

MOMENTO

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - Año 28 - No. 1 - 2013



APORTE CONSTITUCIONAL PARA LAS MUNICIPALIDADES:

¿De dónde venimos
y en dónde estamos?

SERIE: Ciencias Sociales

1



UN MOMENTO, POR FAVOR



La sesión del programa “Diálogos Konrad Adenauer”, de la Fundación Konrad Adenauer, en conjunto con el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (IDIES-URL) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), realizada el 8 de noviembre de 2012, fue dedicada al tema “Municipalidades: ¿Aumento del aporte constitucional o calidad del gasto”.

El objetivo de dicho Diálogo era conocer diferentes puntos de vista sobre la propuesta de incremento del aporte constitucional a las municipalidades, que dentro del proyecto de reformas a la Constitución Política de la República, hizo el Organismo Ejecutivo en agosto de 2012,

Como participante en el Diálogo, el Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República, Dr. Leonel Rodríguez, expuso los argumentos que respaldaban la propuesta de incremento del 8% al 10% del aporte constitucional para las municipalidades. Como panelistas, participaron el Lic. Gerson Rodas, Secretario Ejecutivo de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), en representación del presidente de la misma, y el Dr. Ricardo Barrientos, Economista Senior del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

Previo a la exposición y comentarios, el Secretario Ejecutivo Adjunto de ASIES, Lic. Luis Linares, presentó los antecedentes del aporte o situado constitucional establecido a favor de las municipalidades, acompañados de una serie de reflexiones sobre la importancia del aporte para las finanzas municipales y las deficiencias que se observan en su manejo por parte de las municipalidades.

A finales de año, dentro de la emergencia suscitada por el terremoto que afectó a San Marcos y otros departamentos del sur-occidente, el presidente de la República anunció que suspendía la promoción de las reformas. No obstante, dada la trascendencia que tiene el aporte constitucional para el régimen municipal y la conveniencia de recordar los antecedentes del mismo, se presenta en esta edición de Momento, una versión ampliada de la exposición introductoria, titulada precisamente “Aporte constitucional: ¿de dónde venimos y en dónde estamos?”

MOMENTO

Año 28 No. 1 - 2013

DIRECCIÓN:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

Autor:

Luis F. Linares López.

SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. calle 7-48, zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centroamérica
PBX: 2201-6300
Fax: 2360-2259
e-mail: asies@asies.org.gt
<http://www.asies.org.gt>

Momento es una publicación periódica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son propias de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa. Está formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspiradas en el principio de la participación ciudadana.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

APORTE CONSTITUCIONAL PARA LAS MUNICIPALIDADES:

¿De dónde venimos y en dónde estamos?

1. El situado constitucional

En la literatura del derecho administrativo y de las finanzas públicas no se encuentran referencias al desarrollo del concepto “situado constitucional”, que es como se reconoce generalmente el aporte con fondos del presupuesto general de ingresos del Estado, que se fija en el texto constitucional a favor de determinados organismos y entidades públicas, tal el caso en Guatemala de las municipalidades, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Organismo Judicial, entre otros.

Sin embargo, desde el punto etimológico el término es pertinente, pues, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, la palabra situado deriva de situar que tiene, entre otros, el significado de “asignar o determinar fondos para algún pago o inversión”. Canabellas (1997) indica que la palabra situado se utilizó en Cuba para hacer referencia al “subsidio especial para gastos de una provincia”.

Es probable que el primer texto constitucional latinoamericano que utilizó la expresión sea la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1936. En su artículo 17, relativo a las competencias de los Estados señalaba la de “organizar sus rentas” que se constituían, entre otros rubros, por “el Situado Constitucional formado por una suma que se incluirá anualmente en el respectivo Presupuesto General, de Gastos Públicos de la Nación, equivalente al 20 por 100 del total de ingresos por Rentas”, el cual “se distribuirá entre todos los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, proporcionalmente a su población”.

Con respecto a las municipalidades, dicha Constitución no contemplaba una asignación similar. Solamente establecía un espacio fiscal exclusivo para los municipios, al señalar en su artículo 18 que “los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de peces comestibles, sólo estarán sujetos a los impuestos municipales sobre detalles de comercio, sin que puedan dichos productos gravarse con impuestos especiales ni gravarse desigualmente su venta al detalle”.

La siguiente Constitución venezolana, emitida en 1947, incorporó a las municipalidades entre los destinatarios del situado. Aumentó al 25% de los ingresos del Estado el monto del aporte para los gobiernos estatales e incluyó como destinatarias a las municipalidades, a las cuales correspondería la quinta parte. De esto resulta que las municipalidades recibían el equivalente del 5% de los ingresos fiscales del Estado.

2. Antecedentes del situado constitucional en Guatemala

2.1. La reforma municipal ubiquista

El inicio del municipio democrático guatemalteco, dotado de autonomía, se registra con la revolución de octubre de 1944. Pero es conveniente, para situar al lector en el contexto histórico, señalar que hasta ese momento – *octubre de 1944* – prevalecía en Guatemala un régimen municipal absolutamente centralizado, producto de la reforma constitucional de 1935, impuesta por Jorge Ubico para dar apariencia de legalidad a su régimen dictatorial.

Esas reformas a la Constitución emitida en 1879, ya de por sí centralista, pues fue elaborada a la medida del carácter autoritario de Justo Rufino Barrios, tuvieron como fin fundamental “suprimir las restricciones que dificultan el libre ejercicio de la iniciativa presidencial”, mediante la ampliación de las atribuciones del presidente de la República.

Esto incluyó el aumento del control que el Ejecutivo ejercía sobre los gobiernos municipales quienes, de conformidad con las modificaciones al artículo 96 de la Constitución pasaron “a depender más íntimamente del Ejecutivo, sustituyéndose los Alcaldes por Intendentes nombrados por el poder central (Mariñas, 1958). Se mantuvo la elección, para períodos de dos años, de síndicos y regidores (antigua denominación del cargo de concejal), quienes con el intendente integraban la Junta Municipal, que pasó a ser un órgano consultivo, sin poder decisorio

La sustitución de la municipalidad o corporación municipal por la junta, rompió una tradición que venía desde la época de la colonia, cuando los ayuntamientos o cabildos gozaban de una autonomía relativa, a pesar que esta no era expresamente señalada en las leyes. Dicha práctica se mantuvo a partir de la independencia, cuando los ayuntamientos o cabildos fueron sustituidos por las municipalidades, integradas por dos alcaldes y varios regidores, como lo señalara en su momento la primera ley municipal, el Decreto de la Asamblea Legislativa del Estado de Guatemala, del 28 de septiembre de 1836, que organizaba y reglamentaba las municipalidades del Estado

El intendente municipal, de acuerdo con la “Ley Municipal de la República de Guatemala” (Decreto Gubernativo No. 1702, del 9 de agosto de 1935), además de ser el jefe de la administración era un subdelegado del gobierno, bajo la dirección del Jefe Político (figura sustituida posteriormente por la de gobernador departamental).

En el “Reglamento para la Administración, Contabilidad y Control de las Municipalidades de la República” (Acuerdo Gubernativo del 17 de octubre de 1939) se establecía la tabla de asignaciones para los gastos generales de las municipalidades, que oscilaban entre Q 25 al año para las municipalidades de 13^a. categoría hasta Q 1,000 para la municipalidad de Guatemala, única clasificada como de primera categoría (Linares, 1997a).

2.2. Principios de la Revolución de Octubre y Constitución de 1945

El Decreto No. 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno –*Principios fundamentales de la revolución del 20 de octubre*– del 28 de noviembre de 1945, emitido por la Junta Revolucionario de Gobierno, establece en su principio V: “La organización democrática de las municipalidades, mediante la elección popular de sus miembros.” En la Constitución emitida en 1945 se consagra dicho principio, al señalar que “Los municipios se rigen por corporaciones municipales autónomas (Art. 201).

El primer antecedente del situado constitucional en la normativa constitucional guatemalteca, aparece en el artículo 84 de la Constitución de 1945, al establecer con respecto a la Universidad de San Carlos de Guatemala, que “El Estado contribuirá a asegurar y acrecentar el patrimonio universitario, y consignará anualmente en el presupuesto la partida destinada al sostenimiento de la Universidad”, sin especificar el monto.

2.3. Constituciones de 1956 y 1965

Luego del derrocamiento del gobierno del presidente Jacobo Arbenz Guzmán, en junio de 194, la Constitución emitida en 1956 dio un paso adelante en materia de situados o aportes constitucionales al fijar, a favor de la Universidad de San Carlos de Guatemala, “una asignación privativa no menor del 2% del presupuesto de ingresos ordinarios” (Artículo 102).

Con relación a las municipalidades dicha Constitución tuvo un retroceso, al limitar la autonomía municipal a un carácter técnico (Artículo 231) e indicar que la ley clasificaría “a las municipalidades en categorías, para fijar los alcances de su régimen autónomo” (Artículo 234).

En materia financiera hubo un pequeño avance. El artículo 236 indicaba que “El Ejecutivo destinará un porcentaje del Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para que se invierta en la satisfacción de las necesidades de los municipios, atendiendo preferentemente las demandas que planteen las corporaciones municipales” (Art. 236).

El problema es que el citado artículo no obligaba al Ejecutivo a trasladar a las municipalidades el porcentaje del presupuesto que se decidiera destinar a su favor. Tampoco

tenía la obligación de consultarlas al momento de decidir las inversiones. Solo recomendaba que, preferentemente, atendiera las peticiones que elevaran las corporaciones municipales.

Era suficiente que en el presupuesto se asignara una mínima cantidad, destinada a un proyecto que podía ser igualmente mínimo, para que el mandato constitucional se considerara cumplido. De acuerdo con Soto (1988), entre los años 1970 y 1985 el monto destinado para cumplir con la disposición constitucional fue de alrededor de Q 2 millones al año.

La recepción de las peticiones de las municipalidades y la planificación de las inversiones fue encomendada al Instituto de Fomento Municipal (INFOM), creado mediante Decreto n°. 1,132 del 4 de febrero de 1957. El artículo 10 del citado decreto, Ley Orgánica del INFOM, establecía que, “para los fines indicados en el párrafo primero del artículo 236 de la Constitución de la República, el Instituto planificará técnicamente, atendiendo a las demandas que planteen las corporaciones municipales, la inversión del porcentaje del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que se destinará anualmente a la satisfacción de las necesidades de los municipios. Con base en la planificación que haga el Instituto, el Ejecutivo determinará el monto del respectivo porcentaje”.

La Constitución de 1965 recogió, prácticamente sin cambios, las disposiciones de la Constitución precedente. Estableció un régimen autónomo para el gobierno de los municipios, que comprendía la facultad de obtener sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales. Pero, se trataba nuevamente de una autonomía sumamente restringida, pues se limitaba a un carácter técnico (Artículos 233 y 235).

Mantuvo la clasificación de las municipalidades para definir los alcances de su régimen autónomo (Artículo 236) y la determinación de un porcentaje del presupuesto que debía destinar a la satisfacción de las necesidades de los municipios, atendiendo preferentemente las demandas que plantearan las corporaciones municipales (Artículo 237).

La reducción de la autonomía al aspecto puramente técnico; la falta de garantías para el acceso a recursos provenientes del gobierno central; la debilidad institucional y financiera; así como la tutela que, a cargo del INFOM y en función de la categoría, estableció el Código Municipal (Decreto n°. 1183 del 28 de junio de 1957), tuvieron como consecuencia una situación de extrema precariedad en la mayoría de municipalidades del país.

Para dar cumplimiento a la disposición que vinculaba los alcances de la autonomía con la categoría de la respectiva municipalidad, el Código Municipal estableció cuatro categorías. Las de primera categoría eran las municipalidades de las cabeceras departamentales y las de municipios que superaran los 100,000 habitantes; de 2ª. de municipios con una

población superior a los 10,000 habitantes y las de los puertos; y las de 3ª. y 4ª. categorías las de municipios con una población menor de 10,000 y de 5,000 habitantes, respectivamente.

En 1986, de las 330 municipalidades existentes, 22 eran clasificadas como de primera categoría, 114 de segunda, 97 de tercera y 97 de cuarta (Soto, 1988).

Las dos categorías inferiores, de 3ª. y 4ª., tenían una autonomía de grado mínimo. Estaban obligadas a solicitar la asesoría técnica del INFOM para decidir sobre asuntos como la aprobación del presupuesto y de transferencias, contratar préstamos, suscribir contratos de obras o de otra naturaleza, establecer y regular servicios, fijar tasas y rentas, emitir ordenanzas y reglamentos, y la construcción de obras municipales, entre otros temas.

2.4. Las finanzas municipales antes del situado constitucional

La situación de precariedad antes mencionada, particularmente en materia de recursos financieros, que afectaba a la gran mayoría de municipalidades, se expresaba fundamentalmente en la baja o nula capacidad para atender las competencias que les asignaba el Código Municipal y que son básicamente las mismas de la actualidad.

La principal dificultad la encontraban en la prestación de los servicios públicos que el Código Municipal declaraba esenciales y que debían ser prestados obligatoriamente por las municipalidades, tales como el agua potable, drenaje, rastros, mercados y aseo de calles y plazas (Artículo 22).

Debido a la insuficiencia de recursos financieros y técnicos, la prestación de servicios, con pocas excepciones, estaba circunscrita a las cabeceras municipales. Las comunidades rurales –*aldeas* y *caseríos*– de la casi totalidad de municipios, donde entonces como ahora está asentada la mayoría de la población, permanecían en total abandono, salvo que fueran atendidas por entidades o programas del Organismo Ejecutivo, como la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad, establecida en 1964; la Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales (UNEPAR), creada en 1975 y adscrita al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; y el programa de Acción Cívica Militar, que funcionó desde principios de los años 60.

En muchas municipalidades, debido a los escasos ingresos, los alcaldes desempeñaban los cargos ad-honorem y las funciones de secretaría y tesorería eran desempeñadas por una sola persona.

Los préstamos del INFOM, ya sea con recursos de su fondo patrimonial o de financiamiento externo que contrataba el gobierno central y administraba el instituto, eran la única

posibilidad que tenían de realizar alguna obra de cierta magnitud. Para ello pignoraban los recursos provenientes de las transferencias que se les trasladaban a través del INFOM y, en caso necesario, los ingresos que generaba el servicio a instalar. En tales circunstancias únicamente se podía ejecutar un nuevo proyecto cuando se pagaba el préstamo del anterior, lo que significaba que pasaban al menos 10 años entre un proyecto y otro.

En 1981, los ingresos de la municipalidad de Guatemala ascendieron a Q20.1 millones y los del resto de municipios del departamento de Guatemala a Q2.9 millones. En ese año, las transferencias del gobierno central a todas las municipalidades alcanzaron Q12.9 millones (Municipalidad de Guatemala, 1981).

En 1985, antes de la primera entrega del aporte constitucional, el ingreso total –*recaudación local y transferencias*– de las 330 municipalidades existentes en ese año, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística (Finanzas Municipales, 1987), ascendió a Q 70 millones, de los cuales Q37.8 millones (54%) correspondieron a las 17 municipalidades del departamento de Guatemala.

En 1987, Soto (1988) reporta que la municipalidad de Guatemala contaba con un presupuesto de ingresos de Q57.3 millones, de los cuales Q33.8 millones provenían de recaudación propia. Las restantes 328 municipalidades (ya estaba creado el Municipio de Pachalum pero en 1987 no se reportan ingresos del mismo) tuvieron ese año un presupuesto global de Q54.7 millones, de los cuales Q28,3 millones correspondían a recaudación propia.

Estos datos revelan que escasamente nueve municipalidades, en orden de mayor a menor, Guatemala, Mixco, Quetzaltenango, Escuintla, Puerto Barrios, Mazatenango, Antigua Guatemala, Cobán y Retalhuleu, tenían un presupuesto de ingresos y egresos que superaba el millón de quetzales.

El presupuesto promedio de las restantes 319 municipalidades era de Q 120,359. En las 16 municipalidades del departamento de Guatemala (exceptuando al municipio de Guatemala), el promedio era de Q 530,851; en las 5 de Izabal de Q 493,639; y en las 13 de Escuintla, Q 411,883. En el otro extremo, las municipalidades más pobres eran las 31 de Huehuetenango, con un promedio de Q 71,063 y las de 19 de Sololá con un promedio de Q 56,844. La municipalidad más pobre del país, Santa Cruz La Laguna, Sololá, no llegaba a disponer de Q 2,000 al mes, pues su presupuesto anual era de solamente Q 19,284 (Soto, 1988).

Los bajos ingresos eran la principal causa de la escasa o nula capacidad de inversión, antes comentada. En 1987 los presupuestos de gastos de las 328 municipalidades se distribuían en Q 40.8 millones para funcionamiento (75%), inversión Q9.3 millones (17%) y pago de

deudas Q4.7 millones (8%). La municipalidad de Guatemala disponía, por su parte, de un presupuesto de gastos de Q57 millones, de los cuales se destinaba el 36% a funcionamiento, 42% a inversión, 8% al servicio de la deuda y el 14% a transferencias (Soto, 1988).

El hecho de que, en 1987, los ingresos de recaudación propia de 328 municipalidades ascendieran a Q33.8 millones, en tanto que los gastos de funcionamiento alcanzaban Q40.8 millones, refleja el papel, que ya en ese entonces, desempeñaban las transferencias del gobierno central para equilibrar los presupuestos municipales.

2.5. Las transferencias a las municipalidades antes del situado constitucional

Desde los años 50, especialmente a partir de la creación del INFOM (1957), el gobierno trató de aliviar la insuficiencia de recursos que afectaba a las municipalidades, mediante la transferencia de una parte de la recaudación de algunos tributos o la fijación de arbitrios¹ a favor de todas las municipalidades o grupos de ellas. Parte de esos recursos correspondían por ley al INFOM, y pasaban a integrar su fondo patrimonial, previsto en el artículo 11 de su ley orgánica, que servía para que el instituto otorgara préstamos a las municipalidades. Otra parte era trasladada por el instituto a las municipalidades.

Las fuentes principales de dichas transferencias fueron las siguientes:

- **Impuesto Territorial:** establecido en 1957, con tasas del 3,6 y 8 por millar. En 1980 se determinó que el 60% de la recaudación se trasladaría a las municipalidades, exceptuando a las que contaban con el arbitrio de renta inmobiliaria (acordado en 1953). En 1980 se transfirieron Q 7 millones, por lo que constituía el rubro más importante de las transferencias. La municipalidad de Guatemala no recibía recursos de esta fuente, pues era una de las que contaba con el arbitrio de renta inmobiliaria, que en 1980 le reportó un ingreso de Q 4 millones.
- **Impuesto sobre el aguardiente:** establecido por Decreto Ley No. 334 del 25 de febrero de 1965, que gravaba con Q 0.10 cada litro de aguardiente, de los cuales correspondía una parte a la municipalidad de Guatemala en proporción a su población. Deducida dicha parte, el 50% del saldo correspondía al INFOM y el otro 50% se distribuía entre un 30% para el Plan de Prestaciones del Empleado Municipal y el 70% para distribuirlo entre el resto de municipalidades.

¹ Arbitrio es “el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades” (Artículo 12 del Código Tributario).

- **Impuestos sobre exportación de café**, que incluía dos impuestos: el primero, establecido mediante Decreto Ley No. 114 de 1963, que gravaba con Q 0.15 el quintal de café exportado, a favor de la municipalidad donde se producía. El segundo, creado mediante Decreto No. 111-85, equivalente al 1% del precio de quintal oro, del cual correspondían Q 0.10 a la municipalidad donde se produjera. Ese tributo era entregado al INFOM por la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ).
- **Impuesto sobre la producción de cerveza**: mediante Decreto-Ley No. 74-83, se estableció un impuesto de Q 0.02 (dos centavos) por litro de cerveza.
- **Arbitrio sobre extracción de algodón y semilla de algodón**: creado por Acuerdo Gubernativo del 12 de junio de 1978, que fija un pago de Q 0.16 por quintal de algodón (70% a la municipalidad donde se producía y 30% donde se desmotaba). También gravaba con Q 0.03 (tres centavos) el quintal de semilla de algodón, que se pagaba directamente a la municipalidad donde estuviera instalada la planta desmotadora.
- **Arbitrio uniforme sobre la extracción de hule**: creado mediante Acuerdo Gubernativo del 11 de agosto de 1975, equivalente al 1% sobre el precio de venta del quintal, para la municipalidad donde se producía. Era pagado por la Gremial de Productores de Hule al INFOM.
- **Arbitrio sobre pesca marítima**: mediante Acuerdo Gubernativo del 26 de diciembre de 1962, se estableció un arbitrio de Q 12.50 por tonelada de camarón y de Q 2.50 por tonelada de pescado y otras especies marítimas, a favor de las municipalidades que tuvieran litoral.

3. La justificación de los aportes constitucionales

La principal justificación para establecer en la Constitución el monto de aportes presupuestarios que debe hacer el Organismo Ejecutivo a determinadas instituciones, es garantizar su independencia, tal el caso del Organismo Judicial; o la autonomía de entidades como la Universidad de San Carlos de Guatemala y las municipalidades.

Al estar asegurada la entrega de esos aportes por un mandato constitucional, se evita que estén sometidos a la discrecionalidad de los Organismos Ejecutivo y Legislativo y elimina la posibilidad de manipulación o condicionamiento político hacia el Organismo Judicial, las instituciones autónomas y descentralizadas, y las municipalidades.

El problema es cuando se abusa de los aportes garantizados constitucionalmente y del propósito de reducir la discrecionalidad del Organismo Ejecutivo y del Congreso para asignar los recursos, porque se llega a una situación de excesiva rigidez en materia presupuestaria. En este sentido, no se justifican aportes presupuestarios, como los que favorecen al deporte (federado, no federado y escolar) y a la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA).

Se señala frecuentemente que se establece una relación de dependencia entre las municipalidades y el Organismo Ejecutivo, cuando la mayor parte de los ingresos de aquellas provienen de transferencias del gobierno central, lo que redundaría en un menoscabo de su autonomía.

Ciertamente las municipalidades dependen de las transferencias contempladas en el presupuesto general del Estado, pero eso no significa que sean menos autónomas, pues la recepción de esos recursos no está supeditada a la voluntad del Organismo Ejecutivo o del Congreso. Simplemente, estos deben cumplir con asignar los recursos en el presupuesto general y, para recibirlos, las municipalidades no necesitan hacer gestiones de ningún tipo.

Debe tenerse presente que la autonomía en materia financiera, se refiere a la capacidad para obtener y disponer o utilizar los recursos. En este caso la obtención de los mismos está garantizada por la Constitución y por leyes ordinarias (IVA-Paz e impuestos varios). Si la independencia de un organismo del Estado o la autonomía de una entidad, dependiera del hecho de recibir la mayor parte de sus recursos del presupuesto general, se podría afirmar que el Organismo Judicial carece de independencia ante el Organismo Ejecutivo o el Congreso.

Las transferencias a las municipalidades se justifican, adicionalmente, por el hecho de que el espacio para el ejercicio del poder tributario por las municipalidades está muy acotado, debido a las modernas tendencias en materia tributaria que aconsejan un número reducido de impuestos; así como por la prohibición para la doble o múltiple tributación contenida en el artículo 243 de la Constitución. Es por ello que no hay posibilidades de establecer arbitrios municipales sobre actividades económicas que están afectas al impuesto al valor agregado.

La dependencia de ingresos provenientes del presupuesto general o de la administración central no es una situación exclusiva de Guatemala. En un estudio del Banco Mundial y CEPAL, se indica que en 1994, el 48% de los ingresos de los municipios de Colombia provenían de transferencias o subvenciones; en Canadá y Brasil (países altamente descentralizados) el 44% y el 65%, respectivamente (Piza, 2001).

4. El monto del aporte constitucional

El texto aprobado originalmente, en 1985, del artículo 257 de la Constitución Política de la República establecía lo siguiente:

“Artículo 257. Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo velará porque anualmente, del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade un ocho por ciento del mismo a las municipalidades del país, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado exclusivamente a obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes, las cuales por su magnitud no pueden ser financiadas por los propios municipios”.

En el curso del debate de aprobación del texto constitucional, se argumentó que era necesario establecer expresamente una condición para el uso de los recursos, en el sentido de que estos solamente podrían destinarse a obras de infraestructura y de servicios públicos, para evitar que fueran desviados hacia gastos de funcionamiento, y teniendo presente la dificultad, a menudo insalvable, que enfrentaban las municipalidades para atender los servicios públicos locales.

En el artículo 257 también señala que la entrega se realizaría a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), con lo que se pretendía que el destino de estos recursos se vinculara a las necesidades identificadas en los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo. Pero esto nunca se cumplió y se recurrió al expediente de entrega por parte del presidente de la República, con el argumento de que a dicho funcionario corresponde la presidencia del CONADUR y, por lo tanto, podía hacer la entrega a las municipalidades en representación del mismo.

Lo anterior “se prestó a una gran manipulación por parte del gobierno de turno, que hacía aparecer la transferencia como un acto de buena voluntad del gobierno de turno y, en ocasiones, como un regalo producto de la generosidad del presidente” (Linares, 1997b). Se llegó al extremo que, entre 1986 y 1990, los alcaldes fueron convocados a participar en concentraciones en Guatemala, Zacapa y Quezaltenango (Echegaray, 1991) y, al menos en la ciudad de Zacapa, ellos desfilaron por las calles de la ciudad para acudir al encuentro con el presidente de la República.

El 12 de abril de 1988, la Contraloría General de Cuentas emitió la Circular B-02-88, en la cual establecía que las municipalidades podrían construir obras para las cuales no existiera una unidad ejecutora del gobierno central encargada de las mismas. Lo anterior

significaba que no podían construir escuelas o puestos de salud, pues eso era responsabilidades de los Ministerios de Educación y de Salud Pública y Asistencia Social, respectivamente.

En 1993, con ocasión de las reformas a la Constitución acordadas con motivo del proceso que llevó a la depuración del Congreso de la República, después del golpe de Estado protagonizado por el presidente Jorge Serrano, se incrementó del 8% al 10% el aporte a las municipalidades y se modificaron las disposiciones relativas a la entrega y uso de los recursos. El texto actual del artículo 257, reformado por Acuerdo Legislativo n.º. 18-93 del 17 de noviembre de 1993, aprobado mediante consulta popular en 1994, es el siguiente:

“Artículo 257.- Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las Municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos”

El motivo del aumento del 8% a 10% fue fundamentalmente político. Debido a que el gobierno de ese entonces –*presidido por Ramiro de León Carpio*– carecía de sustento político propio, era necesario que la propuesta de reforma constitucional contara con el apoyo de los alcaldes municipales para movilizar el voto en el interior del país. Y obviamente, el estímulo era incrementar el aporte constitucional, pues les aseguraba un mayor flujo de recursos financieros.

La reforma suprimió la disposición que obligaba a realizar la entrega a través del CONADUR y permitió evitar la objeción de la Contraloría General de Cuentas a la construcción de escuelas y puestos de salud, al permitir expresamente que estos pudieran destinarse a proyectos de educación y salud preventiva. Otra concesión a las autoridades municipales fue permitir que la décima parte del aporte constitucional fuera utilizada para sufragar gastos de funcionamiento.

Lo anterior fue “una compensación por la supresión de las transferencias que por concepto de bonificaciones de los sueldos y salarios de sus trabajadores, para cumplir con incrementos acordados por el gobierno central, recibían las municipalidades. En 1994 esas transferencias ascendieron a Q 55.4 millones” (Linares, 1997b).

5. La importancia del aporte constitucional

La penuria financiera de las municipalidades justifica que, ya en el primer estudio sobre el impacto del aporte constitucional, elaborado en 1991, un autor señalara que el aporte del 8% “representa una de las medidas de mayor trascendencia para los gobiernos locales que se han dado en Guatemala y puede decirse que en toda América Central” (Echegaray, 1991).

Otro autor comenta en términos similares. “El mayor avance de la actual Constitución para asegurar la autonomía real de los municipios, fue el establecimiento del mandato que obliga al gobierno nacional a transferir un porcentaje determinado de los ingresos ordinarios del Estado a los gobiernos locales. Esta disposición ha revolucionado las finanzas municipales y ha sido la base para impulsar un proceso de desarrollo local sin precedentes en la historia reciente del país” (Pérez, 1994).

El primer año que las municipalidades recibieron el aporte constitucional –1986– el monto transferido ascendió a Q55.2 millones. En esa época la ANAM realizó gestiones para que el Ministerio de Finanzas aclarara el procedimiento utilizado para calcular el monto que correspondía a las municipalidades, pues se observaban importantes diferencias con respecto a los montos de otros aportes porcentuales del presupuesto.

En la tabla siguiente se presentan los montos transferidos a las municipalidades en los años que estuvo vigente el aporte equivalente al 8% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado:

Aporte constitucional 8%

Año	Monto (en millones de Q)
1986	55.2
1987	105
1988	122
1989	140
1990	140
1991	175.5
1992	228.7
1993	368.3
1994	368.3

Fuente: Cálculo matemático para la Distribución de la Asignación Constitucional a las Municipalidades y Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (diversos años). www.minfin.gob.gt

A partir de 1995, cuando entraron en vigencia las reformas constitucionales aprobadas en 1993, los montos recibidos en diferentes años, son los siguientes:

Aporte constitucional 10%

Año	Monto (en millones de Q)
1995	460.8
1996	510.3
1997	526.8
1998	608.9
1999	531.1
2003	1,094.3
2005	1,415.4
2006-2007 ¹	1,591.9
2008	1,887.0
2009-2010	2,244.7
2011	2,145.2
2012	2,503.5
2013	2,704.9

Fuente: Cálculo matemático para la Distribución de la Asignación Constitucional a las Municipalidades y Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (diversos años). www.minfin.gob.gt

En 1997, cuando ya estaba en vigor el IVA-Paz, se reportan ingresos de recaudación propia de las municipalidades por un monto de Q460.7 millones; en tanto que el aporte constitucional ascendió a Q 526.8 millones, el IVA-Paz alcanzó los Q 395.9 y otros impuestos Q 80.7 millones, para un total de Q 1,003.1 millones de transferencias provenientes del presupuesto general. Es decir, que las transferencias superaron en un 117% los ingresos propios.

Cabe señalar también que en 2003, el IVA-Paz superó al aporte constitucional como la principal fuente de ingresos de las municipalidades, pues alcanzó Q 1,111.7 millones, mientras el aporte constitucional tuvo un monto de Q 1,094.3 millones.

Las transferencias modificaron totalmente la distribución del gasto municipal. De acuerdo con datos de FUNCEDE (2005), los gastos de 312 municipios ascendieron en 2002 a Q3,687 millones: el 27% fue dedicado a gastos de funcionamiento, el 63% a inversión y el 10% a servicio de la deuda.

² De conformidad con el artículo 171, inciso b) de la CPR, si el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado no es aprobado antes del 30 de noviembre, para el siguiente ejercicio regirá el presupuesto del año anterior. Por esa razón, en los presupuestos de 2007 y 2010, las municipalidades recibieron por concepto de transferencias los mismos montos, respectivamente, contemplados en los presupuestos de los años 2006 y 2009.

Los ingresos propios o de recaudación local de las 334 municipalidades, ascendieron en 2011 a Q 3,378.9 millones (el último dato que fue posible obtener), correspondiendo Q 1,399.3 millones (41%) a la municipalidad de Guatemala. Las transferencias contempladas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de 2013 alcanzan un monto de Q6,144.5 millones (aporte constitucional, IVA-Paz e impuestos varios). Es decir, que deduciendo los ingresos de la municipalidad de Guatemala, las 333 municipalidades restantes tienen ingresos de recaudación propia, que equivalen al 32% de lo que reciben del presupuesto general.

Con respecto a los ingresos es necesario señalar que estos presentan un elevado nivel de concentración, pues seis municipios (Guatemala, Mixco, Villa Nueva, Quetzaltenango, Puerto Barrios y Santa Catarina Pinula) recaudan el 60% (Q1,930 millones), y las 19 cabeceras departamentales Q380.8 millones. En consecuencia, los 309 municipios restantes recaudan Q928.4 millones, lo que da un promedio de Q3 millones por municipio.

Al monto de las transferencias directas que recibirán las municipalidades en 2013 (Q6,144.5 millones) deben agregarse los Q1,871.7 millones de que dispone el *Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo*, pues la mayor parte de dicho aporte es ejecutado por las municipalidades, con lo que se llega a un total aproximado de Q8,016.2 millones, que equivalen al 54% de los Q14,893.8 millones destinados a inversión en el presupuesto general de ingresos y egresos de 2013.

Del monto total del presupuesto destinado a inversión, la disponibilidad efectiva del Organismo Ejecutivo es de solamente Q5,194 millones. Los fondos asignados para inversión a los Ministerios de Gobernación, Educación, Salud y Comunicaciones, ascienden a Q3,175.7 millones, equivalentes al 40% del monto que disponen las municipalidades.

También deben considerarse entre los recursos trasladados a las municipalidades, los que se asignan en el presupuesto de inversión al INFOM, que para 2013 ascienden a Q319 millones, pues están destinados a proyectos de infraestructura y servicios municipales. Igual sucede con los fondos para apoyar el transporte urbano de la ciudad de Guatemala, que en 2013 ascienden a Q 150 millones para el Fideicomiso de Transporte y Q 210 millones para el subsidio al transporte urbano.

A la luz de estos datos, la propuesta que promovía el Organismo Ejecutivo en el proyecto de reformas a la Constitución, para aumentar al 12% del aporte constitucional, no tenía justificación alguna y atentaba contra la capacidad del Organismo Ejecutivo de cumplir con sus funciones básicas.

En la propuesta del Organismo Ejecutivo se argumentaba, con relación al aumento del aporte para las municipalidades que “en un Estado moderno deben fortalecerse los municipios, principalmente mediante la asignación progresiva de recursos económicos. Lo anterior bajo el supuesto de que son las autoridades municipales las que mejor pueden satisfacer las necesidades de la población asentada en las circunscripciones municipales” (Exposición de motivos, propuestas del 17 de agosto de 2012).

Se ignoraba en la propuesta que, como el aporte no fue establecido sobre una base fija, sino como un porcentaje del presupuesto, este se incrementa cada año, en la medida que aumenta el monto del presupuesto del Estado. Como puede observarse en las tablas antes presentadas, en los últimos 10 años, el aporte constitucional pasó de Q 1,094.3 millones a Q 2,704.9 millones, lo que significa un incremento de 147%.

6. El uso del aporte constitucional

El aporte constitucional y las otras transferencias dieron a las municipalidades una capacidad de atención de sus competencias como nunca antes había existido en Guatemala. La inversión en proyectos de infraestructura cambió el paisaje urbano de la mayoría de cabeceras municipales y ha llegado, aunque en menor escala, a las comunidades rurales.

Sin embargo, desde los primeros años de la vigencia del aporte constitucional se advirtió que existe inequidad y desequilibrio en las inversiones, tanto desde el punto de vista de su distribución espacial como de la atención de los servicios que son esenciales para la calidad de vida de la población.

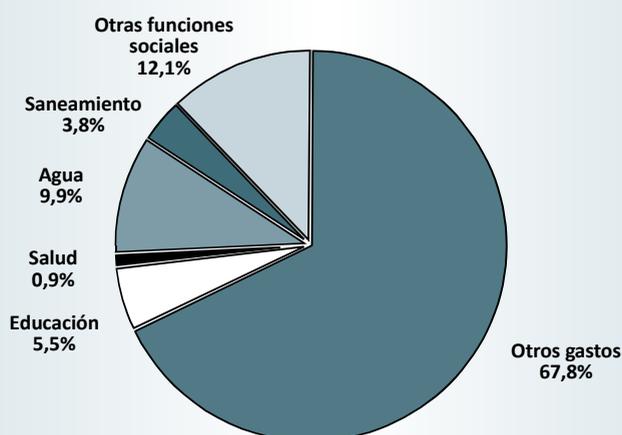
Un estudio realizado por el Ministerio de Desarrollo y la Fundación Ford —*Evaluación del uso del ocho por ciento constitucional en cuarenta y ocho municipios del país*— citado por Echegaray (1991), indicaba que entre 1986 y 1988, el 84% de los recursos del aporte fue invertido en proyectos urbanos. El citado estudio presenta también datos del destino de los recursos por sector de inversión, según los cuales el 22% fue destinado a pavimento y adoquinados; el 10% a salones comunales; el 20% a servicios de agua potable; el 7% a drenajes y alcantarillado, el 9% a escuelas.

Otro estudio realizado para la Contraloría General de Cuentas (Calderón, 1993), revela una situación similar en cuanto al destino de la inversión, en el período comprendido entre 1991 y 1993. Según datos de 249 municipalidades, el 27% del aporte constitucional fue destinado a proyectos de agua y alcantarillado; el 21% a pavimentos y adoquinados;

y al rubro de “otros gastos” (edificios municipales, salones comunales o de usos múltiples y centros de salud, el 15%).

De acuerdo con el Atlas del Gasto Social Municipal, las 295 municipalidades del total de 331 existentes ese año, que reportaron sus presupuestos al sistema SIAF-MUNI del Ministerio de Finanzas Públicas, dedicaron al gasto social los porcentajes que se muestran en el gráfico siguiente. Esto evidencia un retroceso con relación a los primeros años de recepción del aporte constitucional, lo que no se justifica, debido al déficit que persiste en el acceso a servicios básicos. Por ejemplo, según datos del Censo Nacional de 2002, solamente el 37% de los hogares rurales estaba conectado a una red de distribución de agua, y de todos los hogares del país, únicamente el 39% disponía de conexión a drenajes o de fosa séptica.

**Gasto social municipal 2006
295 municipalidades**



Fuente: Atlas del Gasto Social Municipal, ICEFI, 2009.

A lo anterior se agrega, en materia de calidad de gasto, el problema de una extendida situación de corrupción en los gobiernos municipales, derivada de la falta de una efectiva fiscalización; de la opacidad en el manejo de los recursos y, en general, de todos los asuntos municipales; del insuficiente control democrático al interior del gobierno municipal –los Concejos Municipales no cumplen con su función de órganos colegiados de deliberación y decisión–; así como del deficiente funcionamiento de las instancias de participación ciudadana, en particular los Consejos Municipales de Desarrollo y Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social.

Finalmente, es importante mencionar el problema que se da con el desorden en materia de gasto público, tanto municipal como del gobierno central. Por parte de las municipalidades, estas incurren en gastos para los cuales no tienen competencia, ignorando el principio de legalidad (solamente puede hacerse lo que la ley permite). Se conocen casos de municipalidades que obsequian féretros cuando fallece algún vecino o el caso del programa “Boda segura” de la Municipalidad de Mixco, que obsequia un pastel a las parejas que contraen matrimonio ante dicha municipalidad (Emisoras Unidas, 26/4/2013).

Por parte del gobierno central, varias entidades como el INFOM, FONAPAZ y el Fondo Social de Solidaridad destinan recursos para proyectos municipales. Por ejemplo, FONAPAZ, tenía a finales de 2012 numerosas obras paralizadas por retrasos en los pagos, entre las cuales figuraban la terminal de buses de Sanarate, y el mercado municipal de Tactic, que son servicios de exclusiva competencia municipal (El Periódico, 1/11/2012).

Conclusiones

- El aporte constitucional a las municipalidades y las transferencias establecidas por ley a favor de las mismas, aparte de garantizar la autonomía de las municipalidades, constituye un apoyo de capital importancia para que las municipalidades puedan cumplir con sus funciones.
- En comparación con el gobierno central, las municipalidades tienen una disponibilidad mayor de recursos financieros, la cual no es utilizada para atender, fundamentalmente, los servicios públicos esenciales para la calidad de vida de población
- Existen graves problemas en materia de calidad del gasto, por lo que antes de pensar en el aumento del aporte constitucional, debe asegurarse que funcionen los mecanismos de control interno y externo en el manejo de los asuntos municipales, incluyendo la auditoría y control social.
- Es inconveniente que, para impulsar una reforma constitucional, se contemple un incremento del aporte constitucional. Sentaría un pésimo precedente político que, en las actuales condiciones que prevalecen en la mayoría de gobiernos municipales, solamente favorecería el despilfarro de los recursos fiscales y la consolidación el caciquismo, desvirtuando los propósitos de un genuino proceso de descentralización política y administrativa.

Bibliografía

- Cabanellas, Guillermo, 1997. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Editorial Heliasta, Buenos Aires.
- Calderón, Arnoldo, 1993. *La inversión del 8% constitucional en 249 municipalidades*. Contraloría General de Cuentas, Guatemala.
- Echegaray, Francisco, 1991. *El papel de las transferencias fiscales del gobierno central al gobierno municipal*. INCAE-AID, Guatemala.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, 2009. *Atlas del gasto social municipal*. Con el apoyo del proyecto Diálogo Social para la Inversión Social en Guatemala de USAID.
- Linares, 1997(a). *El ámbito competencial municipal. Diagnóstico Guatemala*. Fundación DEMUCA, San José de Costa Rica.
- Linares, 1997 (b). *Diagnóstico sobre finanzas y gestión financiera municipal en Guatemala*. En: Finanzas y gestión financiera municipal en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA, Managua.
- Linares, Luis, 1996. *La gestión del catastro y su relación con el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)*. Convenio España-PNUD, San José de Costa Rica.
- Mariñas, Luis, 1958. *Las Constituciones de Guatemala*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Municipalidad de Guatemala, 1981. *Distrito Central, propuesta para su creación*.
- Pérez, José Antonio, 1994. *Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el istmo centroamericano*. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Guatemala.
- Piza, Rodolfo, 2001. *Políticas y estrategias para la modernización de los ingresos propios de las municipalidades*. En: Foro Nacional. La modernización de las finanzas municipales. USAID-GTZ, Guatemala.
- Soto Ramírez, Carlos, 1988. *El municipio como gobierno local en Guatemala*. Instituto de Fomento Municipal. Guatemala.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apartado Postal 1005 A
Ciudad Guatemala
Guatemala, C.A.

PORTE PAGADO