

Versión Preliminar Foro Nacional

La Modernización de las Finanzas
Municipales

**El Gasto Público Municipal en
Guatemala**

Por Juan Francisco Pinto C.

Asesor de la Comisión Presidencial para la
Modernización y Descentralización del Estado

Versión Preliminar

Guatemala, noviembre de 2001

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
I. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN GUATEMALA	6
1.1 Los Orígenes y Enseñanzas de la Descentralización en Guatemala	6
1.2 La Descentralización Fiscal en el Pasado Reciente	9
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES Y DE SU FINANCIAMIENTO	10
2.1 Las Competencias u Obligaciones Municipales	10
2.2 Otro Enfoque de las Competencias	14
2.3 Legislación y Gestión Financiera de los Municipios	17
2.4 Los Controles Olvidados por los Municipios	19
III. EL GASTO MUNICIPAL EN GUATEMALA	21
3.1 La Antesala del Gasto	21
3.2 La Estructura del Gasto	23
3.3 Los Escasos Recursos Propios	23
3.4 La Participación de los Fondos Sociales y de Desarrollo en Competencia con el Gasto Municipal	25
3.5 La Compración Presupuestaria entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales	26
3.6 Las Transferencias y sus Consecuencias	29
3.7 La Estructura y Composición del Gasto por Destino en el Presupuesto Municipal Consolidado en 1999	31
3.8 La Ejecución, Control y Evaluación del Gasto	34
iv. RECOMENDACIONES	36
BIBLIOGRAFÍA	40

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene un doble propósito. Por una parte, pretende aportar los elementos de análisis para explicar el comportamiento del gasto de los gobiernos locales, partiendo del examen de las competencias del municipio y de las atribuciones de sus autoridades como agentes decisorios en la utilización de los recursos financieros. Por otra, se intenta explicar los factores políticos implícitos en el proceso de formulación, instrumentación y ejecución de las políticas públicas relacionadas con la asignación y ejecución de los recursos de los municipios como parte de la descentralización del Estado. Se considera que las dos dimensiones indicadas se conjugan en la práctica para facilitar o entorpecer la modernización de las finanzas municipales.

Sin embargo, es necesario advertir que existen serias dificultades para preparar ese análisis. El mayor factor limitante radica en la carencia de información sistematizada para el estudio del gasto público a cualquier nivel. Otros problemas tienen que ver con la tendencia a ocultar y distorsionar las verdaderas intenciones de las políticas públicas en el contexto guatemalteco. La tarea es ardua, no obstante, por mínimos que sean los aportes, se espera que contribuyan a cimentar las bases del estudio sistemático de los problemas que afectan la gestión financiera de los gobiernos locales.

El contenido del documento se presenta en cuatro capítulos: el primero es un análisis contextual del escenario en el que se han desarrollado los esfuerzos de descentralización fiscal. El segundo analiza las competencias del municipio y cómo estas se traducen a la realidad mediante el gasto municipal. El tercer capítulo examina las fases del proceso presupuestario utilizando la escasa información cuantitativa disponible para explicitar la naturaleza de los problemas que se presentan en la gestión financiera municipal de Guatemala y concluye con un análisis crítico del proceso presupuestario. Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan algunas recomendaciones que se estima pueden contribuir a resolver la problemática identificada.

Es necesario reconocer que la presente ponencia se ha beneficiado de trabajos previos de mayor profundidad realizados por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de

América y la Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado.

I. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN GUATEMALA

1.1 Los Orígenes y Enseñanzas de la Descentralización en Guatemala¹

El antecedente más importante de la descentralización del Estado en Guatemala es sin duda el proceso que tuvo lugar en el período 1944-1954. En el ámbito económico se impulsó entonces la incorporación de la población a la producción mediante la ampliación del modelo agro-exportador y la satisfacción de las necesidades nacionales con una mejor utilización de las áreas productivas. Asimismo, se promovió el desarrollo y modernización del mercado interno.

Se replantearon los modelos de educación y salud, tanto en lo que se refiere a la entrega de los servicios como en lo concerniente a su cobertura y calidad. Se introdujo la seguridad social, se establecieron mecanismos modernos para regular las relaciones laborales y se modernizó el sistema financiero, especialmente la banca central y de desarrollo.

El aparato administrativo del Estado se definió en consonancia con sus fines legislativos, judiciales y ejecutivos. Las funciones centrales de intensa interrelación y de necesaria coordinación se encomendaron a los ministerios del organismo ejecutivo. Las funciones técnicas y especializadas se les asignaron a entidades descentralizadas creadas para esos propósitos y, dentro de estas, se graduó su capacidad decisoria mediante la mayor o menor autonomía para elegir a sus cuerpos o consejos de dirección. El mayor grado de autonomía se sustentaba en la elección mediante el voto directo de los electores de la jurisdicción correspondiente. Así, por ejemplo, en las dos máximas expresiones de autonomía los vecinos del un municipio eligen al gobierno local y los estudiantes, profesionales y catedráticos universitarios eligen a las autoridades de la Universidad de San Carlos.

La participación política fue una característica esencial del modelo de Estado. Se multiplicaron las organizaciones con propósitos diversos según los intereses representados y defendidos en los ámbitos laboral, empresarial, social y político, lo cual condujo a la identificación y formación de líderes y la creación de una cultura

¹ Para ampliar el conocimiento sobre la Revolución de Octubre, véase la Constitución Política de 1945 y la legislación del periodo revolucionario. Es útil conocer el discurso de toma de posesión del Presidente Jacobo Arbenz y el libro de Jaime Díaz Rozoto, El Carácter de la Revolución Guatemalteca.

participativa para la demanda de satisfactores y de derechos. En síntesis, la democracia se practicaba mediante la participación.

Durante el período revolucionario se practicó una subsidiaridad intensa del Estado hacia las municipalidades, que demostraban su capacidad de gestión al obtener las inversiones o servicios que necesitaban utilizando el apoyo de las organizaciones políticas de base. No se conoce que se hayan otorgado aportes generalizados y permanentes a los gobiernos locales. Al contrario, al parecer la política implícita radicaba en el supuesto de que los líderes del municipio lograban el consenso y apoyo político y el gobierno central costeaba y ejecutaba las obras que, en todo caso, exceptuando las escuelas tipo federación no se realizaron masivamente.

El relato precedente introduce una temática que ha mantenido su vigencia y ha incrementado su importancia con el tiempo y permite destacar algunas enseñanzas claves:

- ✂ El Estado se organiza para el cumplimiento de sus fines y cuando los fines de cualquier organización están claramente definidos y consentidos, el diseño de su organización y su funcionamiento resulta simple y funcional.

- ✂ En la organización del Estado hay funciones que por su naturaleza de servicios públicos especializados o de responsabilidades sobre áreas de interés público conviene asignarlas a entidades especializadas en el tema, descentralizándolas de las organizaciones de línea mediante la “concesión” de independencia funcional para la formulación de sus políticas y administración de sus recursos y patrimonio. Estas organizaciones pueden ser estatales y paraestatales¹, lo importante es que no pierdan su misión y carácter de entidades de gestión de servicios o asuntos de interés público y que no interfieran o afecten el funcionamiento del mercado en que participan. Este puede ser el caso de los servicios públicos municipales.

- ✂ La descentralización plena o autonomía total significa independencia para elegir un gobierno que actúe y se responsabilice de los servicios y funciones específicas que demanda una jurisdicción determinada. Las responsabilidades

¹ El concepto de empresa o entidad paraestatal significa que presta servicios públicos o administra un área de interés público por contrato con el Estado mediante un pago o por concesión de un servicio estatal cobrándole al usuario

implican la gestión para obtener sus propios recursos y administrar su patrimonio.

⚡ La desconcentración es conveniente cuando se trata de la entrega de bienes de carácter indivisible cuya competencia no se puede trasladar a otra entidad (como la municipalidad) por razones de incapacidad financiera o para no conceder preferencias a una municipalidad en detrimento de otras. No obstante, la desconcentración puede hacerse efectiva mediante la contratación con o la intervención de los gobiernos locales en la prestación de servicios o bienes públicos dentro de su jurisdicción o jurisdicciones mancomunadas. En todo caso el gobierno local de que se trate debe demostrar y garantizar su capacidad directa o de intermediación para la prestación del servicio o bien público.

⚡ La descentralización como concepto y como práctica en Guatemala es un legado del proceso revolucionario de mediados del siglo pasado. El grado de autonomía de las entidades descentralizadas se afirmó en la medida que éstas lograron institucionalizar la autonomía en la misión o función básica de la entidad. En términos concretos se logró la gestión autónoma del deporte, la autonomía de la educación superior, la autonomía de la banca central, la autonomía de la seguridad social y la autonomía del municipio. El mayor éxito consistió en lograr que esas funciones autónomas se incorporaran al derecho constitucional, con lo cual se les colocó en posición de procesos irreversibles, al extremo que aun en los gobiernos de facto no se alteró el estatus constitucional de la autonomía de la función. El tratamiento político de las entidades autónomas y de las descentralizadas ha sido diferente. A diferencia de las instituciones autónomas, las descentralizadas han sido objeto de atropellos en su administración.

Hasta aquí el recorrido histórico realizado muestra que la descentralización es un proceso sostenible e irreversible siempre y cuando se sustente y concurren para su sostenibilidad las tres modalidades básicas de descentralización: administrativa, política y fiscal. Cualquiera de las tres que falte, especialmente la fiscal, pone en riesgo la existencia de la entidad descentralizada.

1.2 La Descentralización Fiscal en el Pasado Reciente

La descentralización fiscal ha existido en Guatemala desde el momento en que las entidades descentralizadas han recibido recursos permanentes del gobierno central o se les ha delegado la facultad de generarlos por sus propios medios para el sostenimiento de sus actividades que, en ningún caso incluyeron la disputa de los espacios políticos reservados a los poderes centrales del Estado. El ejemplo clásico es la Universidad de San Carlos.

Los espacios políticos tenían que abrirse en la base de la sociedad y los medios institucionales adecuados eran y han sido los gobiernos locales. La Constitución Política vigente incluye esa visión e incorpora en su texto los mecanismos para la descentralización política, administrativa, fiscal y económica. En el caso de la descentralización fiscal se define la fuente y asignación de recursos para el financiamiento de la inversión municipal y se abre la posibilidad de tener acceso a medios tributarios. Simultáneamente y por mandato constitucional, los consejos de desarrollo se organizaron e iniciaron su funcionamiento a los niveles nacional, regional y departamental. Todo esto ocurría durante el segundo quinquenio de la década de 1980 cuando la crisis internacional de la deuda estaba en su apogeo y la situación fiscal fue poco afortunada para los países en desarrollo. No obstante, en el panorama municipal guatemalteco se inició un proceso acelerado de cambios.

La década siguiente (años de 1990) registró mejores resultados. Las medidas de ajuste estructural cumplieron su propósito. La economía creció a un ritmo moderado pero aceptable. Se firmaron los acuerdos de paz y se ampliaron las expectativas sociales y políticas. No obstante, la descentralización en general y la fiscal en particular no avanzaron al ritmo esperado. Se introdujo el modelo gerencial en el sector público y se concentró el poder en puntos claves y desde allí se dirigió la inversión pública, con eficiencia pero con poca participación, especialmente de los gobiernos locales.

Actualmente los contextos mundial y nacional no son los mejores. La economía funciona con amenazas; los programas de reducción de la pobreza no han rendido los resultados esperados; y continúa la inseguridad a todos los niveles. A pesar de ello los gobiernos locales van por buen camino. Se ha intensificado la participación y dentro de las expectativas de las comunidades rurales está claro que los cambios no se producirán sin su concurso.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES Y DE SU FINANCIAMIENTO

2.1 Las Competencias u Obligaciones Municipales

En el ambiente jurídico guatemalteco suele decirse que la diferencia entre el derecho privado y el público se encuentra en las omisiones. En el derecho privado lo que no está explícitamente prohibido está permitido y en el público lo que no está explícitamente permitido no tiene sustento jurídico y por lo tanto es ilegal.

Esta doctrina en la práctica ha conducido a imprecisiones legislativas que inducen a errores en la interpretación y aplicación de las leyes. De esa cuenta, no es raro encontrar contradicciones en una misma ley y es frecuente encontrarlas profusamente en un análisis comparado de la legislación en su conjunto.

La legislación que atañe al municipio, su existencia y funcionamiento no está exenta de los extremos citados. Las competencias municipales están referidas como funciones, fines, obligaciones, atribuciones y cualquier término sinónimo, sin llegar a establecer cuáles son las responsabilidades primarias y directas del municipio como institución de derecho y de las autoridades que lo representan, por elección o nombramiento, en forma personal o colegiada.

El análisis que se expone a continuación no pretende adentrarse en consideraciones doctrinarias. Simplemente es la búsqueda de los fundamentos jurídicos que permiten que los municipios funcionen con eficiencia, eficacia y transparencia. Se trata también de insistir reiteradamente en las contradicciones conocidas de las leyes, para crear conciencia sobre los efectos que producen y la necesidad de enmendarlas. El hilo conductor del análisis es la búsqueda de las condiciones legales que permitan y faciliten la realización de las competencias municipales, denunciar las intenciones que subyacen en las contradicciones de las leyes y, particularmente, encontrar caminos transparentes que permitan que los municipios obtengan y utilicen apropiadamente los recursos suficientes y oportunos para el cumplimiento de sus obligaciones, llámense éstas competencias, fines, atribuciones o funciones.

Se parte de la afirmación de que existen fundamentos jurídicos suficientes para garantizar la existencia de los municipios y de su funcionamiento, y de que existen obstáculos que impiden a los municipios actuar efectivamente en el cumplimiento de

sus obligaciones y responsabilidades, especialmente en la gestión financiera. Estos obstáculos obstruyen su modernización e impiden su transparencia.

La Constitución Política dedica un capítulo especial (Capítulo VII) al Régimen Municipal donde establece categóricamente las funciones del municipio en el Artículo 253 que se refiere a la autonomía municipal y de esta manera institucionaliza la autonomía en las funciones del municipio. En esa disposición se determina que al municipio le compete:

- a) elegir a su gobierno y otras autoridades;
- b) obtener y disponer de sus recursos; y,
- c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Los artículos siguientes del Capítulo VII determinan cómo se integra y ejerce el gobierno municipal, enfatiza la obligación de procurarse los recursos económicos para realizar las obras y los servicios que sean necesarios y, en un artículo específico, el Artículo 257, el Estado a través del organismo ejecutivo se obliga a proveerle recursos económicos destinados en un noventa por ciento a programas y proyectos de:

- a) educación;
- b) salud preventiva;
- c) obras de infraestructura; y,
- d) servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

Por su parte, el Código Municipal establece (Artículo 7) como fines generales del municipio los siguientes:

- a) cumplir y velar por que se cumplan los fines y deberes del Estado, detallados extensamente como obligaciones del mismo en el Artículo 119 de la Constitución Política;
- b) ejercer y defender la autonomía municipal, conforme a la Constitución Política y el Código Municipal;
- c) impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio;
- d) velar por su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico y financiero y la preservación de su patrimonio cultural y natural; y,

- e) promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en el análisis y resolución de los problemas locales.

Los fines generales referidos son materia de tratamiento detallado (Art. 40) como competencias de la corporación municipal. Se establece también que, como parte de su organización (Art. 56), deben integrarse las comisiones que estudien y dictaminen sobre asuntos de competencia del municipio, entre todas, siete tienen carácter obligatorio y son las siguientes:

- a) finanzas;
- b) salud pública y asistencia social;
- c) educación, cultura, turismo y deportes;
- d) agricultura, ganadería y alimentación;
- e) protección del medio ambiente y patrimonio cultural;
- f) urbanismo y desarrollo urbano y rural; y,
- g) probidad.

El listado de las comisiones municipales, a excepción de las de seguridad y relaciones exteriores, corresponde a las funciones básicas del Estado. ¿Supone esta y otras coincidencias que el municipio pretende replicar en pequeño las funciones del Estado? La respuesta es negativa. La intención que se percibe a nivel del municipio es que no se trata de replicar al Estado en el municipio, sino que simplemente se busca tener mecanismos de interlocución para cuando sea necesario demostrar que el municipio está preparado para actuar. Esta hipótesis se validó en dos reuniones departamentales de alcaldes, en la que todos ellos, al igual que los tesoreros y secretarios asistentes, respondieron que las comisiones estaban legalmente nombradas pero que no operaban por falta de capacidad.

Uno de los aspectos que el Código Municipal destaca dentro de las “obligaciones de la municipalidad” (Art. 112) con un título específico (Título VIII), es el ordenamiento territorial y desarrollo integral del municipio. Las obligaciones son:

- a) la municipalidad está “obligada” a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral del municipio y los primeros mencionados deben ser aprobados con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación municipal;

- b) la aprobación y autorización por la municipalidad de todas la formas del uso del suelo;
- c) garantizar como mínimo el establecimiento, funcionamiento y administración de los servicios públicos de vías de comunicación urbana, agua potable, energía eléctrica pública y domiciliar, alcantarillado y drenajes, disposición de áreas para parques, escuelas, mercados, centros y puestos de salud y recreación y deportes;
- d) el conocimiento y aprobación de las obras públicas de desarrollo urbano que desarrolle el Estado; y,
- e) la autorización para edificaciones de todo tipo incluyendo las que se hagan en las orillas de las carreteras en jurisdicción del municipio.

Las obligaciones descritas merecen un estudio específico por su importancia, trascendencia y los efectos que supone tomar o no decisiones al respecto. En primer lugar, la “obligación municipal” relacionada con el ordenamiento territorial no se cumple a cabalidad en ninguno de los municipios de Guatemala. En segundo, los servicios públicos que la municipalidad “debe garantizar” están condicionados a la obtención de recursos externos por la carencia municipal de recursos propios. Y, finalmente, las municipalidades todas, incluyendo la de la ciudad de Guatemala no están en capacidad de exigir el cumplimiento de las leyes en materia de construcciones y funcionamiento de los servicios públicos.

La inexistencia de un plan de ordenamiento territorial debería ser un impedimento para otorgar las transferencias y autorizar créditos a las municipalidades, pero esa responsabilidad no es exigida, no obstante que el incumplimiento por los funcionarios de estas obligaciones se tipifica como un delito penal que se denomina negligencia. A pesar de ello ningún alcalde ha sido enjuiciado por esta causa. Otros ejemplos son los casos de autorizaciones para las que están facultadas y obligadas las municipalidades que no se cumplen, como la construcción de obstáculos en la vía pública que impiden la libre locomoción de los ciudadanos. Un caso más ha sido la privatización de empresas públicas por el Estado que no fue consultada y menos autorizada por las municipalidades, sin considerar que éstas utilizan propiedades municipales para la instalación de su planta externa. En los casos ejemplificados existe una violación de la Constitución y de las leyes sin que se apliquen controles ni sanciones.

En conclusión, el problema no radica en la falta de competencias municipales para hacerse cargo de las funciones básicas que requiere el desarrollo del municipio, pues éstas les están legalmente asignadas, sino que radica en la inoperancia de la mayoría de los gobiernos municipales para actuar legal, técnica y financieramente. A su vez, las capacidades de los gobiernos locales dependen de la voluntad política del gobierno en general, de los recursos condicionados e insuficientes que se asignan a los municipios y de la respuesta técnica y gerencial de los propios gobiernos locales para hacerse cargo de la entrega de bienes y servicios que demandan los vecinos.

2.2 Otro Enfoque de las Competencias

El análisis precedente muestra que las competencias municipales en Guatemala abarcan un espacio amplio y flexible. Las competencias obligadas de los gobiernos locales se pueden clasificar en intransferibles o exclusivas y en competencias compartidas.

Las competencias exclusivas son las que se circunscriben a una jurisdicción municipal y por esa razón son de la incumbencia particular de la corporación municipal de ese municipio. Las acciones que se derivan de estas competencias deben realizarse bajo la responsabilidad y dirección del gobierno municipal y no pueden transferirse ni delegarse a otras instancias del gobierno nacional. En este grupo de competencias se incluyen las siguientes:

- a) elección del gobierno local. Elegir a las autoridades y organizar el gobierno del municipio;
- b) organización y funcionamiento del gobierno municipal. De acuerdo con los planes de trabajo y resultados esperados en cada período municipal, establecer la organización apropiada para la gestión municipal incluyendo la modernización y actualización de los sistemas y equipos utilizados en la gestión administrativa, financiera y de los servicios municipales; establecer instancias permanentes de participación ciudadana para la consulta y ejecución de los planes y para la auditoría social sobre la gestión municipal en su conjunto;
- c) promoción del desarrollo con responsabilidad. Estimular la organización de la sociedad y su participación en todas las acciones orientadas a definir, aprobar, apoyar la ejecución, controlar y evaluar las políticas de desarrollo municipal y su realización;

- d) planificación del desarrollo. Planificar el desarrollo integral del municipio estableciendo los resultados concretos que se persiguen en los programas y proyectos a diferentes plazos y someterlos a consulta pública para garantizar su ejecución, especialmente cuando trasciendan varios períodos de autoridades municipales;
- e) ordenamiento territorial. Formular el plan de ordenamiento territorial y ejecutarlo gradual y progresivamente con metas y resultados concretos para el corto, mediano y largo plazo;
- f) registro civil. Establecer, mantener y enriquecer el registro civil de las personas de la jurisdicción municipal;
- g) registro del patrimonio municipal. Establecer, mantener y desarrollar el registro del patrimonio inmobiliario y de recursos naturales y el patrimonio cultural de la jurisdicción municipal;
- h) registros patrimoniales. Establecer y mantener los registros patrimoniales del territorio del municipio particularizando los aspectos territoriales, de recursos naturales, históricos, culturales y otros de interés municipal;
- i) participación ciudadana en la ejecución de la inversión. Promover la participación organizada de la población en la gestión y ejecución de obras y proyectos municipales;
- j) detección de necesidades e identificación de riesgos. Elaborar los estudios y mapas de necesidades y riesgos del municipio para atenderlas directamente o gestionar su atención ante las instancias gubernamentales que corresponda;
- k) servicios públicos. Establecer y mejorar permanentemente los servicios públicos básicos del municipio y garantizar la entrega eficiente de los mismos a través de empresas municipales o, preferentemente, concesionados a empresas privadas que acepten las condiciones de eficiencia y eficacia que se les requiera en la prestación de los servicios;
- l) atención de conflictos. Los municipios por lo general se mantienen agobiados por los conflictos pequeños y grandes que se generan en las comunidades. En ocasiones el alcalde posee habilidades mediadoras y atiende los casos donde se le requiera, pero en la mayoría de casos los conflictos se atienden hasta que hacen crisis. Una competencia del gobierno local debe ser la detección y atención anticipada de las áreas conflictivas; y,
- m) gestión de recursos humanos. Establecer y mantener un sistema apropiado de desarrollo y administración del personal municipal actualizando la Ley de Servicio Municipal y sus mecanismos de aplicación.

Las competencias compartidas son las obligaciones que el municipio debe coordinar con las instituciones rectoras creadas por el Estado para formular las políticas y ejecutar las funciones especiales que tienen asignadas en los ámbitos sectorial y nacional. Las leyes que regulan a las instituciones rectoras especifican las funciones que deben coordinarse, incluyendo la descentralización de las mismas. Las regulaciones específicas para estos casos están establecidas en la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

La responsabilidad de las autoridades municipales en el caso de las competencias compartidas, consiste en identificar las necesidades, riesgos y problemas que enfrenta el municipio en las áreas económicas, sociales y culturales. Asimismo, gestionar ante las instituciones “competentes” del Estado su intervención para que se apliquen, en coordinación con los gobiernos locales, las medidas y acciones que convengan al municipio. Iguales gestiones deben plantearse en las instancias de coordinación departamental y regional para compartir esfuerzos mancomunados entre los municipios que confronten situaciones similares.

La obligación ineludible del gobierno local en las competencias compartidas es disponer de la capacidad directa o de contratación para garantizar el establecimiento y la entrega final de los servicios o bienes destinados a satisfacer las necesidades comunitarias y personales de la población. Las competencias compartidas clásicas son la identificación de necesidades y su satisfacción en los servicios de educación, salud, fortalecimiento de las actividades productivas, desarrollo social comunitario y establecimiento de redes y organizaciones para prevenir y atender desastres.

La obligación primaria en cualquier tipo de competencia es estar preparado para cumplirla, especialmente en lo concerniente a la identificación de los problemas, cómo analizarlos y resolverlos, qué recursos se requieren y cuál es su costo y quiénes y cuándo deben actuar. Se trata de disponer de la capacidad de respuesta inmediata tanto de las personas como de los grupos u organizaciones que les corresponda intervenir.

Existe otra categoría de competencias que no representan responsabilidad hacia la solución de problemas o satisfacción de necesidades básicas, pero que son importantes para mantener la armonía social. A estas competencias se les suele llamar voluntarias porque dependen de la vocación y disposición de los responsables de

atenderlas. Un ejemplo clásico de este tipo de competencia es la celebración de la feria patronal del municipio y todas sus actividades conexas de tipo cultural, deportivo y religiosas.

2.3 Legislación y Gestión Financiera de los Municipios

Los mandatos constitucionales sobre el Régimen Municipal también incluyen las disposiciones atinentes al financiamiento de los municipios para el cumplimiento de sus competencias. Esta es una de las áreas de mayor controversia en el ámbito municipalista. En un mismo artículo de la Constitución se establece la obligación y se niegan los recursos para cumplirla en la medida que, para obtenerlos, se proponen procesos legislativos tortuosos y largos, conocidos como “candados” o “blindajes” en el medio legislativo¹.

Este es el caso del Artículo 254 de la Constitución que se refiere a los recursos económicos del municipio, donde se establece la obligación de las corporaciones municipales de procurar el fortalecimiento económico de los municipios para el cumplimiento de sus fines, pero para ello deben ajustarse al mandato contenido en el Artículo 239 de la misma Constitución, que se refiere al principio de legalidad para decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales. Este ha sido uno de los artículos más controvertidos y conocidos por la invocación que del mismo hacen los grupos de presión para impedir la promulgación de leyes tributarias o para requerir su inconstitucionalidad por no cumplir con alguno de los requisitos que el citado artículo prescribe. De esta manera cualquier iniciativa de ley que persiga recaudar recursos para los municipios por la vía tributaria está destinada a su rechazo inmediato o a generar conflictos interminables entre el gobierno y los contribuyentes.

Este es el caso también del Artículo 257 de la Constitución que establece una asignación para las municipalidades destinada al financiamiento de sus competencias. Los recursos que se transfieren están condicionados a invertirse en un 90 por ciento en programas y proyectos de educación, salud preventiva e infraestructura que son competencias compartidas entre las municipalidades, ministerios y fondos sociales que se supone tienen asignados los recursos para estos propósitos; se agregan los

¹ Los términos candado y blindaje se utilizan con la connotación de que la ley debe interpretarse literalmente y no deja margen a interpretaciones antojadizas.

servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes de los municipios que son de su competencia exclusiva.

Para financiar los gastos de funcionamiento municipal sólo se dispone del 10 por ciento de los recursos asignados por la Constitución. De nuevo se establece la contradicción entre las competencias que deben financiar a los ministerios y fondos sociales y a los municipios. Esta legislación pareciera estar en contra de financiar competencias de responsabilidad exclusiva de los municipios, en la medida que se condicionan y asignan más recursos a las competencias compartidas con instituciones que tienen su propio financiamiento. O peor aun, queda implícita la desconfianza en la capacidad de las autoridades municipales para usar los recursos que se ponen a su disposición

En el mismo Artículo 257 analizado en los párrafos precedentes, además de condicionar los recursos del aporte constitucional se establece otra limitación importante: se prohíbe al gobierno central asignarle recursos adicionales a los municipios en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, salvo los establecidos en leyes específicas.

Los recursos que se captan por impuestos compartidos conforme leyes específicas son muy importantes para los municipios. Sólo en 1999 dichos recursos significaron mas de Q.624 millones¹ destinados principalmente a gastos de inversión, sin atender los problemas financieros que se confrontan en el funcionamiento de las administraciones municipales. Los problemas para cubrir los gastos de funcionamiento se han agudizado a tal grado que las municipalidades han tenido que reclamar la intervención del Congreso para evitar los conflictos laborales y para pagar a sus proveedores. Parte de esos problemas fueron resueltos en octubre de 2001 mediante la emisión de un Decreto legislativo para que las municipalidades puedan utilizar para gastos de funcionamiento hasta el 25% del IVA-PAZ que les corresponde a las municipalidades.

En síntesis, la Constitución dificulta la vía impositiva directa, condiciona la asignación de recursos asignándolos en su mayor parte a la inversión y prohíbe la trasferencia de recursos del Presupuesto General, distintos a los ya establecidos para financiar el funcionamiento de los municipios y sus fines. Esta política ha causado graves

¹ Las leyes del Congreso de la República que generaron este ingreso para las municipalidades fueron IVA, Dto. 27-92 con sus modificaciones, Circulación de Vehículos Dto. 70-84, Petróleo y Derivados, Dto. 38-92, Impuesto Único sobre Inmuebles, Dtos. 69-87 y 57-97; Impuesto sobre Bebidas, Dto. 74-83.

obstáculos en la instrumentación de las políticas de salarios que el mismo gobierno central decreta para todos los empleados públicos, en la captación y retención de recursos humanos calificados y en el equipamiento de las oficinas municipales. Dicho de otra manera, los recursos que el gobierno central traslada a los municipios para las inversiones en acciones de desarrollo, se ejecutan con dificultades por deficiencias en la administración municipal que, a su vez, tienen efectos negativos de consideración en la calidad del gasto en inversiones y en la transparencia en el manejo de recursos.

No obstante las limitaciones constitucionales referidas, la experiencia reciente con el IVA-PAZ muestra que existen vías alternativas para obtener recursos de fuentes tributarias y no existen obstáculos insalvables para la captación de recursos de crédito o mediante mecanismos no convencionales. En tal sentido son importantes la creatividad y la capacidad de convocatoria y gerencial de los gobiernos locales para lograr apoyos externos y liberar el gasto que implica la prestación de servicios públicos que no son rentables y que por el contrario pueden ser fuentes de ingresos adicionales mediante el concesionamiento.

2.4 Los Controles Olvidados por los Municipios

Además de las funciones específicas que la Constitución les asigna a los municipios, también establece que en su carácter de entes autónomos deben cumplir con las obligaciones previstas para estas entidades. En efecto, el Artículo 134 que se refiere a descentralización y autonomía señala que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado y, para estos casos, se establecen como obligaciones mínimas la coordinación interinstitucional, facilitar el control fiscal y sujetarse a la política del organismo ejecutivo en las actividades de carácter internacional. Además de las obligaciones referidas, hay dos más que es necesario transcribirlas textualmente:

- a) Remitir para su información al organismo ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley. y

- b) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos.

Hasta ahora estas obligaciones no las están cumpliendo los gobiernos locales. De ese incumplimiento se derivan carencias de información que dificultan la gestión pública en general y en particular no se tienen bases para el ejercicio del control de la ejecución y la evaluación de los resultados. Estas y otras razones pudieron influir en la intención del legislador al condicionar y prohibir las transferencias de recursos financieros a los municipios.

III. EL GASTO MUNICIPAL EN GUATEMALA

3.1 La Antesala del Gasto

Se supone que antes de ejecutar un gasto existen algunas etapas previas para determinar cómo se deben utilizar los recursos públicos, principalmente las siguientes: a) los planteamientos que justifican las necesidades de gastar; b) la planificación y programación de las acciones a emprender y los objetivos previstos; c) el presupuesto conteniendo las políticas, acciones y actividades y los resultados concretos, costos y financiamiento debidamente explicitados incluyendo indicadores de verificación y evaluación de resultados; y d) la aprobación de planes y presupuestos como lo mandan las leyes.

Una vez agotadas esas etapas previas, se decide cómo se instrumentará la ejecución del gasto o gestión financiera en cuanto a la adopción y documentación de decisiones, registros contables, administración de tesorería, auditoría interna, información sobre los resultados esperados y supervisión del uso concreto de los recursos mediante inspecciones de procesos administrativos, obras y proyectos.

Al final del proceso o en forma concomitante están las auditorías que pueden ser de gabinete y de campo, operativas y sustantivas, fiscales y sociales. En todo caso se trata de verificar que en todo el proceso de planificación, programación, presupuestación y ejecución del gasto se hayan cumplido los propósitos y requerimientos que exigen las leyes, la eficiencia en el uso de los recursos, las normas fiscales, la eficacia en cuanto a impactos y efectos positivos de los resultados logrados en la satisfacción de los contribuyentes, funcionarios y empleados públicos, medios de comunicación e instancias políticas del Estado. Todo esto es lo que se llama TRANSPARENCIA.

Este preámbulo conduce al examen obligado de las etapas previas al gasto. Comenzando con la planificación, en Guatemala se ha desatado un proceso de satanización del Estado que ha llegado casi al clamor por su desaparición y, dentro de los sistemas y procesos de mayor ataque, se encuentran la planificación y la gestión de recursos humanos. Contrario a lo que se hace en los países desarrollados, incluyendo a Estado Unidos -nuestro país mentor en materia burocrática- el Estado y la sociedad han consentido y permitido el escarnio y la estigmatización del mismo Estado y de los

servidores públicos. A este fenómeno han contribuido algunos organismos internacionales probablemente por inocencia o desconocimiento de nuestro medio.

La planificación como sistema y como institución ha perdido prestigio y el espacio que legítimamente le corresponde en la gestión del Estado. Los planes de desarrollo legalmente aprobados y aceptados no existen y los planes de trabajo, cuando existen, no se cumplen. No se habla de calidad, simplemente de existencia. La opinión sobre los extremos apuntados puede verificarse en los medios de comunicación escrita y en los informes evaluativos realizados por organismos internacionales¹.

El sentido de esta crítica es señalar que hay ausencia o serias deficiencias en la planificación municipal. Si no existe una buena planificación, por definición, el presupuesto es deficiente por la simple razón de que el presupuesto no es más que la expresión financiera de un plan. Si el presupuesto está mal formulado seguramente no se especifican los resultados y si se incluyen son imprecisos y mal costeados; no existen los estándares e indicadores de verificación de cumplimiento de metas y evaluación de los impactos de los resultados obtenidos. Cualquiera puede comprobar estas afirmaciones verificando por ejemplo cuánto le cuesta un metro cuadrado de construcción a las municipalidades y comparando las cifras con los rangos de precios que publica periódicamente la Cámara de la Construcción. De igual manera, los presupuestos de obras municipales registran, además del salario, un 87 por ciento de asignación en concepto del pago de prestaciones laborales, cuando en las empresas privadas dicha reserva no es mayor del 42 por ciento. En estos casos las deficiencias de la presupuestación tienen como resultado que los procesos de contratación y adquisiciones partan de costos equivocados y se pierdan recursos sin que esto pueda imputarse a actos de corrupción, simplemente se trata de falta de capacidad en planificación y presupuesto.

Si a lo anterior se suman las contradicciones constitucionales para la asignación y transferencia de recursos a las municipalidades; las imprecisiones legales en la determinación de las competencias municipales y su ámbito de obligación y responsabilidad; y, la pobreza en materia de formación, capacitación y asesoría a los gobiernos locales, se llega a la conclusión de que los errores en la determinación y

¹ Véase el Reporte No.19617 GU del Banco Mundial, Guatemala – Expenditure Reform in a Post-Conflict Country, 13 de diciembre 1999.

ejecución del gasto municipal son el reflejo de las deficiencias institucionales que preceden a su ejecución.

3.2 La Estructura del Gasto

Para explicar la estructura del gasto público municipal es necesario conocer previamente su origen y participación en el gasto total del Gobierno. Para el caso conviene presentar algunas aclaraciones previas de los términos empleados en Guatemala. Por gobierno general se entiende el organismo ejecutivo, municipalidades y entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, excluyendo a las empresas públicas; el gobierno central está integrado por los ministerios y dependencias del organismo ejecutivo; y, los gobiernos locales están representados por las municipalidades del país.

En cuanto al origen de los recursos que financian los gastos de las municipalidades existen tres fuentes: los recursos propios integrados principalmente por ingresos tributarios, no tributarios y venta de activos; las transferencias corrientes y de capital recibidas; y, los recursos del crédito y otros ingresos no incluidos en las fuentes mencionadas.

3.3 Los Escasos Recursos Propios

Las cifras disponibles sobre la estructura del gasto municipal revelan que la principal fuente de sus recursos la integran las transferencias corrientes y de capital (60%) recibidas del Gobierno Central. Los recursos propios significan en promedio la cuarta parte del financiamiento presupuestario y financian casi exclusivamente los gastos de funcionamiento. Debido al condicionamiento del sistema de transferencias, la inversión ha llegado a constituir la mayor proporción en la estructura del gasto municipal. El cuadro 1 ilustra la participación de los recursos propios y transferencias en el total de gastos municipales.

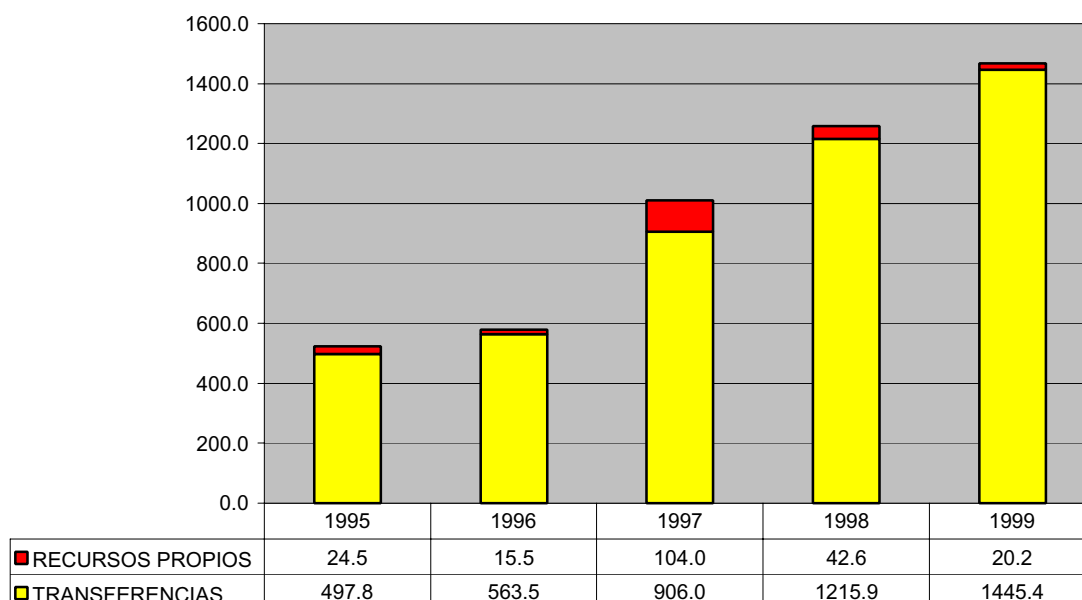
Cuadro 1
Inversión de los Gobiernos Locales con Recursos Propios y Transferencias del
Gobierno Central. Período: 1995 – 1999

	Total		Recursos Propios		Transferencias	
	Millones Q.	%	Millones Q.	%	Millones Q.	%
1995	522.3	100	24.5	4.7	497.8	95.3
1996	579.0	100	15.5	2.7	563.5	97.3
1997	1010.0	100	104.0	10.3	906.0	89.7
1998	1258.5	100	42.6	3.4	1,215.9	96.6
1999		100	20.2			

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial (1999) y el MFP.

Las cifras anteriores al presentarlas gráficamente evidencian la irracionalidad del comportamiento de los recursos propios.

PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS MUNICIPALES EN LAS
INVERSIONES



3.4 La Participación de los Fondos Sociales y de Desarrollo en Competencia con el Gasto Municipal

Los fondos sociales como el FIS, FONAPAZ y otros operan principalmente en forma directa con la comunidades y salvo el FSDC se vinculan muy poco con las municipalidades. En el período 1995 – 1999 estos fondos administraron recursos por un total de Q.10,747.6 millones. Actualmente, los fondos sociales y de desarrollo se han convertido en materia de controversia por su misma existencia y en algunos casos por denuncias de ilegalidades cometidas en la ejecución de sus proyectos.

Si se comparan los montos asignados en el presupuesto a los fondos sociales con los recursos que administraron las municipalidades en 1999, el total presupuestado por los municipios (Q.2,282.82 millones) representó el 42% de los recursos utilizados por fondos sociales (Q.5,4,82.4 millones) en ese año. En forma conjunta los fondos sociales y los municipios representan más del 40% de los recursos presupuestarios para inversión asignados al gobierno central en 1999. Esta situación se ilustra en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Gobierno Central: Recursos de Inversión Canalizados a Través de los Fondos Sociales y Otros Fondos de Inversión. Período: 1995 - 1999
(Millones de Quetzales)

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999
Gobierno Central	1,109.1	1,292.5	2,447.3	4,106.3	5,482.4
Presidencia de la República	<u>294.1</u>	<u>351.2</u>	<u>789.4</u>	<u>1,472.1</u>	<u>1,403.8</u>
Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-	92.8	146.1	176.0	591.7	411.1
Fondo de Inversión Social -FIS-	35.9	13.5	181.4	366.9	310.1
Aporte al Desarrollo Rural	12.6	0.0	0.0	0.0	3.0
Fondo de Solidaridad al Desarrollo Comunitario	138.0	174.1	412.1	491.2	642.6
Fondo Indígena Guatemalteco -FODIGUA-	14.8	17.5	19.9	22.3	30.0
Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente	0.0	0.0	0.0	0.0	7.0
Sector Educación	<u>24.2</u>	<u>9.8</u>	<u>65.0</u>	<u>92.9</u>	<u>122.0</u>
Fondo de Educación Rural Coparticipativa	24.2	9.8	65.0	92.9	122.0
Economía	<u>9.1</u>	<u>1.2</u>	<u>71.6</u>	<u>245.2</u>	<u>6.5</u>
Fondo Guatemalteco pro Vivienda -FOGUAVI-	9.1	1.2	67.1	245.2	0.0
Fondo de Ciencia y Tecnología -FONACYT-	0.0	0.0	4.5	0.0	6.5
Agricultura	<u>68.4</u>	<u>50.0</u>	<u>45.0</u>	<u>78.6</u>	<u>145.2</u>
Fondo Nacional Agropecuario -FONAGRO-	41.4	12.5	7.2	21.1	39.3
Fondo Nacional de Tierras -FONATIERRA-	27.0	37.5	37.8	57.5	105.9
Fondos Sociales	395.8	412.2	971.0	1,888.8	1,677.5
% de los fondos sociales del total Gob. Central	35.7%	31.9%	39.7%	46.0%	30.6%
Otros que no son Fondos Sociales	731.5	880.3	1,476.3	3,689.6	3,804.9

Fuente: Datos elaborados con base en la Tabla 16 del documento del Banco Mundial Guatemala, Expenditure Reform in a Post-Conflict Country, December 13-99.

3.5 La Comparación Presupuestaria entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales

Al comparar los presupuestos del gobierno central y el consolidado de los municipios se aprecian muchos aspectos que llaman a la reflexión. El cuadro 3 que se presenta a continuación contiene el análisis porcentual de los renglones equivalentes en los dos presupuestos.

Cuadro 3
Comparación de la Situación Financiera de las Municipalidades con el Gobierno Central. (1999)
(Millones de Quetzales y porcentajes)

		Municipalidades	
Presupuesto total	19,206.3	2,282.8	11.9
		2,082.1	
		793.5	
Ingresos tributarios	12,484.0	165.9	1.3
		1,288.6	
Gastos totales	16,938.9	2,282.8	13.5
		661.8	
		378.0	
Compra bienes y servicios	4,935.0	283.8	5.8
		1,465.6	
Déficit	-3,734.6	-200.7	5.4
		-23.7	
		84.2	

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Publicas, Presupuesto de General de Ingresos y Gastos del Estado 2001 y de GTZ.

Algunas comparaciones llaman poderosamente la atención. En primer lugar el presupuesto consolidado de los municipios es la novena parte del presupuesto del gobierno central para atender al 90 por ciento de los guatemaltecos. Los tributos recaudados por los municipios son apenas el 1.3 por ciento de los percibidos en la administración central.

Los egresos por servicios personales de los municipios significan el 16.6 por ciento de sus gastos totales, lo que evidencia la escasez de empleados y los bajos salarios que

se pagan en las administraciones municipales. Por el contrario, el gobierno central asignó en 1999 a ese rubro el 32 por ciento del total de sus gastos. El endeudamiento neto de Q. 84.2 millones de las municipalidades (desembolsos menos amortizaciones) es apenas el 2 por ciento del Gobierno Central. La mayor debilidad de los municipios que resalta de la comparación con el gobierno central es la generación de ahorro en cuenta corriente (resultado de restar los gastos corrientes de los ingresos corrientes). En ese indicador los municipios siempre registran resultados negativos debido a la baja captación de ingresos tributarios y no tributarios y de ingresos corrientes en general

En el análisis de macro-variables también los municipios en conjunto presentan una posición débil. El cuadro 4 inserto nos muestra esa debilidad.

Cuadro 4

Relaciones Municipales Básicas	Total	Guatemala	Resto País
Ingresos Ctes./ Ingresos totales	38.1%	63.1%	27.1%
Ingresos Capital/ Ingresos totales	61.9%	36.9%	72.9%
Gastos Ctes./ Gastos totales	35.8%	55.6%	26.8%
Gastos Capital / Gastos totales	64.2%	44.3%	73.2%
Ingresos Capital / Gastos de capital	87.9%	74.5%	91.6%

Relaciones Porcentuales entre los Ingresos y Gastos municipales con los Correspondientes del Gobierno Central y con el Producto Interno Bruto (1999)

Ingresos Municipalidades / Ingresos Gob. C.

Totales	14.0
Corrientes	5.4
De Capital	42.6

Gastos Municipalidades/Gastos Gob. Central

Totales	12.2
Corrientes	6.9
De Capital	21.9

Ingresos Municipalidades / PIB

Totales	0.015
Corrientes	0.005
De Capital	0.009

Gastos Municipalidades / PIB

Totales	0.016
Corrientes	0.006
De Capital	0.011

3.6 Las Transferencias y sus Consecuencias

En 1999 los ingresos propios recaudados por las municipalidades fueron sustancialmente menores que los recursos que les transfirió el gobierno central. En adición hay que señalar que las trasferencias de capital que reciben las municipalidades están condicionadas a que se usen fundamentalmente en inversiones y servicios públicos de los municipios. Además, los recursos de los fondos sociales también están asignados a proyectos locales de inversión.

Las restricciones que privilegian los gastos de inversión respecto a los de funcionamiento hacen depender la capacidad de gestión administrativa de los gobiernos locales de la recaudación de sus ingresos propios. Pero la escasez de estos recursos impide la modernización de la administración municipal y provoca que los gobiernos locales se mantengan en niveles cercanos a la mera sobrevivencia administrativa.

Como ya se indicó, el panorama anterior se explica por las limitaciones legales existentes para que los municipios puedan acudir a la vía tributaria y también por su propia debilidad técnico administrativa para incrementar sus ingresos mediante opciones que no sean el endeudamiento. Si esa situación se mantiene, puede llegarse a tales limites de incapacidad administrativa, que podría disminuir la importancia de los gobiernos locales en el desarrollo de sus respectivos municipios, cediendo el espacio político a los ministerios y entidades de gobierno central que, a su vez, podrían contratar o dar en concesión a entidades privadas la prestación de servicios públicos en los municipios. Este proceso podría tener la anuencia y aprobación de las municipalidades debilitadas que, en esas condiciones, accederían a las aprobaciones requeridas y para lo cual están facultadas por el Código Municipal. Si lo anterior ocurriera, aparentemente se estaría en presencia de un caso de involución de la descentralización política y fiscal, como lo reflejan los datos del Cuadro 5 inserto a continuación que ilustra lo que ocurrió en el período de 1995 a 1999.

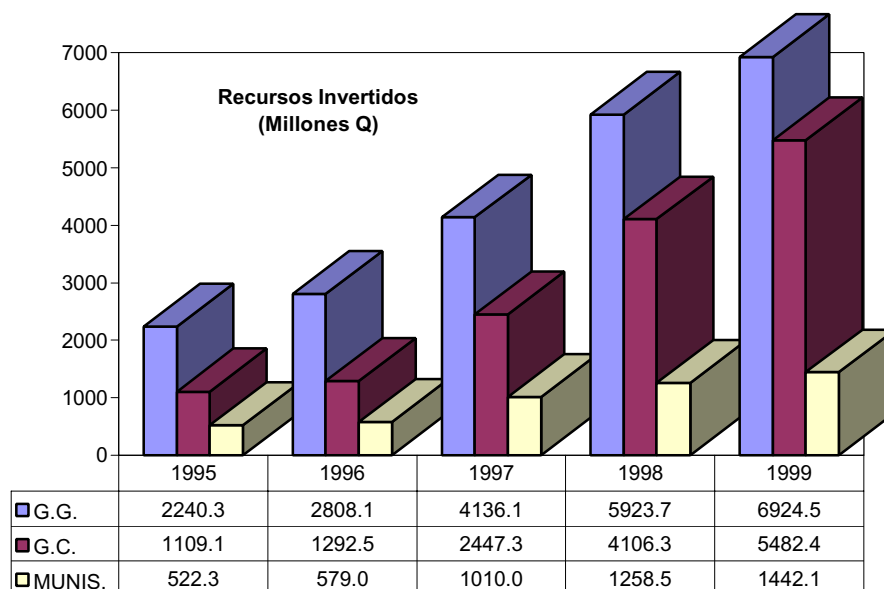
Cuadro 5
Comparación de las Inversiones de las Municipalidades con las del Gobierno General (GG) y Gobierno Central (GC) en 1999
Millones de Quetzales y porcentajes

1995	2,240.3	1,109.1	522.3	23.3	47.1
1996	2,808.1	1,292.5	579.0	20.6	44.8
1997	4,136.1	2,447.3	1,010.0	24.4	41.3
1998	5,923.7	4,106.3	1,258.5	21.2	30.6
1999	6,948.0	5,482.4	1,465.6	23.5	26.7

Fuente: Datos elaborados con base en Tabla 16 del documento del Banco Mundial Guatemala, Expenditure Reform in a Post-Conflict Country, December 13-99

En el cuadro anterior se puede notar que en todos los casos (gobierno general, gobierno local y municipalidades) las inversiones en términos absolutos crecieron sustancialmente entre 1995 y 1999, aunque las realizadas por los gobiernos locales crecieron a un ritmo menor que las del gobierno central. Sin embargo, al comparar el peso relativo que tienen las inversiones municipales dentro del gobierno general, se observa un comportamiento prácticamente estable. Lo contrario ocurre cuando se comparan las inversiones municipales con las del gobierno central, en este caso la tendencia declina pues las inversiones municipales cedieron espacio a las del gobierno central. Este fenómeno se puede apreciar en el gráfico siguiente.

Participación Municipal dentro del Financiamiento de Las Inversiones del Gobierno General y Central



3.7 La Estructura y Composición del Gasto por Destino en el Presupuesto Municipal Consolidado en 1999

Al observar el panorama detallado del gasto, se aprecian las enormes diferencias departamentales que refleja el presupuesto municipal consolidado. El análisis muestra que las magnitudes y el comportamiento presupuestario inducen a la formación de tres universos: el presupuesto global consolidado, el presupuesto del departamento de Guatemala y el presupuesto del resto de departamentos. Para llegar a esta conclusión se tomó como base el total del gasto municipal por departamento comparándolo con el gasto total del conjunto.

Este análisis mostró que la estructura y comportamiento del gasto del departamento de Guatemala es diferente a todos y cada uno del resto de departamentos. Se excluyó al departamento de Guatemala y los restantes se dividieron en dos grupos tomando como base el total del presupuesto de gastos de cada uno para realizar un análisis comparado entre los subgrupos. Los resultados cuantitativos se muestran en el cuadro 6, que no obstante sus dimensiones y densidad de información, se consideró necesario intercalarlo entre el texto para facilitar la lectura y comprensión del análisis.

Cuadro 6
Gastos municipales por Departamentos (1999)
(Ordenados en tres Grupos con Cifras en Millones de Quetzales)

			Gastos Corrientes	Gastos de Consumo	Remune- raciones				Gastos de Capital
Zacapa	1.3	29.4	11.6	10.5	7.5	3.0	0.9	0.2	17.8
Retalhuleu	1.3	30.4	15.0	13.8	10.2	3.6	0.3	0.9	15.4
Totonicapán	1.8	40.6	7.13	6.9	3.7	3.3	0.0	0.2	33.4
Chiquimula	1.9	43.3	10.2	8.6	5.4	3.2	1.2	0.4	33.1
El Progreso	1.9	44.4	8.2	8.0	5.4	2.6	0.0	0.2	36.2
Jalapa	2.0	45.3	7.1	6.0	4.3	1.7	0.9	0.3	38.2
Baja Verapaz	2.3	53.4	8.4	7.8	4.4	3.4	0.3	0.2	44.2
Izabal	2.4	55.5	21.1	17.9	11.1	6.8	2.8	0.5	34.4
Santa Rosa	2.6	58.8	12.9	11.4	7.4	4.1	1.0	0.4	45.9
El Petén	2.6	58.8	15.6	13.2	7.9	5.4	2.0	0.4	43.2
Sololá	3.1	70.1	12.2	11.9	6.1	5.8	0.0	0.2	57.9
Jutiapa	3.1	70.9	17.8	14.6	8.9	5.7	2.2	0.8	53.2
Suchitepéquez	3.5	78.9	29.8	26.2	15.2	11.0	2.8	0.8	49.1
Chimaltenango	3.8	87.1	19.3	18.2	9.9	8.4	0.6	0.4	67.8
Subtotal del Grupo A		767.0	196.4	175.2	107.3	67.9	15.0	6.0	569.9
		99.9%	25.6%	89.2	61.2%	38.7%	7.7%	3.0%	74.3%
El Quiché	4.0	92.3	19.6	17.0	8.1	8.9	2.4	0.3	72.6
Sacatepéquez	4.1	94.3	29.4	24.4	11.4	13.0	3.4	1.6	64.9
Alta Verapaz	4.5	102.7	26.1	23.0	14.1	8.9	0.9	2.2	76.6
San Marcos	5.1	116.6	26.9	25.5	16.5	9.1	0.6	0.8	89.6
Huehuetenango	5.6	127.0	22.0	19.7	13.5	6.2	1.7	0.6	105.0
Quetzaltenango	5.8	132.0	46.1	43.1	25.9	17.2	2.1	0.9	85.7
Escuintla	6.1	139.2	54.5	43.0	27.0	16.0	9.9	1.5	84.7
Subtotal del Grupo B		803.9	224.7	195.8	116.5	79.2	20.9	8.0	579.1
		100%	27.9%	87.1%	59.5%	40.5%	9.3%	3.5%	72.0%
Guatemala	31.2	712.0	396.3	290.8	154.2	136.6	31.1	74.0	315.8
Subtotal del Grupo C		712.0	396.3	290.8	154.2	136.6	31.1	74.0	315.8
		100%	56%	73.4%	53%	47%	8%	19%	44%
Total Consolidado	100.0	2,282.8	817.2	661.8	378.0	283.8	67.1	88.3	1,465.6
		100%	36%	81%	57%	43%	8%	11%	64%

El cuadro muestra a los departamentos ordenados en forma vertical ascendente según la magnitud del gasto y en el eje horizontal se consigna la composición del gasto por destino. Del análisis se obtiene las conclusiones siguientes:

- a) El departamento de Guatemala absorbe el 31.2% y el resto de departamentos el 68.8% del presupuesto municipal consolidado de 1999. El resto de departamentos se ubica en un rango que va del más bajo con 1.3% del total que corresponde a Zacapa hasta un 6.1% de Escuintla.
- b) Para efectos comparativos el resto de departamentos se subdividió en dos subgrupos (gastos pequeños y medianos). El comportamiento que se observa es muy similar entre los subgrupos, así:
- ≪≪ Los gastos de capital financiados en casi su totalidad con transferencias de capital representan más del 73% promedio de las asignaciones totales por departamento.
 - ≪≪ Los gastos corrientes registran el 27% de asignación promedio. Este tipo de gastos está integrado en orden de importancia por los gastos de consumo (salarios y compra de bienes y servicios), intereses y comisiones de la deuda y transferencias corrientes.
 - ≪≪ El departamento de Guatemala (gastos grandes) observó un comportamiento diferente respecto a los demás departamentos. Los gastos corrientes de ese departamento constituyen el 56% del total y son más importantes que los gastos de capital que sólo significaron el 44%. Los gastos corrientes clasificados en orden importancia son los de consumo, las transferencias corrientes y el servicio de la deuda.
 - ≪≪ Dentro del gasto total o consolidado se observa un comportamiento similar al de la generalidad de los departamentos. Los del interior del país dedican la mayor proporción de sus recursos a los gastos de capital (64%). Los gastos corrientes representaron el 36%, predominando en éstos los gastos de consumo seguidos en importancia por transferencias corrientes y al final los intereses y comisiones de la deuda.

En términos globales puede indicarse que los gastos municipales consolidados de 1999 se destinaron en dos tercios para inversiones y un tercio para gastos corrientes incluyendo el servicio de la deuda. El gasto consolidado fue financiado en más de un 60% con transferencias provenientes del gobierno central, recursos de la asignación constitucional (38.7%), IVAPAZ (29.4%), Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario y otros (31.9%).

En los dos subgrupos de departamentos tanto los gastos corrientes como los de capital mantuvieron diferencias no mayores del 2%, predominando los gastos de capital o inversiones con asignaciones del 72% al 74%. Por su parte, los gastos corrientes alcanzaron del 25.6% al 28.0%. Al interior de los gastos corrientes la mayor proporción corresponde a los gastos de consumo, (con variación de 87 a 89% entre subgrupos) donde las remuneraciones tienen la mayor importancia (variación de 59.5 a 61.2%).

3.8 La Ejecución, Control y Evaluación del Gasto

La ejecución del gasto supone el cumplimiento previo de una serie de etapas del proceso presupuestario que se inicia con la planificación y continúa con la programación y formulación presupuestaria. Una vez recorrido ese camino el presupuesto es aprobado y está en condiciones de ser ejecutado por la administración municipal.

En el presente capítulo se retoma el análisis del capítulo II que se refiere a las competencias, para insistir en que buena parte de los problemas de la gestión pública se originan en el cuerpo de leyes amplio y contradictorio que la rigen. El presupuesto público no es la excepción, ya que es uno de los aspectos más profusamente legislado. La Constitución Política vigente le concede un capítulo especial: el Capítulo IV del Régimen Financiero que posiblemente sea el aspecto más controvertido de la reforma constitucional de 1993. Dicha reforma evidenció el desconocimiento del tema por los legisladores al obviar los problemas de fondo y concentrarse en los aspectos triviales relacionados con la conducta de los servidores públicos en el manejo de las finanzas públicas y el prejuicio legislativo en cuanto al poder que ejerce la burocracia cuando tiene a su cargo la función presupuestaria. La trivialidad se demuestra en los supuestos subyacentes en las modificaciones que se introdujeron en el Artículo 237 sobre los gastos confidenciales que fue convertido en un problema de Estado. Por otra parte, la aversión al uso inapropiado de las transferencias presupuestarias fue tan fuerte, que motivó la reforma de la Ley Orgánica del Presupuesto que, en su versión actual, concede más poder burocrático que el que los legisladores quisieron limitar.

El supuesto del uso inapropiado de los recursos presupuestarios incluye a todas las entidades del Estado, entre ellas las municipalidades. El artículo 237 mantiene la obligación de las entidades autónomas de presentar sus presupuestos al Congreso de la República y al organismo ejecutivo para su conocimiento e integración al

Presupuesto General, sujetos a la fiscalización que dispongan las leyes y finalmente, en el mismo párrafo se agrega en la reforma constitucional el enunciado de que “El incumplimiento de la presente disposición es punible y son responsables personalmente los funcionarios bajo cuya dirección funcionen las dependencias”. En este momento cabe preguntarse cuántos alcaldes incumplen este mandato y quedan sujetos a juicios penales y, además, cuántas dependencias incurren en el delito de negligencia por no exigir que las entidades descentralizadas y autónomas cumplan con esta disposición constitucional. Para las municipalidades esta disposición no es nueva, es y ha sido parte del artículo 134 de la Constitución donde se establece la descentralización y autonomía del municipio y que, en lo que concierne a la presentación del presupuesto, siempre se ha incumplido.

La nueva Ley Orgánica del Presupuesto reitera el mandato constitucional y coincide con la Constitución de exponer el régimen presupuestario de las municipalidades en el Capítulo IV. Por su parte, el Código Municipal en su Título VI, Hacienda Municipal, recoge los mandatos establecidos en la legislación jerárquicamente superior y los desarrolla convenientemente para los propósitos de la administración del régimen financiero de las municipalidades.

La profundización de esta ponencia en los aspectos jurídicos relacionados con el presupuesto tiene un propósito. Consiste en señalar los errores normativos que ponen en riesgo a los funcionarios por los errores que puedan cometer y la ausencia de mandatos que obliguen a cubrir todas las etapas del proceso presupuestario. Al primer caso pertenece el error de encomendar todas las etapas del proceso presupuestario a una sola instancia. Este es el caso de las municipalidades donde la Corporación formula, analiza, discute y aprueba el presupuesto municipal y sus modificaciones y a través del alcalde dirige la ejecución del mismo.

En esas condiciones es natural que el presupuesto refleje únicamente los intereses e intenciones de los miembros de la Corporación, especialmente los del alcalde, y tienen que existir errores en los documentos y transacciones que se aprueban. Probablemente por este desacierto en la legislación las instancias obligadas a exigir el cumplimiento de las leyes las incumplen y, de hecho, no existe el reconocimiento de los errores y no hay penas aplicables dando lugar al establecimiento del estado de impunidad. En el segundo caso, en la ausencia de mandatos que obliguen al cumplimiento de todas las etapas del proceso presupuestario, se encuentra la falta de obligatoriedad de

fundamentar el presupuesto en planes consultados con y consentidos por representantes de la sociedad.

La planificación por su naturaleza indagatoria se supone que es el ejercicio que analiza el contexto, lo pondera e informa a la “clase política” sobre los problemas que afectan económica y socialmente a una población determinada en un momento concreto, para que se proceda a la formulación de las políticas públicas pertinentes. En este sentido, la planificación constituye el proceso donde los ciudadanos pueden y deben participar en la formulación y legitimación de las políticas públicas. De nada sirve mencionar la existencia del artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual indica que los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado cuando estos realmente no existen.

Los planes, además de facilitar la consulta y participación social, consignan los resultados previstos en las políticas públicas y por lo tanto constituyen la única posibilidad de evaluar posteriormente los efectos de las mismas; es decir, su impacto en la vida real. Debe entenderse que la planificación es un esfuerzo serio de decidir sobre situaciones colectivas y debe ser el medio de radicar responsabilidades en las entidades públicas, en las dependencias y unidades administrativas que las integran y a los funcionarios y empleados públicos que pertenecen a las mismas. De igual manera, el proceso planificador debe permitir la asignación de la responsabilidad social que les corresponda a los actores sociales para requerir servicios y reclamar resultados. Es en esta dualidad de resultados donde se sustenta el principio de TRANSPARENCIA.

Pasando al plano de la instrumentación de la ejecución del gasto, puede afirmarse que un número apreciable de municipalidades han hecho avances tecnológicos con buenos resultados en la informatización de la administración financiera, especialmente en la sistematización de registros y controles que permiten mantener actualizadas las cuentas corrientes de los contribuyentes, proveedores y usuarios de los servicios públicos municipales. Debe admitirse que los sistemas instalados pueden contribuir a incrementar la eficiencia administrativa, pero no evitan ni corrigen las deficiencias en los procesos decisorios ni la flexibilidad negativa de la legislación. Conviene preguntarse,

por ejemplo, de qué sirve mantener actualizadas la cuentas corrientes de los usuarios de los servicios municipales si la ley induce a la morosidad en los pagos por servicio¹.

Además de las leyes permisivas, en la práctica es frecuente una oposición deliberada y sistemática de impedir la medición del consumo y cobro según el consumo incurrido de los bienes públicos. Esta conducta se traduce en pérdidas monetarias y sociales para el municipio por el costo de oportunidad del bien desperdiciado y la carencia del servicio que puede significar para muchos usuarios. Otro problema usual es la omisión de registros de usuarios protegidos por razones de nepotismo y clientelismo político.

En conjunto, las “filtraciones” que están fuera del control del sistema computarizado y no se reportan en la rendición de cuentas, pueden ser la causa de que los ingresos por servicios no cubran ni su mantenimiento, menos aun contribuir a la generación de ahorro en la cuenta corriente de los ingresos que recurrentemente reportan un déficit. En términos financieros esto significa que en la medida que las transferencias de capital se incrementan, el financiamiento de las contrapartidas con recursos propios se desvanece y eventualmente pudiera ser negativo si se establece una norma de aportar un porcentaje de recursos propios para apalancar las inversiones en servicios públicos generadores de ingresos (agua, alumbrado público, recolección de basura y otros).

En materia de rendición de cuentas, control y fiscalización la situación tampoco es satisfactoria. Debido a que la ley es blanda, basta con que el alcalde nombre a un buen tesorero para alejarse de los pecados de ilícitos administrativos y financieros. El problema tiene su origen en la misma ley y sus definiciones. Fiscalizar significa la inspección de las cuentas del tesoro o hacienda pública y los medios de fiscalización (Artículo 108 del Código Municipal) se concretan en: glosa, cortes de caja, revisión de estados financieros, aseguramiento de bienes y caución mediante fianza. Todos estos aspectos, en caso de problemas, se pueden solventar con la argumentación legal apropiada sobre objetividad y veracidad de los registros contables, la documentación de las transacciones o, en última instancia, con el buen manejo de las relaciones humanas.

En cuanto a la evaluación, en realidad ni siquiera puede decirse que está incluida dentro del proceso presupuestario y financiero municipal. Como nadie pide cuentas por

¹ El Código Municipal, artículo 93, establece que “La Corporación Municipal podrá resolver con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, la condonación o la rebaja de multas y recargos por falta de pago de los arbitrios, tasas y otras contribuciones y derechos, siempre que lo adeudado se cubra en el tiempo que se señale.

los resultados obtenidos, éstos nunca se definen y, en consecuencia, no es necesario medir los efectos e impactos de las decisiones financieras conducentes al logro del bien común. En estas circunstancias no puede haber auditoria social y, si esta se considera útil y necesaria, hay que redefinir el proceso presupuestario para modernizar las finanzas municipales.

IV. RECOMENDACIONES

Con base en el análisis de la problemática que se ha analizado y comentado en este documento, se sugiere considerar las propuestas siguientes:

1. Integrar una comisión permanente para que estudie los mandatos constitucionales que establecen las competencias de los municipios y dotación de los recursos para que puedan cumplirlas. Se sugiere la participación institucional de la Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado, Ministerio de Finanzas Públicas, Instituto de Fomento Municipal y Contraloría General de Cuentas.
2. Integrar un grupo de trabajo integrado por representantes de técnicos del Congreso de la República, del Ministerio de Finanzas Públicas, de la Contraloría General de Cuentas y del Instituto de Fomento Municipal y expertos del sistema Integrado de administración financiera -SIAF- y auditoria gubernamental -SAG- para que definan conceptual e instrumentalmente los registros financiero-contables, los indicadores de verificación y de rendimiento, las modalidades y formatos en que se deben presentar los informes que manda la Constitución (Artículo 134), Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas (Decreto 1126 del Congreso de la República) y Ley Orgánica del Presupuesto.
3. Diseñar e implantar un sistema participativo de planificación estratégica que incluya un proceso permanente de análisis del contexto municipal mediante el cual se identifiquen y caractericen los problemas, se determinen las causas o necesidades insatisfechas que los generan; sobre estas bases formular los programas para el abatimiento de la causalidades que producen la problemática económica y social y sus efectos negativos en el bienestar de la población. Con esta modalidad se conseguiría que los proyectos que integran los programas se

evalúen de acuerdo a su impacto y se prioricen según su urgencia y recursos disponibles.

4. Integrar y nombrar formalmente a los miembros de la instancia social (personas notables) que se comprometan solidariamente con el proceso de planificación estratégica. Debería ser condición ineludible que la instancia se integre con representantes válidos de los diferentes sectores sociales que estén dispuestos a compartir la responsabilidad por los resultados que se propongan y decisiones que se adopten. La misma instancia podría ser el órgano de auditoría social para que en función de los resultados previstos disponga los controles y evaluaciones pertinentes. El proceso se documentaría rigurosamente para garantizar la responsabilidad por los compromisos que se adquieran.

5. Organizar mancomunidades fiscales departamentales integradas por los alcaldes, vicealcaldes y tesoreros de cada municipio. Tendría como propósito el diseño de propuestas sobre el proceso presupuestario y la administración financiera que mejor se ajuste a las necesidades municipales del departamento. Para el cumplimiento de su cometido, la mancomunidad dispondría del apoyo de expertos en finanzas, administración financiera e informática. La mancomunidad tendría una duración indefinida con el propósito de conocer y resolver los problemas de administración financiera de los municipios. En la integración y funcionamiento de la comunidad participarían exclusivamente los alcaldes, vicealcaldes y tesoreros de los municipios del departamento.

6. Requerir al Ministerio de Finanzas Públicas y al Instituto de Fomento Municipal que integren un grupo de trabajo que se dedique exclusiva y permanentemente a la revisión de los sistemas, procesos y procedimientos utilizados por las municipalidades para su planificación estratégica, proceso presupuestario y administración financiera. La misión del grupo sería proponer a la brevedad posible un modelo alternativo al que actualmente se utiliza en las municipalidades del país, incluyendo la revisión y propuesta de cambios a la legislación vigente.

7. Establecer un grupo de trabajo que tenga la misión de formular una propuesta de modelo de servicio municipal moderno orientado al establecimiento de la carrera administrativa sustentada en gerencia y administración por

resultados y, de igual manera, un sistema de méritos que determine la calidad del desempeño por los resultados obtenidos por el servicio municipal.

BIBLIOGRAFÍA

J. Héctor Vidal, Editor
Presupuesto por Programas
EDUCA, 1979

Lyden, Fremont J. Y Ernest G. Miller
PRESUPUESTO PUBLICO
Editorial TRILLAS, 1983

Burbano Ruiz, Jorge E. Y Alberto Ortiz Gómez
PRESUPUESTOS, Enfoque Moderno de Planeación y Control
McGraw Hill, 1995

Petrei, Humberto
PRESUPUESTO Y CONTROL
BID, 1997

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO, AÑO 1995
MIFIP, 1995

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO, AÑO 1996
MIFIP, 1996

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO, AÑO 1997
MIFIP 1997

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO, AÑO 1998
MIFIP, 1998

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO, AÑO 1999
MIFIP, 1999

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
PROYECTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO, AÑO 2000
MIFIP, 1999

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO, AÑO 2001

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
PROYECTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO, AÑO 2002
MIFIP, 2001

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
CIERRE DEL EJERCICIO Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL
ESTADO 1994, MIFIP, 1995

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
CIERRE DEL EJERCICIO Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL
ESTADO 1995, MIFIP, 1996

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
CIERRE DEL EJERCICIO Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL
ESTADO 1996, MIFIP, 1997

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
CIERRE DEL EJERCICIO Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL
ESTADO 1997, MIFIP, 1998

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO Y CIERRE EL
EJERCICIO CONTABLE 1999, MIFIP, 2000

Banco de Guatemala
ESTUDIO ECONÓMICO Y MEMORIA DE LABORES DEL BANCO DE
GUATEMALA 1998, Banco de Guatemala, 1999

Banco de Guatemala
ESTUDIO ECONÓMICO Y MEMORIA DE LABORES DEL BANCO DE
GUATEMALA 1999, Banco de Guatemala, 2000

DTP, Ministerio de Finanzas Publicas de Guatemala
MANUAL DE CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS
MIFIP, 2000, 2a Edición

DTP, Ministerio de Finanzas Publicas de Guatemala
INFORMACIÓN GLOBAL SOBRE EL COMPORTAMIENTO PRESUPUESTARIO
CORRESPONDIENTE AL PERIODO 1996 - 2001, MIFIP 2001

NEXUS Municipal, USAID
LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS
MUNICIPALIDADES: EVALUACIÓN Y PROPUESTAS
NEXUS Municipal, USAID, 2001

NEXUS Municipal, USAID
EL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES: SITUACION ACTUAL Y
REGULACIÓN PROPUESTA
NEXUS Municipal, USAID, 2000

FUNCEDE - NEXUS Municipal
ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL, Serie de Estudios: No. 11
FUNCEDE 2000

Banco Mundial
GUATEMALA, EXPENDITURE REFORM IN A POST-CONFLICT COUNTRY
December 13, 1999

Fernando Rojas
A STRATEGIC VIEW OF DESCENTRALIZATION IN GUATEMALA
Borrador, 1999

Benjamín Darche
EL MARCO CONCEPTUAL DE LAS FINANZAS MUNICIPALES
Documento para un seminario sobre La Modernización de las Finanzas Municipales
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID