PN ARK-[redacted] 435

TEMAS

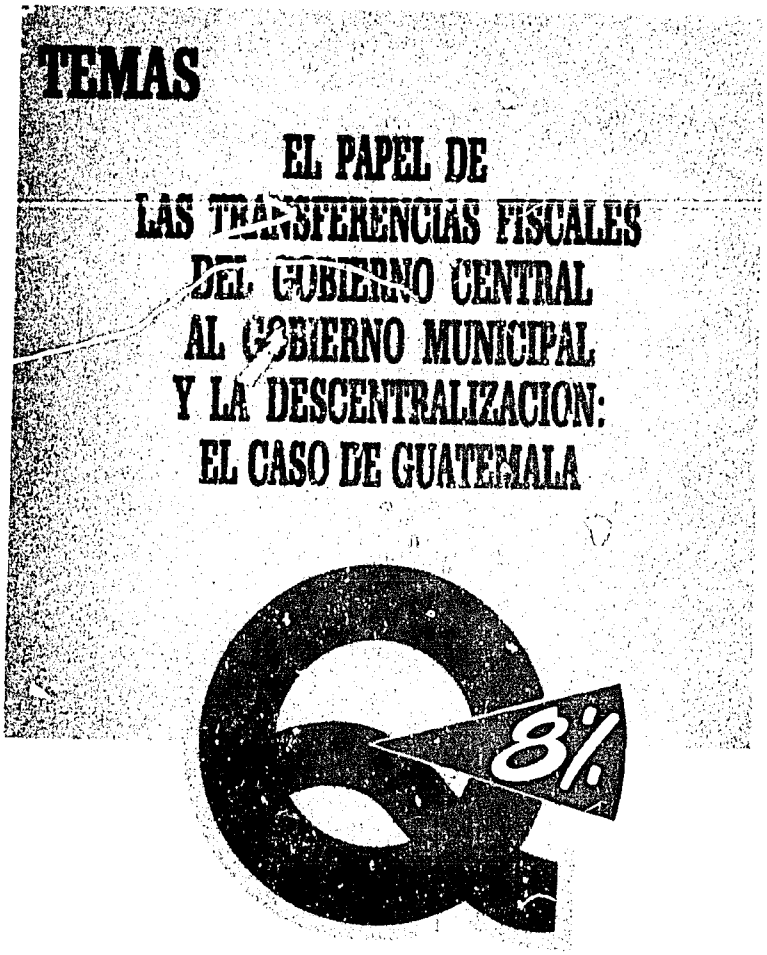
EL PAPEL DE LAS TRANSFERENCIAS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL AL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA DESCENTRALIZACION: EL CASO DE GUATEMALA

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS
PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)

OFICINA REGIONAL DE VIVIENDA Y
DESARROLLO URBANO PARA CENTROAMERICA (RHUDO/CA)

OFICINA REGIONAL PARA PROGRAMAS CENTROAMERICANOS
(ROCAP)

INCAE



Preparado por:

FRANCISCO I. ECHEGARAY
para el
Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INCAE

Las opiniones aquí expuestas pertenecen al autor y no necesariamente reflejan las del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas -INCAE-

Guatemala, Setiembre de 1991

Indice

Presentación 4

Resumen Ejecutivo 6

I. LOS FONDOS DEL 8% EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACION Y EL PAPEL DEL GOBIERNO MUNICIPAL 10

1. La Descentralización 11

1.1 Deslocación 11
1.2 Desconcentración 11
1.3 Descentralización 12
1.4 Formas de descentralización gubernamental 12
1.5 La descentralización en Guatemala 13

2. La Municipalidad 14

2.1 Definición 14
2.2 Su importancia en el desarrollo 14
2.3 La Municipalidad en Guatemala 15
2.4 Los cambios en la historia reciente 15

3. El Mandato de la Transferencia del 8% Constitucional . 16

3.1 El Financiamiento Municipal 16
3.2 Base Fiscal propia 16
3.3 Las Transferencias 18
3.4 El mandato Constitucional en Guatemala. 18
3.5 El porqué del mandato 19
3.6 Importancia de la transferencia para las Municipalidades 20

II. LA DISTRIBUCION DE LOS FONDOS DEL 8% 21

1. Características Generales de la Distribución (1986-1990) 22

1.1 Cantidad Anual a Distribuir 22
1.2 Criterios para la Distribución 22
1.3 Justificación de los actuales criterios 23
1.4 Los resultados reales del cambio de criterios 24
1.5 Fechas de entrega de los fondos 26
1.6 Lugar y forma de entrega de los fondos 27

2. Procedimiento dispuesto para la distribución de los Fondos 28

2.1 El procedimiento determinado por la ley 28
2.2 El procedimiento que se utiliza y su calendarización . 28

3. El procesamiento de los componentes de la fórmula para la distribución 30

3.1 Población total de cada municipio 30
3.2 El ingreso per-cápita ordinario 30
3.3 El número de aldeas y caseríos 31

III. LA UTILIZACION DE LOS FONDOS DEL 8% POR LAS MUNICIPALIDADES 32

1. Metodología empleada en la investigación 33

2. La Guía para la aplicación y uso de los recursos que se transfieren 34

3. Los diferentes tipos de proyectos ejecutados 35

3.1 Proyectos por sector de servicio 35
3.2 Proyectos por tipo de servicio público 38
3.3 Otras fuentes financieras adicionales usadas 40

IV. PROBLEMAS EN LA DISTRIBUCION Y USO DE LOS FONDOS DEL 8% 41

1. Problemas en la distribución y entrega de los fondos . 42
1.1 Retrasos en la entrega 42
1.2 No se entrega exactamente el 8% 42
1.3 Inexactitud en los datos para los criterios de distribución 43
1.3.1 Criterio: número de habitantes 43
1.3.2 Criterio: número de aldeas y caseríos 43
1.3.3 Criterio: ingreso per-cápita ordinario 43

2. Problemas en el uso de los fondos 44

2.1 Problemas de equidad 44
2.1.1 La población no decide con respecto al uso de los fondos 44
2.1.2 Inversión en área urbana y área rural 45
2.1.3 los criterios que contiene la fórmula de distribución . 46

2.2 Problemas de Eficiencia 46
2.2.1 Se estimula los proyectos individuales, no los regionales 46
2.2.2 No hay capacidad gerencial en las municipalidades . 47

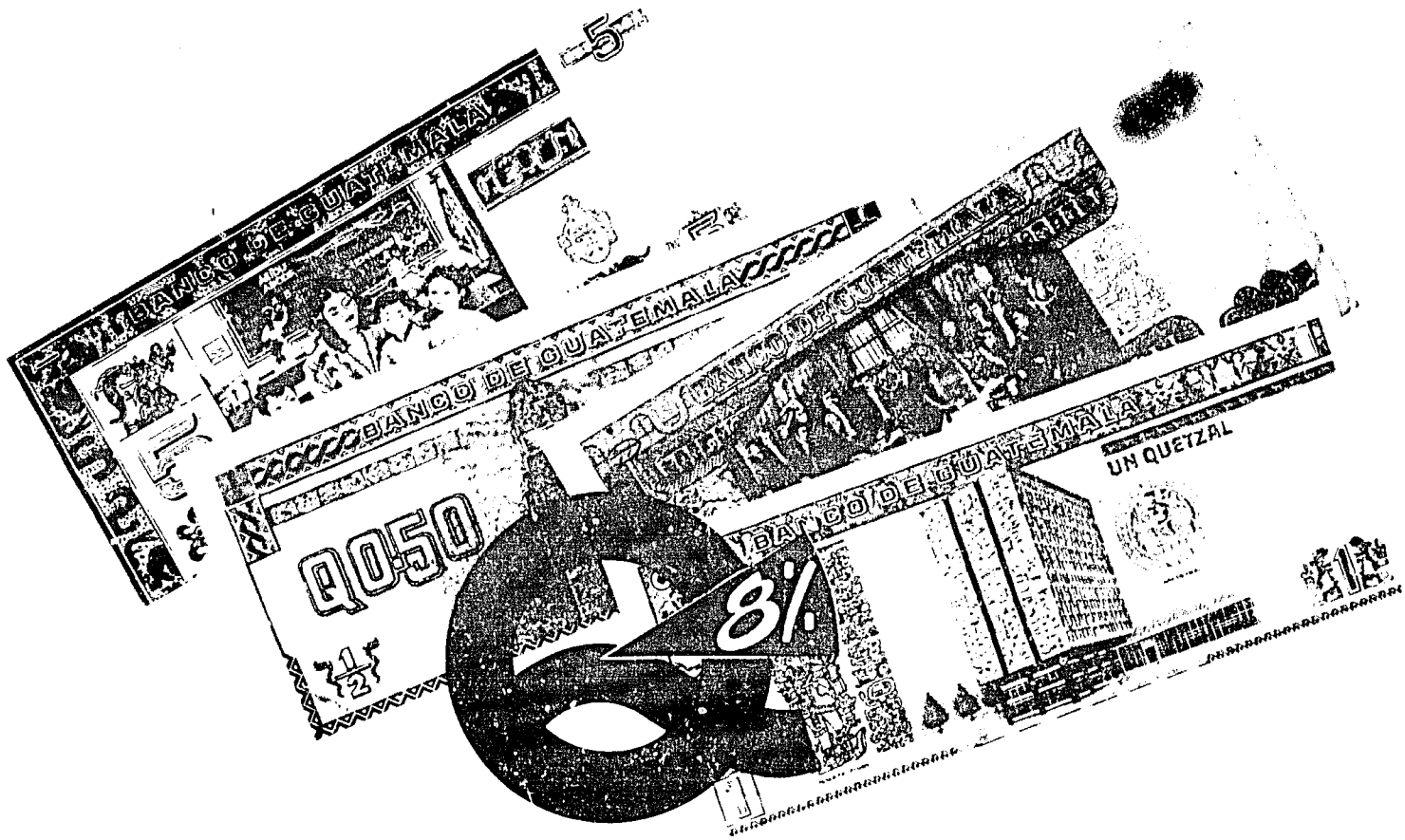
V. CONCLUSIONES Y POSIBLES LINEAS DE ACCION 50

Bibliografía 54

Normas Legales 55

Anexos 56

1. Municipios que se visitaron para el estudio del INCAE (1990) 56
2. Municipios investigados en el estudio Ministerio de Desarrollo/Ford 57
3. Porcentaje de las Municipalidades que realizan los distintos tipos de proyectos 58
4. Municipios por Categorías según Departamento 59
5. Transferencias del 8% en 1987 (por Departamento) ... 60
6. Transferencias del 8% en 1987 (por Categoría de Municipios) 60



Presentación

Estimados Colegas y Amigos:

Con agrado presentamos el estudio, realizado por El Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), sobre la transferencia del 8% del presupuesto nacional a las municipalidades de Guatemala. Esta es la tercera publicación de nuestra serie, TEMAS, la cual tiene como propósito, divulgar consideraciones significativas sobre políticas, programas, proyectos, y experiencias relacionados con la vivienda y el desarrollo urbano.

Este estudio es producto de los esfuerzos realizados a través del Convenio entre INCAE/AID para el desarrollo en Centro América. Esperamos que sea una contribución importante en general y que las consideraciones del mismo conformen una valiosa aportación para los líderes municipales en el cumplimiento de sus deberes y funciones.

MARIO PITA
Director
Oficina Regional de Vivienda
y Desarrollo Urbano para Centro América
de la A.I.D.

Resúmen Ejecutivo

En los países latinoamericanos los planteamientos descentralistas ganan de manera paulatina un espacio político.

Tal como afirma Boisier, la descentralización "transformada en proyecto político, se extiende, pero esta difusión está al mismo tiempo entrabada por la confusión que acompaña a muchos planteamientos"(1) y, en palabras del mismo autor, "la confusión no sólo entraba la difusión de la descentralización; más que eso, puede transformarse en su verdadera mortaja y puede liquidar un importante proceso social que tiene un considerable potencial democrático"(2)

En el proceso de descentralización surge un actor que teniendo una presencia permanente como protagonista central, suele ser olvidado y con toda seguridad ha sido relegado en las últimas décadas: el municipio.

Este actor, el municipio, resulta importante en el proceso descentralizador porque más allá de las contingencias de existencia o no existencia de instituciones receptoras aptas para cumplir las funciones que deberá entregar el organismo central hacia la base, tales como la provincia, la región o el departamento, la presencia del municipio es permanente.

Es en el municipio donde se verifica la coincidencia de los objetivos esenciales del proceso descentralizador.

La descentralización significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado y, para que ello pueda ser así, es necesario que los organismos descentralizados tengan personalidad jurídica propia, presupuesto propio y sus propias normas de funcionamiento.

En el caso del municipio puede verificarse, en la mayoría de los países de América Central, el cumplimiento de la primera característica: la personalidad jurídica propia, determinada por las Constituciones Políticas que, como en los casos de Guatemala y El Salvador, declaran explícitamente que las municipalidades son autónomas.

Respecto a las normas propias para su funcionamiento, se establece para el caso de El Salvador la potestad de decretar las ordenanzas y reglamentos locales y existe similar mandato en la Constitución de Guatemala, al igual que en las de Costa Rica y Honduras.

El presupuesto propio ya reviste una problemática diferente.

Resulta natural que el fortalecimiento de la autonomía municipal que consagran las Constituciones Políticas, sea realizado con instrumentos que les aseguren a las municipalidades una mayor independencia financiera, además de permitirles el autofinanciamiento de los servicios públicos y de las obras que beneficien a la población del municipio; pero, hay que distinguir entre recaudación propia y transferencias desde el nivel central. La primera conduce a una real autonomía; las segundas desempeñan un papel importante de redistribución fiscal, para completar los recursos municipales propios, que por lo general son exiguos.

En Centroamérica y frente a la necesidad de recursos financieros que tienen las municipalidades, se discute el hecho de las transferencias, dentro de la realidad de un proceso descentralizador. Honduras aprobó una Ley que ordena transferir a las municipalidades hasta un 5% del Presupuesto Nacional Anual, de una manera gradual; en Costa Rica las transferencias han fluctuado en los últimos años entre el 3 y el 5%; El Salvador tiene el mandato constitucional y la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, aunque la cantidad anual a distribuir es fija y resulta bastante pequeña; Guatemala, por mandato constitucional y desde el año de 1986, entrega anualmente a las municipalidades, como transferencia del Gobierno Central, un 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinario del Estado.

(1) Boisier, Sergio, "La Descentralización: un tema difuso y confuso", en Revista Interamericana de Planificación, Sociedad Interamericana de Planificación -SIAP-, Volumen XXIII, Número 90, Abril-Junio 1990, pág. 129.

(2) Op. Cit., pág. 130

De esta manera, el caso de Guatemala resulta una importante experiencia y la transferencia de los fondos ha representado un cambio en la manera de gobernar el país. Después de más de 150 años de Gobierno Republicano esta acción permitió que, finalmente, las municipalidades recibieran recursos que les permiten desempeñar un papel importante en el desarrollo nacional.

Esta experiencia, después de cuatro años, merece ser evaluada y presentada. Por ello, este documento tiene el propósito de recoger algunas reflexiones en torno a la transferencia de recursos a los gobierno locales, en función de un proceso descentralizador, presentando el caso de Guatemala que por sus características constituye una realidad tangible y permite extraer de él algunas lecciones útiles.

Para lo anterior la información ha sido organizada en cuatro componentes principales y un quinto que contiene, a manera de conclusiones, algunas sugerencias.

En el primer componente se ubica la realidad de los Fondos del 8% en el contexto de la Descentralización y el Gobierno Municipal. Se presenta, luego de una breve conceptualización de la descentralización y de la ubicación del mandato de la Constitución de Guatemala en el contexto teórico, lo que es la Municipalidad en el país y lo que significa el mandato del 8% constitucional, destacándose: que a fin de que los municipios puedan cumplir sus funciones y asumir nuevos cometidos de manera eficiente y eficaz, es necesario que cuenten con capacidad para actuar. Lo anterior significa la descentralización de los recursos, lo cual lleva a la discusión del dominio local y del dominio compartido: soberanía fiscal o transferencias. Así es importante reconocer que si las finanzas municipales son autogeneradas, se fortalece la autonomía municipal y este tipo de financiamiento repercute de manera positiva en la economía nacional en su conjunto. Igualmente es necesario destacar la respuesta positiva de la población al pago de impuestos causados por la ejecución de obras financiadas con fondos del 8% en el caso guatemalteco, pero también la necesidad de dotar a los municipios de unidades técnico-administrativas aptas para el manejo de esta variable. Tal consideración es de suma importancia si se tiene en cuenta que entre 1985 y 1987, las municipalidades de Guatemala experimentaron un aumento del 240% en sus ingresos, mientras que entre 1980 y 1985 los ingresos municipales solamente aumentaron, en promedio, un 5.4% anual.

Por último, es importante mencionar la relación existente entre la transferencia del 8% y el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, elemento considerado clave por la Constitución para la transformación del Estado, conjuntamente con la Descentralización Administrativa.

El segundo Capítulo presenta la distribución de los fondos del 8% constitucional, describiendo la hecha entre 1986 y 1990. Se analiza el proceso de distribución y se discuten las diferentes fórmulas utilizadas y lo que la aplicación de cada una de ellas representó en términos de beneficio o perjuicio para diferentes municipalidades. El Capítulo termina explicando el procedimiento para aplicar los componentes de la actual fórmula distributiva.

En tercer lugar se incluye la forma en la que fueron utilizados los fondos, con el fin de analizar si realmente contribuyeron al desarrollo nacional y verificar si la administración municipal demostró una dimensión empresarial y gerencial.

Utilizando información recogida en tres investigaciones, el Capítulo presenta la frecuencia de proyectos, los tipos de los mismos y el uso de los fondos del 8% y de los provenientes de otras fuentes adicionales, evidenciando que las municipalidades se dedicaron a los proyectos de tipo social que mejoran la calidad de vida, olvidando los proyectos productivos que generan mayores ingresos a la municipalidad.

De igual forma se demuestra que un 46.6% de los fondos transferidos están siendo utilizados por las municipalidades investigadas, para la prestación de servicios "esenciales", mientras que poco más del cincuenta por ciento (50.7%) lo es para servicios "discrecionales".

En el Cuarto Capítulo se presentan algunos problemas que han sido detectados en la distribución y uso de los fondos del 8%. Los problemas en la distribución del dinero van desde el retraso en la entrega hasta la inexistencia de datos exactos para construír los indicadores de los parámetros de la distribución. Dada la incertidumbre en términos de la fecha real de entrega de los fondos, las municipalidades han empezado a programar proyectos que pueden ir ejecutando poco a poco y realizando inversiones cada vez más pequeñas y de menor importancia. Incluso, muchos de los proyectos han quedado paralizados, sobre todo los que se realizan no por administración directa sino a través de contratistas.

En lo que respecta a los problemas en el uso de los fondos, hay aquellos que se relacionan con la equidad como los que tienen que ver con la eficiencia.

Con relación a la primera, se ha encontrado que la población no participa en la determinación de los proyectos a ser ejecutados con fondos del 8%. Con relación a la eficiencia se observa que se estimulan los proyectos individuales y no así aquellos de tipo regional o intermunicipal, para efectos de lograr economías de escala y mayor beneficio común en el uso de los fondos, y más aún, que no existe la capacidad gerencial en la gran mayoría de las municipalidades para log ar un nivel eficiente en el manejo de los fondos.

Por último, se incluyen algunas conclusiones que permiten sugerir ciertas líneas de acción, importantes en la tarea de abrir un espacio a la acción municipal y aumentar su autonomía.

Este documento tiene una referencia central al que bajo el título de "La Distribución y Uso de los Fondos del 8% Constitucional: 1986-1989" fuera preparado en agosto de 1990, para el Programa de Desarrollo Local del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas -INCAE- y con fines de utilización en los Seminarios-Taller que sobre la Descentralización, se realizaron en Guatemala durante ese mes, por Robert B. Kehew, bajo la supervisión de Alberto de Guzmán y Francisco I. Echegaray.

I. LOS FONDOS DEL 8% EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACION Y EL PAPEL DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

La Descentralización

La Municipalidad

El mandato de la transferencia del 8% constitucional

1. La Descentralización

El ya mencionado estudioso chileno Sergio Boisier, en un intento de clarificar la confusión que existe con respecto al término descentralización, expone las netas diferencias que separan a tres conceptos de uso bastante difundido: deslocación, desconcentración y descentralización.

1.1. Deslocación

Debe entenderse como un proceso de traslado físico de procesos productivos, administrativos o de servicios de un lugar del territorio a otro. El ejemplo más relevante es el caso de la experiencia brasileña del traslado de su capital, desde Rio de Janeiro a Brasilia, durante la década de los sesenta.

1.2. Desconcentración

Alude a un acto administrativo que va más allá de las connotaciones territoriales. Se trata de traspasar capacidades decisorias a un organismo inserto en una estructura jerárquica, para que trate determinadas materias a fin de descongestionar los órganos de la Aministración Pública Central. Así, el traslado que se hace de facultad decisoria y atribuciones es bastante limitado.

Para desconcentrar no es necesario crear nuevos organismos, simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en niveles subordinados reciben atribuciones (poder) adicionales. Los organismos desconcentrados no necesitan personalidad jurídica propia (tienen la del ente central), ni un presupuesto propio (operan con los recursos que les transfieren desde el nivel superior de la organización).

El supuesto más importante que orienta la desconcentración es el de hacer más ágil, simple y oportuna la labor de la Administración Pública Central, acercando decisiones al lugar de las acciones.

Teóricamente es posible distinguir dos tipos de desco .centración: la funcional y la geográfica. La primera de ellas consiste en atribuir competencias a sujetos administrativos que dependen jerárquicamente de un órgano de la Administración Pública. La segunda se produce cuando hay una transferencia de competencias a órganos distribuidos en diferentes partes del territorio nacional.

A la desconcentración se le conoce también con el nombre de descentralización administrativa.

1.3. Descentralización

La descentralización implica el reconocimiento de otros organismos creados o por crearse y de sus atribuciones totales para desempeñar funciones que estaban reservadas para el nivel central, y que estos organismos tienen autonomía jurídica, funcional y financiera.

Un rasgo definitorio en la descentralización, consiste en que se trata de un acto que involucra a sujetos que detentan diferentes personerías jurídicas.

La descentralización es pues un proceso que involucra relaciones de poder entre distintos niveles de gobierno de un país y no un proceso meramente organizacional, referido a la estructura interna de una unidad gubernamental cualquiera.

La descentralización puede ser político-administrativa, funcional y territorial, no excluyéndose la posibilidad de combinaciones de las mismas.

La descentralización político-administrativa involucra a instancias político-institucionales y administrativas a la vez, suponiendo desplazar de manera integral actividades y atribuciones de un nivel de gobierno central a otro nivel inferior del Estado, sin desplazamiento territorial obligado.

En el caso de la descentralización funcional, hay una cesión absoluta de funciones administrativas a otra instancia, de inferior jerarquía, desde el Gobierno Central. No implica, necesariamente, desplazamiento territorial.

La descentralización territorial combina alguna de las dos modalidades anteriores, con la traslación física en el espacio del proceso de concesión de atribuciones plenas al organismo descentralizado desde la cúspide del poder estatal.

1.4. Formas de descentralización gubernamental

Finalmente, y con respecto a las distintas formas de descentralizar, vale la pena citar que en el año de 1981 (3) "se identificaron seis diferentes formas de descentralización gubernamental: I. Descentralización administrativa o desconcentración, donde una unidad políticamente independiente delega alguno de sus poderes a uno de sus agentes ubicados en un nivel subordinado dentro de una estructura organizacional funcional. Este esquema se traduce en el reordenamiento y reforzamiento de las líneas verticales de mando de las estructuras gubernamentales; II. Descentralización política o devolución, en donde una unidad central de comando transfiere gran parte de sus atribuciones hacia otro nivel gubernamental. En este caso la autoridad es ejercida por unidades territorialmente definidas, que gozan de una relativa autonomía con respecto al nivel central; III. Delegación a agencias autónomas, en donde la función de provisión de ciertos bienes y servicios es traspasada a agencias públicas o cuasi-públicas de carácter autónomo; IV. Delegación a organizaciones paralelas o desburocratización, en donde algunas funciones de regulación y control habitualmente ejercidas por el sector público,

(3) Barrios, Sonia, "REALIDADES Y MITOS DE LA DESCENTRALIZACION GUBERNAMENTAL", en Cuadernos del CENDES, Caracas, Venezuela, No. 4 (Septiembre-Diciembre de 1984), pág. 171.

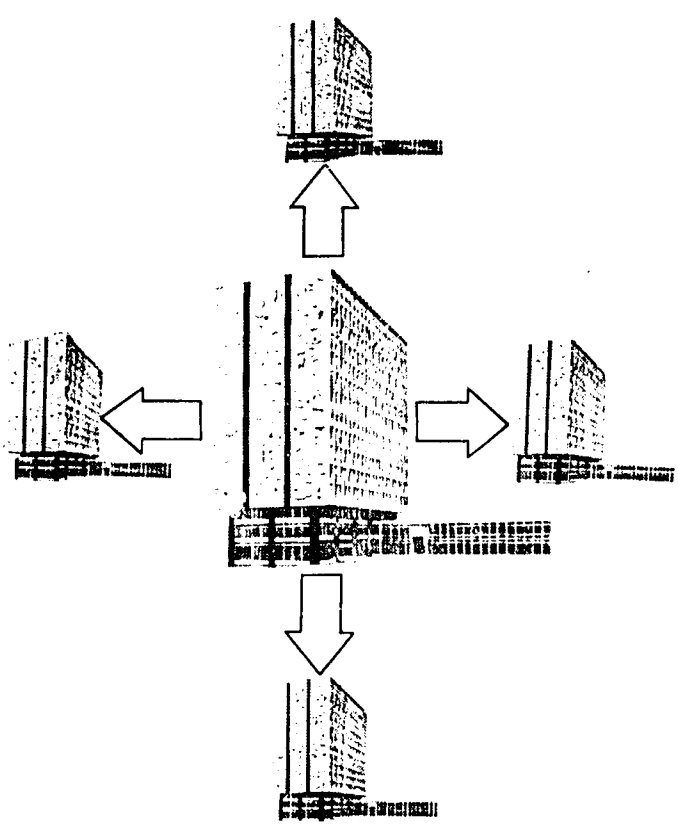
pasan ahora a ser asumidas por entes corporativos. Estos tipos de entes son extraordinariamente variados y abarcan desde asociaciones profesionales hasta organizaciones religiosas; V. Privatización, implicando el traspaso de actividades públicas de producción de bienes y servicios al sector privado; y, finalmente, VI. Autogestión o cogestión, envolviendo la incorporación de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la firma o de la empresa pública".

1.5. La descentralización en Guatemala

El proceso de descentralización es tridimensional: comprende lo político (descentralización del poder); lo administrativo (desconcentración de la autoridad y funciones de la administración pública al interior del país) y lo territorial (la regionalización, que es la división del país en fracciones territoriales con algún grado de homogeneidad y potencialmente capaces de promover su propio desarrollo).

En Guatemala el mandato constitucional, contenido en el Artículo 224, segundo párrafo, es bastante claro "La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país".

Ha optado pues el país, por la dimensión que tipificamos como administrativa, si bien existen elementos de la dimensión territorial. Con relación a la dimensión política, no queda suficientemente evidente el camino para la descentralización del poder.



2. LA MUNICIPALIDAD

2.1. Definición

El Código Municipal de Guatemala define a la Municipalidad como "la corporación autónoma integrada por el alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, de conformidad con la ley de la materia, que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del municipio" y considera como municipio al "conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito" y, finalmente, considera como distrito municipal "la circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción de una municipalidad"(4).

De esta forma la Constitución Política y el Código Municipal, especifican que la corporación municipal, integrada por el alcalde, los síndicos y los concejales, es la que ejerce la administración municipal, quedando explicitado que la municipalidad es la institución jurídico- política del municipio, la que resulta universal, tiene personalidad propia, autonomía y potestades concernientes al gobierno y administración de los intereses locales.

Pero es necesario aclarar. No podemos concebir al municipio dentro de la nación como algo totalmente autónomo o aislado del Estado. Debe subordinarse a los fines generales de aquel, sin que esto signifique el aniquilamiento del municipio. El sistema ideal de relaciones Estado-Municipio, se dá en la convivencia de un Estado democrático y descentralizado con un municipio autónomo.

La esencia de la autonomía municipal está constituída básicamente por la elección de sus propias autoridades (autonomía política); organización y prestación de los servicios públicos locales (autonomía administrativa) y obtención y disposición de sus rentas (autonomía financiera).

(4) Código Municipal de Guatemala, Decreto Número 58-88, Artículos 1, 6 y 11.

2.2. Su importancia en el desarrollo

La importancia de la municipalidad en el proceso de desarrollo de los países ha sido reconocida por diversos autores y así, Harold Fink, citado por Carlos Arturo Soto R., afirma que la municipalidad debe desempeñar un papel clave en e' desarrollo porque: "Está más cerca de la población, conoce los problemas de la localidad, necesita de menores medios para obtener resultados más eficientes, puede facilmente hacer participar democráticamente a la población e incorporar de esa manera nuevas iniciativas, energías y recursos y, en el ejercicio político, enfrenta conflictos de menor envergadura, lo que la hace estar menos expuesta a la controversia política de grandes intereses"(5).

(5) Soto Ramírez, Carlos Arturo, "EL MUNICIPIO: COMO GOBIERNO LOCAL EN GUATEMALA", publicación del INFOM, Guatemala, 1988, pág. 8.

2.3. La Municipalidad en Guatemala

En Guatemala la municipalidad está subordinada al Estado que es la entidad política superior, pero desde 1945 todas las Constituciones Políticas de la República han reconocido que la municipalidad es autónoma y la definen como un órgano político integrado al concepto mismo de Estado. La municipalidad tiene a su cargo el gobierno local.

2.4. Los cambios en la historia reciente.

En los 40 años transcurridos entre la Constitución de 1945 y la del año 1985, el papel y funciones de las municipalidades en Guatemala ha sido ampliado o disminuido y, poniendo secuencialmente los acontecimientos que resultaron de importancia para establecer la actual posición de las municipalidades en el país, se construye el siguiente Cuadro:

CUADRO Nº 1

FECHAS IMPORTANTES PARA LA MUNICIPALIDAD
1945 - 1985

AÑO	ACCION
1945	Constitución Política de la República.
1946	Decreto No. 226 (Ley de Municipalidades) que confirma la autonomía municipal como facultad del Gobierno Local, con el cargo de administrar el municipio y facultades propias de acción para ello. Se reconoce al alcalde como jefe del Gobierno Local.
1957	Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, entidad creada para fortalecer a las municipalidades.
1957	Decreto 1183 -Código Municipal- que reconoce la personalidad y autonomía del municipio y afirma el cumplimiento de sus fines, su fortalecimiento económico y la descentralización administrativa.
1965	La Constitución Política de la República afirma la autonomía municipal.
1982	Decreto Ley 24-82 interrumpe temporalmente la autonomía municipal.
1985	La Constitución Política de la República de 1985, vigente, reconoce la autonomía municipal; asigna a las municipalidades un 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado; protege a las municipalidades de la intromisión de otros organismos del Estado y concede a los alcaldes la calidad de gobernantes.

Fuente: Diversas normas sobre Corporaciones Municipales.

3. El Mandato de la transferencia del 8% constitucional

Para que los gobiernos municipales puedan cumplir sus funciones y asumir nuevos cometidos de manera eficiente y eficaz, es necesario que cuenten con capacidad de actuar. Lo anterior significa la descentralización de los recursos, lo que lleva a la discusión del dominio local y el dominio compartido: soberanía fiscal o transferencias.

3.1 El financiamiento municipal

La autonomía financiera del municipio es la potestad que le corresponde en virtud de la cual puede gozar de un patrimonio, administrarlo y disponer de él en la medida que la ley lo permita, poder imponer tributos locales, elaborar y administrar su propio presupuesto y contratar empréstitos.

Si el municipio careciera de los referidos poderes, tendría que depender del Estado o de otras entidades para atender a la presentación de los servicios públicos que le corresponden y su autonomía resultaría puramente nominal.

La situación ideal es aquella en la que el municipio no se subordina al Estado para la determinación de sus recursos financieros, gozando de una libertad lo suficientemente amplia para establecer sus propios tributos.

Le corresponden al municipio sus bienes, las rentas provenientes de sus empresas, los tributos, las multas que impone y los subsidios que le otorga el Estado.

En años recientes, las corporaciones municipales vieron progresivamente cercenadas algunas fuentes de financiamiento, que pasaron a ser controladas por el gobierno central. El fenómeno explica en parte la gradual pérdida de significación de los municipios en la vida del país y se suma a la discutible forma en que éstos asignaban los escasos recursos de que disponían.

De esta manera resultan importantes las rentas que son otorgadas por el Estado y perciben los municipios: participaciones, recargos, subsidios y parte o partes de fondos generales, ya que las mismas representan una manera de compensar los recursos propios que se quitaron a las corporaciones municipales.

3.2 Base Fiscal propia

La autonomía municipal tiene como ingrediente importante la soberanía fiscal, lo cual significa la potestad necesaria para imponer tributos como medio de arbitrarse los recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines.

Algunas tesis niegan al municipio esta facultad y la refieren solamente al Estado, que es el ente que goza de la plenitud de la soberanía. En cambio, la doctrina naturalista que reconoce la calidad del municipio como sociedad primaria y autónoma, admite tal facultad, sin la cual la vida de la comunidad local sería absolutamente dependiente y precaria.

Para que el poder impositivo municipal sea efectivo, a la vez que evitar el surgimiento de conflictos de competencia en el orden tributario, en perjuicio de quienes son a la vez ciudadanos del Estado y vecinos del municipio, es conveniente que la Constitución de cada país reconozca dicho poder en favor de la entidad local y que la ley señale su modo de ejercicio.

Las Constituciones de Brasil, Venezuela y Perú, entre otras, reconocen el poder impositivo de los municipios y dicho impuesto, por analogía con el que percibe el Estado, es una cuota-parte en dinero recabado de los participantes, compulsivamente y de acuerdo a reglas fijas, para financiar servicios de interés general de carácter indivisible.

Es necesario reconocer que si las finanzas municipales son autogeneradas, se fortalece la autonomía municipal y este tipo de financiamiento repercute de manera positiva en la economía nacional en su conjunto.

No obstante lo afirmado, se esgrimen dos argumentos para poner en duda la capacidad municipal en términos de la recaudación de recursos propios: la resistencia de la población para pagar impuestos y la falta de capacidad técnica de los municipios para recaudarlos.

Con respecto al primero de ellos, hay que reconocer que a nadie le gusta pagar por algo que no vé de que manera le beneficia, pero es precisamente en el nivel local donde la ciudadanía puede percibir de manera directa en qué se emplea el dinero de sus contribuciones. Aunque no hay comprobación empírica a través de una amplia investigación, sí se ha podido comprobar en las visitas realizadas a los municipios de Guatemala, que los vecinos han empezado a pagar con agrado los tributos municipales en aquellos lugares en los que con fondos del 8% se han realizado obras de beneficio comunitario.

El segundo argumento también es válido, pero ese problema no es solamente del municipio, lo es también del gobierno central. Es necesario dotar a los municipios de unidades técnico-administrativas aptas para el manejo de esta variable. Por otro lado, la participación ofrece una posibilidad no suficientemente aprovechada para superar esta situación; para ello, sin embargo, es necesario reconocer que la comunidad debe constituir un nivel que no se agota en eventuales consultas y audiencias públicas en relación con proyectos específicos.

Finalmente se dice que resulta inequitativa la base fiscal propia pues los municipios grandes van siempre a tener más recursos, mientras que los pequeños están condenados a la precariedad.

Siendo también válido el argumento, hay maneras de solucionar el problema, como es el caso de Chile donde del Impuesto Territorial (recaudación por concepto de contribución de bienes raíces), los municipios se quedan solamente con el 45% de lo percibido directamente de los propietarios de los bienes raíces ubicados en su jurisdicción. El restante 55% va a constituir el llamado Fondo Común Municipal (FCM), que se reparte entre todas las municipalidades en función de diferentes criterios, uno de los cuales es que el 50% de los recursos del Fondo se distribuye en proporción inversa a los ingresos propios de cada municipalidad.

3.3 Las transferencias

Las Transferencias pueden definirse como los recursos financieros que un nivel de gobierno traslada a otro, de acuerdo a determinados procedimientos y en base a ciertas condiciones.

Quienes están a favor de las transferencias, argumentan que se constituyen en una manera de redistribuir recursos de los municipios ricos hacia los pobres, basándose en el principio de la equidad, lo cual no siempre es exacto, pues depende de los criterios que se utilicen dentro del sistema de asignación. En el caso de Guatemala, el cambio de criterios ha significado efectos negativos que afectaron a los municipios y departamentos más pobres, tal como se demuestra en el Capítulo II, numeral 1.4.

En el año de 1940, en Budapest, el Congreso Internacional de ciudades, afirmó que la correlación existente entre las ayudas del Estado en provecho de los presupuestos locales y la reducción progresiva de la autonomía municipal es directa. Se tiende a sustituir el ejercicio del poder impositivo municipal, que es atributo de la autonomía de los entes locales, con transferencias o subvenciones estatales que implican ayuda y sometimiento.

Hay que reconocer que en las actuales condiciones, la relativa autonomía de las autoridades municipales elegidas directamente por la población no logra materializarse en grado suficiente por la falta de recursos financieros y, en algunos casos, la dependencia financiera del nivel central restringe seriamente los grados de libertad para la adopción de decisiones y se usa como instrumento de presión.

Para corregir esta situación, en varios países de la región se han creado organismos y mecanismos para la transferencia de recursos a los municipios. Costa Rica presenta una participación del gasto municipal como porcentaje del gasto público nacional entre el 3 y el 5%; en Honduras el ingreso corriente municipal, en 1985, era del 7.2% frente al nacional; en Guatemala, para el año 1987, llegaba el presupuesto del gobierno municipal (la sumatoria de todos los presupuestos municipales) a representar un 9.4% del presupuesto del gobierno central, mientras que en 1985 solamente llegaba a un 5.4% (la transferencia del 8% que manda la Constitución empezó en 1986).

3.4 El mandato Constitucional en Guatemala.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 257 determina que: "El Organismo Ejecutivo velará porque anualmente, del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade un ocho por ciento del mismo a las municipalidades del país, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado exclusivamente a obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes, las cuales por su magnitud no pueden ser financiadas por los propios municipios"[6].

(6) Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 257.

3.5. El porqué del mandato

Al analizar el proceso de transferencia del 8%, afirma un autor que "el precepto constitucional que instruye al Organismo Ejecutivo para transferir el ocho por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado (Gobierno general) a las municipalidades, y la voluntad política del actual gobierno de la República para poner en práctica, desde 1986, esa disposición, pueden considerarse indicadores de la decisión de revertir la secular precariedad de ingresos financieros padecida por casi todos los gobiernos locales guatemaltecos"(7).

Antes del mandato de la Constitución de 1985, los gobiernos locales recibían errática y asistemáticamente ayuda económica del Gobierno Central. Las Constituciones de la República de 1956 y 1965 contemplaban en sus artículos 236 y 237 respectivamente, el mandato de la transferencia, pero no se especificó que por medio de una ley específica se determinaría la forma de entrega y distribución de los fondos, por lo que no tuvo mayor efecto, dicho mandato.

El mandato constitucional expresa que los recursos se invertirán en obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes y estos dos elementos resultan esenciales en la conceptualización del desarrollo socio-económico. En lo social, se refieren a la calidad de vida y al bienestar mediante la redistribución, a través de la inversión en servicios públicos a los que se entienden como aquellos cuya prestación es competencia de las autoridades municipales y cuyo objetivo es satisfacer necesidades de la población. En lo económico, el mejoramiento del ingreso se refiere a la inversión en equipamiento agrícola, pecuario, industrial, minero, artesanal, etc. y al aumento o creación de fuentes de trabajo que estas inversiones generan.

Es también importante el mandato constitucional en términos de que los fondos del 8% deben ser entregados a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, lo que lo vincula con el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo que es el elemento que la Constitución considera clave para la transformación del Estado, conjuntamente con la descentralización administrativa. Esta relación entre el 8% y el Sistema de Consejos queda mucho más evidenciada si se toma en consideración que en la misma norma legal, el Decreto del Congreso 52-87, se legisla sobre el Sistema y sobre la transferencia constitucional del 8% y que, lógicamente, ambos elementos se encuentran también en el Reglamento de la Ley (Acuerdo Gubernativo 1041-87).

El condicionamiento que la norma establece para la transferencia, es otro indicador que debe tomarse en cuenta: los fondos resultan elemento impulsor del soporte financiero y del desarrollo del municipio y permiten operativizar e incentivar la participación de la población en el proceso de desarrollo, que es una de las razones del establecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

(7) Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-, "GUATEMALA: IMPACTO DE LA TRANSFERENCIA FINANCIERA CONSTITUCIONAL EN EL REGIMEN MUNICIPAL 1986-1987", Guatemala, agosto de 1989, pág. 26.

3.6. Importancia de la transferencia para las Municipalidades.

Una simple comparación de las finanzas municipales antes de 1986 y después de este año ilustra claramente la importancia que tiene la transferencia de los fondos del 8% constitucional a las corporaciones municipales.

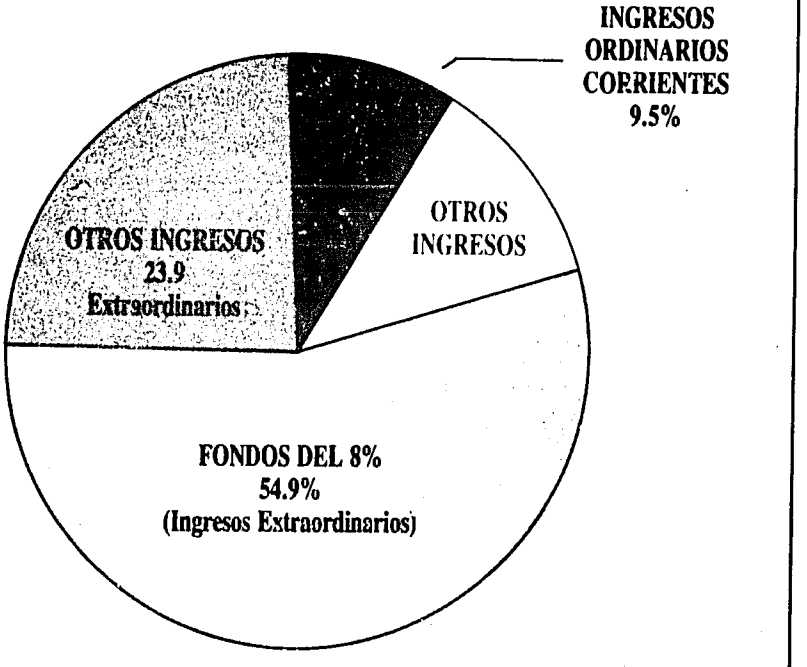
Entre 1985 y 1987, las municipalidades de Guatemala experimentaron un aumento de sus ingresos del orden del 240%, lo que en números absolutos significa pasar de Q.70.118,931.00 en 1985 a Q. 239.350,082.00 en 1987. Los seis años anteriores (1980-1985) los ingresos municipales solamente aumentaron, en promedio, un 5.4% anual.

De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística -INE-, en el año de 1987 los fondos del 8% representaron el 55% de los ingresos totales de las municipalidades de Guatemala, siendo una excepción la municipalidad de la Ciudad Capital, para la cual tales transferencias solamente representaron un 7.9%. La realidad anterior se presenta en la Gráfica No. 1.

El aumento de sus recursos financieros ha permitido al gobierno local jugar en Guatemala, quizá por primera vez en su historia, un papel importante en el desarrollo nacional.

GRAFICA No. 1

INGRESOS MUNICIPALES
AÑO 1987
(Para todos las Municipalidades con Excepción de Guatemala)



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, "Finanzas Municipales 1987" Pág. 30

II. LA DISTRIBUCION DE LOS FONDOS DEL 8%

Características Generales de la Distribución (1986-1990).

Procedimiento dispuesto para la Distribución de los Fondos.

El procesamiento de los componentes de la fórmula para la distribución.

1. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA DISTRIBUCION (1986- 1990)

1.1. Cantidad Anual a Distribuir

La cantidad total de dinero que se distribuyó anualmente, por transferencia de fondos del 8% constitucional, entre los años de 1986 y 1989, fué la siguiente:

Año 1986	Q. 55.275,000.00
Año 1987	Q. 105.000,000.00
Año 1988	Q. 122.000,000.00
Año 1989	Q. 140.000,000.00

Para el año de 1990, al haberse considerado como monto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado la misma cifra que para el año 1989, la cantidad a distribuir ascendió a Q. 140.000,000.00, de los cuales solamente se ha entregado una cuarta parte (Q. 35.000,000.00).

Teóricamente, estas cantidades representan el 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, que por mandato constitucional debe ser transferido a las municipalidades, pero la realidad es distinta.

Al basarse las cifras en "estimaciones" de ingresos ordinarios. hay una diferencia con las cifras reales y, por ejemplo, para el año 1989 el 8% de los Ingresos Ordinarios del Estado consignados en el Presupuesto, ascendió a la cantidad de Q. 142.826,358.00, cifra que es mayor en Q.2.826,358.00 a la que realmente se asignó para ser transferida.

1.2. Criterios para la Distribución

Los fondos del 8% a que se refiere el artículo 257 de la Constitución, vienen siendo trasladados a las municipalidades desde el año de 1986, con diferentes criterios para la distribución.

En el año de 1986 los fondos fueron distribuidos por igual a todas las municipalidades del país, recibiendo cada una de ellas la cantidad de Q. 167,500.00.

Entre enero y octubre de 1987 los criterios que se utilizaron fueron los siguientes:

- El 50% directamente proporcional al ingreso per- cápita recaudado en cada municipio;
- El 30% directamente proporcional a la población total del municipio; y
- El 20% directamente proporcional al inverso del ingreso total per cápita.

Entre octubre de 1987 y agosto de 1988 y, de conformidad con el Artículo 23 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto del Congreso de la República No. 52-87), los fondos se distribuyeron de acuerdo a los siguientes criterios:

- El 25% en partes iguales a todas la municipalidades;
- El 25% proporcionalmente al número de población total de cada municipio.
- El 25% proporcionalmente al número de población rural de cada municipio.
- El 25% directamente proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

La fórmula de distribución anterior fué modificada por Decreto del Congreso de la República No. 49-88 de fecha 25 de agosto de 1988, quedando los criterios así:

- El 25% proporcionalmente al número de la población total de cada municipio.
- El 25% en partes iguales a todas las municipalidades
- El 25% proporcionalmente al ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal;
- El 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y de caseríos;
- El 10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

1.3. Justificación de los actuales criterios

En documento producido por el Instituto de Fomento Municipal -INFOM- se hace la justificación de cada uno de los criterios adoptados por el Decreto 49-88, que fueron auspiciados por la Asociación Nacional de Municipalidades, afirmándose que:

- A mayor población mayor demanda de servicios e infraestructura;
- Se beneficia por igual a los municipios grandes o pequeños, para evitar la discriminación en base a criterios de equidad y justicia distributiva;
- Se reconoce e incentiva el esfuerzo que realizan las municipalidades para generar sus ingresos ordinarios;
- Se estimula el desarrollo rural, introduciendo un criterio de equidad y justicia, dando mayores recursos a los municipios que tienen más aldeas y caseríos;
- El último criterio es uno compensatorio, en favor de aquellas poblaciones en las que el ingreso per-cápita es bajo, favoreciendo a los municipios con poca capacidad contributiva.

1.4. Los resultados reales del cambio de los criterios

El cambio de los criterios para la distribución del 8% tuvo efectos positivos y negativos. Los primeros se dieron por lo general en municipios y departamentos relativamente ricos, mientras que los segundos afectaron a los municipios y departamentos más pobres.

En la publicación de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- "La Organización Comunitaria en Guatemala, Apuntes y Reflexiones", cuyo autor es el Lic. Miguel Von Hoegen, se tipifican los efectos de los cambios en los criterios, de la siguiente manera[8]:

(8) Von Hoegen, Miguel, "LA ORGANIZACION COMUNITARIA EN GUATEMALA, APUNTES Y REFLEXIONES", publicación de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales -ASIES-, Guatemala, febrero de 1990. págs. 65, 66 y 67.

1) Nivel Municipal. El efecto sobre los municipios fue:

- El número de municipios afectados negativamente fué 195, esto es 59 por ciento del total.
- Sesenta y nueve municipios perdieron anualmente, o en este año, Q. 100,000 o más, los que en conjunto perdieron casi once millones de quetzales.
- Zonas de extrema necesidad, como el conjunto de municipios de la zona Ixil, en el Departamento de El Quiche, fueron afectados en forma negativa:

Municipio	Decremento
• Chajul	Q. 131,810.77
• San Juan Cotzal	141,964.55
• Nebaj	99,654.70
TOTAL	Q. 373,430.02

2) Nivel Departamental. El efecto sobre los departa mentos fue:

- Los departamentos más pobres (Villatoro, 1989; Von Hoegen, 1986, 1987, 1988) fueron los más afectados negativamente:

Departamento	% Municipios Afectados Negativamente
• El Quiche	100
• Huehuetenango	90
• Totonicapán	87
• San Marcos	75
• Baja Verapaz	75

- El efecto neto anual en esos departamentos, en 1987 fué:

Departamento	Decremento Total	por pers.
• El Quiché	Q.2.532,886.39	Q. 4.91
• Huehuetenango	2.986,254.56	4.66
• Totonicapán	786,728.09	2.92
• San Marcos	1.134,790.39	1.78
• Baja Verapaz	112,589.43	0.67
TOTAL	Q.7.553,248.86	

3) Nivel Regional. El efecto sobre las regiones fue:

- El efecto neto anual en las regiones más pobres del país (Villatoro, 1989; Von Hoegen, 1986, 1987, 1988) fue:

Región	Decremento Total	por pers.
• Nor-Occidente	Q. 4.762,023.38	Q. 4.77
• Sur-Occidente	1.632,376.38	0.87
• Sur Oriente	452,564.28	0.70
• Norte	264,610.74	0.44
TOTAL	Q.7.111,574.70	

4) Análisis Urbano

- Las principales ciudades del país se beneficiaron con el cambio en los criterios de distribución del ocho por ciento constitucional; los municipios en que se ubican cabeceras departamentales y que obtuvieron un incremento de Q.500,000 ó más son:

Municipios en que se ubican Cabeceras Deptales.	Incremento
• Guatemala	Q. 507,643.58
• Antigua Guatemala	504,171.39
• Quetzaltenango	1.194,121.86
• Puerto Barrios	885.175.95
• Zacapa	660,849.80
TOTAL	Q. 3.751,962.58

- Debe tenerse presente que además del beneficio que obtuvo el Municipio de Guatemala, el mismo ha sido beneficiario de una asignación anual millonaria para subsidiar su transporte urbano;

- Solamente cinco municipios, en los que se ubican cabeceras departamentales, resultaron afectados negativamente, de los cuales cuatro son de los departamentos más pobres (Villatoro, 1989;Von Hoegen, 1986, 1987, 1988) del país:

Municipios en que se ubican Cabeceras Deptales.	Decremento
• Escuintla	Q. 61,846.87
• Sololá	74,288.76
• Totonicapán	248,865.35
• Sta. Cruz del Quiché	13,135.72
• Jutiapa	34,335.63
TOTAL	Q. 432,472.33

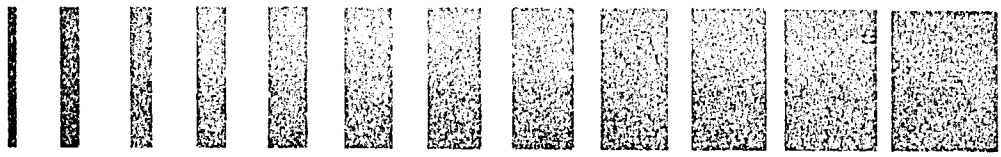
- En síntesis, las cabeceras departamentales en conjunto lograron un incremento neto de seis millones y medio de quetzales".

1.5. Fechas de entrega de los fondos

De conformidad con lo determinado por el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Acuerdo Gubernativo No. 1041-87) en su artículo 71, los fondos del 8% deben ser entregados cada año a finales de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. No obstante el mandato, las entregas se han retrasado de manera progresiva, con un promedio de 53 días de retraso en 1987, hasta llegar a 100 días de retraso promedio en 1989.

Los retrasos en la entrega perjudican notoriamente a las municipalidades, las que asumen compromisos con fechas exactas confiados en la oportunidad de las transferencias, teniendo luego que recurrir a préstamos o a pagar intereses a los contratistas de obras iniciadas.

Las fechas de entrega dispuestas por la norma reglamentaria y aquellas en las que efectivamente se hizo la entrega de los fondos, aparecen en el Cuadro No. 2.



CUADRO Nº2

FECHAS DE ENTREGA DE LOS FONDOS DEL 8% A LAS MUNICIPALIDADES

Año	Fecha Ordenada	Fecha Real	Días de Retraso	Promedio Días de Retraso
1987	31-03	23-07	115	
	30-06	23-07	23	
	31-09	23-12	84	
	31-12	23-12	(antes)	53.5
1988	31-03	08-06	69	
	30-06	09-09	71	
	31-09	27-12	70	
	31-16	23-02-89	54	66.0
1989	31-03	01-06	62	
	30-06	23-10	115	
	31-09	27-12	88	
	31-12	16-05-90	136	100.25

Fuente: elaboración propia con información del INFOM y de la Municipalidad de Chimaltenango.

El retraso para las entregas correspondientes al año 1990 ha sido aún mayor. Solamente en octubre del referido año se hizo entrega de la cuota del primer trimestre, la que debía haberse entregado el 31 de Marzo. Hasta la fecha los tres restantes trimestres de 1990 no se han pagado, pero el 8 de marzo se hizo el pago que corresponde al primer trimestre de 1991.

1.6. Lugar y forma de entrega de los fondos

Hasta el momento no se ha establecido un sistema fijo para la entrega de los fondos del 8%. Entre 1986 y 1990 se han dado los siguientes casos: el Presidente de la República ha entregado personalmente los cheques a los Alcaldes; el Ministerio de Finanzas Públicas ha enviado los cheques a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y los presidentes de éstos los han entregado a los Alcaldes; el Ministerio de Finanzas Públicas o el Instituto de Fomento Municipal ha enviado telegramas a los municipios y los alcaldes han tenido que viajar a la capital para recibir sus cheques o comprobantes de depósito en el Banco de Guatemala. También se dió, en oportunidades, que los Alcaldes fueran reunidos para la entrega de los fondos, ocurriendo tales encuentros en las ciudades de Zacapa, Quetzaltenango y Guatemala.

2. Procedimiento dispuesto para la distribución de los fondos

2.1. El procedimiento determinado por la ley

De conformidad con el mandato legal de la Constitución Política de la República, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto del Congreso de la República No. 52-87) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo No. 1041-87), los pasos del procedimiento para distribuir los fondos del 8% son los siguientes:

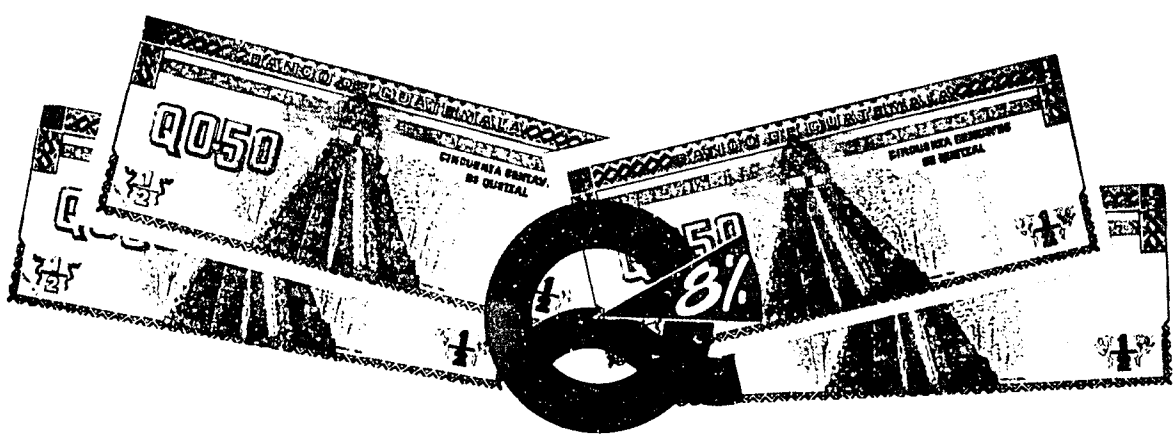
a. Anualmente el Organismo Ejecutivo vela porque, del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade a las municipalidades del país un 8%, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural;
b. La información para el cálculo de los porcentajes de distribución contenidos en la ley , es proporcionada de la siguiente manera:

- Tribunal Supremo Electoral: el número de municipalidades constituidas al momento de hacerse el cálculo;
- Instituto Nacional de Estadística: población total y rural de cada municipio, estimada para el año anterior al que se va a hacer el cálculo;
- Instituto de Fomento Municipal: ingresos ordinarios municipales efectuados en el año anterior al que se va a hacer el cálculo.

c. El Ministerio de Finanzas Públicas constituye un fondo específico en moneda de curso legal, en el Banco de Guatemala, con el 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado;
d. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural distribuye los recursos del 8%.

2.2. El procedimiento que se utiliza y su calendarización

Para entender mejor la manera en la que ha venido siendo procesada la entrega del 8%, se detalla en el Cuadro No. 3 el procedimiento utilizado para la entrega del último trimestre del año 1989.



CUADRO 3

ENTREGA DE FONDOS DEL ULTIMO TRIMESTRE DE 1989

Paso	Fecha	Acción
1.	14-12-89	El Ministerio de Finanzas Públicas (Sección Contabilidad) prepara la "Orden de Compra y Pago", con el cálculo del monto total (Q. 35.000.000.00).
2.	cerca del 25-04-90	El Ministerio de Finanzas Públicas solicita al INFOM que prepare el cálculo de la distribución del 8% constitucional.
3.	27-04-90	El INFOM (División de Asesoría y Asistencia Municipal) envía los resultados del cálculo de la distribución de los fondos del 8% al Ministerio de Finanzas Públicas.
3.5.		La información para realizar el cálculo de la distribución de los fondos la recibe INFOM de: - Instituto Nacional de Estadística: el número de habitantes y el número de aldeas y caseríos. - INFOM: el número de municipalidades y el ingreso per-cápita.
4.	Fines de abril a principios mayo 1990.	El Ministerio de Finanzas Públicas coloca los fondos del 8% en la Tesorería Nacional
5.	Fines de abril a principios mayo 1990.	El Ministerio de Finanzas Públicas envía telegramas a las municipalidades, en los que indica las fechas en que estará lista la entrega.
6.	Fines de abril a principios mayo 1990.	El Ministerio de Finanzas Públicas (Sección de Contabilidad o Tesorería Nacional) instruye al Banco de Guatemala para preparar la cuenta global y las cuentas corrientes.
7.	09-05-90 15-05-90 23-05-90	En tres grupos, relativamente proporcionales, los representantes de las municipalidades van al Ministerio de Finanzas Públicas para recibir sus comprobantes de depósito.
8.	09-05-90 15-05-90 23-05-90	Los representantes de las municipalidades reciben sus fondos del Banco de Guatemala.

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas y del INFOM.

Al comparar el procedimiento determinado por la ley y el que realmente se utiliza, se observan diferencias fundamentales.

El papel de las instituciones varía sustancialmente. El Instituto de Fomento Municipal -INFOM- es el que calcula la cantidad que debe recibir cada municipalidad y el Instituto Geográfico Militar -IGM- maneja la información acerca del número de aldeas y caseríos, dado que a él compete la actualización de la categoría de los lugares poblados.

Finalmente, al ser entregados los fondos por el Presidente de la República, por el Ministerio de Finanzas Públicas o por cualquier otro funcionario, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural ya no desempeña papel activo alguno en el proceso.

3. EL PROCESAMIENTO DE LOS COMPONENTES DE LA FORMULA PARA LA DISTRIBUCION.

Son cuatro los componentes o criterios de distribución que contiene la fórmula: el número de municipalidades, la población total de cada municipio, el ingreso per-cápita ordinario de cada municipalidad y el número de aldeas y caseríos.

El primero de ellos queda relativamente fijo año tras año, dado que la creación de nuevos municipios no es un proceso contínuo, pero los otros tres sufren variaciones que hacen peso en el aumento o disminución de la transferencia.

3.1. Población total de cada municipio.

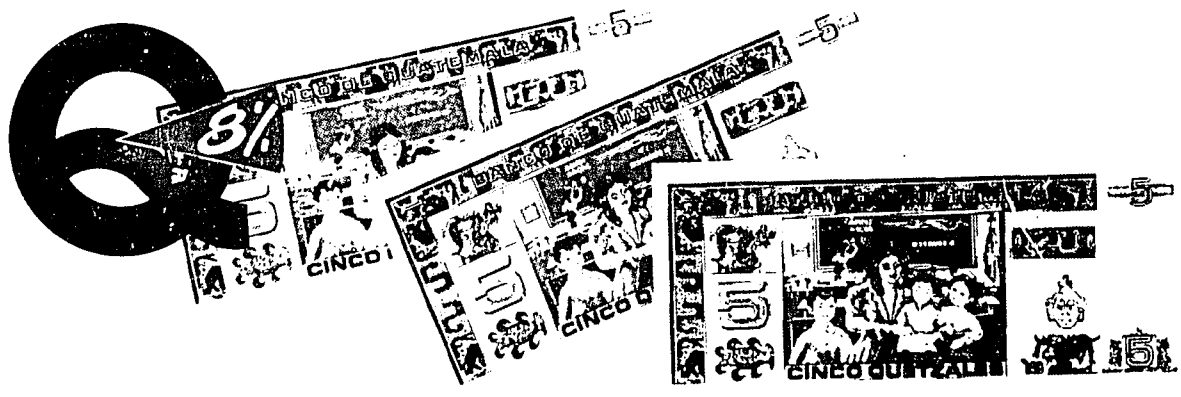
Tal como lo determina el Artículo 70 del Acuerdo Gubernativo No. 1041-87, Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, le corresponde al Instituto Nacional de Estadística -INE- proporcionar la información sobre la población, estimada para el año anterior al que se va a hacer el cálculo.

Las estimaciones que realiza el INE toman como referencia las cifras del Censo de Población del año 1981, con los problemas que un trabajo de esta naturaleza representa, sobre todo si se toma en consideración el proceso de migración que viene sufriendo el país desde hace varios años ya no sólo hacia el exterior sino la migración interna que hace que algunos lugares poblados queden casi vacíos, mientras que otros se saturan.

3.2. El ingreso per-cápita ordinario

Esta información es proporcionada por el Instituto de Fomento Municipal -INFOM- el que para obtenerla recurre anualmente a las municipalidades del país, las que le envían los datos certificados por el Tesorero Municipal.

Lamentablemente ante el incumplimiento de muchas municipalidades, el Instituto debe utilizar datos atrasados y, además, no puede responsabilizarse de la veracidad de la información que le resulta imposible verificar.



3.3. El número de aldeas y caseríos

El encargado de verificar el número de aldeas y caseríos es el Instituto Geográfico Militar -IGM- y utiliza diferentes criterios para determinar si un lugar poblado tiene la categoría de caserío o de aldea.

El principal criterio es la aplicación del Acuerdo Gubernativo que establece los requisitos y procedimientos que deben seguirse cuando se trata de elevar de categoría a un lugar poblado y las condiciones que han de reunir los poblados por categoría. De acuerdo a esta norma, una aldea tiene una población urbana menor de mil habitantes y un caserío es "una población rural agrupada en un paraje cualquiera o diseminada en fincas y que no llene las condiciones de una aldea"(9).

La actualización de la categoría de los centros poblados la realiza el Instituto a solicitud de las municipalidades y previo estudio, valiendo la pena anotar que entre enero de 1987 y finales de junio de 1990, un total de 178 municipalidades (el 54% de ellas) solicitaron la recategorización de lugares poblados en sus jurisdicciones, y de todas ellas el IGM aprobó 169.

(9) Acuerdo Gubernativo de 7 de abril de 1938, Artículo 2do., Numeral 5.

III. LA UTILIZACION DE LOS FONDOS DEL 8% POR LAS MUNICIPALIDADES

Metodología empleada en la investigación

La Guía para la Aplicación y Uso de los recursos que se transfieren

Los diferentes tipos de proyectos ejecutados

1. Metodología empleada en la Investigación

Guatemala está dividada en regiones (8), departamentos (22) y municipios (330) y se consideró que una muestra razonable estaría constituída por un 20% de los municipios y el 60% de las regiones y departamentos.

Las municipalidades, de acuerdo con el artículo 256 de la Constitución Política de la República, deben clasificarse en categorías y el artículo 37 del Código Municipal las clasifica en cuatro:

a. De Primera: las de las cabeceras departamentales o aquellas, cuya población exceda de cien mil habitantes, atendiendo el Ejecutivo a su capacidad económica, importancia política administrativa, desarrollo cultural significativo y otras circunstancias especiales;
b. De Segunda: las de los municipios cuya población exceda de veinte mil habitantes y las de los puertos;
c. De Tercera: las de los municipios cuya población exceda de diez mil habitantes;
d. De Cuarta: las de los restantes municipios de la República.

Hay un total de 22 municipalidades de Primera, 114 de Segunda, 97 de Tercera y 97 de Cuarta.

Razones de tiempo y facilidad de comunicación, determinaron que se seleccionarán 15 departamentos (68% del total) en seis regiones (75% del total) y que se usara, además, los resultados de una investigación que sobre utilización de los fondos del 8% constitucional había sido realizada por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural y la Ford Foundation (10) para los años 1986, 1987 y 1988.

La investigación del Ministerio de Desarrollo abarcaba también seis regiones (75% del total), pero no consideraba la Metropolitana (que sí fué considerada para la investi gación de INCAE) e incluía la Región Suroriente (que no incluyó INCAE). El número de departamentos que estudió el Ministerio fue 20 (90%).

La selección de los municipios a investigar se hizo luego de considerar que el Ministerio de Desarrollo tenía información para 48 municipalidades (14.5% del total) y que para completar el veinte por ciento a que se quería llegar se requería por lo menos investigar en 18 municipalidades. Finalmente se logró visitar 32 municipalidades, cuatro de ellas también visitadas por el Ministerio de Desarrollo, descontadas las cuales se tuvo un total de 76 municipalidades informantes (23% del total de municipalidades del país).

(10) Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural/Ford Foundation, "EVALUACION DEL USO DEL OCHO POR CIENTO CONSTITUCIONAL EN CUARENTA Y OCHO MUNICIPIOS DEL PAIS, 1986-1987", Guatemala, Julio de 1989.

En lo que respecta a las categorías de las municipalidades investigadas, luego de agregados los datos de los dos estudios, se llegó a 14 de Primera (63% del total); 25 de Segunda (22% del total); 19 de Tercera (20% del total) y 18 de Cuarta (19% del total).

Una vez seleccionadas las municipalidades y, en viajes sucesivos, se entrevistó a las autoridades municipales (Alcaldes y Tesoreros) y se obtuvo la información a través de un Cuestionario especialmente diseñado para que respondiera a las necesidades de la investigación y además fuera compatible con el que había aplicado el Ministerio de Desarrollo y la Ford Foundation en su trabajo.

En los Anexos 1 y 2 se acompaña dos Cuadros con el listado de las municipalidades investigadas por el INCAE y, dentro del proyecto Ministerio de Desarrollo/Ford Foundation, por estas instituciones.

2. La Guía para la aplicación y uso de los recursos que se transfieren.

En el primer Semestre de 1988 y ante los problemas que aparecieron para la utilización de los fondos del 8% por parte de las corporaciones municipales, la Vicepresidencia de la República, la Contraloría General de Cuentas y el Instituto de Fomento Municipal prepararon y publicaron una "GUIA PARA LA APLICACION Y USO DE LOS RECURSOS DEL 8% CONSTITUCIONAL, ASIGNADO A LAS MUNICIPALIDADES DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA"[11], la misma que se distribuyó a nivel nacional. Posteriormente, en julio de 1989 el Consejo de Desarrollo Regional de la Región VI (Sur Occidental), realizó un nuevo tiraje que distribuyó con ocasión del II Encuentro Alcaldes/Sector Público de la Región.

La Guía señala las normas legales relacionadas con el 8%, conceptualiza y define los destinos de la inversión y, por último, incluye algunos mecanismos operativos para facilitar las inversiones y también la función del ente fiscalizador.

Resulta importante la argumentación de la Guía en términos del destino que debe darse a los fondos[12]: "DESTINO DE LOS RECURSOS DEL 8% CONSTITUCIONAL. La Constitución en su Artículo No. 257, al señalar el destino que las municipalidades deben darle a los fondos del 8% Constitucional del Presupuesto Nacional, expresa que los recursos se invertirán en obras de infraestructura y servicios públicos, pero usa el condicionante de que esta inversión debe mejorar el ingreso y la calidad de vida de los habitantes. Como podrá observarse, estos dos elementos son esenciales en la conceptualización de DESARROLLO.

Puede definirse el desarrollo como un proceso mediante el cual se trata de eliminar los obstáculos que se oponen a la incorporación integral del individuo a la sociedad. Es el conjunto de acciones asistemáticas encaminadas a obtener un resultado determinado, y lo que define y dá nombre al proceso de desarrollo es precisamente el resultado que se espera de él: un nuevo tipo de sociedad, más justo, más integral y más participativo".

(11) Vicepresidencia de la República, Contraloría General de Cuentas, Instituto de Fomento Municipal, "GUIA PARA LA APLICACION Y USO DEL 8% CONSTITUCIONAL", Guatemala, 1988.

(12) Op.Cit., pág.5

Luego de esta definición de lo que debe entenderse por desarrollo, la Guía indica algo importante[13]:

"Los principales ámbitos donde se desenvuelve el proceso de desarrollo son el social y el económico. No puede hablarse de un proceso de desarrollo económico como algo aislado de un proceso de desarrollo social. Lo social y lo económico al mismo tiempo, constituyen el ámbito más importante de la INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO.

La infraestructura dentro de su componente ECONOMICO, se refiere principalmente a: la inversión en equipamiento de los sectores de la economía (agrícola, pecuario, industria, minería, vivienda, artesanía, etc.) así como la inversión de apoyo (informática, etc).

Estas inversiones pueden ser financiadas con los recursos del 8% constitucional, y con otras fuentes de financiamiento.
Para implementar estas inversiones, se pueden financiar también actividades de preinversión (estudios de factibilidad).

La infraestructura dentro de su componente SOCIAL incide en el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida, mediante la redistribución del ingreso a la población a través de inversiones para servicio de la sociedad".

(13) Op.Cit., pág.7

En lo que respecta a los criterios para la priorización de las inversiones, la Vicepresidencia de la República preparó un "Manual de Funciones y Procedimientos de la Unidad Técnica del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural"[14], en el que se plantea una serie de criterios para la jerarquización y priorización de proyectos locales y/o municipales.

(14) Vicepresidencia de la República, "MANUAL DE FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LA UNIDAD TECNICA DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL", Guatemala, Julio 1988.

3. Los diferentes tipos de proyectos ejecutados

De las 76 municipalidades de las cuales se obtuvo información, luego de hacer un análisis y depuración de la misma, en lo que respecta a los proyectos ejecutados o en ejecución con fondos del 8%, se determinó trabajar únicamente con 57 de ellas, es decir con el 17.3% del total de municipalidades de Guatemala.

Para clasificar los proyectos se ha utilizado un sistema de clasificación diseñado por el Instituto de Fomento Municipal -INFOM- que identifica nueve sectores: Vivienda y Desarrollo Urbano: Salud Pública y Asistencia Social; Educación, Ciencia y Cultura; Industria y Comercio; Energía Eléctrica; Turismo; Transporte; Administración y Servicios Generales y otros.

3.1. Proyectos por sector de servicio

En el Cuadro No. 4 se presenta, en términos de las municipalidades investigadas, el porcentaje invertido por sector de servicio y tipo de proyecto.

CUADRO 4

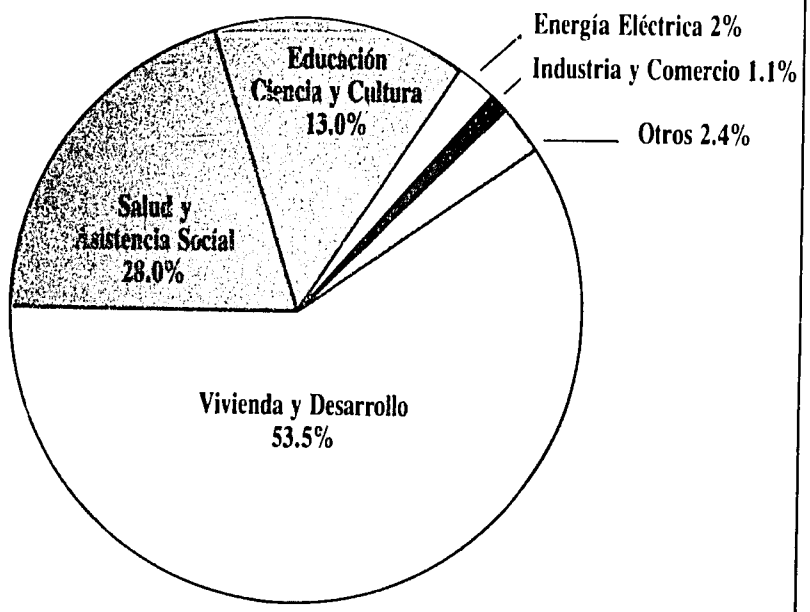
PROYECTOS POR SECTOR Y TIPO

SECTOR Y TIPO DE PROYECTO	% DE LA INVERSION
Vivienda y Desarrollo Urbano	53.5
- Mercado	3.2
- Rastro	2.1
- Adoquinado	16.6
- Pavimento	4.9
- Calles	4.3
- Carreteras	0.5
- Puentes	2.7
- Caminos Vecinales	1.1
- Parques	1.5
- Salones Comunales	10.3
- Edificios Municipales	0.5
- Alumbrado	0.7
- Otros	5.1
Salud Pública y Asistencia Social	28.0
- Agua Potable	19.7
- Drenaje	2.3
- Alcantarillado	4.6
- Letrinización	0.1
- Salud	0.3
- Basura	0.1
- Tren de Aseo	0.1
- Cementerio	0.7
- Otros	0.1
Eduación, Ciencia y Cultura	13.1
- Escuelas/Aulas	9.3
- Centros Deportivos	3.6
- Otros	0.2
Industria y Comercio	1.1
- Centros Comerciales	1.0
- Producción	0.1
Energía Eléctrica	2.0
Turismo	0.5
Transporte	0.4
Administración y Servicios Generales	0.8
Otros	0.6
TOTAL	100.0

Fuente: Estudio Ministerio de Desarrollo Ford Foundation e investigación INCAE.

GRAFICA No. 2

PORCENTAJES DE PROYECTOS POR SECTOR DE SERVICIOS EN 57 MUNICIPALIDADES



FUENTE: Ford Fundation e INCAE

Como puede observarse del Cuadro anterior, más del 50 por ciento (53.5%) de los fondos provenientes de las transferencias del 8% constitucional, fueron utilizados por las municipalidades investigadas en el Sector Vivienda y Desarrollo Urbano, mientras que el Sector Salud Pública y Asistencia Social solamente alcanzaba un 28% y el Sector Educación, Ciencia y Cultura llegaba al 13.1%.

Lo que sí resulta importante es la priorización dada por las municipalidades a los proyectos de introducción de agua (19.7%) y a los de adoquinado (16.6%). Les siguen en importancia la construcción de salones comunales (10.3%) y la de aulas escolares (9.3%).

Todos los proyectos que ocupan los primeros lugares están considerados, dentro de la Guía para la Aplicación y Uso de los Fondos ya citada, como relacionados con una infraestructura social, mientras que los que directamente se vinculan con la infraestructura económica, como sería industria y comercio, apenas alcanzan en términos de inversión, un 1.1%.

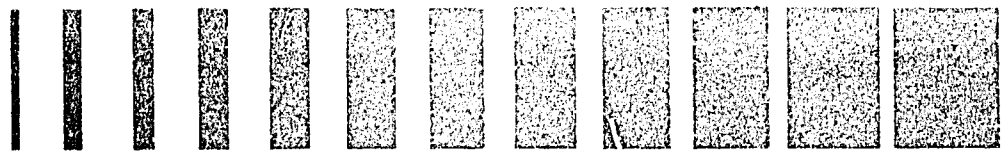
El mandato constitucional es para proyectos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes y, al considerar los proyectos que se listan en el Cuatro 4, puede afirmarse que las municipalidades se dedicaron a los proyectos de tipo social que mejoran la calidad de vida, olvidando los proyectos productivos que generan mayores ingresos a la municipalidad. Lo anterior los perjudica, además, en términos de percibir ya no solamente menores ingresos propios, sino que disminuye su participación en el 8% por el criterio de la fórmula que hace referencia a la directa proporcionalidad con el ingreso per-cápita ordinario.

3.2. Proyectos por tipo de servicio público

Otra forma de clasificar los proyectos ejecutados por las municipalidades, es tomando como punto de partida la clasificación de los servicios públicos municipales que hacía el Código Municipal anterior en su artículo 22 "Para los fines de esta ley, los servicios públicos municipales se dividen en esenciales y discrecionales. La institución municipal tiene como fin primordial la prestación de los primeros, sin perseguir fines lucrativos; tales son: el agua potable, el drenaje, rastros, mercados, aseo de calles y plazas; los segundos pueden prestarse indistintamente por las municipalidades o personas naturales o jurídicas y perseguir fines lucrativos, estos son: los transportes, la energía eléctrica, el alumbrado público y privado, balnearios, parques de diversiones públicas, teatros, salones y centros de espectáculos y similares"[15].

(15) Código Municipal, Decreto No. 1183 de 12 de julio de 1957, Artículo 22.

Si aplicamos las categorías anteriores, utilizadas en la Guía a la que se ha hecho referencia y que fue entregada a las municipalidades, los proyectos ejecutados con transferencias del 8% en los municipios investigados se clasifican de la manera siguiente:



CUADRO 5

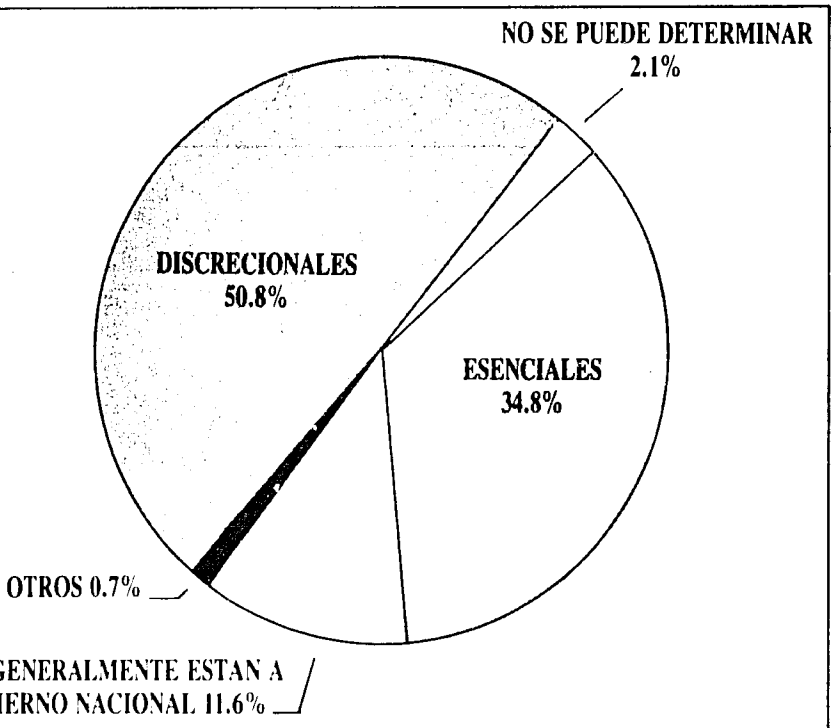
PROYECTOS POR SERVICIOS: ESENCIALES Y DISCRECIONALES

SERVICIO Y TIPO DE PROYECTO	% DE LA INVERSION
Esenciales	35.0
- Mercado	3.2
- Rastro	2.1
- Agua Potable	19.7
- Drenaje	2.3
- Alcantarillado	4.6
- Letrinización	0.1
- Tren de Aseo/Basura	0.2
- Centros Comerciales	1.0
- Otros	1.8
Esenciales (por lo general ejecutados por el Gobierno Central)	11.6
- Educación (escuela/aulas)	9.3
- Salud	0.3
- Electrificación	2.0
Discrecionales	50.7
- Adoquinado	16.6
- Pavimento	4.9
- Calles	4.3
- Carreteras	0.5
- Puentes	2.7
- Caminos Vecinales	1.1
- Parques	1.5
- Salones Comunales	10.3
- Edificios Municipales	0.5
- Alumbrado	0.6
- Cementerio	0.7
- Centros Deportivos	3.6
- Producción	0.1
- Turismo	0.5
- Otros	2.8
Sin determinar	2.7
TOTAL	100.0

Fuente: elaboración propia con información Estudio Ministerio de Desarrollo/Ford Foundation e investigación INCAE.

GRAFICA No. 3

PORCENTAJES DE PROYECTOS
POR SERVICIOS PUBLICOS
ESENCIALES Y DISCRECIONALES
EN 57 MUNICIPIOS



FUENTE: Ford Fundation e INCAE

Un análisis del Cuadro anterior demuestra que un 46.6% de los fondos transferidos por mandato de la Constitución Política de la República, están siendo utilizados por las municipalidades investigadas, para la prestación de servicios "esenciales", mientras que poco más del cincuenta por ciento (50.7%) lo es para servicios "discrecionales".

Hay que anotar que la clasificación de los servicios es utilizada en este caso solamente como un antecedente histórico, pues el actual Código Municipal, de octubre 1988, no clasifica ni enumera los servicios públicos municipales.

3.3. Otras fuentes financieras adicionales usadas

De la investigación realizada resulta que un 53% de las municipalidades consideradas en ella, utilizaron exclusivamente fondos del 8% para la ejecución de sus proyectos, mientras que el restante 47% ha encontrado que con la participación de otras fuentes de financiamiento, los recursos que les transfiere el Gobierno Central por mandato constitucional les permite ejecutar una cantidad mayor de proyectos.

El 25% de las municipalidades investigadas usa, además de los fondos del 8%, sus propios fondos (casi todas ellas son municipalidades de Primera Categoría) y el 22% recurre a préstamos del Instituto de Fomento Municipal -INFOM-.

En lo que respecta a la utilización de aportes comunitarios, como ser la mano de obra de la población interesada, solamente un 16% de las municipalidades estudiadas reportó ese uso.

IV. PROBLEMAS EN LA DISTRIBUCION Y USO DE LOS FONDOS DEL 8%

Problemas en la Distribución de los Fondos

Problemas en la Utilización de los Fondos

1. Problemas en la distribución y entrega de los fondos

Los principales problemas que se presentan en este Capítulo han sido detectados no solamente en la investigación que sirve de base al Documento, sino que resultan manifestados en declaraciones públicas de Alcaldes, constan en las Actas de los Consejos Departamentales y Regionales de Desarrollo y han sido recogidos en diferentes publicaciones y análisis.

1.1. Retrasos en la entrega

Tal como se describió en el Capítulo II, la entrega de fondos correspondiente al primer trismestre de 1990 se hizo en octubre de dicho año, es decir con un retraso superior a los seis meses y, si bien es cierto que la primer cuota de 1991 ya ha sido transferida, se les adeuda a las corporaciones municipales tres cuotas del año 1990.

Como resultado de estos retrasos hay una disminución en términos de los posibles beneficios que se derivarían de contar oportunamente con los fondos. Solamente por citar uno de ellos, la inflación ha disminuído el poder adquisitivo del Quetzal, lo que significa que en términos reales la cantidad transferida resulta menor en la medida en la que se demora la transferencia.

La disminución del poder adquisitivo ha obligado a muchas municipalidades a tomar la decisión de disminuír las inversiones previstas (ejecutar menos proyectos) o en su defecto a solicitar préstamos a instituciones como el Instituto de Fomento Municipal.

Dada la incertidumbre en términos de la fecha real de las entregas de dinero, las municipalidades han empezado a programar proyectos que pueden ir ejecutando poco a poco y realizando inversiones cada vez más pequeñas y de menor importancia. Incluso, muchos de los proyectos han quedado paralizados, sobre todo los que se realizan no por administración directa, sino a través de contratistas.

1.2. No se entrega exactamente el 8%

Como quiera que el cálculo del 8% se hace sobre un estimado general de los Ingresos Ordinarios, las municipalidades no están recibiendo en su totalidad lo que prescribe la Constitución.

El año de 1989 se transfirió un total de Q.140.000,000.00, cifra que es menor en Q. 2.826,358.00 a lo que exactamente constituyó el 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado.

Es fácil corregir este problema, si el Gobierno Central recalcula el 8% al finalizar el año y hace entrega de la diferencia a las municipalidades al momento de transferir el cuarto trimestre.

1.3. Inexactitud en los datos para los criterios de distribución

La fórmula para la distribución de los fondos del 8% que establece la Constitución es buena en la medida en que los criterios que la conforman lo son y, no puede desconocerse el hecho que no existen parámetros estadísticos perfectos.

1.3.1. Criterio: número de habitantes

El Instituto Nacional de Estadística hace estimaciones en cuanto al número de habitantes y no se cuenta con un sistema que permita actualizar la información.

Cuando se hacen proyecciones de población, ello se realiza en líneas gruesas, es decir para el país o para las regiones, pero hacerlo a nivel de municipio resulta sumamente arriesgado y es por ello que en muchos casos se viene trabajando con las cifras del Censo de 1981 y muchos municipios o han incrementado de manera considerable su población, o la han perdido.

Hay muchos lugares en los que se realizan con cierta periodicidad censos comunales que podrían utilizarse para actualizar las cifras de población, pero esto no se viene haciendo.

1.3.2. Criterio: número de aldeas y caseríos

Aunque, tal como se afirma en el Capítulo II, existe un mecanismo que permite elevar de categoría a un lugar poblado, hay problemas en términos de la actualización de los datos de población.

a) Es inusual, por decir lo menos, que una municipalidad solicite comprobación sobre disminución de su población, y en consecuencia la de que cuenta con menos aldeas y caseríos, por lo que esto representa en términos de recibir menos fondos de transferencia.
b) El segundo problema es que la norma en la que se basa el IGM para la identificación y clasificación de los lugares poblados, no considera asentamientos tales como parcelamientos, lotificaciones, etc., que en algunos casos resultan con mucha mayor población que los caseríos y las propias aldeas.

Un ejemplo claro de lo anterior es el de un parcelamiento en el Departamento de Escuintla (El Cajón) que tiene más población que muchas aldeas del departamento, pero que no puede considerarse porque para la distribución del 8% el criterio de la ley es "aldeas y caseríos".

1.3.3. Criterio: ingreso per-cápita ordinario

Este indicador tiene por un lado la filosofía de incentivar a las municipalidades para que incrementen sus ingresos ordinarios y, por otro, ayudar a las corporaciones municipales más pobres o de menores ingresos propios.

En el Capítulo II se hace referencia a la manera en la que los cambios en los criterios de distribución afectaron a las municipalidades más pobres, pero hay que considerar que no es únicamente el del ingreso per-cápita el que se cambió, sino que se eliminó el 25% proporcional al número de la población rural que es mayoría en esos municipios afectados.

El problema principal que presenta este indicador es el que se refiere a la exactitud de los datos, pues no existe mecanismo alguno que permita confirmar la información que es proporcionada por las propias municipalidades.

Además, hay que anotar que los ingresos ordinarios de las municipalidades son verdaderamente exiguos y que 20 municipalidades del país concentran el 72% de los ingresos ordinarios de todas las municipalidades de Guatemala, mientras que 310 municipalidades perciben únicamente el 28% de tales ingresos y cuentan con el 70% de la población del país (16).

(16) Linares, Luis, "ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO" en MOMENTO, publicación de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-, Año 4, No. 11, Guatemala, 1989, pág.5

2. Problemas en el Uso de los fondos

Los problemas que se presentan en el uso de los fondos del 8% pueden clasificarse, para fines de análisis, en problemas de equidad y problemas de eficiencia.

2.1. Problemas de Equidad

Equidad, en términos de la distribución del 8%, se consideraría como aquello que es justo para todos los habitantes de un municipio. Una distribución no equitativa sería aquella en la cual algunas personas obtienen mayor beneficio que otras.

2.1.1. La población no decide con respecto al uso de los fondos

La idea fundamental para trasladar el 8% a las municipalidades del país, era la de la participación poblacional y para ello el Decreto del Congreso No. 52-87, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, creó en el nivel local los Consejos Locales de Desarrollo y el Instructivo o Guía para el uso de los fondos recalca la importancia de ellos en la priorización de necesidades del municipio.

Los Consejos Locales fueron declarados inconstitucionales por sentencia de la Corte de Constitucionalidad y la participación de la población en la identificación y priorización de sus necesidades se dá en menor medida y únicamente a través de grupos de interés.

Hay evidencias de que en muchos casos la población no participa de manera formal en la determinación de los proyectos a ser ejecutados con fondos del 8%. Según un estudio realizado por el Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- sobre el uso de los fondos[17] el 53% de los funcionarios municipales entrevistados, reconoció que el Gobierno Municipal no considera las sugerencias o recomendaciones de los comités de ciudadanos al momento de tomar las decisiones respecto de la utilización de los fondos del 8%.

(17) Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-, "GUATEMALA: IMPACTO DE LA TRANSFERENCIA FINANCIERA CONSTITUCIONAL EN EL REGIMEN MUNICIPAL, 1986-1987", Guatemala, Agosto de 1989, pág.45.

En el Cuadro No. 6 se presenta las formas de participación poblacional predominantes, practicadas en las Circunscripciones analizadas por el Instituto Nacional de Administración Pública.

CUADRO 6

MODALIDADES DE PARTICIPACION POBLACIONAL EN LA TOMA DE DECICIONES PARA UTILIZAR FONDOS DEL 8%
-1987-

PARTICIPACION POR COMITES	%
-Comités vecinales	21.3
-Comités pro mejoramiento de la comunidad	4.3
-Comités pro mejoramiento barrio/cantón	8.5
-Comités de las aldeas y caseríos	8.5
-Comités por aspectos específicos (agua, luz, etc.)	4.3
SUB TOTAL	46.9
OTROS MEDIOS DE PARTICIPACION	
-Memoriales de vecinos	34.0
-Alcaldes Auxiliares	2.1
-Sin identificar	17.0
SUB TOTAL	53.1
TOTAL	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-, "Impacto de la Transferencia Financiera Constitucional en el Régimen Municipal, 1986- 1987", Guatemala, agosto 1989, pág.45.

2.1.2. Inversión en área urbana y área rural

Si bien es cierto que los instructivos del Instituto de Fomento Municipal insisten en que con los fondos del 8% debe prestarse igual atención tanto al área urbana como a la rural, todos los estudios que se han realizado hasta el momento en Guatemala sobre esta temática, coinciden en que tal igualdad no se viene dando.

El estudio ya citado del Ministerio de Desarrollo/Ford Foundation, indica que entre los años 1986 y 1988 de cada Q. 100.00 invertidos de fondos del 8%, el 84% (Q.84.00) se invirtió en proyectos urbanos y la diferencia, es decir solamente el 16% (Q. 16.00) en proyectos rurales. Este desequilibrio resulta mucho más evidente si se toma en consideración dos elementos: que casi las dos terceras partes de la población vive en el área rural y que la mayor concentración de población en estado de pobreza se ubica en dicha área, en la que tiene especial relevancia la población indígena.

En la investigación realizada por INCAE, de los 32 funcionarios municipales entrevistados, un 38% informó que en sus municipalidades se utilizaba en proyectos urbanos un setenta por ciento o más de los fondos transferidos del 8%; un 19% manifestó que el mayor porcentaje de la inversión era en las áreas rurales y la diferencia (43%) dijo que se trataba de mantener un equilibrio.

2.1.3. Los criterios que contiene la fórmula de distribución

Si bien los criterios que contiene la fórmula de distribución de los fondos ya han sido analizados en otros Capítulos, hay que presentar en líneas generales la opinión de los Alcaldes entrevistados durante la investigación que realizara INCAE.

El 67% de los entrevistados declaró no estar de acuerdo con los actuales criterios para la distribución de fondos y el 46% de ellos opinó en el sentido que el criterio prioritario debería ser el número de habitantes, mientras que el 21% se inclinó por el número de aldeas y caseríos.

En lo que respecta al criterio de la distribución directamente proporcional al ingreso per-cápita ordinario, el 33% de los entrevistados se manifestó en contra, indicando que se formaba un círculo vicioso en la mayoría de las municipalidades que eran las más pobres: no podían aumentar sus ingresos ordinarios por la situación de extrema pobreza de sus habitantes y ese hecho ocasionaba que se les asignaran menos recursos de los fondos del 8%.

2.2. Problemas de Eficiencia

La eficiencia, en este caso, significa obtener los máximos beneficios con los menores costos y así, una distribución no resulta eficiente si se considera que con algunos ajustes en la fórmula pueden mejorarse los resultados y una utilización no resulta eficiente si con la misma cantidad se puede obtener más, mejorando el usodel recurso.

2.2.1 Se estimula los proyectos individuales, no los regionales

En un mundo de recursos limitados, la utilización eficiente de éstos debería llevar a preguntarse si produce mayores beneficios un proyecto puramente municipal o si lo hace un proyecto regional o intermunicipal.

La hipótesis de que algunos proyectos resultan más apropiados a nivel intermunicipal o regional, se basa en las economías de escala. De acuerdo a este planteamiento, para cierto tipo de facilidades es más eficiente tener un proyecto

grande que permita atender las necesidades de diez poblados pequeños, que tener diez proyectos pequeños, uno para cada poblado.

No hay un listado de proyectos que pudieran tener estas características, pero técnicos en la materia sugieren entre otros los siguientes: acueductos, rastros, mercados, basureros (tren de aseo).

Es preciso anotar que el asociativismo municipal permite lograr soluciones supramunicipales, pero también trabajar mancomunadamente en proyectos específicos de mayor escala y beneficio común. No obstante y pese a que el Código Municipal estimula el asociativismo[18] los alcaldes entrevistados durante la investigación de INCAE identificaron algunos riesgos para un trabajo conjunto.

El primero es que los proyectos intermunicipales o con alcance regional, no se llevan a cabo, pues aunque teóricamente es posible que dos o más municipalidades sumen esfuerzos y recursos para llevar a cabo proyectos de mayor envergadura, en la práctica ello es difícil, pues las poblaciones no aceptan que sus recursos sean compartidos. En la investigación realizada en 32 municipios, no se encontró un solo caso de cooperación intermunicipal para proyectos de alcance regional.

El segundo problema radica, según declaraciones de los Alcaldes, en el papel que juega la Contraloría General de Cuentas que en sus auditorías observa los proyectos conjuntos y la cooperación intermunicipal, acusando en muchos casos a las autoridades municipales de "malversación técnica", lo que ocasiona temor para emprender proyectos con un alcance mayor al puramente municipal.

Anotan los alcaldes que las propias poblaciones se preocupan solamente por sus particulares reivindicaciones que pretenden alcanzar con proyectos individuales, al existir una tendencia aislacionista que resulta sumamente peligrosa.

(18) Decreto del Congreso de la República No. 58-88, CODIGO MUNICIPAL, Artículo 9 y Artículo 41, literal c).

2.2.2. No hay capacidad gerencial en las municipalidades

La falta de capacidad gerencial por parte de la mayoría de las corporaciones municipales del país es otro elemento que va en desmedro de la eficiencia en el manejo de los fondos.

El subjefe de la Contraloría General de Cuentas, en declaraciones a un Diario local indicó que[19] "las municipalidades han sido estafadas de alguna manera por las empresas constructoras, pues han pagado éstas más de la cuenta o el valor de las obras resulta más caro del que debería ser, pero en este caso la Contraloría se ve impedida para actuar porque los trabajos han sido terminados basados en especificaciones no muy claras, lo que dificulta la deducción de responsabilidades al constructor".

(19) Diario Siglo XXI, "LOS Q.500 MILLONES DEL 8% QUE CORROMPIERON A LOS ALCALDES", declaraciones del Lic. Obdulio Romeo Villatoro, subjefe de la Contraloría General de Cuentas, Guatemala, sábado 9 de marzo de 1991.

A la falta de capacidad gerencial se añade, en algunos casos, el mal manejo de los fondos también tipificado por el subjefe de la Contraloría en los siguientes términos "También han sido detectados malos manejos en las corporaciones municipales, fraccionamiento de compras para burlar la obligatoriedad de licitación pública; en estos casos se han sancionado económica y severamente a dichas autoridades, pero cuando cometen delito, compete al Ministerio y Público promover los procesos"[20] y continúa el mismo funcionario "Es indudable que hubo, hasta el momento, casos de corrupción porque el ocho por ciento constitucional no ha sido aprovechado adecuadamente, por lo que nuestra dependencia ofreció a los nuevos alcaldes la asesoría que les permita hacer una administración limpia, pero les advirtió también que esta Contraloría será drástica en cualquier transgresión a la ley en que incurran"[21].

(20) Op. Cit.

(21) Op. Cit..

Hay que reconocer que la falta de capacidad gerencial y el mal manejo de los fondos, tienen relación con la precariedad de los recursos financieros de la gran mayoría de las municipalidades del país, pues para el año de 1987 las municipalidades de tercera y cuarta categorías, que representan el 58.8% del total de municipalidades, solamente recibía el 32% del total de ingresos ordinarios, formándose así el clásico círculo vicioso: no hay buenos funcionarios, porque la remuneración es baja.

V. CONCLUSIONES Y POSIBLES LINEAS DE ACCION

Una primera conclusión general es que el haber establecido el aporte del 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a favor de las municipalidades del país (Art.257 de la Constitución) representa una de las medidas de mayor trascendencia para los gobiernos locales que se han dado en Guatemala y puede decirse que en todo América Central.

Los gobiernos locales en Guatemala, al igual que en muchos otros países, atraviesan por una crisis económica permanente que los mantiene sin recursos, a nivel de sobrevivencia y esta penuria económica es de carácter estructural, impidiéndoles ejercitar sus funciones y prestar los servicios públicos que son su obligación.

De esta manera, el aporte del 8% ha venido a representar para las municipalidades, una asignación de recursos que supera en casi un cien por ciento los ingresos ordinarios que perciben.

La distribución del 8%, que se encuentra dentro de un panorama más amplio de disposiciones como son la Descentralización Administrativa y la creación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ha creado nuevas fuentes de trabajo, puesto que en el interior del país se han ejecutado y se vienen ejecutando gran cantidad de pequeñas obras, tales como mercados, rastros, introducciones de agua potable, adoquinado de calles, edificios municipales, caminos de acceso, complejos deportivos, puentes y otras. Todas estas construcciones ocupan en gran medida los servicios de empresas privadas, las que están teniendo una nueva oportunidad para utilizar mejor su capacidad productiva, la cual registraba un bajo índice de ocupación.

Resulta pues importante anotar que el mandato para transferir el ocho por ciento a las municipalidades, marca un hito en la historia de los gobiernos locales guatemal tecos.

En estrecha relación con la conclusión anterior, debe anotarse que los fondos del 8% no dejan de constituir una "transferencia" que es colocada para que las municipalidades la utilicen dentro de un espacio decisional restringido "obras de infraestructura y servicios públicos". Así, no hay libre disponibilidad de los recursos, ya que se ha incorporado a la norma una condicionalidad para la transferencia.

Puede aceptarse que es necesario que las municipa lidades aprendan a usar los recursos y no dilapidarlos, es decir incrementar la capacidad local para manejar de manera óptima los recursos transferidos, antes de quitarles la condicionalidad, pero ello no aparece como una voluntad gubernamental en el corto o mediano plazo.

La transferencia desde el Gobierno Central es fácil y rápida, pero puede adormecer la voluntad de las municipalidades para obtener recursos propios e incrementarlos y, puede también postergar la decisión central de "devolver" al gobierno del municipio rentas que le eran propias y le fueron retiradas, como es el caso del impuesto único sobre inmuebles que ahora se recauda centralmente en el país y se distribuye posteriormente a las municipalidades.

No debe olvidarse que uno de los elementos fundamentales de la autonomía municipal es contar con recursos propios o de disponibilidad no condicionada.

Una segunda conclusión es en términos del análisis de uno de los elementos que de acuerdo al Código Municipal de Guatemala integran el municipio: la organización comunitaria.

Este elemento es novedoso y le confiere la legislación una importancia equivalente a elementos que tradicionalmente han sido considerados como inseparables del concepto de municipio: territorio, población, autoridad y capacidad económica.

El mismo Código Municipal considera como uno de los fines generales del municipio "promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los problemas locales" y determina que es competencia de la Corporación Municipal el "Promover la participación de propuestas de solución y su priorización en la ejecución".

Desgraciadamente, la práctica en la decisión de qué proyectos ejecutar con los fondos del 8% demuestra que las autoridades municipales ignoran a las comunidades. Esto significa que lamentablemente en la legislación municipal guatemalteca está ausente la institucionalización legal explícita de algunos mecanismos que garanticen la participación social, lo que es necesario para que se respete el propio mandato del Código Municipal.

Otra conclusión se refiere a la precariedad de los recursos humanos, financieros y técnicos de las municipalidades, lo que les impide gerenciar mejor los recursos del 8% para invertirlos no únicamente en obras que mejoren la calidad de vida de los habitantes, sino en aquellas que mejoren el "ingreso", es decir las que tengan relación con el desarrollo económico o la infraestructura productiva.

En materia de recursos humanos las municipalidades de Guatemala han confrontado dos problemas: la poca estabilidad del personal y los bajos salarios, derivados ambos de las precarias condiciones económicas en que se mantienen las que les impiden contratar personal calificado y con experiencia.

En lo que se refiere a los recursos financieros, la transferencia de recursos del 8% no se ha acompañado con un programa de asistencia técnica, al menos en un grado suficiente, que oriente a las municipalidades para invertir los recursos en proyectos realmente prioritarios.

Finalmente, las posibilidades de los gobiernos municipales de contar con recursos técnicos para desarrollar sus funciones y especialmente para planificación y ejecutar proyectos, están condicionadas por la capacidad económica.

Hay otras conclusiones que fluyen del análisis realizado en los cuatro capítulos anteriores, pero resultan bastante puntuales, se encuentran especificadas en el propio texto del documento y pueden sintetizarse diciendo que la experiencia guatemalteca en términos de entregar un 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a favor de los municipios es muy valiosa y que la utilización de los fondos, pese a los problemas que se han tenido, significó el fortalecimiento del gobierno municipal y el aumento de credibilidad de las autoridades locales ante los ojos de sus comunidades.

En lo que respecta al establecimiento de algunas líneas de acción, las mismas son referidas a tres elementos: la mayor participación comunitaria, el fortalecimiento financiero de las municipalidades y la capacitación y asistencia técnica para los gobiernos locales.

Es condición necesaria para la democratización, que el electorado participe activamente en la toma de decisiones de las municipalidades. Existen autoridades municipales electas y ellas deben no solamente ser responsables ante sus electores de sus acciones y del uso de los fondos que manejan, sino que en la decisión de los proyectos a ejecutar, la participación de los que serán beneficiarios de tales proyectos resulta indispensable.

La participación comunitaria a nivel municipal, aunque es mandato legal, no se cumple, por lo que una línea importante de acción debería ser la institucionalización en el Código Municipal de una figura como la que existe en la legislación municipal de El Salvador: el Cabildo Abierto obligatorio, para informar públicamente de la gestión municipal y conocer la voluntad ciudadana con respecto a los proyectos a ejecutarse.

En Guatemala existe el Cabildo Abierto, pero con características tales (Art.48 del Código Municipal) que lo hacen potestativo de la corporación municipal. Se convoca cuando se crea "conveniente" consultar la opinión del pueblo, y tiene que convocarse con el voto de las dos terceras partes del total de integrantes del Concejo.

Este referendum comunitario sobre el trabajo de la municipalidad, permite conocer el pensamiento de la población, de lo que dependerá en buena medida el mejor desarrollo de los municipios y que éstos sean las raíces y el sustento del proceso democrático.

El fortalecimiento financiero de las municipalidades se refiere directamente a que la autonomía municipal en cuanto a su aspecto económico tiene, en gran medida, fundamento en la generación de ingresos provenientes de la potestad asignada a los Municipios de establecer tributos, razón por la cual los sistemas tributarios municipales y su administración, deben ser objeto de atención permanente.

La Constitución Política de Guatemala es mandatoria en términos de que debe emitir el Congreso de la República un Código Tributario Municipal, el mismo que fué enviado al Ejecutivo para su sanción y promulgación, siendo vetado por el Presidente de la República. Así, no existe la ley que establezca los principios a los cuales deberán sujetarse los ordenamientos legales y administrativos que sobre materia fiscal y tributaria deben emitir los Concejos Municipales en materia de impuestos, tasas y contribuciones.

Una segunda línea de acción es la dación del Código Tributario Municipal que debería formularce con la participación de todas las municipalidades del país y el fortalecimiento financiero de los municipios, devolviéndoles rentas que originalmente fueron suyas y posteriormente se transfirieron al gobierno central o a organismos funcionalmente descentralizados.

La tercera línea de acción es la que se refiere a la capacitación y asistencia técnica para los gobiernos locales, a efecto que puedan utilizar mejor los recursos del ocho por ciento.

La capacitación a las municipalidades debe enfocarse a las áreas definidas como críticas, sobre todo en materias relacionadas con planificación y administración de proyectos, administración de servicios públicos y gerencia municipal.

Pero la administración municipal interactúa con la comunidad, que es su mandante y tiene relación con otros niveles de gobierno, razón que lleva a plantear que la capacitación no se considere únicamente para el gobierno municipal, sino para la comunidad y para quienes, desde el Gobierno Central, tienen a su cargo actividades de apoyo o de control sobre la municipalidad, ocasionando problemas como los que han sido identificados, en materia de acciones de control, por parte de instituciones como la Contraloría General de Cuentas.

La asistencia técnica debe considerarse como una función de orientación, nunca sustitutoria de la actividad municipal, ya que su propósito es capacitar en servicio a los funcionarios municipales para que participen activamente, mientras dura la asistencia, en la búsqueda y aplicación de soluciones, a fin de que cuando la asesoría termine puedan actuar con iniciativa propia.

Es necesario diversificar las fuentes de asistencia técnica a las municipalidades, como una garantía para su autonomía y fomentar, como una forma de asistencia de los mejor administrados a los más pequeños, la colaboración y asociación entre los gobiernos municipales tanto a nivel nacional como departamental y regional.

Un elemento importante a ser tomado en consideración, en términos de capacitación y asistencia técnica, es la divulgación del "Manual de Funciones y Procedimientos de la Unidad Técnica del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural" que orientaría claramente a las municipalidades para que cumplieran mejor con su papel en términos de la ejecución de proyectos que mejoren la calidad de vida y el ingreso de los habitantes.

Otras líneas de acción resultan puntuales: mejorar la Guía para la Aplicación y Uso del 8% Constitucional, con la participación de la Vicepresidencia de la República, la Contraloría General de Cuentas, el Instituto de Fomento Municipal y la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica; fortalecer el Sistema Nacional de Planificación, en especial las oficinas departamentales y regionales, para apoyar técnicamente a los Consejos de Desarrollo en esos niveles y a través de ellos a las municipalidades en su condición de Consejos Municipales de Desarrollo; hacer entrega puntual de los fondos del 8% a las municipalidades; discutir ampliamente los criterios de distribución de los fondos a los efectos de mejorarlos o cambiarlos, en función de las necesidades identificadas de acuerdo a las distintas categorías de municipios; operacionalizar las Unidades Técnicas de nivel municipal creadas por el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

1. Boisier, Sergio. "LA DESCENTRALIZACION: UN TEMA DIFUSO Y CONFUSO", en Revista Interamericana de Planificación, Sociedad Interamericana de Planificación -SIAP- Volumen XXIII, No. 9, Abril-Junio 1990.

2. Barrios, Sonia. "REALIDADES Y MITOS DE LA DESCENTRALIZACION GUBERNAMENTAL", en Cuadernos del CENDES, Caracas, Venezuela, No.4 (Septiembre-Diciembre de 1984).

3. Diario Siglo XXI, "LOS Q.500 MILLONES DEL 8% QUE CORROMPIERON A LOS ALCALDES", declaraciones del Lic. Obdulio Romeo Villatoro, Subjefe de la Contraloría General de Cuentas, Guatemala, sábado 9 de marzo de 1991.

4. Linares, Luis. "ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO", en MOMENTO, publicación de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- Año 4, No. 11, Guatemala, 1989.

5. Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-. "GUATEMALA: IMPACTO DE LA TRANSFERENCIA FINANCIERA CONSTITUCIONAL EN EL REGIMEN MUNICIPAL, 1986-1987", Guatemala, agosto de 1989.

6. Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural/Ford Foundation. "EVALUACION DEL USO DEL OCHO POR CIENTO CONSTITUCIONAL EN CUARENTA Y OCHO MUNICIPIOS DEL PAIS, 1986-1987", Guatemala Julio de 1989.

7. Soto Ramírez, Carlos Arturo. "EL MUNICIPIO COMO GOBIERNO LOCAL EN GUATEMALA", publicación del INFOM, Guatemala, 1988.

8. Vicepresidencia de la República, Contraloría General de Cuentas, Instituto de Fomento Municipal. "GUIA PARA LA APLICACION Y USO DEL 8% CONTITUCIONAL", Guatemala, 1988.

9. Vicepresidencia de la República. "MANUAL DE FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LA UNIDAD TECNICA DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL", Guatemala, Julio 1988.

10. Von Hoegen, Miguel. "LA ORGANIZACION COMUNITARIA EN GUATEMALA, APUNTES Y REFLEXIONES", publicación de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- Guatemala, febrero de 1990.

1. Constitución Política de la República de 1985.

2. Código Municipal, Decreto del Congreso de la República 1183, 12 Julio 1957.

3. Código Municipal, Decreto del Congreso de la República 58-88, 12 octubre 1988.

4. Decreto del Congreso de la República 52-87, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

5. Acuerdo Gubernativo de fecha 7 de abril de 1938, sobre clasificación de Lugares Poblados.

6. Acuerdo Gubernativo 1041-87, Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

MUNICIPIOS QUE SE VISITARON PARA EL ESTUDIO DEL INCAE (1990)

Alta Verapaz
- Santa Cruz Verapaz
- (*) San Juan Chamelco
- Tucuru
- Cobán

Baja Verapaz
- (*) San Miguel Chicaj
- (*) Cubulco

Chimaltenango
- (*) Chimaltenango
- Patzicia

Chiquimula
- Chiquimula
- Quetzaltepeque

El Progreso
- Morazán
- San Agustín Acasaquastlán
- San Cristobal Acasaquastlán
- Guastatoya

Escuintla
- Escuintla
- Palin
- Siquinalá

Guatemala
- Mixco
- San José Pinula

Quetzaltenango
- Quetzaltenango
- Zunil
- (*) Cantel
- (*) Salcajá

Quiche
- (*) Santo Tomás Chichicastenango

Retalhuleu
- Retalhuleu

Sacatepéquez
- Sumpango

Sololá
- Panajachel

Suchitepéquez
- Mazatenango

Totonicapán
- Totonicapán

Zacapa
- (*) Teculutan
- (*) Estanzuela
- San Diego

(*) Se recibió información detallada de estas municipalidades y se analizó conjuntamente con los datos del estudio de Ministerio de Desarrollo/ Ford Foundation.

MUNICIPIOS INVESTIGADOS EN EL ESTUDIO MINISTERIO DE DESARROLLO/FORD FOUNDATION

Alta Verapaz
- San Cristobal Verapaz
- San Pedro Carchá
- Tamahú
- Tactic

Baja Verapza
- Rabinal
- Salamá
- San Jerónimo
- Purulhá

Chimaltenango
- Patzun
- Parramos
- Zaragoza

Chiquimula
- Chiquimula
- San José la Arada

El Progreso
- Sanarate
- San Antonio La Paz

Escuintla
- Santa Lucía Cotzumalguapa
- Siquinalá
- Guanagazapa

Huehuetenango
- Chiantla
- La Democracia
- San Pedro Necta
- San Rafael Petzal

Izabal
- Morales
- Los Amates

Jalapa
- San Pedro Pinula
- Mataquescuintla
- Monjas

Jutiapa
- El Progreso
- Yupiltepeque
- San José Acatempa

Quetzaltenango
- Zunil

Quiché
- Santa Cruz del Quiché
- Nebaj
- Chiche
- Chinique

Retalhuleu
- San Felipe

Sacatepéquez
- Antigua Guatemala
- Santo Domingo Xenacoj

San Marcos
- Esquipulas Palo Gordo
- San Lorenzo

Santa Rosa
- Cuilapa
- Oratorio

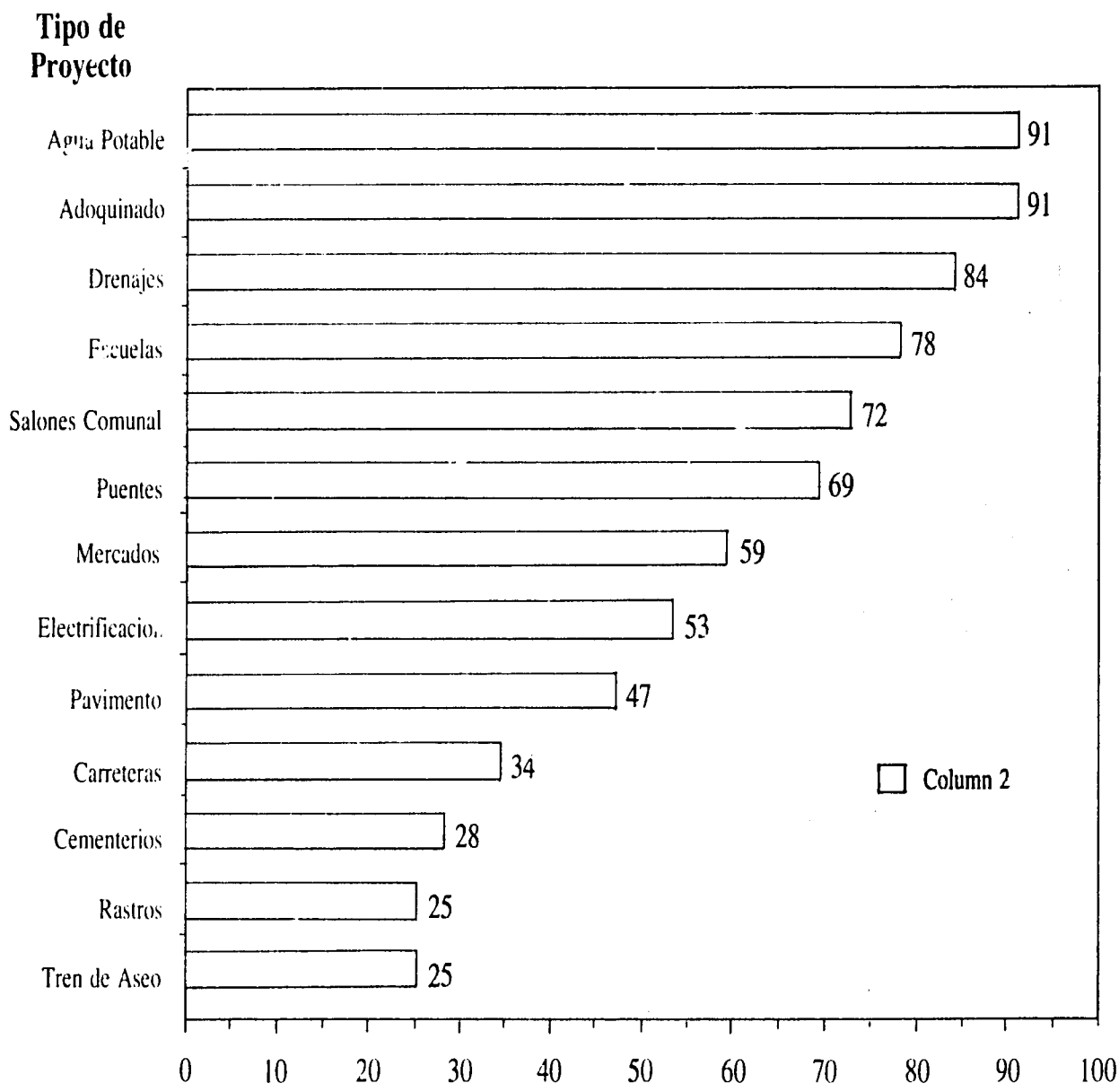
Sololá
- Sololá
- Santo Catarina Palopó

Suchitepéquez
- Patulul

Totonicapán
- Momostenango

Zacapa
- Gualán
- San Diego

ANEXO 3
PORCENTAJE DE MUNICIPALIDADES QUE REALIZAN LOS DISTINTOS TIPOS DE PROYECTOS
(En 57 Municipalidades)



ANEXO 4
MUNICIPIOS POR CATEGORIAS SEGUN DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	TOTAL MUNICIPIOS	POR CATEGORIAS 1a.	2a.	3a.	4a.
Guatemala	17	1	8	6	2
El Progreso	8	1	2	4	1
Sacatepéquez	16	1		5	10
Chimaltenango	16	1	5	6	4
Escuintla	13	1	7	4	1
Santa Rosa	14	1	7	4	2
Sololá	19	1	3	2	13
Totonicapán	8	1	4	2	1
Quetzaltenango	24	1	7	5	11
Suchitepéquez	20	1	6	4	9
Retalhuleu	9	1	3	3	2
San Marcos	29	1	12	11	5
Huehuetenango	31	1	12	12	6
Quiché	21	1	8	6	6
Baja Verapaz	8	1	3	4	-
Alta Verapaz	15	1	8	3	4
Petén	12	1	-	1	10
Chiquimula	11	1	5	5	-
Izabal	5	1	3	1	-
Zacapa	10	1	2	2	5
Jalapa	7	1	3	1	2
Jutiapa	17	1	6	7	3
TOTALES	330	22	114	97	97

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del INFOM y del libro -El Municipio como Gobierno Local en Guatemala-, de Carlos Arturo Soto, Guatemala, 1988.

ANEXO 5
TRANSFERENCIAS DEL 8% EN 1987
Por Departamentos (miles de quetzales)

Departamento	No. de Municipio	Fondos 8%	%
Alta Verapaz	15	4,898	5
Baja Verapaz	8	2.028	2
Chimaltenango	16	4,223	4
Chiquimula	11	3,102	3
El Progreso	8	2,398	2.3
Escuintla	13	5,505	5
Guatemala	17	11,229	11
Huehuetenango	31	8,709	8.3
Izabal	5	3,090	3
Jalapa	7	2,122	2
Jutiapa	17	4,356	4
Peten	12	4,173	4
Quetzaltenango	24	8,300	8
Quiche	21	5,626	5.3
Retalhuleu	9	3,103	3
Sacatepéquez	16	4,467	4
San Marcos	29	8,796	8.3
Santa Rosa	14	3,463	3.3
Solola	19	4,093	4
Suchitepéquez	20	5,466	5
Totonicapán	8	2,573	2.5
Zacapa	10	3,280	3
TOTAL	330	105,000	100%

Fuente: elaboración propia con datos del INFOM.

ANEXO 6
TRANSFERENCIAS DEL 8% EN 1987
Por categorías de municipios (miles de quetzales)

CATEGORIA	No. de Municipios	%	Fondos 8%	%
Categoría I	21	6.4	16,020	15.3
Categoría II	114	34.5	38,362	36.5
Categoría III	97	29.4	24,151	23.0
Categoría IV	97	29.4	21,999	20.9
Guatemala	1	0.3	4,468	4.3
TOTAL	330	100.0	105,000	100.0

Fuente: elaboración propia con datos del INFOM.