

TEMAS PUBLICOS 7

Programa de Apoyo al Organismo Legislativo -PAL-

Guatemala, octubre de 1994

FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Para 1994 Guatemala contará con una población estimada de 10.3 millones de habitantes, de los cuales el 36% vive en el área urbana. Ocho de cada diez guatemaltecos son pobres, es decir, no están satisfaciendo sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud y educación. A pesar de que el país ha experimentado un crecimiento económico en los últimos cinco años, éste no ha sido suficiente para incrementar el bienestar de todos los guatemaltecos. Si hemos crecido económicamente un promedio de 3.6% anual, la población ha crecido en un 2.9%, lo que significa que la producción per cápita del país sólo ha crecido un 0.7% anual. En 1992 se le asignó el 72% del proyecto del Presupuesto del Estado al área metropolitana, donde vive el 21% de la población total. En 1993 el gasto ejecutado en esta misma región fue el 58% del total. Estos índices son el reflejo de un gobierno centralizado.

*La descentralización del Estado es un instrumento mediante el cual se pueden focalizar mejor los recursos, atender a las necesidades de cada comunidad de mejor forma, administrar eficientemente los bienes y servicios, y coadyuvar a un mayor desarrollo económico en el interior del país. **La descentralización estatal consiste en la transferencia a la administración pública local más cercana a los ciudadanos, o a los ciudadanos directamente, la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas o los actos que implican el manejo de recursos financieros y humanos, y de bienes y servicios públicos.** La Constitución Política de la República, en su artículo 224, ordena la descentralización administrativa.*

Los municipios son entidades intermedias, a través de las cuales se puede llevar a cabo la descentralización, ya que su proximidad a los electores les permite tanto conocer de mejor forma las necesidades de la localidad, como ser sujetos de una fiscalización ciudadana rigurosa. En la práctica, los gobiernos locales tienen dificultad para ejercer la autonomía de la cual gozan legalmente, dada la estrechez de su esfera jurídica de operaciones y de su disponibilidad de ingresos. El traslado de responsabilidades hacia las municipalidades debe acompañarse de un fortalecimiento financiero de las mismas.

En el Temas Públicos #1, "Fortalecimiento Municipal", se definen los conceptos de municipio, descentralización y desarrollo, y se proporcionan algunas cifras sobre las finanzas municipales. En esta oportunidad se presenta de nuevo la composición de las finanzas municipales, la importancia de su fortalecimiento y cuatro propuestas concretas de descentralización.

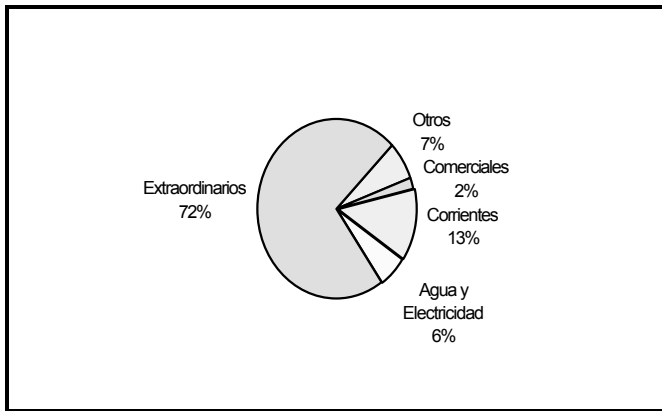
ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

Es importante fortalecer los gobiernos municipales en diversas áreas, especialmente en lo que respecta a las finanzas municipales, para dotarlos de fuentes de ingresos **permanentes, sustanciales y autónomas**, a fin de que puedan realizar la descentralización y llevar a cabo en forma más eficiente las actividades demandadas por la comunidad. Para proponer mecanismos adecuados para fortalecerlas debe conocerse la forma como se componen los ingresos y egresos de las municipalidades. De acuerdo con la información obtenida en el Instituto Nacional de Estadística -INE-, es posible indicar las tendencias de las principales fuentes de ingreso, así como las prioridades del gasto, durante 1991, por ser éste el último año del que se cuenta con información completa.

Ingresos Municipales

Las fuentes de ingresos de las municipalidades son el cobro por ciertos servicios de los arbitrios aprobados por el Congreso de la República, además del aporte constitucional. En 1991 el principal rubro de ingresos fue el de ingresos extraordinarios -subsidiados del gobierno central, incluyendo el aporte constitucional, donaciones y préstamos- con un 72% (en algunas municipalidades, el aporte constitucional constituye cerca del 100% de sus ingresos). El segundo en importancia fue el de ingresos corrientes -arbitrios, honorarios por la expedición de certificaciones, y multas- con el 13%. Los servicios de agua y electricidad produjeron un ingreso de 6%, y los ingresos comerciales un 2%. Los restantes -ornato, servicios municipales, y servicios de cementerio- tuvieron una menor participación.

Gráfica No. 1
INGRESOS MUNICIPALES, 1991



*Fuente: FINANZAS MUNICIPALES, INE, 1991

Con la Constitución Política de la República de 1985 se introduce un esquema novedoso para financiar a los gobiernos locales, al ordenar por primera vez la entrega a las municipalidades del 8% de los Ingresos Ordinarios del Estado (artículo 257 de la Constitución Política de la República). La fórmula de distribución del aporte constitucional está contenida en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural -Decreto 52-87 del Congreso de la República-, y sus modificaciones. Los criterios de asignación son los siguientes:

- Un 25% de acuerdo con el número total de habitantes de cada municipio.
- Un 25% en partes iguales a todas las municipalidades.
- Un 25% de acuerdo con el ingreso per cápita ordinario en cada jurisdicción municipal.
- Un 15% distribuido según el número de aldeas y caseríos.
- Un 10% distribuido de manera inversamente proporcional al ingreso per cápita ordinario en cada jurisdicción municipal.

Durante los años 1986-1994, las cantidades otorgadas a las municipalidades por concepto del 8% constitucional fueron los siguientes:

TABLA No. 1
CANTIDADES OTORGADAS POR CONCEPTO DEL 8%

AÑO	MONTO EN Q.	%
1986	55.275.000.00	100
1987	105.000.000.00	100
1988	122.000.000.00	100
1989	140.000.000.00	100
1990	140.000.000.00	100*
1991	176.706.000.00	100*
1992	228.745.580.00	100*
1993	370.332.991.00	100*
1994	92.083.232.00	25**

Fuente: INFOM

*De acuerdo a los informes de la Ejecución Presupuestaria de cada año. **Entrega del primer trimestre de 1994

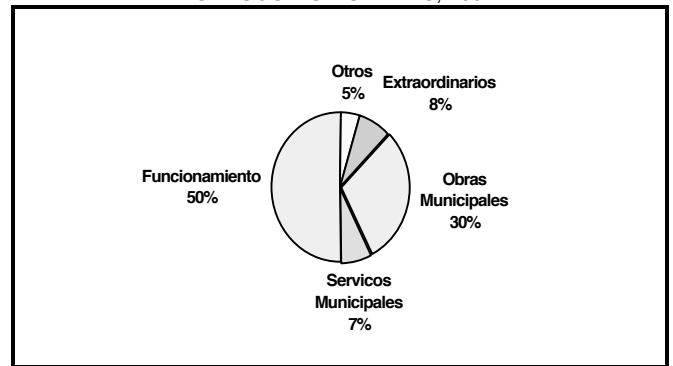
Esta asignación constituye un aporte del Estado para las municipalidades para solucionar sus problemas y promover condiciones adecuadas para su desarrollo. Sin embargo, la norma constitucional no precisaba el uso que los alcaldes debían hacer del aporte, aunque sí establecía que era para invertirse exclusivamente en infraestructura y servicios públicos, términos que son bastante amplios. Con las reformas a la Constitución aprobadas en enero de 1994, el porcentaje que se les debe asignar a cada municipalidad

(artículo 257) es el 10% del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado. Se establece una mayor precisión en cuanto a la fijación del destino que debe tener este dinero: como mínimo, el 90% del aporte constitucional deberá ser utilizado en obras de infraestructura, servicios públicos, programas de educación y programas de salud preventiva; y el 10% restante puede utilizarse en gastos de funcionamiento. Así los alcaldes pueden desarrollar programas de educación y salud en sus comunidades.

Egresos Municipales

En 1991 un promedio del 30% de los fondos se destinaron a Obras Municipales -construcciones efectuadas por las municipalidades-. Esta situación se explica porque el aporte constitucional, antes de la reforma de enero de 1994, se destinaba a la construcción de obras de infraestructura y servicios públicos. El rubro de Funcionamiento -sueldos, salarios, suplementos a los anteriores, pagos especiales y demás gastos corrientes- participa con el 50% del total de los egresos. Los Egresos Extraordinarios -amortización de la deuda- representan un 8% del presupuesto de egresos, y los Servicios Municipales un 7%. Los egresos restantes -mobiliario y herramientas, vehículos y maquinaria, mantenimiento de equipo- tuvieron una participación menor.

Gráfica No. 2
EGRESOS MUNICIPALES, 1991



*FUENTE: FINANZAS MUNICIPALES, INE, 1991

COFINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Desde 1991, el gobierno central ha creado, mediante acuerdos gubernativos y decretos, varios fondos cuya finalidad, según sus normas de creación, es canalizar recursos monetarios para la ejecución de proyectos sociales con mayor rapidez que otras instituciones gubernamentales existentes. Las municipalidades pueden obtener recursos para proyectos específicos a través de algunos de estos fondos, entre ellos el Fondo de Inversión Social -FIS- (para poblaciones rurales pobres); el Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ- (para poblaciones víctimas de la lucha armada interna).

El fondo de creación más reciente es el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FSDC-, creado en 1993; depende de la Presidencia de la República y canaliza fondos para financiar proyectos a nivel municipal, a través de los Consejos de Desarrollo, descentralizándose de esta forma la inversión pública. La presentación de un proyecto puede hacerse verbalmente ante el Consejo de Desarrollo respectivo. El financiamiento de los mismos es

tripartito: el aporte del Fondo y el de dos entidades adicionales, como por ejemplo comités de vecinos, municipalidades, entidades de servicio, asociaciones u ONG's. Los recursos disponibles para el FSDC provienen de lo asignado en el Presupuesto General de la Nación. En agosto de 1994 el Fondo había ejecutado Q.86.8 millones, y podría contar con Q.150 millones en 1995, según el proyecto de presupuesto del Gobierno Central para ese año.

PROPUESTAS PARA FORTALECER LAS FINANZAS MUNICIPALES

CORTO PLAZO

Establecimiento de plazos de cumplimiento para los compromisos financieros del Gobierno Central. El actual aporte constitucional del 10% constituye, en buena medida, un paso descentralizante, ya que las municipalidades deciden cómo y cuándo invertir los recursos asignados del Presupuesto General de la Nación. A pesar de que el aporte equivale alrededor del 72% del total de ingresos municipales, hay municipios que dependen casi en su totalidad de esta fuente de recursos. Los fondos por concepto de la asignación constitucional se entregan trimestralmente y frecuentemente llegan tarde o no llegan, lo que impide a las corporaciones municipales planificar las obras y los servicios con certeza. En 1990 no se entregó la parte correspondiente a los últimos tres trimestres del año. En 1991 se realizaron en tiempo las entregas trimestrales, pero al finalizar el año todavía no se había cancelado a los municipios la deuda de 1990. El aporte constitucional otorgado a la fecha abarca hasta el primer trimestre de 1994; no se ha hecho efectivo el pago del segundo trimestre de este año (que le corresponde el 10%) y se ha anunciado que para el último semestre de 1994 tampoco se cancelará dicho aporte por falta de liquidez del Gobierno Central. La falta de entrega en tiempo de este aporte ha derivado en un costo adicional e innecesario para la gestión municipal.

No existe un mecanismo que obligue al Gobierno Central a efectuar puntualmente los pagos del aporte constitucional. De acuerdo con la ley, cumplidas todas las formalidades legales, las entregas deben realizarse cuatro veces al año -a finales de marzo, junio, septiembre y diciembre-, pero no se establece la fecha exacta o el período de tiempo dentro del cual debe hacerse efectivo el pago. **Se propone que en la Ley del Presupuesto de cada año se fije una fecha límite para la entrega trimestral del aporte constitucional, a cuyo vencimiento se generarían intereses a favor de las municipalidades.** De esta forma se formaliza un compromiso financiero que tiene el Gobierno Central con las municipalidades del país. Los gobiernos locales podrán programar sus egresos con mayor precisión y podrán adquirir compromisos legales o monetarios con terceros.

Emisión de títulos financieros municipales. Al conocer con certeza la fecha en la cual las municipalidades recibirán el monto que les corresponde por concepto del aporte constitucional, **resulta factible que éstas puedan emitir títulos financieros municipales, que podrían negociarse en los mercados financieros.** Las municipalidades podrían endeudarse con cualquier persona que quiera adquirir los títulos financieros, y así poder planificar la ejecución de obras o proyectos en beneficio de la

comunidad a largo plazo. Un aspecto positivo de este endeudamiento es que las municipalidades diluirían de esta forma sus compromisos financieros entre múltiples acreedores, lo cual les permitiría escalonar el plazo de vencimiento y la fecha de pago de los mismos. Otro aspecto es que las municipalidades se verán incentivadas a evaluar detenidamente la viabilidad, rentabilidad o urgencia del proyecto a desarrollar, previo a la emisión de títulos, ya que, de fracasar el proyecto, no podrían hacer frente a los compromisos financieros adquiridos. La emisión de los títulos debe contar con el dictamen favorable de la Comisión de Valores del Banco de Guatemala y debe estar regulada en el Código Municipal y en la Ley del Presupuesto de cada año. También debe contar con el autorización de una entidad que pueda llevar a cabo una evaluación de proyectos, como lo sería SEGEPLAN. El uso y diseño de los títulos financieros municipales debe estar asesorado por personas capacitadas que laboren en casas de bolsa.

MEDIANO PLAZO

Aprobación del arbitrio territorial. Si bien el aporte constitucional cumple una función redistributiva y constituye un importante apoyo a los presupuestos municipales, se ha convertido también en un desincentivo para que los municipios fortalezcan sus fuentes autónomas de ingresos. Por ello, a partir del Programa de Modernización Tributaria se ha discutido la posibilidad de sustituir el Impuesto Único sobre Inmuebles -IUSI- por una contribución alterna, más eficiente. Para el efecto se han presentado varios proyectos de ley al Congreso de la República, quien deberá evaluarlos y elegir entre ellos al que mejor responda a los principios tributarios de equidad, neutralidad y simplicidad.

Se recomienda transformar el IUSI en un arbitrio territorial, cumpliendo así el mandato constitucional de descentralización administrativa y económica, y propiciando el que las municipalidades del país sean las responsables de la recaudación y administración del tributo. Este arbitrio recaería sobre la propiedad o posesión de la tierra, y no sobre las construcciones o los bienes ubicados en la misma. La tasa del tributo debe estar en función de los servicios que se obtendrán a cambio. Por tanto, la tasa será el costo total de los servicios que la municipalidad propone brindar a la comunidad, dividido la extensión del suelo del bien inmueble de que se trate. De esta forma, la tasa del arbitrio estaría directamente relacionada con los servicios que se reciben a cambio y no con el valor de la tierra, que varía por razones de tiempo y lugar. Para fijar la tasa debe tomarse en cuenta, además, la naturaleza urbana o rural de la tierra. En el primer caso, y de acuerdo a la capacidad de cada municipalidad, podría tomarse también en cuenta la zonificación del área.

La totalidad de lo recaudado debe destinarse a las municipalidades, de tal forma que los recursos que se generan en una comunidad se inviertan en ella y sean los contribuyentes de su jurisdicción los principales fiscalizadores del uso que se haga de los mismos. El comprobante del pago del arbitrio podría constituir una prueba, por ejemplo, de los derechos de posesión en un trámite de titulación supletoria.

Para viabilizar el arbitrio territorial, las municipalidades deberán contar con un catastro, entendido como un sistema

inmobiliario que garantice los derechos de propiedad y su efectiva vinculación con los bienes inmuebles. El mismo tiene varios fines, además de determinar físicamente las propiedades y los derechos sobre las mismas. También serviría como auxiliar de las municipalidades para conocer con mayor exactitud la propiedad inmueble de su localidad y poder cobrar en forma equitativa el arbitrio territorial. Las municipalidades pueden concesionar tanto la elaboración de este catastro como la recaudación del arbitrio territorial a terceros, como lo es el sistema bancario privado, ya que cuenta con la infraestructura, personal y capacidad para desempeñar estas tareas, dado el número de agencias con que cuenta en el interior del país y su nivel de automatización. **Los catastros municipales serían parte de un catastro nacional, que debe ser regulado por una ley específica, aún no promulgada.** El proyecto de ley catastral puede iniciar su base de datos con la información contenida en los registros del Instituto Nacional de Transformación Agraria -INTA-, de la Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles -DICABI-, del Instituto Geográfico Militar y de los Registros de la Propiedad.

Otras fuentes de ingresos. Para que las corporaciones municipales cuenten con otras fuentes de ingresos permanentes, sustanciales y autónomas, y se fortalezcan las finanzas municipales, **deben complementarse sus ingresos con una estructura actualizada de tasas y precios de los servicios municipales, que reflejen sus costos reales.** El cobro de los servicios por debajo de los precios reales es una práctica que descapitaliza a las corporaciones municipales, perjudicando en última instancia a los usuarios, como es el caso del cobro por el servicio del agua. Paralelamente debe impulsarse la desmonopolización en la prestación de algunos servicios, concesionando o subcontratando la prestación de los mismos a empresas o a la comunidad organizada.

OTRAS CONSIDERACIONES

En principio las municipalidades son las directamente responsables de la ejecución de sus recursos. Sin embargo, el 90% no cuenta con los recursos técnicos que le permitan una eficaz ejecución de sus fondos. La ejecución no es el simple acto de gastar, sino implica todo un proceso que parte de la programación de la ejecución, el gasto y el registro de dicha operación.

Es necesaria la capacitación de los miembros de las corporaciones municipales en cuanto a la administración de sus fondos. El INCAE realizó en 1990 un estudio respecto al perfil de los alcaldes electos en 1985, de acuerdo con cinco indicadores generales: postulación, edad, nivel educativo, experiencia municipal, y remuneración. Del total de 330 alcaldes del país, 97.6% fueron postulados por partidos políticos y el 2.4% lo fueron por comités locales. La mayoría de los alcaldes eran mayores de 34 años. El Código

Municipal determina que para ser electo alcalde, síndico o concejal, solamente es necesario saber leer y escribir (artículo 42, literal b). De una muestra de 229 alcaldes electos en 1985 se encontró que 3 de cada 4 tenían solamente educación primaria (74.6%), de los cuales el 55% no habían terminado el nivel primario y sólo el 2% había terminado una educación universitaria. De 228 alcaldes, 72 de ellos (31.2%) había tenido alguna experiencia de administración municipal, 45 habían sido alcaldes anteriormente y el resto habían ocupado otros puestos administrativos. Este estudio da una muestra de la baja preparación y capacidad de los funcionarios de algunas corporaciones municipales para llevar a cabo los programas y actividades que se requieren en un municipio. Las personas que integran una corporación municipal deben contar con el debido entrenamiento y capacitación para administrar un municipio determinado.

Existen entidades públicas y privadas cuyo objetivo es, entre otros, prestar ayuda en la capacitación de los miembros de las corporaciones municipales. Debe evaluarse la labor de estas entidades, en especial la del Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, creado para promover el progreso de los municipios. Sin embargo, el Instituto ha tenido dificultades en el cumplimiento de esta labor por diversas causas: centralización y politización de la entidad, desconocimiento de las necesidades municipales, mala comunicación con los alcaldes, duplicación de esfuerzos y falta de credibilidad. Ante esto se propone, como primera opción, la reestructuración del INFOM, con el propósito de utilizar en forma más eficiente los recursos destinados al mismo. La segunda opción que se propone es su descentralización hacia la regiones del país en unidades regionales autónomas, cuyo objetivo principal sea servir de entidades asesoras y de apoyo en la evaluación de proyectos, creados para fomentar la competencia entre las regiones, despolitizar su funcionamiento, e involucrar más directamente a la población local en la solución de sus problemas. Además, la capacitación de las corporaciones municipales puede ser delegada en entidades privadas, contratadas para la prestación de este servicio.

Temas Públicos es una publicación ocasional y de circulación restringida del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-. El CIEN es una entidad privada, apolítica, y no lucrativa con personalidad jurídica, aprobada el 3 de septiembre de 1984. Temas Públicos forma parte del Programa de Apoyo al Organismo Legislativo -PAL-.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, citando la fuente.

**Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-
Programa de Apoyo al Organismo Legislativo -PAL-**

**5a AV. 15-45 Z. 10, Centro Empresarial, Torre I,
Of. 302, Tel.: 337022 y Of. 205. Tel.: 337014**