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 clasifi cación 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.

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 municipal 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 han sido analizados en otros Capítulos, hay que presentar en líneas generales l opinión de los Alcaldes entrevistados durante la investigación que realizara INCAE

El 67% de los entrevistados declaró no estar de acuerdo con los actuales criteri 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 ingreso per-cápita ordinario, el 33% de los entrevistados se manifestó en contr indicando que se formaba un círculo vicioso en la mayoría de las municipalida que eran las más pobres: no podían aumentar sus ingresos ordinarios por la situació de extrema pobreza de sus habitantes y ese hecho ocasionaba que se les asigna menos recursos de los fondos del 8%.

2.2. Problemas de Eficiencia

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

2.2.1 Se estimula los proyectos individuales, los regionales

En un mundo de recursos limitados, la utilización eficiente de éstos deber llevar a preguntarse si produce mayores beneficios un proyecto puramente municip 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 es planteamiento, para cierto tipo de facilidades es más eficiente tener un proyect

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 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.

54 BIBLIOGRAFIA

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 (1996)

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

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

Chimaltenango
- (*) Chimaltenango
- Patzicia

Chiquimula
- Chiquimula
- Quetzaltepeque

El Progreso
- Morazan
- 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

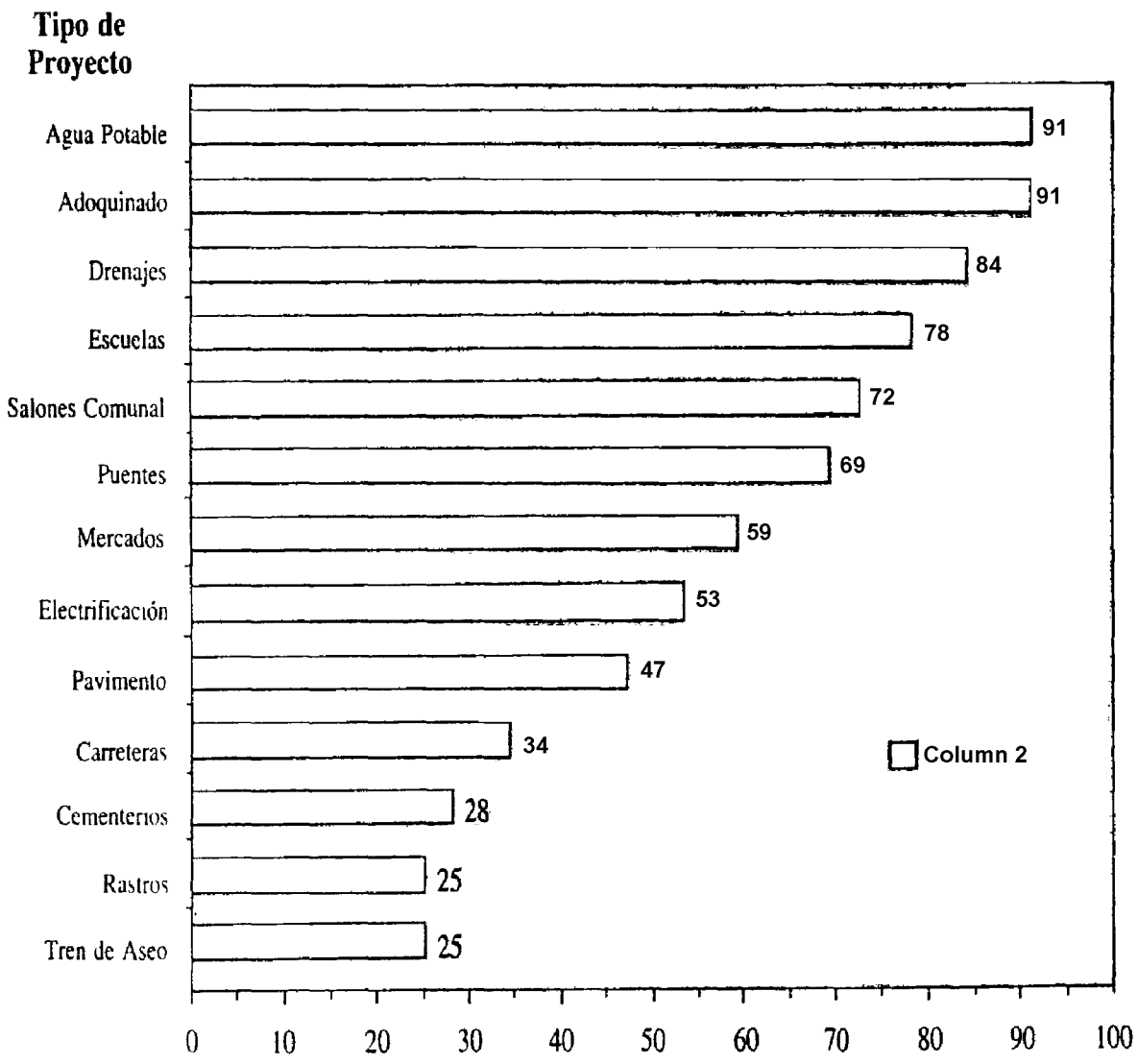
Sololá
- Sololá
- Santo Catarina Palopó

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 DEPARTAMENTOS

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
Suchitepequez	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.