

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)

TEMAS

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



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	2. La Municipalidad	
Resumen Ejecutivo	6	2.1 Definición	
I. LOS FONDOS DEL 8% EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACION Y EL PAPEL DEL GOBIERNO MUNICIPAL	10	2.2 Su importancia en el desarrollo	
1. La Descentralización	11	2.3 La Municipalidad en Guatemala	
1.1 Deslocación	11	2.4 Los cambios en la historia reciente	
1.2 Desconcentración	11	3. El Mandato de la Transferencia del 8% Constitucional .	
1.3 Descentralización	12	3.1 El Financiamiento Municipal	
1.4 Formas de descentralización gubernamental	12	3.2 Base Fiscal propia	
1.5 La descentralización en Guatemala	13	3.3 Las Transferencias	
		3.4 El mandato Constitucional en Guatemala.	
		3.5 El porqué del mandato	
		3.6 Importancia de la transferencia para las Municipalidades	

II. LA DISTRIBUCION DE LOS FONDOS DEL 8%

1. Características Generales de la Distribución (1986-1990) 21

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

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%

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

Bibliografía 54

Normas Legales 55

Anexos 56

1. Municipios que se visitaron para el estudio del INCAE (1990) 56

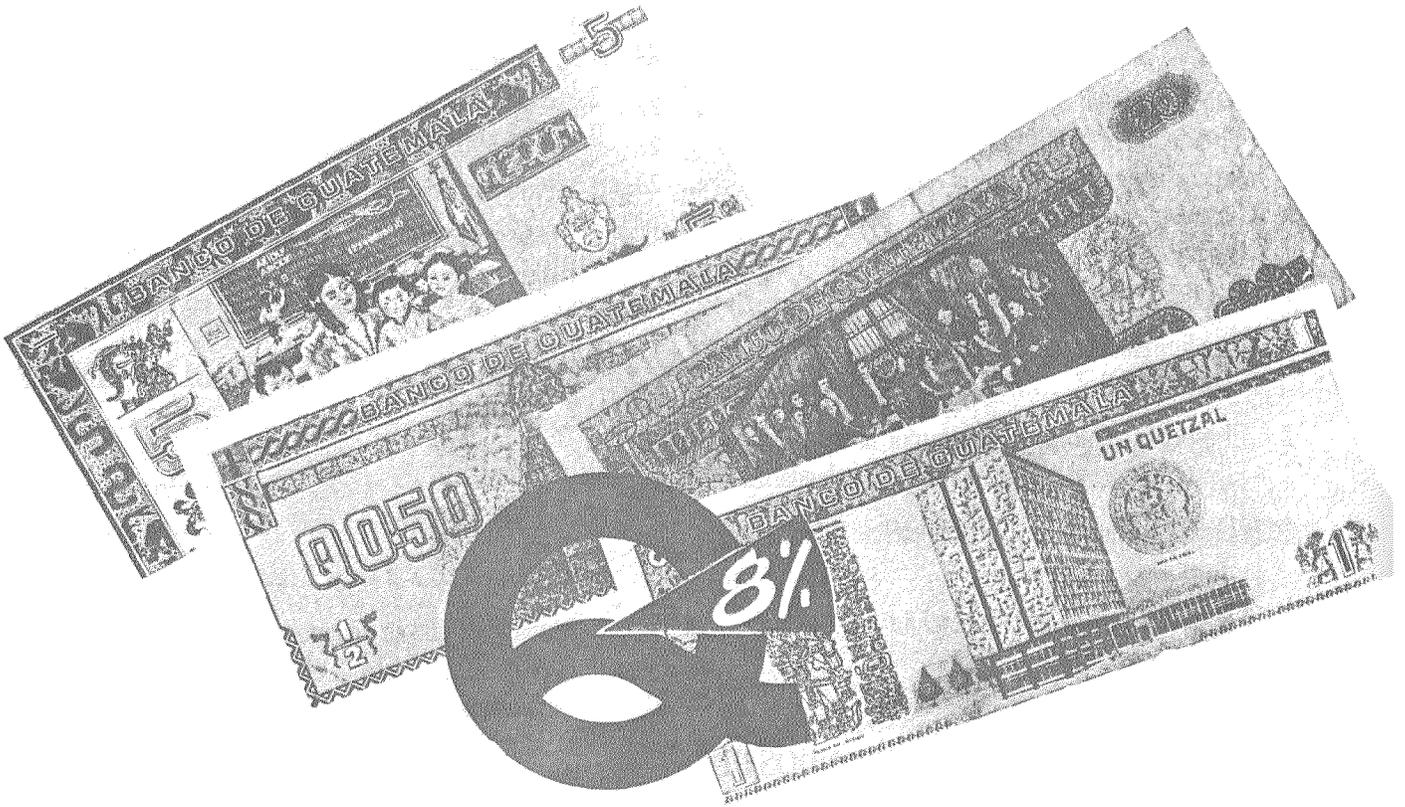
2. Municipios investigados en el estudio Ministerio de Desarrollo/Ford 57

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.

Resumen 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 benefician 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 exigüos.

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 gobiernos 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 construir 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 lograr 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. Echeagaray.

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: deslocalización, desconcentración y descentralización.

1.1. Deslocalización

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 Administración 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 desconcentración: 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

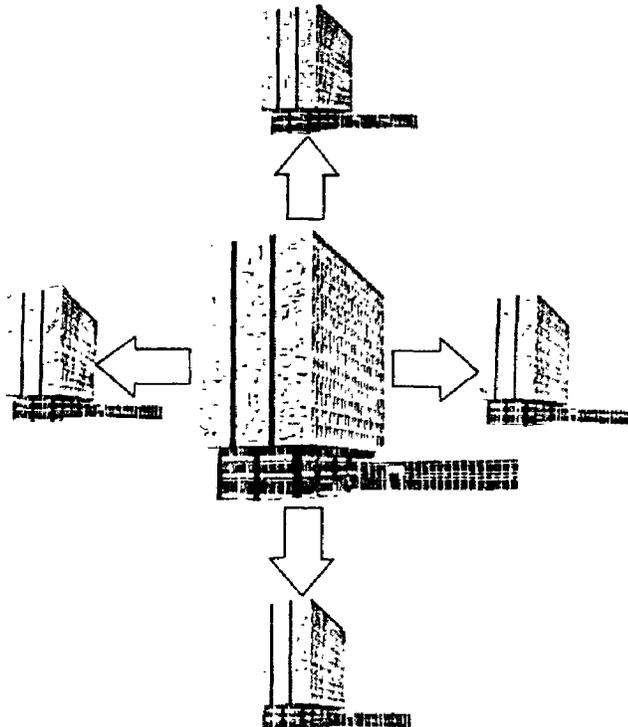
pasan ahora a ser asumidas por entes corporativos. Estos tipos de entes son extraordinariamente variados y abarcan desde asociaciones profesionales hasta organizaciones religiosas; V. Privatización, implicando el traspaso de actividades públicas de producción de bienes y servicios al sector privado; 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⁾.

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

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 da en la convivencia de un Estado democrático y descentralizado con un municipio autónomo.

La esencia de la autonomía municipal está constituida 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).

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 el desarrollo porque: “Está más cerca de la población, conoce los problemas de la localidad, necesita de menores medios para obtener resultados más eficientes, puede fácilmente 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 N° J	
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 arbitrase 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

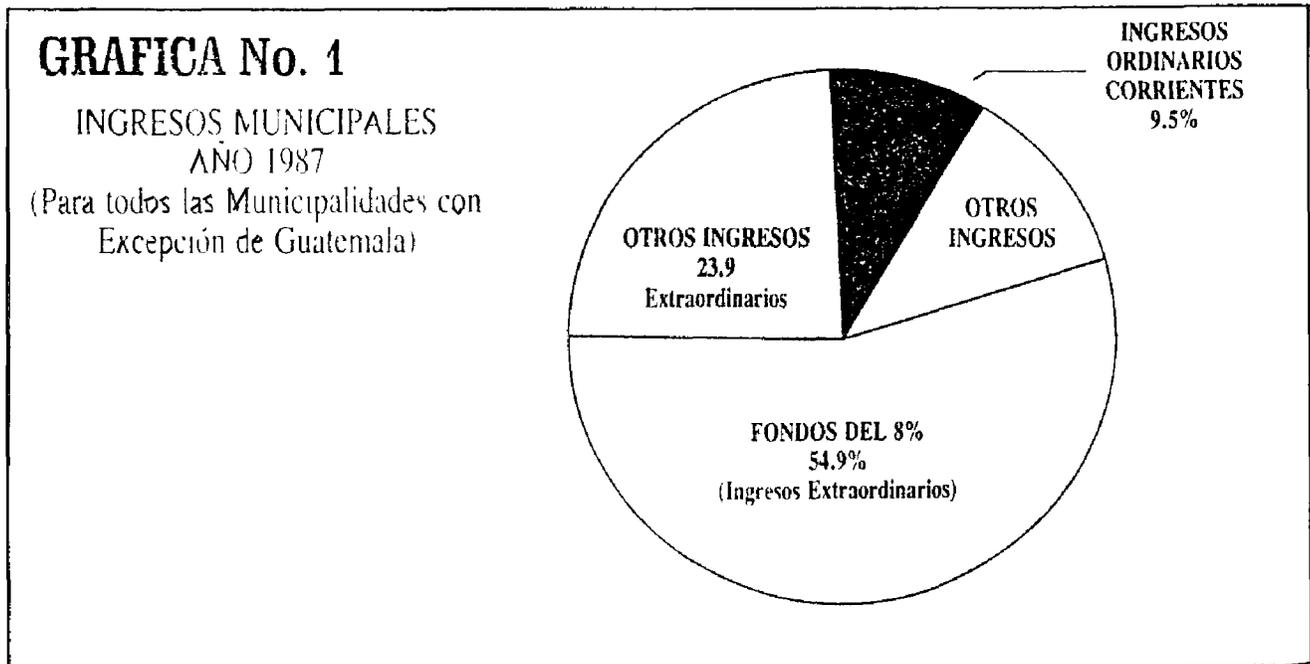
3.6. Importancia de la transferencia para las Municipalidades.

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.



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