

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 departamentos 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 N°2

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	53.5
	30-06	23-07	23	
	31-09	23-12	84	
	31-12	23-12	(antes)	
1988	31-03	08-06	69	66.0
	30-06	09-09	71	
	31-09	27-12	70	
	31-16	23-02-89	54	
1989	31-03	01-06	62	100.25
	30-06	23-10	115	
	31-09	27-12	88	
	31-12	16-05-90	136	

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

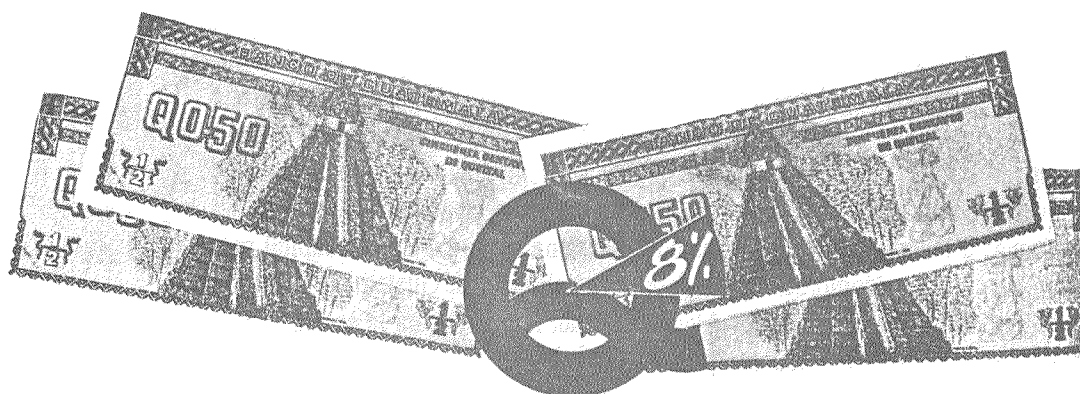
2.1. El procedimiento determinado por la ley

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 continuo, pero los otros tres sufren variaciones que hacen peso en el aumento o disminución de la transferencia.

3.1. Población total de cada municipio.

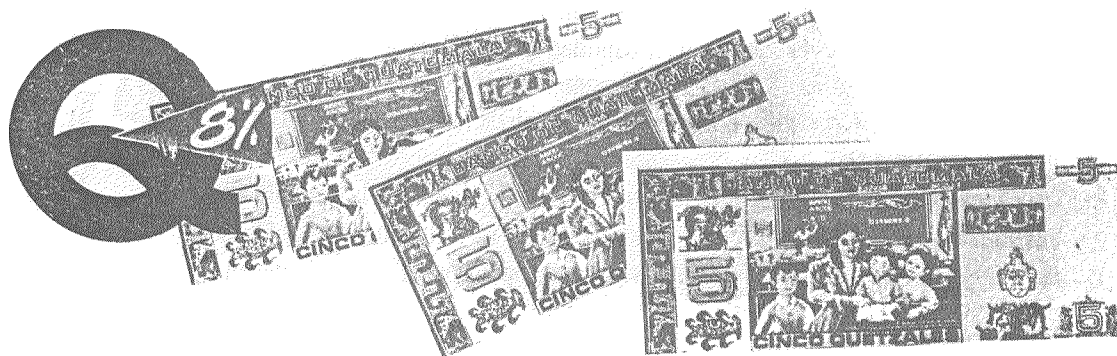
Tal como lo determina el Artículo 70 del Acuerdo Gubernativo No. 1041-87, Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, le corresponde al Instituto Nacional de Estadística -INE- proporcionar la información sobre la población, estimada para el año anterior al que se va a hacer el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

