

## Quintas jornadas de investigación

### La gestión de las finanzas públicas: abordajes para el siglo XX

#### BREVE HISTORIA DE LA HACIENDA MUNICIPAL (GUATEMALA)

Marcelo I. Coj Sam<sup>1</sup>  
[coj.marcelo@gmail.com](mailto:coj.marcelo@gmail.com) / [micoj@url.edu.gt](http://micoj@url.edu.gt)

#### Sinopsis

El presente artículo expone de manera sucinta los orígenes y principales tendencias acaecidas a lo largo del tiempo en la hacienda municipal, desde los puntos de vista administrativo y financiero. En primera instancia muestra las reconfiguraciones que ha sufrido el aparato administrativo local; así como el marco normativo vigente relacionado con la gestión local, que reconoce y atribuye amplias potestades a los gobiernos locales en el marco de la descentralización del Estado. Subsiguientemente perfila la evolución de los ingresos y gastos locales, haciendo énfasis en los ingresos propios y las transferencias a las municipalidades. Aquí sale a relucir la progresiva disminución de las fuentes de recursos propias en favor de las transferencias, cosa que se acentúa en el actual período democrático. Finalmente, hace una descripción analítica de la situación hacendaria municipal en los temas de competencias, gasto, transferencias y endeudamiento, en donde puede apreciarse la poca capacidad fiscal de los gobiernos locales.

#### Introducción

Indudablemente, uno de los aspectos menos conocidos de la historia económica guatemalteca es la hacienda municipal. Comprender su génesis y evolución es de particular importancia para idear estrategias que permitan mejorar el proceso de descentralización. Por ejemplo, de nada sirve que las municipalidades posean amplias facultades, si no hay claridad respecto a la división y coordinación de tareas con el gobierno central, o peor aún que esto ocurra en un contexto de carencia de recursos. En tales circunstancias es difícil que se dé un adecuado funcionamiento de los gobiernos locales. El documento se divide en dos secciones: una que describe la evolución de la estructura administrativa municipal y la otra que muestra las tendencias históricas de los ingresos y gastos municipales, con particular énfasis en los primeros. La segunda sección contiene un apartado referente a la situación de los últimos 25 años, en donde se plantea buena parte de la problemática presente en materia fiscal.

#### Evolución del sistema administrativo

La institución munícipe surgió en la época colonial.<sup>2</sup> Debe su origen a la necesidad de la corona española de asegurar el efectivo dominio de los territorios americanos. Las municipalidades, básicamente, se dividían en dos clases: cabildo de ciudad y cabildo de pueblo de indios.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Economista, docente e investigador de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Consultor en temas de comercio exterior, tributación, transparencia fiscal e historia económica. Estudiante de la Maestría de Filosofía de la mencionada casa de estudios.

<sup>2</sup> Esto no significa que antes no hubiera entidades semejantes. Para el caso de Guatemala existía el *amaq'*. Sin embargo, dichas unidades fueron desestructuradas por la conquista, siendo reemplazadas por el ayuntamiento al estilo español.

<sup>3</sup> También habían cabildos de villas, que eran poblados habitados por "ladinos". Debido a su poca significancia –número de poblados, importancia y surgimiento en el tiempo– es válido ignorarlos.

El cabildo de ciudad representaba los intereses de los colonos españoles; en cambio, el cabildo de pueblo de indios fue concebido para sujetar a la población maya al mando colonial. Debido a la preeminencia de los colonizadores sólo los cabildos de las ciudades gozaban de autonomía político-administrativa de *facto*. Tal poder era utilizado como un escudo que permitía resistir las presiones centralizadoras de los reyes españoles, así como garantizar la eficaz expoliación de los pueblos de indios.

En la última mitad del siglo XVIII, la introducción de las reformas borbónicas<sup>4</sup> supuso un intento de centralizar y racionalizar el sistema político-administrativo, imperante en ese entonces, lo que en la práctica llevó a restringir la autonomía de los cabildos de las ciudades en toda la América española.

La independencia, bajo el régimen federal (1821-1838), trató de poner a las municipalidades bajo un rasero común, sin hacer distinción étnica. Más tarde, el régimen conservador (1839-1871) trajo de vuelta el sistema administrativo vigente en la época colonial.

Fue a inicios del régimen liberal (1871-1944) que se estableció la actual división administrativa-territorial, departamentos divididos en municipios. El gobierno de los departamentos estaba a cargo del jefe político, el cual se encargaba de la supervisión del actuar de los alcaldes municipales. El gobierno de Jorge Ubico (1930-1944) anuló la poca autonomía que contaban las municipalidades por medio del régimen municipal de intendencias, el cual consistía, básicamente, en reemplazar la figura del alcalde por el intendente, siendo este último nombrado por el Ejecutivo.

La revolución de octubre (1944) restituyó –de manera ampliada con respecto a épocas precedentes- la autonomía municipal. Ésta consistía en el reconocimiento de una serie de derechos políticos para las municipalidades como el establecimiento de corporaciones municipales electas y la facultad para fijar sus propias políticas públicas.

La contrarrevolución (1954) anuló la autonomía, aunque la Constitución de 1956 la “restableció” con un carácter técnico-administrativo –lo cual fue un eufemismo que tendió a reducir la calidad política del municipio-. Un novedoso aspecto surgido por aquellos años fue la creación del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) en 1956 y la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) en 1960.<sup>5</sup>

La estructura bosquejada se mantuvo sin alteraciones de importancia en el período sucesivo (1960-1984), habiendo que esperar hasta el regreso de la democracia (1985) para cambios significativos.

---

<sup>4</sup> Las reformas borbónicas buscaban la consolidación de la autoridad del Estado español en el marco del despotismo ilustrado. En Centroamérica, dichas reformas estuvieron orientadas a estimular el comercio e intercambio inter-regional, limitar el poder de la Iglesia católica, modificar la administración territorial con el régimen de intendencias, reformar la estructura impositiva y reducir la presencia de los ingleses en la región.

<sup>5</sup> El INFOM fue creado para dar asistencia técnica y financiera a las municipalidades, además de coordinar las obras públicas del gobierno central con los planes de inversión municipal. En cuanto a la ANAM, ésta fue establecida para lograr la coordinación, sobre todo política, entre los gobiernos locales.

La Constitución de 1985 restableció y reconoció la autonomía municipal como la facultad de elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios (art. 253). Asimismo, el artículo 255 obliga a las corporaciones municipales a “procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios”.

Otro aspecto relevante de la Constitución fue el renovado impulso que le dio al sistema de transferencias intergubernamentales por medio del establecimiento del Situado Constitucional<sup>6</sup>, la principal fuente de recursos para los gobiernos locales del país (véase Coj, 2008).

En 1988 el Congreso de la República aprobó el decreto 58-88, Código Municipal (en adelante CM), el cual concebía la autonomía municipal como “La capacidad del municipio para elegir autoridades y ejercer por medio de ellas el gobierno..., atendiendo los servicios públicos, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de... reglamentos para el cumplimiento de sus fines...”.<sup>7</sup> Como se puede notar, una gama de funciones verdaderamente amplia.

En el año 2002 se emitió el actual CM, decreto 12-2002<sup>8</sup>. Este código reconoce el carácter multiétnico de Guatemala, así como la participación ciudadana en la planificación y evaluación de las políticas públicas municipales. Asimismo, establece la posibilidad de cualquier ciudadano de integrar una comisión de auditoría social.

También permite la creación de mancomunidades de municipalidades, con el objeto de formular conjuntamente políticas públicas, ejecución de obras, planes, programas y proyectos. Además, reconoce las alcaldías o cabildos de indígenas, desaparecidos de la legislación por 57 años. Por otro lado, redefine el concepto de municipio como unidad básica de la organización territorial del Estado, en vez de verlo como un conjunto de personas organizadas, como fue el común denominador en las anteriores leyes municipales. Por lo demás, es una amalgama del CM anterior con nuevas disposiciones orientadas a la participación ciudadana.

Como medio para lograr una reforma integral del Estado, se promulgaron en 2002, la nueva Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002 y la Ley General de Descentralización, decreto 14-2002. Esta última ley declaró principio rector en el país la descentralización, constituyendo un marco general para el traspaso de competencias del Ejecutivo en áreas de salud, seguridad, educación, etcétera.

Posteriormente, en el año 2010 se hizo una reforma al CM por intermedio del decreto 22-2010.<sup>9</sup> Este modificó varios aspectos del CM, entre los cuales destacan: el endurecimiento de los requisitos para la formación de municipios, la creación obligatoria de la oficina municipal de la mujer, reforzamiento legal de las mancomunidades, mayor rango de las dependencias financiera y de planificación, reordenamiento de las competencias municipales y, finalmente, la reforma de los criterios de distribución del sistema de transferencias.

---

<sup>6</sup> Consiste en una bolsa de recursos proveniente del presupuesto nacional. Su propósito es financiar a las municipalidades.

<sup>7</sup> *Diario de Centroamérica* (1988), Guatemala, 18 de octubre. Sustituyó al Decreto 1183 –vigente desde 1956–.

<sup>8</sup> *Diario de Centroamérica* (2002), Guatemala, 13 de mayo. Reemplazó al anterior CM de 1988.

<sup>9</sup> *Diario de Centroamérica* (2010), Guatemala, 15 de junio.

A pesar de la extensa normativa ha quedado en *impasse* el papel de la municipalidad en varios temas importantes, como el tributario y el de servicio civil. Ello a pesar de que la misma Constitución ordena la aprobación de leyes que regulen tales tópicos, una materia que ha quedado pendiente.<sup>10</sup>

### **Evolución de las finanzas municipales**

Desde el inicio del período colonial hasta aproximadamente mediados del siglo XVIII, las municipalidades manejaron sus finanzas de forma relativamente autónoma, es decir, sin injerencias importantes del gobierno español.<sup>11</sup> El cabildo era el encargado de administrar las finanzas municipales a través de los llamados “fondos de propios”. Tales fondos eran resultado de los ingresos provenientes del manejo de los bienes municipales. Por ejemplo en la ciudad de Santiago de Guatemala<sup>12</sup>, el fondo de propios estaba compuesto básicamente por lo que hoy se conoce como ingresos propios.<sup>13</sup>

**Cuadro 1**  
**Clasificación de los ingresos de los fondos de propios del Cabildo de Santiago, siglo XVII**

Clasificación	Ramo (Nombre de las fuentes de renta)
Ingresos tributarios	-Sisas sobre el vino y la carne -Licencias de tabernas -Alcabala -Tributos de pueblos del Valle de Guatemala (ocasionalmente)
Ingresos no tributarios	-Servicio de agua -Penas (contribuciones) a favor de obras públicas -Alquiler de locales comerciales -Multas -Penas de cámara (extraordinariamente)
Rentas de la propiedad	-Arrendamiento de ejidos y solares
Venta de activos	-Venta de ejidos
Otros	-Ingresos por intereses de préstamos hipotecarios (ocasionalmente) -Ingresos por explotación de ladrilleras y tejerías

NOTA: Se usa la clasificación del manual de presupuesto municipal de 1996 de INFOM.

FUENTE: Superintendencia de Administración Tributaria e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales [SAT/Icefi], (2009).

Al parecer los ingresos más importantes eran los tributarios, encontrándose dentro de estos las sisas<sup>14</sup>, que tenía el carácter de impuesto selectivo, y la alcabala<sup>15</sup>. Este último era un impuesto que la Hacienda española concedía al mejor postor, sin importar que fuese un particular o un cabildo, a condición de pagar anualmente una cuota fija establecida de antemano. Para el caso de

<sup>10</sup> Hay un anteproyecto de Código Tributario Municipal que está pendiente de dictamen. Véase el Registro número 2877 en <http://www.congreso.gob.gt>. Concerniente a leyes que la Constitución ordena y que todavía no se han promulgado, ver el artículo 9 del Título VIII.

<sup>11</sup> Cabe recordar que la situación variaba dependiendo de la región y de si la municipalidad era una ciudad o un pueblo de indios – ya que esta última dependía de la ciudad-.

<sup>12</sup> Esta ciudad fue la más poderosa de Centroamérica, capital de la Audiencia de Guatemala (unidad económico-política que abarcaba el territorio comprendido entre Chiapas y Costa Rica). Conocida ahora con el nombre de Antigua Guatemala.

<sup>13</sup> Ingresos generados en el municipio y recaudados por el gobierno local correspondiente.

<sup>14</sup> Su hecho generador era la venta de artículos seleccionados. Consistían en una rebaja a favor del fisco de las pesas y medidas cuando se realizaban transacciones de mercadería.

<sup>15</sup> Teóricamente, impuesto sobre ventas, trueques y cambios, sobre mercaderías en tránsito en el interior de un territorio determinado. Los indígenas estaban exentos del pago. Se podría argumentar que este impuesto es el antecesor más lejano del IVA, debido a que es un impuesto a las transacciones de bienes.

Santiago, este impuesto fue administrado por el cabildo en los períodos de 1629-1666 y de 1728-1762.

En buena parte de la época colonial, el Cabildo de Santiago tuvo entera libertad en el gasto de su fondo de propios, que se utilizaron en actividades que iban desde el ornato de las calles hasta la provisión de granos en época de escasez.<sup>16</sup>

Los pueblos de indios contaban con un símil del fondo de propios, el denominado “fondo de comunidad”. Este fondo se componía de ingresos propios, que solían ser exiguos y poco variados.<sup>17</sup> Por consiguiente los gastos también eran bastante pequeños y con el agravante de que servían para financiar los gastos extraordinarios de la burocracia criolla.

Según parece las entradas por concepto de endeudamiento eran exiguas; no porque las haciendas municipales fuesen sólidas, sino más bien por el subdesarrollo de los mercados financieros. También, para esta época no se conoce el empleo de transferencias del gobierno central a los ayuntamientos.<sup>18</sup> Aunque, si las había de manera “inversa”, es decir de los pueblos de indios a la ciudad de Santiago, y en ocasiones de esta ciudad y de los pueblos de indios a la Hacienda Real.<sup>19</sup> El contexto de relativa autonomía municipal, entendiéndola como poca intervención del gobierno español, sufrió un leve cambio con las reformas borbónicas, las cuales buscaron poner los ingresos municipales, y por consiguiente sus gastos, bajo el dominio del gobierno central español.

Éste perfil hacendario municipal –que bien podría catalogarse de “colonial”- no fue alterado en la época de la independencia, perdurando hasta inicios del régimen liberal. Dicha situación se debió en buena medida al inmovilismo económico vivido en el país desde postrimerías del régimen colonial hasta casi las dos terceras partes del siglo XIX, cuando inició la inserción plena del país al mercado mundial por medio del monocultivo del café.<sup>20</sup>

Para cambios fundamentales de la gestión territorial hay que esperar hasta la década de 1870, cuando el país es dividido en departamentos y municipios. A cargo del gobierno de cada departamento estaban los jefes políticos, representantes del Presidente, quienes fueron usados para controlar de manera directa las finanzas municipales.

Alrededor de fines del siglo XIX se presume que surgieron los denominados impuestos compartidos<sup>21</sup>, que consistían básicamente en sobretasas a los cigarros, cobros (patente) a los expendios de aguardiente y destace de reses. Un aspecto relevante de esta época, que no se debe olvidar, es que en algunas municipalidades el gobierno central delegaba en las municipalidades el

---

<sup>16</sup> Otros usos fueron: construcción de edificios públicos, mataderos de ganados, de puentes y caminos, introducción de agua y construcción de desagües, entre otros.

<sup>17</sup> Compuestos prácticamente por el producto de las siembras comunales, los servicios de comunidad y la renta de ejidos comunales.

<sup>18</sup> Sin embargo, si se utilizaban para financiar gobiernos regionales de otras partes de Centroamérica. Véase Wortman (1991).

<sup>19</sup> Todavía a inicios del siglo XX era posible encontrar tales casos. Véase el caso de Antigua Guatemala, en 1903, donde los pueblos de los alrededores contribuían con la alimentación de su presidio (SAT/Icefi, 2009). Sin embargo, para estas fechas ya eran inexistentes las transferencias de recursos de las comunas al gobierno central.

<sup>20</sup> No hay que olvidar el boom de la exportación de la grana, acaecido en las décadas de 1830-1850, que por sus características no alteró la situación económica nacional. Ver, entre otros autores, Castellanos (1996).

<sup>21</sup> Se refiere a aquellos impuestos cobrados a nivel nacional, de los cuales todo o parte de lo recaudado por el gobierno central se transfiere a las municipalidades. Este es el antecedente del actual sistema de transferencias intergubernamentales.

mantenimiento de cárceles y escuelas, cuestión impensable hoy en día pese a la existencia de las transferencias.

En 1924 se impuso un Reglamento de Contabilidad<sup>22</sup> que fue promulgado con la misión de sistematizar las finanzas municipales, para que de esta manera el gobierno central lograra un control más expedito. Sin embargo, al parecer no se logró este propósito por lo que en 1939 fue promulgado un segundo reglamento<sup>23</sup>, que reguló aspectos de índole fiscal y estableció una nomenclatura de ingresos y egresos municipales, misma que puede observarse en el Cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Ingresos y egresos de las municipalidades, 1939**

Ingresos	Egresos
-Rentas y productos de los bienes municipales	-Sueldo del personal administrativo
-Productos de las empresas municipales (tasas)	-Mantenimiento y mejoría de los servicios públicos y alimentación de reclusos
-Arbitrios* (y tasas**)	-Salvos de presupuestos anteriores
-Entradas a diversiones y espectáculos públicos organizados por la municipalidad	-Instalación de nuevos servicios públicos municipales
-Subsidios que señale el Presupuesto de Gastos de la Nación (asignaciones a municipalidades)	-Saneamiento y ornato de las poblaciones
-Otras disposiciones gubernativas	-Progreso cultural

Nota: \* Los arbitrios son los impuestos municipales. \*\* Las tasas son cobros por servicios prestados por las municipalidades.  
Fuente: SAT/ICEFI, (2009).

Como se muestra en el cuadro 2, para 1939 se habían diversificado las fuentes de recursos municipales –al menos para las más grandes-, en especial con los ingresos por entradas a espectáculos organizados por los ayuntamientos, los productos de las empresas municipales y, lo más relevante, los subsidios.<sup>24</sup> Estos consistían en una cuota fija transferida por el gobierno central a las municipalidades, con base en el presupuesto general de gastos de la nación. Dicha asignación se hacía conforme la importancia económica del municipio.<sup>25</sup>

Respecto al gasto municipal, persistían los mismos tipos de erogaciones que en épocas anteriores, concentrados en funcionamiento.

Por otra parte, bajo el régimen liberal los planes de arbitrios alcanzan la configuración que tienen actualmente, es decir multitud de arbitrios con tasas específicas sobre un gran número de productos y establecimientos comerciales. Además, surge el boleto de ornato y los arbitrios territoriales.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> *Recopilación de Leyes de la República de Guatemala (RLRG)* (1929), Guatemala, T.43, pp.160-166.

<sup>23</sup> *RLRG* (1942), T.58, pp.628-660.

<sup>24</sup> Al parecer esta es la primera norma que ordena transferencias del gobierno central a las municipalidades, aunque no se tiene noticia sobre su cumplimiento.

<sup>25</sup> Los municipios fueron divididos en 13 categorías. A cada una de las 165 municipalidades de la categoría más baja correspondía el equivalente al 2.5% de la asignación de la única municipalidad de primera clase (Guatemala). Por otro lado, Quezaltenango, que era la única municipalidad de segunda clase, recibía el 50% de la municipalidad de primera clase. Como puede observarse, había diferencias abismales entre las asignaciones dadas a las municipalidades.

<sup>26</sup> Se entiende por arbitrio territorial, un impuesto a los inmuebles que recauda el gobierno local en su jurisdicción. Respecto al boleto de ornato, éste consiste en un arbitrio con tipos impositivos específicos sobre el ingreso mensual de las personas individuales.

Bajo el régimen revolucionario, hubo un relajamiento del control del gobierno central sobre las finanzas municipales.<sup>27</sup> Esto, sin embargo, no cambió el panorama fiscal pues la composición de los ingresos municipales siguió sin cambio al igual que sus posibilidades de gasto. Lo único diferente fue el reconocer de manera explícita la posibilidad de endeudamiento.

En la Constitución de 1956 (art. 236) se menciona por primera vez el concepto de aporte constitucional, indicando que el Ejecutivo debía destinar anualmente un porcentaje del presupuesto del Estado para la “satisfacción de las necesidades de los municipios”.<sup>28</sup> Una definición demasiado abierta.

Por medio del CM de 1957, por primera vez se normó el destino de los impuestos compartidos – introduciendo condicionamiento en el uso de los recursos-, los arrendamientos y bienes municipales. Por el lado de la adquisición de préstamos no se hizo expresa la necesidad de autorización por el Ejecutivo –como si lo era anteriormente-, sólo bastaba con el dictamen técnico del INFOM.

Con respecto a los ingresos municipales, este CM muestra que siguieron diversificándose, con la inclusión de nuevas tasas por servicio municipal y tasas administrativas –ingresos no tributarios-, el reconocimiento del endeudamiento municipal –seña de su creciente importancia- y la creación de la contribución por mejoras.

También en el año de 1957, se creó el INFOM, del cual su ley orgánica mandó que cumpliera las funciones de prestamista, depositario de los fondos de las municipalidades, planificación de obras y servicios públicos y organización de la hacienda municipal, esta última con asistencia en sistemas de administración financiera; funciones que continúa desempeñando en la actualidad.

En la década de 1960 surgieron los impuestos compartidos sobre la cerveza, aguardiente y pesca;<sup>29</sup> los cuales vinieron a reemplazar a los arbitrios que gravan dichos productos.<sup>30</sup> Actualmente guardan escasa relevancia, por ejemplo, hacia 2003 significaban el 3.3% de los ingresos totales municipales (SAT/Icefi, 2009).<sup>31</sup> Es de esperar que al presente signifiquen una cantidad todavía menor dado que son impuestos de cuota fija, fácilmente erosionados por la inflación.

Otro hecho importante en este proceso de sustitución impositiva viene dado por el Decreto 80-74. Ésta cedió a las municipalidades el 5% de lo recaudado por el gobierno central en concepto del impuesto sobre inmuebles de aquella época.<sup>32</sup> Para 1980 esta transferencia fue aumentada al 60%, permaneciendo así hasta la creación del Impuesto único sobre inmuebles (Iusi) en 1987.

---

<sup>27</sup> Por ejemplo la Constitución de 1945 en su artículo 205 garantizaba como propiedad exclusiva de los municipios sus bienes y rentas.

<sup>28</sup> Sin embargo, esta medida fue inoperante hasta el advenimiento de la Constitución de 1985.

<sup>29</sup> De la misma época hay que añadir los ahora ínfimos impuestos gremiales, ver SAT/Icefi (2009). Recaen sobre aceites esenciales, algodón, hule y café –los dos primeros cultivos casi inexistentes en nuestros días-.

<sup>30</sup> Según los considerandos de ley, dichos impuestos municipales incurrieron en doble tributación e impedían el libre tránsito de mercaderías; motivos por los cuales ameritaban su sustitución.

<sup>31</sup> Lastimosamente, únicamente existen cifras de finanzas municipales por localidad, no a nivel nacional como sería nuestro interés. Véase <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>

<sup>32</sup> Exceptuaba a las municipalidades con arbitrio a la renta inmobiliaria –el tributo local territorial de la época-.

**Cuadro 3**  
**Clasificación de los arbitrios, circa 1978-2009**

Clasificación	Nombre de los tributos			
Directos	-Arbitrio a la renta inmobiliaria (hasta 1987)/ IUSI (a partir de 1994) -Boleto de ornato			
Indirectos	<i>Sobre productos*</i>		<i>Sobre establecimientos**</i>	
	<i>Categoría</i>	<i>Número de arbitrios</i>	<i>Categoría</i>	<i>Número de arbitrios</i>
	Primarios minerales	21	Comerciales	74
	Primarios vegetales	38	De servicios	46
	Primarios agrícolas	78	Industriales	54
	Pecuarios	10	Diversiones y espectáculos	9
Industriales	37	<i>Total</i>	<i>183</i>	
<i>Total</i>	<i>184</i>			

NOTA: Se usa la clasificación del manual de presupuesto municipal de 1996 de INFOM. \*Gravamen sobre ciertos artículos, cobrado en base a la cantidad. \*\*Cobros de suma alzada realizados a las empresas que efectúen las actividades especificadas.

FUENTE: Elaboración propia en base a SAT/Icefi (2009).

Finalmente, el cuadro 3 muestra la gran cantidad de arbitrios existentes a fines de la década de 1970 –367 indirectos- y cuya situación, por motivos que se verán a continuación, permanece sin cambios legales hasta la actualidad. Eso significa que la gran mayoría de arbitrios vigentes fueron actualizados por última vez hace más de 25 años, lo cual ha derivado en un régimen que se debilita a lo largo del tiempo –por el efecto inflacionario-.<sup>33</sup> En la actualidad, tal cuestión ha provocado que los impuestos municipales representen en conjunto menos del 10% de los ingresos locales –equivalentes a poco más de 0.2% del PIB- (ver Coj, 2008 y SAT/Icefi, 2009).<sup>34</sup>

### Los últimos 25 años (1985-2010)

La Carta Magna de 1985 conllevó tres innovaciones en el ámbito fiscal. La primera, el principio de legalidad (art. 239), que deja en manos del Congreso la aprobación de arbitrios, restringiendo severamente la capacidad de las municipalidades para realizar cambios en la tributación local. De hecho, desde que entró en vigencia la actual Constitución aproximadamente 10 gobiernos locales de 333 han sido capaces de modificar tributos municipales (3% del total) (Coj, 2008). Por otro parte, la Constitución permite la fijación de tasas, arrendamientos, multas y demás tributos que no sean arbitrios, con un acta del consejo municipal –equivalente a un “decreto local”-.<sup>35</sup>

La segunda innovación fue el principio de no a la doble y múltiple tributación (art. 243). Básicamente, éste impide que puedan cobrarse impuestos a artículos que se hayan gravado previamente. Por lo cual sería imposible establecer un arbitrio selectivo sobre las bebidas alcohólicas –impuesto existente en otras regiones, como Norteamérica- a causa de que gravaría dos veces a estos productos.

<sup>33</sup> Para muestra un botón: por quintal de papas en Santa Cruz del Quiché la tasa a pagar es de Q0.03, una cifra irrisoria que ni siquiera llena los costos de recaudación y gestión del arbitrio, por lo que es más ventajoso no cobrarlo. Sólo para el boleto de ornato se han actualizado tasas, siendo la última vez en 1996 por medio del decreto 121-96.

<sup>34</sup> Esta situación todavía sería peor de no existir el Iusi como se verá en la próxima subsección.

<sup>35</sup> No obstante, la falta de claridad entre lo que es un arbitrio y una tasa –fruto de la carencia de una ley sobre la materia tributaria local- genera dos incentivos perniciosos: 1) municipalidades que aprueban de *facto* arbitrios disfrazadas de tasas y 2) ayuntamientos que no cobran las tasas por temor a que sean arbitrios. Ver más en SAT/Icefi y en Coj (2008).

La tercera, la prohibición a cualquier organismo del Estado de la facultad de eximir de tasas o arbitrios a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades (art. 261).<sup>36</sup>

Como ya se mencionó anteriormente, la Constitución vigente introdujo la asignación constitucional. Primero, ordenando que fuese el 8% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado. Luego, tras la reforma constitucional de 1994, éste porcentaje aumentó al 10%. Como seña de su importancia, en el período 2002-2009, representó el 48.5% de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, equivalente a 0.64% del PIB.

Por su parte, la aprobación del Iusi en 1987, que fusionó los arbitrios territoriales que recaudaban algunas municipalidades con el impuesto sobre inmuebles del gobierno central, proveyó la base para asignar la mayor parte de dicho gravamen a las municipalidades.<sup>37</sup> A partir de 1994 la administración de este impuesto ha sido cedida progresivamente a las municipalidades, convirtiéndolo en el tributo local más importante.<sup>38</sup> A diciembre de 2009, el 76% de las municipalidades (253 de 333) administraba el impuesto, representando casi la totalidad de la recaudación (99.8%) de ese año.

Como parte de los intentos para lograr el fortalecimiento de la hacienda local, en 1992 se aumentó la asignación que había del impuesto compartido sobre derivados del petróleo. Más tarde, en el año de 1994, se estableció una asignación a las municipalidades proveniente del impuesto al valor agregado (IVA) (a partir de 2002, 12.5% de lo recaudado), además del aumento de la asignación originada en el impuesto de circulación de vehículos.

En el cuadro 4 puede verse en resumen el marco legal de las transferencias reseñadas:

---

<sup>36</sup> Sin embargo, hay ejemplos de exoneración de arbitrios por parte del gobierno central. Véase SAT/Icefi.

<sup>37</sup> Éste impuesto tiene tres tipos impositivos: 2 por millar, 6 por millar y 9 por millar. Del primero se asignaba la totalidad a las municipalidades y de los siguientes el 75%.

<sup>38</sup> Con base en el decreto 15-98, el Ejecutivo inició su entrega a los gobiernos locales que poseyeran la capacidad técnica y administrativa para recaudarlo y administrarlo. A estas entidades les corresponde el 100% de lo recaudado. Cabe mencionar que tales ingresos no son de libre utilización.

**Cuadro 4**  
**Resumen de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, circa 2002-2009\***

Marco legal	Monto	Restricciones de uso	Fórmula de distribución
Constitución Política de la República (art. 257).	10% de los Ingresos Ordinarios del Estado. Distribución bimensual (art. 17 de Acuerdo Gubernativo 240 – 98 de 28 de abril de 1998).	90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura física y servicios públicos. 10% para gastos de funcionamiento.	25% en forma proporcional a la cantidad de población. 25% en partes iguales. 25% en forma proporcional al ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad.
Ley del Impuesto al Valor Agregado (art. 1 de Decreto N° 66 – 2002 de 22 de octubre de 2002, que sustituye a texto del art. 10 de Decreto N° 27 – 92).	12,5% del total recaudado (la alícuota del IVA alcanza a 12%).	75% para inversión en programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o mejora de servicios actuales. 25% para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones.	15% en forma proporcional a la cantidad de aldeas y caseríos. 10% en forma inversamente proporcional a ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad. Código Municipal; art. 118 al 124. Decreto N° 12 –2002 de 2 de abril de 2002.
Ley del Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos.  (Decreto 70 – 94 de 23 de diciembre de 1994; art. 6 al 9).	50 % sobre vehículos de uso particular, alquiler, comercial, transporte urbano de personas y motocicletas (art. 6).  20 % sobre vehículos de transporte extraurbano, uso agrícola, industrial y construcción, y remolques y semiremolques (art. 7).  20 % sobre vehículos marítimos (art. 8).  30 % sobre vehículos aéreos (art. 9).	Mantenimiento, mejoramiento construcción y/o ampliación de las calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios.  Mantenimiento, mejoramiento construcción y/o ampliación de las fuentes de agua potable y drenajes de las cabeceras y demás poblados de los municipios.  Mantenimiento, mejoramiento construcción y/o ampliación del sistema eléctrico de las cabeceras y demás poblados de los municipios.	
Ley del Impuesto sobre Petróleo y sus derivados.	Q 0.20 por cada galón vendido de gasolina superior o regular.		

Nota: no toma en cuenta los cambios efectuados a la fórmula de distribución de recursos realizada en 2010.  
Fuente: Gómez y Geffner (2006), tomado a su vez de Pereira Stambuk (2002).

Por su parte, el CM del año 2002 (decreto 12-2002) en el tema fiscal no presentó grandes cambios respecto al decreto 1183 de 1957, y mucho menos con su versión anterior, el decreto 58-88 de 1988. Asimismo, reitera las disposiciones que dicta la Constitución. No obstante, las modificaciones hechas por la reforma 22-2010 alteran un poco el panorama en materia de competencias, endeudamiento y transferencias. A continuación se pasará breve revista a estos temas constitutivos de la presente fiscalidad municipal.

**Competencias:** el Código Municipal –con sus reformas- las divide en dos clases: propias y atribuidas. Las primeras son aquellas inherentes a la autonomía municipal; es decir, de acuerdo a sus fines propios. Las atribuidas son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio.<sup>39</sup> Entre las competencias propias se encuentran la gestión de farmacias municipales, regulación del transporte, el alumbrado público, la administración de cementerios, limpieza y

<sup>39</sup> Ignora las competencias concurrentes, lo cual constituye un error. Éstas son aquellas actividades compartidas entre los gobiernos locales y otros órganos del Estado. Un ejemplo son las escuelas, que a veces son construidas por la municipalidad y gestionadas por el Ministerio de Educación.

ornato, pavimentación de las vías públicas, los servicios de policía municipal, la autorización para abrir establecimientos comerciales y el desarrollo de viveros forestales.<sup>40</sup>

Atinente a los servicios públicos municipales, el CM establece, de manera difusa, que el municipio debe regularlos y prestar estos servicios, teniendo atribución para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, garantizando su funcionamiento.

Gómez y Geffner (2006) señalan que en Guatemala la responsabilidad por los servicios públicos locales recae en mayor grado sobre los gobiernos locales, y adquieren mayor énfasis que en los demás países de América Central. De acuerdo con estos autores la gran mayoría de municipalidades intentan, de forma heterogénea, proveer por sí mismos los servicios de agua y saneamiento, mercados, infraestructura –mantenimiento de vías-, alumbrado público, rastros, cementerios y parques.

**Gasto:** de acuerdo con Icefi (2009) hacia 2006 se concentraba, sobre todo, en los servicios públicos generales y los asuntos económicos –66.9% del total y 1.4% del PIB-. Destacando la deuda –intereses y amortizaciones- como principal salida, equivalente a 0.28% del PIB y a 13.3% del total del gasto municipal. Los recursos destinados al gasto social significaron un 0.7% del PIB, cifra equivalente a 32.9% del gasto total municipal. Las erogaciones de mayor importancia en este rubro fueron vivienda y servicios comunitarios, educación y protección del medio ambiente. Vale notar lo magro del gasto municipal, así como la relativa importancia del pago de la deuda.

**Endeudamiento:** cobra notoriedad de tiempo en tiempo, por ejemplo en el año 2000 un número importante de municipalidades experimentó dificultades financieras. En ese entonces, algunos alcaldes denunciaron la imposibilidad de cumplir con sus ofertas electorales y satisfacer las demandas de los habitantes de nuevas obras o mejoramiento de los servicios públicos locales (Gómez y Geffner, 2006). Posteriormente, en los años 2006 y 2007 sonaron los casos de algunas municipalidades con problemas para cubrir sus deudas (Huerta, 2006).<sup>41</sup>

Referente al presente año, según información de prensa<sup>42</sup> unas 50 municipalidades reportaron una deuda mayor a sus ingresos anuales.<sup>43</sup> Con tal de evitar esta situación recurrente, las reformas al CM impidieron a las municipalidades contraer deudas cuyo plazo de amortización exceda el período de gobierno del Concejo Municipal que lo contrae –es decir cuatro años-.<sup>44</sup> Dicha medida es contraproducente, pues el endeudamiento no es algo positivo ni negativo en sí mismo; lo que importa es el destino y forma de utilización de los fondos.

---

<sup>40</sup> Cabe mencionar que a raíz de las reformas al CM se eliminaron las licencias de construcción, claves en una política de ordenamiento territorial –una competencia que puede gestionar mejor un gobierno local que el central-.

<sup>41</sup> Además puede verse <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070820/investigacion/42730>

<sup>42</sup> <http://www.s21.com.gt/node/28492>

<sup>43</sup> La falta de información coherente –distintas instituciones reportan diferentes datos- hizo que se considerase mejor no presentar cifras. Por otro lado, resalta que este tipo de situaciones salga a relucir con mayor fuerza en años electorales; en ese sentido puede verse <http://www.s21.com.gt/node/30064>

<sup>44</sup> El propósito es evitar que consejos municipales traspasen deudas hacia otras administraciones.

**Transferencias a los gobiernos locales:** en junio de 2010 se hizo el cambio de los criterios de distribución del sistema de transferencias con tal de evitar incentivos perversos<sup>45</sup>, así como transparentar y fiscalizar los datos que sirven de base para el cálculo de tales criterios con el fin de evitar su manipulación.<sup>46</sup> No obstante, en su gran mayoría los cambios son cosméticos pues no contribuyen a mejorar la eficiencia del gasto ni a reducir la desigualdad horizontal, objetivos prioritarios en un país desigual y con graves carencias en términos de institucionalidad pública.

### Conclusiones

1. La municipalidad es una institución de origen netamente español, que fue “trasplantada” con el propósito de lograr un mejor dominio de los territorios americanos.
2. La debilidad de las finanzas locales, en términos de recursos principalmente, es una característica que tiene un origen colonial.
3. Las transferencias son la mayor fuente de recursos para las municipalidades, en tanto que los ingresos propios han quedado relegados. Esta situación es sobre todo propia del actual período democrático y ha sido estimulada por el marco normativo vigente.
4. Existe un gobierno local autónomo con facultades ampliadas con respecto a épocas precedentes. Sin embargo, dichas competencias no pueden satisfacerse de manera adecuada por lo exiguo de los ingresos fiscales –entre otras tantas carencias-. Esta situación refleja la ausencia de una visión ordenada del proceso de descentralización del Estado.
5. Hace falta estadísticas financieras actualizadas y consistentes, tanto a lo largo del tiempo, como de corte transversal, lo cual dificulta la elaboración y formulación de políticas públicas, así como los análisis de carácter histórico y técnico. No obstante, esta situación está cambiando, en parte gracias a los sistemas informáticos de administración financiera.

### Bibliografía

Castellanos, Julio (1996). *Café y campesinos: los orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala, 1853-1897*. Madrid, Catriel (original publicado en 1985).

Coj, Marcelo (2008). *Guatemala: elementos a considerar en la transferencia a las municipalidades por concepto de aporte constitucional*. Tesis de grado. Ciudad de Guatemala, Departamento de Economía de la Universidad Rafael Landívar.

Congreso de la República de Guatemala. “Reformas al Código Municipal, decreto 22-2010”. <http://www.congreso.gob.gt/decretos-ley.php>, 03 de marzo de 2011.

\_\_\_\_\_. “Código Municipal vigente, decreto 12-2002”. <http://www.congreso.gob.gt/decretos-ley.php>, 03 de marzo de 2011.

---

<sup>45</sup> El criterio de 10% repartido en base al inverso del ingreso per cápita recaudado por las localidades provocaba que hubiese lugares donde resultaba mejor no recaudar nada con tal de recibir el mayor monto posible de recursos. Tal era la situación de San Juan la Laguna, Sololá, ver <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090414/pais/97511>

<sup>46</sup> De acuerdo con Inforpress, Boletín Municipal, (2009), hacia 2008 la Contraloría General de Cuentas encontró que en más de 130 municipalidades existían discrepancias en los reportes auditados que presentaban las comunas, incluyendo alteraciones que favorecían la entrega de más fondos por concepto de transferencias. Corroborando lo anterior léanse las siguientes notas de prensa <http://www.elperiodico.com.gt/es/20071120/actualidad/45880/> y [http://www.prensalibre.com/noticias/Alcaldes-manipulan-datos-recibir-recursos\\_0\\_225577485.html](http://www.prensalibre.com/noticias/Alcaldes-manipulan-datos-recibir-recursos_0_225577485.html)

\_\_\_\_\_. “Código Municipal de 1988, decreto 58-88”. <http://www.congreso.gob.gt/decretos-ley.php>, 03 de marzo de 2011.

\_\_\_\_\_. “Código Tributario, decreto 6-91”. <http://www.congreso.gob.gt/decretos-ley.php>, 03 de marzo de 2011.

\_\_\_\_\_. “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002”. <http://www.congreso.gob.gt/decretos-ley.php>, 03 de marzo de 2011.

\_\_\_\_\_. “Ley General de Descentralización, decreto 14-2002”. <http://www.congreso.gob.gt/decretos-ley.php>, 03 de marzo de 2011.

*Digesto Constitucional* (2000). Ciudad de Guatemala, Congreso de la República de Guatemala/USAID.

Gómez, Juan y Maximiliano Geffner (2006). *Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza*. Santiago de Chile, Cepal.

Huerta, Antonio (2006). *Consultoría para la definición de una política de regulación del endeudamiento municipal en Guatemala*. Guatemala, USAID.

Icefi (2009b). *Homogeneización del registro del gasto público de las municipalidades*. Guatemala, USAID.

Inforpress (2009). “Manipulación de los presupuestos municipales”, en *Boletín municipal*, Guatemala, n. 189, junio, Inforpress, pp. 15-16.

Palma, Gustavo, et. al. (1998). *Historia de la administración político-territorial en Guatemala*. Guatemala, Unesco/Usac.

*Recopilación de las leyes de la República de Guatemala (RLRG)* (1881). Tomo 2. Guatemala, Tipografía de El Progreso.

\_\_\_\_\_. (1929). Tomo 43. Guatemala: Tipografía Nacional.

\_\_\_\_\_. (1942). Tomo 58. Guatemala: Tipografía Nacional.

\_\_\_\_\_. (1949). Tomo 65. Guatemala: Tipografía Nacional.

SAT e Icefi (2009a). *Historia de la Tributación en Guatemala, de los mayas hasta la actualidad*. Guatemala, SAT.

Wortman, Miles (1991). *Gobierno y Sociedad en Centroamérica*. San José, BCIE (original publicado en 1982).