



CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES

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

Documento elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-  
con el auspicio del Proyecto NEXUS Municipal, de la Agencia para el Desarrollo  
Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América -USAID-

---

Guatemala, agosto de 2001

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

**ÍNDICE**

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>2. DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>1</b>
2.1 LAS FINANZAS MUNICIPALES .....	1
2.2 DESEQUILIBRIO VERTICAL.....	2
2.3 DESEQUILIBRIO HORIZONTAL.....	4
2.4 EL APOORTE CONSTITUCIONAL.....	5
2.5 CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL APOORTE CONSTITUCIONAL .....	5
2.6 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LA FÓRMULA PARA DISTRIBUIR EL APOORTE CONSTITUCIONAL .....	6
2.6.1 <i>Sensibilidad a cambios uniformes y generalizados.....</i>	<i>6</i>
2.6.2 <i>Sensibilidad a cambios no uniformes.....</i>	<i>6</i>
2.7 VARIABILIDAD DE LOS INGRESOS MUNICIPALES .....	11
2.7.1 <i>Ingresos por transferencias.....</i>	<i>11</i>
2.7.2 <i>Ingresos propios .....</i>	<i>11</i>
2.8 LOS FONDOS SOCIALES .....	13
2.8.1 <i>Fondo de Inversión Social, FIS.....</i>	<i>13</i>
2.8.2 <i>Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, FSDC .....</i>	<i>13</i>
2.8.3 <i>Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ.....</i>	<i>14</i>
<b>3. MARCO TEÓRICO DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES.....</b>	<b>15</b>
<b>4. CONSIDERACIONES SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN APLICADOS EN GUATEMALA....</b>	<b>16</b>
<b>5. PROPUESTA PARA CAMBIAR LA FORMA EN QUE SE CALCULAN LOS INGRESOS ORDINARIOS.....</b>	<b>19</b>
<b>6. PROPUESTA PARA REFORMAR EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS .....</b>	<b>20</b>
6.1 PROPUESTA PARA REFORMAR LA FÓRMULA QUE SE UTILIZA PARA DISTRIBUIR EL APOORTE CONSTITUCIONAL E IMPUESTOS COMPARTIDOS.....	20
6.1.1 <i>Propuestas para el corto plazo.....</i>	<i>20</i>
6.1.2 <i>Propuestas para el largo plazo.....</i>	<i>21</i>
6.2 RENDICIÓN DE CUENTAS .....	22
6.3 FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS GENERADOS POR LAS MUNICIPALIDADES .....	22
6.4 SUBVENCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL .....	22
6.5 FONDOS SOCIALES .....	22
<b>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>22</b>
7.1 CONCLUSIONES.....	22
7.2 RECOMENDACIONES .....	23
<b>Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>24</b>

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

### 1. INTRODUCCIÓN

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

A partir de la implementación de la norma constitucional que obliga al Gobierno Central a trasladarle un porcentaje del Presupuesto de Ingresos Ordinarios a las municipalidades<sup>1</sup>, los ingresos municipales han aumentado considerablemente. Los ingresos nominales totales de las municipalidades en 1998 fueron 37.5 veces los de 1985. En relación con el Producto Interno Bruto -PIB- el aumento fue del 250% durante ese período.

Además de la transferencia del 10% constitucional, el Gobierno debe transferir a las municipalidades, de acuerdo con leyes específicas, un punto porcentual de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado -IVA- (que equivale al 10% de la tarifa vigente del IVA)<sup>2</sup>, un porcentaje de la recaudación del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos, Q.0.20 de la recaudación del impuesto por cada galón de gasolina superior y regular, y otro porcentaje de la recaudación del IUSI realizada por el Gobierno Central. Debido a lo anterior, las transferencias del Gobierno a las municipalidades se multiplicaron por siete entre 1985 y 1998 (de 0.17% a 1.2% del PIB). A esto hay que sumarle las "transferencias" de los fondos sociales a las municipalidades, para la ejecución de determinadas obras y proyectos, más lo invertido directamente por las diferentes entidades del Organismo Ejecutivo en cada uno de los municipios.

Como contrapartida, el aumento de las transferencias a las municipalidades ha dado como resultado una mayor dependencia financiera de las mismas respecto del Gobierno Central y una reducción de los incentivos para que los municipios de menores ingresos fortalezcan sus sistemas de recaudación y de cobro por los servicios prestados. Las principales debilidades se manifiestan en planes de arbitrios desactualizados, pues en muchos de los casos fueron aprobados hace más de veinte años; en las dificultades para implantar y administrar eficazmente el Impuesto Único Sobre Inmuebles en los municipios; en la escasa aplicación de las

contribuciones por mejoras; y en las bajas tarifas de los servicios públicos municipales.

Como corolario de lo anterior, la modalidad de financiamiento de los presupuestos municipales tampoco ha incentivado la participación de los ciudadanos en las actividades municipales, así como en el control del uso de los recursos municipales. Esto se debe a que en la mayoría de los casos la contribución directa de los vecinos a las municipalidades es relativamente baja en comparación con el nivel de gasto público local, y no se percibe claramente que los recursos que llegan por la vía indirecta del Gobierno Central, por medio del sistema de transferencias, también significan impuestos pagados por los mismos vecinos.

Otro aspecto poco explorado hasta ahora ha sido la política de gastos de los gobiernos locales. Debido al argumento de que los municipios son autónomos, únicamente se conocen los rubros contables que se remiten para la rendición de cuentas a la Contraloría General de Cuentas de la Nación, pero es muy poco lo que se conoce sobre la inversión realizada por éstos, la cual se hace principalmente con los recursos transferidos del Gobierno Central (mientras los ingresos propios financian los gastos de funcionamiento). El análisis de los egresos, especialmente de la inversión, es importante para determinar los criterios de asignación de recursos y la estrategia de desarrollo local que han seguido los municipios. A pesar de que el artículo 241 de la Constitución establece la obligación de los organismos y entidades descentralizadas o autónomas de presentar su liquidación presupuestaria al Congreso de la República (el art. 47 de la Ley Orgánica del Presupuesto también se refiere a esta obligación) ello no se cumple debido a que no se aplica ninguna sanción por la inobservancia de estas normas.

### 2. DIAGNÓSTICO

#### 2.1 Las finanzas municipales

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

El treinta y uno de mayo de 1985 la Asamblea Nacional Constituyente promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala vigente, en la cual se estableció la obligación del Organismo Ejecutivo de distribuir entre las municipalidades un

<sup>1</sup> En 1985, cuando se promulgó la Constitución vigente, se estipuló una asignación del 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. La reforma constitucional de 1993 elevó dicho porcentaje al 10%.

<sup>2</sup> A partir del 1 de agosto del 2001 aumentó la tasa del IVA y el porcentaje de la recaudación que les corresponde a las municipalidades.

monto equivalente al ocho por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, porcentaje que en 1994 fue aumentado al diez por ciento mediante la reforma del artículo 257 de la Constitución.<sup>3</sup> Esta norma ha cambiado radicalmente la estructura financiera en la mayoría de las municipalidades y el monto de los recursos administrados por éstas, lo cual ha repercutido de manera decisiva en la inversión que se ejecuta localmente.

Una muestra del impacto de esta obligación constitucional sobre las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades es que en 1985 estas fueron de alrededor de Q.5 millones, mientras que en 1986, primer año que se aplicó el aporte constitucional, éstas se elevaron a más de Q.80 millones. En cuanto al presupuesto del Gobierno Central, la participación de las transferencias a las municipalidades en el renglón "transferencias" subió de 5% en 1985 a 53% en 1986.<sup>4</sup>

Hasta antes de que se implementara el aporte constitucional a las municipalidades, la fuente más importante de recursos de los municipios había sido el cobro de arbitrios, seguida del cobro de tasas especiales por actividades económicas realizadas en la jurisdicción municipal. Seguidamente se situaban los ingresos por la prestación de servicios públicos y por el arrendamiento de inmuebles o locales de propiedad municipal.

A partir de 1986 esta situación cambia dramáticamente, no sólo por la asignación constitucional, sino porque desde entonces se han implementado otras medidas para fortalecer las transferencias de recursos, especialmente las provenientes del cobro de impuestos.

En conjunto, incluyendo el aporte constitucional, IVA, Impuesto a los Derivados del Petróleo e Impuesto sobre Circulación de Vehículos, en 1999 se distribuyó a las municipalidades un total de Q.1,293.8 millones (equivalente al 0.97% del PIB). En cuanto a la magnitud de las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades, en 1997 el aporte constitucional representó el 28% de los ingresos municipales totales (incluyendo los ingresos por endeudamiento), mientras que la suma del aporte constitucional y de las entregas por los impuestos al valor agregado, sobre circulación y sobre derivados del petróleo, fue el 51% de dicho total. En orden de importancia le siguieron los ingresos por endeudamiento, los ingresos no tributarios y los ingresos tributarios.

Por lo tanto, la fuente más importante de recursos de las municipalidades son las transferencias del Gobierno Central, las cuales han aumentado

considerablemente las posibilidades de inversión en los municipios. Sin embargo, de acuerdo con el comportamiento de los ingresos en la mayoría de los municipios, se puede afirmar que éstas han reducido los incentivos para obtener recursos propios por la vía de la recaudación de impuestos locales y el cobro de tasas reales (que cubran los costos) sobre los servicios prestados a la población. Esta situación se observa a pesar de que la fórmula para distribuir el aporte constitucional incluye un criterio relativo al nivel de los ingresos ordinarios del municipio, que ha sido insuficiente para motivar mayores esfuerzos de recaudación y de actualización de las tasas municipales, debido, entre otros factores, a la coexistencia de otro criterio de distribución, que favorece a los municipios que recaudan menos.

En los municipios visitados durante el curso de esta investigación, se constató que, aunque las autoridades edilicias se pronunciaron a favor de mejorar la recaudación propia, al preguntar sobre el cobro de mayores impuestos o de actualizar las tarifas municipales, se mostraron muy cautelosos, señalando lo difícil que es lograr que los vecinos paguen más, lo cual evidencia que se trata sobre todo de un problema político y no sólo de incapacidad administrativa. En la mayoría de los casos examinados, principalmente en lo relativo a la prestación de servicios públicos, las tarifas a los usuarios no alcanzan a cubrir los costos, lo cual implica una seria limitación a su ampliación y el posible deterioro de la infraestructura instalada, en la medida que los montos para subsidiar su funcionamiento no estén disponibles o sean más escasos. En contraposición, un caso especial es el cobro de la tasa municipal por alumbrado público, cuyos ingresos superan con creces sus costos en algunos municipios. Por ejemplo, en el municipio de Guatemala la aplicación de esta tasa generó ingresos por Q.98.9 millones en 1999, mientras que los egresos por el mismo rubro fueron de Q.24 millones.

## 2.2 Desequilibrio vertical

Los ingresos totales del Gobierno Central y de las municipalidades se presentan en la tabla 2. La comparación entre esos dos ámbitos de gobierno muestra que en el período 1990-1999 los ingresos de las municipalidades fueron menores del 5% de los ingresos del Gobierno Central. Es importante mencionar que los ingresos que aparecen en la tabla excluyen el financiamiento contratado tanto por el Gobierno Central como por los gobiernos locales. Además, los ingresos de los gobiernos locales excluyen las transferencias recibidas del Gobierno Central.

<sup>3</sup> La Constitución estipula que estos recursos deben destinarse por lo menos en un 90% a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El 10% restante puede utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

<sup>4</sup> Estudio y Análisis del 8% Constitucional. IDEAS, 1991.

**Tabla 1**  
**Transferencias por Impuestos a las Municipalidades**

Impuesto	Proporción de la Recaudación que Corresponde a las Municipalidades
Sobre Petróleo y sus Derivados	Q.O.20 por cada galón de gasolina superior o regular.
Impuesto de Circulación de Vehículos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 50% sobre los vehículos de los tipos particular, alquiler, comercial, de transporte urbano de personas y de motocicletas.</li> <li>▪ 20% sobre los vehículos de los tipos transporte extraurbano de personas y/o carga, para uso agrícola, para uso industrial, para uso de construcción, remolques de uso recreativo sin motor, semirremolques para el transporte sin motor, remolques para el transporte sin motor.</li> <li>▪ 20% sobre los vehículos de los tipos yate, veleros, lanchas o botes recreativos, lanchas o botes de pesca artesanal con motor, barcos de pesca industrial, otros vehículos marítimos.</li> <li>▪ 30% sobre los vehículos de los tipos aviones o avionetas monomotores de uso particular, aviones o avionetas bimotores de uso particular, helicópteros de uso particular, aviones o avionetas monomotores de uso comercial, aviones o avionetas bimotores de uso comercial, helicópteros de uso comercial, aviones de turbina de uso particular, aviones de turbina de uso comercial, otros vehículos aéreos.</li> </ul>
Impuesto al Valor Agregado	10%. <sup>5</sup>
Impuesto Único sobre Inmuebles, IUSI <sup>6</sup>	100% sobre los inmuebles localizados en la jurisdicción municipal afectos al 2 por millar. 75% sobre los inmuebles afectos al 6 y 9 por millar.

**Tabla 2**  
**Ingresos del Gobierno Central y de las Municipalidades**  
**(Millones de Quetzales)**

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

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

Esta concentración del ingreso en el Gobierno Central contrasta con las responsabilidades de gasto que han asumido las municipalidades. La

marcada desigualdad en los ingresos de los diferentes ámbitos de gobierno es un primer argumento para justificar la transferencia de

<sup>5</sup> 12.5% a partir del 1 de agosto del 2001.

<sup>6</sup> A partir de 1995 se inició el traslado de la administración del IUSI a las municipalidades. Las que ya lo recaudan pueden disponer del 100% de estos recursos. A fines de 2000 el MFP había autorizado, mediante acuerdo ministerial, a 125 municipalidades para que recaudaran el IUSI. No se tiene información de cuántas municipalidades están efectivamente recaudando el impuesto, ya que, después de la autorización referida, se tienen que implementar los sistemas que permitan su cobro, lo cual puede tardar varios meses.

recursos del Gobierno Central a los gobiernos locales, a fin de que éstos puedan proveer los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de sus poblaciones. A modo de comparación, en 1998 los gastos de los 330 municipios de la República de Guatemala totalizaron Q.2,110 millones (excluyendo las amortizaciones de deuda), mientras que sus ingresos propios fueron de solamente Q.651.8 millones. Al sumar el gasto del Gobierno Central y el de los gobiernos locales, las proporciones del gasto ejecutado de cada uno son de 88% y 12%, respectivamente, lo cual no tiene una adecuada correspondencia con la distribución del ingreso señalada anteriormente.

Es tal la precariedad de las finanzas en la mayoría de las municipalidades, que sin el apoyo del Gobierno Central no podrían cubrir sus gastos de funcionamiento. En 1998 sólo 68 municipalidades alcanzaron a cubrir sus egresos corrientes con ingresos propios. Hay municipalidades que presentan serias deficiencias de ingresos y una marcada desproporción de éstos con sus egresos. Los esfuerzos que esas municipalidades tendrían que hacer a fin de obtener ingresos propios suficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento son significativos.

### 2.3 Desequilibrio horizontal

La comparación entre municipios revela una capacidad de recaudación muy variable. Estas y otras diferencias (pobreza, actividades económicas, infraestructura) dan lugar a lo que se denomina un desequilibrio horizontal. En la tabla 3 se clasifican los resultados de los ingresos per cápita para los 330 municipios durante el período 1996-1999.

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

Es interesante mencionar que hay algunas municipalidades con un ingreso per cápita bajo y que dependen poco de las transferencias, mientras otras dependen moderadamente de las transferencias, a pesar de que su ingreso per cápita es muy elevado. Esto se debe a la influencia que tienen las otras dos variables (población, y número de aldeas y caseríos) en los criterios para transferir recursos.

**Tabla 3**  
**Ingresos Propios Municipales por Habitante**  
**(Promedio 1996-1999)**

Rango (Q./habitantes)	No. de Municipalidades	%
Menos de Q.1.00	3	0.9
Q.1.00 – Q.4.99	78	23.6
Q.5.00 – Q.9.99	85	25.8
Q.10.00 – Q.19.99	67	20.3
Q.20.00 – Q.39.99	35	10.6
Q.40.00 – Q.79.99	43	13.0
Q.80.00 – Q.199.99	16	4.9
Más de Q.200.00	3	0.9

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

**Tabla 4**  
**Relación Ingresos por Transferencias del Gobierno Central/Ingresos Totales**  
**(Promedio 1996-1999)**

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

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

Para elaborar este estudio se trató de recopilar información de diferente naturaleza. Sin embargo, fueron pocas las instituciones que la proporcionaron, indicando en algunos casos que no disponían de una desagregación municipal. Entre los indicadores que se utilizaron para el análisis se encuentra el de necesidades básicas insatisfechas -NBI-, que, como se sabe, muestra las carencias de la mayoría de la población y pone en evidencia la pobreza en que viven los habitantes de algunos de los municipios del país.

Las NBI se clasifican en "calidad de vivienda", "hacinamiento", "servicio de agua", "servicio sanitario", "asistencia escolar" e "insuficiencia de ingresos". A partir de esta clasificación, el INE construyó un indicador de NBI compuesto, de acuerdo con las siguientes ponderaciones: calidad de vivienda 10%, hacinamiento 5%, servicio de agua 30%, servicio sanitario 25%, asistencia escolar 10% e insuficiencia de ingresos 20%.

Conforme a este indicador existen grandes diferencias en cuanto a la satisfacción de las NBI entre los municipios. Sólo 13 municipios muestran un NBI compuesto inferior al 10%, 257 municipios tienen un NBI intermedio ubicado entre el 10% y 29.9%, y 63 municipios podrían considerarse los más pobres, al registrar un NBI compuesto de más de 30%.

#### 2.4 El aporte constitucional

En relación con el tema de la distribución de recursos a las municipalidades por parte del Gobierno Central, hay dos aspectos de fundamental importancia: 1) la determinación del monto que se reparte entre las municipalidades y 2) la forma en que se les distribuye dicho monto (que determina cuánto le corresponde a cada

municipalidad). El objetivo primordial de este estudio es analizar el segundo punto. Respecto del primero, se recomienda someter a discusión las normas que estipulan el aporte constitucional a las municipalidades, para definir, de manera más clara y técnica, cuál será la base para su cálculo, así como la cuantía de dichos recursos.

Las consideraciones anteriores se fundamentan en que el artículo 257 de la Constitución Política de la República (reformado por el artículo 37 del Acuerdo Legislativo 18-93) estipula que el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Sin embargo, dentro de la clasificación contable del sector público no existe el rubro "ingresos ordinarios". El más parecido a tal denominación es el de ingresos corrientes. Esto ha llevado a una discrepancia que se ha resuelto incluyendo en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97) y su reglamento (Acuerdo Gubernativo 248-98) algunas disposiciones para definir la forma en que deben calcularse los ingresos ordinarios. Dichas normas también han sido cuestionadas por padecer del mismo problema que el artículo constitucional; es decir: hacen referencia a una serie de rubros que tampoco están definidos en el manual contable del sector público.

En múltiples oportunidades, las municipalidades y las demás entidades y organismos que por mandato constitucional deben recibir una asignación presupuestaria determinada han señalado la falta de transparencia con que se calculan los ingresos ordinarios, que sirven a su vez de base para calcular las transferencias que les corresponden.

Tabla 5  
Aporte Constitucional 2001  
(Millones de Quetzales)

Entidad o Actividad	% de los Ingresos Ordinarios	Aporte Constitucional Presupuestado	Aporte según Presupuesto de Ingresos Corrientes
Municipalidades	10%	895.9	1,894.4
USAC	5%	582.3	949.2
Organismo Judicial	2%	187.3	379.7
Deporte	3%	134.4	569.5

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

#### 2.5 Criterios y procedimientos para la distribución del aporte constitucional

Los criterios para la distribución del aporte constitucional fueron establecidos en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 52-87 del Congreso de la República. Posteriormente fueron modificados de manera parcial mediante el Decreto No. 49-88. Los criterios vigentes son los siguientes:

a) 25% se distribuye en partes iguales entre todas las municipalidades del país.

- b) 25% se distribuye de manera proporcional al número de habitantes de cada municipio.
- c) 25% se distribuye de manera proporcional al ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal.
- d) 15% se distribuye de manera proporcional al número de aldeas y caseríos de cada municipio.
- e) 10% se distribuye de manera proporcional al inverso del ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal.

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

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

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

## 2.6 Análisis de sensibilidad de la fórmula para distribuir el aporte constitucional

Para analizar los resultados obtenidos de la fórmula que se utiliza para distribuir el aporte constitucional a las municipalidades se construyó una hoja de cálculo con la información de la población, los ingresos y el número de aldeas y caseríos de cada uno de los municipios de la República de Guatemala para 1998. Dichas estadísticas le sirvieron al INFOM para calcular la distribución del aporte constitucional en 1999, el IVAPAZ, y los porcentajes de los impuestos sobre circulación de vehículos y sobre los derivados del petróleo que les corresponden a las municipalidades.

Mediante el análisis de sensibilidad se estableció el efecto que tienen determinados cambios en las variables independientes sobre la variable dependiente. En este caso particular las variables independientes son: la población de cada municipio, el ingreso ordinario de cada municipio y el número de aldeas y caseríos de cada municipio. La variable dependiente es el monto que le

correspondió por concepto de aporte constitucional a cada municipio.

### 2.6.1 Sensibilidad a cambios uniformes y generalizados

Se realizaron varias pruebas para determinar cuál es el efecto de un cambio uniforme y generalizado de una variable independiente sobre la variable dependiente. Se efectuaron simulaciones asumiendo una tasa uniforme de crecimiento de la población, de los ingresos y del número de aldeas y caseríos, en todos los municipios; por ejemplo, un crecimiento poblacional de 3%.

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

### 2.6.2 Sensibilidad a cambios no uniformes

Es muy poco probable que ocurran cambios uniformes y generalizados en todos los municipios. En la realidad se observan modificaciones relativas en las estadísticas de cada uno de los municipios. A continuación se presentan algunos resultados de cambios en las variables independientes.

#### 2.6.2.1 *Número de aldeas y caseríos*

Para determinar el efecto de un cambio en el número de aldeas y caseríos de un municipio sobre el monto que le corresponde por aporte constitucional, se modificó el número de aldeas y caseríos de un municipio en particular, dejando los datos de los demás municipios constantes (tanto de aldeas y caseríos como de población e ingresos). En la tabla 6 se presenta el efecto de un aumento de 10% en el número de aldeas y caseríos de algunos municipios. En general se observa que por cada aldea o caserío adicional se habrían recibido Q. 15,800 más (ingreso marginal)<sup>7</sup> en 1999. Por lo tanto, el efecto de un cambio en este criterio es previsible y uniforme para todos los municipios.

#### 2.6.2.2 *Ingresos ordinarios*

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

<sup>7</sup> En 1999 se distribuyeron Q.194,070,537.95 de conformidad con este criterio, lo cual implica que por cada aldea o caserío (12,230 en total) se entregaron Q.15,868.40.



con la cual se distribuye el 10% del total del aporte constitucional a las municipalidades.

En la tabla 7 se muestra el efecto de un aumento del 10% en los ingresos propios de una municipalidad, mientras los ingresos del resto se mantienen constantes. Los resultados son muy variables e impredecibles. Por ejemplo, un aumento de aproximadamente Q 16 millones (+10%) en los ingresos propios de la municipalidad de Guatemala da como resultado un aumento de alrededor de Q.450 mil en el aporte constitucional (+1.3%). La razón entre el incremento del aporte y el aumento de los ingresos propios es de 0.0284, lo cual significa que por cada quetzal recaudado adicionalmente recibiría cerca de tres centavos más (el efecto multiplicador). Esto implica que el incentivo que genera este factor para que la municipalidad de Guatemala aumente sus ingresos propios es muy pequeño.

Sin embargo, para otros municipios el “efecto multiplicador” es considerablemente más importante. Por ejemplo, la fórmula recompensaría generosamente los esfuerzos recaudatorios del municipio de San José del Golfo, pues por cada quetzal adicional aumentaría su transferencia en concepto del aporte constitucional en más de cinco quetzales extras. Otros municipios del departamento de Guatemala con un comportamiento similar son Chuarrancho, San Raymundo y Fraijanes. Curiosamente, también hay casos en que la fórmula *castigaría* un esfuerzo municipal para recaudar más. En esta situación se encuentran San Juan Chamelco, Senahú, Panzós y otros municipios de Alta Verapaz. El efecto neto de un aumento en sus ingresos sería *negativo*, pues el monto que les

correspondería por transferencias del Gobierno Central se reduciría en una cantidad superior al incremento en sus ingresos.

Para comprender mejor estos resultados “extraños”, en la tabla 8 se desagregan los cambios en los montos de las transferencias debido a cambios en los ingresos municipales per cápita y a cambios en el inverso de dicho indicador. Un aumento en los ingresos de un municipio tiene dos efectos opuestos: de un lado, la aplicación del criterio que distribuye un 25% del aporte constitucional de manera proporcional al ingreso per cápita de cada municipio aumenta sus ingresos por la asignación constitucional, y por la aplicación del inverso de dicho criterio (con el cual se distribuye el 10% del monto transferido) disminuyen dichos ingresos. Se esperaría que un aumento en los ingresos debiera producir siempre un aumento en el aporte constitucional (debido a la mayor ponderación del criterio que se utiliza para distribuir la transferencia constitucional sobre la base de los ingresos ordinarios de cada municipalidad). Sin embargo, las simulaciones que se hicieron probaron que esto no es así.

Como se puede apreciar en la tabla 8, los municipios que resultan afectados negativamente por un aumento en sus ingresos son los que tienen un ingreso per cápita más bajo. En la tabla 9 se presentan los resultados de los cinco municipios que reportaron el ingreso per cápita más bajo en 1998. Chajul es el municipio con menores ingresos propios por habitante (Q. 0.51 per cápita). También es el municipio que al aplicar la fórmula vigente registraría la mayor pérdida de recursos, si aumentara sus ingresos propios.

**Tabla 6**  
Efecto de un Aumento del 10% en el Número de Aldeas y Caseríos de Algunos Municipios

Municipio	Aldeas y Caseríos 1998	Aldeas y Caseríos + 10%	Aporte Constitucional 1999 (Quetzales)	Aumento en el Monto del Aporte Constitucional (Quetzales)	Aumento	Aumento por Aldea Adicional
Guatemala	39	43	36,218,027	61,669	0.17%	Q. 15,812
San José Pinula	29	32	5,590,554	45,898	0.82%	Q. 15,827
San José del Golfo	19	21	3,485,762	30,098	0.86%	Q. 15,841
Palencia	57	63	3,845,488	89,986	2.34%	Q. 15,787
Chinautla	17	19	6,393,616	26,934	0.42%	Q. 15,844

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

Tabla 7  
Departamentos de Guatemala y Alta Verapaz  
Efecto de un Aumento del 10% en los Ingresos Propios

Municipio	Ingresos en 1998 (Quetzales)	+ 10% (Quetzales) (1)	Aumento por Aporte Constitucional (Quetzales) (2)	Aumento % en (2)	(2)/(1) %	Efecto Total (1)+(2) (Quetzales)
Guatemala	160,784,805	16,078,480	456,720	1.3	2.8	16,535,200
Santa Catarina Pinula	4,570,824	457,082	217,048	4.1	47.5	674,130
San José Pinula	3,627,869	362,786	305,621	5.5	84.2	668,408
San José del Golfo	377,856	37,785	194,815	5.6	515.6	232,601
Palencia	518,901	51,890	9,596	0.2	18.5	61,487
Chinautla	7,531,759	753,175	251,925	3.9	33.5	1,005,101
San Pedro Ayampuc	425,200	42,520	25,971	0.9	61.1	68,491
Mixco	80,379,437	8,037,943	551,116	2.9	6.9	8,589,059
San Pedro Sacatep.	485,457	48,545	32,650	1.2	67.3	81,196
San Juan Sacatep.	2,829,150	282,915	53,604	0.8	19.0	336,519
San Raymundo	2,546,552	254,655	371,760	6.5	146.0	626,415
Churranchito	170,022	17,002	44,485	2.0	261.6	61,487
Fraijanes	4,734,683	473,468	561,053	7.3	118.5	1,034,521
Amatitlán	5,235,237	523,523	192,870	3.3	36.8	716,394
Villa Nueva	16,209,295	1,620,929	142,367	1.2	8.8	1,763,296
Villa Canales	6,706,267	670,626	222,039	3.5	33.1	892,666
San Miguel Petapa	6,106,215	610,621	238,978	4.2	39.1	849,599
Cobán	5,444,859	544,485	105,825	1.2	19.4	650,311
Santa Cruz Verapaz	195,040	19,504	22,588	0.9	115.8	42,092
San Cristobal Verapaz	816,979	81,697	47,684	1.3	58.4	129,382
Tactic	512,270	51,227	52,097	1.7	101.7	103,324
Tamahú	172,915	17,291	30,989	1.4	179.2	48,281
Tucurú	144,907	14,490	-31,459	-1.1	-217.1	-16,968
Panzos	216,072	21,607	-75,780	-1.4	-350.7	-54,173
Senahú	164,541	16,454	-83,651	-1.7	-508.4	-67,197
San Pedro Carchá	2,056,809	205,680	22,634	0.2	11.0	228,315
San Juan Chamelco	78,793	7,879	-105,868	-2.4	-1343.6	-97,989
Languin	154,278	15,427	5,908	0.2	38.3	21,336
Cahabón	320,645	32,064	-9,800	-0.2	-30.6	22,264
Chisec	372,717	37,271	-40,409	-0.6	-108.4	-3,137
Chahal	954,950	95,495	177,523	4.3	185.9	273,018
F.Bartolomé de las C.	329,760	32,976	-5,338	-0.1	-16.2	27,637

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

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

Por el contrario, y tomando ventaja de la lógica del sistema, para algunos municipios sería mejor

*disminuir* sus ingresos propios. Por ejemplo, y aunque parezca increíble, si Chajul hubiera reportado Q.1 de ingresos propios en 1998, habría recibido más de Q.68 millones por aporte constitucional en 1999, cifra significativamente superior a lo que le correspondió a la municipalidad de Guatemala, que fue la que más recibió (Q.18.8 millones).

Tabla 8  
Efecto de un Aumento del 10% en los Ingresos Propios (Quetzales)

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

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

Tabla 9  
Efecto de un Aumento del 10% en los Ingresos Per Cápita para las Municipalidades con el Ingreso Per Cápita más Bajo (Quetzales)

Municipio	Ingresos Propios 1998	+10%	Disminución en las Transferencias	Ingreso P/Cápita
Chajul	16,441	1,644	-483,582	0.51
San Juan Cotzal	12,410	1,241	-361,828	0.69
Nebaj	39,211	3,921	-302,737	0.82
Chicamán	23,824	2,382	-227,668	1.10
Jocotán	39,233	3,923	-224,510	1.11

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

### 2.6.2.3 Población

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

ordinario (25%); y 3) inverso del ingreso per cápita ordinario (10%).

En la tabla 10 se muestran los efectos de un aumento del 10% en la población de los municipios del departamento de Guatemala (sólo un

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

Otro problema vinculado a los anteriores consiste en que los montos de recursos que reciben las municipalidades son muy volátiles, pues pueden variar de manera sustancial de un año para otro. Cambios relativamente pequeños en las variables que determinan la distribución del aporte constitucional pueden tener efectos importantes

(tanto positivos como negativos) en los montos que recibe cada uno de los municipios. Esta inestabilidad afecta sin duda la programación de las actividades de las municipalidades, en especial de aquellas que dependen en mayor proporción de las transferencias del Gobierno Central, y limita uno de los principales beneficios que se busca con la utilización de una fórmula: hacer previsible y dar certeza a los municipios sobre los recursos que han de recibir.

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

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

Municipio	Población 1998	+10%	Cambio en el Monto de las Transferencias				Aumento % en el Monto de Transfer.	Aumento de las Transf. por Hab. Adicional
			Debido al Criterio: Ingreso Propio P/Cápita	Debido al Criterio: Inverso del Ingreso P/Cápita	Debido al criterio: población	Total		
			Quetzales	Quetzales	Quetzales	Quetzales		
Guatemala	999,722	99,972	-417,804	1,763	2,692,302	2,276,262	6.3	22.77
S. Catarina Pinula	59,594	5,959	-200,635	3,697	177,417	-19,519	-0.4	-3.28
S. José Pinula	33,743	3,374	-280,533	2,638	100,722	-177,172	-3.2	-52.51
S. José del Golfo	5,473	547	-180,713	4,107	16,384	-160,221	-4.6	-292.75
Palencia	46,172	4,617	-29,556	25,189	137,647	133,281	3.5	28.87
Chinautla	84,833	8,483	-232,015	3,194	251,904	23,083	0.4	2.72
S. Pedro Ayamp.	28,453	2,845	-39,289	18,953	84,977	64,642	2.3	22.72
Mixco	413,241	41,324	-503,892	1,458	1,185,868	683,434	3.5	16.54
San Pedro Sac.	29,161	2,916	-43,761	17,017	87,086	60,341	2.2	20.69
San Juan Sac.	125,654	12,565	-59,158	12,586	371,557	324,985	5.0	25.86
San Raymundo	19,476	1,948	-340,516	2,169	58,220	-280,127	-4.9	-143.83
Chuarancho	8,553	855	-52,242	14,254	25,596	-12,391	-0.6	-14.49
Fraijanes	23,904	2,390	-512,965	1,432	71,424	-440,108	-5.8	-184.11
Amatitlán	76,570	7,657	-178,974	4,147	227,561	52,735	0.9	6.89
Villa Nueva	316,800	31,680	-134,122	5,542	918,372	789,792	6.5	24.93
Villa Canales	85,513	8,551	-205,117	3,616	253,906	52,404	0.8	6.13
S. Miguel Petapa	72,444	7,244	-220,351	3,364	215,389	-1,596	0.0	-0.22

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

**2.7 Variabilidad de los ingresos municipales**

**2.7.1 Ingresos por transferencias**

En el período 1995-1999 el monto total a distribuir entre las municipalidades por concepto del 10% constitucional aumentó aproximadamente 45.5% en términos nominales. Sin embargo, no todas las municipalidades experimentaron ese aumento. Algunas recibieron más y otras percibieron menos. En todo caso es importante señalar que en ese período fue muy variable el crecimiento observado en la transferencia constitucional de cada municipalidad. Por ejemplo, los municipios con las tasas más altas de crecimiento fueron Santo Domingo Xenacoj y Magdalena Milpas Altas (Sacatepéquez), Pachalum (Quiché) y Santa Cruz Balanyá (Chimaltenango), pues recibieron en 1999 aproximadamente tres veces más de lo que recibieron en 1995 (equivalente a un aumento de

200%). Por otro lado también hay municipios que recibieron menos aportes. Entre ellos Santa Lucía Milpas Altas (Sacatepéquez), San Gaspar Ixchil (Huehuetenango) y Tecún Umán (San Marcos), que registraron la disminución más grande: 50.6%, 49.1% y 31.5%, respectivamente.

Para determinar a qué se deben estas diferencias tan marcadas, se realizó un análisis de regresión. En el cuadro 1 se muestra la función de regresión utilizada. Se encontró que lo que cada municipio recibe por aporte constitucional depende significativamente de una constante (cantidad similar para todos los municipios) y del cambio en sus ingresos propios. La relación encontrada indica que un cambio de 1% en los ingresos propios de un municipio da como resultado un cambio promedio de 0.04% en el monto total a recibir por aporte constitucional.

**Cuadro 1**  
**Relación entre el Cambio en el Monto Recibido por Concepto del 10% Constitucional 1995-1999 y los Ingresos Propios**

$Y = 0.41 + 0.04 X_1$ <p style="text-align: center;">(0.02)      (0.004)</p> <p>Y = Cambio porcentual total en el monto recibido en concepto del 10% constitucional 1995-1999 de un Municipio determinado</p> <p>X<sub>1</sub> = Cambio porcentual total de los ingresos propios del municipio en el período 1995-1999</p>
--

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

**2.7.2 Ingresos propios**

En la tabla 11 se muestra la evolución de los ingresos propios del total de los municipios entre 1995 y 1999. Estos aumentaron más de 122% en términos nominales durante ese período. A manera de comparación, vale la pena mencionar que durante el mismo período los ingresos corrientes del Gobierno Central aumentaron en 98%. Sin embargo, este crecimiento promedio del 122% encubre las grandes diferencias que existen en el aumento de los ingresos de cada municipio. En la tabla 12 se incluyen los cinco municipios con la tasa de crecimiento más alta y los cinco municipios con

la más baja. Por ejemplo, los ingresos propios de Camotán (departamento de Chiquimula) crecieron más de 3,900% en cinco años. Otros municipios con una tasa de crecimiento mayor a 2,000% son Chahal, Pachalum, San Lorenzo y Patzicia. Por otro lado, también hubo municipios que mostraron una reducción, en sus ingresos propios: San Miguel Pochuta, San Juan Cotzal, Nebaj, Chicamán y Mataquesuintla son los casos más extremos. Es importante notar que el aporte constitucional que recibieron cuatro de los cinco municipios incluidos en la tabla 12, los cuales tuvieron una disminución en sus ingresos, no se redujo, lo cual significa que hubo otros factores que compensaron esta disminución.

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

el 66% de las observaciones se encuentran entre el rango de -58.5% y +168.5%.

Las grandes fluctuaciones en los ingresos propios de muchos municipios dificultan su administración

financiera. Esto es particularmente preocupante en los casos en que los criterios para distribuir el aporte constitucional y otras transferencias del Gobierno Central a los gobiernos locales amplifican estas fluctuaciones.

**Tabla 11**  
**Evolución de los Ingresos Propios de Todos los Municipios (1995-1999)**

	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos propios totales (Quetzales corrientes)	292,709,510	316,210,864	408,568,398	536,084,892	651,821,903
Cambio % respecto del año anterior	-	8.0	29.2	31.2	21.6

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el INFOM.

Como parte del análisis se trató de identificar los factores que influyen en los ingresos propios de un municipio determinado. En el cuadro 2 se presentan los resultados del análisis de regresión de los ingresos propios de los municipios con algunas variables. Se encontró que los ingresos propios de 1998 en un municipio determinado dependieron de dos variables: de la población total y del total de hogares rurales. Entre la primera variable y el ingreso propio existe una relación positiva; es decir que cuanto más población tiene un municipio más ingresos propios recauda (un promedio de

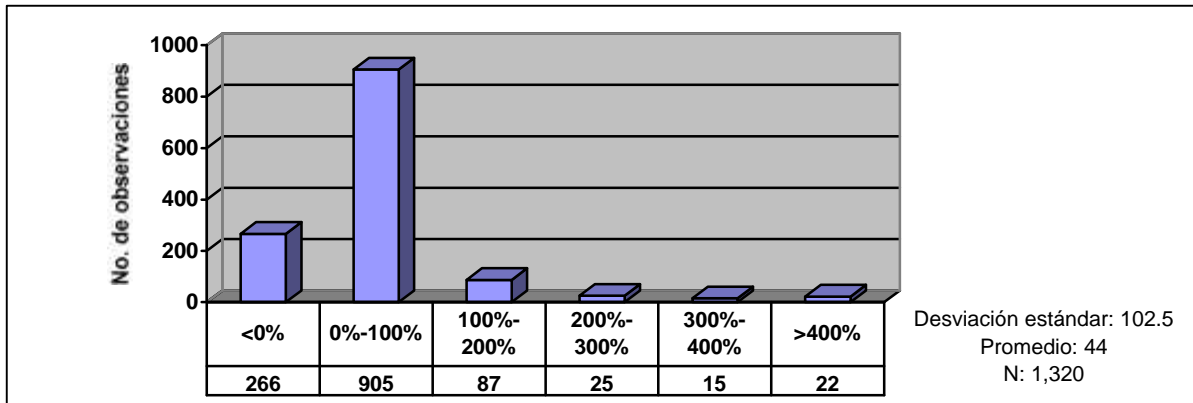
aproximadamente Q.169 por habitante). En cambio, la ruralidad de un municipio influye negativamente en sus ingresos propios, pues cuanto más alto es el número de hogares rurales menos ingresos propios obtiene (aproximadamente Q.939 por cada hogar rural). Finalmente, cada municipio recauda en promedio Q1.5 millones, que no dependen de su población o de su ruralidad. Las variables seleccionadas explican el 91% de las variaciones en la variable dependiente (ingresos propios).

**Tabla 12**  
**Cinco Municipios con Mayor Crecimiento de los Ingresos Propios y Cinco Municipios con Menor Crecimiento de los Ingresos Propios durante 1995-1999**

Municipio	Crecimiento Ingresos Propios %					Ingresos Propios (Quetzales)		Aumento del Aporte Constitucional %
	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1995-1999	1995	1999	1995-1999
Camotán (Chiquimula)	123.7	153.5	2.4	589.3	3903.5	25,201	1,008,929	19.3
Chahal (Alta Verapaz)	142.1	144.6	84.0	93.7	2010.6	45,245	954,950	123.3
Pachalum (Quiché)	1429.8	0.0	49.7	40.8	3125.1	29,807	961,304	211.1
San Lorenzo (Suchitepéquez)	79.3	611.0	90.6	56.4	3700.7	24,137	917,380	188.2
Patzicia (Chimaltenango)	5.9	445.7	85.1	104.4	2085.6	97,291	2,126,408	174.3
S. Miguel Pochuta (Chimaltenango)	0.0	0.0	0.0	-77.5	-77.5	337,272	75,952	-3.8
San Juan Cotzal (Quiché)	-47.0	-46.0	14.2	5.1	-65.7	36,136	12,410	168.4
Nebaj (Quiché)	14.3	-71.0	0.0	39.9	-53.6	84,512	39,210	94.1
Chicamán (Quiché)	-13.0	36.5	-71.2	-4.4	-67.3	72,935	23,824	61.0
Mataquescuintla (Jalapa)	-37.7	3.6	-32.1	-7.3	-59.4	166,231	67,550	90.4
Todas las municipalidades	8.0	29.2	31.2	21.6	122.7	292,709,510	651,821,903	45.5

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

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



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

**Cuadro 2**  
**Relación de los Ingresos Propios con la Población Total y el Total de Hogares Rurales**

$$Y = -734,959 + 168.7 X_1 - 938.88 X_2$$

(253,735)            (3.04)            (67.93)

Y = Ingreso propio en 1998 de un municipio determinado  
 X<sub>1</sub> = Población total del municipio en 1998  
 X<sub>2</sub> = total de hogares rurales del municipio en 1996

## 2.8 Los Fondos Sociales

### 2.8.1 Fondo de Inversión Social, FIS

Según el departamento de planificación del Fondo de Inversión Social (FIS), el fondo le asigna una prioridad más alta a los municipios con mayor número de hogares que registran necesidades básicas insatisfechas -NBI-. Para verificar esto, se realizó un análisis de regresión entre la inversión presupuestada por el FIS durante el periodo 1995-1999 en un municipio determinado y ciertas características del mismo.

Se comprobó que existe una relación positiva entre el número de hogares con NBI y el número de hogares rurales y la inversión presupuestada. Es decir que si un municipio determinado tiene muchos hogares con NBI y muchos hogares rurales, en promedio recibe mayor inversión. Además, pareciera que el FIS no favorece a los municipios grandes en términos del número total de hogares, pues existe una relación negativa entre esta variable y la inversión presupuestada. La relación que se encontró entre estas variables y la inversión es muy significativa. Según el resultado del coeficiente de correlación, la variación en las variables independientes explica el 56% del cambio en la variable dependiente. El restante 44% se explicaría con otras variables que no se pudieron identificar.

También se analizó la relación entre la inversión del FIS en un municipio determinado y la afiliación política del alcalde (si pertenece o no al partido oficial) y la ubicación geográfica (si se ubica en la región denominada ZONAPAZ<sup>8</sup>). Sin embargo, no se encontró una relación significativa con estas variables.

### 2.8.2 Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, FSDC

Para determinar la relación entre la inversión presupuestada por el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FSDC- en 1999, en un municipio determinado, y ciertas características del mismo, se hizo también un análisis de regresión. En el cuadro 4 se presentan las variables analizadas. En el mismo se observa que un municipio determinado recibió en promedio en 1999 un monto fijo de aproximadamente Q.616,500 (igual para todos los municipios) y recibió una inversión adicional, dependiendo de ciertas características del municipio. Existe una relación positiva entre el monto presupuestado por el FSDC en cada municipio y el número total de hogares (es decir, los municipios grandes recibieron más recursos). La

<sup>8</sup> La ZONAPAZ abarca los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, El Quiché, San Marcos, Huehuetenango, Totonicapán, Sololá, Chimaltenango y El Petén.

relación entre el monto presupuestado por el FSDC y el número total de hogares rurales también fue positiva (a mayor ruralidad, mayor inversión).

Sin embargo, el FSDC desfavorece a los municipios que pertenecen a los departamentos ubicados en la ZONAPAZ, pues si el municipio se encuentra en esta zona, recibió aproximadamente Q.454,000

menos. En relación con el partido al que pertenece el alcalde, resultó favorable ser del partido oficial, pues los municipios con esa característica recibieron alrededor de Q.916,000 adicionales. Las variables presentadas en el cuadro 4 explican el 45% de la inversión presupuestada por el FSDC en 1999.

**Cuadro 3**  
**Relación entre la Inversión Presupuestada por el FIS en el Período 1995-1999 y algunas Variables Independientes**

$$Y = 4,309.17 X_1 - 309.41 X_2 + 491.63 X_3$$

(412.41)                      (34.37)                      (83.48)

Y = Monto desembolsado en inversión presupuestada en el municipio por el FIS durante 1995-1999 (quetzales)

X<sub>1</sub> = Número de hogares con NBI del municipio

X<sub>2</sub> = Número de hogares total del municipio

X<sub>3</sub> = Número de hogares rurales del municipio

**Cuadro 4**  
**Relación entre la Inversión Presupuestada por el FSDC en 1999 y algunas Variables**

$$Y = 616,465.65 + 85.31 X_1 + 283.22 X_2 - 454,361.14 X_3 + 916,111.75 X_4$$

(180,683.93)      (9.45)                      (36.25)                      (195,493.38)                      (201,464.19)

Y = Inversión presupuestada por el FSDC en cada municipio en 1999

X<sub>1</sub> = Número total de hogares

X<sub>2</sub> = Número total de hogares rurales

X<sub>3</sub> = Dummy-ZONAPAZ

X<sub>4</sub> = Dummy-Alcalde del partido oficial

### 2.8.3 Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ

El Fondo Nacional para la Paz fue el último en proporcionar información, más de cinco meses después de que la misma le fuera solicitada. La información entregada fue incompleta, pues sólo remitieron el Plan Operativo Anual 2000 de los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Totonicapán, Alta Verapaz, Zacapa, Jalapa y Petén. Debido a lo anterior, no fue posible hacer un análisis sobre la relación de la inversión del fondo y los municipios ubicados en la ZONAPAZ. Según la información proporcionada, el costo de los proyectos aprobados para el 2000 en estos departamentos fue de más de Q.38 millones, cifra significativamente inferior a la programada por FONAPAZ, que fue de más de Q.366 millones. Además, fue difícil analizar los datos recibidos, porque no tenían un formato uniforme.

Con estos datos se realizó un análisis de regresión, para determinar si el programa de inversión de FONAPAZ responde a criterios políticos; es decir cómo se comporta la inversión cuando el alcalde municipal pertenece o no al partido de Gobierno. Según los resultados del análisis, no existe una relación significativa entre la inversión programada en el 2000 en un municipio y la afiliación de su alcalde al partido oficial.

Para priorizar las inversiones que realiza, FONAPAZ ha clasificado los municipios en cuatro categorías, dependiendo de su nivel de necesidades básicas insatisfechas. En la categoría 1 se encuentran los municipios donde la proporción de hogares con NBI es menor de 10%; en la 2 están los municipios que tienen un indicador de NBI entre 11% y 20%; en la 3 entre 21% y 30%; y en la 4 entre 31% y 40%. Si FONAPAZ utilizara esta clasificación para priorizar su inversión, los municipios que pertenecen a la categoría 4 deberían recibir más recursos. Para determinar esta relación, se realizó un análisis de regresión, cuyos resultados se muestran en el cuadro 5. La relación encontrada fue muy débil: la categoría a la que pertenece un municipio explica apenas el 3% de las variaciones en la inversión programada por hogar. Por lo tanto, pareciera que FONAPAZ no está utilizando su propia clasificación para priorizar la inversión. Por el contrario, se encontró una relación *negativa* entre el nivel de inversión por municipio y la categoría a la que pertenece el municipio, según la propia clasificación de FONAPAZ. Cuanto más alta es la categoría a la que pertenece un municipio, menos inversión recibe. En otras palabras, cuantos más hogares con necesidades básicas insatisfechas tiene un municipio, menos inversión recibe.



**Cuadro 5**  
**Relación entre la Clasificación Municipal de FONAPAZ y**  
**su Inversión Programada por Hogar en el 2000, en Ocho Departamentos**

$$Y = \begin{matrix} 159.90 \\ (38.96) \end{matrix} - \begin{matrix} 26.55 \\ (13.53) \end{matrix} X_1$$

Y = inversión programada por hogar en un municipio.

X<sub>1</sub> = categoría del municipio, según clasificación de FONAPAZ

### 3. MARCO TEÓRICO DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Los gobiernos introducen un sistema de transferencias intergubernamentales por cinco razones principales, que se pueden resumir de la siguiente manera<sup>9</sup>:

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

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

**Igualdad:** Tratar de lograr cierta equidad es otra de las justificaciones de las transferencias intergubernamentales. Los países en vías de desarrollo se caracterizan por grandes diferencias fiscales regionales. No es difícil encontrar localidades muy pobres donde el ingreso promedio es veinte veces inferior al promedio nacional. En la medida que los gobiernos locales tienen más poder tributario, estas diferencias podrían agravarse. Para equilibrar esta situación se instituye un sistema de transferencias intergubernamentales. De acuerdo con algunas interpretaciones<sup>10</sup>, la fórmula para transferirle recursos a los municipios tiene un criterio que pretende la equidad (el que distribuye un 25% de los recursos por igual a todas las municipalidades). Otro criterio que seguiría este objetivo es el que distribuye los recursos de acuerdo al inverso del ingreso per cápita.

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

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

Las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos locales dependen de varios factores, que tienen que ver con el diseño de la relación intergubernamental elegido por cada Estado. Una

<sup>9</sup>Intergovernmental Transfer Grants. Banco Mundial (1999).

<sup>10</sup> ASIES (1995) y Fundación Rigoberta Menchú (1999).

primera perspectiva se refiere a si los gobiernos locales actúan por “delegación” del Gobierno Central; es decir funcionando como un agente del mismo, para cumplir determinadas tareas asignadas por éste. En contraste, si los gobiernos locales actúan de manera autónoma a las decisiones del Gobierno Central, se presenta una situación de “devolución”.

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

- El monto a transferir debe ser estable y flexible, por ejemplo como porcentaje de los ingresos tributarios, ajustable cada cierto tiempo. Ello con el objeto de permitir un manejo presupuestario racional por parte de los gobiernos locales, sin afectar los objetivos nacionales de estabilización.
- Las transferencias deben tomar en cuenta tanto las necesidades como las capacidades de una manera simple, confiable y transparente. En observancia del principio anterior, un adecuado sistema de transferencias debe determinarse de manera objetiva y abierta, idealmente a través de una fórmula bien establecida, para evitar que las transferencias sean sujeto de negociaciones políticas tras bambalinas. La fórmula debe ser transparente y basada en criterios creíbles, tan simples como sea posible.
- Si las transferencias son diseñadas adecuadamente y los gobiernos locales tienen alguna discreción en materia tributaria, no se requieren incentivos específicos para promover esfuerzos adicionales de recaudación.
- Los gobiernos locales deben desarrollar prácticas financieras estandarizadas, manteniendo registros contables y auditorías regulares. De la misma manera, aunque los gobiernos centrales no deberían pre-aprobar o entrometerse en los detalles del presupuesto y las actividades locales, deben mantener información completa y actualizada sobre las finanzas municipales, y poner dicha información a disposición del público.

Un elemento fundamental en el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales es que su objetivo no es financiar entidades gubernamentales, sino contribuir a una provisión efectiva de servicios a la población.<sup>11</sup>

Complementariamente al apoyo que pueden ofrecer los gobiernos centrales a los municipios, debe fortalecerse también los sistemas de recaudación local, tomando en cuenta que, cuando los impuestos y los beneficios del gasto público tienen una relación más estrecha, hay un mayor interés de la comunidad por conocer e involucrarse en los asuntos públicos, lo cual

fomenta mayor responsabilidad en el uso de los recursos. Visto desde otro punto, la capacidad de obtener ingresos propios determina el nivel de autonomía de los gobiernos locales, por lo cual debe tenerse mucho cuidado de no penalizarlos por recaudar recursos adicionales.

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

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

#### 4. CONSIDERACIONES SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN APLICADOS EN GUATEMALA

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

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

En cuanto a las condicionalidades vigentes en el uso de los recursos que se les transfieren, la más importante consiste en que sólo se les permite utilizar un porcentaje determinado en gastos de funcionamiento. Los argumentos que generalmente se han esgrimido para adoptar este tipo de políticas se basan en la necesidad de evitar la burocratización de las administraciones locales y en orientar la asignación de recursos preferentemente hacia la inversión.

<sup>11</sup> Bird (1994). Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations.

## Recuadro 1

**Criterios para Diseñar un Sistema de Transferencias Intergubernamentales**

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Decentralization Briefing Notes. Worldbank Institute. 1999.

Sin embargo, el uso de las transferencias para sufragar gastos corrientes puede ser un factor poco relevante para algunas municipalidades, mientras que a la mayoría les puede afectar negativamente su capacidad para prestar los servicios locales. Se recomienda realizar un estudio para establecer si es conveniente mantener, modificar o eliminar dicha restricción, en función de una evaluación de los gastos de funcionamiento de cada una de las municipalidades<sup>12</sup>. Ese estudio debería ser parte de un examen general sobre la condicionalidad en el uso de las transferencias.

A pesar de las críticas que se han expresado sobre las deficiencias del sistema actual para distribuir recursos entre las municipalidades, es importante mencionar que éste ha logrado reducir las diferencias en los ingresos per cápita de cada año (desequilibrio horizontal). De acuerdo con las estadísticas correspondientes al período 1996-1999, el coeficiente de variación<sup>13</sup> de los ingresos propios per cápita promedio en dicho período fue de 140%, mientras que el coeficiente de los ingresos totales per cápita (que incluye la suma de los ingresos propios más los ingresos por transferencias) fue de 74%. Lo que este indicador estadístico no puede revelar es en qué medida la distribución de estos

<sup>12</sup> La eliminación de esa restricción sería relativamente fácil de adoptar en las transferencias de recursos de los impuestos compartidos (IVAPAZ y otros), pues se encuentra establecida en leyes ordinarias. En el caso de la asignación del 10% de los ingresos ordinarios del Estado, el cambio no sería factible excepto mediante una reforma constitucional.

<sup>13</sup> El coeficiente de variación es un indicador estadístico que permite comparar el grado de dispersión relativa de dos o más distribuciones o series de datos. Un coeficiente menor significa que existe una menor diferencia (dispersión) respecto del promedio.

recursos ha permitido mejorar, en términos comparativos, el nivel de vida de los habitantes más pobres de los municipios.

La fórmula utilizada para distribuir la asignación constitucional tiene la intención de favorecer a los municipios que perciben mayores ingresos propios per cápita (de acuerdo con el criterio que reparte el 25% de lo transferido de manera proporcional al ingreso per cápita), sin tomar en cuenta algunas características que determinan en gran medida la capacidad de recaudación de un municipio, por lo que, aunque probablemente la mayoría de las corporaciones municipales traten de recaudar más recursos, se encontrarán con que sus posibilidades de un aumento sustancial son remotas, debido a que la mayoría de sus habitantes trabajan en actividades agrícolas de subsistencia y a que un porcentaje apreciable de la población son ancianos o niños menores de siete años. Con la intención de compensar a estos municipios "pobres" se incorporó a la fórmula un criterio que distribuye el 10% de los recursos de manera inversamente proporcional al ingreso per cápita. Sin embargo, la coexistencia de ambos criterios en la fórmula es incongruente. Ello da lugar a un conflicto de intereses, pues paradójicamente hay algunos municipios a los que les favorece recaudar más y otros a los que les convendría recaudar menos.

El análisis de la distribución del aporte constitucional en 1999 demuestra que no todos los municipios que incrementan sus ingresos propios son favorecidos con mayores transferencias. Por el contrario, hay algunos que son "castigados" por recaudar más. En 1999 se encontró que el cambio en el efecto que producen los ingresos propios per cápita sobre la distribución del aporte constitucional (punto de

inflexión) se observó en una cifra de alrededor de Q.10 por habitante. Para los municipios que registraron ingresos propios per cápita por debajo de esa cantidad (132 municipios) no habría tenido sentido un incremento en sus ingresos propios, en tanto no superaran dicho monto, pues ello habría implicado una reducción de las transferencias. Después de superar el nivel de Q.10 de ingresos propios por habitante, habría cambiado la tendencia en las cantidades recibidas por

concepto de transferencias, de decreciente a creciente, aunque para alcanzar el nivel inicial (el monto real por aporte constitucional en 1999), en algunos casos habría sido necesario aumentar los ingresos propios muy por encima de Q.10 por habitante.

**Tabla 13**  
**Ingresos Propios e Ingresos Totales por Habitante de Algunos Municipios Seleccionados**  
**Promedio 1996-1999 (Quetzales)**

Municipio	Ingresos Propios	Ingresos Propios Per Cápita	Ingresos Totales (incluyendo transferencias)	Ingresos Totales Per cápita (incluyendo transferencias)
Chajul	22,636.85	0.70	6,010,647.38	192.09
Cuilco	95,584.61	2.00	4,245,097.16	91.04
San Pedro Necta	53,874.70	2.00	2,822,098.57	105.90
Santa Catarina Ixtahuacán	145,936.37	3.12	3,348,717.54	74.34
San Manuel Chaparrón	31,799.54	4.00	1,971,916.24	248.84
Comapa	114,221.27	5.08	2,664,938.27	123.59
Soloma	201,589.23	6.00	2,886,903.95	92.07
Cahabón	241,654.28	6.00	3,327,140.94	88.33
Zacualpa	92,625.10	7.05	1,780,737.82	142.69
Moyuta	274,795.66	8.04	2,945,652.67	94.04
Santa Lucía Utatlán	154,764.43	9.02	2,017,062.47	126.47
Sibilia	97,157.41	10.04	1,710,684.59	187.72
Río Blanco	59,762.61	11.03	1,448,138.43	278.97
Palencia	549,449.94	12.02	2,943,075.00	76.23
Olintepeque	252,967.54	13.01	1,792,831.08	104.91
Champerico	289,893.68	13.01	2,057,091.61	104.80
Pajapita	225,940.80	15.15	1,774,128.25	134.02
Santa Apolonia	181,739.45	16.07	1,851,143.63	183.84
Río Hondo	338,432.74	17.21	2,373,651.72	137.64
San Miguel Dueñas	154,504.35	18.03	1,630,036.92	208.42
San Vicente Pacaya	209,491.77	19.02	1,730,909.13	176.10
Pastores	225,622.83	20.08	1,715,557.78	172.30
San Mateo	113,864.51	30.30	1,663,727.07	477.47
Patulul	1,096,686.77	40.44	2,510,513.91	133.27
Estanzuela	536,212.90	50.82	2,259,173.22	265.11
Sanarate	1,958,799.82	60.38	4,255,395.82	190.92
San Lorenzo	717,933.53	71.87	2,686,310.50	340.39
San Francisco	598,034.22	82.09	3,372,638.90	546.95
Sumpango	2,385,733.60	91.61	3,609,072.23	230.38
San Pedro Sacatepéquez	456,111.35	104.91	2,077,122.75	200.50
Mixco	69,473,392.17	169.28	14,580,000.29	204.72
Guatemala	170,244,119.95	170.45	29,581,102.93	200.30
Guastatoya	3,913,340.46	234.80	8,481,916.16	742.55
Quetzaltenango	41,403,380.02	298.69	12,837,702.49	391.32
<b>Total Nacional</b>	<b>583,841,441.08</b>	<b>54.47</b>	<b>1,561,787,714.38</b>	<b>145.50</b>

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

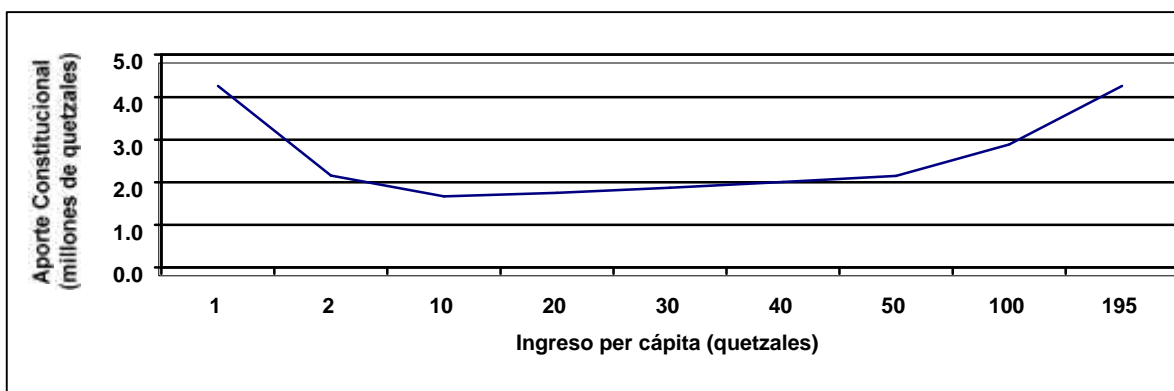
En la gráfica 2 se muestran los resultados en el monto percibido por concepto del aporte constitucional, que habría mostrado el municipio de Chajul en 1999 de acuerdo con una simulación de diferentes niveles de ingresos propios, comenzando con Q.0.51 por habitante que fue el valor que le correspondió ese año. Este fue el municipio que

registró en 1999 el ingreso per cápita más bajo de la República de Guatemala. Un aumento en los ingresos propios de Chajul, que le hubiera permitido pasar de su valor observado de Q.0.51 hasta Q.10.11 habría supuesto una tendencia decreciente en los ingresos de Chajul por transferencias. Sólo a partir de Q.10.12 se habría

modificado dicha tendencia (habría comenzado a obtener algún incremento en las transferencias). Sin embargo, para volver al mismo nivel de lo que en la realidad le correspondió por aporte constitucional en 1999 (Q.4,255.555.30), tendría que haber obtenido ingresos propios de Q.195.11 por habitante, lo cual habría supuesto un incremento de 38,257% en dicho indicador. Dado que las

municipalidades pueden obtener una misma cantidad por transferencias con dos niveles distintos de ingresos propios per cápita, si algunas de ellas pudieran elegir conscientemente, probablemente lo harían con el ingreso per cápita más bajo. Lo anterior es de particular importancia para las municipalidades cuyos ingresos propios per cápita están por debajo del “punto de inflexión”.

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



**5. PROPUESTA PARA CAMBIAR LA FORMA EN QUE SE CALCULAN LOS INGRESOS ORDINARIOS<sup>14</sup>**

A fin de transparentar el cálculo de los ingresos ordinarios, que sirven de base para cuantificar los aportes que estipula la Constitución Política de la República, se recomienda la reforma del artículo 22 de Ley Orgánica del Presupuesto y del artículo 17 de su reglamento.

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

a) Los ingresos que por sus propias características de temporalidad sean considerados extraordinarios por una ley específica.

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

<sup>14</sup> Esta sección se elaboró sobre la base de un estudio realizado por el Proyecto NEXUS Municipal de la USAID.

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

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

## 6. PROPUESTA PARA REFORMAR EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

El sistema de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades está integrado por tres grandes componentes: i) el aporte que se realiza según el mandato constitucional, fijado actualmente en el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado; ii) los impuestos compartidos, tales como el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre Circulación de Vehículos e Impuesto Sobre los Derivados del Petróleo; y iii) los recursos que asignan los fondos sociales a las municipalidades para financiar proyectos específicos.

Según las dos primeras modalidades, se les transfieren recursos a las municipalidades principalmente sobre la base de la fórmula analizada anteriormente. Esta fórmula persigue determinados objetivos, como la equidad y premiar los esfuerzos de recaudación, mientras que, en el caso de los fondos sociales, los criterios de asignación son menos claros y definidos, lo cual dificulta el análisis de la congruencia entre ambos mecanismos y genera algunos interrogantes sobre la efectividad del sistema considerado en conjunto.

Debido a los problemas encontrados en la aplicación de la fórmula establecida en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se recomienda introducir algunos cambios que convendría compatibilizar con los criterios que utilizan los fondos sociales para la selección de proyectos a ejecutar, los cuales deben ser también definidos claramente, a la luz de los objetivos que se desee establecer para cada una de estas instituciones. Dichos objetivos deben ser muy concretos y cuantificables, en concordancia con la naturaleza temporal de los fondos.

### 6.1 Propuesta para reformar la fórmula que se utiliza para distribuir el aporte constitucional e impuestos compartidos

Los hallazgos descritos en este documento han demostrado que existen graves deficiencias en la

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

En este documento se incluyen algunas propuestas para mejorar la fórmula que se utiliza para distribuir el aporte constitucional y otros recursos entre las municipalidades. Dichas propuestas pretenden ser un punto de partida para la discusión de la reforma del sistema de transferencias a las municipalidades.

#### 6.1.1 Propuestas para el corto plazo

Un objetivo deseable del sistema de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades debe ser contribuir a reducir las desigualdades de desarrollo social y económico entre los municipios. Para cumplir este objetivo se propone implementar un mecanismo que le asegure a los municipios más pobres y con mayores necesidades contar con más recursos. Para ello se sugiere incluir en la fórmula de distribución un mecanismo de compensación a las municipalidades cuyos ingresos propios per cápita se encuentren por debajo del ingreso municipal nacional per cápita. (esto sería un criterio de equidad).

El remanente de recursos después de efectuar dicha compensación se podría repartir de conformidad con una combinación de las siguientes opciones:

- 1) De manera proporcional a la población del municipio, con relación a la población nacional.
- 2) De manera proporcional a la mejora porcentual en el ingreso municipal propio por habitante entre los dos ejercicios fiscales consecutivos, inmediatos al año en que se efectúa la distribución (tomando en cuenta sólo la población en edad productiva).

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

Respecto del suministro de la información sobre los ingresos, debe establecerse claramente qué rubros pueden ser admitidos como "ingresos propios" para que exista uniformidad en cuanto a la definición de los mismos y que no puedan utilizarse subterfugios contables que puedan favorecer indebidamente a alguna municipalidad.

Se sugiere establecer la obligación de entregar el aporte mensualmente, en forma vencida, a más tardar el día 15 del mes siguiente. En caso de que los recursos no se entregaran en esas fechas, sería oportuno establecer un interés moratorio a favor de las municipalidades, el cual, para ser equitativo, podría ser equivalente a la tasa de interés resarcitoria que cobra el fisco por las obligaciones tributarias caídas en mora.

**Tabla 14**  
**Comparación entre la Fórmula Propuesta y la Fórmula Vigente**

Mecanismo Propuesto		Mecanismo Vigente	
Crterios	Comentarios	Crterios	Comentarios
Compensación a los municipios que no alcanzan el ingreso per cápita promedio nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduce las desigualdades en el ingreso, por lo que favorece la equidad, pero tomando en cuenta el tamaño del municipio (población).</li> </ul>	25% en partes iguales a todos los municipios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se cumple un objetivo de equidad, pues la transferencia es igual para todos los municipios, sin tomar en cuenta su tamaño y pobreza.</li> </ul>
Proporcional a la mejora en los ingresos propios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Premia el esfuerzo por recaudar más y no el nivel de la recaudación, que depende de la capacidad económica de los habitantes del municipio.</li> </ul>	25% proporcional al ingreso per cápita.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Premia el nivel de la recaudación y no el esfuerzo tributario.</li> </ul>
Proporcional a la población.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Congruencia entre el tamaño del municipio y lo que recibe.</li> <li>No discrimina entre municipios pobres y ricos.</li> <li>Datos de la población son confiables y fáciles de obtener.</li> </ul>	25% proporcional a la población.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Congruencia entre el tamaño del municipio y lo que recibe.</li> <li>No discrimina entre municipios pobres y ricos.</li> <li>Datos de la población son confiables y fáciles de obtener.</li> </ul>
		15% proporcional al número de aldeas y caserios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficia a los municipios con un mayor grado de ruralidad, pero no promueve el cambio.</li> <li>La información correspondiente no ha sido convenientemente sistematizada.</li> </ul>
		10% proporcional al inverso del ingreso per cápita.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compensa a los municipios muy pobres, pero castiga la mejora en sus ingresos propios y crea incentivos perversos para no recaudar.</li> </ul>

6.1.2 Propuestas para el largo plazo

Con el objeto de promover una mejora en la gestión municipal y que se elijan aquellos proyectos que tienen una mayor rentabilidad social, lo cual coadyuvaría al desarrollo de los municipios más atrasados, se propone que en el largo plazo, en lugar de distribuirles recursos a las municipalidades sobre la base de su población, se utilice una especie de índice de desarrollo municipal, para premiar la mejora en la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Por motivos de simplicidad este índice podría estar compuesto por sólo dos indicadores, que podrían ser la mortalidad infantil y la escolaridad de la población. Por un lado, la mortalidad infantil está relacionada con el saneamiento ambiental (la

disponibilidad de agua potable, de drenajes y alcantarillado, de un adecuado sistema para la recolección y disposición de basura, de los medios para disponer de las excretas, etc., entre otros, influyen en la calidad del medio ambiente), y por el otro se requiere un mayor involucramiento de las municipalidades en la educación. En cuanto al primero de los indicadores mencionados, es importante resaltar que durante los primeros años de vida de una persona existe mayor vulnerabilidad a contraer enfermedades, especialmente de carácter respiratorio o gastrointestinal (son las enfermedades que causan más muertes en nuestro país). Sobre este particular se estarían generando mayores incentivos a fin de que las municipalidades aprovechen mejor sus recursos para lograr un ambiente más sano, pues ello aumentaría los montos que recibirían por transferencias. Respecto

del segundo de los indicadores, una mayor escolaridad, además de otras externalidades positivas, aumenta la productividad de las personas y por lo tanto sus perspectivas de obtener más ingresos y de mejorar su nivel de vida, razón más que suficiente para promover este objetivo mediante la participación municipal.

Se recomienda que los recursos se distribuyan entre las municipalidades de acuerdo con el avance mostrado por cada municipio en este índice de desarrollo humano. Además, para que este índice cumpla su cometido, debería ser manejado de manera institucional por una institución independiente de las municipalidades, que podría ser el INE.

Otra recomendación que podría evaluarse, para implementarla en el futuro, sería elaborar una base de datos para medir las bases tributarias del municipio y el esfuerzo realizado por las mismas, lo cual podría servir para refinar la distribución de recursos a través del criterio correspondiente, que se propone sea implementado en el corto plazo. Esta consideración se hace tomando en cuenta que hay municipios donde, por mayores esfuerzos que se realicen, la municipalidad no puede aumentar mucho sus ingresos debido a las características de su población y de sus principales actividades económicas. En cambio, hay municipios donde el potencial de recaudación es considerablemente mayor que lo que en la práctica se recauda.

## 6.2 Rendición de cuentas

Para promover la transparencia en el uso de los recursos municipales debería establecerse un mecanismo más eficiente en la rendición de cuentas. Además del requisito que tienen las municipalidades de remitir la ejecución analítica de su presupuesto al Congreso de la República y al Ministerio de Finanzas Públicas, deberían estar obligadas por ley a realizar una reunión o conferencia anual abierta al público, en la que se informaría de la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos municipales.

## 6.3 Fortalecimiento de los ingresos generados por las municipalidades

Debido a que la Constitución Política de la República limita la posibilidad de que las municipalidades puedan establecer impuestos locales, es imprescindible hacer un estudio para actualizar la tributación municipal. En cuanto a las tasas por determinados servicios prestados por las municipalidades, se sugiere promover que éstas sean fijadas de acuerdo con mecanismos que permitan, en la medida de lo posible, la recuperación de costos.

## 6.4 Subvenciones del Gobierno Central

Hay erogaciones que pueden resultar deseables o recomendables para privilegiar un interés nacional.

En tales casos se sugiere la implementación de un sistema de subvenciones especiales a las municipalidades que desarrollen determinados proyectos, previamente definidos. Algunos de estos podrían ser el tratamiento de aguas negras, desechos, etc.

## 6.5 Fondos Sociales

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

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Algunas conclusiones y recomendaciones adicionales, complementarias de las mencionadas antes en este documento, que se desprenden de los principales hallazgos documentados para propósitos de este estudio, son las siguientes:

### 7.1 Conclusiones

**El sistema de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades no ha propiciado cambios importantes en las finanzas municipales.** Los recursos que el Gobierno Central le transfiere a los gobiernos locales mediante el uso de la fórmula que establece la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, aunque han aliviado las carencias de fondos de la mayoría de las municipalidades, han aumentado su dependencia financiera del Gobierno Central, sin que se hayan logrado cambios importantes en las finanzas locales. Prácticamente todos los servicios que prestan las municipalidades son en gran parte subsidiados, y la recaudación de impuestos, arbitrios y tasas es muy deficiente.

**La forma en que se calcula el monto global del aporte constitucional a las municipalidades no es transparente.** La Constitución ordena que se debe transferir el 10% de los ingresos ordinarios del Estado a las municipalidades. Este rubro está definido incorrectamente en la Ley Orgánica del Presupuesto.

**No existen criterios unificados en la asistencia financiera y la inversión local.** El aporte constitucional, el IVAPAZ, y una parte de lo recaudado por concepto de los impuestos sobre circulación de vehículos y sobre los derivados del petróleo, se distribuyen entre las municipalidades de acuerdo con una fórmula que pretende lograr determinados objetivos. Sin embargo, existen otros mecanismos de asistencia financiera y de inversión



(fondos sociales, secretarías y otras entidades del Gobierno) que utilizan otros criterios y sistemas para definir los proyectos a ejecutar en cada municipio.

**Existe un gran desconocimiento de la forma en que se distribuye el aporte constitucional.** Aunque los funcionarios de la mayoría de las municipalidades saben que la distribución del aporte constitucional, IVAPAZ, e impuestos sobre circulación de vehículos y sobre los derivados del petróleo se hace mediante una fórmula, pocos conocen cuáles son sus criterios y qué información se utiliza.

**Los procedimientos para la entrega de las transferencias han mejorado.** Durante los últimos años se han simplificado los procedimientos para la entrega de los recursos a las municipalidades. Los problemas que se encontraron respecto de estos procedimientos fueron mínimos, aunque el aspecto en el que todavía se requiere un avance es la puntualidad en la entrega de los fondos y eliminar algunas prácticas que pretenden obtener beneficios políticos en la entrega formal de los recursos.

**Los resultados que genera la fórmula para distribuir las transferencias son poco predecibles.** Debido a criterios contrapuestos como el que distribuye 25% de los recursos de manera proporcional al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal, y el que distribuye el 10% de manera inversamente proporcional al ingreso per cápita, se producen resultados poco predecibles, extraños y contradictorios en muchos casos. Para algunos municipios el aumento de sus ingresos o de su población puede implicar una reducción de los montos a recibir por transferencias. Esta situación ha generado inestabilidad en la distribución de recursos en una gran cantidad de municipios.

**Existe escasez y poca divulgación de la información.** Las estadísticas disponibles al nivel municipal son escasas, lo cual dificulta la definición de políticas públicas con las cuales se busque cumplir determinados objetivos. La poca información existente se ha manejado de manera muy restringida. Por ejemplo, los datos relativos a las transferencias no son accesibles al público, ni los conocen las asociaciones de los gobiernos locales, ni se divulgan para el conocimiento de las municipalidades.

## 7.2 Recomendaciones

**Mejorar los sistemas de recaudación.** Para mejorar los ingresos de los municipios es necesario fortalecer los sistemas de recaudación municipal. La forma más práctica de avanzar en ese sentido es definiendo un nuevo IUSI, sobre la base de criterios objetivos. Otro aspecto imprescindible es la actualización de las tarifas por la prestación de servicios municipales, de manera que se cubran al menos sus costos. Finalmente, deberán revisarse las demás fuentes de ingresos a los municipios, con el

objeto de simplificar sus sistemas recaudatorios, explorando la posibilidad de reducir la cantidad de rubros que generan ingresos que no se justifican y aumentar las tasas de los que se decida mantener.

**Asignar correctamente el aporte constitucional.** Se recomienda realizar una reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto y a su reglamento, para establecer de una manera clara, y sobre todo apropiada, la forma en que se deben calcular los ingresos ordinarios del Gobierno Central.

**Implementar una estrategia de asistencia a las municipalidades.** Para garantizar una mayor eficiencia en el logro de determinados objetivos será necesario redefinir los mecanismos de transferencia a las municipalidades. Esto incluye modificaciones a la fórmula que se utiliza actualmente y a los criterios que usan otras entidades del Gobierno Central (por ejemplo, los fondos sociales) para apoyar el desarrollo y la gestión municipal, incluyendo una mejor coordinación interinstitucional.

**Divulgar la forma en que se distribuyen las transferencias.** Es necesario que por lo menos las comunas y sus organizaciones representativas tengan claro cómo se reparten las transferencias, incluyendo los criterios y la información que sirven de base para ello. Se recomienda la entrega de una tabla con esta información a cada una de las municipalidades, para que conozcan por qué se les asignó una cantidad determinada y cuál es su posición respecto de las demás municipalidades.

**Entregar los recursos puntualmente.** Se recomienda aprobar una reforma legal que garantice la puntualidad en la entrega de los recursos, lo cual reduciría la incertidumbre y simplificaría los procedimientos que tienen que cumplir las municipalidades para disponer de las transferencias.

**Modificar la fórmula para determinar los montos que le corresponden a cada municipio.** Para cumplir determinados objetivos de equidad y de redistribución, se requiere el rediseño de la fórmula que se utiliza para distribuir las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades. Cualquier propuesta en este sentido debe tomar en cuenta la disponibilidad y confiabilidad de la información.

**Escasez de información y falta de divulgación de la misma.** Se sugiere la reforma del sistema estadístico nacional para mejorar los sistemas de información municipal. Las dependencias estatales que trabajan al nivel municipal, o que tienen presencia en la mayoría de los municipios de la República, deben mantener registros actualizados de la información más importante para su sector, desagregada por municipio. Además, se recomienda compartir los resultados de este estudio con cada una de las corporaciones municipales.

**Referencias Bibliográficas**

- Artana, Daniel y López Murphy, Ricardo. *Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: una Perspectiva Latinoamericana*. Artículo publicado en: *Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos*: Cepal/Gtz. Julio de 1996.
- Asociación IDEAS. *Estudio y Análisis del 8% Constitucional*. Guatemala, 1991.
- Bahl, Roy. *Worldwide Trends in Fiscal Decentralization*. World Bank Institute. 1995.
- Besley, Timothy y Coate, Stephen. *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis*. Working Paper 7084. National Bureau of Economic Research. 1999.
- Bird, Richard. *Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una Perspectiva Latinoamericana*. World Bank. 1999.
- Bird, Richard. *Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Taxes*. 1999.
- Bird, Richard. *Subnational Revenues: Realities and Prospects*. World Bank Institute.
- Bird, Richard; Ebel, Robert y Wallich, Christine I. *Decentralization of the Socialist State. Chapter 1*. World Bank. Washington, D.C., USA, 1995.
- CIVICA. *Diccionario Municipal*. Guatemala, 1995.
- Dillinger, William y Webb, Steven B. *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. World Bank.
- Ebel, Robert D. y Yilmaz, Serdar. *Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy*. World Bank Institute. Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management. World Bank 1999.
- Ebel, Robert., Varfalavi, Istvan., y Varga, Sandor. *Sorting Out Intergovernmental Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition*.
- Estache, Antonio y Sinha, Sarbajit. *Does Decentralization Increase Public Infrastructure Expenditure?* Background paper for the 1994 World Development Report.
- FUNCEDE, INFOM. *La Estructura del Presupuesto Municipal de los Municipios de Guatemala. Año 1997*. Serie de Estudios: No. 8. Guatemala 1999.
- FUNCEDE, Fundación Konrad Adenauer. *Estudio del Comportamiento Electoral Municipal en Guatemala*. Serie Estudios: No. 10. Guatemala, 2000.
- INFOM. *Municipios, Desarrollo y Democracia*. Plan de apoyo básico 1994.
- INFOM. *Manual de Presupuesto Municipal*. 2000.
- Linares, Luis. *El Municipio y la Descentralización*. Serie Estudios: No.1. IDAM, FUNCEDE. Guatemala, 1994.
- Martin, John. *Leadership in Local Government Reform: Strategic Direction versus Administrative Compliance*. Faculty of Business Queensland University of Technology.
- Martinez, Jorge. *The Assignment of Expenditure Responsibilities*. Georgia State University. World Bank. 1999.
- McLure, Charles E. *The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy*. Jr. Hoover Institution, Stanford University, Stanford California. World Bank. 1999.
- Moritz, Kraemer. *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and México*. Banco Interamericano de Desarrollo -IDB-. Junio de 1997.
- Pérez M. José Antonio. "Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano". CEPAL/GTZ. Santiago de Chile, 1998.
- Petersen, John E. *Subnational Debt, Borrowing Process, and Creditworthiness*. Government Finance Group (A Division of ARD, Inc.). World Bank. 1999.
- Polackova, Hana. *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*. World Bank
- Prado Ponce, Eduardo. *Comunidades de Guatemala, Recopilación*. Guatemala, 1985.
- PROECODI. *Seminario sobre Asignación Constitucional a Gobiernos Locales (8% de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación)*. Guatemala, 1992.
- Schwarz, Luis. *Recomendaciones para el Fortalecimiento Institucional del INFOM*. Reporte patrocinado por el Estado de Israel y USAID.
- Spahn, Paul Bernd. *Intergovernmental Relations, Macroeconomic Stability, and Economic Growth*. Goethe-University, Frankfurt am Main.
- Stauffer, Thomas. *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*. Summer Course of the Central European University 1999.
- Vergara, Victor. *Local Integrity Systems and Fiscal, Political and Functional Decentralization: An Overview to Making Local Government Credible and Effective*. EDIMP.
- Weist, Dana. *Government budgeting*. World bank, 1999.
- World Bank Finance Thematic Group. *Intergovernmental Transfer Grants*. 1999.
- World Bank Institute. *Decentralization Briefing Notes*.
- World Bank Institute. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. 1995.