



Universidad  
Rafael Landívar  
Tradición Jesuita en Guatemala

IV época • nro. 81 • 2016

## Revista Estudios Sociales

# 81

**Escolaridad, ocupación y nivel de ingreso  
en México: enfoque de género**

**Gabriela Cruz / Humberto Ríos**

**Situación financiera de treinta  
municipalidades del altiplano occidental  
de Guatemala y su capacidad de política  
pública, 2010-2015**

**Samuel Zapil**

ISSN: 1409-4819

**idies**

Instituto de investigación y proyección  
sobre economía y sociedad plural



**VRIP**

VICERRECTORÍA DE  
INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN





Universidad  
Rafael Landívar  
Tradición Jesuita en Guatemala



**VRIP**  
VICERRECTORIA DE  
INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN

## Revista Estudios Sociales nro. 81

**idies**

Instituto de investigación y proyección  
sobre economía y sociedad plural

300.5  
R454

Revista Estudios Sociales / Universidad Rafael Landívar, Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP) - Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural (Idies).  
Guatemala : URL, Editorial Cara Parens, 2016.

viii, 50 p. ; il. (Revista Estudios Sociales, IV época, nro. 81, 2016)  
ISSN: 1409-4819

1. Ciencias sociales – Publicaciones periódicas
  2. Guatemala – Condiciones sociales – Publicaciones periódicas
  3. Guatemala – Condiciones económicas – Publicaciones periódicas
  4. Discriminación sexual en el trabajo – Publicaciones periódicas
  5. Pobreza – Investigaciones – Publicaciones periódicas
- i. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural (Idies)
  - ii. t.

SCDD 21

Se autoriza el uso y reproducción de este material sin fines comerciales, siempre que se cite la fuente y se cuente con la autorización de los editores responsables.

©

Editorial Cara Parens de la  
Universidad Rafael Landívar  
Vista Hermosa III, Campus Central,  
zona 16, Edificio G, oficina 103  
Apartado Postal 39-C,  
Ciudad de Guatemala, Guatemala 01016  
PBX: (502) 2426-2626, extensiones 3158 y 3124  
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt  
Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Las opiniones expresadas en los artículos de esta revista son responsabilidad de la autora y los autores, y no reflejan necesariamente la opinión del Idies.

Dirección editorial:  
Karen De la Vega de Arriaga

Coordinadora editorial:  
Dalila Gonzalez Flores

Coordinador de diseño gráfico:  
Pedro Luis Alvizurez Molina

Coordinadora administrativa y financiera:  
Liceth Rodriguez Ruíz

Diseño gráfico y diagramación:  
Ingrid L. Estrada C

Edición y corrección:  
Ulysses Cifuentes

Universidad Rafael Landívar  
Instituto de Investigación y Proyección  
sobre Economía y Sociedad Plural  
Vista Hermosa III, Campus Central,  
zona 16, Edificio O, oficina 301  
Ciudad de Guatemala, Guatemala 01016  
Teléfonos: (502) 2426-2591 y 92,  
Fax: (502) 2426-2593  
Sitio electrónico: www.url.edu.gt/idies

Revista Estudios Sociales nro: 81

Escolaridad, ocupación y nivel de ingreso  
en México: enfoque de género  
**Gabriela Cruz González,**  
**Humberto Ríos Bolívar**

Situación financiera de treinta  
municipalidades del altiplano occidental  
de Guatemala y su capacidad de política  
pública, 2010-2015  
**Samuel Zapil**





Universidad  
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

Rector	Dr. Eduardo Valdés Barría, S. J.
Vicerrectora académica	Dra. Lucrecia Méndez de Penedo
Vicerrector de Investigación y Proyección	Dr. Juventino Gálvez Ruano
Vicerrector de Integración Universitaria	P. Julio Enrique Moreira Chavarría, S. J.
Vicerrector administrativo	Lcdo. Ariel Rivera Irías
Secretaria general	Lcda. Fabiola Padilla de Lorenzana

## **VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN (VRIP)**

Vicerrector	Dr. Juventino Gálvez Ruano
Director de Gestión de Investigación	Mgtr. Francisco Alfredo Sapón
Director de Incidencia Pública	Dr. Víctor Gálvez Borrell
Director de Formación y Acción para el Desarrollo Integral	Lcdo. Víctor Bonilla Cifuentes

## **INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN SOBRE LA ECONOMÍA Y SOCIEDAD PLURAL (Idies)**

Director	Mgtr. Wilson Romero
Coordinadora de la Revista Estudios Sociales	Mgtr. Ana Victoria Peláez



# Índice

**Presentación** ..... vii

**Escolaridad, ocupación y nivel de ingreso en México:  
enfoque de género** ..... I

*GABRIELA CRUZ GONZÁLEZ, HUMBERTO RÍOS BOLÍVAR*

**Situación financiera de treinta municipalidades del  
Altiplano occidental de Guatemala y su capacidad de  
política pública, 2010-2015** ..... 25

*SAMUEL ZAPIL*





# Presentación

En su edición nro. 81, la *Revista Estudios Sociales* presenta dos artículos que analizan las realidades de la pobreza y las desigualdades económicas y sociales. Esta vez se incluye un artículo internacional.

vii

En el primer artículo, escrito por Gabriela Cruz y Humberto Ríos, ambos profesores de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional de México, se da a conocer el efecto del nivel de calificación formal de trabajadores mexicanos en el ingreso monetario. El análisis profundiza en diferencias por sexo en veintidós grupos de ocupación, constatando las desventajas para las mujeres en los mercados laborales y la discriminación salarial.

En el segundo artículo, el economista Samuel Zapil, investigador del Idies, describe las condiciones financieras de treinta municipalidades de Guatemala. Con ese fin, efectúa un análisis de las posibilidades de estas para combatir el círculo de la pobreza a través de la política pública.

Ambos artículos permiten intuir acciones y lineamientos de política pública orientados a reducir las desigualdades, ya sea de determinados grupos sociales –como las mujeres– o bien en la

dimensión territorial. Los dos análisis permiten corroborar que las desigualdades permanecen estructuradas en la sociedad.

Con esta publicación, el Instituto de Investigación y Proyección sobre la Economía y Sociedad Plural (Idies), de la Universidad Rafael Landívar, desea sumar al debate sobre la pobreza y el desarrollo, evidencias acerca de las desigualdades en los territorios y grupos poblacionales. Ante esta realidad, persiste el reto de explicar su complejidad y profundizar en sus causas, así como también identificar las respuestas de política pública que sean capaces de transformar la realidad de la población excluida.

# Escolaridad, ocupación y nivel de ingreso en México: enfoque de género

*Gabriela Cruz González*<sup>1</sup>

*Humberto Ríos Bolívar*<sup>2</sup>

I

## Resumen

El objetivo principal de este trabajo es medir el efecto que sobre el ingreso monetario tiene el nivel de calificación formal de los trabajadores en el sector laboral mexicano, dándole además un enfoque de género para observar las desventajas a las que se enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo. Se consideran veintidós grupos principales de ocupación, los cuales representan al 80 % de la población económicamente activa ocupada en el país. Asimismo,

---

1 Profesora de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

2 Profesor de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. También, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt México, Nivel III.

se emplea un modelo uniecuacional de ingreso con los datos individuales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México (ENIGH) 2010.

**Palabras clave:** sector laboral, nivel educativo, ingreso salarial, discriminación salarial por género

**Clasificación:** JEL: J21, J24, J31, J71

## **Introducción**

2

El objetivo de estudio en este artículo es medir el efecto que sobre el ingreso monetario tiene el nivel de calificación formal de los trabajadores mexicanos, dándole además un enfoque de género para observar las desventajas a las que se enfrentan las mujeres en el mercado laboral. Se sabe que un porcentaje considerable de los trabajadores del país labora con carencias de diversa naturaleza, como pueden ser los bajos ingresos, los niveles de escolaridad bajos y no contar con prestaciones sociales, situaciones que se agravan en el caso de la mujer. Para este trabajo se seleccionaron veintidós ocupaciones de México, según la Clasificación Única de Ocupaciones (CUO), la cual incluye los grupos de la estructura ocupacional del país; se comparan los niveles de ingreso y de escolaridad por género de cada una de ellas. La fuente de datos para el estudio del sector laboral mexicano fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010.

El primer cálculo muestra que para el año 2010, la población económicamente activa ocupada, de acuerdo con cifras de la ENIGH, es de 49 386 884 personas, de las cuales el 5 % no tiene escolaridad, el 28.4 % tiene primaria, el 27.7 % cuenta con secundaria, el 21.9 % tiene nivel medio superior, el 15.1 % posee nivel superior y solo el 1.7 % cuenta con estudios de posgrado. En cuanto a ingresos, el 27 % gana un salario mínimo, el 48.4 % genera más de uno y hasta tres salarios mínimos, y el 24.6 % obtiene más de tres salarios mínimos. El 62.2 % de la población trabajadora son hombres, y el 37.8 % restante, mujeres.

Los principales resultados obtenidos son, por una parte, que la variable del nivel de escolaridad permite observar que una persona que labora en cualquiera de los veintidós grupos seleccionados, obtiene más ingreso con estudios formales que si no tuviera ninguna instrucción, lo cual contribuye a mejorar el nivel de ingreso de los trabajadores en los distintos grupos principales de ocupación; por otra parte, la variable género ha permitido observar las discriminaciones salariales asociadas al sexo de los integrantes de cada uno de los veintidós grupos principales seleccionados, ya que un hombre con el mismo nivel de escolaridad y bajo las mismas condiciones laborales, obtiene mayor ingreso que una mujer.

## **I. Metodología**

Para cuantificar el efecto de la escolaridad en el ingreso de los trabajadores, se hace uso de los datos individuales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010, seleccionando veintidós ocupaciones de la Clasificación Única de Ocupaciones (CUO), la cual consta de cincuenta y tres ocupaciones. Para el año 2010 se dispone de la información individual de datos de la ENIGH para construir una matriz de datos de 47 611 filas por 64 columnas que, por el factor de expansión, representa 49 386 884 trabajadores.

Se decide elegir veintidós grupos principales de la CUO, porque son los más representativos del sector laboral mexicano, ya que en estos grupos principales se concentra el 80 % de la población económicamente activa ocupada del país (PEAO). El resto de las ocupaciones representan por sí mismas menos del 1 % de la PEAO. Por ejemplo, el grupo principal 32, que se refiere a los trabajadores que brindan y manejan información, para el año 2010 representó el 0.90 % de la PEAO del país, motivo por el cual esta ocupación no fue comprendida en este análisis, así como el resto de los treinta grupos principales que no se incluyen en esta investigación al considerarlos no ser tan representativos en el estudio (son inferiores al 1 % de la PEAO).

Para cuantificar la influencia de la educación formal sobre el ingreso de los trabajadores en México, se utiliza un modelo unie-

cuacional de ingreso y se siguen los estudios internacionales sobre el tema: Mincer (1958), Schultz (1961, 1963), Becker (1964), Becker y Chiswick (1966) y Aguilar (2000). La teoría de estos estudios indica que las personas invierten en educación para lograr incrementar sus capacidades productivas individuales, lo cual se ve reflejado en el aumento de su ingreso monetario, estableciéndose así una estrecha relación entre el nivel de educación, la productividad y el salario; de esta manera, un aumento en el nivel educativo dará acceso a los trabajadores para que incrementen su productividad y, en consecuencia, su ingreso.

Este modelo uniecuacional permitirá cuantificar la influencia de la escolaridad y el sexo sobre el ingreso de los trabajadores en México, para lo cual se utiliza un patrón de regresión lineal múltiple. Se incluye la variable ingreso en su forma logarítmica como variable dependiente, las variables *dummy* (binarias) para dos clases de género (1 si es hombre y 0 si es mujer) y cinco niveles de escolaridad (primaria, secundaria, medio superior, superior y posgrado) para cada uno de los veintidós grupos principales de la CUO seleccionados para ambos períodos. El modelo de las ecuaciones estimadas es:

4

$$\ln(Y) = \alpha + \beta \text{sexo} + \sum_{h=1}^5 \gamma_h \text{esc}_h + u$$

Donde:  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\gamma$  son los parámetros,  $\ln(Y)$  es el logaritmo del ingreso,  $\text{esc}$  es el nivel de escolaridad y  $u$  es el error aleatorio. Los resultados de las regresiones (una para cada uno de los veintidós grupos principales para el año 2010) permitirán explicar una parte sustancial de la varianza del logaritmo del ingreso individual y determinar cuáles son los niveles de escolaridad que tienen mayor influencia en el ingreso de las personas de acuerdo con la ocupación que desempeñan, así como el grado de discriminación salarial que existe por sexo en cada uno de los veintidós grupos principales seleccionados, aspectos que son importantes para prevenir y revertir la desigualdad en el sector laboral mexicano.

Por otra parte, con los estimadores de los parámetros, será posible observar el diferencial del ingreso en relación con cada uno de los grupos principales de los demás niveles de cada variable. Por ejemplo, es posible calcular el ingreso adicional que un trabajador obtiene solo por el hecho de ser del sexo masculino, bajo el supuesto de que tiene las mismas características de escolaridad, posición en la ocupación y grupo principal, que un trabajador del sexo femenino.

## **2. Panorama de las ocupaciones más representativas de México 2010**

Los trabajadores de cada una de las ocupaciones en México aumentan constantemente y su participación en cada uno de los grupos principales tiene diferentes características. En este apartado se revisan especialmente aquellas que corresponden a la participación de género, a sus prestaciones, a su nivel educativo y a su ingreso en salarios mínimos. Los grupos principales seleccionados, de acuerdo con la CUO para el período de análisis, son los siguientes:

15. Coordinadores y jefes de área en servicios financieros, administrativos y sociales.
21. Especialistas en ciencias económico-administrativas, ciencias sociales, humanistas y artes.
23. Profesores y especialistas en docencia.
25. Auxiliares y técnicos en ciencias económico-administrativas, ciencias sociales, humanistas y artes.
26. Auxiliares y técnicos en ciencias exactas, biológicas, informática y telecomunicaciones.
31. Secretarías, capturistas, cajeros y trabajadores de control de archivo y transporte.
42. Empleados de ventas en establecimientos.
51. Trabajadores en la preparación y el servicio de alimentos y bebidas.

6

52. Trabajadores en cuidados personales y del hogar.
53. Trabajadores en servicios de protección y vigilancia.
61. Trabajadores en actividades agrícolas y ganaderas.
71. Trabajadores en la extracción y la edificación de construcciones.
72. Artesanos y trabajadores en el tratamiento y la elaboración de productos de metal.
73. Artesanos y trabajadores en la elaboración de productos de madera, papel, tejido, cuero y piel.
75. Trabajadores en la elaboración y el procesamiento de alimentos, bebidas y productos del tabaco.
81. Operadores de instalaciones y maquinaria industrial.
82. Ensambladores y montadores de maquinaria, herramientas y productos metálicos y electrónicos.
83. Conductores de transporte y de maquinaria móvil.
92. Trabajadores de apoyo en la minería, construcción e industria.
93. Ayudantes de conductores de transporte, conductores de transporte de tracción humana y animal, y cargadores.
95. Vendedores ambulantes.
96. Trabajadores domésticos, de limpieza, planchadores y otros trabajadores de limpieza.

Los cuadros que se presentan a continuación se realizaron con cálculos propios sobre la base de datos individuales de la ENIGH 2010. El Cuadro 1 muestra el porcentaje de los trabajadores por sexo en cada uno de los veintidós grupos principales que se seleccionaron para el año 2010:



**Cuadro 1. Población ocupada (personas)  
Participación de la población ocupada por género (porcentajes)  
Grupos principales, 2010**

Grupos principales	Personas	Sexo (%)	
	Población ocupada (2010)	Hombre (2010)	Mujer (2010)
61	4 072 547	85.9	14.1
92	3 313 448	85.4	14.6
96	3 593 813	26.9	73.1
42	4 752 949	43.5	56.5
31	2 380 870	38.1	61.9
83	2 454 461	98	2
81	1 226 387	67	33
23	1 619 698	39	61
26	1 679 484	93.4	6.6
71	1 806 885	98.8	1.2
73	1 360 404	58.8	41.2
53	1 020 723	89.3	10.7
51	1 899 218	39.1	60.9
93	490 946	97.2	2.8
15	472 030	57	43
25	825 182	47.8	52.2
82	628 904	51.2	48.8
21	1 297 141	63.1	36.9
72	702 742	96.2	3.8
52	929 607	34.4	65.6
75	1 315 825	46.1	53.9
95	1 250 933	48.1	51.9

Se observa que para el año 2010, el 63.8 % de los trabajadores ocupados son hombres, y el 36.2 %, mujeres; la mayor participación de fuerza de trabajo se encuentra en el grupo principal 42 (empleados de ventas en establecimientos), en el cual la mayoría de los ocupados son mujeres (56.5 %); el último lugar lo ocupa el grupo principal 15 (coordinadores y jefes de área en servicios financieros, administrativos y sociales); en este, la mayor participación la tienen los hombres.

8

Los grupos principales que ocupan a un mayor número de hombres que de mujeres son: el grupo 71 (trabajadores en la extracción y la edificación de construcciones), el grupo 83 (conductores de transporte y de maquinaria móvil), el grupo 93 (ayudantes de conductores de transporte, conductores de transporte de tracción humana y animal, y cargadores), el grupo 26 (auxiliares y técnicos en ciencias exactas, biológicas, informática y telecomunicaciones), el grupo 61 (trabajadores en actividades agrícolas y ganaderas), el grupo 53 (trabajadores en servicios de protección y vigilancia), el grupo 92 (trabajadores de apoyo en la minería, construcción e industria) y el grupo 72 (artesanos y trabajadores en el tratamiento y elaboración de productos de metal). Por otra parte, los grupos principales que tienen mayoría de participación de mujeres son: el grupo 96 (trabajadores domésticos, de limpieza, planchadores y otros trabajadores de limpieza), el grupo 52 (trabajadores en cuidados personales y del hogar), el grupo 31 (secretarias, capturistas, carteros y trabajadores de control de archivo y transporte), el grupo 23 (profesores y especialistas en docencia) y el grupo 51 (trabajadores en la preparación y servicio de alimentos y bebidas).

El Cuadro 2a muestra el porcentaje de las prestaciones más representativas con que cuenta cada uno de los grupos principales seleccionados para 2010; el Cuadro 2b muestra el porcentaje de hombres y mujeres que no tienen prestaciones con respecto del porcentaje de aquellos del Cuadro 2a que no tienen prestaciones. Por ejemplo, para el caso del grupo principal 42 (empleados de ventas en establecimientos), el Cuadro 2a muestra que el 32.2 % de los que laboran en ese grupo no tienen prestaciones; de ese, el 85.34 % son hombres y el 14.66 % son mujeres (Cuadro 2b).

Cuadro 2a. Prestaciones por grupo principal de ocupación 2010 (porcentajes)

Grupos principales	Prestaciones (porcentaje)									
	Incapacidad médica	Agui-naldo	Vaca-ciones	Reparto de utilidades	Crédito de vivienda	Guar-derías	Cuidados maternos	SAR* o Afore**	No tiene prestaciones	
42	29.8	33.7	28.9	20.2	23.3	9.1	7.6	25.7	32.2	
61	1.9	2.9	1.4	0.9	1	0.2	0.3	1.5	18.4	
96	21.1	30.4	21	7.8	14.2	6.1	6.1	15.7	60.6	
92	18.4	19.2	15.5	9.8	10.7	2.7	3.5	14.4	69.5	
83	34.9	41.2	32.9	18.8	26.9	6.6	6.2	29.7	43.9	
31	68.5	75	68.5	36.5	55.1	30	29.1	58.5	17.6	
51	17	22	17.6	9.2	12.4	4.9	4.5	13.8	36.6	
71	20.1	18.4	13.9	7.2	11.3	3.7	2.7	14.5	55.8	
26	40.7	44.7	40.4	24.8	32.3	10.5	11.8	36.2	24.7	
23	80.8	85.3	82	13.2	68.2	45.1	43.4	66	10	
73	13.4	17	12.2	7.6	9	2.9	2.5	11	38.6	
75	10.5	15.5	11.5	7.3	8	2.8	2.8	9.1	23.4	
21	45.3	50.4	48.2	23.5	37.1	22	17.3	40.2	28.9	
95	0.3	1	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	25.9	

\*SAR: Sistema de Ahorro para el Retiro

\*\*Afore: Administradoras de Fondos para el Retiro

Cuadro 2a. Prestaciones por grupo principal de ocupación 2010 (porcentajes) –continuación–

Grupos principales	Prestaciones (porcentaje)									
	Incapacidad médica	Aguiñaldo	Vacaciones	Reparto de utilidades	Crédito de vivienda	Guarderías	Cuidados maternos	SAR o Afore	No tiene prestaciones	
81	67	74	62.5	50.6	55.7	19.1	15.9	62.9	18.6	
53	70.7	76.9	67.2	19	44.6	16.2	16.4	51.7	17.4	
52	17.1	21.6	17.6	3.8	10.4	6	4.5	11.7	46.9	
25	63	69.6	65.3	28.9	49.9	27.3	24.4	54.1	19.1	
72	27.6	34.6	27.1	16.1	22.5	5.8	4.7	26.4	30.5	
82	92	90.9	89.8	81.2	85.4	34.8	32.3	82.6	3.4	
93	19.8	25.7	18.3	12.5	11.5	3	2	17.1	60	
15	80.1	86	84.6	37.4	68.6	47.1	41.3	71.5	7.4	

Fuente: cálculos propios con base en datos individuales de la ENIGH 2010, Inegi

**Cuadro 2b. Prestaciones por grupo principal de ocupación por sexo, 2010 (porcentajes)**

Grupos principales	No tiene prestaciones (%)	
	Hombre	Mujer
61	85.34	14.66
92	91.93	8.07
96	18.72	81.28
42	44.42	55.58
31	44	56
83	98.71	1.29
81	60.55	39.45
23	21.21	78.79
26	89.79	10.21
71	99.15	0.85
73	60.85	39.15
53	90.37	9.63
51	40.23	59.77
93	98.13	1.87
15	48.86	51.14
25	51.04	48.96
82	42.99	57.01
21	72.59	27.41
72	98.44	1.56
52	28.45	71.55
75	62.85	37.15
95	61.20	38.80

Se puede observar que los grupos principales que cuentan con mejores condiciones en cuanto a prestaciones son: el grupo 82 (ensambladores y montadores de maquinaria, herramientas y productos metálicos y electrónicos: entre el 81 % y el 92 % cuenta con incapacidad médica, aguinaldo, vacaciones, reparto de utilidades, crédito de vivienda, SAR o Afore), el grupo 23 (profesores y especialistas en docencia: entre el 80 % y el 85 % cuenta con incapacidad médica, aguinaldo, vacaciones, y el 66 % con SAR o Afore) y el grupo 15 (coordinadores y jefes de área en servicios financieros, administrativos y sociales: más del 80 % de los trabajadores ocupados en este grupo cuenta con incapacidad médica, aguinaldo, vacaciones; más del 50 % cuenta con crédito de vivienda, SAR o Afore, y solamente el 7.4 % no tiene prestaciones). Por otra parte, los grupos con las condiciones más precarias en cuanto a prestaciones son: el grupo 95 (vendedores ambulantes, pues menos del 1 % tiene incapacidad médica, aguinaldo, vacaciones, reparto de utilidades, crédito de vivienda, SAR o Afore), el grupo 92 (trabajadores de apoyo en la minería, construcciones e industria: el 69.5 % no tiene ningún tipo de prestaciones), el grupo 96 (trabajadores domésticos, de limpieza, planchadores y otros trabajadores de limpieza: el 60 % no tiene ningún tipo de prestaciones) y el grupo 61 (trabajadores en actividades agrícolas y ganaderas: menos del 3 % de los ocupados en este sector tiene prestaciones). Por otra parte, el Cuadro 2b permite observar que dentro de los porcentajes de quienes no cuentan con prestación alguna, son los hombres los que mayor porcentaje representan para catorce de los grupos principales.

El Cuadro 3a muestra el nivel de instrucción de cada uno de los veintidós grupos principales seleccionados; la mayoría de los trabajadores de los grupos para el período de estudio cuenta con niveles de escolaridad de primaria y secundaria. Los grupos principales con más nivel de instrucción formal son: el grupo 23 (profesores y especialistas en docencia), el grupo 21 (especialistas en ciencias económico-administrativas, ciencias sociales, humanistas y artes) y el grupo 15 (coordinadores y jefes de área en servicios financieros, administrativos y sociales). Por otra parte, los grupos con menos nivel de instrucción son: el grupo 61 (trabajadores en actividades agrícolas y ganaderas), el grupo 95 (vendedores ambulantes) y el grupo 71 (trabajadores en la extracción y la edificación de construc-

ciones). El Cuadro 3b muestra el nivel de instrucción de cada uno de los veintidós grupos principales seleccionados por sexo, en los cuales se observa que son los hombres quienes, de manera general, cuentan con mayor nivel de instrucción; en cuanto a las mujeres, ellas cuentan con un nivel de escolaridad más bajo.

**Cuadro 3a. Nivel de instrucción por grupo principal de ocupación 2010 (porcentajes)**

Grupos principales	Escolaridad (porcentaje)					
	Sin instrucción	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior	Posgrado
42	2.1	20	31.3	31.1	14.7	0.5
61	18.2	55.7	19	4.6	2.1	0
96	7.6	44.3	34.3	12.1	1.3	0
92	5.6	34.7	41	15.2	3.1	0
83	1.6	25.7	40.4	26.2	5.8	0
31	0.4	6.6	20.3	48.6	21.7	0.5
51	3.5	26.9	35.8	25	8.5	0
71	4	44.7	32	12.9	5.4	0.6
26	1.4	14.7	28.6	37.6	13.1	0.4
23	0	0.4	1.5	29.6	52.9	15.5
73	6.6	36.7	35.1	16.9	4.3	0.2
75	6.5	40	31.7	16.8	4.4	0
21	0.1	3.1	4.2	8.1	74.8	9.4
95	6.8	43.6	28.2	17	3.5	0.2
81	1.5	29.4	40.3	20.1	7.7	0.5
53	3.8	22.8	42.3	25.3	5.5	0.1
52	3.7	28	32.5	30	4.9	0.2
25	0.8	3.9	9.7	42.9	39.9	2.5
72	2	33.9	37.4	22.7	3.5	0.5
82	0.8	17	46.9	30.6	4.8	0
93	8.5	35.1	41.4	13.9	1.2	0
15	0	2.7	5.5	21.8	54.2	14

Fuente: cálculos propios con base en datos individuales de la ENIGH 2010

Cuadro 3b. Nivel de instrucción por grupo principal de ocupación por sexo, 2010 (porcentajes)

Grupos principales	Escolaridad (porcentaje)											
	Sin instrucción		Primaria		Secundaria		Media superior		Superior		Posgrado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
61	81.78	18.22	86	14	86.54	13.46	92.74	7.26	97.68	2.32	100	0
92	86.24	13.76	87.21	12.79	85.34	14.66	84.88	15.12	71	29	0	0
96	25.29	74.71	21.28	78.72	28.63	71.37	39.01	60.99	66.18	33.82	100	0
42	27.66	72.34	41.22	58.78	43.08	56.92	40.24	59.76	56.59	43.41	54	46
31	22.73	77.27	61.46	38.54	47.36	52.64	31.59	68.41	36.83	63.17	54.31	45.69
83	98.52	1.48	98.53	1.47	98.58	1.42	96.34	3.66	98.40	1.60	0	0
81	64.36	35.64	58.32	41.68	68.68	31.32	67.70	32.30	86.79	13.21	100	0
23	0	100	21.15	78.85	12	88	37.47	62.53	39.55	60.45	43.48	56.52
26	100	0	95.08	4.92	94.55	5.45	92.22	7.78	92.03	7.97	100	0
71	97.39	2.61	99.54	0.46	99.02	0.98	97.38	2.62	96.48	3.52	100	0
73	20.69	79.31	58.56	41.44	59.92	40.08	97.38	2.62	77.44	22.56	100	0
53	96.52	3.48	91.97	8.03	91.73	8.27	85.05	14.95	75.37	24.63	17.60	82.40
51	18.67	81.33	30.61	69.39	38	62	43.12	56.88	68.25	31.75	0	100
93	100	0	94.99	5.01	99.32	0.68	94.40	5.60	100	0	0	0
15	0	0	100	0	68.67	31.33	48.83	51.17	56.52	43.48	60.67	39.33



**Cuadro 3b. Nivel de instrucción por grupo principal de ocupación por sexo, 2010 (porcentajes)**  
 –continuación–

Grupos principales	Escolaridad (porcentaje)											
	Sin instrucción		Primaria		Secundaria		Media superior		Superior		Posgrado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
25	48.34	51.66	43.33	56.67	67.70	32.30	51.51	48.49	39.38	60.62	54.31	45.69
82	27.06	72.94	39.72	60.28	49.07	50.93	58.05	41.95	72.25	27.75	0	0
21	59.58	40.42	90	10	87.36	12.64	86.16	13.84	56.77	43.23	73.44	26.56
72	91.67	8.33	97.76	2.24	96.22	3.78	94.62	5.38	93.17	6.83	100	0
52	66.15	33.85	56.32	43.68	31.12	68.88	16.35	83.65	14.37	85.63	0	100
75	25.79	74.21	37.76	62.24	51.32	48.68	58.42	41.58	73.23	26.77	0	0
95	40.48	59.52	44.55	55.45	55.33	44.67	47.07	52.93	55.42	44.58	100	0

Fuente: cálculos propios con base en datos individuales de la ENIGH 2010

En cuanto a ingresos, el Cuadro 4a muestra el porcentaje de salarios mínimos que perciben los grupos principales seleccionados: la mayoría de los grupos gana entre uno y tres salarios mínimos, mientras que el Cuadro 4b muestra el salario mínimo en porcentaje de hombres y mujeres respecto del porcentaje de los que no tienen prestaciones del Cuadro 4a. Por ejemplo, para el caso del grupo principal 61 (trabajadores en actividades agrícolas y ganaderas), el Cuadro 4a muestra que el 66.9 % de quienes laboran en ese grupo percibe un salario mínimo; de ese 66.9 %, el 82.91 % son hombres y el 17.09 % son mujeres, tal como se analiza en el Cuadro 4b.

**Cuadro 4a. Ingresos – Porcentaje en salarios mínimos, 2010**

Grupos principales	Ingresos (porcentaje)		
	1 salario mínimo –sm– (2010)	2 a 3 sm (2010)	Más de 3 sm (2010)
61	66.9	27.2	5.8
92	22.7	70.5	6.8
96	35.7	59.2	5.1
42	31.6	52.2	16.2
31	8.9	59.2	31.9
83	8.7	57.2	34.1
81	8.7	65.3	26
23	8	25	67
26	11.2	44.3	44.5
71	12.5	53.4	34.1
73	37.1	52.3	10.6
53	6.3	61.7	32
51	33.1	55.1	11.8
93	23.7	67	9.3
15	1.5	16.9	81.6
25	6.8	38	55.2
82	3.4	82.6	14
21	7.9	28	64.1
72	12.5	60.1	27.4
52	34.7	53.3	11.9
75	40.6	46.9	12.4
95	52.1	39.7	8.2

Fuente: cálculos propios con base en datos individuales de la ENIGH 2010

**Cuadro 4b. Ingresos – Porcentaje en salarios mínimos por sexo, 2010**

Grupos principales	Ingresos (porcentaje)					
	1 salario mínimo (sm)		2 a 3 sm		Más de 3 sm	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
61	82.91	17.09	92.35	7.65	91.57	8.43
92	77.09	22.91	88.66	11.34	95.02	4.98
96	18.02	81.98	31.12	68.88	49.06	50.94
42	24.39	75.61	51.35	48.65	69.86	30.14
31	34.65	65.35	37.51	62.49	50.14	49.86
83	93.84	6.16	98.49	1.51	96.15	3.85
81	48.17	51.83	6.61	93.39	97.37	2.63
23	14.74	85.26	33.77	66.23	53.45	46.55
26	82.34	17.66	93.67	6.33	97.99	2.01
71	97.61	2.39	99.21	0.79	97.49	2.51
73	32.71	67.29	72.49	27.51	93.96	6.04
53	83.89	16.11	89.34	10.66	94.25	5.75
51	30.30	69.70	42.91	57.09	66.16	33.84
93	97.09	2.91	97.10	2.90	100	0
15	24.71	75.29	57.70	42.30	57.51	42.49
25	41.35	58.65	46.25	53.75	56.60	43.40
82	19.78	80.22	50.76	49.24	88.07	11.93
21	58.34	41.66	59.62	40.38	69.05	30.95
72	84.95	15.05	98.40	1.60	100	0
52	20.84	79.16	41.81	58.19	29.72	70.28
75	22.23	77.77	60.77	39.23	85.37	14.63
95	33.15	66.85	64.15	35.85	69.37	30.63

Fuente: cálculos propios con base en datos individuales de la ENIGH 2010

### 3. Mayores ingresos, reflejo de una mayor educación

Uno de los principales resultados de este estudio es observar la relación de obtener mayores ingresos como producto de un mayor nivel de estudios. Para esto, al hacer uso de la ecuación de ingreso, se muestran, resumidamente en el Cuadro 5, los resultados finales de las regresiones realizadas para cada uno de los grupos principales.

Se observa que una persona que labora en el grupo 6I, formado por los trabajadores en actividades agrícolas y ganaderas, genera 31.36 % más si tiene nivel de escolaridad primaria que si no tuviera ningún nivel de instrucción. Se observa también, en los resultados obtenidos del modelo, que un hombre en este grupo con el mismo nivel de escolaridad gana más del 100 % que una mujer, es decir, un trabajador en este grupo principal obtiene más ingreso si posee instrucción formal que si no tuviera algún grado de escolaridad; así mismo, un hombre gana más del 100 % que una mujer bajo las mismas condiciones de escolaridad. De manera general, esta es la interpretación que se le da a cada uno de los resultados obtenidos de la aplicación del modelo uniecuacional de ingreso para cada uno de los veintidós grupos de ocupación seleccionados.

18

El grado de escolaridad permite observar cómo contribuye la preparación en el ingreso de los trabajadores, mientras que la variable de género permite observar las discriminaciones salariales asociadas al sexo de cada uno de los veintidós grupos principales elegidos. En conjunto, es posible observar que la mayoría de los trabajadores cuenta con nivel de escolaridad de primaria y secundaria; si ellos aumentaran un nivel más de estudios, incrementarían sus ingresos. Se observa también, que aunque más del 60 % de los trabajadores en su conjunto son hombres, las mujeres sufren hoy en día una grave discriminación salarial bajo las mismas condiciones de nivel educativo y actividad laboral. Así pues, las políticas, que en un momento dado pretenden revertir las desigualdades laborales, deben ir encaminadas no solo en un plano educativo de mayor acceso a la educación, sino también a disminuir la discriminación de género contra la mujer.

Cuadro 5. Resultados del modelo uniecuacional de ingreso 2010

Grupo principal	Sexo	Primaria	Secundaria	Medio superior	Superior	Posgrado
	2010	2010	2010	2010	2010	2010
61	117.55	31.36	72.03	192.24	625.8	418.26
92	56.23	47.8	54.42	48.95	94.34	0
96	35.43	42.74	53.64	80.65	123.69	283
42	90.37	92.89	135.53	203.31	435.95	1980.8
31	5.83	311.47	343.59	455.34	647.34	941.94
83	20.07	77.69	98.33	101.83	113.29	0
81	52.87	147.13	165.63	257.03	479.88	152.9
23	40.83	-33.73	24.7	143.9	194.34	306.04
26	92.55	-14.9	13.87	37.78	84.28	-22.73
71	54.38	47.06	67.07	85.82	196.24	731.17
73	205.58	124.26	170.87	227.04	242.94	110.26
53	10.17	54.95	107.34	132.99	158.28	163.39
51	45.3	16.71	24.86	12.69	61.76	-31.87
93	19.76	-28.07	-36.46	-29.17	-54.15	0
15	18.01	79.44	150.67	218.09	353.49	741.19

**Cuadro 5. Resultados del modelo uniecuacional de ingreso 2010  
–continuación–**

Grupo principal	Sexo	Primaria	Secundaria	Medio superior	Superior	Posgrado
25	15.88	117.59	180.34	298.72	402.2	661.35
82	28.96	-18.47	-12.72	-15.47	48.5	0
21	35.15	43.54	60.61	140.17	419.38	842.19
72	419.82	45.62	89.32	113.14	86.86	92.55
52	107.54	17.63	70.48	94.93	150.98	1012.32
75	148.87	76.31	66.36	119.57	39.21	0
95	97.85	32.72	25.08	29.25	-6.65	310.87

Fuente: cálculos propios con base en datos individuales de la ENIGH 2010

## **4. Conclusiones**

Al revisar estos veintidós grupos principales de ocupación, se observa que los trabajadores están mayormente concentrados en actividades en donde el ingreso que perciben es bajo (de uno a tres salarios mínimos), además de que los principales grupos de ocupación son desempeñados por trabajadores con niveles de educación de primaria y secundaria; solo aquellos trabajadores que tienen una educación media superior o superior pueden recibir un salario mayor a tres salarios mínimos y en el estudio solo cinco grupos principales pertenecen a esos niveles. Un aspecto importante que hay que señalar es que el grupo principal que posee el primer puesto de todas las ocupaciones es la de trabajadores en actividades agrícolas y ganaderas; esto pudiera deberse a que los trabajadores en estas actividades no encuentran oportunidades de empleo fuera del campo y deciden permanecer en él.

Respecto a la instrucción formal, han habido algunos avances educativos en los últimos quince años, ya que se ha incrementado ligeramente el nivel de escolaridad: hace quince años, el 6.1 % de los trabajadores no tenía instrucción; actualmente, solo el 5 % de los trabajadores no tiene instrucción formal. Hubo un incremento en la cantidad de los trabajadores con nivel de estudios superiores, ya que hace quince años únicamente el 7.4 % de los trabajadores contaba con este nivel de estudios; en la actualidad, el 15.1 % de los trabajadores tiene este grado de estudios. Finalmente, a nivel posgrado, el crecimiento ha sido poco, pues en la actualidad el incremento ha sido de un 0.7 % (de 1.0 % a 1.7 %). Aun así, se debe hacer un esfuerzo por dar acceso y permanencia a niveles medios y superiores, ya que ha quedado demostrado que esto mejora los ingresos de los trabajadores y con ello mejoraría su nivel de vida.

Por otra parte, se observa que las mujeres perciben menos ingresos que sus homólogos masculinos; esto pudiera deberse en parte porque la inserción laboral de las mujeres tiene menos ventajas en términos del sector productivo, pero sobre todo por la discriminación salarial que aún existe entre sexos, sobre todo porque no hay diferencias respecto a la posición en el trabajo que desempeñan tanto hombres como mujeres.

Finalmente, cabe señalar que las condiciones del mercado laboral mexicano no son del todo favorables, pues la mayoría de los empleos que se generan son con bajos salarios o sin prestaciones sociales. Cada año se incorpora, a la población económicamente activa, cerca de un millón de jóvenes, mientras que en el país se generan solo entre 400 mil y 500 mil nuevos empleos, lo cual va generando un remanente que se va agregando a la población inactiva. Se debe estimular el mercado interno para así elevar el bienestar de la población, ya que hoy día solo ha habido una creciente precarización del empleo, es decir, los empleos que se han creado son de baja calidad y, en consecuencia, de bajos ingresos (de menos de tres salarios mínimos); son empleos asociados al sector informal, con pocas e incluso con nulas prestaciones laborales. Es por ello que se necesita hacer una reforma educativa y laboral, ya que ambas van estrechamente ligadas.

## Referencias

- 22 Aguilar, Genaro. *Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?* México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- \_\_\_\_\_. “El futuro de la demanda de servicios de educación profesional en México”. En *México 2010 pensar y decidir la próxima década*, ed. por Centro de estudios estratégicos nacionales, 405-447. México: Editorial Noriega, 2000.
- Becker, Gary. *Human capital. A theoretical and empirical analysis, with reference to education*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.
- Becker, Gary y Barry Chiswick. “Education and the distribution of earnings”. *American Economic Review* 56 (1966): 358-369.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Hogares*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Ingreso*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010.



\_\_\_\_\_. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Población*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2011, 2010.

Mincer, Jacob. "Investment in human capital and personal income distribution". *Journal of Political Economy* 66 (1958): 281-302.

Schultz, Theodore. "Investment in Human Capital". *American Economic Review* 51 (1961): 1-17.



# Situación financiera de treinta municipalidades del Altiplano occidental de Guatemala y su capacidad de política pública, 2010-2015

25

*Samuel Zapit<sup>1</sup>*

## **Resumen**

El artículo describe las condiciones financieras de treinta municipalidades del Altiplano occidental de Guatemala y analiza las posibilidades de dichos gobiernos locales para incidir en el combate contra la pobreza. El análisis hace especial énfasis en los sectores educación y salud.

Con base en los planteamientos teóricos de Herrera y Francke (2007), Farell (1957), Ledesma, Dorta et al. (2010), se analizaron los datos del Ministerio de Finanzas, específicamente los ingresos y los gastos de las municipalidades en estudio, de tal manera que se pudiera analizar en detalle la capacidad de desarrollar política pública

---

<sup>1</sup> Economista. Maestría en Desarrollo y Globalización. Investigador del Idies-URL desde 2006. Ha colaborado en investigaciones sobre los siguientes temas: política pública, economía espacial y desarrollo territorial.

por parte de las municipalidades. También se incluye un análisis rápido de las transferencias que el Gobierno central realiza a cada una de las municipalidades, además de las inversiones que el mismo lleva a cabo.

La principal conclusión que se obtuvo es que las municipalidades no poseen capacidad financiera que les permita incidir en la formulación de políticas sociales que faciliten combatir la pobreza dentro de las municipalidades. En muchos casos, el ingreso de las municipalidades depende principalmente de las transferencias del Gobierno central.

**Palabras clave:** finanzas municipales, pobreza, ingreso municipal, gasto municipal

## **Introducción**

26

De acuerdo con la medición de la pobreza en el año 2014, el 59.3 % de la población vivía en condiciones de pobreza general y el 23.4 % en extrema pobreza (INE, 2011). La incidencia en el área rural fue alta, y de igual manera en la población indígena, no así en la población no indígena (Zapil y Frausto, 2012; INE, 2014), la cual estuvo muy concentrada en los municipios del Altiplano occidental (Romero y Zapil, 2009).

Desde comienzos de la década de 2000, en el país se han puesto en marcha diversos programas para la reducción de la pobreza, de tal forma que se pueda romper con el círculo vicioso. Dentro del amplio espectro de programas se encuentran aquellos implementados por el sector público y los implementados por la cooperación internacional. Sin embargo, hasta ahora, los resultados han sido poco satisfactorios (Sopla, 2012).

Algunas de las críticas que han recibido tales programas se centran en su falta de pertinencia cultural, lo que pudo haber ocasionado su poco éxito, ya que en no pocas ocasiones, tales programas han sido diseñados sin atender aspectos como las causas estructurales que originan y perpetúan la pobreza, y excluyendo grandes

sectores de la población, especialmente el indígena; asimismo, porque desconocen las distintas estrategias que los hogares utilizan en la generación de sus ingresos, así como el hecho de que en el diseño no se incluya el tema de la pertinencia étnica y cultural.

Ante la evidencia de este fracaso de las políticas de los programas propobres, se seleccionaron treinta municipios del Altiplano occidental guatemalteco (Chiantla, Cuilco, Jacaltenango, La Libertad, La Democracia, Todos Santos Cuchumatán, San Sebastián Huehuetenango, Concepción Huista, San Antonio Huista y Santa Cruz Barillas, del departamento de Huehuetenango; San Juan Ostuncalco y Concepción Chiquirichapa, en el departamento de Quetzaltenango; Zacualpa, Chajul, Chichicastenango, Cunén, San Juan Cotzal, Nebaj, Uspantán y Sacapulas, del departamento de Quiché; San Miguel Ixtahuacán, Sibinal, Tajumulco, San Rafael Pie de la Cuesta, Nuevo Progreso, El Rodeo, San Pablo y San Lorenzo, del departamento de San Marcos; Momostenango y Santa Lucía La Reforma, en el departamento de Totonicapán), cuyo denominador común son los altos índices de pobreza y desnutrición.

27

Por tal motivo, se consideró necesario evaluar la situación financiera de las corporaciones municipales de los treinta municipios, entendiendo que el esfuerzo para combatir el flagelo de la pobreza es una acción que debe ser afrontada principalmente por los gobiernos nacional y local. En ese sentido, la cooperación internacional juega el papel de apuntalar tales esfuerzos, en coordinación con las distintas agencias gubernamentales y las organizaciones sociales locales. Es por ello que el objetivo del presente trabajo es evaluar la situación financiera de las municipalidades antes mencionadas, así como la importancia que estas le dan a los temas de educación y salud.

Para llevar a cabo esta investigación, se utilizaron los datos obtenidos del Ministerio de Finanzas (Minfin) y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). Es importante mencionar que por la naturaleza del análisis, este se apoya en las herramientas del análisis descriptivo, sobre todo si se toma en cuenta que en el estudio se utilizaron diferentes herramientas de análisis tales como el método de conglomerados y el método de mínimos cuadrados ordinarios.

Los resultados muestran que las municipalidades tienen una alta dependencia de las transferencias del Gobierno central. También se observa que la capacidad de incidencia en la política pública es muy limitada debido a las restricciones del presupuesto que cada municipalidad maneja.

En cuanto a los temas de educación y salud, se pudo determinar que estos no son prioritarios en la formulación del presupuesto municipal; la inversión depende principalmente de lo que el Gobierno central invierte en estos temas.

## **I. Antecedentes**

28

A lo largo de las últimas décadas, tanto el gobierno nacional como diferentes entidades de cooperación internacional han implementado una diversidad de programas destinados a combatir la pobreza. Sin embargo, los índices de recuento no muestran avances significativos, sobre todo en el Altiplano occidental de Guatemala. Al examinar los cambios de pobreza durante el período 1998-2006 (Romero y Zapil, 2009), se observa cómo los indicadores muestran estancamiento o retroceso en los temas de pobreza, desigualdad y consumo.

El fracaso de los programas destinados a combatir la pobreza se evidencia en los resultados que el Banco Mundial (2009) presentó en su Evaluación de la Pobreza en Guatemala, al indicar que, en el período 2000-2006, el 50 % de la reducción de la pobreza se explicó por el flujo de remesas provenientes principalmente de Estados Unidos, y no debido a la acción de los programas de reducción de la pobreza puestos en marcha por el Estado, o bien por la cooperación internacional.

En el período 2006-2014, la pobreza pasó del 51.2 % al 59.3 %. Dicho en otras palabras, en 2014, seis de cada diez personas eran pobres en Guatemala; paralelamente, la extrema pobreza pasó del 15.3 % al 23.4 % (INE, 2014).

Los estudios que analizan el fracaso de los programas que buscan reducir la pobreza han encontrado una variedad de razones que

ayudan a explicar las causas de dicho resultado. Por ejemplo, Leftwich (1996) lo atribuye a que dichos programas tienen una visión etnocéntrica; en cambio, Cammack (2007) lo adjudica a las estructuras de corrupción enraizadas en el sistema político de los países receptores.

A pesar de ello, el problema de la pobreza aún persiste. Hay que recordar que el Banco Mundial define la pobreza como un problema multidimensional que incluye las carencias en la salud, la educación, la nutrición, los ingresos económicos, el consumo, el acceso al agua potable, los derechos políticos, etc.

Es importante no olvidar que la provisión de algunos de estos bienes y servicios es obligación reconocida del Estado y garantizada por la Constitución Política de la República; en el caso de Guatemala, estos están respaldados, sobre todo en lo referente a la salud y la educación. Según Resico (2011), un Estado con enfoque social debe obedecer a las necesidades de sus miembros.

Por otro lado, Resico (2011) afirma que el Gobierno difícilmente puede atender todas las necesidades de sus ciudadanos, por lo que se ve forzado a delegar ciertas funciones a entidades locales, como los gobiernos locales. A raíz de los procesos de descentralización, se ha venido promoviendo la participación de las municipalidades en la prestación de los servicios de salud y educación. Por lo tanto, resulta importante analizar el uso de los recursos económicos que las municipalidades reciben a través de la recepción, así como evaluar cuál es la situación financiera y la asignación de recursos que los municipios hacen en estos temas.

Según los datos del Banco de Guatemala (2015), durante el período 2001-2015 el gasto del Gobierno osciló entre el 15 % y el 12 % respecto al PIB. Hay que resaltar que desde la crisis financiera en Estados Unidos (2008-2009), la relación entre el gasto del gobierno y el PIB ha pasado del 14 % al 12 %.

En el mismo período, el gasto social del gobierno (que incluye el gasto de todos aquellos programas destinados a combatir la pobreza) únicamente representó el 6 % del PIB. El año 2010 fue atípico, ya que el PIB fue del 7 % (Minfin, 2016).

Al analizar específicamente los gastos en salud y educación en el mismo período, se observa que el gasto de salud fue en promedio del 1.7 %, mientras que el gasto de educación fue del 3.06 % respecto al PIB (Minfin, 2013).

Considerando la evolución de los indicadores de pobreza y extrema pobreza entre los años 2000 y 2014, se resalta que la pobreza tuvo mayor incidencia entre las poblaciones rural e indígena (Zapil y Frausto, 2012). Por lo tanto, se esperaría que las acciones que llevan a cabo los gobiernos, tanto el central como los locales, estuvieran concentradas en combatir la problemática de la pobreza.

Ante lo ya señalado, surgen las preguntas de investigación y la hipótesis que guía este trabajo. Para iniciar, se indica que la hipótesis sugiere la escasa prioridad que el Gobierno central concede al gasto social, lo que perpetúa el círculo perverso de la pobreza.

La pregunta de investigación que guía este estudio es:

¿Cuáles son las condiciones financieras de las treinta municipalidades en estudio para poder combatir el círculo perverso de la pobreza, prestando especial atención a los temas de salud y educación?

30

### **1.1 Objetivo general**

- Determinar las condiciones financieras de las treinta municipalidades en estudio que les permiten o impiden combatir el círculo de la pobreza, poniendo especial atención a los temas de educación y salud.

### **1.2 Objetivos específicos**

- Precisar la estructura y las fuentes de los ingresos de las municipalidades.
- Especificar el nivel de gasto de las municipalidades, así como el gasto promedio per cápita.



- Establecer qué monto y porcentaje del presupuesto municipal es destinado por los gobiernos locales a educación y a salud.

Para llevar a cabo este análisis, el estudio se estructura así:

- 1) presentación de los fundamentos teóricos que respaldan la investigación;
- 2) descripción de la metodología;
- 3) presentación y discusión de los resultados; y, finalmente,
- 4) conclusiones y recomendaciones.

## **2. Marco teórico**

La literatura predominante en estudios sobre gasto municipal parte de un enfoque neoclásico simplista. Desde esta perspectiva se sugiere que, de acuerdo con Herrera y Francke (2007), todo análisis relativo al gasto municipal debe ser abordado a partir del enfoque microeconómico, partiendo desde la eficiencia municipal donde las actividades públicas se ven como un proceso de producción: en este caso, el municipio transforma recursos (presupuesto municipal, capital y trabajo) para producir un conjunto de productos (servicios).

La propuesta de Farrell (1957) se basa en el concepto de eficiencia económica, la cual se divide en eficiencia técnica y eficiencia asignativa.

- Eficiencia técnica:

Se refiere a la capacidad de una unidad económica para producir lo máximo posible; en este caso, mediante la frontera de posibilidades de producción, se puede medir la capacidad que tienen los municipios para prestar sus servicios.

- Eficiencia asignativa:

Se refiere al análisis precio-eficiencia, o capacidad de la unidad económica para escoger un número óptimo de factores, dados sus precios y la tecnología disponible.

Autores como Ledesma, Dorta et al. (2010) van más lejos y sugieren que el análisis del gasto municipal debe incluir variables como las económicas, el crecimiento de la población y el presupuesto mismo, además del entorno específico del propio territorio, el cual puede afectar la asignación presupuestaria y el desempeño de los gobiernos locales.

Entre los aspectos del entorno se encuentran los vinculados al principio de autonomía de los gobiernos locales, el cual implica, que además de tener la capacidad de gobernar en su propio territorio, los gobiernos municipales deben ser capaces de decidir sobre sus propios recursos económicos, que incluyen la priorización de los gastos y las formas de financiamiento del presupuesto (Dorta et al., 2008).

Es importante resaltar que los gobiernos locales no tienen autonomía plena para llevar a cabo las competencias que se les atribuyen, lo cual no evita que tengan un amplio margen de discrecionalidad sobre su presupuesto y los programas que se derivan (Ledesma, Dorta et al., 2010).

32

En este sentido, la elaboración y la aprobación del presupuesto se erige como un acto institucional significativo en el que se establecen las pautas del próximo ciclo fiscal desde los proyectos de inversión, las partidas de gasto y la amplia diversidad de transferencias, sin perjuicio de las limitaciones impuestas por los factores externos, internos y las decisiones tomadas por la municipalidad en el pasado (Ledesma, Dorta et al., 2010).

Dejando de lado el principio de autonomía, Herrera y Francke (2007) plantean que si bien el análisis microeconómico de la maximización representa una perspectiva válida para estudiar las finanzas municipales, también existen otros enfoques que permiten explicar la administración municipal, entre ellos el del ingreso, el de la riqueza per cápita y el de la distribución del bienestar.

Bajo este enfoque, Herrera y Francke (2007) sugieren que a mayor bienestar de la población, ya sea de manera individual o en forma de bienes públicos, las autoridades atenderán un menor

número de necesidades básicas, lo cual les dará más libertad para atender otras necesidades menos imperiosas. Dicho en otras palabras, cuando están resueltas las necesidades como el acceso al agua potable, la electricidad, la eliminación de basura, entre otros, es posible para las municipalidades atender necesidades como la recreación.

Entre las necesidades que la comunidad debe atender están la educación y la salud, dada la relación positiva que existe entre estas dos variables y los ingresos. Esto está en consonancia con uno de los aspectos que Herrera y Francke (2007) resaltan acerca de la presión sobre el presupuesto municipal, que disminuye a medida que el ingreso económico de la población es mayor.

## **2.1 Gasto en educación**

Accinelli, Brida y London (2007) afirman que una inversión sostenida en capital humano permite romper con las trampas de la pobreza y crea las condiciones para un alto crecimiento económico. Por ello, una de las principales razones de que ciertas regiones no puedan romper con el ciclo de la pobreza es la política de austeridad que se les ha impuesto.

Esto obedece a que, al aplicar el principio de austeridad, se reducen los recursos necesarios para generar capacidades humanas, limitando así el acceso y el uso de la tecnología más avanzada. Esta situación pone al país en desventaja en el contexto del mundo globalizado y moderno, donde el uso de la tecnología es una de las herramientas indispensables para elevar la productividad y generar ingresos adicionales. Así, estas regiones se ven forzadas a mantenerse dentro de las trampas de la pobreza (Accinelli, Brida y London, 2007).

De acuerdo con la Cepal (2010), una de las grandes deudas pendientes que tiene Latinoamérica en general, y Guatemala en particular, es atender los rezagos tecnológicos del siglo XX, a los que se suman los desafíos del siglo XXI.

### 3. Metodología

Para analizar la situación financiera de las municipalidades, se reunió información de las siguientes fuentes: Ministerio de Finanzas a través del portal Sistema Integrado de Administración Financiera de las municipalidades (SIAF-Muni) y del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin), así como del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El portal del SIAF-Muni registra toda transacción financiera llevada a cabo por las municipalidades: ingresos y gastos.

Por su parte, el portal del Sicoin registra el gasto que realizan el Gobierno central o sus dependencias. Tiene un nivel de desagregación que permite llegar a nivel municipal. Mientras, el SNIP contiene información sobre la inversión física que el Gobierno central realiza, la desagregación es municipal, así como sucede en el Sicoin.

Es importante hacer hincapié en que ninguno de los portales logra registrar el total de la información sobre las transacciones financieras que las municipalidades realizan debido a que:

- no es un procedimiento obligatorio;
- las corporaciones edilicias utilizan diferentes figuras legales para no registrar su actuación financiera. Por lo tanto, el análisis se limitará a los datos reportados en estos sitios asumiendo que son datos oficiales.

34

#### 3.1 Método

Dada las naturalezas cuantitativa y descriptiva del estudio, el análisis se basa en la evolución histórica de los indicadores sobre ingresos y gastos de los municipios, tomando información de las fuentes ya mencionadas.

##### 3.1.1 Investigación descriptiva

De acuerdo con Tamayo y Tamayo (2003, p. 46) la investigación descriptiva es aquella que "... comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, y la composición o

proceso de los fenómenos. El enfoque se hace sobre conclusiones dominantes o sobre grupo de personas, grupo o cosas, se conduce o funciona en presente”.

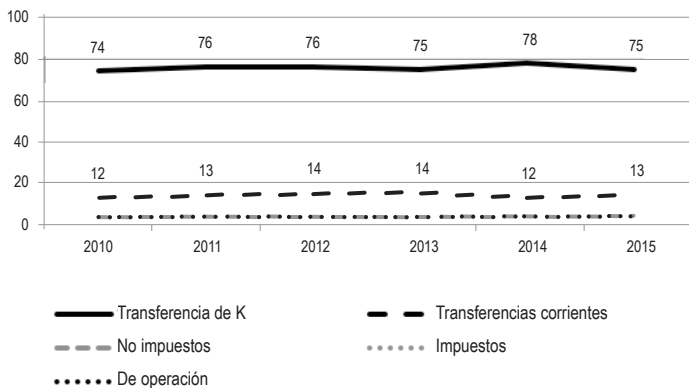
## 4. Resultados

### 4.1 Ingresos

Con base en la Gráfica 1, se observa que durante el período 2010-2016 los ingresos de los municipios estuvieron explicados principalmente por las transferencias que el Gobierno central hace hacia cada una de las municipalidades. En promedio durante este tiempo, el 75 % de los ingresos provinieron de transferencias de capital, mientras que el 13 % fueron transferencias corrientes; en ambos casos, estas son transferencias de fondos.

Como se puede observar en la Tabla 1, mientras que en el año 2010 las transferencias del Gobierno central (suma de transferencias de capital y transferencias corrientes) representaron el 85 % de los ingresos de los gobiernos locales, en el año 2012 este porcentaje había aumentado a un 90 % para quedar en un 89 % durante los años 2013, 2014 y 2015.

**Gráfica 1. Estructura de los ingresos de los municipios (porcentaje)**



Fuente: elaboración propia con datos del SIAF

Es importante mencionar que el municipio de San Miguel Ixtahuacán rompe con esta tendencia, pues en el año 2010 su presupuesto fue financiado en un 40 % por impuestos que la municipalidad cobraba y tres años después la parte financiada con impuestos fue de un 58 % para luego caer al 37 % en 2014 y casi al 34 % en 2015<sup>2</sup>.

La explicación de por qué San Miguel Ixtahuacán es un caso atípico se deriva del hecho de que en el municipio funciona una empresa minera: la Mina Marlin, que por ley está obligada a trasladar el 0.5 % de sus utilidades a la municipalidad; además, transfiere voluntariamente un 1.5 % más de las mismas utilidades. Cabe mencionar que en los últimos años dicha mina inició el proceso de cierre dado el agotamiento del metal a explotar.

Desde la perspectiva de ingresos medidos en quetzales, los datos confirman la alta dependencia de las transferencias monetarias que el Gobierno central realiza a cada una de las municipalidades, limitando la capacidad de incidencia en política pública por parte de los gobiernos locales.

36

De acuerdo con la Tabla 2, en el año 2010 las municipalidades analizadas recibían, en promedio, Q640 por cada habitante. Y las principales fuentes de los ingresos fueron las transferencias de capital y las transferencias corrientes; mientras, en 2012, el ingreso per cápita de los gobiernos municipales aumentó a Q661.

Lo que la Tabla 1 muestra es que, en términos reales, además de depender cada vez más de las transferencias del Gobierno central, los ingresos de las municipalidades se van deteriorando con el paso de los años. Al comparar los ingresos per cápita de 2010 y de 2016, se identifican dos períodos. El primero, que va de 2010 a 2012, muestra un aumento de Q20, en precios de 2010; en el segundo se ve una caída en los ingresos reales de los municipios. Año tras año este va disminuyendo, lo que puede incidir negativamente en la capacidad de atención al momento de implementar política pública para combatir la pobreza por parte de las municipalidades.

---

2 Para consultar la base de datos, favor solicitarla al correo: [idades@url.edu.gt](mailto:idades@url.edu.gt)

**Tabla 1. Ingreso de las municipalidades per cápita  
(en quetzales de 2010)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferencia de capital	469.7	386.3	437.9	408.7	373.6	339.3
Transferencia corrientes	74.5	70.2	82.6	74.3	56	59.3
Impuestos	20.2	25.9	39.3	63.3	42.2	38.3
No tributarios	22	18.5	14.3	13.3	14.3	13.4
De operaciones	12	11	14	8.7	8.4	7.8
Otros	41.9	13.7	13.6	33.3	33.5	14.9
Total	640.4	556	661	587.8	513	468.5

Fuente: elaboración propia con datos del SIAF y del INE

Al analizar los ingresos per cápita de las municipalidades, resalta el municipio de San Miguel Ixtahuacán, pues a pesar de que sus ingresos por concepto de transferencias de capital se encuentran por arriba del promedio de los otros municipios, los ingresos tributarios también son altos. Así, mientras los ingresos tributarios per cápita del resto de municipios no supera los Q50, San Miguel Ixtahuacán reporta ingresos de casi Q1 000 por cada habitante del municipio (Q989)<sup>3</sup>.

37

#### **4.2 Acceso al crédito**

Una variable que está muy relacionada con la generación de ingresos es el acceso al crédito por parte de las municipalidades<sup>4</sup>. En 2011, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) clasificó la capacidad de las municipalidades para acceder al crédito. Dicha clasificación se basa en la solvencia financiera y la sostenibilidad de la deuda.

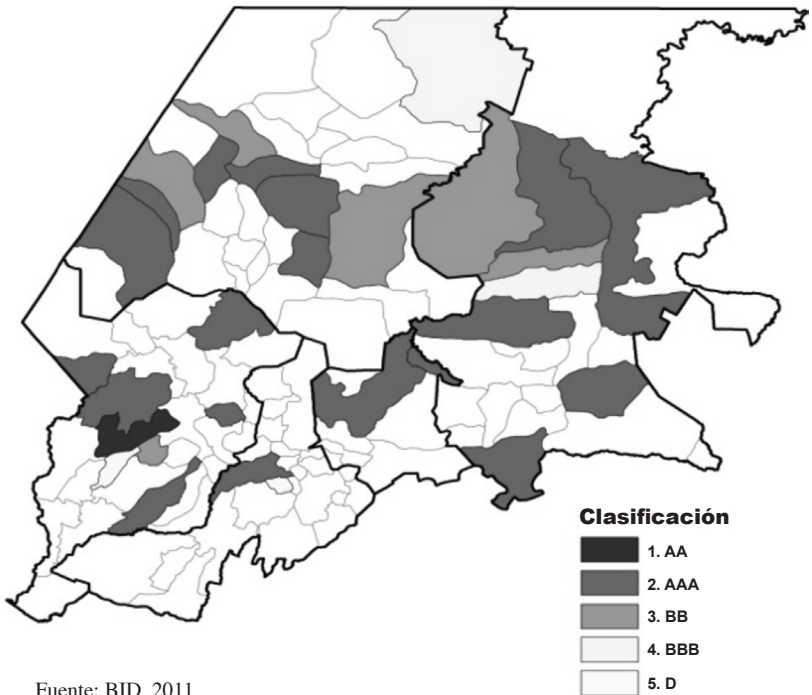
<sup>3</sup> Para consultar la base de datos, favor solicitarla al correo: [idades@url.edu.gt](mailto:idades@url.edu.gt)

<sup>4</sup> Dadas las debilidades del sistema de registro de las finanzas municipales, no se posee información confiable sobre el nivel de endeudamiento de las municipalidades.

Así, los municipios que obtienen la máxima clasificación se encuentran en una posición financiera que les facilita el acceso a crédito en el mercado, mientras que los que obtienen la peor nota tienen dificultades para endeudarse, puesto que presentan números rojos en sus finanzas.

De acuerdo con la clasificación creada por el BID, 19 de los 30 municipios tienen una clasificación AAA, lo que significa que tienen una sostenibilidad de la deuda por debajo del 40 % y una solvencia financiera por debajo del 20 %<sup>5</sup>.

**Mapa 1. Clasificación de las municipalidades para acceso al crédito financiero**



Fuente: BID, 2011

5 Para consultar la base de datos, favor solicitarla al correo: [idades@url.edu.gt](mailto:idades@url.edu.gt)

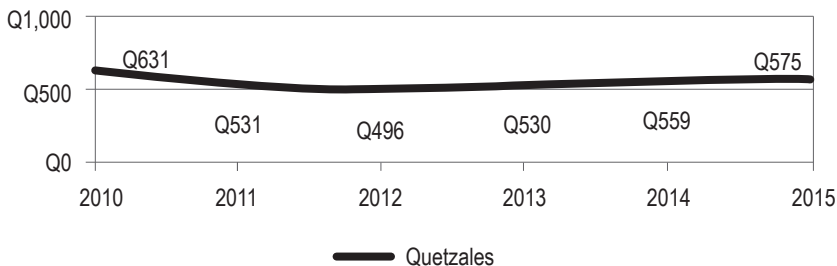


### 4.3 Gasto municipal

Cuando el análisis se traslada al gasto de las municipalidades, se observa que en términos reales este se ha ido deteriorando con el paso del tiempo. La Gráfica 2 muestra, que en un período de seis años, el gasto per cápita de las municipalidades ha pasado de Q631, en 2010, a Q575 en 2015, aunque hay que resaltar que el punto más bajo se dio en 2012 (Q496).

Es importante indicar la pérdida de capacidad de acción de los municipios en política pública. Es evidente, que aunque el gasto per cápita de las municipalidades aumentó, este se mantiene por debajo de los niveles de 2010.

**Gráfica 2. Gasto per cápita promedio de las municipalidades (en quetzales de 2010)**



Fuente: SIAF-Muni

Al realizar un análisis más profundo del gasto municipal, se observó que únicamente el municipio de San Miguel Ixtahuacán tiene un gasto per cápita que rondó los Q2 000 mensuales durante el período 2010-2015. Otros municipios como Chiantla, Santa Cruz Barillas, San Juan Ostuncalco, Tajumulco y Nuevo Progreso mostraron gastos por arriba de los Q700 per cápita durante el período 2010-2012, mientras que San Lorenzo mostró un patrón similar entre los años 2013 a 2015<sup>6</sup>.

6 Para consultar la base de datos, favor solicitarla al correo: [idades@url.edu.gt](mailto:idades@url.edu.gt)

Es importante recordar, que con la excepción de San Miguel Ixtahuacán, el resto de municipios dependió principalmente de las transferencias que el Gobierno central realizó.

#### 4.3.1 Gasto municipal en educación y salud

Uno de los temas que cobra relevancia en el análisis de las finanzas municipales es evaluar la participación de los gobiernos locales en la generación de bienestar para sus habitantes. El bienestar se expresa en la satisfacción de diversas necesidades y en el desarrollo de capacidades, entre las cuales son prioritarias la educación y la salud. Lo que el análisis global muestra (ver Tabla 2) es que la educación y la salud no son temas prioritarios para los gobiernos locales, pues tienen un bajo peso en el presupuesto de las municipalidades.

En el caso de la educación, se observa que este tema no fue relevante en el presupuesto de las municipalidades, excepto en el año 2010. Entre los años 2011-2015 este no superó el 10 %. Visto desde otra perspectiva, en ese período las municipalidades tuvieron un gasto en educación inferior a los Q50 per cápita.

40

**Tabla 2. Gasto municipal per cápita en educación y salud  
(en quetzales de 2010)**

Año	Educación		Salud	
	Porcentaje en el presupuesto	Gasto real per cápita (Q)	Porcentaje en el presupuesto	Gasto real per cápita (Q)
2010	14.23	91.01	1.42	6.29
2011	9.53	49.11	1.47	7.51
2012	6.76	35.12	1.19	5.87
2013	8.66	49.34	7.36	45.42
2014	9.09	59.67	8.75	47.52
2015	8.64	49.27	9.16	50.40

Fuente: elaboración propia con datos de SIAF-Muni

Mientras, en salud, la situación es algo extraña, dado que en el período 2010 a 2012 las municipalidades solo asignaron el 1 % de su presupuesto a salud, lo que en términos monetarios se traduce a menos de Q8 por habitante. No obstante, los reportes financieros de los años 2013 a 2015 mostraron que los gastos aumentaron, pasando a representar el 8 % del presupuesto municipal; en ese período se gastó alrededor de Q47 per cápita. Dicho cambio se explica ya que, a partir de 2013, el municipio de San Miguel Ixtahuacán pasó a tener un gasto en salud superior a los Q300 per cápita.

### **4.3.2 Gasto en agua y sanidad**

Entre los servicios que las municipalidades deben prestar a sus ciudadanos, se encuentra el agua entubada. En este estudio no se discute si es potable o no, puesto que no se puede comprobar tal hecho ni se analiza el tratamiento de las aguas residuales.

En cuanto al agua entubada (ver Tabla 3), se observa que en términos reales no existe variación monetaria que pudiera considerarse significativa, aunque hay que señalar, que a pesar de ello, si se analiza la importancia que las municipalidades le han dado, el nivel del gasto no puede considerarse bajo.

Es importante señalar que en esos seis años (2010-2015) no existió un comportamiento anormal por parte de algún municipio; existen años en los que los municipios aumentaron súbitamente su gasto en el rubro agua, pero al año siguiente este dejó de tener importancia.

En cuanto a la sanidad, se deduce que el tema realmente no se encuentra dentro de sus prioridades. Como se puede ver a través del tiempo, las municipalidades destinan, en promedio, menos del 1,5 % de su presupuesto a este tema. Únicamente sobresale el año 2012 con el 1.8 %, aunque el año 2011 muestra un gasto per cápita superior al resto.

La situación es más dramática al observar que, durante ese mismo período, no realizaron gasto en sanidad los siguientes municipios: Momostenango, Sibinal, San Miguel Ixtahuacán, San Pablo, San Lorenzo, Jacaltenango y Concepción Huista.

**Tabla 3. Gasto municipal per cápita en agua y sanidad**

Año	Agua		Sanidad	
	Quetzales	Porcentaje	Quetzales	Porcentaje
2011	44.1	7.7	13.1	1.4
2012	55.6	9.3	7.2	1.8
2013	34.2	8.4	7	1.2
2014	39.4	9.1	8.3	1.2
2015	34.7	8.9	9.3	1.2

Fuente: elaboración propia con datos del SIAF-Muni 2013

#### **4.4 Inversión del Gobierno central**

Aunque las municipalidades, sobre la base del principio de autonomía, deciden acerca de su presupuesto y de los programas sociales que implementan, es importante mencionar que en muchos casos, especialmente en los países pobres, ese presupuesto es insuficiente para atender las necesidades de su población.

Conforme a la estructura programática del presupuesto, además de las transferencias constitucionales que el Gobierno central debe realizar a cada una de las municipalidades, también hay transferencias en inversión física y cada una de las dependencias del Gobierno central efectúa gastos a nivel municipal.

##### **4.4.1 Inversión física**

En el caso de la inversión física, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) identifica tres diferentes vías para realizar las transferencias de fondos: los Consejos de Desarrollo (CD), que canalizan y atienden los proyectos solicitados por la población al Gobierno central; los gobiernos locales (GL), ante las demandas planteadas por estos a la administración central y el gasto sectorial (SE), que se realiza según las necesidades de sus representaciones regionales, o bien de intervención hacia los municipios. En todos los casos, la inversión depende de la solicitud de la entidad y de las prioridades del Gobierno central.

Un análisis superficial de los datos presentados por el SNIP indica que la principal forma de transferencias del Gobierno central hacia los municipios es mediante los consejos de desarrollo.

El estudio de Zapil (2015) muestra una relación positiva entre pobreza e inversión pública. Según el estudio, durante el período 2008-2014 los municipios con mayores niveles de pobreza y población indígena mayoritaria fueron los que mostraron bajos niveles de inversión pública.

Durante el período de análisis (2008-2014), los municipios en estudio mostraron en promedio una inversión per cápita acumulada de Q700, excepto San Lorenzo y La Democracia; todos los municipios bajo análisis compartieron características de población indígena y niveles de pobreza superiores al 50 %.

#### **4.4.2 Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC)**

Este es otro tema que conviene mencionar en el análisis, dados sus efectos en la generación de capacidades humanas dentro de estos municipios. En la actualidad, el programa Mi Bono Seguro comprende dos componentes: el de salud y el de educación; cada uno de ellos transfiere Q150 mensuales con la condición de que las familias atiendan una serie de requisitos como enviar a sus hijos a la escuela y llevarlos a controles médicos, respectivamente.

Conforme a la Gráfica 3, los municipios que tienen una mayor cantidad de hogares beneficiarios son Chichicastenango, Santa Cruz Barillas y Chiantla. Por el otro lado, los municipios que menos beneficiarios tienen son Concepción Huista, San Antonio Huista y Concepción Chiquirichapa. Es importante aclarar que el número de beneficiarios no significa que exista preferencia por uno o por otro municipio, puesto que no se puede hacer un análisis más profundo, porque no se puede establecer con claridad qué porcentaje de los hogares de cada municipio está siendo beneficiado.

Lo único concluyente que se puede extraer de la Gráfica 3 es que se está dando prioridad al tema de educación respecto al compo-

nente de salud, lo que resulta incomprensible dada la complementariedad que existe entre ambos componentes. Y la concepción de estos programas advierte que la atención escolar debe ir acompañada de un control en el tema de salud (nutrición, disminución de las enfermedades comunes y curables, etc.).

Es importante señalar que en años recientes el número de beneficiados del programa de transferencias monetarias condicionadas, aunque aún sigue funcionando, varía ya que depende de la coyuntura política del país.

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

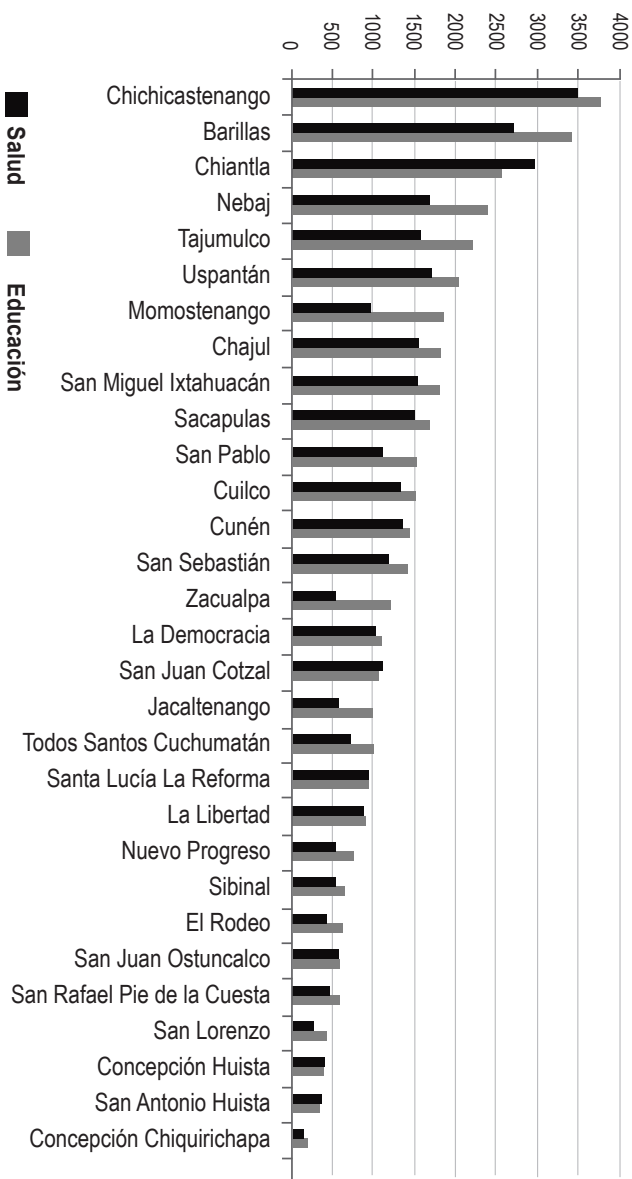
44

La primera conclusión del estudio es que, tanto el monto de los ingresos como el monto del gasto público, son insuficientes para poder atender las necesidades de la población de los treinta municipios en estudio, sobre todo en los temas de salud y de educación, aunque cabe resaltar que San Miguel Ixtahuacán sobresale del resto debido a que, a través de impuestos que las municipalidades pueden cobrar, recibe ingresos extraordinarios. La actividad minera de metales preciosos que opera en el municipio puede ser el principal motivo; sin embargo, esto no pareciera hacer una diferencia sustancial respecto al bienestar de la población.

Puesto que San Miguel Ixtahuacán es un caso atípico, se puede afirmar que los restantes municipios en estudio dependen altamente de las transferencias del Gobierno central, dado que el 75 % de sus ingresos están explicados por transferencias de capital; otro 14 % está explicado por transferencias corrientes, mientras que los ingresos por impuestos o arbitrios a los que los gobiernos locales tienen derecho a cobrar, representan solo el 3 %. Por lo tanto, se puede concluir que 29 de 30 municipios no son capaces de generar ingresos propios que les permitan tener mayor autonomía al momento de tomar decisiones sobre el presupuesto municipal.

En términos reales, los ingresos de las municipalidades parecerían haber disminuido a través del tiempo. Al descontar el efecto inflacionario se observa, que en el transcurso de tres años, el ingreso

**Gráfica 3. Número de beneficiarios del Programa Mi Bono Seguro según los componentes de educación y salud**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Desarrollo 2011

per cápita promedio que reciben los gobiernos locales ha disminuido casi Q180 per cápita.

En cuanto al tema del gasto municipal, es evidente que, en términos reales, este se ha ido deteriorando. Dicho en otras palabras, los datos globales muestran que en un período de seis años, la capacidad de gasto de los municipios ha disminuido, limitando la capacidad de estos para hacer política pública en favor de la reducción de la pobreza.

Una vez más, el municipio de San Miguel Ixtahuacán se sale del promedio en cuanto al gasto del municipio. Lo anterior se puede interpretar en el sentido de que el resto de municipios puede estar llegando al límite de sus capacidades en el tema de gasto municipal y política pública, dada su alta dependencia hacia las transferencias del Gobierno central.

46 También resulta preocupante que los temas de educación y salud no son temas prioritarios para las corporaciones municipales. Por un lado, se observa, que en el presupuesto, estos dos temas van perdiendo importancia; por el otro lado, con cada año el gasto per cápita también va disminuyendo; sin embargo, una vez más, San Miguel Ixtahuacán es la excepción en este caso.

En cuanto al tema de edificación de una red de transporte de agua para consumo humano, se puede afirmar que existe una relativa preocupación por parte de los gobiernos locales, ya que efectivamente hay municipios que le han dado mayor relevancia al tema mientras que otros han actuado en forma contraria y han invertido muy poco o nada.

El tema de sanidad, entiéndase el tratamiento de aguas residuales, parece tener poca relevancia en la política pública de los municipios, ya que existe un alto número de municipios que no reportaron gasto alguno en este tema.

Finalmente, como resultado del análisis realizado, una de las recomendaciones de la política pública a implementar en estos treinta municipios es la de mejorar sus sistemas de registro de ingresos y gastos en el marco de los portales consultados.



También es importante llevar a cabo un proceso de concienciación acerca de la importancia de que el presupuesto municipal sea financiado con ingresos propios que puedan provenir tanto de impuestos y arbitrios como de la venta de algunos servicios que presta la municipalidad (agua potable, servicio de extracción de basura, espacios en los mercados cantonales, etc.). Esto le podría dar un mayor margen de acción a las municipalidades para invertir en educación, salud, agua y sanidad.

Por otra parte, no se puede sugerir un esquema de política pública diferenciada en cuanto al gasto de la municipalidad, dado que municipios con alto nivel de población indígena y población no indígena muestran los mismos rezagos de bienestar y gasto. En otras palabras, a pesar de que los municipios puedan ser diferentes cultural y étnicamente, los niveles de pobreza y la capacidad del gasto social de los gobiernos locales no son suficientes como para hacerle frente al círculo de la pobreza. Por ello, no se puede sugerir una acción diferenciada para cada municipio o para grupo de municipios.

47

En cuanto al tema de gasto en educación y salud por parte de las municipalidades, las sugerencias no pueden ser amplias debido a las restricciones presupuestarias que los gobiernos locales enfrentan. A ello hay que agregar, que al parecer, las prioridades de los gobiernos municipales no son esas. De los datos analizados se desprenden el gasto en funcionamiento, la construcción y el mantenimiento de carreteras secundarias, la construcción de centros deportivos, entre otros.

## **Referencias**

Accinelli, Elvio, Juan Brida y Silvia London. “Crecimiento económico y trampas de la pobreza: ¿Cuál es el papel del capital humano?”. En *Investigación económica*, vol. LXVI, N.º 261 (2007): 78-118.

Banco Mundial. *Evaluación de la pobreza, buen desempeño a bajo nivel*. Guatemala: Banco Mundial, 2009.

Cammack, Diana. "The Logic of African Neopatrimonialism: What Role for Donors?". *Development Policy Review*, vol. 25, N.º 5 (2007): 599-614.

Cepal. "La educación frente a la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión: situación y desafíos en América Latina". *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: Cepal, 2010.

Dorta, José Andrés; Javier Ledesma y Jorge Pérez. "Las decisiones de asignación presupuestaria en la hacienda municipal canaria". *Hacienda Canaria*, N.º 22 (2008): 5-16.

Farrell, M. "The Measurement of Productive Efficiency". *Journal of the Royal Statistical Society* (1957): 253-281.

Hanke, John y Dean Wichern. *Pronósticos en los negocios*, 8ª. ed. México: Editorial Pearson Prentice Hall, 2006.

Herrera Pedro y Pedro Francke. *Análisis de la eficiencia municipal y de sus determinantes*. Lima, Perú: CIES, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.

Ledesma, Javier, José Andrés Dorta y Jorge Pérez. "Contraste de los modelos de asignación presupuestaria en el presupuesto social municipal". *Gestión y política pública*, vol. XIX, N.º 2 (2010): 351-394.

Leftwich, Adrian. *State of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity Press, 1996.

Minfin. *Estadísticas financieras de la administración central*. Guatemala: Minfin, 2012. [http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=2\\_ingresos\tributarios](http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=2_ingresos%5Ctributarios)

Minfin / SIAF-Muni. *Ejecución de gasto e ingresos*. Guatemala: Minfin, 2016. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>

*Situación financiera de treinta municipalidades del Altiplano occidental de Guatemala y su capacidad de política pública, 2010-2015*

Resico, Marcelo. *Introducción a la economía social de mercado*. Edición latinoamericana. Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

Segeplan. *Sistema Nacional de Inversión Pública*. Guatemala: Segeplan, 2016. [http://snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPL\\$MODULO.indice](http://snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPL$MODULO.indice)

SOPLA. *Pobreza, desigualdad de oportunidades y política pública en América Latina*. Brasil: SOPLA/Fundación Konrad Adenauer, 2012.

Zapil, Samuel. *A mayor pobreza menor inversión pública*. Guatemala: Idies/URL, 2015.

Zapil, Samuel y María Frausto. “Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas”. En *Pobreza, desigualdad de oportunidades y política pública en América Latina*, ed. por SOPLA, 98-108. Brasil: SOPLA/Fundación Konrad Adenauer, 2012.

Esta publicación se distribuye de forma digital,  
fue finalizada en abril de 2017.



Universidad Rafael Landívar  
Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural  
Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16, Edificio O, oficina 301  
Ciudad de Guatemala, Guatemala 01016  
Teléfonos: (502) 2426 2591 y 92, Fax: (502) 2426 2593  
Sitio electrónico: [www.url.edu.gt/idies](http://www.url.edu.gt/idies)



**VRIP**  
VICERRECTORÍA DE  
INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN



Universidad  
**Rafael Landívar**  
Tradición Jesuita en Guatemala