

GUATEMALA

PAÍS UNITARIO

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS

CATEGORÍA DE INGRESO DEL PAÍS: MEDIANO ALTO

MONEDA LOCAL: QUETZAL GUATEMALTECO (GTQ)

POBLACIÓN Y GEOGRAFÍA

Superficie: 108.890 km²
Población: 16.914.000 habitantes (2017) con un descenso anual del 2% (2010-2015)
Densidad: 155 hab/km²
Población urbana: 50,7% de la población nacional
Tasa de crecimiento de la población urbana: 2,7% (2017 vs 2016)
Capital: Ciudad de Guatemala (16,8% de la población nacional)

DATOS ECONÓMICOS

PIB: 137.900 millones (PPA, a dólares internacionales actuales), es decir, 8.150 dólares por habitante (2017)
Crecimiento real del PIB: 2,8% (2017 vs 2016)
Tasa de desempleo: 2,7% (2017)
Inversión Extranjera Directa, entradas netas (IED): 1.034,8 millones (Balanza de Pagos, dólares actuales, 2017)
Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF): 12,3% del PIB (2017)
Índice de desarrollo humano (IDH): 0,650 (Medio), posición 127 (2017)
Tasa de pobreza: 8,7% (2014)

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL

La República de Guatemala es un país unitario con un sistema presidencial y un modelo clásico de división de poderes. Los miembros del Parlamento (cámara única) y del Ejecutivo son elegidos por sufragio universal por períodos de 4 años. Los miembros del Parlamento, a diferencia del Ejecutivo, pueden ser reelegidos. La Corte Suprema del Poder Judicial es elegida por el Parlamento. En 1996, Guatemala firmó un Acuerdo Nacional de Paz que puso fin a un conflicto armado interno de 36 años de duración. Uno de los principales objetivos fue reconocer los derechos de unos pueblos indígenas que representan aproximadamente el 45 % de la población.

La Constitución de 1985 establece que el territorio se divide en departamentos y en municipios (art. 224), sin embargo, los municipios constituyen el único nivel de gobierno subnacional. La Constitución (art. 253 a 255), la Ley de Descentralización (Decreto 14-2002), el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (abril de 2002) establecen el marco jurídico vigente para la descentralización. Si bien otras leyes limitan el alcance de la descentralización, las leyes anteriormente mencionadas reconocen la autonomía de los gobiernos municipales.

Los gobiernos locales tienen la capacidad de elegir a sus propias autoridades (concejales y alcaldes) y de regular y movilizar sus propios recursos para la prestación de servicios y la planificación. Las elecciones locales son celebradas el mismo día que las elecciones generales. Los gobiernos locales están gobernados por un consejo local compuesto por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos ellos electos por sufragio universal para un período de cuatro años y pueden optar a la reelección (Constitución, art. 254).

La Ley General de Descentralización reconoce la estructura multiétnica, multicultural y multilingüe de Guatemala. El Código Municipal reconoce disposiciones organizacionales específicas y las competencias de las comunidades indígenas, así como la necesidad de consultarlas sobre asuntos que puedan ser de su interés. La Ley General de Descentralización (art. 17 a 19) y el Código Municipal (art. 60 a 66) reconocen el principio de participación ciudadana. Sin embargo, no fue hasta 2017 cuando el gobierno nacional presentó la Agenda Nacional de Descentralización (ANDE). Bajo la responsabilidad de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) encargada de dirigir y supervisar el proceso de descentralización, la ANDE especifica las reformas institucionales y los objetivos políticos en términos de descentralización que deberán ser logrados en 2032.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

2018	NIVEL MUNICIPAL	NIVEL INTERMEDIO	NIVEL REGIONAL O ESTATAL	NÚMERO TOTAL DE GSN*
	Municipalidad			
	Tamaño medio del municipio: 49.700 habitantes			
	340			340

*Gobiernos Subnacionales

DESCRIPCIÓN GENERAL. La organización territorial de Guatemala comprende 8 regiones, 22 departamentos y 340 municipios, siendo este último el único nivel de gobierno descentralizado del país.

DEPARTAMENTOS Y REGIONES. Los departamentos son entidades desconcentradas y, a efectos de planificación y desarrollo, están agrupados en regiones. El departamento más poblado corresponde al departamento de Guatemala, que concentra el 21,4% de la población nacional, seguido por el departamento de Huehuetenango (7,9%) y el departamento de Alta Verapaz (7,7%). Por el contrario, los departamentos menos poblados son El Progreso, Zacapa y Baja Verapaz.

Tanto las regiones como los departamentos disponen de consejos regionales y departamentales presididos respectivamente por un presidente y por un gobernador que son nombrados por el gobierno central. El Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural está integrado por los gobernadores y por un representante de los municipios de cada departamento de la región. El Consejo Departamental está integrado por todos los alcaldes del Departamento, así como por representantes de los sectores público y privado. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordina los consejos regionales y departamentales (art. 225 y 226).

MUNICIPIOS Y COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL. El 71% de los municipios tienen una población inferior a 50.000 habitantes. Los municipios más poblados son Ciudad de Guatemala, Villa Nueva y Mixco, mientras que los menos poblados son Santa María Visitación, Santa Catarina Barahona y San Marcos la Laguna.

El Código Municipal reconoce la posibilidad de desarrollar diferentes formas de cooperación intermunicipal para la prestación de servicios y el desarrollo (art. 49-51). El papel del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), que anteriormente ejercía la supervisión de los municipios, en la actualidad se limita a asistir a los municipios en la obtención de préstamos y en la ejecución de proyectos.

RESPONSABILIDADES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

De acuerdo con el Código Municipal, los municipios son responsables de promover actividades económicas, sociales, culturales y medioambientales para garantizar la calidad de vida de sus comunidades (art. 67). Sus competencias incluyen responsabilidades propias y delegadas. Las competencias propias son las mismas para todos los municipios y son obligatorias, e incluyen: el suministro de agua, el alcantarillado, el alumbrado público, los mercados públicos, los cementerios, los espacios públicos, el mantenimiento de las carreteras, los permisos de construcción, el transporte público, la recogida de residuos y la gestión del medioambiente y de los recursos naturales. Las competencias delegadas corresponden a competencias transferidas por el gobierno central a través de acuerdos (que deben ser aceptados por el municipio) en el marco de la Ley de Descentralización. Cuando se delega una función a una autoridad local, el gobierno central debe proporcionar recursos financieros para cubrir su costo. Las competencias delegadas varían de un municipio a otro y pueden incluir la educación preescolar y primaria o la asistencia sanitaria entre otros servicios. Los municipios pueden prestar estos servicios directamente, mediante acuerdos intermunicipales o a través de alianzas con el sector privado.

PRINCIPALES RESPONSABILIDADES POR SECTORES Y SUBSECTORES

NIVEL MUNICIPAL	
1. Administración pública general	Internal administration; Civil registration; Building permissions; Cemeteries
2. Orden público y seguridad	Policía municipal. Designación de agentes judiciales y extrajudiciales.
3. Desarrollo económico y transportes	Carreteras locales (mantenimiento y construcción). Regulación del transporte de pasajeros y carga, estaciones centrales.
4. Protección del medioambiente	Tratamiento y eliminación de residuos sólidos y alcantarillado. Limpieza viaria. Gestión de parques, jardines y espacios públicos. Gestión del medio ambiente local y de los recursos naturales.
5. Vivienda e infraestructura	Construcción y rehabilitación de viviendas. Suministro de agua potable y alumbrado público. Planificación y desarrollo urbano.
6. Salud	Normativa de control sanitario en mercados y actividades de alimentos y bebidas. Regulación y control de mercados públicos y mataderos. Gestión y administración de farmacias municipales populares.
7. Cultura y ocio	Gestión de bibliotecas municipales.
8. Educación	Gestión de escuelas preescolares y primarias, así como de programas de alfabetización y educación bilingüe (delegado).
9. Asistencia social	Farmacias municipales populares.

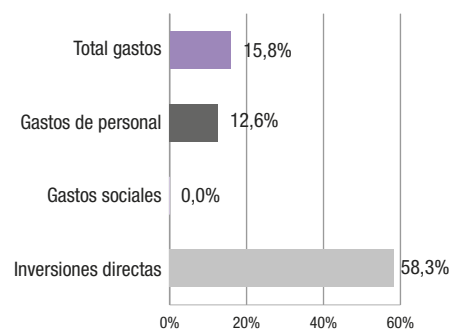
FINANZAS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL

Alcance de los datos fiscales: Municipalidades	SNA 1993	Disponibilidad de datos fiscales: Media	Calidad y fiabilidad de los datos fiscales: Media
--	----------	--	--

INTRODUCCIÓN GENERAL. Las finanzas del gobierno subnacional están reguladas por la Ley Orgánica del Presupuesto de 1997, promulgada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución, que establece la forma en que los presupuestos deben ser elaborados, ejecutados y controlados. De conformidad con el artículo 16 de la Ley de Descentralización de 2002, los municipios pueden recibir asistencia por parte del Ministerio de Finanzas y de la Secretaría de Planificación para cumplir las disposiciones de la Ley presupuestaria. En 2015, los ingresos del gobierno local de Guatemala ascendían al 1,9% del PIB, mientras que su gasto ascendía al 2,3% del PIB y representaba el 15% y el 15,8% de los ingresos y gastos del gobierno general, respectivamente.

GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

2015	GASTOS POR HABITANTE (DÓLARES PPA)	% PIB	% GASTOS DEL GSN	% GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL (MISMA CATEGORÍA DE GASTOS)
Total gastos	179	2,3%	100%	
Gastos corrientes	130	1,7%	72,8%	
Gastos de personal	47	0,6%	26,0%	15,8%
Consumo intermedio	67	0,9%	37,2%	12,6%
Gastos sociales	0	0,0%	0,0%	0,0%
Subsidios y transferencias corrientes	4	0,0%	2,0%	
Cargos financieros	13	0,2%	7,5%	
Otros gastos	0	0,0%	0,0%	
Gastos de capital	49	0,6%	27,2%	
Transferencias de capital	3	0,0%	1,6%	
Inversiones directas (o FBCF)	46	0,6%	25,7%	58,3%



GASTOS. El gasto del gobierno local en Guatemala representa alrededor del 16% del gasto público total, una de las proporciones más elevadas de América Central. Dos terceras partes de los gastos locales son destinados a gastos corrientes y la tercera parte restante a inversiones. El análisis del gasto por región muestra importantes desequilibrios. Por ejemplo, en 2015, aproximadamente una cuarta parte del gasto local se concentraba en la región metropolitana, que alberga al 22% de la población y en la que hay menos de una persona de cada diez en situación de extrema pobreza, mientras que la región suroeste, que alberga al 27% de la población y al 30% de los pobres del país, apenas representaba el 5,7% del gasto público.

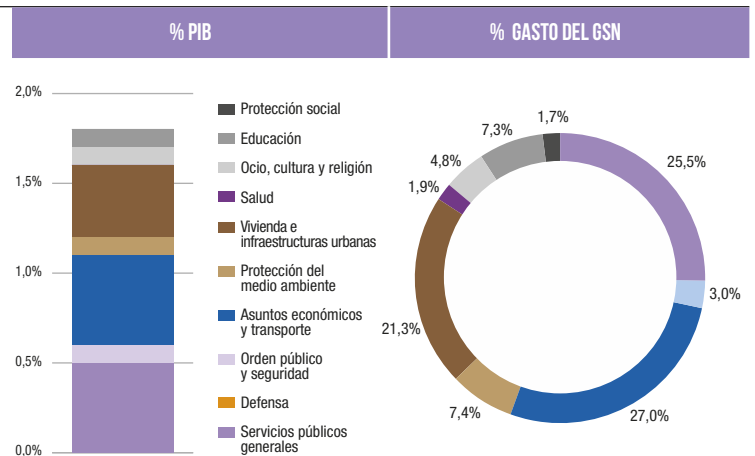
GUATEMALA

PAÍS UNITARIO

INVERSIÓN DIRECTA. La inversión directa representa el 25,7% del gasto local, reflejando el hecho de que la inversión de capital es una función clave para las autoridades locales y representan una parte muy importante de la inversión pública nacional, según estándares internacionales (por ejemplo, comparable a la media de los países de la OCDE de 56,9% en 2016), aunque su participación en el PIB sigue siendo baja (0,6% frente a 1,7% en la OCDE). Las inversiones de los gobiernos locales son destinadas principalmente a la construcción y al mantenimiento de infraestructuras públicas (carreteras urbanas y rurales, puentes, vías fluviales, parques y espacios verdes), así como a actividades relacionadas con el suelo. Existe una relación inversamente proporcional entre la inversión de capital y el tamaño municipal: la parte de los presupuestos locales asignada a la inversión de capital aumenta a medida que disminuye el tamaño de los municipios.

GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL -COFOG

El gasto de los gobiernos locales se concentra en cuatro sectores: administración pública (registro civil), asuntos económicos (carreteras), protección medioambiental (gestión de residuos y alcantarillado) y actividades e infraestructuras culturales y recreativas. El resto de los gastos locales se destina a la gestión del agua y al desarrollo comunitario (vivienda y servicios comunitarios). Tres de estos sectores concentran casi el 60% del gasto local (funciones administrativas, carreteras y transporte, gestión del agua y desarrollo comunitario). El papel de los gobiernos locales es muy limitado en la prestación de servicios de educación, salud y protección social.



INGRESOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CATEGORÍA

2015	INGRESOS POR HABITANTE (DÓLARES PPA)	% PIB	% INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL (MISMA CATEGORÍA DE INGRESOS)	% INGRESOS DEL GSN
Total ingresos	175	2,3%	13,5%	
Ingresos tributarios	20	0,3%	2%	11,2%
Subvenciones y subsidios	121	1,6%		68,8%
Tarifas y tasas	13	0,2%		7,3%
Ingresos de bienes y activos	3	0,0%		1,9%
Otros	18	0,2%		10,4%

DESCRIPCIÓN GENERAL. Los gobiernos subnacionales recibieron de media en 2015 el equivalente al 13,5% de los ingresos totales del gobierno. Las principales fuentes de ingresos subnacionales son las transferencias previstas en la Constitución, los impuestos compartidos (en particular un porcentaje del IVA resultante de los Acuerdos de Paz de 1996 -IVA Paz), los ingresos propios de los municipios (que pueden tener orígenes fiscales y no fiscales) y las subvenciones concedidas para cubrir aquellas responsabilidades descentralizadas acordadas con el gobierno nacional.

Guatemala tiene un desequilibrio fiscal vertical considerable: en 2015, los ingresos del gobierno local representaron el 2% de los ingresos del gobierno general, mientras que los gastos locales supusieron el 15,8% de los gastos del gobierno general. Las transferencias del gobierno central tienen por objeto reducir este desequilibrio fiscal. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la descentralización fiscal en América Central realizado en 2017, esta tendencia al desequilibrio fiscal es comparable a la de otros países de la región, como El Salvador y Honduras.

Las transferencias representan más de dos terceras partes de los recursos del gobierno local y desempeñan un papel clave en la igualdad: el coeficiente de desigualdad de Gini sobre los recursos propios de los municipios y situado en 0,369, disminuye a 0,160 cuando son añadidas las transferencias.

INGRESOS TRIBUTARIOS. Los municipios de Guatemala son responsables de la recaudación de los impuestos que les ha confiado el gobierno central. En el caso de que las autoridades locales no puedan recaudar impuestos, pueden pedir al gobierno nacional que lleve a cabo la tarea en su nombre.

Las principales fuentes de ingresos propios de los gobiernos locales corresponden a los impuestos cuya recaudación, administración y uso les ha sido transferido por el gobierno nacional, incluyendo el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), un impuesto para el mantenimiento de los espacios públicos llamado "boleto de ornato", y varios impuestos indirectos sobre actividades, entre otros. El 36% de los ingresos propios de los municipios procede de los impuestos locales. La mayor parte de los ingresos tributarios son generados por el IUSI que representa el 71% de los ingresos tributarios locales y el 7,9% de los ingresos totales de los municipios, aunque sólo el 0,2% del PIB. El resto, es decir, los impuestos sobre las ventas y los boletos de ornato, representan alrededor del 10% de los ingresos propios de los municipios.

Sin embargo, existe un desequilibrio territorial en el poder tributario. Las principales áreas urbanas recaudan ingresos per cápita más de cuatro veces superiores a los de los municipios de tamaño mediano y más de cinco veces superiores a los ingresos de los municipios pequeños.

SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS. Las transferencias representan casi el 70% de los ingresos de los gobiernos locales e incluyen transferencias de propósito general y de gastos de capital, aunque no se han localizado datos disponibles sobre las transferencias a los gobiernos locales, desglosados en categorías de transferencias para fines específicos y de propósito general. De acuerdo con la Constitución, el 10% de los ingresos ordinarios del Estado son transferidos a las autoridades locales, de los cuales el 90% debe ser destinado a programas y proyectos en los ámbitos de la educación, la salud, las infraestructuras y los servicios públicos (artículo 257). El 10% restante puede ser utilizado para financiar los gastos operativos.

Tal como se define en los Acuerdos de Paz de 1996, las autoridades locales también reciben el 12,5% de los ingresos del IVA (impuestos compartidos). El 75% de estas transferencias son destinadas a inversiones en educación, salud, infraestructura y servicios públicos, mientras que el 25% restante puede ser utilizado para cubrir gastos corrientes y pensiones. Los municipios reciben el 50% del impuesto sobre los vehículos particulares y las motocicletas, y el 20% del impuesto sobre el transporte extraurbano y los vehículos utilizados para actividades profesionales (para la construcción y el mantenimiento de carreteras). Las autoridades locales también reciben el 20% del impuesto sobre los barcos (para la infraestructura y el mantenimiento del agua) y el 30% del impuesto sobre el tráfico aéreo (para el mantenimiento de la infraestructura eléctrica). Una parte de las ganancias obtenidas con el petróleo también es transferida a los municipios (0,2 GTQ por cada galón vendido de gasolina de calidad o corriente en su jurisdicción, con la excepción de la Ciudad de Guatemala, donde el impuesto está limitado a 0,1 GTQ), y destinada a transporte e infraestructura vial y mantenimiento.

Según el Código Municipal, todos estos fondos son distribuidos de acuerdo con una fórmula basada en el tamaño de la población municipal, el ingreso propio municipal por habitante, y la proporción del número de aldeas y caseríos de cada municipio (art. 119).

OTROS INGRESOS. Otros ingresos municipales incluyen las tasas y cargos por servicios (que representan el 24% de los ingresos propios) y los ingresos por la venta de activos. A diferencia de los impuestos, los municipios disponen de una autonomía considerable para crear y cobrar tarifas por los servicios. En total, estas otras fuentes de ingresos representan el 63% de los ingresos propios de los gobiernos locales. Los ingresos no tributarios se recaudan a través de tasas administrativas, servicios, alquileres, ingresos de empresas municipales, concesiones o a través de la cooperación intermunicipal y de donantes. Además, los municipios también reciben el 0,5% de la regalía del 1% que se paga a cambio de la minería -el otro 0,5% es recibido por el Estado.

■ REGLAS FISCALES Y DEUDA DEL GOBIERNO SUBNACIONAL

2016	DEUDA POR HABITANTE (DÓLARES PPA)	% PIB	% DEUDA DEL GOBIERNO GENERAL	% DEUDA DEL GSN
Total deuda pendiente	1	0,0%	0,8%	100%
Deuda financiera*	1	0,0%	0,8%	100%

* Dinero legal y depósitos, bonos y obligaciones

REGLAS FISCALES. Según un estudio del FMI de 2016, en Guatemala no existe ninguna ley sobre metas fiscales cuantitativas o de responsabilidad fiscal que determine los requisitos para los objetivos de recaudación fiscal, los déficits presupuestarios o los límites de gasto. No obstante, tras los Acuerdos de Paz de 1996, se acordó, como reglas fiscales implícitas, que la recaudación tributaria no debería ser inferior al 12% del PIB y que el déficit presupuestario no debería superar el 2% del PIB.

DEUDA. Según el Código Municipal, los municipios pueden pedir préstamos a los bancos nacionales sin la aprobación del gobierno central, aunque los préstamos se limitan a la capacidad de reembolso (sobre la base del equilibrio entre ingresos y gastos) y a la duración de los mandatos de las autoridades locales (art. 110 a 117). En la práctica, los préstamos se contratan a través del Instituto de Fomento Municipal (INFOM). Los municipios necesitan la aprobación del gobierno central para obtener préstamos de bancos internacionales y para emitir bonos, pudiendo utilizar los ingresos fiscales y de las transferencias como garantía.

Aunque se requieren informes periódicos sobre la deuda municipal, no hay datos estandarizados. Guatemala no dispone de un sistema u oficina nacional que garantice un seguimiento detallado de la deuda pública municipal. La Contraloría General de Cuentas de la República (CGC) no dispone de una base de datos de deuda municipal y dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MINFIN), -la Dirección General de Crédito Público- tampoco cuenta con ningún mecanismo que permita comprobar la información presentada por los municipios del país. Según los datos recogidos, el nivel de deuda local es muy bajo (0,01% del PIB y 0,8% de la deuda pública).



Responsable: CGLU
Última actualización: 02/2019

www.sng-wofi.org

Indicadores socioeconómicos: Banco Mundial // PNUD // ONU DAES // OIT // Instituto Nacional de Estadística.

Fuente de los datos estadísticos (financieros): Ministerio de Economía y Finanzas de Guatemala // Instituto Nacional de Estadística (INE) // Banco Central de Guatemala.

Otras fuentes de información: Fondo Monetario Internacional (2016) Guatemala: Evaluación de la Transparencia Fiscal // Portal de los gobiernos municipales. Sistema integrado de administración financiera. Ministerio de Hacienda // Instituto Nacional de Estadística // Porto Augusto, Eguino Huáscar y Rosales, Walter (2017) Panorama de las finanzas municipales en América Central, BID.