	405	Industria y Comercio
70441	Extracción de recursos minerales, excepto los combustibles minerales	401	Minería e Hidrocarburos
70442	Manufacturas		
70443	Construcción		
7045	Transporte	404	Transporte
70451	Transporte por carretera		
70452	Transporte por agua		
70453	Transporte por ferrocarril		
70454	Transporte aéreo		
70455	Transporte por oleoductos y gasoductos y otros sistemas de transporte		
7046	Comunicaciones	403	Comunicaciones

Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI		Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas	
Código	Descripción	Código	Descripción
7047	Otras industrias		
70471	Comercio de distribución, almacenamiento y depósito		
70472	Hoteles y restaurantes		
70473	Turismo	406	Turismo
70474	Proyectos de desarrollo polivalentes	408 409	Financieras y seguros Otras actividades de servicios económicos
7048	Investigación y desarrollo: Asuntos económicos		
70481	Investigación y desarrollo: Asuntos económicos, comerciales y laborales en general		
70482	Investigación y desarrollo: Agricultura, silvicultura, pesca y caza		
70483	Investigación y desarrollo: Combustibles y energía		
70484	Investigación y desarrollo: Minería, manufacturas y construcción		
70485	Investigación y desarrollo: Transporte		
70486	Investigación y desarrollo: Comunicación		
70487	Investigación y desarrollo: Otras industrias		
7049	Asuntos económicos n.e.p.		
705	Protección del medio ambiente	309	Medio ambiente
7051	Ordenación de desechos		
7052	Ordenación de aguas residuales	306	Agua y saneamiento Incluye las acciones destinadas a elaborar y administrar reglamentaciones referidas al abastecimiento de agua, servicios de alcantarillado o de eliminación de excretas y la construcción y mantenimiento de instalaciones.
7053	Reducción de la contaminación		
7054	Protección de la diversidad biológica y del paisaje		
7055	Investigación y desarrollo: Protección del medio		
7056	Protección del medio ambiente n.e.p.		
706	Vivienda y servicios comunitarios		
7061	Urbanización	307	Vivienda Comprende las acciones de administración, gestión, promoción y regulación de programas habitacionales que garanticen a la población el acceso a unidades de vivienda.
7062	Desarrollo comunitario	308	Desarrollo urbano y rural Abarca las acciones de administración, gestión, reglamentación y apoyo para el ordenamiento territorial a nivel urbano (cabeceras departamentales y municipales y centros poblados principales) y rural (a nivel de aldeas, caseríos, y otros núcleos poblados de menor jerarquía), así como el apoyo para la infraestructura urbanística para el fomento y desarrollo de la vivienda.

Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI		Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas	
Código	Descripción	Código	Descripción
7063	Abastecimiento de agua	306	Agua y saneamiento Incluye las acciones destinadas a elaborar y administrar reglamentaciones referidas al abastecimiento de agua, servicios de alcantarillado o de eliminación de excretas y la construcción y mantenimiento de instalaciones.
7064	Alumbrado público		
7065	Investigación y desarrollo: Vivienda y servicios comunitarios		
7066	Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.		
707	Salud	301	Salud y asistencia social
7071	Productos, útiles y equipos médicos		Engloba las acciones de administración, gestión, funcionamiento y apoyo a los servicios de salud pública, tanto de prevención como de rehabilitación, así como las de tratamiento y prevención de deficiencias nutricionales y de control de la calidad de los alimentos. También se incluyen las acciones de protección y ayuda directa a personas necesitadas, tanto en dinero como en materiales y los aportes a instituciones con fines sociales.
70711	Productos farmacéuticos		
70712	Otros productos médicos		
70713	Aparatos y equipos terapéuticos		
7072	Servicios para pacientes externos		
70721	Servicios médicos generales		
70722	Servicios médicos especializados		
70723	Servicios odontológicos		
70724	Servicios paramédicos		
7073	Servicios hospitalarios		
70731	Servicios hospitalarios generales		
70732	Servicios hospitalarios especializados		
70733	Servicios médicos y de centros de maternidad		
70734	Servicios de residencias de la tercera edad y residencias de convalecencia		
7074	Servicios de salud pública		
7075	Investigación y desarrollo: Salud		
7076	Salud n.e.p.		
708	Actividades recreativas, cultura y religión	304	Cultura y deportes
7081	Servicios recreativos y deportivos		Comprende las actividades orientadas a la promoción y reconocimiento de la identidad cultural del país, incluyendo las manifestaciones intelectuales, culturales, deportivas, morales y religiosas, espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos; y las actividades destinadas a brindar esparcimiento y recreación a la población.
7082	Servicios culturales		
7083	Servicios de radio y televisión y servicios editoriales		
7084	Servicios religiosos y otros servicios comunitarios		
7085	Investigación y desarrollo: Esparcimiento, cultura y religión		
7086	Actividades recreativas, cultura y religión n.e.p.		
709	Educación	303	Educación

Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI		Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas	
Código	Descripción	Código	Descripción
7091	Enseñanza pre-escolar y enseñanza primaria		Acciones de administración, gestión, funcionamiento y apoyo para el aprendizaje, la capacitación, el desarrollo y ampliación de cobertura del sistema educativo nacional, así como las acciones tendientes a mejorar la calidad de la educación.
70911	Enseñanza pre-escolar		
70912	Enseñanza primaria		
7092	Enseñanza secundaria		
70921	Enseñanza secundaria básica		
70922	Enseñanza secundaria avanzada		
7093	Enseñanza postsecundaria no terciaria		
7094	Enseñanza terciaria		
70941	Primera etapa de la enseñanza terciaria		
70942	Segunda etapa de la enseñanza terciaria		
7095	Enseñanza no atribuible a ningún nivel		
7096	Servicios auxiliares de la educación		
7097	Investigación y desarrollo: Educación		
7098	Enseñanza n.e.p.		
710	Protección social		
7101	Enfermedad e incapacidad		Incluyen en esta función las prestaciones o compensaciones en dinero a las personas que han dejado de contribuir al proceso productivo, sea por vejez, enfermedad, incapacidad o desempleo temporal, así como la promoción del régimen de previsión social.
71011	Enfermedad		
71012	Incapacidad		
7102	Edad avanzada		
7103	Supérstites		
7104	Familia e hijos		
7105	Desempleo		
7106	Vivienda		
7107	Exclusión social n.e.p.		
7108	Investigación y desarrollo: Protección social		
7109	Protección social n.e.p.		

Fuente: FMI (2001); Ministerio de Finanzas Públicas (2008)

^{a/} n.e.p. = no especificados previamente.

EL GASTO PÚBLICO DE LAS MUNICIPALIDADES EN 2006

La presente sección analiza la información de las 295 municipalidades cuya información fue proporcionada directamente por el Ministerio de Finanzas Públicas. La base de datos contiene los presupuestos programáticos de las municipalidades, desagregados hasta el nivel de actividad u obra, y contiene información de los presupuestos vigentes y pagados (ejecutados) a diciembre de 2006, registrados en el SIAF. La base también cuenta con la información del gasto por objeto y fuentes de financiamiento. Así mismo, el Ministerio de Finanzas Públicas proporcionó información, menos desagregada, sobre la clasificación por finalidades y funciones de acuerdo al manual del Ministerio de Finanzas Públicas, registrados en el SIAFITO, un sistema de registro diferente al SIAF, con menor grado de desagregación. La información de la clasificación por finalidades y funciones cubre las mismas 295 municipalidades, no obstante SIAFITO subestima la información en 112.2 millones de quetzales, equivalente al 2.3% de los presupuestos de las 295 municipalidades.

a. El gasto público municipal bajo el manual de clasificaciones presupuestarias del Ministerio de Finanzas Públicas

Al analizar la información proveniente del MINFIN sobre finalidades y funciones, cabe resaltar que el principal destino de dicho gasto fue la prestación de servicios sociales (0.8% del PIB), seguido de gastos administrativos (0.6% del PIB), prestación de servicios económicos (0.4% del PIB), otros no clasificables de acuerdo al manual del SIAF²⁴ (0.2% del PIB) y en menor medida al pago de intereses de la deuda (0.07% del PIB) y defensa y seguridad interna (0.05% del PIB).

Cuadro 6
Gasto público de 295 municipalidades, clasificación por finalidades y funciones
(Quetzales y porcentajes, 2006)

Finalidad	Asignado		Vigente		Ejecutado	
	Q	%	Q	%	Q	%
Administración Gubernamental	1,330,141,106.3	32.8	1,693,310,903.5	26.2	1,269,583,621.2	26.6
Defensa y Seguridad Interna	15,654,906.0	0.4	15,990,566.8	0.2	11,258,793.7	0.2
Deuda Pública	112,582,600.2	2.8	184,935,817.2	2.9	160,719,583.5	3.4
Otros No Clasificables	323,347,832.5	8.0	554,167,983.3	8.6	504,413,900.2	10.5
Servicios Económicos	720,497,680.0	17.8	1,298,842,185.2	20.1	917,653,236.7	19.2
Servicios Sociales	1,548,510,303.0	38.2	2,712,160,814.6	42.0	1,917,980,576.0	40.1
Total	4,050,734,428.0	100.0	6,459,408,270.5	100.0	4,781,609,711.4	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Finanzas Públicas, proveniente del SIAFITO.

24 Los gastos no clasificables hacen referencia a la amortización de deuda por parte de los gobiernos locales, que en los presupuestos públicos deben ir por debajo de la línea, es decir, no se suelen considerar como gasto sino como aplicaciones financieras.

Al desagregar la información sobre los gastos de las municipalidades en la prestación de servicios sociales se obtiene que el mayor gasto se destinó a agua y saneamiento (0.3% del PIB), seguido de desarrollo urbano y rural (0.2% del PIB), otras actividades de servicios sociales (0.13% del PIB), educación (0.11% del PIB) y en menor medida cultura y deportes (0.03% del PIB), medio ambiente (0.03% del PIB) y salud y asistencia social (0.02% del PIB), entre otros.

Cuadro 7
Gasto público social de 295 municipalidades, clasificación por finalidades y funciones
(Quetzales y porcentajes, 2006)

Función	Asignado		Vigente		Pagado - Ejecutado	
	Q	%	Q	%	Q	%
Agua y Saneamiento	586 939 775.9	37.9	982 282 751.60	36.2	687 909 123.40	35.9
Ciencia y Tecnología	1 333 183.0	0.1	2 504 905.60	0.1	1 502 575.50	0.1
Cultura y Deportes	82 253 391.7	5.3	111 329 004.60	4.1	80 131 815.50	4.2
Desarrollo Urbano y Rural	271 441 790.0	17.5	621 067 074.30	22.9	453 624 917.30	23.7
Educación	213 078 396.8	13.8	358 430 097.20	13.2	262 371 777.90	13.7
Medio Ambiente	60 201 432.7	3.9	92 839 904.30	3.4	67 246 730.70	3.5
Otras Actividades de Servicios Sociales	274 038 824.2	17.7	452 936 539.00	16.7	302 262 371.30	15.8
Salud y Asistencia Social	43 442 290.8	2.8	80 467 827.20	3.0	53 369 481.40	2.8
Trabajo y Previsión Social	10 079 018.0	0.7	2 729 152.50	0.1	2 399 904.10	0.1
Vivienda	5 702 200.0	0.4	7 573 558.20	0.3	7 161 878.90	0.4
Total	1 548 510 303.00	100.0	2 712 160 814.60	100.0	1 917 980 576.00	100.0

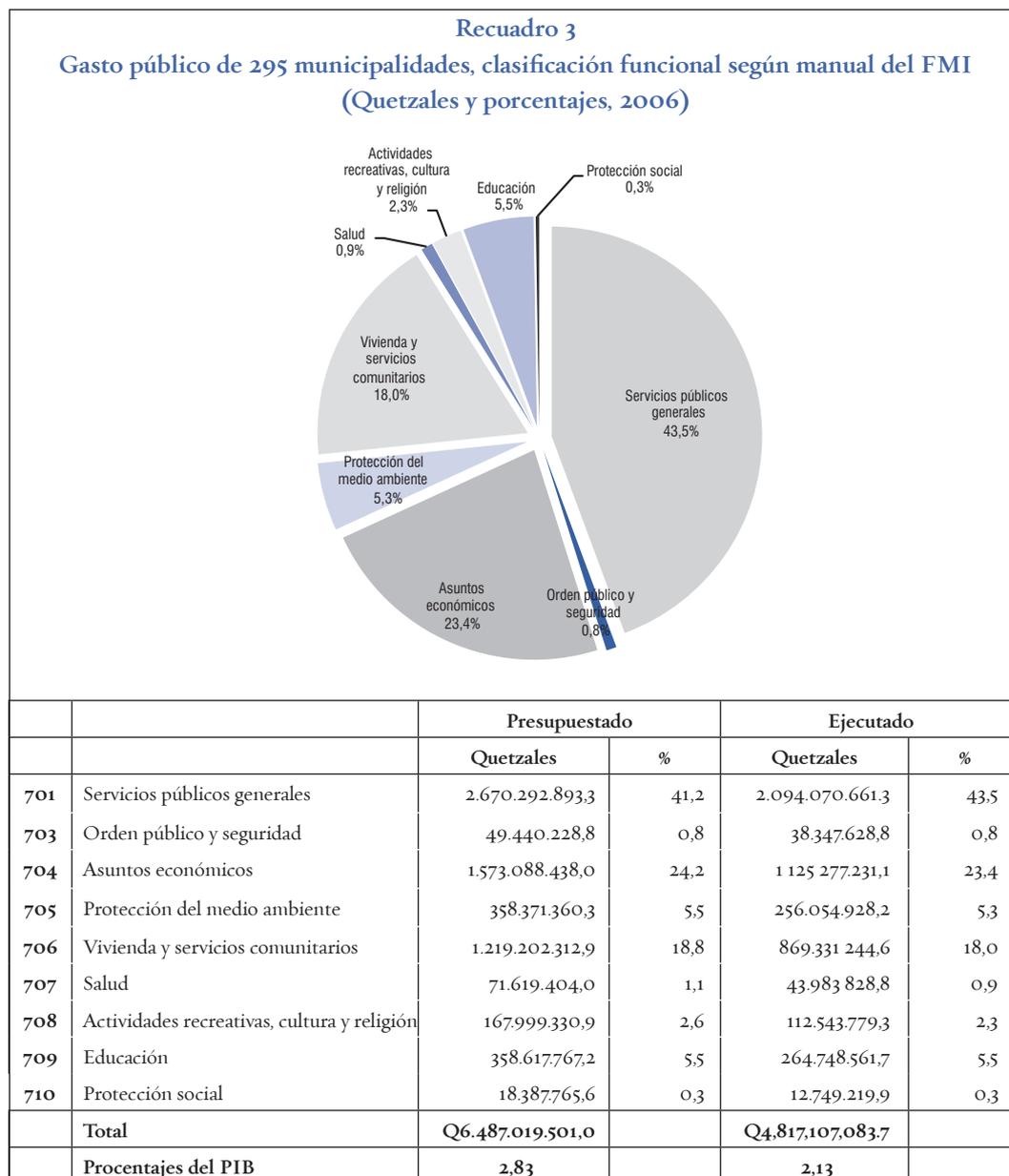
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Finanzas Públicas, proveniente del SIAFITO.

El manual de clasificación por finalidades y funciones del SIAF no permite saber en qué consiste el gasto en cada una de las funciones sociales. Por ejemplo, no es posible saber a qué nivel del sistema escolar se dirigió el gasto en educación o qué se entiende por desarrollo urbano y rural. Esta falta de desagregación, sumada a una definición bastante amplia propuesta en el manual del MINFIN, lleva a que se cometan muchos errores en el registro de las diferentes erogaciones de las municipalidades.

b. El gasto público municipal bajo el Manual de Finanzas Públicas del FMI

No obstante la poca desagregación de la clasificación funcional, la Constitución Política de la República obliga a las municipalidades a presentar un presupuesto programático, donde se deben detallar programas, actividades y obras. Dicho presupuesto programático, sistematizado por el MINFIN, ha servido de fuente en este estudio para analizar las erogaciones de los gobiernos locales y aplicar los criterios del Manual de Finanzas Públicas 2001 del FMI, para ofrecer información más detallada y homogénea del gasto. Es necesario recalcar que los datos presentados no incluyen las 37 municipalidades que no reportaron información al SIAF, y que las cifras presentadas sobre el objeto del gasto excluyen a las municipalidades de Quetzaltenango, San Marcos y San Pedro Sacatepéquez.

Sobre la base de la reclasificación hecha de los presupuestos de 295 municipalidades a los que se tuvo acceso, se extraen dos resultados significativamente diferentes sobre la composición del gasto, en comparación a los presentados bajo la clasificación del SIAF. Primero, los sectores que más peso tienen en los presupuestos municipales son los gastos administrativos y los gastos destinados a los sectores económicos. Y segundo, es posible saber hacia qué áreas del gasto social se están enfocando mayores esfuerzos.

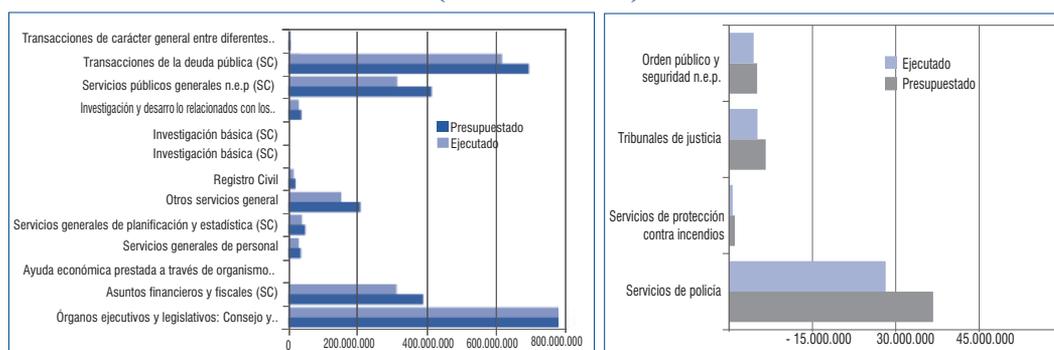


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

Dentro de las erogaciones para servicios públicos generales, el principal gasto es el destinado a las transacciones de la deuda, las cuales incluyen el pago de intereses, gastos administrativos de la gestión de la deuda y, en muchos casos, no ha sido posible separar los intereses de las amor-

tizaciones de la deuda, por lo que este agregado incluye las amortizaciones que deberían ser clasificadas como aplicaciones financieras. El monto total de transacciones de la deuda ascendió a 641.9 millones de quetzales, equivalentes al 0.28% del PIB y a un 13.3% del total de los presupuestos municipales. El segundo rubro de importancia dentro de las erogaciones para servicios públicos generales son los gastos administrativos de los Concejos y de la Alcaldía (0.21% del PIB) y los asuntos financieros y fiscales, que incluye la gestión de la tesorería, los servicios de contabilidad, y la gestión de tasas e impuestos, entre otros.

Gráfico 1
Gasto público de 295 municipalidades, en servicios públicos generales
y orden público y seguridad
(Quetzales, 2006)



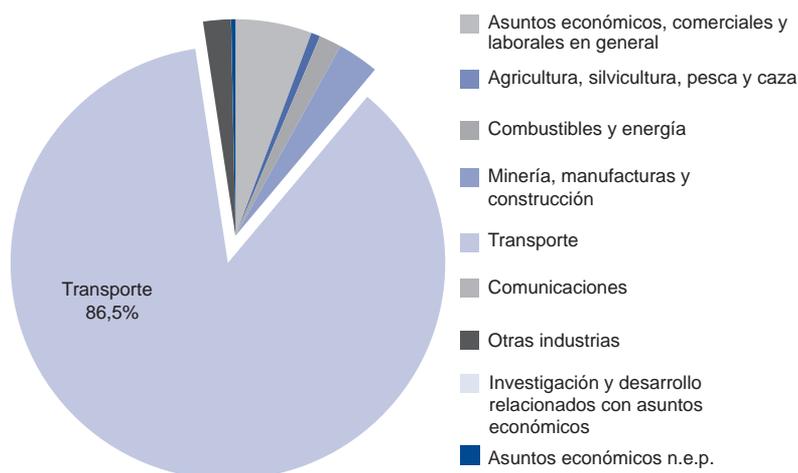
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001)

A pesar de la mayor desagregación del gasto existe una gran cantidad de partidas de la administración central que no fue posible desagregar, por lo que estas se agruparon en las partidas de “servicios públicos generales no clasificados en otra partida (n.e.p.)” y “otros servicios generales”.

Sobre la función de orden público y seguridad, el principal gasto de las municipalidades es el de la administración de asuntos y de servicios de policía y vigilancia, alcanzando un monto de 28.2 millones de quetzales, equivalentes al 0.01% del PIB. En segundo lugar se encuentra el rubro de tribunales de justicia que incluye los juzgados municipales que existen en 46 municipios a lo largo del país²⁵. En su conjunto los 46 juzgados ejecutaron un monto total de 5.1 millones de quetzales, equivalentes a un 0.002% del PIB.

25 Santa Catarina Pinula, San José Pinula, Mixco, San Pedro Sacatepéquez, San Raymundo, Fraijanes, Amatitlán, Guastatoya, Antigua Guatemala, San Lucas Sacatepéquez, Chimaltenango, Tecpán Guatemala, Escuintla, Siquinalá, San Vicente Pacaya, Nueva Concepción, Sololá, Totonicapán, San Francisco El Alto, Concepción Chiquirichapa, San Martín Sacatepéquez, Cantel, Coatepeque, La Esperanza, Mazatenango, San Pablo Jocopilas, Patulul, Retalhuleu, San Antonio Sacatepéquez, San Lorenzo, Huehuetenango, Barillas, Santa Cruz del Quiché, Cobán, San Pedro Carchá, Lanquín, Puerto Barrios, Livingston, Zacapa, Estanzuela, Gualán, Chiquimula, Esquipulas.

Gráfico 2
Gasto público de 295 municipalidades, en asuntos económicos
(Porcentajes, 2006)



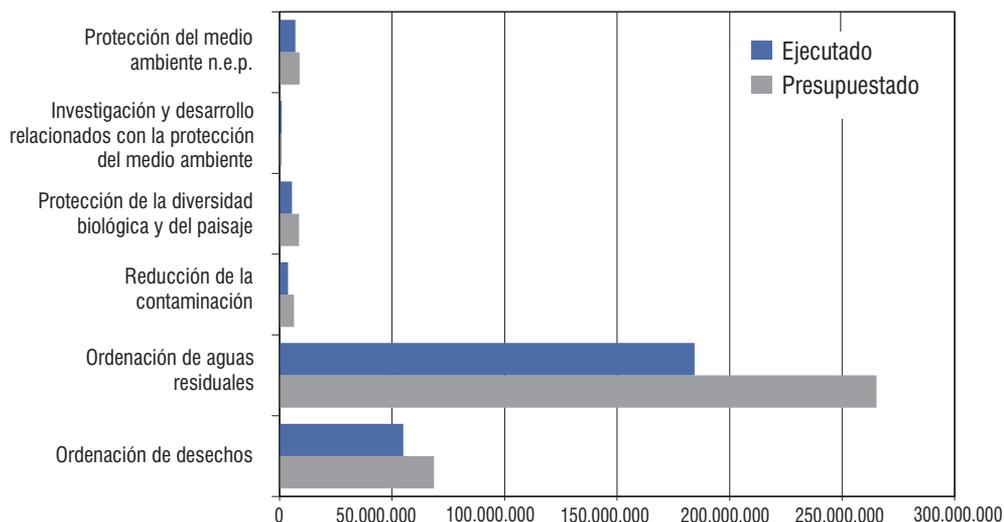
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

En materia económica el gasto de las municipalidades es menos disperso. Una de las principales actividades ejecutadas por las municipalidades ha sido el de la construcción y/o mantenimiento de calles y carreteras. El 20.2% de las municipalidades reportaron haber ejecutado recursos en esta área. Para el total de municipalidades analizadas, la construcción de carreteras implicó, en promedio, el 19.9% de sus presupuestos, es decir, 973.6 millones de quetzales, equivalentes al 0.4% del PIB. Esta es el área de gasto que, a todas luces, ha sido la más importante para todas las municipalidades.

1. El gasto público social municipal

Como se discutió en el marco metodológico, para el presente estudio se asumen como gasto social todas aquellas transacciones o actividades destinadas a satisfacer las funciones del Estado en materia de protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, educación, actividades recreativas, culturales y religión, y protección social. Los recursos destinados a estas 6 funciones por parte de las municipalidades estudiadas ascendieron a 1,559.4 millones de quetzales, equivalentes al 32.9% del total de sus presupuestos y al 0.68% del PIB. Los sectores sociales de mayor importancia son la vivienda y los servicios comunitarios, la educación y la protección del medio ambiente.

Gráfico 3
Gasto público de 295 municipalidades, en protección del medio ambiente
(Quetzales, 2006)



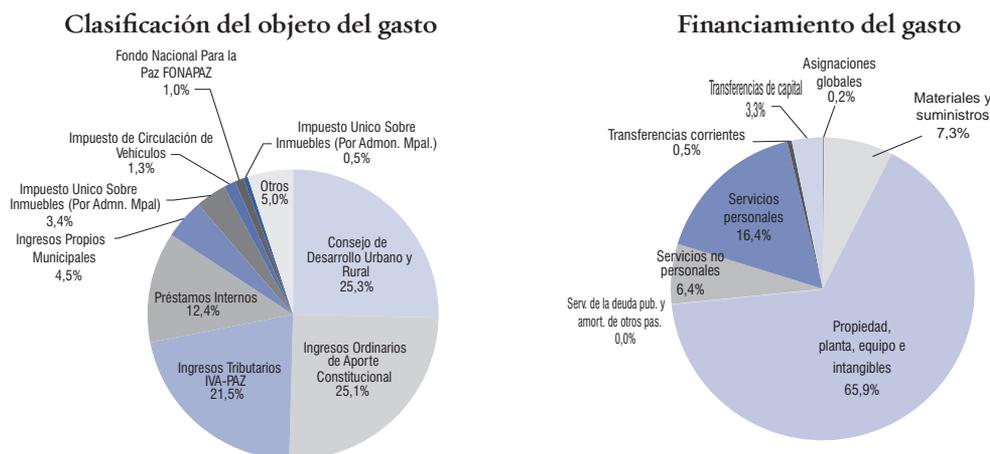
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

Respecto a la protección del medio ambiente, las principales actividades de las municipalidades se centraron en la ordenación de aguas residuales o saneamiento (72% del presupuesto en medio ambiente) y en la ordenación de desechos (21,5% del presupuesto en medio ambiente). El monto total destinado a la protección del medio ambiente ascendió a 256 millones de quetzales, equivalentes al 0,11% del PIB.

El gasto en protección al medio ambiente se destina principalmente a gasto en inversión (65,9%), seguido del pago a personal (16,4%). El peso de la inversión se explica porque la mayoría de las acciones de los gobiernos se centran en proyectos de construcción de instalaciones para el tratamiento de aguas residuales y alcantarillas. Los proyectos de protección al medio ambiente fueron financiados principalmente por las transferencias del gobierno central (47,9%), en segundo lugar por los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (25,3%) y en tercer lugar a través del endeudamiento interno (12,4%), principalmente a través de BANRURAL y el INFOM.

Gráfico 4

Composición del gasto público de 292 municipalidades en protección del medio ambiente
(Porcentajes del total del gasto ejecutado)

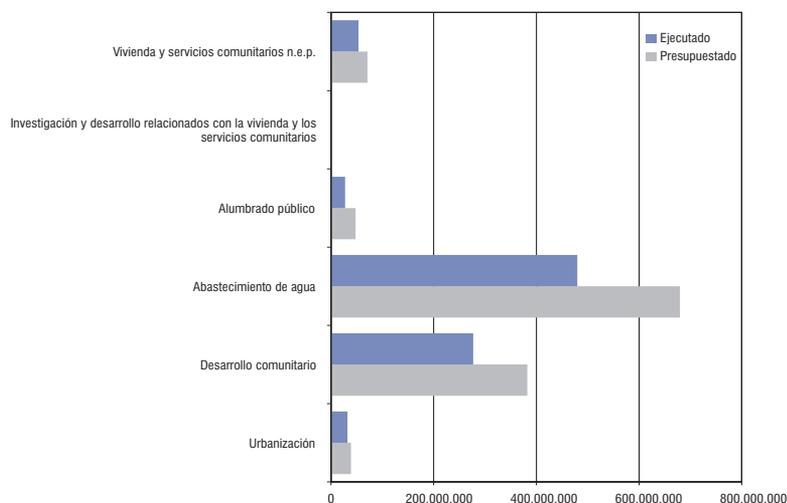


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

Las municipalidades analizadas gastaron un total de 869.3 millones de quetzales en vivienda y servicios comunitarios, este gasto es equivalente al 0.38% del PIB, el rubro al que destinaron mayores recursos las municipalidades. Dentro de los gastos en vivienda y servicios comunitarios se registran los gastos destinados al abastecimiento de agua potable, una de las competencias atribuidas a las municipalidades en el art. 68 del Código Municipal. Dentro de la función de vivienda y servicios comunitarios también se registran los gastos destinados a la provisión del servicio de alumbrado público, la autorización de licencias de construcción de obras y la definición de planes de ordenamiento territorial.

Gráfico 5

Gasto público de 295 municipalidades, en vivienda y servicios comunitarios
(Quetzales, 2006)



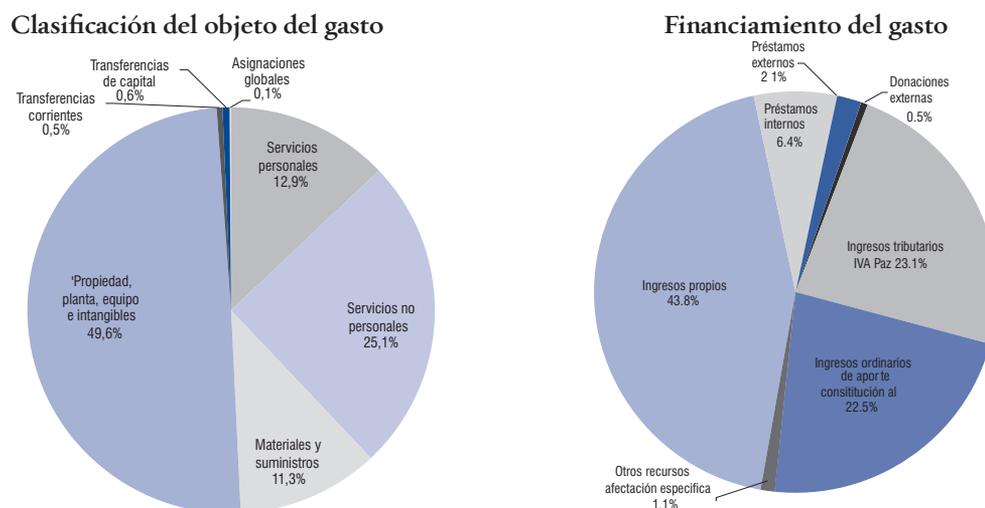
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

La función de garantizar la vivienda y proveer servicios comunitarios está dividida por el FMI (2001) en 6 áreas principales. La primera es la de urbanización, que consiste en la promoción, vigilancia y evaluación de las actividades de urbanización, y construcción de viviendas para el público en general o para personas con necesidades especiales, eliminación de tugurios, entre otros. La acción de las municipalidades en esta área es poco significativa, apenas representó el 0.7% del total de presupuestos de las municipalidades. La segunda es el desarrollo comunitario, que comprende la planificación de nuevas comunidades, normas de utilización de tierras, de construcción y mejora de servicios a las viviendas, entre otros. Esta clasificación del FMI está en concordancia con los artículos 142 y 143 del Código Municipal y el artículo 253 de la Constitución Política de la República, que adjudican la competencia de definir planes de ordenamiento territorial y la definición del uso del suelo municipal. En este rubro las municipalidades gastaron un 5.7% de su presupuesto, aproximadamente 276.8 millones de quetzales.

La tercera área de la función de vivienda y servicios comunitarios es el abastecimiento de agua, que incluye la evaluación de necesidades, la supervisión y la regulación de la provisión del servicio. El monto total ejecutado ascendió a 479.7 millones de quetzales, equivalentes al 0.2% del PIB y al 10.0% del presupuesto total de las municipalidades. Este es el cuarto rubro de mayor importancia en los presupuestos municipales, después de la construcción de carreteras, el pago de deuda y los gastos administrativos.

El gasto en el abastecimiento de agua incluye un importante componente de inversión (propiedad, planta, equipo e intangibles), que implica 49.6% del total de los recursos. Un segundo aspecto de significativa relevancia es el gasto en servicios no personales, que entre otros incluye el pago por el servicio de electricidad, y que en su conjunto representa el 25.1% del gasto de prestar este servicio. El 46.7% del gasto en abastecimiento en agua es financiado por las transferencias que se reciben del gobierno central, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 6
Composición del gasto público de 292 municipalidades en abastecimiento de agua
(Porcentajes del total del gasto ejecutado)

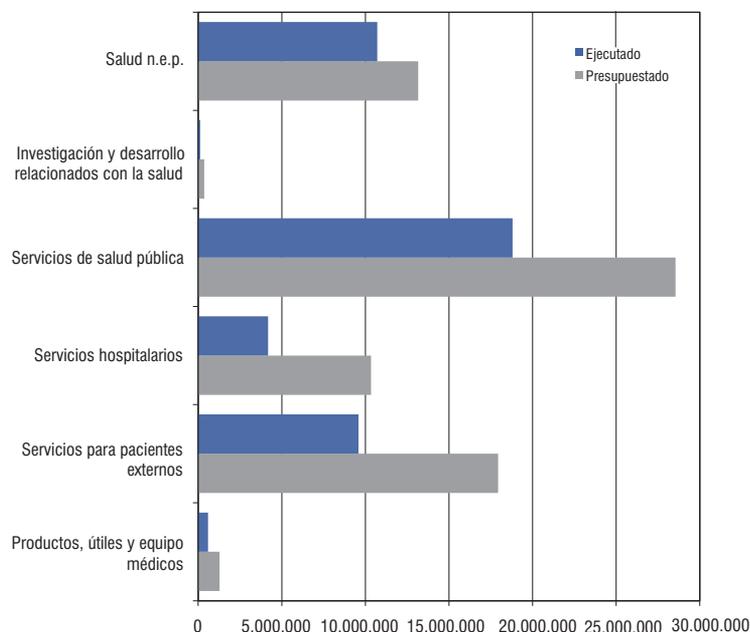


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

Los rubros de vivienda y servicios comunitarios n.e.p. y la investigación y desarrollo se refieren a los gastos de planificación y proyectos de prefactibilidad, entre otros. Estos rubros ascendieron a 53.4 millones de quetzales. Finalmente, el rubro de alumbrado público apenas representó el 0.6% del total del presupuesto, y ascendió a un aproximado de 27.4 millones de quetzales.

El gasto público en salud por parte de las municipalidades es bastante exiguo, además de tener un bajo nivel de ejecución (61.4% de lo presupuestado). Constitucionalmente las municipalidades tienen la competencia para llevar a cabo proyectos de salud preventiva. Por su parte, el Código Municipal les confiere la administración, autorización y control de cementerios, la gestión y administración de farmacias municipales populares y velar por el cumplimiento de normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas. Para el sector salud las municipalidades destinaron 43.9 millones de quetzales, equivalentes al 0.02% del PIB. La principal área de acción de las municipalidades es la salud pública, dentro de las cuales se ha incluido el manejo de cementerios, actividad que no estaba contemplada dentro del Manual de Finanzas Públicas del FMI. En segundo lugar de prioridad está la prestación de servicios médicos, de centros de maternidad y servicios hospitalarios, siempre con muy pocos recursos y en muy pocas municipalidades.

Gráfico 7
Gasto público de 295 municipalidades, en salud
(Quetzales, 2006)

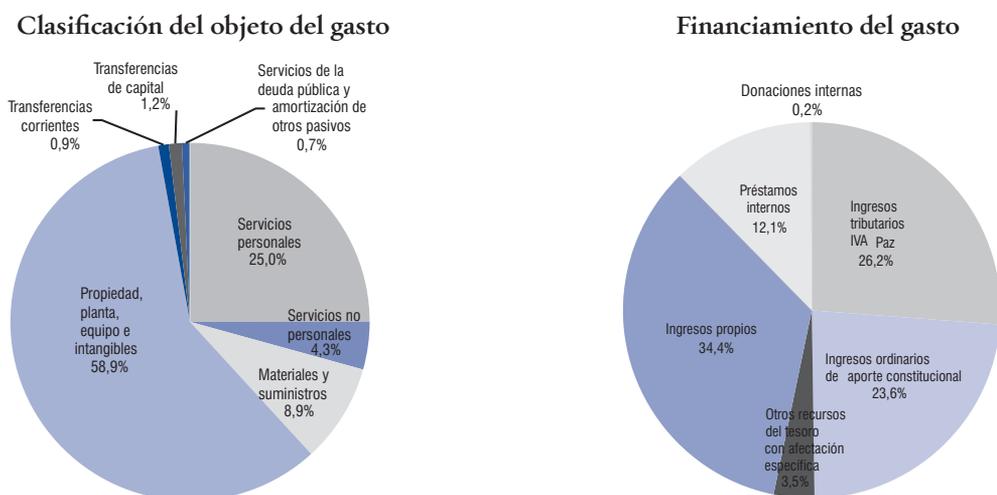


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

Al igual que el gasto en vivienda y servicios comunitarios, el gasto en salud está en mayor medida dirigido a la construcción y remozamiento de clínicas y/o centros de salud. En segundo lugar se destina a remuneraciones, principalmente en el área de salud pública. En cuanto al financiamiento, éste depende principalmente de las transferencias del gobierno central, que

en 2006 financió el 53.3% del gasto en salud, frente al 34.4% financiado con ingresos propios y al 12.1% con préstamos internos.

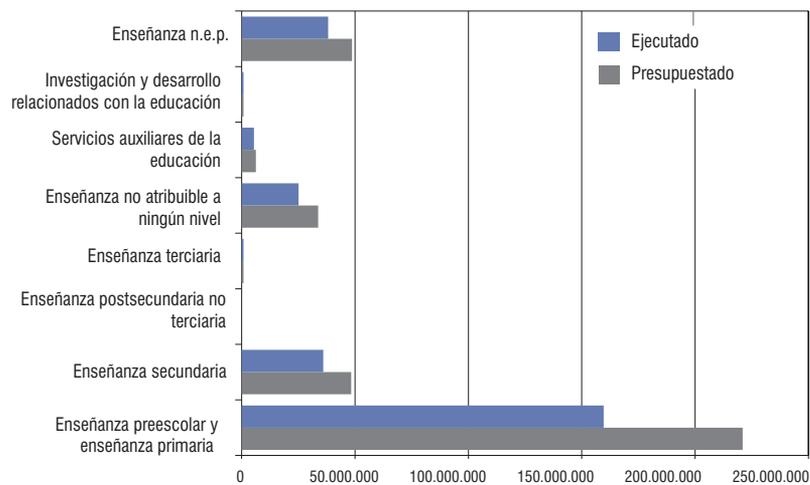
Gráfico 8
Composición del gasto público de 292 municipalidades en salud
(Porcentajes del total del gasto ejecutado)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

La educación es la cuarta función a la que los municipios dan prioridad. El Código Municipal les asigna la competencia de gestionar la educación pre-primaria y primaria, así como los programas de alfabetización y educación bilingüe. A pesar de la importancia de los proyectos educativos, únicamente se ejecutó el 73.8% de los 358.6 millones de quetzales presupuestados, es decir 264.7 millones, lo que apenas representa el 0.12% del PIB y el 5.5% del gasto total de las municipalidades.

Gráfico 9
Gasto público de 295 municipalidades en educación
(Quetzales, 2006)

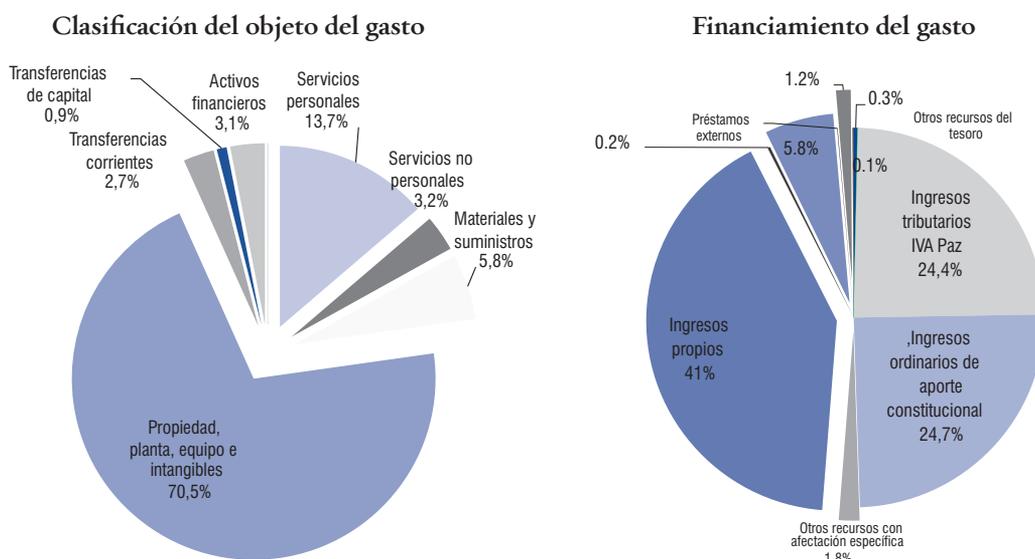


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

La principal intervención de las municipalidades, en concordancia con sus competencias, es la construcción de escuelas y recintos escolares para el nivel preescolar y primario. En estos dos niveles educativos se gastó un monto total de 159.6 millones de quetzales, equivalente al 60.3% del gasto en educación, es decir, el 0.07% del PIB. Para educación básica destinaron 36 millones de quetzales y para aquellos gastos del sistema escolar pero no divisibles entre niveles educativos, 25.1 millones de quetzales. Para otros servicios educativos (bibliotecas municipales, pagos de personal, entre otros) se ejecutó un total de 43.7 millones de quetzales.

El patrón de composición del gasto en educación es similar al del resto de sectores sociales, altamente centrado en proyectos de construcciones (70.5%) y principalmente financiado por los recursos provenientes de las transferencias del Gobierno Central (50.9%) y en segundo lugar por los ingresos propios (42%). Los gastos en capital son más acentuados en el nivel secundario (91.9%) y en los niveles pre-primario y primario (82.2%), mientras que el pago de remuneraciones es bastante marginal para estos dos niveles (3.7% y 3.6%, respectivamente), no así, en los gastos en educación no atribuibles a ningún nivel o auxiliares del sistema educativo (como bibliotecas, entre otros), donde se destina un poco más de recursos a cubrir gastos corrientes. Los gastos efectuados para apoyar al nivel secundario han sido financiados principalmente con ingresos propios (62.3%), en contraste con los dedicados a los niveles pre-primario y primario (47%).

Gráfico 10
Composición del gasto público de 292 municipalidades en educación
 (Porcentajes del total del gasto ejecutado)

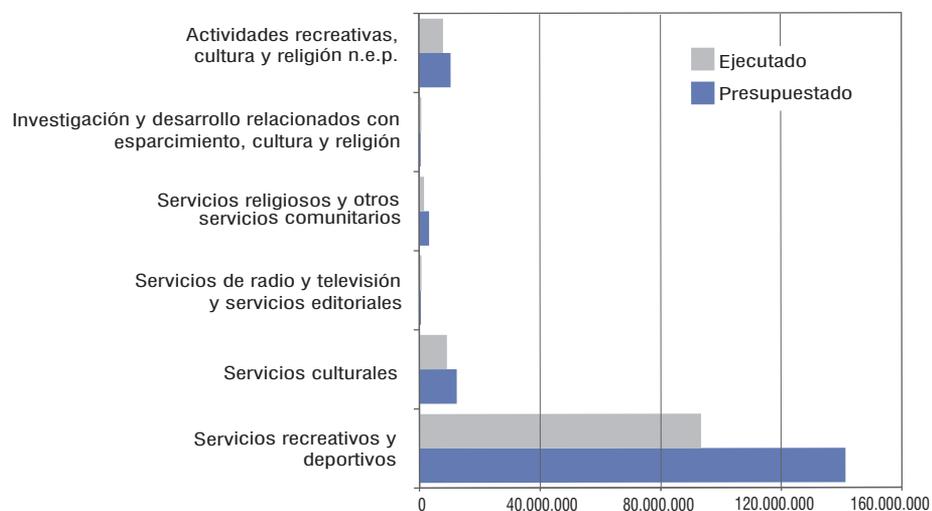


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001)

Los gastos de las municipalidades en cultura y religión son bastante menores que los destinados a actividades recreativas y deportivas, y menores aun cuando se comparan con el gasto total de las mismas. A esta función se destinó el 2.3% de los recursos municipales, sentados principalmente en la prestación de servicios deportivos, es decir gestión de instalaciones para la práctica deportiva (canchas deportivas, principalmente) y de actividades recreativas (como

parques, plazas y otros lugares de esparcimiento). En conjunto, los gastos en esta área apenas alcanzaron el 0.05% del PIB.

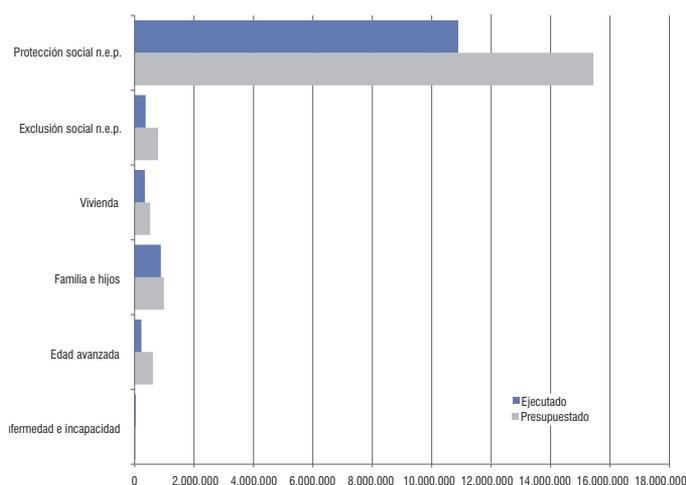
Gráfico 11
Gasto público de 295 municipalidades, en actividades recreativas, cultura y religión
(Quetzales, 2006)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

En cuanto a la protección social, esta es el área a la que menos recursos han destinado las municipalidades, a pesar que la capacidad de las municipalidades para determinar grupos vulnerables es mayor que la del gobierno central. Esta menor disposición de recursos se explica por la vaga definición de competencias para la municipalidades en este ámbito. Únicamente existe un artículo en el Código Municipal que atribuye al alcalde la potestad de tomar “medidas necesarias” en casos de catástrofe. Los proyectos ejecutados por las municipalidades en materia de asistencia social han tenido que ver principalmente con la mitigación de los efectos de los desastres naturales, y en menor medida atendiendo a grupos vulnerables, como es el caso de algunos proyectos de apoyo al adulto mayor. El monto total de recursos destinado a la protección social fue de 12.7 millones de quetzales, equivalentes al 0.006% del PIB. La mayoría de los gastos ejecutados en esta función se clasificaron como “protección social n.e.p.” que incluye las prestaciones y/o beneficios otorgados de manera directa a las víctimas de desastres naturales.

Gráfico 12
Gasto público de 295 municipalidades, en protección social
(Quetzales, 2006)



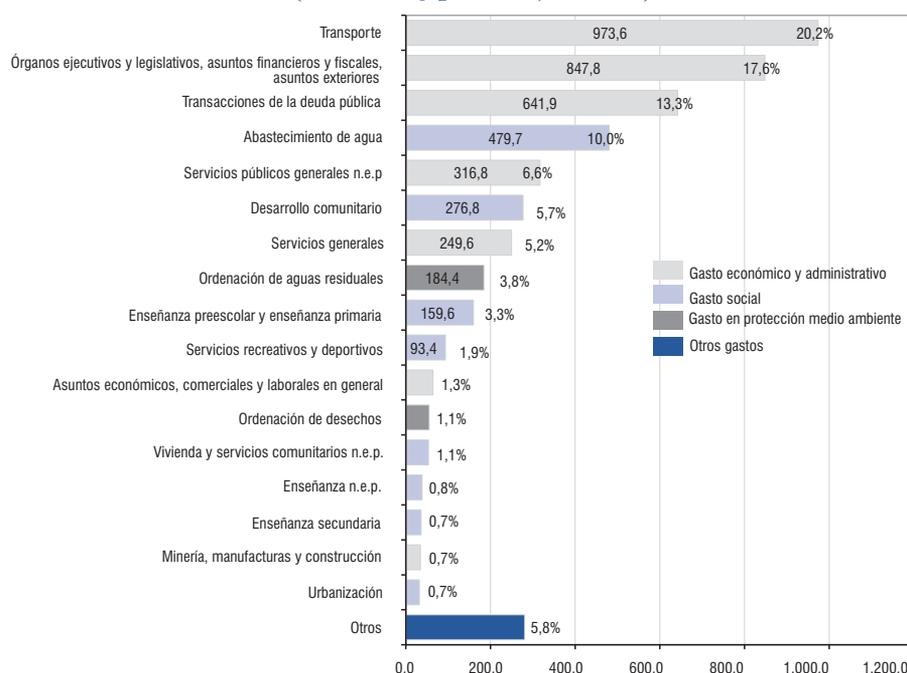
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

Los gastos de protección social en servicios y transferencias a personas y familias individuales (exclusión social, vivienda, familia e hijos, edad avanzada) son marginales, inferiores al 0.04% del presupuesto total y menos de 2.0 millones de quetzales para el total de los 295 municipios analizados.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Al aplicar la clasificación funcional del gasto del Manual de Finanzas Públicas 2001 del FMI se ha logrado una mejor caracterización del gasto público municipal. Se evidencia que los principales destinos del gasto municipal son: sufragar compromisos administrativos y la construcción, mantenimiento y/o reparación de calles y carreteras, un rubro claramente económico. El gasto social es el segundo rubro de importancia, si se descuenta el gasto rígido que implican las operaciones administrativas y la deuda.

Gráfico 13
Gasto público de 295 municipalidades, principales destinos
(Quetzales y porcentajes, 2006)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el SIAF y de la aplicación de FMI (2001).

Dentro del gasto público social municipal la principal acción de los gobiernos locales es la prestación de servicios de agua y saneamiento. En una segunda instancia está la ordenación de aguas residuales y, en tercer instancia, el apoyo a la educación, principalmente al nivel pre-primario y primario, por medio de la construcción de recintos escolares. El gasto público social municipal es muy bajo, inferior al 0.7% del PIB, si se entiende como gasto público social el realizado en las áreas de salud, educación, recreación, cultura, religión, protección social, vivienda, servicios comunitarios y protección al medio ambiente.

Sectores sociales de vital importancia, como la protección social, la salud y la cultura, son las áreas a las que menos recursos destinan las municipalidades, representando 3.5% de los presupuestos totales de las municipalidades. Además, la fragmentación del gasto es tal, que es de esperar que con tan pocos recursos, su impacto sea nulo o poco perceptible.

Una gran parte del gasto público social municipal se destina al rubro de propiedades, plantas, equipos e intangibles. En otras palabras, una gran parte de estos recursos se destina a gastos de capital (38.2%) y en segundo lugar al pago de salarios (servicios personales, 20.2%). Esta característica permite que los pocos recursos manejados por los gobiernos locales sean de gran flexibilidad. Por otro lado, respecto al financiamiento, las transferencias del Gobierno Central juegan un papel crucial en el gasto público social de las municipalidades (51.4%), aunque los recursos propios también son significativos (22.1%).

El gasto total también tiene un alto grado de flexibilidad. El 42.9% se dedica a servicios públicos generales, un gasto que puede considerarse rígido. Mientras tanto, los gobiernos locales pueden decidir la asignación del 57.1% del gasto restante y elegir entre gastos económicos o gastos sociales. Esta es una discusión que deberá hacerse teniendo en cuenta las competencias municipales, pero sabiendo de antemano que existe cierta flexibilidad en la asignación del mismo.

La aplicación de un manual contable funcional más desagregado permite un mejor análisis de las finanzas municipales, de cara a sus competencias y sus prioridades. Sin embargo, el hecho que 37 municipalidades no presenten información completa limita los alcances del estudio, sobre todo porque una de las municipalidades que no presenta información es la capital y el monto de su presupuesto supera los 860 millones de quetzales.

Finalmente, saber cómo se compone el gasto social municipal permite evaluar el proceso de descentralización de Guatemala. En este documento únicamente se expone la situación actual del gasto, pero es importante preguntarse si las competencias otorgadas a las municipalidades son suficientes, si los gobiernos locales están priorizando sus competencias adecuadamente, y si los recursos con los que cuentan para cumplir con sus funciones son suficientes.

RECOMENDACIONES

En el documento se evidencia que con la información disponible es posible profundizar en el análisis del gasto público municipal. No obstante, todavía es un desafío mejorar la transparencia y el control del gasto público municipal. Es necesario presionar por que las municipalidades que no reportan públicamente sus gastos (entre ellas notablemente la municipalidad de Guatemala) adopten los mecanismos de transparencia ya existentes y que permitan el control ciudadano.

Una segunda recomendación que se deriva del presente análisis es la necesidad de fortalecer los órganos de control, en especial la Contraloría General de Cuentas, a fin de que cuenten con recursos humanos e informáticos suficientes para fiscalizar, evaluar y transparentar efectivamente la gestión pública.

Finalmente, una tercera recomendación derivada del análisis la importancia de mejorar la gestión y planificación de los presupuestos municipales. Una forma de mejorar la planificación y transparencia es a través del establecimiento de presupuestos por resultados con indicadores de desempeño precisos. Establecer estos mecanismos permitirá una mejor evaluación del desempeño y del proceso de descentralización, haciendo evidente si los gobiernos locales, al estar más cerca de la población, son verdaderamente más efectivos en la prestación de determinados servicios sociales.

BIBLIOGRAFÍA

CIEN (2001). “*La distribución de las transferencias del gobierno central a las municipalidades: evaluación y propuestas.*” Guatemala, CIEN.

Coj, M. (2008). “*Guatemala: Elementos a considerar en la transferencia a las municipalidades por concepto del aporte constitucional.*” Tesis. Guatemala, URL.

Letelier, L. (2007). “*El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana.*” Estados Unidos de América, BID.

Fondo Monetario Internacional, FMI (2001). “*Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001.*” Estados Unidos de América, FMI.

Martínez, R. y Ernesto Espíndola (2007). “*Gasto social en América Latina: una propuesta para su análisis.*” Chile, CEPAL. Mimeo.

Ministerio de Finanzas Públicas (2008) “*Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala.*” 4ª Edición, Guatemala, MINFIN.

OECD SOCX (2007). “*Social Expenditure 1980 - 2003 Interpretative Guide of SOCX.*” OECD.

Roberts (2003). “*Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction.*” Working Paper 203. England, Overseas Development Institute.

Anexos

Anexo I. Municipios incluidos y no incluidos en el análisis

Municipios con información en el SIAF, 2006

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Alta Verapaz	Cahabón	Chiquimula	Camotán
	Chahal		Chiquimula
	Chisec		Concepción Las Minas
	Cobán		Esquipulas
	Fray Bartolomé de Las Casas		Ipala
	Lanquín		Jocotán
	Panzós		Olopa
	San Cristóbal Verapaz		Quezaltepeque
	San Juan Chamelco		San Jacinto
	San Pedro Carchá		San José La Arada
	Santa Catalina La Tinta		San Juan Ermita
	Santa Cruz Verapaz		
	Senahú		
	Tactic		
Tamahú			
Baja Verapaz	Cubulco	El Progreso	El Júcaro
	El Chol		Guastatoya
	Granados		Morazán
	Purulhá		San Agustín Acasaguastlán
	Rabinal		San Antonio La Paz
	Salamá		San Cristóbal Acasaguastlán
	San Jerónimo		Sanarate
	San Miguel Chicaj		Sansare
Chimaltenango	Acatenango	Escuintla	Escuintla
	Chimaltenango		Guanagazapa
	Comalapa		Iztapa
	El Tejar		La Democracia
	Parramos		La Gomera
	Patzicía		Masagua
	Patzún		Nueva Concepción
	Pochuta		Palín
	San Andrés Itzapa		San José
	San José Poaquil		San Vicente Pacaya
	San Martín Jilotepeque		Santa Lucía Cotzumalguapa
	Santa Apolonia		Siquinalá
	Santa Cruz Balanyá		Tiquisate
	Tecpán Guatemala		
	Yepocapa		
Zaragoza			

Departamento	Municipio
Guatemala	Amatitlán
	Chuarrancho
	Fraijanes
	Mixco
	Palencia
	Petapa
	San José del Golfo
	San José Pinula
	San Juan Sacatepéquez
	San Pedro Sacatepéquez
	San Raymundo
	Santa Catarina Pinula
	Villa Canales
	Villa Nueva
Huehuetenango	Barillas
	Chiantla
	Colotenango
	Huehuetenango
	Ixtahuacán
	La Democracia
	La Libertad
	Malacatancito
	San Mateo Ixtatán
	San Miguel Acatán
	San Rafael La Independencia
	Santa Bárbara
	Santa Eulalia
Tectitán	
Izabal	El Estor
	Livingston
	Los Amates
	Morales
	Puerto Barrios

Departamento	Municipio
Jalapa	Jalapa
	Mataquescuintla
	Monjas
	San Carlos Alzatate
	San Luis Jilotepeque
	San Manuel Chaparrón
	San Pedro Pinula
Jutiapa	Agua Blanca
	Asunción Mita
	Atescatempa
	Comapa
	Conguaco
	El Adelanto
	El Progreso
	Jalpatagua
	Jerez
	Jutiapa
	Moyuta
	Pasaco
	Quezada
San José Acatempa	
Santa Catarina Mita	
Yupiltepeque	
Zapotitlán	
Petén	Dolores
	Flores
	La Libertad
	Melchor de Mencos
	Poptún
	San Andrés
	San Benito
	San Francisco
	San José
	San Luis
	Santa Ana
Sayaxché	

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio	
Quetzaltenango	Almolonga	Retalhuleu	Champerico	
	Cabricán		El Asintal	
	Cajolá		Nuevo San Carlos	
	Cantel		Retalhuleu	
	Coatepeque		San Andrés Villa Seca	
	Colomba		San Felipe	
	Concepción Chiquirichapa		San Martín Zapotitlán	
	El Palmar		San Sebastián	
	Flores Costa Cuca	Sacatepéquez	Alotenango	
	Génova		Antigua Guatemala	
	Huitán		Ciudad Vieja	
	La Esperanza		Jocotenango	
	Olintepeque		Magdalena Milpas Altas	
	Ostuncalco		Pastores	
	Palestina de Los Altos		San Antonio Aguascalientes	
	Quetzaltenango		San Bartolomé Milpas Altas	
	Salcajá		San Lucas Sacatepéquez	
	San Carlos Sija		San Miguel Dueñas	
	San Francisco La Unión		Santa Catarina Barahona	
	San Martín Sacatepéquez		Santa Lucía Milpas Altas	
San Mateo	Santa María de Jesús			
Sibilia	Santiago Sacatepéquez			
Zunil	Santo Domingo Xenacoj			
Quiché	Canillá		San Marcos	Sumpango
	Chajul			Ayutla
	Chicamán	Catarina		
	Chiché	Concepción Tutuapa		
	Chichicastenango	El Quetzal		
	Chinique	Ixchiguan		
	Cunén	La Reforma		
	Ixcán	Malacatán		
	Joyabaj	Ocós		
	Nebaj	Pajapita		
	Pachalum	Río Blanco		
	Patzité	San Pedro Sacatepéquez		
	Sacapulas	San Antonio Sacatepéquez		
	San Andrés Sajcabajá	San Cristóbal Cucho		
	San Antonio Ilotenango	San José Ojetenam		
	San Bartolomé Jocotenango	San Lorenzo		
	San Juan Cotzal	San Marcos		
	San Pedro Jocopilas	San Miguel Ixtaguacán		
	Santa Cruz del Quiché	San Pablo		
	Uspantán	San Rafael Pie de La Cuesta		
Zacualpa	Sibinal			
	Sipacapa			
	Tajumulco			
	Tejutla			

Departamento	Municipio
Santa Rosa	Casillas
	Chiquimulilla
	Guazacapán
	Nueva Santa Rosa
	Oratorio
	Pueblo Nuevo Viñas
	San Juan Tecuaco
	San Rafael Las Flores
	Santa Cruz Naranjo
	Santa Rosa de Lima
	Taxisco
Sololá	Concepción
	Panajachel
	San Andrés Semetabaj
	San Antonio Palopó
	San José Chacayá
	San Juan La Laguna
	San Lucas Tolimán
	San Marcos La Laguna
	San Pablo La Laguna
	San Pedro La Laguna
	Santa Catarina Ixtahuacán
	Santa Catarina Palopó
	Santa Clara La Laguna
	Santa Lucía Utatlán
	Santa María Visitación
Santiago Atitlán	
Sololá	

Departamento	Municipio
Suchitepéquez	Chicacao
	Mazatenango
	Patulul
	Pueblo Nuevo
	Samayac
	San Antonio Suchitepéquez
	San José El Ídolo
	San Juan Bautista
	San Lorenzo
	San Miguel Panán
	San Pablo Jocopilas
	Santa Bárbara
	Santo Domingo Suchitepéquez
	Santo Tomás La Unión
Zunilito	
Totonicapán	Momostenango
	San Andrés Xecul
	San Bartolo
	San Cristóbal Totonicapán
	San Francisco El Alto
	Santa Lucía La Reforma
	Santa María Chiquimula
	Totonicapán
Zacapa	Cabañas
	Estanzuela
	Gualán
	Huité
	La Unión
	Río Hondo
	San Diego
	Teculután
	Usumatlán

Municipios sin información en el SIAF, 2006

Departamento	Municipio
Guatemala	Guatemala
	Chinautla
	San Pedro Ayampuc
Santa Rosa	Cuilapa
	Barberena
	Santa María Ixhuatán
Sololá	Nahualá
	Santa Cruz La Laguna
Quetzaltenango	San Miguel Siguilá
Suchitepéquez	Cuyotenango
	San Francisco Zapotitlán
	San Bernardino
	San Gabriel
	Río Bravo
Retalhuleu	Santa Cruz Muluá
San Marcos	Comitancillo
	Tacaná
	Nuevo Progreso
	El Tumbador
	El Rodeo
	Esquipulas Palo Gordo

Departamento	Municipio
Huehuetenango	Cuilco
	Nentón
	San Pedro Necta
	Jacaltenango
	Soloma
	Todos Santos Cuchumatán
	San Juan Atitán
	San Sebastián Huehuetenango
	Concepción
	San Juan Ixcoy
	San Antonio Huista
	San Sebastián Coatán
	Aguacatán
	San Rafael Petzal
	San Gaspar Ixchil
	Santiago Chimaltenango
	Santa Ana Huista
Unión Cantinil	
Alta Verapaz	Tucurú

Anexo II. Clasificación del gasto público de 295 municipalidades por finalidad y función de acuerdo al manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, del Ministerio de Finanzas Públicas

Finalidad Función	Asignado		Vigente		Pagado Ejecutado	
	Q	%	Q	%	Q	%
Administración Gubernamental	1,330,141,106.3	32.8	1,693,310,903.5	26.2	1,269,583,621.2	26.6
Administración Fiscal	2,953,349.0	0.1	3,644,580.1	0.1	2,390,439.9	0.0
Auditoría y Control	483,989.7	0.0	922,135.8	0.0	529,413.7	0.0
Judicial	242,827.0	0.0	338,110.5	0.0	286,681.6	0.0
Legislativa	1,381,416.0	0.0	3,596,041.9	0.1	2,495,859.5	0.1
Otras Actividades de Administración	1,322,219,804.7	32.6	1,680,241,500.8	26.0	1,260,630,381.4	26.4
Servicios Generales	2,859,720.0	0.1	4,568,534.5	0.1	3,250,845.0	0.1
Defensa y Seguridad Interna	15,654,906.0	0.4	15,990,566.8	0.2	11,258,793.7	0.2
Defensa	15,000.0	0.0	165,000.0	0.0	151,183.5	0.0
Seguridad Interna	15,639,906.0	0.4	15,825,566.8	0.2	11,107,610.3	0.2
Deuda Pública	112,582,600.2	2.8	184,935,817.2	2.9	160,719,583.5	3.4
Otros No Clasificables	323,347,832.5	8.0	554,167,983.3	8.6	504,413,900.2	10.5
Amortización de Deuda	320,228,117.5	7.9	546,181,829.7	8.5	498,105,060.7	10.4
Disminución de Otros Pasivos	1,682,000.0	0.0	2,189,660.4	0.0	1,214,925.5	0.0
Otros Gastos	1,437,715.0	0.0	5,796,493.2	0.1	5,093,914.0	0.1
Servicios Económicos	720,497,680.0	17.8	1,298,842,185.2	20.1	917,653,236.7	19.2
Agropecuario	1,464,445.0	0.0	3,261,874.5	0.1	2,321,844.7	0.0
Comunicaciones	45,945,990.8	1.1	85,908,853.1	1.3	57,392,504.2	1.2
Energía	25,616,724.3	0.6	36,570,341.5	0.6	22,396,558.8	0.5
Financieras y Seguros	18,085.0	0.0	8,085.0	0.0	0.0	0.0
Industria y Comercio	16,062,850.1	0.4	23,803,986.8	0.4	19,072,380.8	0.4
Minería e Hidrocarburos	60,000.0	0.0	983,645.7	0.0	794,679.4	0.0
Otras Actividades de Servicios Económicos	38,139,408.7	0.9	58,870,981.6	0.9	36,585,660.7	0.8
Transporte	585,190,974.0	14.4	1,077,940,801.2	16.7	769,211,069.5	16.1

Finalidad Función	Asignado		Vigente		Pagado Ejecutado	
	Q	%	Q	%	Q	%
Turismo	7,999,202.0	0.2	11,493,615.9	0.2	9,878,538.7	0.2
Servicios Sociales	1,548,510,303.0	38.2	2,712,160,814.6	42.0	1,917,980,576.0	40.1
Agua y Saneamiento	586,939,775.9	14.5	982,282,751.6	15.2	687,909,123.4	14.4
Ciencia y Tecnología	1,333,183.0	0.0	2,504,905.6	0.0	1,502,575.5	0.0
Cultura y Deportes	82,253,391.7	2.0	111,329,004.6	1.7	80,131,815.5	1.7
Desarrollo Urbano y Rural	271,441,790.0	6.7	621,067,074.3	9.6	453,624,917.3	9.5
Educación	213,078,396.8	5.3	358,430,097.2	5.5	262,371,777.9	5.5
Medio Ambiente	60,201,432.7	1.5	92,839,904.3	1.4	67,246,730.7	1.4
Otras Actividades de Servicios Sociales	274,038,824.2	6.8	452,936,539.0	7.0	302,262,371.3	6.3
Salud y Asistencia Social	43,442,290.8	1.1	80,467,827.2	1.2	53,369,481.4	1.1
Trabajo y Previsión Social	10,079,018.0	0.2	2,729,152.5	0.0	2,399,904.1	0.1
Vivienda	5,702,200.0	0.1	7,573,558.2	0.1	7,161,878.9	0.1
Total	4,050,734,428.0		6,459,408,270.5		4,781,609,711.4	

Anexo III. Clasificación del gasto público de las municipalidades por funciones de acuerdo al Manual de Finanzas Públicas 2001 del FMI

República de Guatemala: Presupuesto presupuestado y ejecutado ²⁶

Quetzales, 2006

		Presupuestado		Ejecutado	
		Quetzales	%	Quetzales	%
701	Servicios públicos generales	Q 2,670,292,893.3	41.2	Q 2,094,070,661.3	44.4
7011	Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores	1,052,371,774.2	16.2	847,813,727.0	17.3
7012	Ayuda económica exterior	45,000.0	0.0	25,166.7	0.0
7013	Servicios generales	333,061,735.0	5.1	249,625,095.7	5.1
7014	Investigación básica	4,100.0	0.0	3,275.5	0.0
7015	Investigación y desarrollo relacionados con los servicios públicos generales	37,742,585.6	0.6	30,833,331.8	0.6
7016	Servicios públicos generales n.e.p.	419,612,368.0	6.5	316,756,748.7	6.5
7017	Transacciones de la deuda pública	721,298,371.3	11.1	641,888,567.4	13.1
7018	Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno	7,276,501.6	0.1	7,124,748.6	0.1
703	Orden público y seguridad	Q 49,440,228.8	0.8	Q 38,347,628.8	0.8
7031	Servicios de policía	36,723,381.5	0.6	28,172,524.9	0.6
7032	Servicios de protección contra incendios	1,058,095.3	0.0	636,490.7	0.0
7033	Tribunales de justicia	6,605,343.5	0.1	5,113,758.5	0.1
7036	Orden público y seguridad n.e.p.	5,053,408.5	0.1	4,424,854.7	0.1
704	Asuntos económicos	Q 1,573,088,438.0	24.2	Q 1,125,277,231.1	23.0
7041	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	81,611,022.0	1.3	64,009,159.9	1.3
7042	Agricultura, silvicultura, pesca y caza	9,438,578.6	0.1	7,477,429.5	0.2
7043	Combustibles y energía	31,396,317.6	0.5	18,832,608.5	0.4
7044	Minería, manufacturas y construcción	64,879,260.3	1.0	34,395,400.0	0.7
7045	Transporte	1,345,155,578.3	20.7	973,582,187.7	19.9
7046	Comunicaciones	127,804.6	0.0	103,237.6	0.0
7047	Otras industrias	34,026,977.2	0.5	23,241,842.8	0.5
7048	Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos	165,000.0	0.0	114,000.0	0.0
7049	Asuntos económicos n.e.p.	6,287,899.5	0.1	3,521,365.1	0.1
			33.8	1,559,411,562.5	31.9
705	Protección del medio ambiente	Q 358,371,360.3	5.5	Q 256,054,928.2	5.2
7051	Ordenación de desechos	68,677,874.0	1.1	54,978,430.6	1.1
7052	Ordenación de aguas residuales	265,287,456.0	4.1	184,383,244.7	3.8
7053	Reducción de la contaminación	6,415,824.1	0.1	3,750,683.8	0.1

²⁶ Los datos agregan la información de 295 municipalidades

		Presupuestado		Ejecutado	
		Quetzales	%	Quetzales	%
7054	Protección de la diversidad biológica y del paisaje	8,634,055.1	0.1	5,514,039.7	0.1
7055	Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente	427,397.3	0.0	425,497.3	0.0
7056	Protección del medio ambiente n.e.p.	8,928,753.9	0.1	7,003,032.1	0.1
706	Vivienda y servicios comunitarios	Q 1,219,202,312.9	18.8	Q 869,331,244.6	17.8
7061	Urbanización	38,778,428.6	0.6	31,958,294.1	0.7
7062	Desarrollo comunitario	382,275,522.9	5.9	276,812,777.9	5.7
7063	Abastecimiento de agua	679,584,183.8	10.5	479,732,985.1	9.8
7064	Alumbrado público	47,731,331.5	0.7	27,419,488.0	0.6
7065	Investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios		0.0		0.0
7066	Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.	70,832,846.1	1.1	53,407,699.6	1.1
707	Salud	Q 71,619,404.0	1.1	Q 43,983,828.8	0.9
7071	Productos, útiles y equipo médico	1,279,643.6	0.0	589,515.7	0.0
7072	Servicios para pacientes externos	17,942,742.3	0.3	9,581,654.0	0.2
7073	Servicios hospitalarios	10,334,441.3	0.2	4,181,643.2	0.1
7074	Servicios de salud pública	28,551,446.6	0.4	18,804,969.3	0.4
7075	Investigación y desarrollo relacionados con la salud	357,935.5	0.0	119,534.4	0.0
7076	Salud n.e.p.	13,153,194.7	0.2	10,706,512.2	0.2
708	Actividades recreativas, cultura y religión	Q 167,999,330.9	2.6	Q 112,543,779.3	2.3
7081	Servicios recreativos y deportivos	141,296,767.3	2.2	93,400,724.3	1.9
7082	Servicios culturales	12,373,931.6	0.2	9,157,116.1	0.2
7083	Servicios de radio y televisión y servicios editoriales	287,515.0	0.0	287,242.6	0.0
7084	Servicios religiosos y otros servicios comunitarios	3,262,124.3	0.1	1,616,415.1	0.0
7085	Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y religión	300,189.8	0.0	69,017.6	0.0
7086	Actividades recreativas, cultura y religión n.e.p.	10,478,802.8	0.2	8,013,263.6	0.2
709	Educación	Q 358,617,767.2	5.5	Q 264,748,561.7	5.4
7091	Enseñanza preescolar y enseñanza primaria	220,994,565.1	3.4	159,638,668.8	3.3
7092	Enseñanza secundaria	48,291,331.5	0.7	36,037,154.7	0.7
	Enseñanza postsecundaria no terciaria		0.0		0.0
7094	Enseñanza terciaria	556,414.8	0.0	271,660.0	0.0
7095	Enseñanza no atribuible a ningún nivel	33,698,634.8	0.5	25,116,028.3	0.5
7096	Servicios auxiliares de la educación	6,303,245.6	0.1	5,433,555.6	0.1
7097	Investigación y desarrollo relacionados con la educación	105,275.0	0.0	74,975.0	0.0

		Presupuestado		Ejecutado	
		Quetzales	%	Quetzales	%
7098	Enseñanza n.e.p.	48,668,300.5	0.8	38,176,519.3	0.8
710	Protección social	Q 18,387,765.6	0.3	Q 12,749,219.9	0.3
7101	Enfermedad e incapacidad	28,348.5	0.0	28,348.5	0.0
7102	Edad avanzada	614,457.0	0.0	229,247.0	0.005
7104	Familia e hijos	987,650.4	0.0	882,194.9	0.018
7106	Vivienda	524,190.9	0.0	344,564.3	0.007
7107	Exclusión social n.e.p.	790,731.8	0.0	369,486.3	0.008
7109	Protección social n e p.	15,442,386.9	0.2	10,895,378.9	0.2
7	Total	Q 6,487,019,501.0		Q 4,817,352,597.2	

Anexo IV. Información proporcionada por la Contraloría General de Cuentas y por el Instituto de Fomento Municipal de los municipios que no presentan información en el SIAF

Departamento de Huehuetenango

Código	Municipio	Ingresos	Egresos	Ejecución %
1330	Santiago Chimaltenango	Q 6,743,411.86	Q5,589,920.53	82.89%
1325	San Sebastián Coatán	N.D.	N.D.	-
1315	Todos Santos Cuchumatán	11,886,731.3	11,048,117.6	92.94%
1307	Jacaltenango	9,057,757.1	10,326,677.6	114.01%
1332	Unión Cantinil	3,860,969.3	2,156,460.6	55.85%
1331	Santa Ana Huista	10,153,152.3	9,323,034.9	91.82%
1320	San Sebastián Huehuetenango	N.D.	N.D.	-
1329	San Gaspar Ixchil	N.D.	N.D.	-
1324	San Antonio Huista	21,744,987.6	N.D.	-
1322	Concepción Huista	N.D.	N.D.	-
1328	San Rafael Petzal	N.D.	N.D.	-
1327	Aguacatán	10,409,113.7	10,820,529.6	103.95%
1323	San Juan Ixcoy	10,585,092.5	9,786,441.0	92.45%
1305	Nentón	10,903,260.3	11,269,681.9	103.36%
1316	San Juan Atitán	11,106,715.3	N.D.	-
1308	Soloma	10,490,886.6	N.D.	-
1306	San Pedro Necta	13,804,671.8	11,667,224.5	84.52%
1304	Cuilco	14,125,749.0	16,283,880.9	115.28%

Departamento de Sololá

Código	Municipio	Ingresos	Egresos	Ejecución %
714	Santa Cruz La Laguna	Q7,480,960.11	Q9,226,707.31	123.34%
705	Nahualá	18,872,845.9	17,034,211.4	90.26%

Departamento de Santa Rosa

Código	Municipio	Ingresos	Egresos	Ejecución %
610	Santa María Ixhuatán	Q10,258,777.75	Q8,294,716.50	80.85%
601	Cuilapa	19,158,019.5	13,086,433.2	68.31%
602	Barberena	36,496,337.3	30,065,887.6	82.38%

Información financiera proporcionada por el INFOM

Código	Municipio	Departamento	Funcionamiento	Inversión	Deuda	Presupuesto total 2006
1003	San Francisco Zapotitlán	Suchitepéquez	2,020,410.9	4,381,624.6	3905096.79	10,307,132.3
1004	San Bernardino	Suchitepéquez	1,263,698.6	6,120,661.5		7,384,360.1
1012	San Gabriel	Suchitepéquez	1,486,242.6	6,026,837.0	791506.35	8,304,585.9
1020	Río Bravo	Suchitepéquez	1,660,820.5	7,477,011.5	362286.87	9,500,118.8
1103	Santa Cruz Muluá	Retalhuleu	1,097,348.7	6,584,137.0	857055.05	8,538,540.8
1204	Comitancillo	San Marcos	2,373,925.7	9,774,810.0	1456546.39	13,605,282.0
1207	Tacaná	San Marcos	2,962,511.4	10,188,669.2	49276.93	13,200,457.6
1213	El Tumbador	San Marcos	1,460,723.8	4,754,604.9	2,830,302.2	9,045,630.9
1214	El Rodeo	San Marcos	701,631.9	4,645,554.7	4311593.66	9,658,780.2
			15,027,314.06	59,953,910.30	14,563,664.21	89,544,888.57

Anexo V. Estimación de los presupuestos de las municipalidades que no presentan información en el SIAF

Código	Municipio	Departamento	Presupuesto total - CGC 2006	Presupuesto total - INFOM 2006	Transferencias del Gobierno Central 2006	Ingresos corrientes 2005	Presupuesto 2006
101	Guatemala	Guatemala			115,589,985.9	744,581,434.2	860,171,420.1
106	Chinautla	Guatemala			13,191,350.0	8,302,349.5	21,493,699.5
107	San Pedro Ayampuc	Guatemala			10,646,811.4	6,891,566.2	17,538,377.7
610	Santa María Ixhuatán	Santa Rosa	10,258,777.8		8,317,443.0		10,258,777.8
705	Nahualá	Sololá	18,872,845.9		10,234,628.7		18,872,845.9
114	Santa Cruz La Laguna	Sololá	7,480,960.1		4,869,754.6		7,480,960.1
908	San Miguel Siguilá	Quetzaltenango			10,770,015.2	14,145.8	10,784,161.1
1002	Cuyotenango	Suchitepéquez			6,945,753.9	1,751,368.4	8,697,122.3
1003	San Francisco Zapotitlán	Suchitepéquez		10,307,132.3	8,647,447.0		10,307,132.3
1004	San Bernardino	Suchitepéquez		7,384,360.1	4,947,705.4		7,384,360.1
1012	San Gabriel	Suchitepéquez		8,304,585.9	7,540,449.0		8,304,585.9
1020	Río Bravo	Suchitepéquez		9,500,118.8	9,765,316.6		9,500,118.8
1103	Santa Cruz Muluá	Retalhuleu		8,538,540.8	4,882,463.1		8,538,540.8
1204	Comitancillo	San Marcos		13,605,282.0	4,728,441.0		13,605,282.0
1207	Tacaná	San Marcos		13,200,457.6	9,945,984.5		13,200,457.6
1212	Nuevo Progreso	San Marcos			13,217,749.0	364,110.5	13,581,859.5
1213	El Tumbador	San Marcos		9,045,630.9	7,015,868.3		9,045,630.9
1214	El Rodeo	San Marcos		9,658,780.2	7,721,518.9		9,658,780.2
1227	Esquipulas Palo Gordo	San Marcos			7,458,517.8	125,133.0	7,583,650.7
1304	Cuilco	Huehuetenango	14,125,749.0		4,931,276.4		14,125,749.0
1305	Nentón	Huehuetenango	10,903,260.3		12,043,254.5		10,903,260.3
1306	San Pedro Necta	Huehuetenango	13,804,671.8		9,101,296.9		13,804,671.8
1307	Jacaltenango	Huehuetenango	9,057,757.1		7,749,929.2		9,057,757.1
1308	Soloma	Huehuetenango	10,490,886.6		7,095,303.8		10,490,886.6
1315	Todos Santos Cuchumatán	Huehuetenango	11,886,731.3		8,769,160.3		11,886,731.3
1316	San Juan Atitán	Huehuetenango	11,106,715.3		8,416,647.8		11,106,715.3
1320	San Sebastián Huehuetenango	Huehuetenango			7,869,023.2	136,382.3	8,005,405.5
1322	Concepción	Huehuetenango			7,141,186.9	69,510.1	7,210,697.0
1323	San Juan Ixcay	Huehuetenango	10,585,092.5		6,066,277.9		10,585,092.5
1324	San Antonio Huista	Huehuetenango	21,744,987.6		11,481,354.6		21,744,987.6
1325	San Sebastián Coatlán	Huehuetenango			10,381,580.3	65,977.7	10,447,558.0
1327	Aguacatán	Huehuetenango	10,409,113.7		8,618,317.3		10,409,113.7
1328	San Rafael Petzal	Huehuetenango			7,288,916.7	20,492.5	7,309,409.2
1329	San Gaspar Ixchil	Huehuetenango			9,112,350.1	18,203.6	9,130,553.7
1330	Santiago Chimaltenango	Huehuetenango	6,743,411.9		5,863,119.8		6,743,411.9
1331	Santa Ana Huista	Huehuetenango	10,153,152.3		5,315,115.0		10,153,152.3
1332	Unión Cantinil	Huehuetenango	3,860,969.3		3,606,994.2		3,860,969.3
1606	Tucurú	Alta Verapaz			8,688,286.9	247,297.2	8,935,584.1
			181,485,082.4	89,544,888.6	415,976,594.8	762,587,971.1	1,261,919,469.3



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa, S. A. en el mes de junio de 2009. La edición consta de 500 ejemplares en papel bond blanco 80 gramos.

La descentralización del Estado es un proceso que busca mejorar la eficiencia y la efectividad del sector público, así como contribuir a una mayor gobernanza. Para que la descentralización sea efectiva se necesita que los diferentes niveles de gobierno tengan acceso a los recursos necesarios para realizar sus funciones, así como especificar la rendición de cuentas sobre la utilización de dichos recursos. A partir de la década de los años noventa, este proceso de descentralización de la administración pública ha tomado un fuerte impulso en Guatemala, tanto por el ánimo de potenciar la eficiencia del Estado como por el de incorporar a más ciudadanos en la toma de decisiones públicas en el ámbito municipal. Sin embargo, ha sido difícil conocer el volumen, distribución y alcance del gasto público municipal de forma consistente y comparable.

El presente documento es un análisis de los presupuestos programáticos de las municipalidades en Guatemala en el año 2006, que se realizó con el fin de establecer cuánto es y en qué consiste el Gasto Público Municipal, y en especial el Gasto Público Social de los gobiernos locales. Para ello, se ha sistematizado la información reportada por 295 municipios al Sistema Integrado de la Administración Financiera, SIAF, reclasificada de acuerdo al “Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001” del Fondo Monetario Internacional, FMI, con la intención de hacerla comparable entre municipios, con el gobierno central y a nivel internacional.

Confiamos que este trabajo, además de aportar una línea de base sobre el volumen y composición del Gasto Público Municipal, invite a la reflexión sobre la importancia de contar con registros municipales oportunos y precisos y sobre la necesidad de que su esfuerzo financiero sea más compatible y complementario a los recursos del gobierno central, el sector privado, los hogares y la cooperación internacional.