



CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES

LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS MUNICIPALIDADES: EVALUACIÓN Y PROPUESTAS

Documento elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- para ser presentado en el Foro Nacional sobre Finanzas Municipales auspiciado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América -USAID- y por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo -GTZ-

Guatemala, noviembre de 2001

LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS MUNICIPALIDADES: EVALUACIÓN Y PROPUESTAS

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. DIAGNÓSTICO	1
2.1 INGRESOS PROPIOS	1
2.2 TRANSFERENCIAS A LAS MUNICIPALIDADES	3
2.2.1 <i>El aporte constitucional</i>	3
2.2.2 <i>Impuestos compartidos</i>	5
2.3 LOS FONDOS SOCIALES	6
2.4 DESEQUILIBRIO VERTICAL.....	7
2.5 DESEQUILIBRIO HORIZONTAL	7
3. CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL APORTE CONSTITUCIONAL	9
4. ANÁLISIS DE LA FÓRMULA PARA DISTRIBUIR EL APORTE CONSTITUCIONAL	9
4.1 CAMBIOS UNIFORMES Y GENERALIZADOS	10
4.2 CAMBIOS NO UNIFORMES	10
4.2.1 <i>Aldeas y caseríos</i>	10
4.2.2 <i>Población</i>	10
4.2.3 <i>Ingresos ordinarios</i>	11
5. CONSIDERACIONES SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN APLICADOS EN GUATEMALA	16
6. MARCO TEÓRICO DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES.....	18
7. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	21
7.1 DEFINICIÓN DE LOS INGRESOS ORDINARIOS	21
7.2 CRITERIOS PARA DISTRIBUIR LOS RECURSOS	22
7.2.1 <i>Propuestas para el corto plazo</i>	22
7.2.2 <i>Propuestas para el largo plazo</i>	24
7.3 FONDOS SOCIALES	25
7.4 RECOMENDACIONES COMPLEMENTARIAS	25
ANEXO: ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA A LA FORMULA PARA DISTRIBUIR EL APORTE CONSTITUCIONAL A LAS MUNICIPALIDADES.....	27
Referencias bibliográficas.....	30

LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS MUNICIPALIDADES: EVALUACIÓN Y PROPUESTAS

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad la República de Guatemala está dividida en 331 municipios, que constituyen su unidad político-administrativa más pequeña. Según la Constitución Política, los municipios son instituciones autónomas, a cuyos gobiernos debe asignárseles el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado.

A partir de la implementación de dicha norma constitucional los ingresos municipales han aumentado considerablemente. Los ingresos nominales totales de las municipalidades en 1998 fueron 37.5 veces los de 1985. En relación con el Producto Interno Bruto -PIB- el aumento fue del 250% durante ese período.

Además de la transferencia del 10% constitucional, el Gobierno debe transferir a las municipalidades, de acuerdo con leyes específicas, el producto de la recaudación de algunos impuestos. A esto hay que sumarle las “transferencias” de los fondos sociales, para la ejecución de determinadas obras y proyectos, más lo invertido directamente por las diferentes entidades del Organismo Ejecutivo en cada uno de los municipios.

El objeto de este estudio es analizar los principales aspectos relativos a las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades. Para el efecto se identificaron algunos puntos de interés respecto de la temática financiera de las mismas. Adicionalmente se realizaron algunos cálculos para establecer la forma en que funciona la distribución a las municipalidades, mediante la fórmula establecida en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Otros temas que se abordan en este documento son la definición del monto que debe repartirse a las municipalidades por aporte constitucional, de los ingresos municipales válidos para operar la fórmula de distribución y de mecanismos para mejorar la transparencia y asegurar la entrega puntual de los recursos, así como la vinculación entre el sistema de transferencias y las competencias de los gobiernos locales, incluyendo algunos comentarios sobre el papel de los fondos sociales como un mecanismo de transferencias adicional.

2. DIAGNÓSTICO

2.1 Ingresos propios

Los ingresos propios de los municipios aumentaron más de 122% en términos nominales entre 1995 y 1999. A manera de comparación, vale la pena mencionar que durante el mismo período los ingresos corrientes del Gobierno Central aumentaron en 98%. Sin embargo, este crecimiento promedio del 122% encubre las grandes diferencias que existen en el aumento de los ingresos de cada municipio. En la tabla 1 se incluyen los cinco municipios con la tasa de crecimiento más alta y los cinco municipios con la más baja. Por ejemplo, los ingresos propios de Camotán (departamento de Chiquimula) crecieron más de 3,900% en cinco años. Otros municipios con una tasa de crecimiento mayor a 2,000% son Chahal, Pachalum, San Lorenzo y Patzicía. Por otro lado, también hubo municipios que mostraron una

reducción en sus ingresos propios: San Miguel Pochuta, San Juan Cotzal, Nebaj, Chicamán y Mataquescuintla son los casos más extremos. Es importante notar que el aporte constitucional que recibieron cuatro de los cinco municipios incluidos en la tabla 1, los cuales tuvieron una disminución en sus ingresos, no se redujo; esto significa que hubo otros factores que compensaron esta disminución.

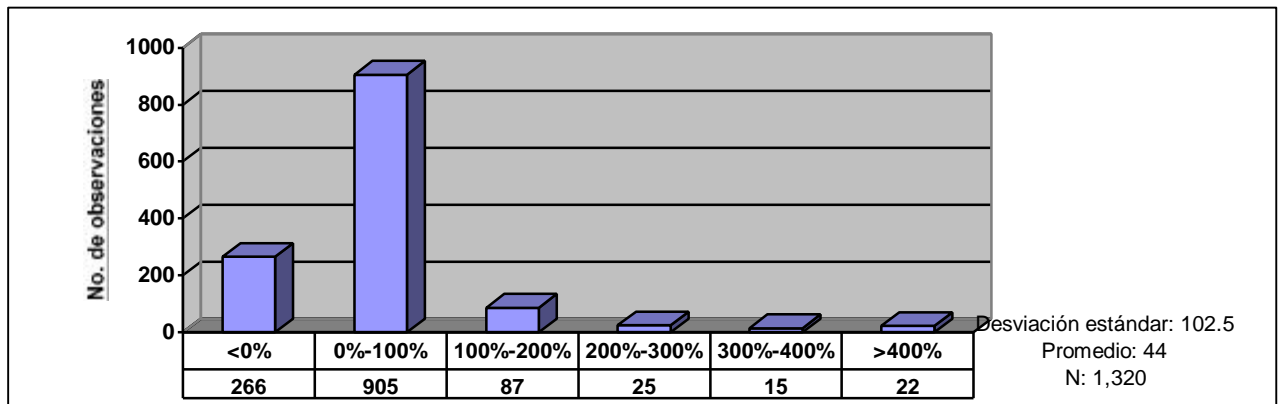
Tabla 1
Cinco Municipios con Mayor Crecimiento de los Ingresos Propios y Cinco Municipios con Menor Crecimiento de los Ingresos Propios durante 1995-1999

								Aumento del Aporte Constitucional %
	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1995-1999			
Camotán (Chiquimula)	123.7	153.5	2.4	589.3	3,903.5	25,201	1,008,929	19.3
Chahal (Alta Verapaz)	142.1	144.6	84.0	93.7	2,010.6	45,245	954,950	123.3
Pachalum (Quiché)	1,429.8	0.0	49.7	40.8	3,125.1	29,807	961,304	211.1
San Lorenzo (Suchitepéquez)	79.3	611.0	90.6	56.4	3,700.7	24,137	917,380	188.2
Patzicía (Chimaltenango)	5.9	445.7	85.1	104.4	2,085.6	97,291	2,126,408	174.3
S. Miguel Pochuta (Chimaltenango)	0.0	0.0	0.0	-77.5	-77.5	337,272	75,952	-3.8
San Juan Cotzal (Quiché)	-47.0	-46.0	14.2	5.1	-65.7	36,136	12,410	168.4
Nebaj (Quiché)	14.3	-71.0	0.0	39.9	-53.6	84,512	39,210	94.1
Chicamán (Quiché)	-13.0	36.5	-71.2	-4.4	-67.3	72,935	23,824	61.0
Mataquescuintla (Jalapa)	-37.7	3.6	-32.1	-7.3	-59.4	166,231	67,550	90.4
Todas las municipalidades	8.0	29.2	31.2	21.6	122.7	292,709,510	651,821,903	45.5

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM

Entre 1995 y 1999 también se observaron grandes fluctuaciones en los ingresos anuales de los municipios. Dos ejemplos de municipios con fluctuaciones extremas son San Antonio Sacatepéquez, que mostró variaciones de -10.6%, +497%, -80.3% y +74.7%; y San Ildefonso Ixtahuacán, que tuvo variaciones de +12.5%, -35.3%, +932.1% y -57.1%. En la gráfica 1 se presenta un histograma de las tasas de crecimiento anuales de todos los municipios durante cuatro años (1,320 observaciones en total). Las tasas de crecimiento anuales extremas son -80.3% y +1,429%. La tasa de crecimiento anual en promedio es de 44%, y la desviación estándar es 102.5%, lo cual implica que el 66% de las observaciones se encuentran entre el rango de -58.5% y +168.5%.

Gráfica 1
Histograma de las Tasas de Crecimiento
Anual de los Ingresos Propios de los Municipios
1996-1999



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM

Las grandes fluctuaciones en los ingresos propios de muchos municipios dificultan su administración financiera. Esto es particularmente preocupante en los casos en que los criterios para distribuir el aporte constitucional y otras transferencias del Gobierno Central a los gobiernos locales amplifican estas variaciones.

Como parte del análisis se trató de identificar los factores que influyen en los ingresos propios de un municipio determinado. De acuerdo con el análisis de regresión, se encontró que los ingresos propios de 1998 en un municipio determinado dependieron de dos variables: de la población total y del total de hogares rurales. Entre la primera variable y el ingreso propio existe una relación positiva; es decir que cuanto más población tiene un municipio más ingresos propios recauda. En cambio, la ruralidad de un municipio influye negativamente en sus ingresos propios, pues cuanto más alto es el número de hogares rurales menos ingresos propios obtiene.

2.2 Transferencias a las municipalidades

A pesar de que siempre ha habido una determinación de apoyar la autonomía municipal, hasta antes de 1985 ésta no se había traducido en acciones concretas de importancia, que permitieran el fortalecimiento de la situación financiera de las municipalidades, aspecto fundamental para garantizar dicha autonomía.

2.2.1 El aporte constitucional

De conformidad con la Constitución Política vigente, a partir de 1986 se implementó la distribución del 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a las municipalidades, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En 1995 dicho porcentaje aumentó al 10%.

Una muestra del impacto de esta obligación constitucional sobre las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades es que en 1985 fueron de alrededor de Q.5 millones, mientras que en 1986, primer año en que se aplicó el aporte constitucional, se elevaron a más de Q.80 millones. En cuanto al presupuesto del Gobierno Central, la

participación de las transferencias a las municipalidades en el renglón “transferencias” subió de 5% en 1985 a 53% en 1986.¹

Es importante señalar que desde que empezó a transferirse el aporte constitucional a las municipalidades han surgido discrepancias en torno a la forma como se calcula la asignación correspondiente, situación que merece una mayor atención. El artículo 257 de la Constitución Política de la República (reformado por el 37 del Acuerdo Legislativo 18-93) estipula que el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Sin embargo, dentro de la clasificación contable del sector público no existe el rubro “ingresos ordinarios”. El más parecido a tal denominación es el de ingresos corrientes. Esto ha llevado a una discrepancia, que se ha resuelto incluyendo en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97) y su reglamento (Acuerdo Gubernativo 248-98) algunas disposiciones para definir la forma en que deben calcularse los ingresos ordinarios. Dichas normas también han sido cuestionadas por adolecer del mismo problema que el artículo constitucional; es decir: hacen referencia a una serie de rubros que tampoco están definidos en el manual contable del sector público.

Tabla 2
Aporte Constitucional 2001
(Millones de Quetzales)

Entidad o Actividad	% de los Ingresos Ordinarios	Aporte Constitucional Presupuestado	Aporte según Presupuesto de Ingresos Corrientes
Municipalidades	10%	895.9	1,894.4

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado del Ejercicio fiscal 2001

Debido a lo anterior, se recomienda reformar la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento, para aclarar la forma en que debe definirse el monto que sirve de base para calcular las asignaciones constitucionales.

En el período 1995-1999 el monto total a distribuir entre las municipalidades, por concepto del 10% constitucional, aumentó aproximadamente 45.5% en términos nominales. Sin embargo, no todas las municipalidades experimentaron ese aumento. Algunas recibieron más y otras menos. En todo caso, es importante señalar que en ese período fue muy variable el crecimiento observado en la transferencia constitucional de cada municipalidad. Por ejemplo, los municipios con las tasas más altas de crecimiento fueron Santo Domingo Xenacoj y Magdalena Milpas Altas (Sacatepéquez), Pachalum (Quiché) y Santa Cruz Balanyá (Chimaltenango), pues recibieron en 1999 aproximadamente tres veces más de lo que recibieron en 1995 (equivalente a un aumento de 200%). Por otro lado, también hay municipios que recibieron menos. Entre ellos Santa Lucía Milpas Altas (Sacatepéquez), San Gaspar Ixchil (Huehuetenango) y Tecún Umán (San Marcos), que registraron la disminución más grande: 50.6%, 49.1% y 31.5%, respectivamente.

Para determinar a qué se deben estas diferencias tan marcadas, se realizó un análisis de regresión. Se encontró que lo que cada municipio recibe por aporte constitucional depende significativamente de una constante (cantidad similar para todos los

¹ Estudio y Análisis del 8% Constitucional. IDEAS, 1991.

municipios) y del cambio en sus ingresos propios. La relación encontrada indica que un cambio de 1% en los ingresos propios de un municipio da como resultado un cambio promedio de 0.04% en el monto total a recibir por aporte constitucional.

La relación entre el cambio en el monto que se recibe y los cambios en la población o el número de aldeas y caseríos no es estadísticamente significativo, lo cual quiere decir que en general un cambio de estas dos variables no influye en el monto total a recibir. La relación entre el monto por aporte constitucional y la cantidad que se distribuye en partes iguales entre las municipalidades es muy alto, por lo cual, independientemente de los cambios en sus ingresos propios, la población o el número de aldeas y caseríos, los municipios recibieron en promedio aproximadamente 41% más de transferencia. Finalmente, las variaciones en los ingresos propios explican solo el 24% de las variaciones en el monto recibido por concepto del 10% constitucional.

2.2.2 Impuestos compartidos

Durante los últimos años se han implementado algunas medidas para fortalecer las transferencias a las municipalidades con recursos provenientes del cobro de impuestos, lo cual ha mejorado sustancialmente sus ingresos.

Tabla 3
Transferencias por Impuestos a las Municipalidades

Sobre Petróleo y sus Derivados	Q.O.20 por cada galón de gasolina superior o regular.
Impuesto de Circulación de Vehículos	<ul style="list-style-type: none"> 50% sobre los vehículos de los tipos particular, alquiler, comercial, de transporte urbano de personas y de motocicletas. 20% sobre los vehículos de los tipos transporte extraurbano de personas y/o carga, para uso agrícola, para uso industrial, para uso de construcción, remolques de uso recreativo sin motor, semirremolques para el transporte sin motor, remolques para el transporte sin motor. 20% sobre los vehículos de los tipos yate, veleros, lanchas o botes recreativos, lanchas o botes de pesca artesanal con motor, barcos de pesca industrial, otros vehículos marítimos. 30% sobre los vehículos de los tipos aviones o avionetas monomotores de uso particular, aviones o avionetas bimotores de uso particular, helicópteros de uso particular, aviones o avionetas monomotores de uso comercial, aviones o avionetas bimotores de uso comercial, helicópteros de uso comercial, aviones de turbina de uso particular, aviones de turbina de uso comercial, otros vehículos aéreos.
Impuesto al Valor Agregado	?? 1.5 puntos porcentuales, equivalentes al 12.5% de lo recaudado. ²
Impuesto Único sobre Inmuebles, IUSI ³ (recaudado por el Gobierno Central)	100% sobre los inmuebles localizados en la jurisdicción municipal afectos al 2 por millar. 75% sobre los inmuebles afectos al 6 y 9 por millar.

En conjunto, incluyendo el aporte constitucional, IVA, Impuesto a los Derivados del Petróleo e Impuesto sobre Circulación de Vehículos, en el 2000 se distribuyó a las municipalidades un total de Q.1,510.4 millones (equivalente al 1% del PIB). El aporte

² En vigencia a partir del 1 de agosto del 2001.

³ A partir de 1994 se inició el traslado de la administración del IUSI a las municipalidades. Las que ya lo recaudan pueden disponer del 100% de estos recursos. A octubre de 2001 el MFP había autorizado a 142 municipalidades para que recaudaran el IUSI. No se tiene información de cuántas municipalidades están efectivamente recaudando el impuesto, ya que, después de la autorización referida, se tienen que implementar los sistemas que permitan su cobro, lo cual puede demorar varios meses.

constitucional representó el 30% de los ingresos municipales (excluyendo los ingresos por endeudamiento), mientras que la suma del aporte constitucional y de las entregas por los impuestos al valor agregado, sobre circulación de vehículos y sobre derivados del petróleo, fue el 65% de dicho total.

2.3 Los Fondos Sociales

Otro mecanismo utilizado recientemente para transferir recursos financieros a las municipalidades son los fondos sociales. A través de ellos se identifican los proyectos susceptibles de recibir financiamiento en cada municipio y la ejecución de los mismos se realiza generalmente con alguna participación de la municipalidad.

Los fondos más importantes, por el monto de los recursos que administran, son el Fondo de Inversión Social, -FIS-, el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FSDC- y el Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-.

Una de las críticas acerca del funcionamiento de los fondos consiste en que no presentan periódicamente la información sobre la ejecución de su presupuesto. Además, los criterios que siguen los fondos para asignar los recursos tampoco son claros, lo cual ha dado lugar en algunos casos a contradicciones entre los objetivos de los fondos y los de otras entidades, o a que se dupliquen esfuerzos. La congruencia entre las diferentes políticas públicas y los objetivos de las entidades que trabajan en el ámbito municipal es muy importante para avanzar de una manera ordenada en un sentido determinado.

Para establecer la relación entre la inversión de los fondos sociales y algunas variables se hicieron algunos análisis de regresión. En el caso del FIS resultó una relación positiva entre la inversión que dicha entidad presupuestó durante el período 1995-1999 y el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, el total de hogares y el número de hogares del municipio. En ese mismo período no se encontró una relación significativa entre la inversión presupuestada y la afiliación política del alcalde (si pertenece o no al partido oficial) y la ubicación geográfica del municipio (si se ubica en la región denominada ZONAPAZ⁴).

Respecto del FSDC se encontró que la inversión presupuestada en 1999 beneficiaba en promedio a cada municipio con un monto fijo de aproximadamente Q.616,500 (igual para todos los municipios) y una inversión adicional relacionada con el número total de hogares (es decir, los municipios grandes recibieron más recursos) y con el número total de hogares rurales (a mayor ruralidad, mayor inversión). Según el análisis realizado, el FSDC no favoreció a los municipios que pertenecen a los departamentos ubicados en la ZONAPAZ, mientras que, en relación con el partido al que pertenece el alcalde, resultó favorable ser del partido oficial.

En cuanto al FONAPAZ no fue posible analizar la relación entre la inversión presupuestada por dicho fondo y la ubicación de los municipios en la ZONAPAZ. No se encontró una relación significativa entre la inversión programada en el 2000 en un municipio y la afiliación de su alcalde al partido oficial.

⁴ La ZONAPAZ abarca los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, El Quiché, San Marcos, Huehuetenango, Totonicapán, Sololá, Chimaltenango y El Petén.

La relación encontrada entre la inversión presupuestada por FONAPAZ y la categoría a la que pertenece el municipio, según la clasificación del fondo (realizada sobre la base de las NBI de los municipios), fue muy débil, por lo tanto, pareciera que FONAPAZ no está utilizando su propia clasificación para priorizar la inversión.

2.4 Desequilibrio vertical

La diferencia entre los ingresos de los diferentes niveles de gobierno da lugar a un desequilibrio vertical. En el período 1990-1999 los ingresos propios de las municipalidades fueron significativamente inferiores a los ingresos propios del Gobierno Central.

Tabla 4
Ingresos del Gobierno Central y de las Municipalidades
(Millones de Quetzales)

	Ingresos del Gobierno Central (1)				
1990	2,795.9	108.4	2,904.3	96.3	3.7
1991	4,312.7	108.4	4,421.1	97.5	2.5
1992	5,742.7	156.5	5,899.2	97.3	2.7
1993	6,030.0	213.7	6,243.7	96.6	3.4
1994	5,922.3	292.5	6,214.8	95.3	4.7
1995	7,543.6	316.2	7,859.8	96.0	4.0
1996	9,031.3	408.6	9,439.9	95.7	4.3
1997	10,704.7	536.1	11,240.8	95.2	4.8
1998	12,815.3	651.8	13,467.1	95.2	4.8
1999	14,923.9	738.9	15,662.8	95.3	4.7

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE, INFOM y MFP

Esta concentración del ingreso en el Gobierno Central contrasta con las responsabilidades de gasto que han asumido las municipalidades. Es tal la precariedad de las finanzas en la mayoría de las municipalidades, que sin el apoyo del Gobierno Central no podrían cubrir sus gastos de funcionamiento. En 1998 sólo 68 municipalidades alcanzaron a cubrir sus egresos corrientes con ingresos propios.

2.5 Desequilibrio horizontal

La comparación entre municipios revela una capacidad de recaudación muy variable. Estas y otras diferencias (pobreza, actividades económicas, infraestructura) dan lugar a lo que se denomina un desequilibrio horizontal. En la tabla 5 se clasifican los resultados de los ingresos per cápita para los 330 municipios durante el período 1996-1999.

Tabla 5
Ingresos Propios Municipales por Habitante
(Promedio 1996-1999)

Menos de Q.1.00	3	0.9
Q.1.00 – Q.4.99	78	23.6
Q.5.00 – Q.9.99	85	25.8
Q.10.00 – Q.19.99	67	20.3
Q.20.00 – Q.39.99	35	10.6
Q.40.00 – Q.79.99	43	13.0
Q.80.00 – Q.199.99	16	4.9
Más de Q.200.00	3	0.9

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM

En cuanto a la estructura de los ingresos municipales, la principal fuente de recursos para la mayoría de los gobiernos locales son las transferencias que reciben del Gobierno Central. La dependencia de las municipalidades hacia dichas transferencias también es muy variable. Algunas municipalidades dependen mucho de las transferencias, otras moderadamente, mientras las menos dependen más de sus propias fuentes de recaudación que de las transferencias.

Tabla 6
Relación Ingresos por Transferencias del Gobierno Central/Ingresos Totales
(Promedio 1996-1999)

		Número de Municipalidades	
1	Hasta 10%	0	0.0
2	11% – 20%	2	0.6
3	21% – 30%	1	0.3
4	31% – 40%	6	1.8
5	41% – 50%	12	3.6
6	51% – 60%	6	1.8
7	61% – 70%	20	6.1
8	71% – 80%	44	13.3
9	81% – 90%	86	26.1
10	91% – 100%	153	46.4

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

Es interesante mencionar que hay algunas municipalidades con un ingreso per cápita bajo, que dependen poco de las transferencias, mientras otras dependen moderadamente, a pesar de que su ingreso per cápita es muy elevado. Debido a la influencia de los criterios población y número de aldeas y caseríos en la fórmula para distribuir el aporte constitucional, algunos municipios reciben más o menos recursos, independientemente de los ingresos con que cuentan para atender sus necesidades.

Respecto de la pobreza, el INE ha elaborado un indicador que mide las Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-. Conforme a dicho indicador, existen grandes diferencias entre los municipios. Sólo 13 municipios muestran un NBI compuesto inferior al 10%, 257 tienen un NBI intermedio, ubicado entre el 10% y 29.9%, y 63 podrían considerarse los más pobres, al registrar un NBI compuesto de más de 30%.

3. CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL APOORTE CONSTITUCIONAL

La distribución del aporte constitucional se realiza de conformidad con los siguientes criterios:

- a) 25% se distribuye en partes iguales entre todas las municipalidades del país.
- b) 25% se distribuye de manera proporcional al número de habitantes de cada municipio.
- c) 25% se distribuye de manera proporcional al ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal.
- d) 15% se distribuye de manera proporcional al número de aldeas y caseríos de cada municipio.
- e) 10% se distribuye de manera proporcional al inverso del ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal.

El INFOM ha sido la institución encargada por ley de recopilar y procesar la información necesaria para determinar el monto que debe asignarse a cada municipio. La información sobre el número de habitantes por municipio la genera el INE, a partir de los Censos de Población y de las proyecciones que prepara anualmente. El INE también suministra el número de aldeas y caseríos. La información de los ingresos municipales es remitida al INFOM por cada una de las corporaciones municipales. Es importante notar que la norma legal se refiere al “ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal”, lo cual podría interpretarse como una forma de favorecer a los municipios menos pobres. En la práctica se ha utilizado el ingreso percibido por las municipalidades, lo cual lógicamente tiene la intención de promover una mayor recaudación local.

Cada año el INFOM solicita formalmente al INE y a las municipalidades la información señalada, correspondiente al año inmediato anterior. Así, para distribuir el aporte constitucional del año 2000 y los demás tributos compartidos con el Gobierno Central que utilizan el mismo sistema, se calculan los “coeficientes de distribución”. Estos coeficientes no son más que una fracción de la unidad; o sea la parte proporcional que le corresponde a cada municipio, calculado con los datos de 1999.

El INFOM remite a la Tesorería Nacional del MFP los coeficientes para realizar la distribución, además de la información de base utilizada para su cálculo. La Tesorería toma los coeficientes y los multiplica por el monto de los recursos (ingresos ordinarios o el impuesto compartido de que se trate) a repartir en cada caso, para determinar la cantidad que se le debe acreditar en cuenta a cada municipalidad.

4. ANÁLISIS DE LA FÓRMULA PARA DISTRIBUIR EL APOORTE CONSTITUCIONAL

Para analizar los resultados de la fórmula que se utiliza para distribuir el aporte constitucional a las municipalidades se realizaron algunas simulaciones tomando en cuenta las estadísticas que sirven de base para realizar dicha distribución.

4.1 Cambios uniformes y generalizados

Un cambio uniforme y generalizado de cada una de las variables independientes (población, ingresos ordinarios y número de aldeas y caseríos) no influye en la distribución de las transferencias entre los municipios ni en el monto que cada municipio recibe. Si, por ejemplo, todos los ingresos propios de los municipios se incrementan en 5%, mientras las demás variables se mantienen constantes, no hay cambios en el monto que recibe cada municipio.

4.2 Cambios no uniformes

Es poco probable que ocurran cambios uniformes y generalizados en todos los municipios. En la realidad se observan modificaciones relativas en las estadísticas de cada uno de los municipios.

4.2.1 Aldeas y caseríos

Para determinar el efecto de un cambio en el número de aldeas y caseríos de un municipio sobre el monto que le corresponde por aporte constitucional, se modificó el número de aldeas y caseríos de un municipio en particular, dejando los datos de los demás municipios constantes (tanto de aldeas y caseríos como de población e ingresos). En la tabla 7 se presenta el efecto de un aumento de 10% en el número de aldeas y caseríos de algunos municipios. En general se observa que por cada aldea o caserío adicional se habrían recibido Q. 15,800 más (ingreso marginal)⁵ en 1999. Por lo tanto, el efecto de un cambio en este criterio es previsible y uniforme para todos los municipios.

Tabla 7
Efecto de un Aumento del 10% en el Número de Aldeas y Caseríos de Algunos Municipios

			Aporte Constitucional 1999 (Quetzales)	Aumento en el Monto del Aporte Constitucional (Quetzales)		
Guatemala	39	43	36,218,027	61,669	0.17%	Q. 15,812
San José Pinula	29	32	5,590,554	45,898	0.82%	Q. 15,827
San José del Golfo	19	21	3,485,762	30,098	0.86%	Q. 15,841
Palencia	57	63	3,845,488	89,986	2.34%	Q. 15,787
Chinautla	17	19	6,393,616	26,934	0.42%	Q. 15,844

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

4.2.2 Población

La población de los municipios influye en tres de los cinco criterios establecidos para distribuir la asignación constitucional: 1) población total de cada municipio (25%); 2) ingreso per cápita ordinario (25%); y 3) inverso del ingreso per cápita ordinario (10%).

En la tabla 8 se muestran los efectos de un aumento del 10% en la población de los municipios del departamento de Guatemala (sólo un municipio aumenta, los demás se mantienen constantes). Se puede observar que un aumento de la población tiene

⁵ En 1999 se distribuyeron Q.194,070,537.95 de conformidad con este criterio, lo cual implica que por cada aldea o caserío (12,230 en total) se entregaron Q.15,868.40.

diferentes efectos sobre el aporte constitucional que recibe cada municipio. Para algunos, por ejemplo, Fraijanes, San Raymundo y San José Pinula, un aumento en su población significaría una reducción de las transferencias del Gobierno Central. Otros, como Guatemala, Mixco y Villa Nueva, recibirían más fondos, mientras que para San Miguel Petapa el efecto sería más o menos neutro. La última columna de la tabla muestra el ingreso adicional por habitante extra en cada municipio. Como se puede comprobar, los resultados son muy variables, lo cual indica que los efectos de un aumento en la población son difícilmente previsibles. Un aumento relativamente pequeño en la población de un municipio puede dar como resultado un cambio importante en el monto que recibe por aporte constitucional.

Tabla 8
Efectos de un Aumento del 10% en la Población

			Cambio en el Monto de las Transferencias					
			Debido al Criterio: Ingreso Propio P/Cápita Quetzales	Debido al Criterio: Inverso del Ingreso P/Cápita Quetzales				
Guatemala	999,722	99,972	-417,804	1,763	2,692,302	2,276,262	6.3	22.77
S. Catarina Pinula	59,594	5,959	-200,635	3,697	177,417	-19,519	-0.4	-3.28
S. José Pinula	33,743	3,374	-280,533	2,638	100,722	-177,172	-3.2	-52.51
S. José del Golfo	5,473	547	-180,713	4,107	16,384	-160,221	-4.6	-292.75
Palencia	46,172	4,617	-29,556	25,189	137,647	133,281	3.5	28.87
Chinautla	84,833	8,483	-232,015	3,194	251,904	23,083	0.4	2.72
S. Pedro Ayamp.	28,453	2,845	-39,289	18,953	84,977	64,642	2.3	22.72
Mixco	413,241	41,324	-503,892	1,458	1,185,868	683,434	3.5	16.54
San Pedro Sac.	29,161	2,916	-43,761	17,017	87,086	60,341	2.2	20.69
San Juan Sac.	125,654	12,565	-59,158	12,586	371,557	324,985	5.0	25.86
San Raymundo	19,476	1,948	-340,516	2,169	58,220	-280,127	-4.9	-143.83
Chuarrancho	8,553	855	-52,242	14,254	25,596	-12,391	-0.6	-14.49
Fraijanes	23,904	2,390	-512,965	1,432	71,424	-440,108	-5.8	-184.11
Amatitlán	76,570	7,657	-178,974	4,147	227,561	52,735	0.9	6.89
Villa Nueva	316,800	31,680	-134,122	5,542	918,372	789,792	6.5	24.93
Villa Canales	85,513	8,551	-205,117	3,616	253,906	52,404	0.8	6.13
S. Miguel Petapa	72,444	7,244	-220,351	3,364	215,389	-1,596	0.0	-0.22

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

4.2.3 Ingresos ordinarios

Los ingresos ordinarios de las municipalidades influyen en la distribución de las transferencias del gobierno central de dos maneras. En primer lugar, porque el 25% del total a repartir se distribuye de acuerdo con el ingreso ordinario por habitante. Con esos mismos datos se calcula el inverso del ingreso per cápita de cada municipio, información con la cual se distribuye el 10% del total del aporte constitucional a las municipalidades.

En la tabla 9 se muestra el efecto de un aumento del 10% en los ingresos propios de una municipalidad, mientras los ingresos del resto se mantienen constantes. Los resultados son muy variables e impredecibles. Por ejemplo, un aumento de aproximadamente Q.16 millones (+10%) en los ingresos propios de la municipalidad de Guatemala da como resultado un aumento de alrededor de Q.450 mil en el aporte constitucional (+1.3%). La razón entre el incremento del aporte y el aumento de los ingresos propios

es de 0.0284, lo cual significa que por cada quetzal recaudado adicionalmente recibiría cerca de tres centavos más (el efecto multiplicador). Esto implica que el incentivo que genera este factor para que la municipalidad de Guatemala aumente sus ingresos propios es muy pequeño.

Sin embargo, para otros municipios el “efecto multiplicador” es considerablemente más importante. Por ejemplo, la fórmula recompensaría generosamente los esfuerzos recaudatorios del municipio de San José del Golfo, pues por cada quetzal adicional aumentaría su transferencia en concepto del aporte constitucional en más de cinco quetzales extras. Otros municipios del departamento de Guatemala con un comportamiento similar son Chuarrancho, San Raymundo y Fraijanes.

Curiosamente, también hay casos en que la fórmula *castigaría* un esfuerzo municipal para recaudar más. En esta situación se encuentran San Juan Chamelco, Senahú, Panzós y otros municipios de Alta Verapaz. El efecto neto de un aumento en sus ingresos sería *negativo*, pues el monto que les correspondería por transferencias del Gobierno Central se reduciría en una cantidad superior al incremento de sus ingresos.

Para comprender mejor estos resultados “extraños”, en la tabla 10 se desagregan los cambios en los montos de las transferencias debido a cambios en los ingresos municipales per cápita y a cambios en el inverso de dicho indicador. Un aumento en los ingresos de un municipio tiene dos efectos opuestos: de un lado, la aplicación del criterio que distribuye un 25% del aporte constitucional de manera proporcional al ingreso per cápita de cada municipio aumenta sus ingresos por la asignación constitucional, y por la aplicación del inverso de dicho criterio (con el cual se distribuye el 10% del monto transferido) disminuyen dichos ingresos. Se esperaría que un aumento en los ingresos debiera producir siempre un aumento en el aporte constitucional (debido a la mayor ponderación del criterio que se utiliza para distribuir la transferencia constitucional sobre la base de los ingresos ordinarios de cada municipalidad). Sin embargo, las simulaciones que se hicieron probaron que esto no es así.

Tabla 9
Departamentos de Guatemala y Alta Verapaz
Efecto de un Aumento del 10% en los Ingresos Propios

		+ 10% (Quetzales) (1)	Aumento por Aporte Constitucional (Quetzales) (2)			
Guatemala	160,784,805	16,078,480	456,720	1.3	2.8	16,535,200
Santa Catarina Pinula	4,570,824	457,082	217,048	4.1	47.5	674,130
San José Pinula	3,627,869	362,786	305,621	5.5	84.2	668,408
San José del Golfo	377,856	37,785	194,815	5.6	515.6	232,601
Palencia	518,901	51,890	9,596	0.2	18.5	61,487
Chinautla	7,531,759	753,175	251,925	3.9	33.5	1,005,101
San Pedro Ayampuc	425,200	42,520	25,971	0.9	61.1	68,491
Mixco	80,379,437	8,037,943	551,116	2.9	6.9	8,589,059
San Pedro Sacatep.	485,457	48,545	32,650	1.2	67.3	81,196
San Juan Sacatep.	2,829,150	282,915	53,604	0.8	19.0	336,519
San Raymundo	2,546,552	254,655	371,760	6.5	146.0	626,415
Chuarancho	170,022	17,002	44,485	2.0	261.6	61,487
Fraijanes	4,734,683	473,468	561,053	7.3	118.5	1,034,521
Amatitlán	5,235,237	523,523	192,870	3.3	36.8	716,394
Villa Nueva	16,209,295	1,620,929	142,367	1.2	8.8	1,763,296
Villa Canales	6,706,267	670,626	222,039	3.5	33.1	892,666
San Miguel Petapa	6,106,215	610,621	238,978	4.2	39.1	849,599
Cobán	5,444,859	544,485	105,825	1.2	19.4	650,311
Santa Cruz Verapaz	195,040	19,504	22,588	0.9	115.8	42,092
San Cristobal Verapaz	816,979	81,697	47,684	1.3	58.4	129,382
Tactic	512,270	51,227	52,097	1.7	101.7	103,324
Tamahú	172,915	17,291	30,989	1.4	179.2	48,281
Tucurú	144,907	14,490	-31,459	-1.1	-217.1	-16,968
Panzos	216,072	21,607	-75,780	-1.4	-350.7	-54,173
Senahú	164,541	16,454	-83,651	-1.7	-508.4	-67,197
San Pedro Carchá	2,056,809	205,680	22,634	0.2	11.0	228,315
San Juan Chamelco	78,793	7,879	-105,868	-2.4	-1343.6	-97,989
Lanquín	154,278	15,427	5,908	0.2	38.3	21,336
Cahabón	320,645	32,064	-9,800	-0.2	-30.6	22,264
Chisec	372,717	37,271	-40,409	-0.6	-108.4	-3,137
Chahal	954,950	95,495	177,523	4.3	185.9	273,018
F.Bartolomé de las C.	329,760	32,976	-5,338	-0.1	-16.2	27,637

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del INFOM.

Como se puede apreciar en la tabla 10, los municipios que resultan afectados negativamente por un aumento en sus ingresos son los que tienen un ingreso per cápita más bajo. En la tabla 11 se presentan los resultados de los cinco municipios que reportaron el ingreso per cápita más bajo en 1998. Chajul es el municipio con menores ingresos propios por habitante (Q. 0.51 per cápita). También es el municipio que, al aplicar la fórmula vigente, registraría la mayor pérdida de recursos, si aumentara sus ingresos propios.

Tabla 10
Efecto de un Aumento del 10% en los Ingresos Propios (Quetzales)

		Reducción por Criterio: Inverso del Ingreso P/Cápita			
Guatemala	458,324	-1,603	456,720	160.83	0.18
Santa Catarina Pinula	220,410	-3,362	217,048	76.70	0.54
San José Pinula	308,020	-2,398	305,621	107.51	0.61
San José del Golfo	198,550	-3,735	194,815	69.04	0.90
Palencia	32,505	-22,908	9,596	11.24	0.88
Chinautla	254,830	-2,904	251,925	88.78	0.46
San Pedro Ayampuc	43,207	-17,236	25,971	14.94	0.87
Mixco	552,442	-1,326	551,116	194.51	0.19
San Pedro Sacatepéquez	48,124	-15,474	32,650	16.65	0.85
San Juan Sacatepéquez	65,050	-11,445	53,604	22.52	0.70
San Raymundo	373,733	-1,972	371,760	130.75	0.69
Chuarancho	57,447	-12,961	44,485	19.88	0.93
Fraijanes	562,355	-1,302	561,053	198.07	0.62
Amatitlán	196,642	-3,771	192,870	68.37	0.53
Villa Nueva	147,406	-5,039	142,367	51.17	0.43
Villa Canales	225,327	-3,288	222,039	78.42	0.49
San Miguel Petapa	242,037	-3,059	238,978	84.29	0.48
Cobán	112,439	-6,613	105,825	38.98	0.61
Santa Cruz Verapaz	40,828	-18,240	22,588	14.12	0.92
San Cristóbal Verapaz	60,078	-12,393	47,684	20.79	0.82
Tactic	63,772	-11,674	52,097	22.07	0.86
Tamahú	46,876	-15,886	30,989	16.21	0.93
Tucurú	15,752	-47,211	-31,459	5.44	0.95
Panzos	8,772	-84,552	-75,780	3.03	0.96
Senahú	8,081	-91,733	-83,651	2.79	0.97
San Pedro Carchá	40,861	-18,226	22,634	14.13	0.82
San Juan Chamelco	6,581	-112,450	-105,868	2.27	0.98
Lanquín	30,401	-24,493	5,908	10.51	0.94
Cahabón	22,819	-32,619	-9,800	7.89	0.93
Chisec	13,730	-54,139	-40,409	4.74	0.94
Chahal	181,609	-4,085	177,523	63.11	0.81
F. Bartolomé de las Casas	24,745	-30,084	-5,338	8.55	0.93

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

Como se indicó, este comportamiento irregular en la “fórmula” para distribuir el aporte constitucional entre las municipalidades del país se debe a la coexistencia de dos criterios contradictorios entre sí. El resultado que cabría esperar del sistema de distribución actual en los municipios con menores ingresos per cápita es el desestímulo para realizar cualquier esfuerzo de recaudación.

Por el contrario, y tomando ventaja de la lógica del sistema, para algunos municipios sería mejor *disminuir* sus ingresos propios. Por ejemplo, y aunque parezca increíble, si Chajul hubiera reportado Q.1 de ingresos propios en 1998, habría recibido más de Q.68 millones por aporte constitucional en 1999, cifra significativamente superior a lo que le correspondió a la municipalidad de Guatemala, que fue la que más recibió (Q.18.8 millones).

Tabla 11
Efecto de un Aumento del 10% en los Ingresos Per Cápita para
las Municipalidades con el Ingreso Per Cápita más Bajo (Quetzales)

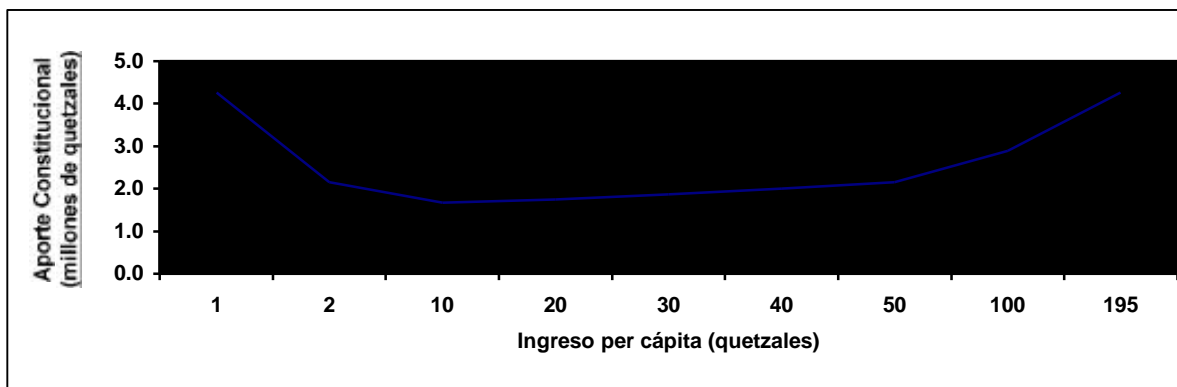
			Disminución en las Transferencias	
Chajul	16,440	1,644	-483,582	0.51
San Juan Cotzal	12,410	1,241	-361,828	0.69
Nebaj	39,210	3,921	-302,737	0.82
Chicamán	23,824	2,382	-227,668	1.10
Jocotán	39,233	3,923	-224,510	1.11

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

En 1999 se encontró que el cambio en el efecto que producen los ingresos propios per cápita sobre la distribución del aporte constitucional (punto de inflexión) se observó en una cifra de alrededor de Q.10 por habitante. Para los municipios que registraron ingresos propios per cápita por debajo de esa cantidad (132 municipios) no habría tenido sentido un incremento en sus ingresos propios, en tanto no superaran dicho monto, pues ello habría implicado una reducción de las transferencias. Después de superar el nivel de Q.10 de ingresos propios por habitante, habría cambiado la tendencia en las cantidades recibidas por concepto de transferencias, de decreciente a creciente, aunque, para alcanzar el nivel inicial (el monto real por aporte constitucional en 1999), en algunos casos habría sido necesario aumentar los ingresos propios muy por encima de Q.10 por habitante.

En la gráfica 2 se muestran los resultados en el monto percibido por concepto del aporte constitucional, que habría mostrado el municipio de Chajul en 1999, de acuerdo con una simulación de diferentes niveles de ingresos propios, comenzando con Q.0.51 por habitante, que fue el valor que le correspondió ese año. Este fue el municipio que registró en 1999 el ingreso per cápita más bajo de la República de Guatemala. Un aumento en los ingresos propios de Chajul, que le hubiera permitido pasar de su valor observado de Q.0.51 hasta Q.10.11, habría supuesto una tendencia decreciente en los ingresos de Chajul por transferencias. Sólo a partir de Q.10.12 se habría modificado dicha tendencia (habría comenzado a obtener algún incremento en las transferencias). Sin embargo, para volver al mismo nivel de lo que en la realidad le correspondió por aporte constitucional en 1999 (Q.4,255.555.30), tendría que haber obtenido ingresos propios de Q.195.11 por habitante, lo cual habría supuesto un incremento de 38,257% en dicho indicador. Dado que las municipalidades pueden obtener una misma cantidad por transferencias con dos niveles distintos de ingresos propios per cápita, si algunas de ellas pudieran elegir conscientemente, probablemente lo harían con el ingreso per cápita más bajo. Lo anterior es de particular importancia para las municipalidades cuyos ingresos propios per cápita están por debajo del “punto de inflexión”.

Gráfica 2
Simulación de Resultados en el Aporte Constitucional del Municipio de Chajul debido a Cambios en sus Ingresos Propios Per Cápita (de acuerdo con datos de 1999)



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el INFOM y el MINFIN

5. CONSIDERACIONES SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN APLICADOS EN GUATEMALA

Para mejorar los criterios que se utilizan en Guatemala en la distribución de las transferencias a las municipalidades, se deben buscar soluciones a los problemas que ocasionan los desequilibrios verticales y horizontales. El primero se refiere a la disparidad entre responsabilidades de gasto y capacidades de generación de ingresos entre los dos diferentes niveles del gobierno (Gobierno Central y gobiernos locales). El segundo se relaciona con las importantes diferencias que se registran en los recursos de que dispone cada municipio.

En cuanto al desequilibrio vertical, se debe señalar que quizá la más evidente de las intenciones del sistema de transferencias intergubernamentales en Guatemala haya sido superar las deficiencias de ingresos en la mayoría de los municipios. Sin embargo, el sistema actual no toma debidamente en cuenta las necesidades de cada caso en particular. A pesar de las transferencias, hay algunos municipios que presentan serias restricciones para cubrir sus gastos de funcionamiento, lo cual, entre otras cosas, no ha permitido ofrecer condiciones salariales adecuadas en las municipalidades, situación que impide atraer y retener personal calificado.

En cuanto a las condicionalidades vigentes en el uso de los recursos que se les transfieren, la más importante consiste en que sólo se les permite utilizar un porcentaje determinado en gastos de funcionamiento. Los argumentos que generalmente se han esgrimido para adoptar este tipo de políticas se basan en la necesidad de evitar la burocratización de las administraciones locales y en orientar la asignación de recursos preferentemente hacia la inversión. Sin embargo, el uso de las transferencias para sufragar gastos corrientes puede ser un factor poco relevante para algunas municipalidades, mientras que a la mayoría les puede afectar negativamente su capacidad para prestar los servicios locales. Se recomienda realizar un estudio para establecer si es conveniente mantener, modificar o eliminar dicha restricción, en función de una evaluación de los gastos de funcionamiento de cada una de las municipalidades⁶.

⁶ La eliminación de esa restricción sería relativamente fácil de adoptar en las transferencias de recursos de los impuestos compartidos (IVAPAZ y otros), pues se encuentra establecida en leyes ordinarias. En el

Ese estudio debería ser parte de un examen general sobre la condicionalidad en el uso de las transferencias.⁷

A pesar de la críticas que se han hecho sobre las deficiencias del sistema actual para distribuir recursos entre las municipalidades, es importante mencionar que éste ha logrado reducir las diferencias en los ingresos per cápita de cada año (desequilibrio horizontal). De acuerdo con las estadísticas correspondientes al período 1996-1999, el coeficiente de variación⁸ de los ingresos propios per cápita promedio en dicho período fue de 140%, mientras que el coeficiente de los ingresos totales per cápita (que incluye la suma de los ingresos propios más los ingresos por transferencias) fue de 74%. Lo que este indicador estadístico no puede revelar es en qué medida la distribución de estos recursos ha permitido mejorar, en términos comparativos, el nivel de vida de los habitantes más pobres de los municipios.

Tabla 12
Ingresos Propios e Ingresos Totales por Habitante de Algunos Municipios Seleccionados
Promedio 1996-1999 (Quetzales)

				Ingresos Totales Per cápita (incluyendo transferencias)
Chajul	22,636.85	0.70	6,010,647.38	192.09
Cuilco	95,584.61	2.00	4,245,097.16	91.04
Santa Catarina Ixtahuacán	145,936.37	3.12	3,348,717.54	74.34
San Manuel Chaparrón	31,799.54	4.00	1,971,916.24	248.84
Sibilia	97,157.41	10.04	1,710,684.59	187.72
Rio Blanco	59,762.61	11.03	1,448,138.43	278.97
Palencia	549,449.94	12.02	2,943,075.00	76.23
Santa Apolonia	181,739.45	16.07	1,851,143.63	183.84
San Miguel Dueñas	154,504.35	18.03	1,630,036.92	208.42
San Vicente Pacaya	209,491.77	19.02	1,730,909.13	176.10
Pastores	225,622.83	20.08	1,715,557.78	172.30
San Mateo	113,864.51	30.30	1,663,727.07	477.47
Patulul	1,096,686.77	40.44	2,510,513.91	133.27
Estanzuela	536,212.90	50.82	2,259,173.22	265.11
Sanarate	1,958,799.82	60.38	4,255,395.82	190.92
San Lorenzo	717,933.53	71.87	2,686,310.50	340.39
San Francisco	598,034.22	82.09	3,372,638.90	546.95
Sumpango	2,385,733.60	91.61	3,609,072.23	230.38
San Pedro Sacatepéquez	456,111.35	104.91	2,077,122.75	200.50
Mixco	69,473,392.17	169.28	14,580,000.29	204.72
Guatemala	170,244,119.95	170.45	29,581,102.93	200.30
Guastatoya	3,913,340.46	234.80	8,481,916.16	742.55
Quetzaltenango	41,403,380.02	298.69	12,837,702.49	391.32
Total Nacional	583,841,441.08	54.47	1,561,787,714.38	145.50

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM

caso de la asignación del 10% de los ingresos ordinarios del Estado, el cambio no sería factible excepto mediante una reforma constitucional.

⁷ Es importante señalar que el Congreso de la República aprobó recientemente una reforma a la Ley del IVA, según la cual las municipalidades pueden utilizar el 25% del IVAPAZ para pagar gastos de funcionamiento (Decreto 48-2001 del Congreso).

⁸ El coeficiente de variación es un indicador estadístico que permite comparar el grado de dispersión relativa de dos o más distribuciones o series de datos. Un coeficiente menor significa que existe una menor diferencia (dispersión) respecto del promedio.

Otro problema vinculado a los anteriores consiste en que los montos de recursos que reciben las municipalidades son muy volátiles, pues pueden variar de manera sustancial de un año para otro. Cambios relativamente pequeños en las variables que determinan la distribución del aporte constitucional pueden tener efectos importantes (tanto positivos como negativos) en los montos que recibe cada uno de los municipios. Esta inestabilidad afecta sin duda la programación de las actividades de las municipalidades, en especial de aquellas que dependen en mayor proporción de las transferencias del Gobierno Central, y limita uno de los principales beneficios que se busca con la utilización de una fórmula: hacer previsible y dar certeza a los municipios sobre los recursos que han de recibir.

En resumen, el mecanismo para distribuir el aporte constitucional y otros recursos de origen tributario a las municipalidades genera resultados extraños y contradictorios en algunos casos, lo cual reduce la certeza sobre el monto que le corresponde a cada municipio y despierta suspicacias sobre los intereses que podrían existir para reflejar un mayor o menor avance (inclusive retroceder) en las estadísticas que sirven de base para el cálculo de estas transferencias o, incluso, para manipular dicha información. Esto se agrava por la aparente discrepancia que existe entre la información que utiliza el INFOM para calcular las transferencias y la que publica el INE, y por la falta de divulgación de esta información entre las municipalidades y sus asociaciones representativas.

6. MARCO TEÓRICO DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Los gobiernos introducen un sistema de transferencias intergubernamentales por cinco razones principales, que se pueden resumir de la siguiente manera⁹:

Equilibrio vertical: Existe un desequilibrio entre las responsabilidades de gasto y la capacidad de los gobiernos locales para obtener ingresos. En la medida que avanza el desarrollo de un país, se requieren mayores volúmenes de gasto público para satisfacer las necesidades locales, pero la centralización de determinadas funciones económicas produce una incapacidad de los gobiernos locales para atender las demandas de la población. La brecha de recursos puede ser suplida de dos maneras: dándole mayor poder a los gobiernos locales para obtener ingresos o transfiriéndoles parte de los recursos del Gobierno Central. Este sería el caso de Guatemala, en el que se puede comprobar que las transferencias hacia las municipalidades han cumplido el objetivo de reducir este desequilibrio entre los diferentes niveles de gobierno.

Impuestos o transferencias: En la mayoría de los países en desarrollo existen determinadas limitaciones a las facultades de los gobiernos locales para establecer impuestos. Guatemala es uno de ellos, pues los municipios carecen de dicha capacidad, la cual compete con exclusividad al Congreso de la República. La alternativa es concentrar esta potestad en el Gobierno Central, generando un sistema de subsidios o transferencias a los gobiernos locales, para cubrir esta deficiencia. El resultado es que las transferencias son un componente importante de los ingresos de los gobiernos locales. Esta situación se revierte en la medida que éstos mejoran sus habilidades y capacidades para utilizar instrumentos locales de tributación. De alguna forma existe

⁹Intergovernmental Transfer Grants. Banco Mundial (1999).

también el peligro de promover una sobreinversión cuando el financiamiento descansa en las transferencias, pues hay algunos servicios que deberían financiarse con impuestos o tarifas locales.

Igualdad: Tratar de lograr cierta equidad es otra de las justificaciones de las transferencias intergubernamentales. Los países en vías de desarrollo se caracterizan por grandes diferencias fiscales regionales. No es difícil encontrar localidades muy pobres, donde el ingreso promedio es veinte veces inferior al promedio nacional. En la medida que los gobiernos locales tienen más poder tributario, estas diferencias podrían agravarse. Para equilibrar esta situación se instituye un sistema de transferencias intergubernamentales.

Externalidades: La eliminación de externalidades es otra justificación de los sistemas de transferencias. Esto es, dejar que los gobiernos locales tomen sus propias decisiones podría implicar un gasto inferior al deseado en aquellos servicios que generan beneficios externos sustanciales. Por ejemplo, se podría gastar menos en educación y salud en el nivel local que lo deseable a nivel nacional.

Eficiencia administrativa: Otra justificación a las transferencias es de carácter administrativo. El Gobierno Central tiene mayor capacidad para establecer y recaudar impuestos que los gobiernos locales. Por lo tanto es más eficiente que él los recaude y posteriormente asigne una parte de lo percibido a los gobiernos locales, mediante mecanismos de transferencia. Sin embargo, hay dos cuestionamientos a esta justificación. El primero es que algunos impuestos no son necesariamente mejor administrados al nivel central. De hecho el impuesto a la propiedad, las tasas por prestación de servicios y las licencias locales son mejor administradas en el nivel local. El segundo es que pregonar la ineficiencia local en la administración de impuestos puede convertirse en una profecía autocumplida.

Las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos locales dependen de varios factores, que tienen que ver con el diseño de la relación intergubernamental elegido por cada Estado. Una primera perspectiva se refiere a si los gobiernos locales actúan por “delegación” del Gobierno Central; es decir, funcionando como un agente del mismo, para cumplir determinadas tareas asignadas por éste. En contraste, si los gobiernos locales actúan de manera autónoma a las decisiones del Gobierno Central, se presenta una situación de “devolución”.

Si se ha elegido un sistema de “devolución”, en lugar de uno de “delegación”, el diseño de las transferencias intergubernamentales debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- ?? El monto a transferir debe ser estable y flexible, por ejemplo como porcentaje de los ingresos tributarios, ajustable cada cierto tiempo. Ello con el objeto de permitir un manejo presupuestario racional por parte de los gobiernos locales, sin afectar los objetivos nacionales de estabilización.
- ?? Las transferencias deben tomar en cuenta tanto las necesidades como las capacidades de una manera simple, confiable y transparente. En observancia del principio anterior, un adecuado sistema de transferencias debe determinarse de manera objetiva y abierta, idealmente a través de una fórmula bien establecida, para evitar que las transferencias sean sujeto de negociaciones políticas tras bambalinas.

La fórmula debe ser transparente y basada en criterios creíbles, tan simples como sea posible.

- ?? Si las transferencias son diseñadas adecuadamente y los gobiernos locales tienen alguna discreción en materia tributaria, no se requieren incentivos específicos para promover esfuerzos adicionales de recaudación.
- ?? Los gobiernos locales deben desarrollar prácticas financieras estandarizadas, manteniendo registros contables y auditorías regulares. De la misma manera, aunque los gobiernos centrales no deberían pre-aprobar o entrometerse en los detalles del presupuesto y las actividades locales, deben mantener información completa y actualizada sobre las finanzas municipales, y poner dicha información a disposición del público.

Un elemento fundamental en el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales es que su objetivo no es financiar entidades gubernamentales, sino contribuir a una provisión efectiva de servicios a la población.¹⁰

Complementariamente al apoyo que pueden ofrecer los gobiernos centrales a los municipios, deben fortalecerse también los sistemas de recaudación local, tomando en cuenta que, cuando los impuestos y los beneficios del gasto público tienen una relación más estrecha, hay un mayor interés de la comunidad por conocer e involucrarse en los asuntos públicos, lo cual fomenta mayor responsabilidad en el uso de los recursos. Visto desde otro punto, la capacidad de obtener ingresos propios determina el nivel de autonomía de los gobiernos locales, por lo cual debe tenerse mucho cuidado de no penalizarlos por recaudar recursos adicionales.

En ese sentido, los cargos por el uso de los diferentes servicios prestados por las municipalidades deben, en la medida de lo posible, adecuarse a su costo real. Indudablemente un impuesto a la propiedad inmobiliaria de tasa baja y uniforme también puede jugar un papel importante en el financiamiento de los gobiernos locales.

Finalmente, es conveniente hacer una reflexión respecto al hecho de que en la mayoría de los países se han asignado ingresos y realizado transferencias a los gobiernos locales, sin definir previamente qué competencias funcionales se les han transferido, y sin evaluar si los mismos están en capacidad de cumplir tales responsabilidades.

¹⁰ Bird (1994). Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations.

Recuadro 1

Criterios para Diseñar un Sistema de Transferencias Intergubernamentales

Autonomía: los gobiernos locales deben mantener completa independencia y flexibilidad en fijar sus prioridades. Las transferencias de recursos mediante la aplicación de una fórmula determinada es consistente con este objetivo.

Ingresos adecuados: los gobiernos locales deben tener ingresos adecuados para cumplir las responsabilidades que les han sido asignadas.

Equidad: los recursos asignados deben tener una relación directa con las necesidades fiscales e inversa con la capacidad recaudatoria de cada municipio.

Predecibilidad: el mecanismo de transferencia debe ser capaz de generar certeza sobre la disponibilidad de recursos.

Eficiencia: el diseño del sistema de transferencias debe ser neutral respecto a las decisiones de asignación de los recursos en el nivel local.

Simplicidad: el sistema de transferencias debe basarse en criterios objetivos sobre los que cada parte interesada tenga poco control. La fórmula correspondiente debe ser fácil de comprender.

Incentivos: el diseño de las transferencias debe incentivar las buenas prácticas gerenciales y desincentivar las prácticas ineficientes. No debe otorgarse transferencias específicas para financiar los déficit de los gobiernos locales.

Cumplimiento de objetivos: se debe lograr coordinación entre el Gobierno Central y los gobiernos locales en el cumplimiento de determinados objetivos bien definidos. Para ello debe existir un monitoreo apropiado, revisión de los avances, asistencia técnica o utilizar un programa de transferencias específicas.

Fuente: Decentralization Briefing Notes. Worldbank Institute. 1999.

7. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

7.1 Definición de los Ingresos Ordinarios

A fin de aclarar la forma en que se calculan los ingresos ordinarios, que sirven de base para determinar los aportes que estipula la Constitución Política de la República, se recomienda la reforma del artículo 22 de Ley Orgánica del Presupuesto y del artículo 17 de su reglamento.

Si los ingresos ordinarios del Estado son los que se perciben de una manera constante o periódica, los mismos son homologables a los ingresos corrientes, según la clasificación utilizada por el sector público. Sin embargo, es conveniente tomar en cuenta que algunos de los ingresos que percibe el Gobierno Central son extraordinarios o no constituyen una disponibilidad real de recursos, por lo que se justifican algunas deducciones que permitan llegar a lo que podría considerarse como ingresos corrientes netos. Por lo tanto, los rubros deducibles serían:

- a) Los ingresos que por sus propias características de temporalidad sean considerados extraordinarios por una ley específica.
- b) Transferencias de fondos recibidos por el Gobierno Central, provenientes de instituciones públicas o privadas. Se exceptúan las transferencias a favor del Gobierno Central por concepto de utilidades generadas por las empresas públicas o mixtas.

- c) Reintegros de fondos de ejercicios fiscales anteriores que procedan de la rectificación de resultados de presupuestos fenecidos y no de una fuente regular de ingresos.
- d) Ingresos obtenidos por la inversión en valores con recursos del Fondo Global de Amortización, constituido para el pago de obligaciones de deuda interna.
- e) La venta de bienes y la prestación de servicios que constituyan disponibilidad específica a favor de las dependencias que las generan.
- f) Las devoluciones de impuestos que no correspondan al Estado.
- g) Las contribuciones de los empleados públicos al Régimen de Clases Pasivas del Estado.
- h) Operaciones contables por fluctuación de moneda que se reflejen en el Presupuesto de Ingresos del Estado.

En el caso de las municipalidades, el cambio que produciría una reforma en los términos recomendados aumentaría considerablemente sus ingresos por el aporte constitucional (por ejemplo en el 2001 se habrían presupuestado Q.1,650 millones en lugar de los Q.895.9 millones asignados realmente, o sea 84% más).

Dada la precariedad de la situación económica del país, debido principalmente a los problemas financieros que enfrenta el Gobierno Central, cualquier decisión en cuanto a las modificaciones sugeridas debe ser analizada cuidadosamente, ya que un cambio sustancial en el monto que se reparte entre las municipalidades podría implicar un mayor desequilibrio en las finanzas públicas y la necesidad de reestructurar el presupuesto del Gobierno Central.

7.2 Criterios para distribuir los recursos

Los hallazgos descritos en este documento han demostrado que existen graves deficiencias en la fórmula utilizada para distribuir las transferencias, por lo que se sugiere sea sustituida por una nueva. Como se señaló, los principales problemas encontrados en la fórmula devienen de la coexistencia de dos criterios opuestos, relacionados con la obtención de ingresos propios en los municipios. Uno de los criterios favorece la recaudación de ingresos en el municipio, mientras otro busca compensar a los municipios que obtienen menores ingresos. Estos criterios, aparentemente lógicos, pero en la práctica incoherentes, dan lugar a que en algunos municipios (que se ubican en un determinado nivel de ingresos propios per cápita) un aumento en sus ingresos propios puede llevar no sólo a una reducción en el monto de las transferencias, sino incluso significar una disminución de sus ingresos totales.

7.2.1 Propuestas para el corto plazo

Un objetivo deseable del sistema de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades debe ser contribuir a reducir las desigualdades de desarrollo social y económico entre los municipios. Para cumplir este objetivo se propone implementar un mecanismo que le asegure a los municipios más pobres y con mayores necesidades

contar con más recursos. Para ello se sugiere incluir en la fórmula de distribución un mecanismo de compensación a las municipalidades cuyos ingresos propios per cápita se sitúen por debajo de un nivel determinado por el monto que se planea repartir (esto sería un criterio de equidad).

Para incentivar la mejora en la recaudación local, el resto de los recursos se podría repartir de conformidad con la mejora porcentual en el ingreso municipal propio por habitante entre los dos ejercicios fiscales consecutivos, inmediatos al año en que se efectúa la distribución (para el cálculo del ingreso per cápita se recomienda tomar en cuenta sólo la población en edad productiva).

Para evitar cambios bruscos en cuanto a los recursos que reciben actualmente las municipalidades por concepto de transferencias, podría implementarse algún mecanismo de “arrastré”; es decir, un sistema que tome en cuenta la forma en que se han distribuido los recursos durante los últimos dos o tres años. Esto permitiría una transición gradual hacia los nuevos criterios de distribución.

Respecto del suministro de la información sobre los ingresos, debe establecerse claramente qué rubros pueden ser admitidos como “ingresos propios”, para que exista uniformidad en cuanto a la definición de los mismos y que no puedan utilizarse subterfugios contables que puedan favorecer indebidamente a alguna municipalidad. La recomendación en este sentido es que sólo se tomen en cuenta los ingresos provenientes del cobro de impuestos, arbitrios y tasas municipales.

Para mejorar la gestión financiera de las municipalidades se recomienda evaluar la aprobación de una reforma legal para garantizar la entrega puntual de los recursos a las municipalidades. Una alternativa sería el establecimiento de un mecanismo automático de traslado diario o mensual. Esto reduciría la incertidumbre de las corporaciones edilicias respecto de la entrega de los recursos y eliminaría cualquier elemento discrecional o político en dicho proceso. En caso de que se mantenga la entrega mensual o bimensual y los recursos no se entregaran en la fecha establecida, sería oportuno establecer un interés moratorio a favor de las municipalidades, el cual, para ser equitativo, podría ser equivalente a la tasa de interés resarcitoria que cobra la Superintendencia de Administración Tributaria por las obligaciones tributarias caídas en mora.

Tabla 13
Comparación entre la Fórmula Propuesta y la Fórmula Vigente

Mecanismo Propuesto		Mecanismo Vigente	
Criterios	Comentarios	Criterios	Comentarios
50% de conformidad con la distribución de los últimos dos años.	?? Permite una transición gradual al nuevo sistema de distribución.		
40% para compensar a los municipios con el ingreso per cápita más bajo.	?? Reduce las desigualdades en el ingreso, por lo que favorece la equidad, pero tomando en cuenta el tamaño del municipio (población).	25% en partes iguales a todos los municipios.	?? No se cumple un objetivo de equidad, pues la transferencia es igual para todos los municipios, sin tomar en cuenta su tamaño y pobreza.
		10% proporcional al inverso del ingreso per cápita.	?? Compensa a los municipios muy pobres, pero castiga la mejora en sus ingresos propios y crea incentivos perversos para no recaudar.
		25% proporcional a la población.	?? Congruencia entre el tamaño del municipio y lo que recibe. ?? No discrimina entre municipios pobres y ricos. ?? Datos de la población son confiables y fáciles de obtener.
10% proporcional a la mejora en los ingresos per cápita.	?? Premia el esfuerzo por recaudar más y no el nivel de la recaudación, que depende de la capacidad económica de los habitantes del municipio.	25% proporcional al ingreso per cápita.	?? Premia el nivel de la recaudación y no el esfuerzo tributario.
		15% proporcional al número de aldeas y caseríos.	?? Beneficia a los municipios con un mayor grado de ruralidad, pero no promueve el cambio. ?? La información correspondiente no ha sido convenientemente sistematizada.

7.2.2 Propuestas para el largo plazo

Con el objeto de promover una mejora en la gestión municipal y que se elijan aquellos proyectos que tienen una mayor rentabilidad socio-económica, lo cual coadyuvaría al desarrollo de los municipios más atrasados, se propone que en el largo plazo la distribución de las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades se realice de acuerdo con un índice de desarrollo municipal que premie la mejora en la calidad de vida de los habitantes del municipio. Para que este índice cumpla su cometido, debería ser manejado de manera institucional por una institución independiente de las municipalidades, que podría ser el INE.

Otra recomendación que podría evaluarse, para implementarla en el futuro, sería elaborar una base de datos para medir las bases tributarias del municipio y el esfuerzo realizado por las mismas, lo cual podría servir para refinar la distribución de recursos a

través del criterio correspondiente, que se propone sea implementado en el corto plazo. Esta consideración se hace tomando en cuenta que hay municipios donde, por mayores esfuerzos que se realicen, la municipalidad no puede aumentar mucho sus ingresos, debido a las características de su población y de sus principales actividades económicas. En cambio, hay municipios donde el potencial de recaudación es considerablemente mayor que lo que en la práctica se recauda.

7.3 Fondos Sociales

Se recomienda compatibilizar los criterios que utilizan los fondos sociales para la selección de proyectos con los de la fórmula para distribuir el aporte constitucional a las municipalidades. Dichos criterios deben fijarse en función de los objetivos de los fondos, los cuales deben ser concretos, cuantificables y congruentes con la naturaleza temporal de los fondos. Esta recomendación también es válida para otras entidades que trabajan al nivel municipal.

Para que los fondos sociales se conviertan en mecanismos que contribuyan decisivamente al desarrollo de los municipios y no exista contradicción entre sus objetivos y los criterios fijados en el sistema de transferencias, se sugiere que los tres fondos principales (FIS, FONAPAZ y FSDC) se unifiquen en un sólo fondo de apoyo al desarrollo local. Este fondo se dedicaría básicamente al financiamiento de un plan de infraestructura en los municipios, con alta participación de los gobiernos locales y de la población.

7.4 Recomendaciones complementarias

Fortalecer los sistemas de recaudación local. Es imprescindible hacer un estudio para actualizar la tributación municipal y la fijación de las tasas de los servicios prestados por las municipalidades, para que las mismas sean establecidas de acuerdo con mecanismos que permitan, en la medida de lo posible, la recuperación de costos.

Redefinir las competencias de los gobiernos locales. Es necesario hacer una reforma legal y funcional para compatibilizar las competencias de los gobiernos locales con las responsabilidades de gasto y los recursos que les han sido asignados a través del sistema de transferencias.

Restituir el uso de la fórmula para distribuir el IVAPAZ. Para evitar cualquier discrepancia que pueda surgir en el futuro, se sugiere reformar el artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado o incorporar una disposición específica en el nuevo Código Municipal (o Ley de Municipios) que se está discutiendo actualmente en el Congreso, a fin de reincorporar la norma que establece que los recursos destinados a las municipalidades deben ser distribuidos utilizando el mismo mecanismo que se aplica a la distribución del aporte constitucional a las mismas.

Transparentar el cálculo de las transferencias. Se recomienda establecer un Comité integrado por representantes de ANAM, INFOM, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Contraloría General, que garanticen que la información y el cálculo de las transferencias a las municipalidades sean manejados apropiadamente. La creación de este Comité podría incorporarse también como una nueva disposición del Código Municipal. Sería conveniente que las comunas conozcan oportunamente los resultados

de la distribución, para que puedan conocer porqué se les asignó una cantidad determinada y cuál es su posición respecto de las demás municipalidades.

ANEXO

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA A LA FÓRMULA PARA DISTRIBUIR EL APOORTE CONSTITUCIONAL A LAS MUNICIPALIDADES

Durante el proceso de discusión de la reforma de la fórmula para distribuir el aporte constitucional a las municipalidades han surgido las siguientes propuestas:

CRITERIO	PROPUESTAS			
	CÓDIGO MUNICIPAL	CIEN	SEGEPLAN MINFIN	LEY DE MUNICIPIOS
Población total	25%		15%	10%
Ingreso per cápita		10%*	10%*	20%
Inverso del Ing. PC	25%			
Partes iguales	25%			35%
Aldeas y caseríos				
Población rural	25%			35%
Compensación**		40%		
Pobreza			35%	
Transición***		50%	40%	

*En las propuestas del CIEN y SEGEPLAN/MINFIN se toma en cuenta la mejora de este indicador, no su nivel.

**Criterio según el cual se compensa a los municipios con el ingreso per cápita más bajo.

***Considera la composición de la distribución durante los últimos dos años.

Para conocer la forma como funcionarían las propuestas señaladas, se realizaron varias simulaciones sobre la distribución del aporte constitucional del año 2001 a las municipalidades. Esto permite ver cuánto le habría correspondido a cada municipalidad, si se hubieran implementado estas propuestas en el 2001. Adicionalmente se trató de establecer cuál habría sido el resultado en los ingresos per cápita de cada municipalidad, después de haberles distribuido la porción correspondiente al aporte constitucional. En cada caso los resultados se comparan con los que se obtienen del sistema vigente.

Monto total por aporte constitucional
Municipalidades del departamento de Guatemala: año 2001 (cifras en millones de quetzales)

MUNICIPIO	Sistema Vigente	PROPUESTAS			
		Código Municipal	CIEN	SEGEPLAN MINFIN	Ley Municipios
Guatemala	24.53	20.68	12.61	23.28	11.68
Santa Catarina Pinula	4.86	3.62	2.50	3.09	5.82
San José Pinula	3.79	2.21	2.51	3.07	3.96
San José del Golfo	2.78	0.97	1.45	1.40	2.57
Palencia	2.71	3.21	3.94	2.95	3.29
Chinautla	3.66	3.72	2.92	3.24	4.04
San Pedro Ayampuc	2.84	2.03	1.80	2.38	3.15
Mixco	11.73	13.55	6.59	11.04	12.01
San Pedro Sacatepéquez	2.48	1.95	1.97	2.29	2.76
San Juan Sacatepéquez	4.44	7.55	9.46	5.29	7.50
San Raymundo	4.62	1.54	2.30	2.59	4.33
Chuarrancho	2.04	1.08	1.02	0.97	1.95
Fraijanes	5.95	1.75	2.93	3.02	5.62
Amatitlán	4.05	3.19	2.21	3.42	3.83
Villa Nueva	9.02	13.13	4.42	8.13	11.95
Villa Canales	4.75	5.04	2.45	3.51	6.68
San Miguel Petapa	4.05	4.16	2.34	3.00	5.38

Suma de los ingresos propios per cápita y del aporte constitucional per cápita
Municipalidades del departamento de Guatemala: año 2001 (cifras en quetzales)

Municipio	Sistema Vigente	Propuestas			
		Código Municipal	CIEN	SEGEPLAN MINFIN	Ley Municipios
Guatemala	244.95	241.16	233.21	243.72	232.30
Santa Catarina Pinula	243.68	224.94	208.18	217.10	258.02
San José Pinula	237.82	194.07	202.28	217.98	242.64
San José del Golfo	600.89	283.92	368.10	358.32	564.35
Palencia	75.69	85.82	100.76	80.67	87.60
Chinautla	102.43	103.09	94.26	97.85	106.56
San Pedro Ayampuc	174.94	148.55	140.83	159.79	184.87
Mixco	168.17	172.31	156.49	166.62	168.80
San Pedro Sacatepéquez	143.00	126.21	126.82	136.99	151.95
San Juan Sacatepéquez	49.20	71.88	85.82	55.38	71.50
San Raymundo	438.24	286.47	323.95	338.62	424.03
Chuarrancho	298.21	186.84	179.43	174.11	287.37
Fraijanes	529.52	366.00	411.73	415.44	516.67
Amatitlán	137.27	126.75	114.91	129.57	134.53
Villa Nueva	94.04	105.35	81.38	91.59	102.10
Villa Canales	172.63	175.86	147.42	159.07	193.88
San Miguel Petapa	153.32	154.58	132.97	140.78	169.04
Coeficiente de Variación	75%	58%	52%	54%	73%

Como se puede observar en las tablas anteriores, que muestran los resultados de los sistemas de transferencias propuestos en las municipalidades del departamento de Guatemala, el sistema vigente y el propuesto en la Ley de Municipios son los que reducen menos las diferencias en los ingresos municipales absolutos y per cápita, mientras que las demás propuestas tienden más a la igualdad. Una forma de comparar

la dispersión en la suma de los ingresos propios per cápita y los ingresos por aporte constitucional per cápita se observa en la siguiente tabla.

**Dispersión del ingreso per cápita municipal
Comparación entre propuestas**

	Sistema Vigente	Código Municipal	CIEN	SEGEPLAN MINFIN	Ley Municipios
La municipalidad que termina con el ingreso per cápita más alto	San José Petén Q.1,044.46	SM Visitación Sololá Q.726.11	SC Barahona Sacatepéquez Q.495.66	San José Petén Q.647.92	San José Petén Q.961.68
La municipalidad que termina con el ingreso per cápita más bajo	Chichicasten. Quiché Q.46.79	La Libertad Petén Q.63.52	80 Munis Q.117.66	SP Jocopilas Suchitepéquez Q.54.28	La Libertad Petén Q.51.41
Promedio del ingreso per cápita de 330 municipalidades (excluye Sta. Catalina La Tinta)	Q.183.53	Q.173.79	Q.151.60	Q.162.78	Q.178.47

En la tabla anterior se confirma que el sistema vigente y la propuesta incluida en la Ley de Municipios tienden a una mayor desigualdad en cuanto al ingreso per cápita municipal.

Adicionalmente hay que tomar en cuenta los incentivos que generarán algunos criterios que se propone incorporar en las propuestas. Por ejemplo, la distribución de recursos de manera proporcional al inverso del ingreso propio per cápita reduciría el incentivo de las municipalidades para fortalecer sus esfuerzos recaudatorios; el porcentaje de los recursos que se distribuyen en partes iguales a las municipalidades no tiene relación alguna con las necesidades y el tamaño del municipio, por lo que debe ser eliminado, o en todo caso reducido; el criterio relativo al ingreso per cápita no premia los esfuerzos de recaudación, sino el nivel de la misma, o sea la riqueza relativa de un municipio.

Referencias Bibliográficas

Artana, Daniel y López Murphy, Ricardo. *Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: una Perspectiva Latinoamericana*. Artículo publicado en: *Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos*: Cepal/Gtz. Julio de 1996.

Asociación IDEAS. *Estudio y Análisis del 8% Constitucional*. Guatemala, 1991.

Bahl, Roy. *Worldwide Trends in Fiscal Decentralization*. World Bank Institute. 1995.

Besley, Timothy y Coate, Stephen. *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis*. Working Paper 7084. National Bureau of Economic Research. 1999.

Bird, Richard. *Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una Perspectiva Latinoamericana*. World Bank. 1999.

Bird, Richard. *Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Taxes*. 1999.

Bird, Richard. *Subnational Revenues: Realities and Prospects*. World Bank Institute.

Bird, Richard; Ebel, Robert y Wallich, Christine I. *Decentralization of the Socialist State. Chapter 1*. World Bank. Washington, D.C., USA, 1995.

CIVICA. *Diccionario Municipal*. Guatemala, 1995.

Dillinger, William y Webb, Steven B. *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. World Bank.

Ebel, Robert D. y Yilmaz, Serdar. *Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy*. World Bank Institute. Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management. World Bank 1999.

Ebel, Robert., Varfalavi, Istvan., y Varga, Sandor. *Sorting Out Intergovernmental Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition*.

Estache, Antonio y Sinha, Sarbajit. *Does Decentralization Increase Public Infrastructure Expenditure?* Background paper for the 1994 World Development Report.

FUNCEDE, INFOM. *La Estructura del Presupuesto Municipal de los Municipios de Guatemala. Año 1997*. Serie de Estudios: No. 8. Guatemala 1999.

FUNCEDE, Fundación Konrad Adenauer. *Estudio del Comportamiento Electoral Municipal en Guatemala*. Serie Estudios: No. 10. Guatemala, 2000.

INFOM. *Municipios, Desarrollo y Democracia*. Plan de apoyo básico 1994.

- INFOM. *Manual de Presupuesto Municipal*. 2000.
- Linares, Luis. *El Municipio y la Descentralización*. Serie Estudios: No.1. IDAM, FUNCEDE. Guatemala, 1994.
- Martin, John. *Leadership in Local Government Reform: Strategic Direction versus Administrative Compliance*. Faculty of Business Queensland University of Technology.
- Martínez, Jorge. *The Assignment of Expenditure Responsibilities*. Georgia State University. World Bank. 1999.
- McLure, Charles E. *The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy*. Jr. Hoover Institution, Stanford University, Stanford California. World Bank. 1999.
- Moritz, Kraemer. *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and México*. Banco Interamericano de Desarrollo - BID-. Junio de 1997.
- Pérez M. José Antonio. "Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano". CEPAL/GTZ. Santiago de Chile, 1998.
- Petersen, John E. *Subnational Debt, Borrowing Process, and Creditworthiness*. Government Finance Group (A Division of ARD, Inc.). World Bank. 1999.
- Polackova, Hana. *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*. World Bank
- Prado Ponce, Eduardo. *Comunidades de Guatemala, Recopilación*. Guatemala, 1985.
- PROECODI. *Seminario sobre Asignación Constitucional a Gobiernos Locales (8% de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación)*. Guatemala, 1992.
- Schwarz, Luis. *Recomendaciones para el Fortalecimiento Institucional del INFOM*. Reporte patrocinado por el Estado de Israel y USAID.
- Spahn, Paul Bernd. *Intergovernmental Relations, Macroeconomic Stability, and Economic Growth*. Goethe-University, Frankfurt am Main.
- Stauffer, Thomas. *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*. Summer Course of the Central European University 1999.
- Vergara, Victor. *Local Integrity Systems and Fiscal, Political and Functional Decentralization: An Overview to Making Local Government Credible and Effective*. EDIMP.
- Weist, Dana. *Government budgeting*. World bank, 1999.
- World Bank Finance Thematic Group. *Intergovernmental Transfer Grants*. 1999.

World Bank Institute. *Decentralization Briefing Notes*.

World Bank Institute. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*.
1995.