

FINANZAS MUNICIPALES, DEMOCRATIZACIÓN Y COMBATE A LA POBREZA

Dr. Ricardo Gómez, GTZ (Eschborn)
José Antonio Pérez, Consultor GTZ (Guatemala)
Eschborn, octubre de 2001

ÍNDICE DE CONTENIDO

I. Introducción	1
II. Marco teórico de la descentralización.....	2
A. La descentralización como instrumento de desarrollo.....	2
1. Por qué y para qué la descentralización.....	2
2. Dimensiones y estrategias de descentralización.....	4
3. Modalidades de descentralización.....	5
La devolución	5
La delegación	8
La desconcentración	8
La privatización empresarial.....	8
La privatización social.....	9
B. La descentralización fiscal	9
1. La asignación de responsabilidades e ingresos	9
2. Los modelos de principal-agente y de escogimiento público.....	14
3. Efectos esperados del mejoramiento de las finanzas locales.....	14
C. Condiciones y factores de éxito de la descentralización.....	15
III. Realidad de la descentralización fiscal: El caso de Guatemala.....	17
A. Antecedentes generales	17
B. Las Finanzas Municipales.....	18
1. Principales indicadores de descentralización fiscal.....	18
2. Ingresos municipales	19
Ingresos propios	20
Sistema de transferencias.....	23
El endeudamiento de los gobiernos locales.....	25
3. Los egresos municipales	26
C. Conclusiones y Recomendaciones.....	28

Documento preparado para el Foro Nacional:
“La Modernización de las Finanzas Municipales”

Ciudad de Guatemala
14-15 de noviembre de 2001

I. Introducción

En la mayoría de los países en desarrollo, el Estado y el gobierno enfrentan una grave crisis de gobernabilidad, caracterizada por la pérdida rápida de legitimidad y credibilidad de las instituciones estatales frente a la sociedad civil. El Estado no es capaz de impartir justicia para todos, de combatir la impunidad, ni de asegurar un mínimo de seguridad a la persona y a la propiedad privada, de mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios de educación y de salud, de sacar a una porción cada vez mayor de la población de la pobreza, de proporcionar la infraestructura material e institucional mínima que requiere una economía abierta a la competencia internacional, de contener el crecimiento urbano desenfrenado y anárquico, de mantener la moral pública, de evitar su propia bancarrota financiera y la de los sistemas de seguridad y previsión social. No funcionan los servicios de transporte, los hospitales, las escuelas, las aduanas, las cárceles. El narcotráfico y la delincuencia corrompen la vida pública y a la juventud. El entorno natural y cultural se deteriora aceleradamente. Etc., etc., etc.

La crisis del Estado ha generado en amplias capas de la población una actitud derrotista o apática, como si el gobierno fuese un mal necesario. Lo contrario es cierto: el gobierno es el mecanismo que emplean las sociedades modernas para adoptar decisiones que afectan a la comunidad: dónde construir una carretera, qué hacer con los niños de la calle, qué tipo de educación impartir; es la manera en que las sociedades modernas proporcionan servicios en beneficio de toda la población: defensa nacional, protección del medio ambiente, seguridad ciudadana; es la manera en que las sociedades modernas resuelven problemas colectivos (Osborne/Gaebler, 1994:18). La "sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz" (Osborne/Gaebler, 1994:19), de tal forma que todos los ciudadanos tienen un interés vital en que este funcione eficazmente.

Una solución sostenible a los problemas del Estado y del gobierno no se logrará sólo con incrementos de impuestos o reducciones de gasto o con la 'privatización' de tareas públicas; para que los gobiernos sean eficaces hay que *reinventarlos* (Osborne/Gaebler, 1994:19). Los gobiernos con "extensas burocracias centralizadas y estandarizadas y sus servicios 'de la misma magnitud para todas las cosas', no están a la altura de los desafíos (actuales)" (Osborne/Gaebler, 1994:19). La consolidación de la democracia, la integración en la economía mundial globalizada y el combate a la pobreza exigen nuevos tipos de instituciones públicas: "Son directas, descentralizadas e innovadoras; son flexibles, dúctiles y capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian. Emplean la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan lo más creativa y eficazmente posible" (Osborne/Gaebler, 1994:26). Los nuevos desafíos exigen gobiernos catalizadores y facilitadores; "exigen instituciones que ofrezcan bienes y servicios de gran calidad y que aprovechen al máximo todas las energías; (que sean) responsables ante sus clientes, que brinden opciones de servicios no estandarizados; que gobiernen más por la persuasión y los incentivos que mediante órdenes; que creen en sus empleados un sentimiento de significado, de control e incluso de propiedad. Exige instituciones que *capaciten y faculten* a los ciudadanos antes que limitarse a *servirlos*" (Osborne/Gaebler, 1994:43).

Por lo tanto, el objetivo de la modernización del Estado no puede reducirse a sí el gobierno es más o menos pequeño. El objetivo es un *buen gobierno*, el que no sólo se caracteriza por *lo que hace* (objetivos), sino que también por *cómo lo hace*. El presente trabajo define el mejor camino para enfrentar los desafíos del presente y del futuro: un *gobierno descentralizado*, en el que los gobiernos locales, la comunidad organizada y las organizaciones no gubernamentales con y sin fines de lucro son los actores principales.

II. Marco teórico de la descentralización

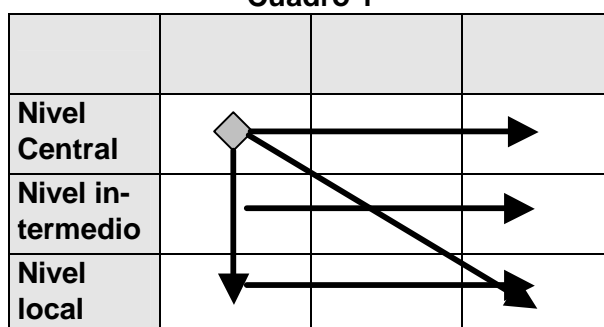
A. La descentralización como instrumento de desarrollo

1. Por qué y para qué la descentralización

La organización del Estado en la sociedad se debe regir por dos principios básicos: (i) **subsidiariedad**: el Estado interviene solamente cuando los ciudadanos, individual o colectivamente, y las organizaciones intermedias, públicas y privadas, “no se bastan a sí mismos para la realización de determinadas actividades sociales” (Godoy, 1988:145)¹. Asimismo, al interior del aparato estatal, las entidades superiores sólo asumen aquellas funciones que no pueden ser asumidas por las entidades inferiores; y (ii) **solidaridad**: dado que “las asociaciones intermedias libremente establecidas no son todas iguales, incluso dentro de un mismo nivel piramidal (por ejemplo, coexisten municipios ricos y municipios pobres)”, la sola aplicación del principio de subsidiariedad “podría generar situaciones de intolerable injusticia, con alto potencial de violencia política, si no es acompañada de la aplicación sistemática del principio de *solidaridad*, ejercido por el Estado, precisamente para garantizar el bien común” (Boisier, 1991:37)². El principio de subsidiariedad conduce, en línea directa, a la descentralización, en el sentido de trasladar funciones a la sociedad civil y de un diseño funcional y piramidal del Estado “desde abajo hacia arriba”. Por su parte, el principio de solidaridad conduce al establecimiento de mecanismos institucionales que permitan una distribución equilibrada de los recursos entre las distintas entidades descentralizadas.

La descentralización, entendida como la aplicación práctica del principio de subsidiariedad, es el acto de trasladar el poder de decisión, el manejo de los recursos, la ejecución de los programas y la administración de los servicios que por sus características puedan ser atendidas a escalas mínimas desde unidades estatales superiores (p.ej., gobierno central) a unidades estatales inferiores (p.ej., entes regionales y departamentales, gobiernos locales), así como a la sociedad civil (p.ej., a la comunidad organizada, organizaciones no gubernamentales) y al mercado (p.ej. empresas privadas). En este sentido, la descentralización persigue una adecuada articulación entre las funciones del Estado y de la sociedad, por un lado, así como entre unidades superiores e inferiores del Estado, por el otro. La primera es la dimensión horizontal, la segunda la dimensión vertical de la descentralización (ver Cuadro 1).

Cuadro 1



La condición **esencial** es que el organismo descentralizado, al que se le reconocen determinadas funciones y competencias, esté dotado de personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento. Por consiguiente – en las palabras de

¹ El principio de subsidiariedad incluye el de **complementariedad**, en el sentido que la intervención estatal debe adecuarse y armonizarse con los intereses de la sociedad.

² La aplicación práctica del principio de solidaridad puede conducir, por ejemplo, al establecimiento de mecanismos de compensación financiera que permitan redistribuir los ingresos desde las municipalidades ricas a las pobres.

Boisier (1991:31) – “el rasgo definitorio y exclusivo de la descentralización consiste en que es un acto que involucra a sujetos que detentan diferentes personerías jurídicas. (...) La dualidad de personas jurídicas es lo fundamental en materia de descentralización”.

El objetivo fundamental de la descentralización es *fortalecer e impulsar la democratización de la sociedad y acelerar el desarrollo socio-económico, articulando integralmente las formas institucionales del Estado y las políticas de desarrollo*. Este objetivo fundamental se pretende lograr mediante cuatro objetivos intermedios básicos:

- (i) **Distribuir en forma más o menos equitativa la autoridad y el poder de decisión** en la sociedad, con la finalidad de evitar los abusos de poder. En las sociedades modernas, los individuos y grupos pueden coexistir productivamente, sólo si le confieren al Estado el poder para imponer y aplicar normas jurídicas, creando, al mismo tiempo, mecanismos que impiden que el Estado se convierta en un ente todopoderoso que limite los derechos individuales esenciales e impida a los individuos manifestar sus preferencias o no respete las mismas; las principales barreras a la expansión del poder estatal son la división de poderes y la descentralización (Frey, 1981, 35). En este orden de ideas, la descentralización es “una nueva modalidad contractual entre el Estado y la sociedad civil” (Boisier, 1991:40), orientada a fortalecer la sociedad civil *vis a vis* el Estado y poner límites más estrechos al poder discrecional de la autoridad estatal; a democratizar el poder y a restituir realmente el tejido social a través de una participación activa, consciente y autodeterminada de los ciudadanos organizados libremente y con respaldo institucional; fomentar el control social sobre las acciones y programas públicos (auditorías sociales); y movilizar a la comunidad para encarar el reto del desarrollo.
- (ii) **Mejorar la eficiencia en la gerencia y prestación de los servicios públicos**. Este objetivo se pretende lograr mediante la flexibilización de las estructuras organizacionales del Estado, el fortalecimiento del sentido de responsabilidad del empleado público y la motivación del personal, el sometimiento de las unidades organizacionales del Estado a la competencia y la creación de condiciones que posibiliten una mayor identificación del empleado público con los programas y los grupos beneficiarios.
- (iii) **Mejorar la eficiencia financiera**, a través de una mayor generación de ingresos y una mayor racionalización de las decisiones de gasto. La descentralización busca ampliar la base tributaria y fortalecer el poder de decisión sobre gasto en los organismos descentralizados; mejorar la asignación de los recursos estatales y la racionalización presupuestaria, introduciendo criterios regionales y comunales para la priorización de las inversiones públicas; complementar más eficientemente las políticas sociales y la organización de los servicios (Nohlen, 1991:13); elevar el impacto de los programas públicos, mediante el traslado de la responsabilidad del manejo de los recursos humanos y financieros a la comunidad organizada, la incorporación de los grupos meta en la planificación, control y seguimiento de los programas y proyectos, así como el traslado de la responsabilidad ejecutiva a entidades estatales inferiores, más cercanas a las necesidades sentidas de la población, y a organismos no gubernamentales.
- (iv) **Mejorar el entorno económico** para las empresas privadas, mediante la desregulación, el fomento de la competencia y la mejora de la asignación de recursos en la economía para, a través de esto, elevar su productividad y eficiencia.

En este sentido, la descentralización puede ser un instrumento poderoso para lograr el objetivo último de la política de desarrollo: **mejorar la calidad de vida** de todos los ciudadanos, especialmente de aquellos que viven en pobreza y pobreza extrema. En el mundo actual *globalizado*, mejorar la calidad de vida exige consolidar la democracia y el Estado de Derecho; modernizar la economía y abrirla a la economía mundial; y mejorar la calidad de las instituciones estatales, en el sentido de elevar su legitimidad y credibilidad,

incrementar su eficiencia y eficacia, y acercarlas más a la población, de tal forma que el Estado pueda jugar un papel activo, catalizador y facilitador, en la solución de los problemas del desarrollo, especialmente de aquellos ligados a la pobreza y pobreza extrema. La descentralización puede hacer un aporte importante en todas estas áreas.

2. Dimensiones y estrategias de descentralización

Los cuatro objetivos intermedios anteriores dan lugar a la distinción de cuatro dimensiones y estrategias de descentralización, a las que se les asignan respectivamente objetivos e instrumentos separados (ver Cuadro 2). La **descentralización política**, como “forma máxima de la función descentralizadora, se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales” (Boisier, 1991:32). El ejemplo más típico de descentralización política es el fortalecimiento del organismo parlamentario nacional, en el marco del fortalecimiento de la división de poderes (descentralización política *pura*) o la elección directa de los gobiernos municipales (descentralización político-territorial). La **descentralización administrativa** consiste en reconocer al ente descentralizado competencias específicas en su ámbito jurisdiccional o delimitadas a sólo un sector de actividad (Boisier, 1991:32). Las modalidades clásicas de descentralización administrativas son la devolución (descentralización administrativa-funcional-territorial) y la delegación (descentralización funcional *pura*). La **descentralización fiscal** transfiere a los gobiernos locales tanto los ingresos como la facultad para tomar decisiones de gasto a fin de que puedan asumir exitosamente las responsabilidades que le han sido trasladadas en el proceso de descentralización. Por último, la **descentralización económica** busca redelimitar las funciones del Estado *vis a vis* los mercados de bienes y servicios privados, con la finalidad de eliminar las intervenciones y regulaciones estatales que impiden un funcionamiento eficiente de los mismos. Desde el punto de vista económico, el mercado es el mejor instrumento de descentralización, en la medida en que permite delegar las decisiones económicas en un sinnúmero de agentes económicos, coordinados a través del sistema de precios.

Cuadro 2
Dimensiones, objetivos e instrumentos de la descentralización

1. Descentralización política (o democrática)	Profundizar la democracia y mejorar la equidad política	Empoderar los gobiernos regionales y locales, mediante reformas constitucionales y estatutarias
2. Descentralización administrativa (o institucional)	Mejorar la eficiencia en la gerencia y prestación de los servicios públicos	Devolución y delegación de autoridad y poder de decisión (también desconcentración)
3. Descentralización fiscal	Mejorar la eficiencia financiera, a través de una mayor generación de ingresos y una mayor racionalización de las decisiones de gasto	Reasignación de responsabilidades de ingreso y gasto así como transferencias fiscales intergubernamentales
4. Descentralización económica (o de mercado)	Mejorar el entorno económico para las empresas privadas	Transferencia de funciones a public-private-partnerships o empresas; privatización empresarial y desregulación

Las dimensiones políticas, administrativas y fiscales son complementarias y no se deben manejar en forma separada; lo mismo es válido para la cuarta categoría, aun cuando, por lo general, esta se ve como una categoría separada (GTZ, 2001:1-4). Los Cuadros 1 y 2

son coherentes en la medida en que ambos incorporan tanto la descentralización "vertical" como la "horizontal".

Los aspectos administrativos y fiscales de la descentralización tienen especial relevancia en relación con la prestación de bienes y servicios públicos, especialmente en el marco de una estrategia gubernamental de combate a la pobreza y satisfacción de las necesidades básicas. Esto se debe a que de la descentralización administrativa y fiscal se espera un incremento tanto de la *eficiencia en la asignación* como de la *eficiencia productiva* de los recursos públicos. Estas ventajas de la descentralización, desarrolladas en el marco de la teoría del *federalismo fiscal*, dan origen a la segunda vertiente del mismo: el llamado *teorema de la descentralización*, formulado inicialmente por Pennock (1959) y reformulado por Oates (1977), el cual sostiene que, en iguales condiciones de costo, siempre será más eficiente el suministro colectivo de un bien público mediante formas descentralizadas que centralizadas.

El Cuadro 3 muestra, en su mitad superior, la relación entre medios y objetivos de la descentralización así como sus indicadores. Éste entiende la descentralización como proceso (reforma) y como sistema, diferenciando, por consiguiente, entre resultados del proceso y del sistema. Como se puede apreciar en el Cuadro 3, los objetivos últimos de la descentralización están dados por su impacto sobre el desarrollo, en términos de reducción de la pobreza, mayor equidad social y política, mejor calidad de vida y sostenibilidad. La mitad inferior del Cuadro 3 muestra un posible diseño del proceso político de la descentralización así como la retroalimentación de las distintas fases con sus medios y objetivos.

3. Modalidades de descentralización

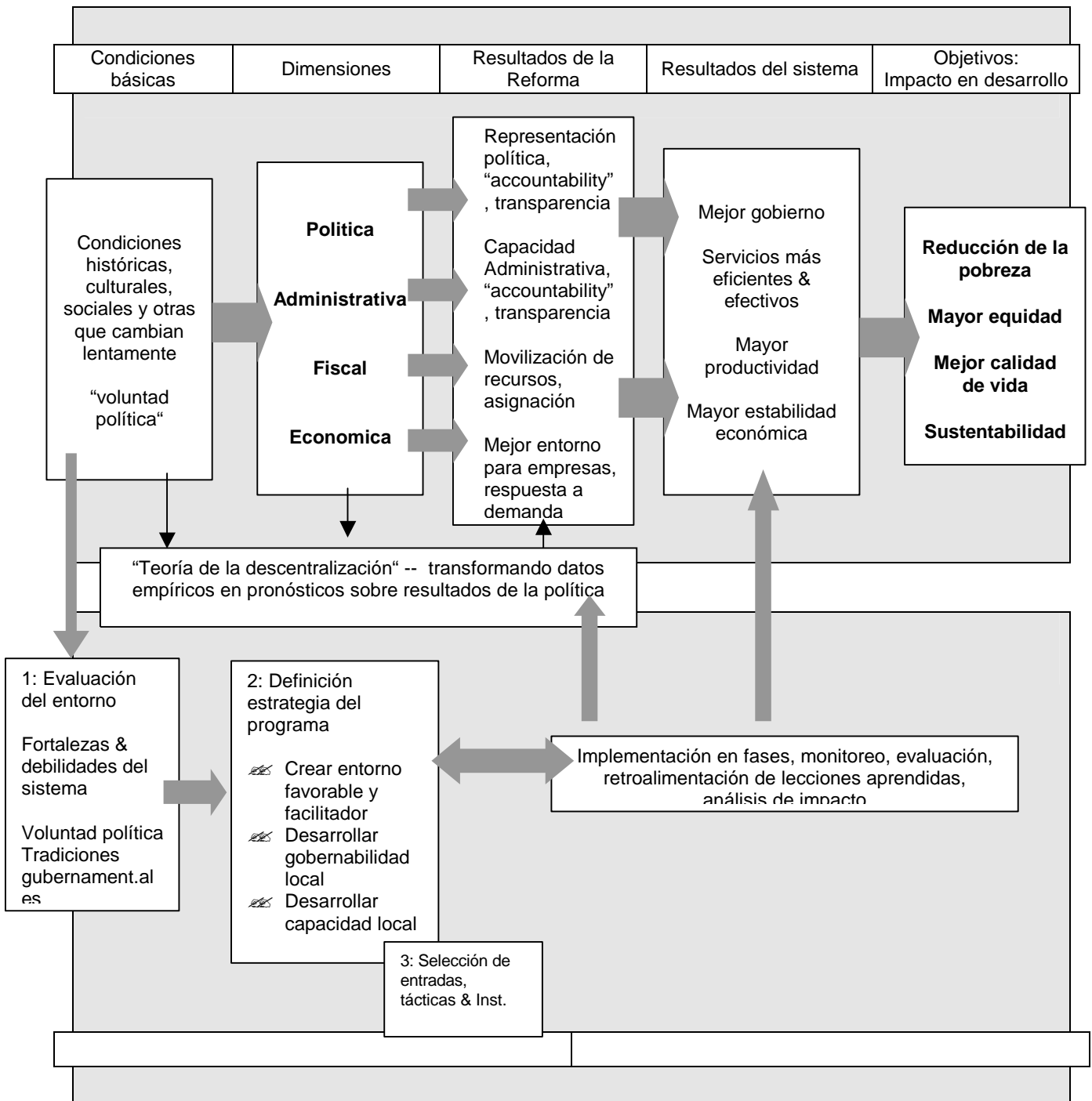
Como se mencionó en la sección anterior, a las estrategias de descentralización corresponden determinadas modalidades de descentralización. Entre las principales están:

La devolución

La descentralización político-territorial – o lo que Rondinelli/Nellis/Shabir (1984:19-22) denominan como "devolución" –, consistente en la creación o fortalecimiento legal, financiero y técnico-administrativo de unidades gubernamentales subnacionales (gobiernos locales y regionales/departamentales electos) para que ejerzan funciones que están substancialmente fuera del control directo del gobierno central. Las unidades gubernativas subnacionales son autónomas e independientes, y poseen un status legal propio, distinto del status legal del gobierno central. Por lo general, las autoridades centrales pueden ejercer sólo indirectamente el control o la supervisión de estos gobiernos subnacionales. Normalmente, los gobiernos subnacionales tienen fronteras geográficas claras y legalmente reconocidas dentro de las cuales ejercen su autoridad. Por lo general poseen una amplia legitimidad democrática así como la autoridad corporativa o estatutaria para recolectar impuestos y realizar gastos. Los ciudadanos las perciben como organizaciones que prestan servicios que satisfacen sus necesidades más directas, y como unidades gubernamentales sobre las cuales pueden ejercer algún grado de influencia. La devolución establece una relación recíproca y mutuamente provechosa entre el gobierno central y el gobierno subnacional, en la medida en que -aún siendo autónomas- forman parte de un mismo sistema político. Una de las razones básicas que ha motivado a los gobiernos centrales a devolver la planificación y la administración de las actividades y los servicios ha sido la intención de localizar los mecanismos de gobierno más cerca o en contacto directo con la población. El objetivo ha sido reducir los niveles de la administración por los cuales transita una decisión o actividad y fomentar la participación de la comunidad en las actividades de desarrollo.

Otro objetivo ha sido asignar a los gobiernos subnacionales funciones que por su naturaleza pueden ser ejercidas más eficientemente a nivel subnacional.

Cuadro 3
Marco conceptual de la descentralización – Relaciones entre análisis e intervención



Notas:

- Relación Medios-Objetivos modificado de *World Bank Toolkit ("Soufflé Theory")*.
- Programación de intervenciones en tres pasos basado en *USAID Programming Handbook*.
- Para el desarrollo de una reforma coherente, se toman en cuenta las "cuatro condiciones cruciales" establecidas por Manor (1999:55): Poder político, recursos financieros, capacidad administrativa y "accountability".
- Aspectos similares como criterios operacionales para la iniciación y (des-)continuación de proyectos de cooperación plantean los *Lineamientos de descentralización de la GTZ*.
- Fuente: GTZ (2001).

La delegación

La *delegación* (Rondinelli/Nellis/Shabir, 1984:15-19) transfiere la responsabilidad gerencial administrativa por funciones definidas específicamente a organizaciones ubicadas fuera de la estructura burocrática regular del gobierno central y controladas sólo indirectamente por el mismo. La delegación implica que una autoridad soberana crea o transfiere a un agente específico funciones y responsabilidades, para cuyo ejercicio se le da amplia discrecionalidad al agente. Sin embargo, la autoridad soberana conserva la responsabilidad última. En los países en desarrollo, la responsabilidad ha sido trasladada a corporaciones y empresas públicas, agencias de desarrollo regional, unidades ejecutoras semiautónomas y, en los últimos años a fondos de inversión social. La delegación es vista como un medio para proveer bienes y servicios a la población sobre los cuales se pueden cobrar tarifas, pero cuya producción requiere una organización distinta a la del servicio civil; o para remover importantes funciones de las burocracias estatales ineficientes. Se supone que la autonomía o semiautonomía libera a las organizaciones a las cuales se les delegan las funciones de las amarras que, por lo general, representan las regulaciones de personal, incentivos burocráticos, escalas salariales, etc. contenidas en las leyes de servicio civil. Además, la delegación es vista como un medio para prestar bienes y servicios a través de estructuras organizacionales más eficientes y expeditas, no supeditadas a las leyes de compras y contrataciones del Estado, más orientadas al servicio del "cliente" y que operen con técnicas gerenciales que normalmente se asocian más con la empresa privada.

La desconcentración

La *desconcentración* (Rondinelli/Nellis/Shabir, 1984:10-15) es la forma de descentralización más débil, pero la más fácil de implementar. Esta consiste en trasladar parte de la autoridad o responsabilidad administrativa a niveles inferiores al interior de los ministerios y agencias del gobierno central, por ejemplo a las oficinas de campo de agencias ejecutoras del gobierno central a nivel regional o departamental. La desconcentración, cuando es más que una mera reorganización, otorga determinada discrecionalidad a las agencias o funcionarios de campo para planificar o implementar los programas y proyectos, o para adaptar las directivas centrales a las condiciones locales, en el marco de las directrices emitidas por el ministerio o agencia central. La desconcentración administrativa es un instrumento poderoso para elevar la eficiencia del gobierno central y se contrapone, por consiguiente, al espíritu de la descentralización, aun cuando puede crear una fuerte capacidad administrativa local. En este contexto es necesario distinguir claramente entre administración local y gobierno local. En países con gobiernos locales genuinos, existen también agencias nacionales desconcentradas, trabajando en el mismo ámbito territorial del gobierno local. Esto conduce tendencialmente a superposición y confusión de responsabilidades y "accountability" y es, muchas veces, difícil de entender por los analistas.

La privatización empresarial

La *privatización empresarial* traspasa la responsabilidad por el ejercicio de determinadas funciones a organizaciones privadas con fines de lucro. El caso más típico se da cuando el gobierno transfiere la responsabilidad por la prestación de servicios y la oferta de bienes desde empresas públicas o paraestatales a empresas privadas (Rondinelli/Nellis/Shabir, 1984:23-26). Una forma particular de privatización empresarial -cuya importancia radica también en ser un instrumento de apoyo a la reforma de los mercados y al fortalecimiento de la empresa privada- es la subcontratación, en la que el gobierno delega a firmas privadas con fines de lucro la ejecución de obras físicas (carreteras, caminos, escuelas,

hospitales, etc.) y estudios de preinversión; contrata servicios privados de apoyo a la gerencia gubernamental (impresión, servicios computacionales, etc.); y contrata servicios privados para la prestación de servicios públicos.

La privatización social

Por último, el gobierno puede transferir la responsabilidad por la prestación de bienes y servicios públicos, especialmente en el ámbito social, a organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro. Es lo que aquí denominamos como *privatización social*. Esta permite ampliar los espacios de participación de la comunidad y los beneficiarios en la planificación, ejecución, operación y supervisión de los proyectos comunitarios, fomenta la movilización de recursos locales, ayuda a canalizar más adecuadamente la información sobre las condiciones y necesidades locales hacia los funcionarios o unidades públicas y contribuye a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales. ¿Qué funciones públicas pueden ser trasladadas a la sociedad civil sin fines de lucro? Se trata, ante todo, de tres tipos de funciones: (i) funciones (limitadas) de decisión y planificación, es decir decisiones acerca del qué hacer y cómo hacerlo (tipos de proyectos y modalidades de ejecución), así como la identificación, selección y preparación de los proyectos a ejecutarse en su ámbito de competencia; (ii) funciones de administración de recursos, incluyendo la contratación de personal y la compra de bienes y servicios; (iii) funciones de administración y supervisión de la prestación de servicios públicos a la comunidad, tales como la administración de escuelas (incluyendo la supervisión de maestros), hospitales, puestos y centros de salud, guarderías y obras de beneficencia, servicios de previsión y asistencia social, servicios de capacitación profesional, etc.

B. La descentralización fiscal

1. La asignación de responsabilidades e ingresos

Como se vio anteriormente, la descentralización fiscal es un elemento central de una política de descentralización. Desde un punto de vista de la eficiencia del gasto público se le debe asignar a los gobiernos locales la responsabilidad por los “asuntos primariamente locales”, es decir, por aquellas actividades donde los beneficios son principalmente locales y donde la gran variedad de condiciones requiere de una atención local estrecha (GTZ, 2001:2-31). En principio hay tres tipos de servicios que deben ser prestados descentralizadamente: aquellos cuya demanda muestra grandes diferencias en las distintas localidades; aquellos en los que no existen grandes “spillovers” entre las distintas jurisdicciones; y aquellos cuyos beneficios sobrepasan el costo adicional de la administración local. Pero, ¿cómo se manifiesta por sí misma la demanda por bienes públicos locales? Charles Tiebout (1956) respondió esta pregunta con su famoso modelo de “votación con los pies”, el que introduce la dimensión espacial en la teoría de los bienes públicos. Según este modelo, en condiciones de movilidad de los contribuyentes o demandantes de bienes públicos, estos emigran de las localidades en que estos bienes no se prestan hacia aquellas en que esta oferta sí existe. Fuertes movimientos migratorios unidireccionales son, por lo tanto, un indicador de la existencia de fuertes desequilibrios en la dotación de bienes públicos entre las distintas localidades. Este se puede reestablecer, hasta llegar a una situación óptima en el sentido paretiano, incrementando la oferta de bienes públicos en localidades deficitarias y elevando los costos de migración a localidades relativamente bien dotadas. Dado que gran parte de la demanda es localmente específica, la oferta debe ser organizada localmente, transfiriéndose esta responsabilidad a la autoridad local.

Pero, para que la transferencia de la responsabilidad administrativa por aquellas funciones típicas de los gobiernos locales sea exitosa, los organismos estatales inferiores (o las organizaciones no gubernamentales) responsables de funciones descentralizadas no sólo tienen que tener la facultad para tomar decisiones de gasto, sino que también disponer de los ingresos necesarios para implementar las decisiones de gasto. Por consiguiente, la adecuada asignación de ingresos a los gobiernos locales depende de las responsabilidades de gasto asignadas a los mismos.

Existen básicamente cinco instrumentos para ampliar la base financiera de los gobiernos locales, los que pueden ser aplicados separadamente o, más típicamente, en una combinación apropiada para ajustarlos a las condiciones nacionales y locales:

- ☞ **Expansión de los ingresos locales** mediante la introducción de impuestos locales, la reforma de los métodos de valoración impositiva y el incremento de la eficiencia en la recaudación tributaria local, aunque este último es, por lo general, un instrumento de difícil aplicación.
- ☞ **Recuperación total o parcial de costos de los servicios** mediante cargos al usuario, tributos y contribuciones.
- ☞ **Transferencias intergubernamentales** del gobierno central a los gobiernos locales para usos generales o específicos en forma de subsidios y aportes directos.
- ☞ **Financiamiento común** de la provisión y producción de servicios e infraestructura en las que grupos de usuarios (o gobiernos locales) contribuyen con mano de obra y otros recursos a fondos básicos aportados por el gobierno central – como una forma de responsabilidad compartida para tipos específicos de proyectos.
- ☞ **Autorización a las municipalidades a contraer préstamos** (de fuentes nacionales e, incluso, de fuentes internacionales) y movilización de recursos del gobierno nacional o local mediante garantías de crédito y “*matching funds*”.

En el Cuadro 4 se representan las distintas fuentes de financiamiento municipal así como los posibles flujos intergubernamentales ligados a estas en un sistema de gobierno que involucra tres niveles (nacional, regional o departamental y local).

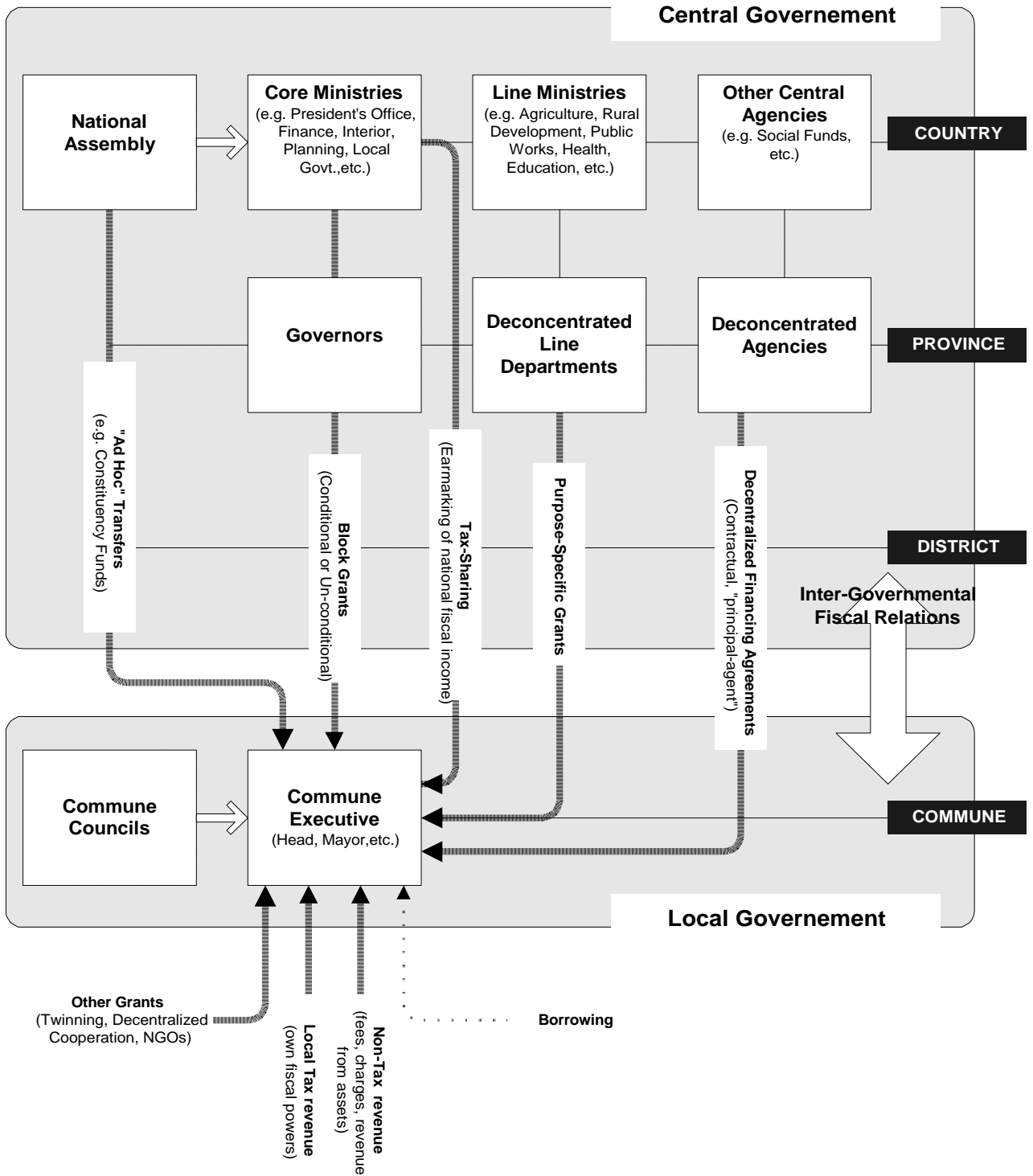
El Cuadro 5 muestra cómo una “distribución lógica de responsabilidades” (es decir, de gastos) podría ser combinada con una estructura de ingresos altamente descentralizada; este muestra también las principales “fuentes de ingresos propios” del gobierno local (GTZ, 2001:2-31). Por lo general, los gobiernos locales tienen un margen muy limitado para incrementar sus ingresos de tales fuentes, aunque aumenten considerablemente la eficiencia en la recaudación, por lo que usualmente son altamente dependientes de aportes y transferencias del gobierno central para sufragar sus gastos (GTZ, 2001:2-31). Esta dependencia es tanto más alta, mientras más alto sea el llamado *desequilibrio financiero vertical*; es decir, cuanto menos esté el gobierno local en condiciones de financiar los programas y tareas que le han sido transferidos. En esta situación, las transferencias del gobierno central buscan igualar la capacidad fiscal entre las distintas jurisdicciones y asegurar un nivel similar de bienes públicos en todas las localidades. En otras palabras, con estas transferencias se busca realizar un alto grado de *equidad fiscal horizontal*. Cabe destacar que el *desequilibrio financiero vertical* tiene que ser definido bajo condiciones de eficiencia en la recaudación fiscal, así como bajo condiciones de eficiencia en la ejecución del gasto público local. De no ser así, estas premiarían la ineficiencia y castigarían la eficiencia, constituyendo un incentivo poderoso para reducir el esfuerzo fiscal local y disminuir la disciplina del gasto público local.

Las transferencias intergubernamentales deben establecerse de tal forma que eviten ciertos riesgos ligados a estas. *Primero*, no deben socavar la autonomía de los gobiernos

locales en la toma de decisiones, ni tampoco conducir a que los gobiernos locales no tomen decisiones con responsabilidad. De esto se deduce que las transferencias intergubernamentales no deben constituir un monto demasiado elevado en las finanzas locales. *Segundo*, las transferencias no deben debilitar el esfuerzo local por ampliar la base de ingresos propios, por lo que las transferencias deben estar ligadas al esfuerzo impositivo del gobierno local. *Tercero*, las transferencias no deben conducir a una distorsión de los costos y, por lo tanto, de los precios de los servicios públicos al usuario, por lo que no deben eximir de la necesidad de trasladar al usuario los costos reales de los servicios.

Cuadro 4: Principales Instrumentos de financiamiento local (Fuente: Romeo, 2000 a)

Main Instruments of Local Financing



Cuadro 5
Posible asignación de ingresos y gastos por nivel de gobierno

Ingresos		
?? Impuesto al Valor Agregado	?? Impuesto a renta personas	?? Impuesto a la propiedad
?? Impuesto a renta personas	?? Prebenda a impuestos	?? Impuestos a circulación veh.

?? Impuesto a renta empresas	nacionales	?? Tasas a usuarios
?? Impuestos al consumo	?? Impuestos al consumo	?? Licencias y gravámenes
?? Impuestos recursos naturales	?? Impuestos a las ventas	
?? Impuestos a importación	?? Impuestos a la propiedad	
?? Impuestos a exportación	?? Impuestos a circulación veh.	
Gastos		
?? Servicios terciarios de salud (control de enfermedades infecciosas, investigación)	?? Servicios secundarios de salud (hospitales, salud curativa)	?? Servicios primarios de salud
?? Educación universitaria	?? Educación secundaria	?? Educación primaria
?? Carreteras nacionales (inter-departamentales)	?? Carreteras y caminos inter-ciudades	?? Carreteras y caminos intra-ciudad
?? Transporte público nacional (inter-departamentales)	?? Transporte público inter-ciudades	?? Transporte público intra-ciudad
?? Manejo de recursos naturales	?? Polución del aire y agua	?? Polución del aire y agua
?? Defensa y seguridad	?? Manejo de recursos naturales	?? Eliminación de desechos sólidos, agua, drenajes
	?? Policía	?? Regulación del uso del suelo y catastro
		?? Construcción
		?? Promoción de turismo
		?? Policía

Fuente: World Bank (1997:128); GTZ (2001:2-31).

Existe una relación crítica entre la capacidad institucional de la autoridad local y su acceso a recursos financieros (GTZ, 2001:2-32): Tanto la planificación como la implementación de actividades requiere de un grado de autonomía bien definido. El punto principal es desarrollar la capacidad de la autoridad local para fijar prioridades entre objetivos concurrentes y, en términos más generales, para asignar recursos escasos a usos alternativos. Una condición necesaria para esto es que exista una cantidad mínima de recursos “libres” o “programables”. Esto no es el caso en sistemas altamente centralizados, en los que la “planificación” se reduce a recopilar “listas de proyectos deseables” que son remitidos a entidades estatales centrales para su aprobación y financiamiento. Incluso si la función descentralizada de planificación está definida como la elección en un “menú” de proyectos estándares, el requerimiento mínimo sigue siendo algún grado de autonomía financiera del gobierno local.

En resumen, el análisis de la base financiera existente para el manejo económico del gobierno local debe incluir todas las posibles fuentes de ingreso municipal. Las propuestas de reforma y mejora deben abarcar las siguientes áreas típicas, en escala ascendente de dificultad (GAZ, 2001:2-32):

- ?? Modificación de los patrones de las transferencias fiscales.
- ?? Expansión de la base de ingresos de fuentes propias.
- ?? Incremento de la eficiencia en la recaudación de impuestos.
- ?? Modificación de las modalidades de repartición de impuestos.
- ?? Autorización a las autoridades locales a contraer créditos.

Entre todas las posibles fuentes de financiamiento local, las transferencias intergubernamentales son, usualmente, relativamente más sencillas que la activación de fuentes propias de ingreso. El endeudamiento es probablemente la forma de financiamiento local que requiere mayores cambios en el sistema, incluyendo pesos y contrapesos apropiados a nivel del gobierno central.

2. Los modelos de principal-agente y de escogimiento público

Las transferencias distribuidas para ajustar los desequilibrios fiscales verticales y condicionadas a determinados requisitos representan contratos entre un “principal” – el gobierno central – y un “agente” – el gobierno local. El “principal” fija las prioridades y las tareas que debe realizar el agente y pone los recursos para su financiamiento, ya que trata de realizar objetivos propios, utilizando vías más eficientes y eficaces. El “agente” acepta el contrato porque también supone que sale ganando. En teoría, si existe coincidencia de intereses, se trataría de una situación “win-win”: “ambas partes salen ganando del proceso, pues intercambian ventajas que el otro no posee” (CEPAL/GTZ, 1997:242).

La relación principal-agente plantea el problema del forzamiento del contrato entre las partes y del funcionamiento de las sanciones e incentivos respectivos, lo que por su parte conlleva el peligro de la limitación de la autonomía del gobierno local (el “agente”). Para contrarrestar este peligro es necesario que la supervisión de una unidad local por parte de una agencia del gobierno central sea definida como *control de legalidad*, en ningún caso como control de oportunidad de la decisión tomada por la autoridad local. Esto es difícil de entender por personas que están acostumbradas a un sistema jerárquico centralizado en el que las unidades administrativas locales (aunque no las autoridades locales) están sujetas a controles estrictos (incluyendo chequeos de oportunidad) por parte de las autoridades gubernamentales centrales (GTZ, 2001:2-32).

Por su parte, el modelo de escogimiento público local supone que el gobierno local financia la mayor parte de sus gastos por medio de ingresos locales. De aquí resulta una mayor autonomía del gobierno local, una mayor participación ciudadana en la política local y una mayor vigilancia social de los políticos y burócratas locales. “De este modo habría mayor transparencia en el proceso fiscal y político y una más estrecha relación entre sus preferencias y las políticas municipales. La oferta y la demanda de bienes públicos estarán más cerca y habrá una mayor correspondencia entre ellas” (CEPAL/GTZ, 1997:242). La otra cara de la moneda es que en este modelo el gobierno local actúa bajo una restricción presupuestaria que lo obliga a un uso eficiente de los recursos y a emprender acciones concretas para ampliar la base de ingresos propios.

Desde el punto de vista de la política de descentralización fiscal es recomendable, como ocurre en la mayoría de los países, reforzar la aplicación simultánea de ambos modelos. Esto contribuye a fortalecer la democracia local, a mejorar la gobernabilidad local y a fortalecer el uso eficiente de los recursos tanto propios como transferidos.

3. Efectos esperados del mejoramiento de las finanzas locales

De la planificación descentralizada – definida como la combinación de planificación y (por lo menos, limitada) autonomía financiera – se espera un incremento tanto de la *eficiencia en la asignación* como de la *eficiencia productiva* de los recursos públicos, lo que es relevante sobre todo en el marco de estrategias gubernamentales de combate a la pobreza. Estos efectos esperados se derivan de las cuatro ventajas básicas asignadas a la descentralización:

? ? **Mejor correspondencia de las preferencias individuales:** La demanda por bienes y servicios públicos es, por lo general, regionalmente muy diversa, tanto cuantitativa como cualitativamente, debido a que los valores individuales son influenciados por las tradiciones regionales (Frey, 1981:45). La descentralización regional de la oferta de bienes públicos no sólo permite atender mejor las diferencias regionales cuantitativas

en las preferencias individuales, sino que también las cualitativas. Las unidades descentralizadas de prestación de servicios están más cerca a las necesidades sentidas de la población, por lo que están en mejores condiciones para adaptar la oferta de servicios públicos a las tradiciones y necesidades culturales, étnicas, sociales y políticas de las regiones o localidades.

- ? ? **Reducción de los costos de prestación de los bienes públicos:** Aunque no se puede afirmar que la descentralización reduzca todos los componentes de los costos unitarios de prestación de un bien público, sí es posible esperar que, por lo menos, se reduzcan los costos de planificación, ya que la mayor cercanía a la población facilita la consecución de la información necesaria (Frey, 1981:47-48). En general, cuando los servicios públicos son prestados por entidades descentralizadas, los costos administrativos disminuyen en comparación con los costos incurridos por entidades centralizadas, debido a la disminución de la burocratización.
- ? ? **Mayor capacidad de innovación:** La descentralización (territorial) abre mayores posibilidades para realizar experimentos orientados a mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos, ya que el riesgo de un fracaso, así como los costos del mismo son menores, debido al menor número de individuos involucrados en los experimentos a nivel descentralizado. Así, a nivel local o departamental/regional pueden ser experimentadas distintas formas de cooperación entre el Estado y el sector privado, por un lado, y entre las propias entidades estatales, por el otro, o probados nuevos instrumentos de regulación e implementación de políticas públicas. La competencia entre los municipios o entre los departamentos/regiones entre sí puede incentivar la implementación de nuevas ideas (Frey, 1981:48).
- ? ? **Oferta de servicios públicos más eficiente:** La oferta descentralizada de servicios públicos será más barata (y de mejor calidad, como se mencionó anteriormente), ya que el proceso de prestación de los servicios públicos a través de unidades pequeñas y descentralizadas es más transparente y éstas están más familiarizadas con los problemas y sus posibles soluciones (Frey, 1981:48). Esta cercanía a la población y a sus necesidades sentidas posibilita un mayor control del ejecutivo y lo obliga a reducir los costos y mejorar la calidad. La eficiencia productiva de los recursos públicos también se incrementará en la medida en que se permita a proveedores de infraestructura y servicios locales la movilización de recursos comunitarios adicionales y el uso de estándares, materiales y tecnologías apropiados (GTZ, 2001:2-32).

C. Condiciones y factores de éxito de la descentralización

La descentralización, como nueva modalidad contractual entre el Estado y la sociedad civil, requiere de una voluntad política férrea para la toma de decisiones y el impulso del proceso, pero también de un amplio grado de consenso político, de soporte administrativo y de recursos financieros, humanos y físicos. El diseño y la organización de los programas de descentralización deben prever la creación de incentivos que propicien el cambio de actitudes, comportamientos y condiciones culturales. En su implementación, los distintos procesos de descentralización deben estar eficientemente armonizados entre sí, de lo contrario se puede poner en peligro todo el proceso. Por ejemplo, si el traslado de funciones a los gobiernos locales no está armonizado con el fortalecimiento técnico, administrativo y financiero de los últimos, puede ocasionarse un deterioro sustantivo de la calidad y de la cobertura de los servicios descentralizados y una profundización de las desigualdades y desequilibrios existentes a nivel local. Asimismo, las reformas descentralizadoras deben ser articuladas con procesos de fortalecimiento de la sociedad civil, cuyo origen debe ser la comunidad local misma. "La descentralización político-administrativa es una condición necesaria pero no suficiente, si se quiere lograr efectos reales de descentralización del

sistema. Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de recibir las transferencias operadas por la reforma político-administrativa, existirá un proceso de cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder" (Arocena: 1991:21).

El ejemplo anterior pone de manifiesto que la descentralización no ataca en forma automática los problemas de equidad y desarrollo regional equilibrado. Para que esto pueda ser realidad tiene que haber, en primer lugar, una implementación integral y coherente del programa de descentralización y, en segundo lugar, flanquear la aplicación del principio de subsidiariedad con el de solidaridad, lo que deberá conducir al establecimiento de mecanismos institucionales de compensación financiera vertical y horizontal, con la finalidad de equilibrar la capacidad financiera entre las municipalidades y regiones pobres y ricas. Del éxito de estas medidas dependerá, en gran medida, el que se pueda lograr un consenso político mínimo en torno al proyecto de descentralización. Otro aspecto importante a tener en cuenta es que la discusión en torno a las ventajas de la descentralización, por un lado, y de la centralización, por el otro, conlleva aceptar que existe un *grado óptimo de descentralización*; en otras palabras, la descentralización no es ilimitada y la gerencia del proceso debe buscar permanentemente, por medio de un proceso de "prueba y error", la combinación óptima entre ambas formas de organización de la cosa pública.

Un error político que se debe evitar en el diseño del proyecto de descentralización consiste en no establecer claramente la correcta relación entre descentralización y democracia. La descentralización necesita de la democracia y la descentralización es una condición necesaria, aunque no suficiente, de la democracia representativa y, sobre todo, de la participativa. Como sostiene Boisier (1991:33) "si bien algunas formas de descentralización son posibles en sistemas no democráticos, la cuestión central radica en que la *descentralización política* (pura o mixta) *sólo es concebible en el ámbito de sistemas políticos democráticos*". La descentralización implica generar entes descentralizados mediante procesos electorales; implica pluralismo político; implica abrir espacios de participación *real* a la población en la toma de decisiones y el manejo de los recursos; implica el reparto equilibrado del poder y el control social de las acciones gubernamentales; etc. Por consiguiente, la descentralización "sólo puede ser impulsada por demócratas verdaderos, por aquellos que están dispuestos a aceptar los costos políticos del juego democrático" (Boisier, 1991:34).

III. Realidad de la descentralización fiscal: El caso de Guatemala

A. Antecedentes generales

La Constitución Política vigente establece un sistema descentralizado de gobierno al prever la elección directa y popular de las autoridades municipales, dotar a los municipios y a las autoridades locales de autonomía y prever una importante asignación de recursos para su financiamiento. La descentralización y desconcentración del Estado de Guatemala están previstas en el Artículo 119 (literal b), que indica que es obligación del Estado “Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa...”, y en el Artículo 224 (segundo párrafo), que establece que “La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales...”.

El Código Municipal es el instrumento legal que regula con mayor extensión todo lo concerniente al régimen municipal, siguiendo los principios de autonomía y los de independencia económica y funcional. Las normas referentes a las funciones de las municipalidades que contienen la Constitución y el Código Municipal no son limitativas ni imperativas, lo que significa que es el propio municipio el que debe definir la amplitud y cobertura de sus competencias y fines. La legislación ordinaria no establece con claridad a qué nivel de gobierno (nacional o local) corresponde la responsabilidad de cada una de las funciones y servicios públicos que se prestan en los municipios. De hecho existe una responsabilidad compartida en algunos servicios como la educación, salud, distribución de energía eléctrica, carreteras y otros sectores. Tampoco se estipula cuáles son las competencias obligatorias y aquellas que son voluntarias para los gobiernos locales. Esta situación ha dado lugar a una falta de coordinación, dispersión y desperdicio de recursos en los esfuerzos en pro del desarrollo local, en particular por la acción desarticulada con la que operan los fondos sociales y las entidades centralizadas y descentralizadas del gobierno nacional.

La inexistencia de un Código Tributario Municipal o de una Ley General Tributaria Local, que sistematice todos los aspectos relacionados con la tributación local, ha provocado que persistan problemas para la definición correcta de los impuestos, arbitrios, tasas y demás ingresos locales y ha impedido la modernización del sistema tributario local. Esta falta ha conducido también a la emisión de resoluciones basadas en interpretaciones discrecionales de los tribunales de justicia, incluyendo la misma Corte de Constitucionalidad.

Uno de los cambios más importantes en el régimen financiero local que introdujo la última reforma a la Constitución vigente, fue la modificación en la normativa para crear arbitrios y tasas municipales. Anteriormente, estos gravámenes se establecían mediante el simple procedimiento de la emisión de acuerdos gubernativos por el Organismo Ejecutivo, a solicitud de las municipalidades interesadas, lo cual permitía que el sistema operara con relativa eficiencia y oportunidad. La actual Constitución limita las facultades fiscales de los gobiernos locales. El artículo 239 de ese cuerpo legal establece el denominado “*principio de legalidad*”, según el cual corresponde con exclusividad al Congreso decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales. Asimismo, por mandato constitucional las leyes tributarias deben ser estructuradas conforme al principio de capacidad de pago y se prohíben expresamente los tributos que sean considerados de naturaleza confiscatoria y la existencia de doble o múltiple tributación interna.

Estas restricciones constitucionales resultaron, en cierta manera, compensadas por el carácter de *institución autónoma* que otorga la Constitución a los municipios y por la función que les asigna de obtener y disponer de sus recursos en su artículo 253. Esta última norma se refleja en el Código Municipal en vigor, que en su artículo 40, inciso j, establece que son competencias de la corporación municipal la fijación de rentas de los bienes municipales, de tasas por servicios públicos locales y de aportes compensatorios. Esta norma es

de suma importancia para reafirmar y consolidar la autonomía de los gobiernos locales, pues las tasas municipales se fijan con la sola aprobación de los concejos municipales, sin que se requiera de una aprobación previa o posterior por parte de una dependencia del gobierno central.

Los presupuestos municipales son también aprobados de manera autónoma por los concejos municipales. La aprobación del presupuesto, sus modificaciones y las transferencias de partidas requieren del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la corporación municipal. Además de aprobar el presupuesto y de las atribuciones anteriormente señaladas, al concejo municipal le compete emitir reglamentos; promover la educación, la cultura y el deporte; establecer, atender y regular los servicios locales; administrar el registro civil; el servicio de policía municipal y un amplio conjunto de competencias y potestades del gobierno local que son inherentes a la autonomía del municipio (artículo 40 del Código Municipal).

En cuanto a los niveles intermedios de gobierno, el ordenamiento jurídico guatemalteco les ha asignado hasta ahora un papel secundario dentro del proceso de descentralización. Las regiones y departamentos han asumido escasas competencias y por tanto no cuentan con capacidades para recaudar ingresos propios, administrar presupuestos independientes, ni tampoco se les ha asignado una transferencia importante del gobierno central.

B. Las finanzas municipales

1. Principales indicadores de descentralización fiscal

La realidad de las finanzas de los municipios de Guatemala varía considerablemente de un municipio a otro. Uno de los factores más importantes que determina esa heterogeneidad es el número de habitantes asentados en cada circunscripción municipal. En promedio, el municipio guatemalteco cuenta con una población de 34,397. Casi la mitad de los municipios del país registran una población menor de 20,000 personas, en una alta proporción ubicada en zonas rurales. La dispersión de los habitantes en un excesivo número de pequeños centros poblados (aldeas, caseríos, cantones, parajes), representa un gran desafío para prestar adecuadamente los servicios públicos locales y en general para la gestión de las finanzas de las municipalidades.

Los municipios de Guatemala superan actualmente a los del resto de Centro América en lo que se refiere a los recursos totales que disponen por cada vecino. En 1999 el ingreso per cápita municipal incluyendo todas las fuentes de financiamiento significó US\$ 30.11 (Q. 222.68). Este volumen de recursos les permite a los municipios guatemaltecos hacerse cargo de numerosas competencias y funciones. Aunque el municipio capital de Guatemala comparativamente dispone de más recursos que los demás (US\$ 51.40 o Q.377.06 por habitante), en realidad no tiene una ventaja tan grande respecto al promedio del resto de municipios (US\$ 28.01 o Q.207.26).

El Cuadro 6 resume los principales indicadores de las finanzas municipales para el período 1998-1999. A estos indicadores se hará referencia en el transcurso del análisis siguiente, ya que su función básica es la de servir de base para evaluar el grado de descentralización fiscal existente.

Cuadro 6
Guatemala: indicadores de las finanzas municipales (%)

Indicadores	1998	1999	Promedio 1998-99
Ingresos Totales Gobierno Local / ITGC	16.1	12.1	14.1
Gastos Gobierno Local / GGC	13.8	12.2	13.0
Ingresos Gobierno Local / PIB	2.02	1.68	1.85
Ingresos Tributarios Locales/PIB	0.10	0.12	0.11
Transferencias al Gobierno Local / IGL	56.5	55.6	56.1
Transferencias al Gobierno Local/ GGL	69.6	60.1	64.9
Transferencias al Gobierno Local / IGC	11.7	9.2	10.5
Transferencias al Gobierno Local / GGC	9.6	7.3	8.5

Fuente: Cálculos basados en información proporcionada por el INFOM y por el Ministerio de Finanzas Públicas.

ITGC: Ingresos Totales Gobierno Central (incluye crédito neto)
 GGC: Gastos Gobierno Central
 IGL: Ingresos Gobierno Local (incluye crédito neto).
 GGL: Gastos Gobierno Local (no incluye amortización de la deuda)
 PIB : Producto Interno Bruto

2. Ingresos municipales

Los ingresos que disponen los gobiernos locales han experimentado incrementos sustanciales durante los últimos años. Un indicador objetivo de esta situación es la relación entre los ingresos totales de las municipalidades y el producto interno bruto del país, que más que se triplicó en el período 1985-2000, pues aumentó de 0.6 por ciento en 1985 --año previo a que empezara a regir la actual Constitución-- a alrededor del 2 por ciento en los últimos años (ver Cuadro 6). Esta importante participación tenderá incluso a ser mayor a partir de 2001, como consecuencia del traslado a las municipalidades de un medio punto porcentual adicional del impuesto al valor agregado, aprobado por el Congreso con efectos a partir de agosto de este año.

Cuadro 7
Guatemala: ingresos y egresos municipales
(Millones de Quetzales)

Conceptos	1998	1999
1. Ingresos Propios	591.4	680.3
2. Gastos Totales*	2,146.8	2,282.8
3. Déficit o Brecha (1-2)	1,555.4	1,602.5
4. Financiamiento de la Brecha	1,620.4	1,434.9
4.1 Transferencias	1,517.3	1,401.8
4.2 Crédito neto	183.0	84.2
Desembolsos	326.5	278.0
Amortizaciones	143.5	193.8
4.3 Otros (neto)	-79.9	-51.1
5. Resultado financiero (Caja) (4-3)	65.0	-167.6

* Excluye amortización de la deuda.

Fuente: Elaborado a partir de cifras de FUNCEDE/NEXUS

Las finanzas municipales de Guatemala presentan un considerable *desequilibrio vertical*. La brecha entre los gastos de los gobiernos locales y su capacidad para generar ingresos propios ha tendido a acrecentarse de manera progresiva. El déficit (brecha) ascendió a Q. 1,555.4 y Q. 1,602.5 millones en 1998 y 1999 respectivamente (ver Cuadro 7). Es e déficit ha debido ser cubierto principalmente con las transferencias del gobierno central, pero también con el uso más intensivo de recursos del crédito.

El sistema de financiamiento de los gobiernos locales de Guatemala está integrado por tres grandes componentes: i) los ingresos propios; ii) las transferencias del gobierno central y otras entidades públicas; y iii) los recursos de crédito. Adicionalmente, los presupuestos municipales se financian con remanentes de recursos que provienen de ejercicios anteriores y que corresponden a saldos de caja de estas tres mismas fuentes.

Cuadro 8
Guatemala: estructura de los ingresos municipales
(Valores absolutos y porcentajes)

	1998	1999	1998	1999
Ingresos totales	2,643.7	2,469.2	100.0	100.0
/// Ingresos propios	591.4	680.3	22.4	27.6
Tributarios	124.7	165.9	4.7	6.7
No tributarios	464.0	494.1	17.6	20.0
De capital (venta de activos)	2.7	20.3	0.1	0.8
/// Transferencias	1,517.3	1,401.8	57.4	56.8
Corrientes	137.6	133.5	5.2	5.4
De Capital	1,379.7	1,268.3	52.2	51.4
/// Recursos de crédito	326.5	278.0	12.4	11.3
/// Otros ingresos	208.5	109.1	7.9	4.4

Fuente : Estudio sobre los Ingresos Municipales 1998 -1999. FUNCEDE/Proyecto NEXUS Municipal. Agosto de 2001.

Ingresos propios

El tamaño de la población, juntamente con los niveles de pobreza, el tipo de actividades económicas predominantes, la localización, infraestructura que poseen y otros factores, determinan que la recaudación de ingresos propios sea comparativamente muy diferente entre los municipios. Los datos disponibles evidencian la precariedad de la recaudación de ingresos propios en la casi totalidad de los municipios, que llega a ser prácticamente inexistente en más del 50% de los gobiernos locales. Según el CIEN, 166 municipios percibieron en promedio menos de Q 10.00 por habitante al año durante el trienio 1996 - 1999. Este monto es significativamente bajo si se considera además que los municipios guatemaltecos tienen a su cargo la prestación de múltiples servicios locales, entre ellos el servicio de agua potable y alcantarillado.

Los ingresos propios han representado durante los últimos años cerca de una cuarta parte del total de los ingresos de los gobiernos locales y su tendencia ha sido decreciente en términos relativos en la última década. En 1998 alcanzaron un 22.4% mientras que para 1999 su importancia aumentó a 27.6%. Este aumento es de carácter meramente circunstancial. Si se elimina ese elemento circunstancial el porcentaje de 1999 es similar al de 1998. Los ingresos propios están integrados por los tributos que administran las municipalidades --que han representado entre el 5% y 6% de los ingresos totales--, y en mayor cuantía por los denominados ingresos no tributarios, responsables de la recaudación de una quinta parte de todos los recursos locales. Adicionalmente, los gobiernos locales

perciben montos poco significativos por concepto de ingresos de capital, en particular por la venta de activos (generalmente terrenos) propiedad de los municipios.

Ingresos Tributarios. El principio de legalidad y la prohibición expresa de la doble tributación establecidos en la Constitución, han significado hasta ahora un valladar insalvable para actualizar y modernizar la tributación local. A partir de la vigencia de la nueva Constitución, los intentos realizados por diversas municipalidades en forma individual o mediante iniciativas conjuntas apoyadas por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) para aprobar nuevos impuestos o arbitrios municipales o para actualizar los tipos impositivos de los ya existentes, han resultado infructuosos. La importancia en términos absolutos y relativos de las principales fuentes tributarias locales se presenta en el Cuadro 9.

Cuadro 9
Guatemala: estructura de los ingresos tributarios

	Millones de Quetzales			
	1998	1999		
Ingresos tributarios	124.7	165.9	100.0	100.0
Impuesto único sobre inmuebles	73.6	107.1	59.0	64.6
Arbitrio boleto de ornato	21.3	23.5	17.1	14.2
Arbitrio sobre extracción de productos	17.2	17.8	13.8	10.7
Arbitrios sobre establecimientos productivos	12.6	17.5	10.1	10.5

Fuente: Cálculos propios basado en información del INFOM

El Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) se ha convertido en el tributo más importante recaudado por los gobiernos locales de Guatemala y en el futuro su importancia debería aumentar de manera significativa conforme se complete su traslado del gobierno central a las municipalidades y se modernice su gestión. No obstante ser ingresos de recaudación propia, su uso por las municipalidades no es libre, pues debe destinarse en un 70% a gastos de inversión y sólo el 30% restante puede ser usado para gastos de funcionamiento. Esta condicionalidad es un factor negativo para fortalecer la administración municipal, muy necesitada de recursos para contratar personal calificado y profesional. El traslado de la gestión del IUSI a los gobiernos locales ha sido un proceso extremadamente lento, no obstante que el MFP ofrece a los gobiernos locales cierta capacitación y asistencia técnica financiada por la cooperación internacional. A partir de 2000 el MFP ha agilizado el proceso de traslado, lo que ha permitido que al mes de agosto de 2001 se haya autorizado a un total de 142 municipalidades para que administren el impuesto (el 43% de los municipios).

El ejercicio de esa competencia tributaria por parte de las municipalidades ha confrontado diversos problemas. Como todo impuesto sobre inmuebles, el IUSI requiere de una adecuada gestión técnica y política por parte de las autoridades locales. La falta de concertación con los vecinos ha sido un factor que ha ocasionado que en varios municipios, como por ejemplo San Cristóbal Verapaz y otros, se hayan generado conflictos. En algunos casos los vecinos han mostrado –en ocasiones de manera violenta– su inconformidad y exigido la renuncia del alcalde y de los integrantes del concejo municipal por medio de manifestaciones multitudinarias de rechazo. La normativa vigente del IUSI (Decreto No. 15-98) proporciona una débil base jurídica a la administración tributaria local y nacional para la actualización del valor de los inmuebles, lo que constituye un serio obstáculo para aumentar la recaudación.

El segundo impuesto municipal en importancia es el denominado “arbitrio boleto de ornato”. Se estima que su recaudación podría aumentar considerablemente si las empresas y entidades públicas que son los agentes de retención cumplieran la norma y además

se continuara exigiendo la presentación del comprobante de pago del tributo en los trámites y gestiones que se realizan en la administración pública.

Por último, los impuestos (arbitrios) sobre las actividades económicas son exiguos, pues en la inmensa mayoría de los casos fueron fijados hace más de 15 o 20 años y las tarifas (alícuotas) que se aplican consisten en montos fijos, sin ninguna relación con la realidad económica de la actividad o producto que grava, ni tampoco con el valor de las ventas o ingresos o un criterio similar como el que se aplica en la mayoría de los países de América Latina.

Ingresos no tributarios. Tal como ya se señaló, los ingresos que se clasifican como no tributarios constituyen los ingresos de recaudación propia más importantes (73% de esa categoría) y generan una quinta parte de los ingresos totales (20.0% en 1999). Este tipo de ingresos está conformado por una amplia gama de rubros, en general asociados a los servicios que prestan los gobiernos locales a los ciudadanos, así como otras fuentes no impositivas. El Cuadro 10 presenta su composición y la importancia relativa de cada rubro:

Cuadro 10
Guatemala: estructura de los ingresos no tributarios

	Millones de Quetzales			
	1998	1999		
Ingresos no tributarios	464.0	494.1	100.0	100.0
/// Servicios municipales				
Venta de bienes y servicios	128.9	130.2	27.8	26.4
Tasas municipales	123.8	149.9	26.7	30.3
Servicios administrativos	59.7	78.9	12.9	16.0
/// Contribuciones por mejoras	57.3	49.9	12.3	10.1
/// Arrendamientos	18.9	21.8	4.1	4.4
/// Intereses y arrendamiento de tierras	17.6	16.4	3.8	3.3
/// Otros	57.8	47.0	12.4	9.5

Fuente: Cálculos propios basado en información del INFOM

Con relación a los ingresos no tributarios cabe hacer notar los siguientes comentarios:

- ? ? Diagnósticos elaborados en diversas municipalidades han comprobado que los gobiernos locales otorgan un elevado grado de subsidio a las tarifas de los servicios que prestan. Este subsidio absorbe una importante proporción de los recursos municipales y se aplica indiscriminadamente sin considerar la capacidad de pago de los vecinos.
- ? ? Por el contrario, en el caso de la tasa municipal por alumbrado público, aprovechando que ésta es percibida por empresas ajenas a la administración local, los concejos municipales la han utilizado como un impuesto disfrazado, pues generalmente la fijan muy por encima del costo del servicio. Mediante este mecanismo, algunas municipalidades han obtenido ingresos extraordinarios para subsidiar otros servicios deficitarios o simplemente para agenciarse de más recursos.
- ? ? El ingreso por contribución por mejoras tiene una alta potencialidad debido al hecho que los gobiernos locales, con financiamiento de las transferencias del gobierno central y del crédito bancario, están desarrollando un amplio programa de construcción de infraestructura local. Además, su cobro introduce un elemento de equidad entre la población del área urbana y la rural, pues a las comunidades rurales generalmente se les exige que contribuyan ya sea en efectivo o aportando trabajo no remunerado en la ejecución de las obras que les benefician.

? ? La persistencia de problemas para la definición correcta de los impuestos, arbitrios, tasas y demás tributos locales, refuerza la urgencia de que el Congreso de la República apruebe un Código Tributario Municipal. Además, dada la diversidad de criterios de los gobiernos locales para fijar estas tasas, parece conveniente establecer una normativa nacional que determine bases más adecuadas en el marco de la autonomía municipal.

Sistema de transferencias

El sistema de transferencias de recursos a los gobiernos locales está conformado por 4 componentes: i) el aporte constitucional de un 10% de los ingresos ordinarios del gobierno central; ii) la transferencia de impuestos compartidos; iii) los recursos asignados por el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC) a través de los consejos regionales de desarrollo para financiar proyectos específicos; y iv) otros aportes de fondos y entidades públicas. Las transferencias han crecido considerablemente en términos reales en los últimos 15 años, pasando del 0.17% del PIB en 1985 a 1.2% en 1998.

Cuadro 11
Guatemala: transferencias del sector público a las municipalidades

	1998	1999	1998	1999
TOTAL	1,494.3	1,372.1	100.0	100.0
1. Aporte Constitucional	608.9	531.1	40.7	38.7
2. Impuestos compartidos				
2.1 Impuesto al valor agregado	445.2	403.7	29.8	29.4
2.2 Petróleo y derivados	53.6	32.1	3.6	2.3
2.3 Circulación de vehículos	58.0	44.2	3.9	3.2
2.4 Impuesto único sobre inmuebles	4.8	8.6	0.3	0.6
3. Consejos de desarrollo	250.5	248.4	16.8	18.1
4. Otras	73.3	104.0	4.9	7.5

Fuente: Cálculos propios basados en el "Estudio sobre las Finanzas Municipales 1998-1999.

El mayor logro obtenido por los gobiernos locales de Guatemala en materia de descentralización fiscal es la asignación contenida en el artículo 257 de la Constitución Política de la República. Conforme a esa norma, el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General del Estado, un diez por ciento de los ingresos ordinarios para destinarlo a las municipalidades. Estos recursos constituyen actualmente la principal fuente de financiamiento de las municipalidades y representan la base de su autonomía real. Sin embargo, se debe advertir que la inclusión de una definición diferente a la convencionalmente aceptada como ingresos ordinarios, contenida en la Ley Orgánica del Presupuesto (artículo 22) y su reglamento, ha dado lugar a que se asignen menores recursos de los que corresponderían, lo que ha afectado las finanzas de las municipalidades. Según estimaciones, estas dejarían de percibir por esta sola razón en el ejercicio fiscal 2001 aproximadamente Q. 754 millones. Este monto representa el 84% de la asignación constitucional para este año (Q. 895.9 millones).

El financiamiento local de Guatemala incluye además un conjunto de impuestos que, aunque son administrados y recaudados por el gobierno central, el ingreso que generan se destina parcialmente a las municipalidades. Estas son las *transferencias por impuestos compartidos*. El tributo compartido más importante es el IVA, del cual se transfiere actualmente a los municipios 1.5 puntos porcentuales. El IVA que se ha transferido hasta ahora a los municipios constituyó casi el 30% de las transferencias totales; con el incremento del medio punto porcentual esa participación aumentará sustancialmente. Además del IVA también se transfieren porcentajes variables del Impuesto sobre petróleo y sus derivados, del impuesto a la circulación de vehículos y del IUSI, recaudado por el gobierno central.

Los criterios para distribuir entre las municipalidades la asignación constitucional son 5 y obedecen a diversos objetivos de política implícitos. Estos recursos se distribuyen así:

- ? ? El 25% proporcional al número de habitantes que posee cada municipio.
- ? ? El 25% en partes iguales a todas las municipalidades.
- ? ? El 25% proporcional al ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad.
- ? ? El 15% proporcional al número de aldeas y caseríos que cuenta cada municipio.
- ? ? El 10% proporcional al inverso del ingreso por habitante.

Un análisis superficial de los criterios anteriores podría concluir que son razonables pues en apariencia tienden a introducir elementos de equidad (criterios a, b, d y e) y a establecer incentivos (criterio c) para que los gobiernos locales aumenten la recaudación de ingresos propios. Sin embargo, recientes estudios han demostrado la incongruencia del criterio c) con el e) que afecta a un numeroso grupo de municipios. El criterio e) incluso puede estar incentivando a más de veinte municipios a reducir o mantener muy baja la recaudación de ingresos propios para obtener mayores beneficios.

Un estudio sobre las transferencias elaborado por el CIEN, demostró que no obstante las deficiencias evidentes del sistema actual, este mecanismo sí ha sido efectivo para reducir la brecha que existe en los ingresos per cápita de los municipios. Utilizando las estadísticas del período 1996-1999, es posible comprobar que las transferencias del gobierno central lograron disminuir las diferencias entre municipios. Al calcular el coeficiente de variación³ de los ingresos propios per cápita promedio en dicho período se obtiene un valor de 140%, mientras que el coeficiente que corresponde a los ingresos totales per cápita (que incluye los ingresos por transferencias) el valor que resulta es de 74%. En resumen, gracias a los criterios de distribución de las transferencias, el grado de la desigualdad de recursos por persona que disponen los municipios --debido a su distinta capacidad para generar ingresos propios-- se reduce a casi la mitad.

LA REFORMA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS: UNA NECESIDAD URGENTE

El modelo de descentralización fiscal que se ha configurado en Guatemala a partir de 1986, año en que entró en vigencia la nueva Constitución Política de la República, se caracteriza por el establecimiento de un sistema de transferencias a expensas del desarrollo de la tributación local y de otros ingresos propios. En diversos estudios se ha señalado que el sistema de transferencias adolece de serias deficiencias, como las que se enumeran a continuación:

- ?? No ha estimulado la generación de ingresos propios
- ?? La definición de los ingresos ordinarios que sirven de base al cálculo del aporte constitucional debe modificarse para hacerla congruente con el concepto convencionalmente aceptado
- ?? No existe una coordinación adecuada entre los criterios de distribución entre los municipios fijados por el aporte constitucional, los impuestos compartidos y el financiamiento proporcionado por los fondos sociales
- ?? La distribución que resulta de aplicar la fórmula no es equitativa y es poco predecible pues está sujeta a cambios bruscos de un año para otro
- ?? Los objetivos que persigue la fórmula son contradictorios entre sí y estimulan comportamientos perversos en los gobiernos locales.

Todo ello ha llevado a recomendar la reforma de la ley orgánica del presupuesto, a fin de establecer una definición apropiada de los ingresos ordinarios, así como introducir cambios en los criterios (fórmula) que sirven de base para distribuir tanto la asignación constitucional como la mayoría de los impuestos compartidos. También se ha sugerido modificar los criterios seguidos por los fondos sociales para

³ 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 más bajo significa que existe una menor diferencia (dispersión) respecto del promedio.

asignar recursos e incluso la supresión de algunos de ellos y su integración en un único fondo con una mayor vinculación con los gobiernos locales.

El endeudamiento de los gobiernos locales⁴

En Guatemala, el problema de la deuda municipal es todavía incipiente, muy lejos de la situación que han experimentado algunos países de América del Sur. A lrededor de un 40 por ciento de las 331 municipalidades registra algún tipo de deuda, aunque sólo un reducido número de ellas ha acumulado compromisos crediticios mayores a los US\$ 1.5 millones. Otra característica de la deuda es el alto grado de concentración en pocas municipalidades, ya que cinco de ellas han absorbido alrededor de la mitad del endeudamiento total (excluyendo a las municipalidades de Guatemala y Mixco que son las que registran el mayor saldo de deuda). Desde el punto de vista macroeconómico, el monto del endeudamiento municipal es poco significativo, pues sólo representa un tres por ciento del saldo de la deuda pública interna. No obstante, el monto del endeudamiento local es más revelador cuando se le relaciona con los principales agregados económicos del ámbito municipal. Por ejemplo, el pago de la deuda de los gobiernos locales en conjunto ha r epresentado cerca del 10 por ciento del total de los ingresos municipales en los últimos años.

Cuadro 12
Municipalidades con mayor grado de endeudamiento
Relación del saldo de la deuda con los ingresos recurrentes anuales (1999)

1. Guatemala	380.0
2. Coatepeque	233.2
3. San Antonio Suchitepéquez	61.2
4. San Francisco Zapotitlán	31.6
5. Yupiltepeque	26.8
6. Chiquimulilla	25.2
7. La Gomera	22.7
8. El Palmar	19.1
9. Retalhuleu	11.9

Fuente: Proyecto NEXUS Municipal.

Los problemas de las municipalidades más endeudadas de Guatemala se han resuelto, en algunos casos, con la intervención del INFOM, mediante el adelanto de recursos para solucionar sus problemas más apremiantes de liquidez, renegociaciones con los bancos del sistema y, sobre todo, mediante la capitalización del INFOM por parte del gobierno central, que aumentó recientemente (2000) el patrimonio del Instituto en más de cinco veces. La estrategia de renegociación seguida ha apuntado a reducir las tasas de interés, ampliar los plazos de amortización, incluir períodos de gracia y renovar los acuerdos financieros. En materia institucional de largo plazo, existe el consenso de que para resolver el problema de la deuda se debe propiciar el autofinanciamiento de proyectos municipales y se deben fijar límites al futuro endeudamiento municipal.

Los gobiernos locales guatemaltecos se han convertido en sujetos de crédito del sistema financiero (bancos privados), gracias a que actualmente disponen y administran un monto considerable de recursos y que el marco legal vigente establece un procedimiento sencillo

⁴ Este apartado se basa en el estudio “El Endeudamiento de los Gobiernos Locales: Situación Actual y Propuestas de Regulación”, auspiciado por el Proyecto NEXUS Municipal de USAID. Guatemala, julio de 2000.

cuando se trata de contratar préstamos internos. La pignoración de los ingresos del aporte constitucional y de otras fuentes de financiamiento municipal para garantizar el pago de los préstamos, motivó un mayor acercamiento de los bancos del sistema. La garantía del aporte constitucional, junto con la política monetaria de los últimos años que ha propiciado una mayor inversión de los bancos en títulos públicos (CERTIBONOS, CENIVACUS Y CDPs), permitió un mayor acceso al crédito bancario, al eliminar diversos factores de riesgo derivados de la incertidumbre institucional en la que se desempeñan las municipalidades. Sin embargo, los problemas en que han incurrido los gobiernos municipales han demostrado la necesidad de establecer un marco regulatorio mínimo, que evite problemas financieros que puedan poner en riesgo no solamente a los municipios, sino que por su magnitud puedan afectar la propia estabilidad de las finanzas públicas nacionales. El marco regulatorio que se apruebe debe comprender un conjunto de normas respecto al endeudamiento municipal, a fin de asegurar que no se produzcan distorsiones macroeconómicas ni se desestabilice financieramente al país, al tiempo que se garantiza la autonomía municipal. El análisis y la regulación integral de la deuda municipal deben tomar en cuenta los diversos tipos de endeudamiento. Es necesario considerar las deudas de las corporaciones municipales como un todo, incluyendo tanto las contratadas con los bancos como las obligaciones pendientes con los proveedores, fondos de prestaciones, empresas eléctricas y el Instituto Guatemalteco de Seguridad social. Si bien las condiciones contractuales y el tratamiento de cada deuda es diferente, en materia de capacidad de endeudamiento deben incluirse todos los pasivos. Existe también la necesidad de mejorar sustancialmente los sistemas de información sobre el desempeño financiero de los gobiernos locales y sistematizar los registros de la deuda municipal. En esa tarea al Ministerio de Finanzas Públicas y al INFOM les corresponden las responsabilidades principales. Además, las entidades públicas a cargo del registro de la deuda deben utilizar criterios uniformes para contabilizar los préstamos. Se deben establecer consensos técnicos para el registro consistente de las obligaciones financieras municipales. Los criterios deben adecuarse a los principios de contabilidad y a las estipulaciones del Sistema Integrado de Administración Financiera y de Auditoría Gubernamental –SIAF/SAG-.

3. Los egresos municipales

Los gastos municipales se caracterizan por mostrar una estructura muy distinta de la del resto del sector público. Debido a la condicionalidad que impone cada una de las fuentes de ingresos, los gobiernos locales deben destinar una proporción menor de sus recursos a financiar gastos de funcionamiento, en tanto que la mayor proporción de sus gastos se debe dedicar a la inversión. Es así como para 1998 y 1999 los egresos por concepto de funcionamiento, que incluyen principalmente los servicios personales y no personales y la compra de materiales y suministros, representaron el 26.7% y 29.6% respectivamente.

Los gastos por remuneraciones –que son parte importante de los gastos de funcionamiento-- ascendieron en 1999 a Q 378.0 millones que equivalen a solamente el 16.6% de los gastos totales –sin incluir la amortización de la deuda— y al 7.5% de los gastos que por este mismo concepto ejecutó en ese año el gobierno central (incluyendo bonificaciones pero excluyendo prestaciones a la seguridad social). Visto de otra manera y para poder apreciar las diferencias de tamaño entre estos dos ámbitos de gobierno, este último porcentaje nos indica que el gobierno central gasta en remuneraciones a sus empleados 13.3 veces el monto que gastan los gobiernos locales.

Por su parte, los egresos que son clasificados como inversión por los gobiernos locales significaron para 1998 y 1999 el 61.2% y 57.6 % en ese mismo orden. No se cuenta con información precisa sobre las prioridades programáticas y sectoriales que en general orientan la asignación de los recursos municipales; sin embargo, la información parcial que

se dispone sugiere la necesidad de mejorar los criterios que utilizan los gobiernos locales para seleccionar y evaluar los proyectos⁵. En algunos municipios los concejos continúan ejecutando proyectos y obras sin la debida participación de los vecinos y por consiguiente sin que se reflejen correctamente las preferencias e intereses colectivos de los ciudadanos. Al revisar la inversión local se pueden encontrar proyectos que no debieran ser ejecutados, como por ejemplo edificios municipales sobredimensionados para las necesidades reales del municipio, la construcción de hoteles y otras obras no vinculadas directamente con las funciones esenciales locales y el desembolso de recursos que sólo buscan objetivos superfluos o de prestigio para las autoridades de turno. Asimismo, los gobiernos locales han sido señalados de poca transparencia y de permitir una injerencia excesiva de los intereses de empresas constructoras privadas, que en no pocas ocasiones promueven sus propios proyectos utilizando métodos que se debieran evitar.

En lo que se refiere al servicio de la deuda municipal, que incluye tanto las amortizaciones como los intereses y comisiones, se ha registrado un cambio notable. Estos gastos hasta hace pocos años tenían una escasa importancia, salvo para el municipio de Guatemala. A partir de los últimos 4 o 5 años como resultado de un mayor uso del crédito, el servicio de la deuda ha tendido a aumentar progresivamente. Para 1999 este tipo de gastos absorbió el 12.5% de los presupuestos municipales. Aunque este porcentaje no es todavía preocupante, pareciera conveniente para el futuro diseñar políticas e instrumentos financieros que permitan a los gobiernos locales tener acceso a los recursos del crédito en condiciones más favorables en términos de plazos más largos y tasas de interés menos onerosas.

Cuadro 13
Guatemala: estructura de los egresos municipales (%)

Egresos totales	100.0	100.0
Funcionamiento	26.7	29.6
Inversión	61.2	57.6
Servicio de la deuda	11.4	12.5
Otros	0.7	0.2

Fuente: FUNCEDE/NEXUS con base en cifras del INFOM.

En general, se considera que el sistema de transferencias de Guatemala contempla un bajo nivel de condiciones o requisitos, pues la normativa vigente es tan amplia que los concejos municipales pueden asignar los recursos en prácticamente cualquier proyecto o sector que consideren prioritario. Este hecho es de suma importancia para consolidar la autonomía municipal, puesto que el régimen actual permite que los gobiernos locales puedan cumplir con sus objetivos económicos, sociales y políticos, sin que exista una injerencia de las autoridades nacionales. La excepción a esta norma son las transferencias otorgadas por los fondos sociales, en particular los proyectos que financia el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario. Este fondo ha sido criticado en numerosas ocasiones por los alcaldes de seguir una clara política partidista para beneficiar a los municipios donde gobierna el partido oficial respectivo. Además, a este fondo se le atribuye operar usando prácticas poco transparentes.

La condicionalidad más importante del sistema de transferencias consiste en que sólo se permite utilizar un porcentaje determinado para financiar gastos de funcionamiento, como

⁵ Uno de los estudios más urgentes sobre las finanzas de los gobiernos locales pareciera ser la investigación de las prioridades reales del gasto local y las modalidades participativas que se utilizan para la asignación de recursos. Las transferencias con muy pocos condicionamientos, como las que existen en Guatemala, en principio facilitan adoptar los mejores criterios de asignación y pueden lograr un alto grado de efectividad, pero siempre y cuando la demanda de proyectos se genere mediante procesos participativos.

es el caso del aporte constitucional y del IVAPAZ. Este tipo de limitaciones se ha fundamentado en la necesidad de evitar gastos excesivos en rubros salariales y en general en gastos de naturaleza puramente administrativa y en una preferencia para que la asignación de recursos se oriente hacia la inversión. No existe un estudio confiable sobre esta problemática; sin embargo, se sabe que el uso de las transferencias para financiar gastos de funcionamiento es un factor de poca relevancia para algunas municipalidades, pero en cambio para un grupo mayoritario sí está afectando en forma negativa su capacidad para prestar los servicios locales. Los gobiernos locales necesitan ser capaces de contratar y retener personal mejor calificado y profesional para modernizar su gestión (esto es aplicable incluso a las propias autoridades electas), pero este objetivo no será posible en tanto no cuenten con recursos para ese fin. Todo ello sugiere la conveniencia de analizar y evaluar los mecanismos que permitan resolver este problema sin que se incurra en una flexibilización excesiva.

C. Conclusiones y Recomendaciones

Con base en el análisis anterior, a continuación se enumera un conjunto de recomendaciones agrupadas en cinco grandes temas: 1) política de gasto; 2) ingresos propios; 3) transferencias; 4) crédito; y 5) fondos sociales. El avance de la descentralización fiscal en Guatemala en los próximos años dependerá de las acciones y compromisos que se puedan alcanzar en estas áreas.

Política de gasto:

- ? ? Reestructurar las políticas de gasto mediante una normativa adecuada, que determine las competencias que corresponden al ámbito nacional y a los gobiernos locales, con vistas a un amplio proceso de descentralización.
- ? ? Revisar la condicionalidad que establecen las leyes para el uso de las transferencias y el IUSI; y evaluar las políticas de subsidio a las tarifas de los servicios locales.
- ? ? Formular y ejecutar políticas para aumentar la participación de la sociedad civil en la prestación de los servicios locales y en la creación, operación y mantenimiento de la infraestructura municipal, incluyendo el concesionamiento y privatización de la infraestructura y los servicios.
- ? ? Modernizar la gestión municipal por medio de la creación de nuevas figuras y modelos administrativos para aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión municipal; establecer sistemas para mejorar la rendición de cuentas; y revisar la ley de servicio municipal.
- ? ? Elaborar y aplicar una normativa (ley) de participación, que entre otros aspectos establezca el uso obligatorio para los gobiernos locales de instrumentos de planificación y presupuestación participativa.
- ? ? Preparar un estudio específico que investigue las prioridades reales del gasto municipal y las modalidades participativas que se están utilizando para asignar recursos.

Ingresos propios:

- ? ? Reformar el Impuesto Único sobre Inmuebles y elaborar y ejecutar un plan de acción que permita la recaudación eficaz del impuesto por todas las municipalidades del país.
- ? ? Modernizar los impuestos (arbitrios) municipales sobre actividades económicas, sustituyendo las figuras obsoletas actualmente en vigor, por un nuevo impuesto de

aplicación general para todos los gobiernos locales, con características similares a los vigentes en la mayoría de países de América Latina.

- ? ? Cumplir con el mandato constitucional de elaborar un Código Tributario Municipal que facilite la administración tributaria y evite los problemas que se confrontan para gestionar los ingresos del municipio.
- ? ? Promover otras fuentes alternativas de ingresos para las cuales los gobiernos locales cuentan con facultades legales de establecer o modificar, por ejemplo: i) el uso más intensivo de la contribución por mejoras; ii) la revisión de las tasas municipales y el desarrollo de metodologías más apropiadas para fijarlas; y iii) la aplicación de tasas por el uso privativo de dominio público municipal a los servicios de telefonía, energía eléctrica y de televisión por cable.

Transferencias:

- ? ? Revisar el sistema de transferencias para: i) establecer nuevos criterios de distribución entre los municipios; ii) vincular el sistema de transferencias con las competencias de los gobiernos locales; iii) restituir la fórmula para la distribución del IVAPAZ entre las municipalidades; iv) establecer mecanismos para asegurar la transparencia en el cálculo de las transferencias; y v) acordar un mecanismo que garantice el traslado mensual o diario de los recursos del gobierno central a las municipalidades
- ? ? Reformar el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto para que el Ministerio de Finanzas Públicas defina adecuadamente los ingresos ordinarios que sirven de base al cálculo del aporte constitucional.

Crédito:

- ? ? Establecer un sistema crediticio más adecuado que promueva el desarrollo local. Para el efecto se deben utilizar nuevos instrumentos financieros y desarrollar figuras crediticias en el sistema bancario público y privado que sean independientes de criterios clientelistas.
- ? ? Crear un marco regulatorio del crédito local mediante la aprobación de una ley de endeudamiento municipal, que respetando la autonomía municipal fije las reglas que deben ser observadas por los gobiernos locales para evitar el uso excesivo e inconveniente del crédito. La ley debe contener además las responsabilidades que corresponden a las instituciones públicas vinculadas a este tema, en particular al Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y al INFOM.

Fondos sociales:

- ? ? Crear un único Fondo Social en sustitución del Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC).
- ? ? Aprobar una normativa (ley y reglamentos) que asegure una vinculación estrecha entre el Fondo Social y la planeación municipal.
- ? ? Fijar pautas y normas para armonizar la asignación de recursos del Fondo Social que se debe de crear, con el sistema de transferencias otorgadas por el gobierno central a las municipalidades y con las normas de contratación y uso de créditos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arocena, J. (1991): Algunas dimensiones del concepto de descentralización; in: Nohlen (1991)
2. Boisier, S. (1991): La descentralización: un tema difuso y confuso; in Nohlen (1991)
3. CEPAL/GTZ (1997): Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo; compiladores: Aghon, Gabriel y Edling, Herbert, Santiago de Chile.
4. Frey, B.S. (1981): Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München
5. Godoy A., O.: (1988): Bases para una estrategia de desarrollo; en: Larraín, F. (de.) (1988)
6. Gómez, R. (1995): Descentralización y Desarrollo, Guatemala, manuscrito.
7. GTZ (2001): Decentralization and Urban Development and Man agement. Experiences from Asian Countries; Autor: Kammeier, Hans Detlef, Eschborn.
8. GTZ (2001): Lineamientos de descentralización, Eschborn.
9. Larraín, F. (de.) (1988): Desarrollo económico en democracia, Santiago de Chile
10. Nohlen, D. (ed.) (1991): Descentralización Política y Consolidación Democrática, Caracas
11. Oates, W.E (1977): An Economist's Perspective on Fiscal Federalism; en: ibis (1977) (de.): The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington
12. Osborn, D./Gaebler, T. (1993): La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público, Barcelona
13. Pennock, J.R. (1959): Federal and unitary government disharmony and frustration; in: Behavioral Science 1959
14. Rondinelli, D.A./Nellis, J.R./Shabir C., G. (1984): Decentralization in Developing Countries. A review of Recent Experiencie; World Bank Staff Working Papers N. 581, Management and Development Series N. 8, Washington, D.C.