



**Universidad de San Carlos de Guatemala
Dirección General de Investigación
Programa Universitario de Investigación en Asentamientos Humanos**

**INFORME FINAL 2009
Nombre del Proyecto**

***GESTIÓN TRIBUTARIA LOCAL:
Estudios de casos en dos municipalidades de Guatemala***

Nombre	Categoría
Mgs. Juan Alberto González Jacobo	Coordinador
Licda. Sandra Carolina Rojas Miranda	Investigadora Titular I
Br. Julio César Estrada Quemé	Auxiliar de Investigación II
Licda. Mérida Evelia Molina	Investigadora Asociada

Unidad avaladora:

**Escuela de Ciencias de la Comunicación
Centro de Investigaciones de Ciencias de la Comunicación**

Guatemala, enero 2010

ÍNDICE

<i>RESUMEN</i>	1
<i>INTRODUCCIÓN</i>	2
<i>ANTECEDENTES</i>	3
<i>JUSTIFICACIÓN</i>	9
<i>OBJETIVOS</i>	9
<i>MARCO TEÓRICO Y REFERENCIAL</i>	10
Teoría del Estado y el Municipio	10
Teoría de las Finanzas Locales	14
<i>MARCO LEGAL COMPETENCIAL Y DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL</i>	20
Las competencias municipales	20
Leyes principales que establecen competencias municipales	21
Constitución Política de la República de Guatemala	21
Código municipal	22
Ley de áreas Protegidas	24
Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente	25
Análisis de la normativa de las finanzas municipales	25
EL IMPUESTO ÚNICO SOBRE INMUEBLES	26
<i>RESULTADOS OBTENIDOS:</i>	28
Metodología	28
Planteamiento	28
Instrumentos de recuperación de la información	28
Recuperación, devolución y validación de la información	29
Determinación del objeto de estudio	29
Método de análisis	30
Recaudación	30
El rol de las transferencias	32
Las transferencias corrientes y los ingresos propios	32
El endeudamiento	33
La dinámica de los ingresos propios	34
Procedimientos de cobro	36
Las bases de datos	36
Políticas tributarias municipales	38
Análisis de procesos y diagramas de operaciones:	40
Análisis de procesos seleccionados	42
Municipalidad de Sololá, Departamento de Catastro.	42
Municipalidad de Sololá, Departamento de Impuesto Único Sobre Inmuebles.	44
Municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa	47

Municipio de Panajachel, Sololá _____	51
<i>Conclusiones y recomendaciones</i> _____	53
Conclusiones _____	53
Recomendaciones _____	55
<i>Bibliografía</i> _____	57
APÉNDICE 1: Cuadros transferencias totales, corrientes, de capital, endeudamiento e ingresos propios. _____	59
APÉNDICE 2: Gráficos Transferencias totales vrs. Ingresos propios _____	63
APÉNDICE 3: Diagramas de operaciones de procesos _____	66
<i>ANEXOS</i> _____	76

RESUMEN

El informe comprende, en esencia, 4 partes fundamentales: los antecedentes, las consideraciones teóricas y referenciales, los hallazgos o resultados y las conclusiones y recomendaciones.

El estudio cuenta con unos breves antecedentes centrados en la evolución de las competencias y las finanzas municipales. La descripción de hechos se remonta de la colonia hasta la actualidad, y contiene elementos legales e información financiera interesante que forma apenas una pincelada del proceso histórico municipal, debido principalmente, a la ausencia de estudios históricos más completos sobre este tema.

El marco teórico y referencial pasa revista a los principales conceptos del Estado y del Municipio, a las principales categorías y conceptos de los ingresos municipales y a las normas relativas a las competencias y a los ingresos propios.

Los resultados de la investigación se organizaron partiendo del resumen metodológico del estudio para luego reportar los hallazgos siguiendo las directrices y objetivos de la investigación. Se incluyen aquí los temas de recaudación, del estado de las bases de datos y una breve caracterización de las políticas tributarias municipales centradas en los principales servicios municipales prestados.

Finalmente, el estudio termina con las conclusiones y recomendaciones generadas a partir de los resultados y objetivos de la investigación. Es importante destacar en ellas, la necesidad de dinamizar la actualización de las tasas municipales, la adecuada gerencia social de los conflictos y la importancia de la comunicación como herramienta de gobernabilidad y de políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación forma parte de un grupo de estudios por oposición que se han presentado a la Dirección General de Investigación de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y que persiguen concretar los mandatos de la Universidad en el campo de la descentralización y el fortalecimiento municipal.

En esta ocasión, la Escuela de Ciencias de la Comunicación, por medio de su Centro de Investigaciones, presentó este proyecto con base en los últimos avances de la comunicación para el desarrollo que, entre otros aspectos, propone el uso de la comunicación como una herramienta básica y determinante de los resultados que puedan obtener las políticas públicas.

Guatemala es un país de desigualdades, entre ellas, son claras las desigualdades territoriales, que podrían superarse, al menos parcialmente, merced a una gestión pública descentralizada. Ello conlleva la consolidación de los gobiernos locales, que no pueden ser tales si dependen de los ingresos que les traslada el gobierno central o el Estado, incluso, para financiar sus gastos de funcionamiento, es decir, que su existencia está ligada con la obtención de recursos que la ley les confiere de los impuestos nacionales o del aporte nacional.

Por otra parte, es hora de fomentar una nueva generación de líderes locales, de autoridades municipales que avancen en el fortalecimiento de sus propios ingresos, o lo que es igual, en la consolidación de su autonomía que potencia la toma de decisiones basada en las propias necesidades y en las propias expectativas de desarrollo. A este horizonte de futuro es al que aspira hacer una contribución este estudio. Sin duda alguna, los grandes cambios deliberados en una sociedad, son precedidos de grandes discusiones en aquellos temas que sin ser aparentemente prioritarios son los grandes pilares del desarrollo social.

ANTECEDENTES

La gestión del poder público en el territorio se desarrollada entre dos influencias: los esfuerzos por centralizar la toma de decisiones e irradiar, desde un punto, sus instrucciones al conjunto de unidades espaciales que integran el Estado, y los esfuerzos por mantener, alcanzar o recuperar la potestad decisoria entre dichas unidades, en aquellos asuntos que pueden atenderse o resolverse de mejor forma desde la propia localidad.

En la época colonial de Guatemala “concluida la conquista, los territorios se organizaron administrativamente en varios niveles de gobierno. En el nivel inferior, siguiendo la costumbre española, se formaron cabildos de indios y de españoles, obviamente, con funciones diferenciadas dadas las relaciones de subordinación y dominación propias de un territorio ocupado.

Los ‘indios’ fueron obligados a vivir en pueblos entre 1543 y 1550, y se cree que sus cabildos fueron creados entre 1550 y 1553, a partir de las cédulas reales remitidas a Guatemala con ese propósito, en 1549 y 1951. La mano de obra era empleada para construcción de obras públicas y en las haciendas productoras de añil ubicadas en la costa de Guatemala y El Salvador, principalmente, que era el principal producto de exportación.”¹

A principios del período republicano la legislación municipal (1836) -emitida en la primera época liberal-, dicta la creación de municipalidades en poblaciones con más de 200 habitantes y les asignó una serie de atribuciones de importancia para los habitantes que, por lo mismo, reclaman la disponibilidad de recursos para financiarlas. En el ámbito político se introdujo la elección directa de las autoridades locales aunque su capacidad de toma de decisiones quedó supeditada al gobierno central que incluso se reservó el derecho de nombrar al tesorero y al contador².

¹ Juan Alberto González Jacobo. Políticas Públicas de Descentralización Territorial en Guatemala. Concepciones, Avances y Resultados. Tesis de Maestría. Universidad Carlos III (Madrid). Guatemala, 2001. p. 1-2.

² “El gobierno de los departamentos estaría a cargo de los corregidores y municipalidades, regidos por las leyes vigentes del 2 de octubre de 1839. El gobierno central, en los casos que creyere conveniente o a solicitud de las municipalidades, podría reformar sus ordenanzas y

Tabla 1
Guatemala: Atribuciones Municipales
1836

COMPETENCIAS	FUNCIONES / MEDIOS
Seguridad	Orden y tranquilidad pública de personas y propiedades
Saneamiento	Limpieza Enterramientos Fondos para hospitales
Infraestructura	Mantenimiento de caminos de entrada o salida del pueblo Ornato
Económicas	Calidad de abastos Promoción de la agricultura
Registro	Censos, reportes de muertos, casados y nacidos cada 4 meses
Política	Velar por la verificación de elecciones (directas según la ley)
Sociales	Velar por la instrucción pública.

Fuente: Elaboración propia con base en información de; La Administración político-territorial en Guatemala. pp. 64-65.

Las fuentes de recursos, en una economía monetaria en ciernes, debieron ser limitadas, a lo que se agregó la caída de las exportaciones de añil compensada en parte por las exportaciones de grana. Como puede observarse, en el cuadro siguiente, los usuarios de terrenos comunes podían pagar en especie.

Tabla 2
Guatemala: Ingresos Municipales
1836

Ingreso	Fuente
Contribuciones	Tierras y edificios de Propiedad municipal
Arrendamiento en especie o dinero	Usuarios de terrenos comunes
Cobros varios	Carretas y coches, billares y juegos de gallos, tabernas y posadas, mercados, rastros y pesca.
Renta Municipal de la Comunidad	3 reales por persona para colegios departamentales y escuelas de los pueblos.

Fuente: Elaboración propia con base en información de: La Administración político-territorial en Guatemala". p. 65

acomodar su organización a la capacidad de las poblaciones que representasen, así como también a decretar los arbitrios que le propusieran para aumentar sus fondos, verificándolo de acuerdo con el consejo y comunicándolo oportunamente a la cámara de representantes". Mayra Valladares de Ruiz, et.al. *La Administración Político – Territorial en Guatemala. Una aproximación Histórica*. USAC. IIHAA. Guatemala, 1993. pp. 59-60.

Estas condiciones prevalecieron hasta el segundo período liberal: “Las municipalidades del país estaban supeditadas directamente a las disposiciones del poder ejecutivo, particularmente del Presidente de la República y a las instancias del jefe político departamental, quien según la ley presidía las corporaciones municipales de su jurisdicción. Más que la separación o independencia de las municipalidades, éstas se constituían en apoyo y sostén de otras instituciones o dependencias del Estado (Instrucción Pública, Salud, Hacienda, Fomento, Gobernación, etc.). La Municipalidad cumplía labores relativas a cada uno de esos ramos señalados (...) Los Jefes Políticos, delegados del Ejecutivo en el Departamento, contaban entre sus funciones la supervisión de las municipalidades, resolver sobre la validez de las elecciones de la Junta Municipal, vigilar que cumplieran la ley, autorizar gastos municipales de cierta cuantía y servir de vínculo de comunicación entre éstas y el gobierno nacional.”³

Por otra parte, en el ámbito financiero, las municipalidades experimentaron una expansión en términos absolutos entre los años 1980 y 1990, al grado de duplicarse.

Cuadro 1
Guatemala: Finanzas Municipales
1980 - 1993

AÑO	INGRESOS	EGRESOS	DIFERENCIA
1,980	469	424.5	44.50
1,981	547.5	519.4	28.10
1,982	456.2	445.1	11.10
1,983	485.6	472.6	13.00
1,984	535.4	500.6	34.80
1,985	512.3	480.2	32.10
1,986	505.2	473.3	31.90
1,987	494.8	494.2	0.60
1,988	361.6	559.1	-197.50
1,989	676.5	637.6	38.90
1,990	988.8	1 011.6	-22.80
1,991	967.8	1 077.2	-109.40
1,992	719.2	704.7	14.50
1,993	843.6	841.5	2.10

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Memoria Estadística, Año 1993. Citado en Ricardo Danilo Dardón Flores et.al. *La Administración Político – Territorial en Guatemala. Una aproximación Histórica*. USAC. IIHAA. Guatemala, 1993. p. 98

³ Ricardo Danilo Dardón Flores et.al. *La Administración Político – Territorial en Guatemala. Una aproximación Histórica*. USAC. IIHAA. Guatemala, 1993. p.102-108.

Posteriormente, fue suprimida la autonomía municipal, los alcaldes electos fueron sustituidos por Intendentes Municipales que, como los Jefes Políticos, representaban y eran designados por el Presidente de la República y a ellos los asistía una Junta Municipal electa de Síndicos y Regidores.

En el denominado período revolucionario, y en el marco de la modernización del Estado que plasmó, los gobiernos municipales adquirieron su autonomía, con las características que sintetiza la tabla correspondiente.

Tabla 3
Guatemala: Régimen Municipal del Período Revolucionario
1944 -1954

Elección directa de las autoridades municipales
Facultad de establecer arbitrios y tasas previa aprobación del gobierno central.
Capacidad de disponer de su patrimonio e ingresos, con sujeción a contraloría legal
Administración de servicios públicos locales
Emisión de normas y ordenanzas

Fuente: Víctor Gálvez, et. al. *Avances, Estancamientos y Retrocesos: El Proceso de Descentralización y Desconcentración en Guatemala: 1986-1996*. Publicado en "Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica". Coor. Ricardo Córdova Macías. FLACSO. El Salvador, 1997. p.p. 247-248.

A pesar de la amplitud que aparentan estas normas en materia de autonomía, en el campo de los arbitrios y cuotas esta facultad quedó supeditada a la aceptación del Ministerio de Gobernación:

“Artículo 49. – Además de las funciones que por su propia naturaleza competen a las municipalidades, ejercerán las siguientes, con sujeción a las leyes y reglamentos de los diversos ramos de la administración pública:

Hacienda y Crédito Público

43. - Aprobar o modificar con el voto de las dos terceras partes, por lo menos, de los miembros que la componen, los arbitrios y cuotas por servicios, que le proponga el

alcalde o los concejales a fin de que sean sometidos a la aprobación del Gobierno, de conformidad con el artículo 102 de la presente ley.

Artículo 102. – Los arbitrios y cuotas por servicios públicos o sus modificaciones una vez aprobados por la corporación en la forma indicada en el inciso 43 del artículo 49 de la presente ley, serán enviados por el alcalde, por conducto del gobernador respectivo, al Ministerio de Gobernación para los efectos indicados en dicho inciso.”⁴

Aunque los arbitrios, por su naturaleza de impuestos, es una facultad propio del poder legislativo, la sujeción de la determinación de cuotas o tasas por servicios a una autoridad central constituyó una limitación efectiva de de la autonomía municipal.

En el largo período del conflicto, o del autoritarismo, que sustituyó al período revolucionario, las municipalidades conservaron su autonomía administrativa y política pero severamente restringida por la ausencia de la autonomía financiera.

“La regulación legal y el reconocimiento formal del régimen de autonomía no lograron revertir la subordinación real de las autoridades municipales al gobierno central y menos aún, la precariedad con la que dichas municipalidades realizaban la gestión de sus exiguos recursos y servicios. Esto las convirtió en los eslabones más débiles de la cadena burocrática en Guatemala y en verdaderas administradoras de la pobreza”⁵

Esta condición se revirtió en el período de institucionalización democrático, con la asignación del aporte constitucional a las municipalidades, que luego se amplió con la descentralización del impuesto único de bienes inmuebles, así como el aumento del aporte constitucional y la participación de las municipalidades en los ingresos de algunos impuestos, especialmente, del impuesto al valor agregado que constituye la columna vertebral del sistema tributario guatemalteco en la actualidad.

⁴ Ley de Municipalidades. Decreto Número 226 del Congreso de la República. Guatemala, 13 de abril de 1,946.

⁵ Víctor Gálvez, et. al. *Avances, Estancamientos y Retrocesos: El Proceso de Descentralización y Desconcentración en Guatemala: 1986-1996*. FLACSO. Guatemala, p.p. 247-248.

En el panorama actual de las finanzas municipales destacan dos movimientos liderados por las organizaciones gremiales municipales:

El primero de ellos, en el año 2002, consistió en la elaboración de una propuesta de Código Tributario Municipal que incluye la modernización de los arbitrios. No obstante, 7 años después no se concretó en una nueva legislación que reorientaría el modelo de financiamiento municipal hacia un mayor balance entre transferencias e ingresos propios o autónomos.

El segundo, un suceso acaecido el 29 de septiembre del 2009, fue un movimiento político, una presión directa ejercida en el Congreso de la República, encaminado a lograr un aumento en la participación del impuesto al valor agregado, que ahora es de 1.5%, y su pretensión era alcanzar el 3%, que reforzaría el modelo financiamiento dependiente.⁶

⁶ Prensa Libre: "Diputados y alcaldes tratan propuesta de aumentar el IVA-Paz". Prensa Libre, edición electrónica 29 de septiembre 2009.

JUSTIFICACIÓN

Este estudio tuvo la intención de generar insumos para comprender e influenciar la gestión de la Estado y de los municipios, con la finalidad de apoyar la construcción de una mejor articulación de lo público en el territorio y con ello fortalecer las capacidades para consolidar la democracia e impulsar el desarrollo del país.

En este contexto se plantearon los siguientes objetivos, uno general, y tres de carácter específico:

OBJETIVOS

General:

Aportar nuevos conocimientos de la Gestión tributaria municipal a partir del estudio de casos específicos, que contribuyan a las políticas públicas nacionales y locales de descentralización y fortalecimiento municipal en el marco de la constitución política y los acuerdos de paz.

Específicos:

El objetivo general comprende tres objetivos específicos:

- La identificación de los rasgos principales de la gestión tributaria municipal, especialmente de las bases de datos de contribuyentes (departamentos de Catastro y otros registros de actividades económicas gravadas por arbitrios específicos y generales) y las políticas de recaudación.
- Construcción y Análisis de los flujogramas de gestión administrativa entre los departamentos responsables de la gestión tributaria (IUSI y arbitrios) y de las bases de información de contribuyentes (departamentos de Catastro y otros registros de actividades económicas gravadas por arbitrios específicos y generales)
- Formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a fortalecer las políticas tributarias municipales y a las políticas de gestión territorial en las que se inscribe, especialmente la política nacional de descentralización.

MARCO TEÓRICO Y REFERENCIAL

Esta sección comprende la conformación de un cúmulo de ideas, teoría, conceptos y elementos normativos que se analizan en los temas de Teoría del Estado y del Municipio, Teoría de las Finanzas Municipales y Normas competenciales y de financiamiento.

Teoría del Estado y el Municipio

En este trabajo subyace la intención de fortalecer las finanzas locales con el propósito de dotarlo de los recursos suficientes para abordar sus competencias e incidir en la construcción de una sociedad local desarrollada, es decir, con capacidad para brindar crecientes niveles de bienestar para sus vecinos. En este sentido, el municipio contribuye, junto al Gobierno Central, al bien común que constituye la esencia o razón de ser del Estado.

En la búsqueda del bien común, y en condiciones alejadas del mismo como sucede en las sociedades marcadamente desiguales, el papel del Estado y de sus expresiones gubernamentales, central y local, ve acrecentada las demandas sociales que le exigen una mayor acción y, por tanto, la disposición de mayores recursos para financiarlas.

“En los países en los que la estructura económica está caracterizada por un alto grado de heterogeneidad (o dualidad), con elevada dependencia de la exportación de productos primarios, es sabido que el fomento de dichas exportaciones no procura suficiente difusión de progreso técnico en el tejido productivo y empresarial existentes, ni empleo suficiente para el conjunto de la población. Ello obliga a un Estado responsable, compuesto de un conjunto eficiente de Administraciones Públicas territoriales (y no sólo de Ministerios sectoriales de corte centralista y vertical), a ocuparse de forma decidida de la promoción del conjunto de sistemas productivos locales, acompañando de ese modo, con políticas territoriales de desarrollo empresarial para las micro y pequeñas empresas, las políticas de estabilidad macroeconómica y la promoción de las exportaciones que se llevan a cabo desde el nivel central. Esto es lo que hace crucial el papel activo de los gobiernos locales (municipales y regionales) en la promoción de la estructura económica interna del país, procurando de ese modo efectos últimos de mayor empleo, ingreso y mejora de la calidad de vida de la población.”⁷

⁷ Francisco Albuquerque. Gobiernos Locales y Desarrollo Económico en América Latina y El Caribe. Friedrich Ebert Stiftung. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, España. P. 40-41. S.f.

El planteamiento de Alburquerque reconoce al gobierno central y a las administraciones públicas territoriales (municipios y regiones) como partes integrantes del Estado, que, en ejercicio de su responsabilidad frente a las desigualdades, emprenden políticas de promoción económica, normalmente abandonadas al mercado, para mejorar las condiciones de vida de la población.

Las estructuras gubernamentales, para lograr sus objetivos, deberán emprender acciones que resulten significativas para los vecinos o ciudadanos, que se traduzcan en concreto en una mayor satisfacción de sus necesidades, lo que exige la disposición de mayores recursos para financiar sus acciones o políticas gubernamentales. La ausencia de estos recursos y de esas acciones hacen parte de las causas o factores de deterioro social que han sido identificadas en las evaluaciones del desempeño estatal, entre otras, como la Dereck Brinkerhoff, que identifican a los casos extremos denominándolos como “Estados fallidos”.

*“Un **Estado fallido** se caracteriza por tres características: “la ruptura de la ley y el orden producida cuando las instituciones estatales pierden el monopolio del uso legítimo de la fuerza y se tornan incapaces de proteger a sus ciudadanos (o, peor aún, son utilizadas para oprimirlos y aterrorizarlos); la escasa o nula capacidad para responder a las necesidades y deseos de sus ciudadanos, proveer servicios públicos básicos y asegurar las condiciones mínimas de bienestar y de funcionamiento de la actividad económica normal; en la arena internacional, la ausencia de una entidad creíble que representa al estado más allá de sus fronteras”⁸*

Aunque las tres características son fundamentales en la evaluación del Estado, resulta más ligada a las administraciones territoriales y a los fines de este estudio, la segunda, la que tienen que ver con la provisión de servicios para las personas y la actividad económica cotidiana. Es la importancia de esta función la que se traduce más directamente con el bienestar la que demanda recursos suficientes para su financiamiento y su logro, lo que seguramente tendrá efectos sobre las otras características.

⁸ Brinkerhoff, Derick W. (2005), “Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes”, *Public Administration and Development*, 25 (1), 3-14. Citado por Andrés Malamud. Capítulo 3, Estado. Publicado en Luis Aznar y Miguel De Luca (eds.): *Política. Cuestiones y problemas (segunda edición)*. Buenos Aires, Emecé, 2007.p. 94.

El fortalecimiento de las finanzas locales resulta así una condición sustantiva para la construcción de municipios fuertes y la consolidación del Estado mismo. Un municipio fuerte es una idea que se inscribe como una entidad local capaz de mejorar las condiciones de vida de sus vecinos, de operar en el ámbito de la acumulación de riqueza y de su adecuada distribución. Esto no significa la conformación de entidades desproporcionadas sino su dimensionamiento de acuerdo con sus necesidades y propósitos. Esta idea queda claramente desarrollada en las siguientes formulaciones del denominado “Estado fuerte”:

“El Estado tiene un rol fundamental e indelegable en el desarrollo de la Sociedad. Todas las naciones que evolucionaron exitosamente a través de la Historia, contaron en su base con un Estado fuerte y consecuente con sus fines. Fuerte no significa grande. Ni chico. Significa sólido, coherente, bien organizado, capaz de identificar la política que solucione mejor cada problema, y de llevarla a la práctica. Todas las sociedades que dieron un salto cualitativo en su desarrollo integral, tuvieron burocracias claramente identificadas con los objetivos comunes, que no cedieron a presiones sectoriales en detrimento del tejido social”.⁹

“Lo contrario de un Estado fallido, es decir un Estado exitoso o efectivo, no se correlaciona necesariamente con una concentración excesiva de poder. Al contrario, la “fuerza” o capacidad de un Estado presenta al menos dos dimensiones. ¿Qué significa la expresión “Estado fuerte”? Michael Mann (1991 [1986]) propuso una distinción entre los poderes despóticos e infraestructurales del Estado. Los poderes despóticos son mayores cuando puede actuar coactivamente sin restricciones legales o constitucionales. Los poderes infraestructurales se refieren a la habilidad del Estado para penetrar en la sociedad y organizar las relaciones sociales. En estos términos, el Estado absolutista francés del siglo XVIII era estructuralmente más débil que su rival británico. Aunque el primero disponía de un amplio margen de arbitrariedad para ejercer el poder, su capacidad para movilizar a la sociedad y extraer de ella recursos y apoyo eran muy inferiores al del gobierno británico. Del mismo modo, ya durante el siglo XX, Gran Bretaña y Estados Unidos se demostraron más efectivos que sus enemigos nazis y soviéticos a la hora de asegurar respaldo interno y movilizar para la guerra (Ikenberry, 2003: 353-4). La eficacia de un Estado depende de la estabilidad y capacidades de su aparato administrativo, y ello es función de la legitimidad doméstica y la profesionalización burocrática. En última instancia, la administración pública es la forma cotidiana en que el Estado organiza el orden social.”¹⁰

Los dos autores citados anteriormente ponen un especial cuidado en desvincular la dimensión grande de fuerte. Lo que identifica a este último es su capacidad de actuación tanto en la atención de las necesidades (políticas públicas en Luis María

⁹ Palma, Luis María. *Es necesario transformar el Estado para poder refundar la Nación*. Artículo publicado en INFOBAE (<http://www.infobae.com/interior/home.html>), 18 de julio de 2001.

¹⁰ Andres Malamud. Op. Cit., p. 95.

Palma), en la capacidad de dominación social mediante su penetración y movilización en función de los objetivos gubernamentales, lo que también se denomina poder infraestructural (Michael Mann). Ambas ideas son cruciales puesto que la capacidad de dominación hace referencia a la gobernabilidad o espacio que permite la actuación o la aplicación de políticas gubernamentales.

Entre las dos ideas centrales anteriores se encuentra el inicio y el fin de la gobernabilidad, agregándole la necesaria correlación que existe entre los asuntos internos y externos de una sociedad, así como la construcción de un marco legal reconocido¹¹.

“(...) el concepto de gobernabilidad encierra tres aspectos estrechamente interrelacionados. El primero se refiere a la capacidad del gobierno para identificar problemas críticos y formular las políticas apropiadas para enfrentarlos. El segundo tiene relación con la capacidad gubernamental de movilizar los medios y recursos necesarios para la implementación de estas políticas, enfatizando, además de la toma de decisiones, los problemas cruciales ligados al proceso de implementación. En estrecha conexión con este último aspecto se sitúa la capacidad de mando del Estado, esto es, de hacer valer sus políticas, sin la que sus decisiones se volverían inocuas. Finalmente, dada la interdependencia que caracteriza el orden internacional en la actual etapa de capitalismo globalizado, la eficacia en la conducción de los problemas internos no puede ser dissociada de la capacidad de cada país de administrar el proceso de inserción en el sistema internacional.”¹²

En este contexto es donde cobra sentido la consolidación de la expresión de gobierno, territorial en este caso, producto de una mayor disposición de medios que haga factible el ejercicio de su autoridad en dirección a la satisfacción del bien común en el ámbito local.

¹¹ La importancia de la legalidad la aborda O'Donnell en un complejo análisis de estado débil y fuerte y cuya ausencia genera serias limitaciones para conducir el desarrollo: “...En las nuevas democracias regiones enteras permanecen al margen del sistema legal sancionado por el Estado, no sólo en las áreas rurales, sino también en las periferias de las grandes metrópolis. Además, en el caso de ciertos sectores sociales discriminados, en todas las regiones, incluso en las más desarrolladas, la legalidad estatal es también poco efectiva. Esta peculiaridad se traduce en la ampliación de las llamadas “áreas grises”, donde la capacidad de penetración del Estado es muy baja o casi nula. La fragilidad del sistema legal tiene, además, otras consecuencias que no pueden ser minimizadas. La dimensión republicana, que se refiere a la credibilidad del Estado como institución que opera en nombre del interés público y que es esencial para la preservación de la confiabilidad de la democracia, se vuelve extremadamente débil. En contraposición, un Estado fuerte se caracterizaría por la capacidad de establecer la legalidad por todo su territorio y de formular políticas de contenido universalista para el conjunto de los ciudadanos de la comunidad nacional”. Eli Diniz. El Post-Consenso de Washington: globalización, Estado y gobernabilidad reexaminados. IELAT (Instituto de Estudios Latino Americanos,) da Universidad de Alcalá de Henares. Traducción de Carlos Muñoz Gallego. Río de Janeiro, Brasil. Junio 2009. P. 18-19.

¹² Ibid. P. 12-13.

Teoría de las Finanzas Locales

Como se indicó en principio, la idea subyacente de este trabajo es el fortalecimiento de las finanzas municipales con el propósito de abonar a la construcción de un Estado fuerte, ni grande ni pequeño, pero con capacidades acrecentadas, particularmente, por el despliegue de una gestión pública descentralizada en donde los municipios, como gobiernos locales, contribuyan efectivamente al desarrollo de la sociedad en el espacio que constituye el ámbito de sus competencias.

La descentralización fiscal, planteada más adelante, es, en el seno de este trabajo, una forma de fortalecimiento del Estado en el sentido señalado en el párrafo anterior y no una estrategia para limitarlo, sin embargo, siempre hay un riesgo de utilizarlo con ese sentido que puede derivarse de una pobre interpretación de otras realidades o de ámbitos de análisis generales.¹³

De la misma forma que el concepto de gobierno como componente del Estado es igual a la suma de la administración central y del conjunto de las administraciones territoriales, las finanzas públicas corresponden a la suma de las finanzas del gobierno central y de las finanzas locales.

Por un lado, entonces, existe una distribución territorial de los órganos de gobierno y de administración del Estado, y por el otro, una organización y distribución de las competencias o función pública que incluye una determinada organización y distribución de recursos o fuentes de recursos para financiarlas.

Las modificaciones en las relaciones de poder entre los órganos de gobierno, entre sus competencias y sus recursos, en dirección del ámbito nacional al local, es lo que se denomina descentralización política, descentralización administrativa y descentralización fiscal. La descentralización económica constituiría un

¹³ La descentralización genera competencias entre gobiernos y constituye una barrera de contención para el Estado grande o Estado-Leviatán, esta, denominada tesis de la descentralización, fue planteada por Brenan y Buchanan en *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitutions*. Cambridge University Press. 1980. Citado por Nuria Bosch Roca y Javier Suarez Pandiello. Universidad de Barcelona y Universidad de Oviedo. III Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Segovia, 1992.

desplazamiento de las actividades económicas en la misma dirección como resultado de una acción deliberada o espontánea en los términos que planteó Albuquerque en una cita anterior.¹⁴

La teoría de las finanzas locales se sitúa como parte de la teoría de las finanzas públicas y su desarrollo está fuertemente ligado a la teoría de descentralización fiscal.

Las finanzas locales corresponden a los gobiernos locales o municipales, como las finanzas públicas corresponden al Gobierno general, central, nacional o estatal. Entre sus particularidades esta la relación que guarda con las finanzas del gobierno central y su relación más cercana con los contribuyentes. En el primer caso, es usual que una parte de los recursos locales provengan del gobierno nacional, y en el segundo, las administraciones locales mantienen una relación frente a frente (*face to face*) con los contribuyentes con las ventajas y desventajas que esa proximidad implica.

Las ideas que sustentan la constitución de las finanzas locales se aglutinan en la teoría del *Federalismo Fiscal* que, en esencia, plantea el establecimiento de una arquitectura fiscal acorde con la organización del estado en sus ámbitos territoriales de gobierno.

El Federalismo Fiscal “Define la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales entre los ámbitos o niveles de gobierno, con el fin último de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de la manera más eficiente y maximizando el bienestar económico” (Carrera,1998:1).

El federalismo fiscal se asienta a su vez en el teorema de Oates, que plantea la posibilidad de alcanzar el máximo nivel de bienestar si las decisiones de provisión de ciertos bienes y servicios públicos se distribuyen entre los niveles de gobierno según sus capacidades y economía de escala.

¹⁴ Es claro, en este sentido, que este trabajo prescinde de otro enfoque de descentralización que plantea la redefinición de las relaciones Estado-Sociedad y Estado-Mercado, de modo que se produce, en ambos casos, un abandono de la función pública por parte del componente gubernamental y que pasa al ámbito privado de las empresas o de otras organizaciones civiles.

“...el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto (y usualmente más alto), si los niveles de consumo (público) Pareto eficientes son proveídos por cada jurisdicción independientemente, antes que un solo nivel uniforme de consumo sea establecido en todas las jurisdicciones (por igual)” (Oates 1972: 54).¹⁵

El problema para los gobiernos locales es que sufren de una desarticulación entre sus niveles de ingresos y niveles de gastos; se considera que son más eficientes para producir una serie de bienes y servicios pero son menos eficientes para recaudar los impuestos más productivos lo que se traduce en una suerte de déficits estructural.

Para subsanar esta situación el gobierno central expande su marco competencial desempeñando funciones de forma ineficiente y que le corresponden a los municipios, o bien, trasladando o descentralizando¹⁶ recursos a estos gobiernos locales para compensar su posición deficitaria y permitirles asumir las competencias para las cuales son más eficientes.

De esta forma aparecen dos modelos de financiamiento territorial que se diferencian por la procedencia de sus recursos. El primero basado en los ingresos producto de su gestión, también denominado ingresos propios; Y el segundo, basado en recursos externos trasladados desde el gobierno central, denominados Transferencias.

El modelo de ingresos propios predominó en Guatemala, en cierta forma, antes de 1986 y también puede observarse en la actualidad en Panamá y Costa Rica. El modelo basado en transferencias se consolidó a partir de 1986 con el aporte a los municipios contenidos en la constitución vigente y que se incrementó con la Reforma Constitucional de principios de la década del 2000 y con la participación en un porcentaje del impuesto de valor agregado. También se puede observar este modelo en El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y parece ser el sistema que tiende a mundializarse.

¹⁵ Leonardo Letelier S. La Teoría de descentralización fiscal. Documento de Apoyo Docente No. 15. INAP. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile. Santiago, 2007. P. 6.

¹⁶ (Es) ...la transferencia de recursos, así como de la capacidad de decisión sobre su uso, del gobierno nacional hacia los niveles o ámbitos subnacionales de gobierno (Bahl y Linn, 1992).

Los modelos de financiamiento por lo general no son puros. Por ejemplo en Costa Rica existen transferencias sectoriales para financiar infraestructura vial local, en tanto que en Panamá los municipios son subsidiados por parte del gobierno central.

En Guatemala el régimen de financiamiento basado en transferencias se considera tal porque las mismas constituyen el componente mayoritario en el total de ingresos de los municipios, sin embargo coexiste con un volumen significativo de recursos canalizados al territorio principalmente por los denominados fondos sociales.

En todo caso, los diferentes niveles de gobierno, cada uno con sus propios recursos, y con competencias propias o concurrentes, deberán encontrarse en un sistema de relaciones que apoye una adecuada asignación de recursos y responsabilidades en función de un mayor nivel de bienestar de los habitantes. Esto conduce, en el ámbito fiscal, a una forma financiera de coordinación intergubernamental:

“La coordinación fiscal entre distintas unidades de Hacienda de diferentes niveles, normalmente se concreta en el término «coordinación vertical». Probablemente, como sugiere el profesor Shoup, un término mucho más apropiado sería el de «coordinación piramidal», aludiendo a la compleja red-sistema de créditos-impuestos, participación de impuestos, concesiones-impuestos y subvenciones que, en general, conectan a las Haciendas de niveles inferiores con las Haciendas de nivel superior”¹⁷

La distribución de las fuentes de ingresos municipales responde a dos principios básicos. El principio de autonomía fiscal, característica de todo gobierno, les asigna la capacidad de obtener sus propios ingresos conforme lo establece la ley.¹⁸ En el país, las fuentes propias son las tasas y los arbitrios, además de otras fuentes complementarias. Las tasas administrativas y servicios, en la primera son certificaciones, licencias municipales, extensión de cédulas y registros varios, y la segunda canon de agua, rastro, extracción de basuras, piso de plaza. Las tasas son

¹⁷ Francisco Domínguez Del Brío. Algunos Aspectos Generales de la Teoría Económica de la Descentralización Fiscal. S.F. p. 195.

¹⁸ “Se llama grado de autonomía financiera el porcentaje que representan los impuestos locales (alcanzados) con relación al presupuesto total (ejecutado). Yves Cabannes. “Presupuestos participativos y finanzas locales. Segunda versión ampliada. Brasil, Alcaldía del Municipio de Porto Alegre. Red URBAL, N. 9. Mayo, 2005. P. 64

cobros por la prestación de servicios directos y los arbitrios son impuestos locales aprobados por el congreso de la república, existen arbitrios generales y arbitrios específicos, los primeros son de aplicación general como el boleto de ornato, el impuesto a la señal de cable, anuncios y rótulos. El impuesto único sobre inmuebles es un caso especial de descentralización fiscal pues se traslado por delegación a los municipios.

Como puede observarse, la línea de análisis no desconoce el ámbito de los gastos que conforman una parte sustantiva de las finanzas públicas tanto locales como nacionales, ni el carácter estratégico de los mismos puesto que constituyen la expresión concreta de las políticas públicas, sin embargo, este trabajo se centra en el ámbito de los ingresos, cuya magnitud y complejidad demanda un trabajo específico, planteando la necesidad de continuar esta línea de investigación en el ámbito de los gastos y su impacto en los niveles de bienestar de los habitantes.

A continuación se plantean las definiciones más significativas en el ámbito de los ingresos, cuyo análisis resulta recurrente en el trabajo de campo y que constituye el centro del objeto de análisis de esta investigación.¹⁹

Ingresos tributarios: “los originados en el ejercicio del poder de imperio que tiene el estado para establecer gravámenes, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”. Incluyen ante todo impuestos, pero también los intereses por mora o punitivos y las multas por el incumplimiento en el pago.

Impuestos: pagos o “contribuciones obligatorias sin contraprestación, no recuperables, impuestas por el gobierno con fines públicos”. Además de intereses y multas, debería de incluir “recaudaciones de tasas y derechos administrativos que no guardan proporción alguna con los costoso la distribuciones de servicios” (como la tasa de alumbrado público que se clasifica como ingreso no tributario). Se distingue entre impuestos directos (Impuesto Único Sobre Inmuebles y boleto de ornato) e indirectos (arbitrios sobre actividades económicas).

¹⁹ Funcede. Presupuestos Municipales en Guatemala, 2000-2003. Serie de Estudio No 18. Guatemala, 2005. P. 5-8.

Arbitrios Municipales: son “ingresos que perciben los gobiernos locales por aplicación de impuestos que gravan las actividades industriales, comerciales, de servicios, sobre las diversiones y espectáculos y otras de diversa índole”. Son impuestos municipales (o arbitrios) sobre ciertas actividades; se establecen sobre los establecimientos comerciales, industriales, de servicios, diversiones y espectáculos; o sobre los productos primarios minerales y vegetales, agrícolas, pecuarios, industriales, u otros arbitrarios.

Las Tasas: son “los ingresos derivados de los importes pagados al estado en virtud de la entrega de un bien o la contraprestación de un servicio”. En sentido estricto incluye solamente la tasa municipal por alumbrado pública; en sentido más amplio, es aplicable el término “tasa” al cobro por prestación de servicios públicos locales (como los servicios administrativos y la venta de servicios públicos).

Contribución especial: Es el tributo que tiene como determinante del hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales.

Contribución especial por mejoras: Es la establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento de valor del inmueble beneficiado.

MARCO LEGAL COMPETENCIAL Y DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Las finanzas municipales responden a un determinado –aunque ambiguo- marco jurídico, que conviene revisar al menos en sus aspectos sustantivos. De forma especial, los ingresos propios tienen una íntima relación con las competencias municipales, especialmente, con aquellas que se concretan en servicios públicos a los que se les asignan determinados precios o tasas, y de ello deriva la necesidad de lo que a este respecto determina la legislación.

Las competencias municipales

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 1º. Establece: “Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”

El principio anterior es fundamental puesto que determina la orientación del quehacer del Estado, y éste, incluye a las municipalidades y debe ser, igualmente, el principio que dirija su gestión.

En ese mismo orden de ideas, la Carta Magna determina que los municipios de la República son instituciones autónomas, confiriéndoles diversas funciones, entre ellas, la de atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

A este respecto, el Código Municipal, en su segundo considerando. expone: “Que la Constitución Política de la República reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública será descentralizada, lo que hace necesario dar una mejor definición y organización al régimen municipal respaldando la autonomía que la Carta Magna consagra, para que en el marco de esta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines.

Considerando que la autonomía municipal obedece a un mandato constitucional, es importante que para poder ejercer la misma, el Estado provea a los municipios de los instrumentos legales necesarios, para poder cumplir con tal fin.

Es así, como el Congreso de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala, ha decretado diversas leyes por medio de las cuales entre otras disposiciones, crea las competencias indispensables para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito y regula de cierta forma el ámbito de sus finanzas.

Leyes principales que establecen competencias municipales

Una rápida revisión del marco legal municipal evidencia la importancia, no siempre apreciada adecuadamente, que tienen los gobiernos locales en la vida cotidiana de los ciudadanos y en el desarrollo del país. Lo anterior se ilustra con la siguiente normativa:

Constitución Política de la República de Guatemala

“ARTÍCULO 253: **AUTONOMÍA MUNICIPAL:** Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.

Entre otras funciones les corresponde:

.....c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.”

“ARTÍCULO 255: **RECURSOS ECONÓMICOS DEL MUNICIPIO.** Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar servicios que les sean necesarios.

La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.”

“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 en que la ley determine y destinarlo por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento....”

Código municipal

“Artículo 3.- **Autonomía.** En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.”

“Artículo 6.- **Competencias propias y atribuidas.** Las competencias de los municipios son:

- a) Propias y
- b) Atribuidas por delegación.

Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en

los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio, establecidos en este Código.”

“Artículo 68.- **Competencias propias del municipio.** Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios, y son las siguientes:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato;
- b) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio;
- c) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas;
- d) Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales;
- e) Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio;
- f) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo realimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio;
- g) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe;
- h) Administrar la biblioteca pública del municipio;
- i) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación;
- j) Gestión y administración de farmacias municipales populares;
- k) Modernizar tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios;
- l) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio;
- m) La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;
- n) La prestación del servicio de policía municipal; y,
- o) La designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.”

Artículo 70.- **Competencias delegadas al municipio.** El municipio ejercerá competencias por delegación en los términos establecidos por la ley y los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del gobierno municipal, de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos.”

Artículo 72.- **Servicios públicos municipales.** El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, e los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios.”

La legislación municipal no se agota en el ámbito constitucional y de su ley constitutiva. Otras leyes contienen diferentes mandatos que afectan sus competencias e ingresos, y en algunos casos, les asignan responsabilidades a los municipios de manera global por lo que son sus organizaciones las obligadas a cumplirlas. Estos cuerpos legislativos son diversos y de ellos se revisan algunos a continuación.

Ley de áreas Protegidas

“Artículo 6.- (Reformado por el artículo 4 del Decreto No. 110-96). Aplicación. La presente ley es de aplicación general en todo el territorio de la República y para efectos de la mejor atención de las necesidades locales regionales en las materias de su competencia, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las Municipalidades coadyuvarán en la identificación, estudio, proporción y desarrollo de áreas protegidas, dentro del ámbito de su respectiva región.”

“Artículo 63.- **(Reformado por el artículo 15 del Decreto No. 110-96).** Integración. Para cumplir sus fines y objetivos el Consejo Nacional de Áreas Protegidas estará integrado por los representantes de las entidades siguientes:e) La Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM....”

Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente

Artículo 1.- El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, propiciarán el desarrollo social, económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Por lo tanto, la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, suelo, subsuelo y el agua, deberán realizarse racionalmente.”

Análisis de la normativa de las finanzas municipales

Considerando que el fin supremo del Estado es la realización del bien común, es importante que los municipios se organicen, para que procuren su fortalecimiento económico y de esta forma puedan realizar las obras y prestar los servicios que sean necesarios para el desarrollo y beneficio de sus comunidades.

Como ya se expuso anteriormente, los municipios de la República de Guatemala gozan de autonomía y en el ejercicio de la misma, perciben y disponen de ingresos propios, así como de una asignación presupuestaria por parte del Organismo Ejecutivo para el cumplimiento de sus fines, los cuales están establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Código Municipal.

Como fuentes de ingresos del municipio están los arbitrios y las tasas municipales, siendo los primeros decretados por el Congreso de la República y las segundas aprobadas por el Concejo Municipal de cada municipio.

Dentro de la investigación documental realizada, se ha descubierto que algunas municipalidades han encontrado barreras legales al momento de impulsar la aplicación de los cobros del Plan de Tasas Administrativas aprobado, ya que el mismo ha sido objeto de acciones de inconstitucionalidad ya sea en forma total o parcial.

El planteamiento de una inconstitucionalidad representa un perjuicio para la municipalidad afectada por la misma, ya que la Corte de Constitucionalidad, antes de dictar una sentencia en definitiva, decreta la suspensión provisional de la norma impugnada, situación que limita a la Corporación Municipal para cumplir con sus fines.

Es importante resaltar que algunas municipalidades se han esforzado por actualizar sus Planes de Tasas Administrativas, pues las últimas aprobadas corresponden al año 2008.

Con relación a los Planes de Arbitrios Municipales, éstos son muy antiguos, ya que los últimos aprobados por el Congreso de la República corresponden al año de 1986 los cuales ya no se ajustan a la realidad de los municipios.

EL IMPUESTO ÚNICO SOBRE INMUEBLES

El Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI-, se establece sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República, según lo estipula el artículo 1 de de la ley que lo creó, Decreto No. 15-98.

La recaudación y administración del IUSI, corresponde a las municipalidades, sin embargo; en la investigación de campo realizada en el departamento de Sololá, se pudo establecer que las Corporaciones Municipales se abstienen de presionar al Contribuyente para que cumpla con el pago de este impuesto, debido al temor de que surja un levantamiento de la población en oposición al cobro.

La municipalidad del municipio y departamento de Guatemala, envía requerimientos de pago del IUSI a todos sus contribuyentes y ello contribuye a sus buenos resultados, ya que el vecino acude a efectuar sus pagos por ese concepto.

Con el propósito de disponer de más información sobre el efecto de la coercitividad legal en el cobro del IUSI, se solicitó a la Unidad de Información de la Municipalidad de Guatemala, un informe sobre las demandas planteadas en contra de contribuyentes que no cumplen con el pago del impuesto, y de acuerdo con la información proporcionada se estableció que en un 85% de los casos demandados, la Municipalidad desistió de continuar con el juicio por pago de la deuda por parte de los obligados.²⁰

²⁰ Para el efecto se recurrió a la Ley de Acceso a la información que este equipo de investigación empleó, por primera vez, para obtener información institucional que pueda citarse en un estudio de esta naturaleza. Vale la pena mencionar que la respuesta no tuvo la claridad deseada, seguramente, pero esta es una percepción, con la intención de mantener una idea de coercitividad que no es tan sólida como desea mostrarse.

RESULTADOS OBTENIDOS:

En esta sección se localizan dos áreas temáticas, en la primera de ellas, se resumen los aspectos metodológicos empleados, incluyendo las directrices de la investigación, instrumentos y demás aspectos metódicos.

En la segunda área, se presentan los resultados concretos del trabajo de campo en función de los temas surgidos del planteamiento y directrices de la investigación.

Metodología

Planteamiento

A partir del planteamiento del problema y de los objetivos del plan de investigación – ambos del plan de trabajo-; que establecen las directrices de la misma, es factible la construcción de los instrumentos de investigación, así como la estructura de temas y subtemas que sirve de marco para la inserción de los hallazgos o resultados. En el cuadro siguiente aparecen esquematizadas las directrices en cuestión.

Temas y subtemas de investigación

TEMAS	SUBTEMAS
TRIBUTACIÓN	RECAUDACIÓN PROCEDIMIENTOS DE COBRO
BASES DE DATOS	CATASTROS O BASES DE DATOS DE CONTRIBUYENTES
POLITICA TRIBUTARIA VIGENTE	TOMA DE DECISIONES S/ TRIBUTACIÓN Y BASES DE DATOS

Fuente: Elaboración propia a partir del plan de investigación.

Instrumentos de recuperación de la información

La compilación de datos relevantes empleó la entrevista como instrumento preferente, a partir de un cuestionario elaborado en función de los temas de investigación, que puede calificarse como de naturaleza mixta por contener preguntas específicas, por un

lado, y por permitir la incorporación de consideraciones adicionales a juicio del entrevistador y el entrevistado. La entrevista también incorporó una sección dedicada a reconstruir los procesos administrativos de recaudación y los asociados a los mismos, a fin de disponer de una visión esquemática que permita analizarlos y efectuar recomendaciones para su optimización.

Por otra parte, se hizo una reconstrucción idónea de algunas categorías de los ingresos para identificar, principalmente, las variables de autonomía y dependencia financiera, así como su ordenamiento para establecer cierta jerarquía de experiencia entre los municipios inicialmente seleccionados, y lograr así la identificación definitiva de los dos municipios que constituyen la base del objeto de análisis. Esto implicó el uso de tablas de datos y la elaboración de las gráficas respectivas.

También se aplicaron, como herramientas de investigación, la observación de los procesos con propósitos de referenciar y consolidar la información generada por las entrevistas.

Recuperación, devolución y validación de la información

Como un rasgo específico del método de las políticas públicas, la investigación incluyó un taller de presentación de resultados, de devolución de los mismos y de validación, en donde los resultados preliminares se entregó a un grupo de participantes municipales que incluyó la presencia de 3 alcaldes municipales, de síndicos y concejales, así como de funcionarios ediles de otros municipios, así como la participación de dos organizaciones municipales asociativas y de dos mancomunidades.

Determinación del objeto de estudio

Como la investigación enfatiza en los municipios considerados dependientes y extremadamente dependientes, hubo una selección inicial de 12 municipios ubicados en el oriente y en el occidente del país, además, del municipio de Santa Lucía

Cotzumalguapa, en el sur de la República, con la expectativa de asegurar un caso con experiencia en gestión de ingresos propios.

Finalmente, Santa Lucía Cotzumalguapa y Sololá fueron seleccionados como municipios base – lo que se explica en detalle en el subtema de recaudación – en tanto que algunos elementos de los otros municipios se emplean de apoyo o referencia para determinados aspectos o comprobaciones de la investigación.

Método de análisis

Consistió en relevar las concordancias y los énfasis de los datos obtenidos y estructurarlos en términos de las directrices del planteamiento de la investigación.

Lo anterior supuso la aplicación un método de procesamiento que, además de la formulación de gráficas de series estadísticas disponibles y de las gráficas de flujos o procesos, implicó la conformación de tablas asimilables a las categorías, variables e indicadores en los que se desglosan los objetivos. Tales tablas sirven de insumo para la construcción de los hallazgos o resultados siguientes.

Recaudación

El estudio está orientado hacia municipios que puedan beneficiarse del fortalecimiento de la gestión tributaria, por tanto, seleccionó municipios financieramente “pequeños”, en comparación con las ciudades más desarrolladas como son los comprendidos en el área metropolitana y la mayoría de capitales departamentales.

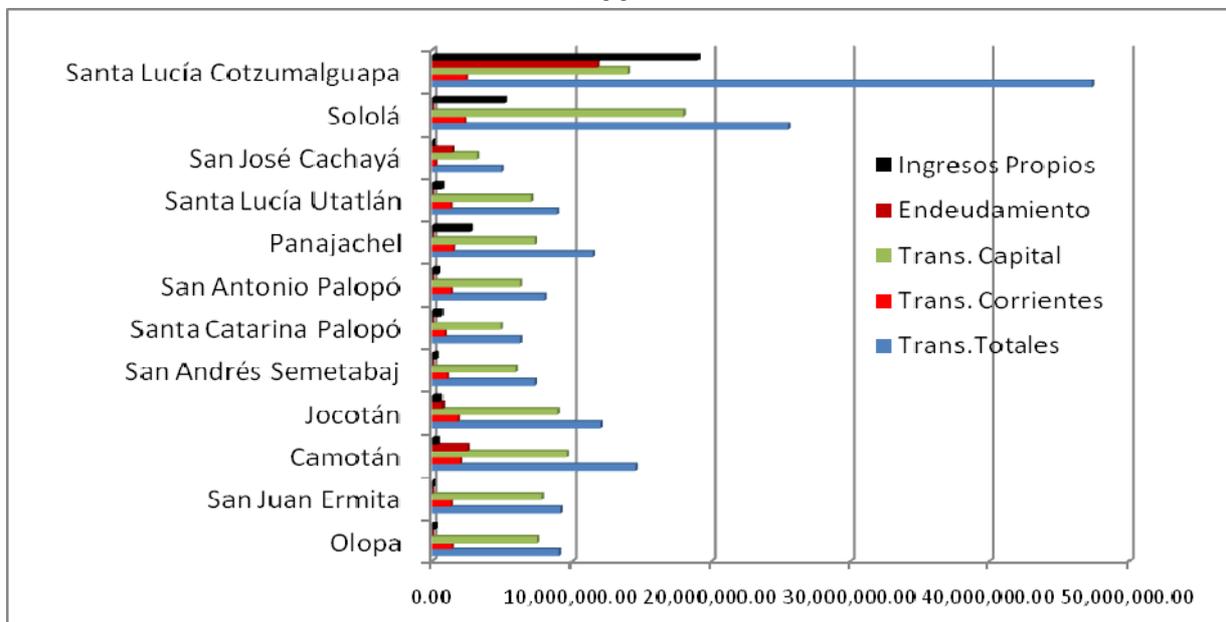
Santa Lucía Cotzumalguapa, incorporado a partir de la percepción de que su ubicación en el área azucarera ofrecería una experiencia tributaria relativamente superior a los demás municipios, efectivamente, ostenta los más altos niveles de ingresos propios dentro de los 12 municipios consultados, de manera que puede emplearse como fuente para surtir de elementos cognitivos aprovechables para los demás. Y para cubrir la brecha diferencial entre los contextos de este y los otros municipios, resultó apropiado

agregar un segundo municipio, más próximo a la realidad de los demás, especialmente, en cuanto a las condiciones de pobreza, y que destacara por su gestión tributaria, A partir de los resultados de la recaudación local el municipio seleccionado fue Sololá.

Dentro de las finanzas locales el indicador que refleja la experiencia de gestión tributaria es la recaudación local que se mide por los denominados ingresos propios, recursos obtenidos por las administraciones locales, producto, principalmente, de las tasas y los arbitrios.

Desde luego, la experiencia de gestión tributaria podría medirse por otros indicadores más adecuados, como la recaudación por persona por ejemplo, sin embargo, los datos de población proyectados obedecen a la base de datos censales del 2002, que siete años después se espera acuse una diferencia significativa.

Gráfica 1
Municipios Seleccionados: Transferencias e ingresos propios
2007



Fuente: Elaborado por J. C. Estrada Q., a partir de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF-. Ministerio de Finanzas Públicas, Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>

Esta agrupación de municipios confirma el modelo de financiación territorial dependiente y también algunas de sus manifestaciones específicas.

El rol de las transferencias

El total de transferencias es mayor que el total de ingresos propios en todos los casos, característica de la casi totalidad de los municipios del país, por tanto, los municipios dependen del Estado y del gobierno central en términos fiscales.

Las transferencias de capital son mayoritarias en todos los casos y así debe ser en todos los municipios, dada la distribución porcentual de sus componentes dominantes. El Aporte Constitucional se distribuye, por ley, en 90% para inversión y 10% para funcionamiento; y en cuanto a la participación de los municipios en el Impuesto al Valor Agregado, la relación es de 75% para inversión y 25% para funcionamiento.

Las transferencias corrientes y los ingresos propios

La comparación entre los ingresos propios y las transferencias corrientes permite analizar los diferentes casos de dependencia fiscal, partiendo del criterio siguiente: La función de las transferencias corrientes es la complementación del gasto de funcionamiento de las municipalidades dependientes.

La condición anterior se cumple en Santa Lucía Cotzumalguapa, Sololá y Panajachel, por lo que estos pueden considerarse como casos clásicos de dependencia fiscal. Sin embargo, en los demás municipios, las transferencias corrientes son superiores a la recaudación local, a los ingresos propios, por tanto, son éstos los que están complementando a los primeros, y esta inversión de roles de las categorías de ingresos corresponde a los casos extremos de dependencia fiscal.

Esta situación responde, por un lado, a las condiciones de pobreza extrema de los contribuyentes, y por otra, a la atrofia de las políticas y de la gestión tributaria local. Se trata de municipios que actúan como apéndices de gasto del Estado y que no generan ingresos propios equivalentes a las transferencias para su funcionamiento porque su gestión está volcada a la negociación con el ejecutivo para obtener ingresos adicionales.

Esto fue lo que sucedió cuando los alcaldes, en el 2009, se volcaron al Organismo Legislativo para obtener un sustancia incremento en las transferencias y que fue rechazado por esa instancia. Otro elemento de esta naturaleza lo indicó el alcalde de Tecpán: “No participamos todos en éstos eventos, donde deberíamos estar porque se habla de los ingresos que podemos recaudar nosotros mismos, y estamos donde nos ofrecen el dinero para el financiamiento de las obras”.

El endeudamiento

San José Chacayá, Jocotán y Camotán muestran un endeudamiento superior a los ingresos propios, lo que de cierta perspectiva se puede interpretar como una sustitución anómala de los esfuerzos locales de recaudación. Es interesante destacar que el aseguramiento del endeudamiento por parte de fuentes privadas se debilitó a partir de la pérdida de control de las entregas de las transferencias por parte del Instituto de Fomento Municipal –INFOM- que restaba las amortizaciones de los créditos bancarios. A partir de ese entonces se espera que el endeudamiento provenga principalmente del propio Instituto.

En los demás casos el endeudamiento no supera los ingresos propios lo que supone capacidad local para satisfacer estas obligaciones. En su mayoría este endeudamiento, además de la fuente citada, se integra por los pagos pendientes a las compañías de energía eléctrica y al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-.

En consecuencia, se puede inferir que el endeudamiento no es un problema generalizado entre las municipalidades del país pero que puede afectar y de hecho sucede así, a ciertos municipios altamente endeudados y a quienes los adeudos paralizan puesto que dedican la mayoría de sus ingresos a las amortizaciones correspondientes.

La dinámica de los ingresos propios

En principio es importante señalar que los ingresos propios constituyen una categoría modesta de los ingresos municipales, de escasa significación desde el punto de vista de su monto y participación en el financiamiento del gasto. Esto es así, entre otras razones, por la inamovilidad y obsolescencia de los arbitrios –producto de inactividad legislativa-, y por las dificultades que supone la recuperación del costo de los servicios públicos municipales, especialmente, en el caso del agua potable, el tren de aseo, drenajes, mercados, cementerios y piso de plaza, entre otros.

Estos dos conceptos constituyen la base principal de los ingresos propios y la recaudación depende del marco jurídico, de las acciones de las administraciones tributarias municipales y de disposición y recursos de los contribuyentes. Las dificultades de recaudación señaladas se han traducido en el protagonismo relativo de otros rubros de ingresos propios como son los ingresos que obtenían los municipios por la emisión de cédulas o los alquileres de bienes municipales a empresas o personas.

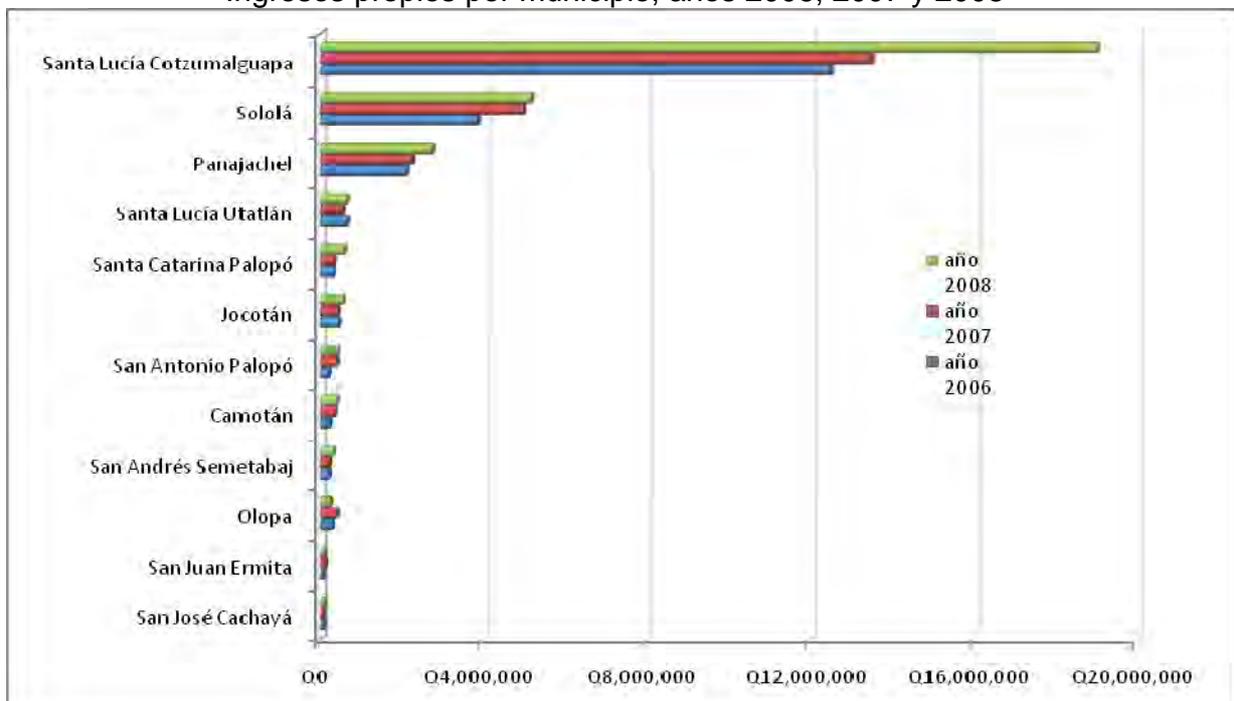
En todo caso los ingresos propios evidencian una dinámica ascendente en la mayoría de casos, aunque hay ejemplos claros de reversión en los años consultados del período 2006-2008. Destaca Santa Lucía Cotzumalguapa con un crecimiento significativo asociado a la actualización general de las tasas por servicios municipales, y una dinámica creciente pero moderada en Panajachel y Sololá. También se visualiza una tendencia creciente ambigua en San Andrés Semetabaj, San Antonio y Santa Catarina Palopó y Camotán.

Otros municipios, Olopa y Santa Lucía Utatlán, muestran reversiones que pueden asociarse, entre otros factores, a la pérdida de los ingresos del registro civil a raíz de la implementación de la Ley del Registro Nacional de las Personas –RENAP-, luego de superar una férrea resistencia de las municipalidades, especialmente, en los municipios indígenas.

De este análisis se desprende que los municipios tienen que desarrollar una acción colegiada hacia el Congreso de la República para actualizar sus impuestos locales o arbitrios. De esto se constató una acción emprendida por tres mancomunidades que no surtió resultado, lo que no es de extrañar dada la inamovilidad de la discusión legislativa en este campo como lo demuestra la persistencia de una iniciativa de ley – Código Tributario Municipal- que ordena la Constitución Política de la República y que aún no ha sido conocida por el pleno.

En atención a lo anterior la acción posible de los municipios es emprender procesos expansivos o constitutivos de sus políticas fiscales en el campo de la actualización de las tasas municipales, especialmente, de aquellos servicios con más potencial o las que generan mayores erogaciones municipales que se transforman en subsidios no siempre ajustados a la necesidad y posibilidad de los usuarios de los mismos.

Gráfica 2
Ingresos propios por municipio, años 2006, 2007 y 2008



Fuente: Elaborado por J. C. Estrada Q., a partir de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF-. Ministerio de Finanzas Públicas, Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>

Este planteamiento es el que se analiza en áreas tales como la política tributaria, el estado del catastro y de los servicios municipales.

Procedimientos de cobro

Es bastante escasa la información disponible sobre este aspecto. No obstante, se estableció que en los dos municipios que conforman el centro del objeto de estudio, carecen de nomenclatura y los cobros excepcionalmente se efectúan a domicilio, siendo la norma la exhortación al vecino para que se presente a solventar sus pagos en el municipio.

Incluso, en el caso del tren de aseo de Sololá, se procede al cobro al momento de la recogida de los desechos, lo que complica la especialización de los prestadores del servicio que además deben llevar recibos, hacer los cobros y entregar la recaudación a la tesorería municipal.

El uso de la exhortación en el pago de las obligaciones es un ligamen menos efectivo que el cobro domiciliario que fomenta la disciplina fiscal del contribuyente que sabe con anticipación lo que debe, cuando y donde pagarlo, tal como sucede en los municipios con ciudades más desarrolladas.

Las bases de datos

Las bases de datos o catastros, entendiendo por tales las características de propiedad y modificaciones o particularidades del territorio, registradas de forma sistemática, existen en los municipios de forma dispersa, incompleta, relativamente desactualizada y en proceso de construcción.

El catastro nacional es un proyecto de largo plazo que aún se encuentra en ciernes y coexiste con varios esfuerzos municipales que levantaron información catastral generalmente auspiciada por la cooperación internacional, como en los municipios de San Marcos y Sololá, para citar algunos ejemplos.

Por otra parte, se prevé que la existencia de una base de información catastral existiría como una plataforma de información al sistema de administración financiera que ya se generalizaron en los municipios e instituciones del país, pues hasta ahora no existen puentes que permitan la interacción directa entre ambos sistemas. Este es un punto que requiere una solución tecnológica producto del acuerdo institucional entre los órganos rectores de ambos sistemas, o sea, entre el Registro de Información Catastral –RIC- y El Sistema de Administración Financiera –SIAF-.

No obstante esta situación, es claro que la disposición de un catastro suministra una herramienta poderosa para el ordenamiento del territorio dentro de los municipios y para la gestión municipal en su conjunto. Por ello, y por su íntima conexión con los procesos de tributación, los registros catastrales son fundamentales en la implementación de diferentes políticas territoriales y constituyen un elemento o variable de investigación.

En los municipios se encuentran diferentes herramientas catastrales como mapas cartográficos detallados, registros de contribuyentes de servicios y de arbitrios, mapas de drenajes, de agua potable y otros similares.

En los municipios consultados se encontró un catastro municipal en proceso, con un avance probable de 30% de las propiedades del casco urbano y que ya incluye la red de distribución del agua potable (Sololá) y un registro de contribuyentes que emplea la empresa concesionaria del IUSI en Santa Lucía Cotzumalguapa.

Por otra parte, las mancomunidades del Lago (Mankatitlán, Manzolojya y Copán Chortí), realizan esfuerzos por establecer sistemas de información geográficos denominados SIG's. Entre estos esfuerzos, resulta interesante destacar que la mancomunidad a la que pertenece Sololá, identificó que dicho municipio cuenta con 600 postes en uso de diferentes empresas privadas que no tributan por el uso del espacio de dominio público al municipio.

En todo caso los catastros son fundamentales por cuanto permiten identificar al sujeto pasivo (contribuyente), la base imponible (propiedad u otro), así como la ubicación de los mismos (nomenclatura), lo que constituyen elementos básicos para el establecimiento de los sistemas de tributación municipal.

Los catastros, en su creación y mantenimiento son herramientas de elevado costo, por ende, el hecho que estén a cargo de una entidad nacional favorece a los municipios, siempre y cuando le permite disponer del acceso oportuno a información de calidad y pertinencia para su gestión. Pero a pesar de todo, su ausencia no justifica la inactividad tributaria local, tanto en Sololá, para el caso del IUSI, como para Santa Lucía Cotzumalguapa, se encontraron registros de contribuyentes relativamente útiles o actualizados, según los cuales, se pueden establecer morosidades de 30% o más. Esto claramente evidencia un problema de gestión fiscal en el cual es decisiva la adecuada acción de la administración tributaria municipal.

Políticas tributarias municipales

Se entiende por tales al conjunto de acciones destinadas a la aplicación de la normativa tributaria y lograr obtener los recursos que el municipio necesita para financiar las competencias municipales que en función del bien común le asigna la legislación nacional.

Al igual que la recaudación propia es una variable subordinada dentro del sistema de ingresos, de igual forma las políticas tributarias locales ocupan un lugar inferior en las políticas municipales dominadas por el gasto y la gestión de recursos por transferencias.

Esta situación permite que solo algunos municipios logren elevar significativamente su recaudación local y de hacerlo de forma sostenida en más de una administración de gobierno. En la mayoría de los casos se trata de esfuerzos parciales o de esfuerzos globales que no superan una administración y por tanto no se consolidan ni solidifican la cultura tributaria de los vecinos.

Esta es una situación compleja, la gestión de las políticas tributarias demanda esfuerzos institucionales considerables que implican la disposición de capacidades para ejecutar la gestión tradicional en tanto que se despliegan nuevas acciones y esfuerzos tendentes a incrementar la recaudación que, tarde o temprano, implican la actualización de las tasas por servicios, las mejoras de los registros catastrales, el desarrollo de procedimientos efectivos de cobro y la creación de un ambiente de confianza y solidaridad entre administración tributaria municipal y contribuyentes, las más de las veces, producto de una constatación clara y sensible de la devolución de los recursos aportados en obras y servicios que impactan el bienestar de los vecinos.

Usualmente la gestión tributaria se ve envuelta en un círculo perverso en el que la baja recaudación explica la mala calidad y limitación en la prestación de los servicios. Para romperla, puede mejorarse la calidad de los servicios para luego aumentar el cobro, o bien, invertir este proceso. En cualquier caso, implica la observancia, el análisis y la actuación política en la sociedad local, en su sistema político y con énfasis en las fuerzas opositoras reales o potenciales y el seno de la misma municipalidad, tanto en los niveles decisorios (concejo municipal) como en los técnico-administrativos, cuya acción congruente puede apoyar el esfuerzo de recaudación, o bien, defraudarlo.

En los municipios analizados, el agua potable, los mercados, los trenes de aseo, pisos de plaza, entre otros, la problemática se presenta en términos de tasas subsidiadas, de incumplimiento de pago, de procedimientos inapropiados de cobro y ausencia de información adecuada para la operación del sistema, factores todos que contribuyen a desestimular a los contribuyentes y también a las propias autoridades y empleados municipales. A pesar de la información fragmentaria, se constató que el agua potable suele ser un servicio de mala calidad y prestado a un costo altamente subsidiado. Y en este como en otros casos, se encuentran reacciones negativas de la población a la actualización de las tasas. Esta oposición es un conflicto propio de la tributación, es una reacción negativa esperada en cualquier parte donde se produce un cobro obligatorio del tipo de un impuesto o por el pago de un servicio usualmente monopólico que se cuestiona.

El problema de la reacción es que se produce en un contexto social violento en una parte considerable del territorio nacional. En los casos investigados pueden citarse los notables disturbios de noviembre de 2009 que sucedieron en Sololá y Panajachel, en tanto que en Santa Lucía Cotzumalguapa falleció una integrante del Concejo municipal, lo que se liga con el fallecimiento de otros alcaldes en localidades cercanas a dicho municipio (Siquinalá es el más reciente).

Por tanto no es de extrañar encontrar en las entrevistas reacciones de temor ante posibles acciones de fomento tributaria, e incluso, historias de amenazas a los funcionarios y autoridades que lo han intentado y que, en realidad o por percepción crean una situación adversa para propiciar la expansión o creación de políticas tributarias municipales.

Por otra parte, la investigación reveló el éxito de Santa Lucía Cotzumalguapa que actualizó sus tasas por servicios, superando la oposición que dicho proceso generó, y destaca que para lograrlo la municipalidad creó un departamento de ingresos y vinculó y coordinó las acciones, las capacidades y aportes de diferentes departamentos municipales relacionados con la gestión tributaria.

Vale la pena destacar que, en Panajachel, el gobierno municipal actualizó y publicó nuevas tasas por servicios que actualizan su valor pero que no se aplicaron porque el ambiente social es sumamente adverso para la municipalidad y sus autoridades.

Análisis de procesos y diagramas de operaciones:

La presentación gráfica de sistemas es una forma ampliamente utilizada como herramienta de análisis, ya que permite identificar aspectos relevantes de una manera rápida y simple. Una esfera donde esta técnica puede ser utilizada con éxito es en la elaboración del Manual de Normas y Procedimientos, como apoyo al proceso de dirección.

La creación del diagrama de flujo es una actividad que agrega valor, pues el proceso que representa está ahora disponible para ser analizado, no sólo por quienes lo llevan a cabo, sino también por todas las partes interesadas que aporten nuevas ideas para cambiarlo y mejorarlo.

Ventajas de los diagramas y del análisis de procesos

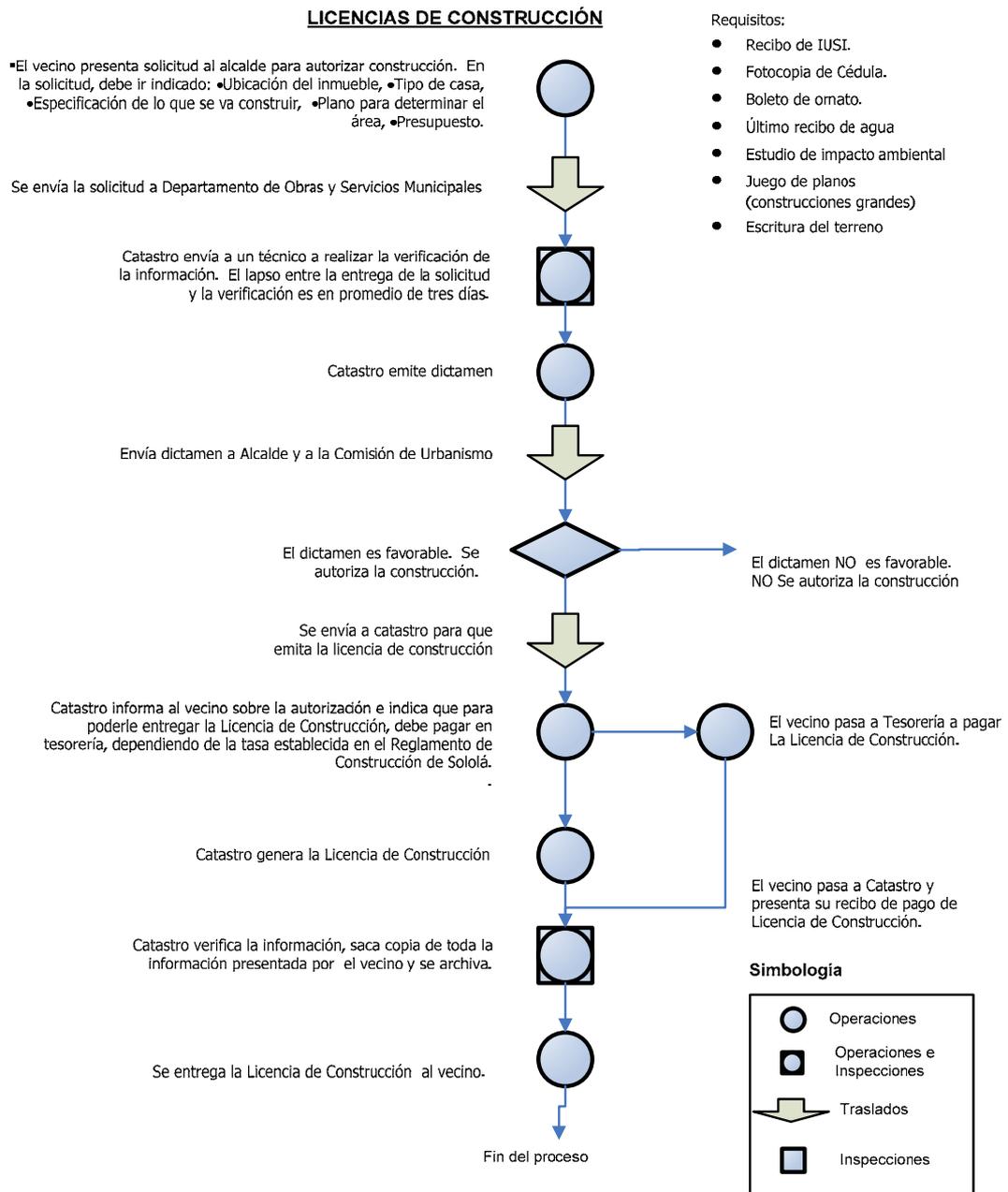
- Favorecen la comprensión del proceso a través de mostrarlo como un dibujo. El cerebro humano reconoce fácilmente los dibujos. Un buen diagrama de flujo reemplaza varias páginas de texto.
- Permiten identificar los problemas y las oportunidades de mejora del proceso. Se identifican los pasos redundantes, los flujos de los reprocesos, los conflictos de autoridad, las responsabilidades, los cuellos de botella, y los puntos de decisión.
- Muestran las interfaces cliente-proveedor y las transacciones que en ellas se realizan, facilitando a los empleados el análisis de las mismas.
- Son una excelente herramienta para capacitar a los nuevos empleados y también a los que desarrollan la tarea, cuando se realizan mejoras en el proceso.

Análisis de procesos seleccionados

Municipalidad de Sololá, Departamento de Catastro.

Proceso de Registro de Bienes Inmuebles: Licencias de Construcción.

Diagrama 1 MUNICIPALIDAD DE SOLOLÁ DEPARTAMENTO DE CATASTRO PROCESO DE REGISTRO DE BIENES INMUEBLES



Al inicio de la investigación, el encargado de catastro y su ayudante, llevan a cabo todo el proceso: desde la revisión de papelería, la inspección del lugar de la construcción, hasta la entrega de la licencia de construcción al vecino. La relación con IUSI, que también extiende la Solvencia Municipal, era mínima, por lo que se pierde una oportunidad de registrar a un nuevo vecino en el Sistema Integrado Administrativo Financiero –SIAF-. Esto queda evidenciado en el diagrama 1 de operaciones.

Actualmente el Departamento de Obras Públicas se encarga de la supervisión del trabajo del Departamento de Catastro. En la versión preliminar del diagrama, **no mencionaron** la necesidad de solicitar el aval municipal, aunque el encargado del IUSI, mencionó que es requisito para cualquier trámite en la municipalidad.

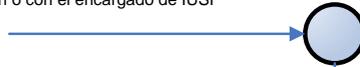
El diagrama de operaciones del proceso de Registro de Bienes Inmuebles en la sección de Licencias de Construcción, presenta el inconveniente de la necesidad de la aprobación o no, por parte del Alcalde y la Comisión de Urbanismo, quienes toman las decisiones cuando se reúne el Concejo Municipal. Se debe considerar establecer parámetros claros para el departamento de catastro en cuanto a lo que es permitido o no en las licencias de construcción por parte de la Comisión de Urbanismo, principalmente para agilizar el trámite. De igual manera, por ejemplo, que se delegara en el encargado de Obras Públicas, al cual está supeditado ahora el departamento de Catastro, la posibilidad de aprobar o no licencias de construcción para construcciones en casas o construcciones pequeñas o medianas, basado en los mismos parámetros y dejar las construcciones grandes, por ejemplo centros comerciales u otros, para aprobación del Alcalde y la Comisión de Urbanismo. Esto, principalmente para la agilización del proceso, que a veces tarda hasta un mes. De igual manera, establecer la necesidad de exigir el aval o solvencia municipal para fortalecer las finanzas del municipio.

**Municipalidad de Sololá, Departamento de Impuesto Único Sobre Inmuebles.
Proceso de inscripción de nuevos contribuyentes.**

**Diagrama 2
MUNICIPALIDAD DE SOLOLÁ
DEPARTAMENTO DE IUSI
Proceso de inscripción de nuevos contribuyentes
Proceso de Información**

PROCESO DE INFORMACIÓN

El vecino solicita información sobre IUSI en recepción o con el encargado de IUSI



El encargado de IUSI entrega trifoliar informativo y explica qué es el IUSI
Entrega formulario de autoavalúo y explica su contenido



El encargado de IUSI indica sobre los requisitos para registrar un bien inmueble:
Cédula de vecindad y fotocopia, escritura original y fotocopia, formulario de autoavaluo debidamente llenado



Fin del proceso

Simbología

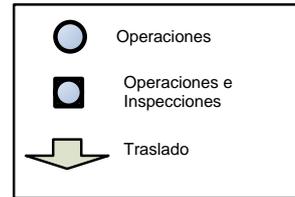
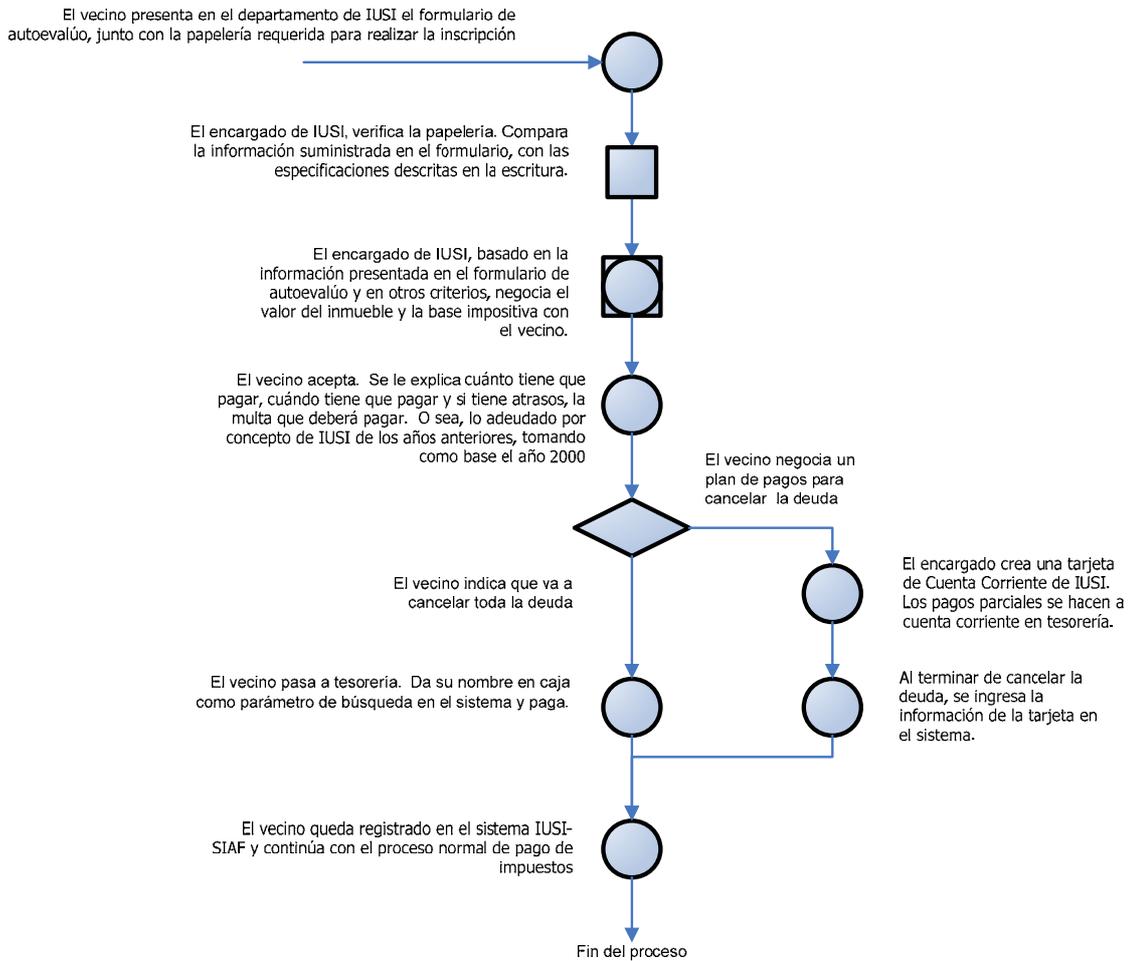


Diagrama 3
MUNICIPALIDAD DE SOLOLÁ
DEPARTAMENTO DE IUSI
PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE NUEVOS CONTRIBUYENTES

INSCRIPCIÓN DE NUEVOS CONTRIBUYENTES



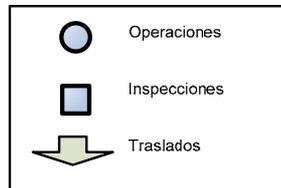
Requisitos:

- Fotocopia de escritura de propiedad.
- Fotocopia de Cédula.
- Fotocopia de NIT.

Luego:

- Se les llena el formulario.
- Se negocia.

Simbología



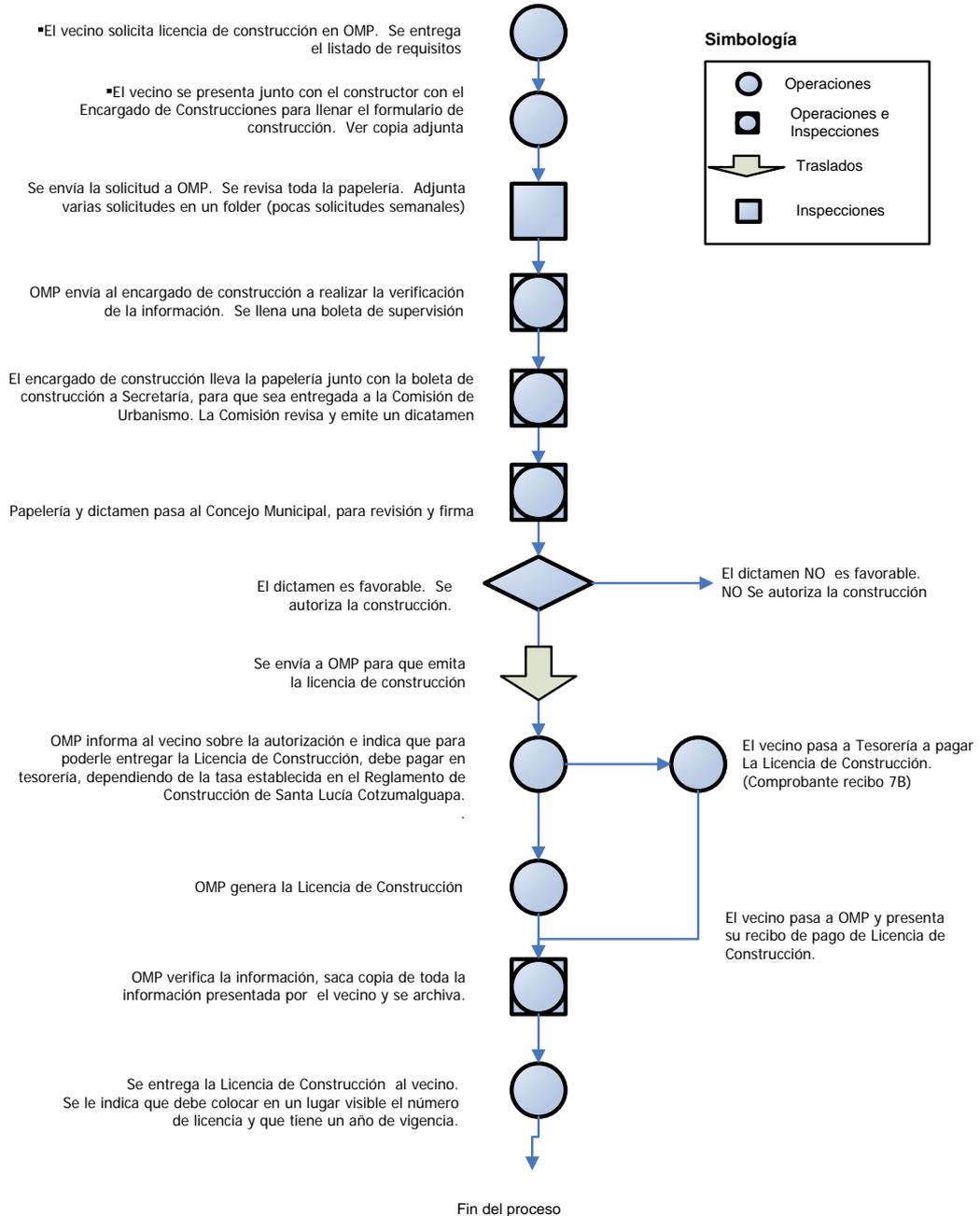
En este proceso, el encargado de IUSI, lleva a cabo desde la revisión de papelería, hasta la negociación del valor del inmueble. Actualmente se está realizando un proceso catastral nuevo, mediante Sistema de Información Geográfica –SIG- geo referenciado, con apoyo de la Mancomunidad Tzolojyá. De igual manera, en la versión preliminar del diagrama, **no mencionaron** la necesidad de solicitar el aval municipal, aunque el encargado de IUSI, nos mencionó que es requisito para cualquier trámite en la municipalidad y el mismo se extiende en el departamento de IUSI.

El diagrama del proceso indica explícitamente los pasos que hay que dar para el registro de nuevos contribuyentes al IUSI. Se dividió en dos partes, principalmente por la necesidad de aclarar por parte del encargado del IUSI el proceso de registro al contribuyente. Esta información se presenta en el diagrama 2, en el *proceso de información*. El diagrama 3, *Inscripción de nuevos contribuyentes al IUSI*, evidenció que en la negociación del valor del inmueble para aplicar la tasa adecuada, no se utiliza ningún criterio claramente establecido y además se realiza con muy poco o ningún apoyo de catastro, lo que debilita la negociación por parte de la municipalidad.

Municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa

Diagrama 4 MUNICIPALIDAD DE SANTA LUCÍA COTZUMALGUAPA OFICINA MUNICIPAL DE PLANIFICACIÓN PROCESO DE REGISTRO DE BIENES INMUEBLES

LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN



Santa Lucía Cotzumalguapa
Oficina Municipal de Planificación
Licencias de Construcción

En la Oficina Municipal de Planificación recientemente implementaron el puesto de Encargado de Construcciones, que es el responsable de llevar a cabo todo el proceso, desde la información, la revisión de papelería, inspección del lugar de la construcción, hasta la entrega de la información al vecino. En la municipalidad están en proceso de implementar un departamento de Catastro y algunas de las funciones del departamento, son realizadas actualmente por la empresa privada que presta el servicio de cobro del IUSI.

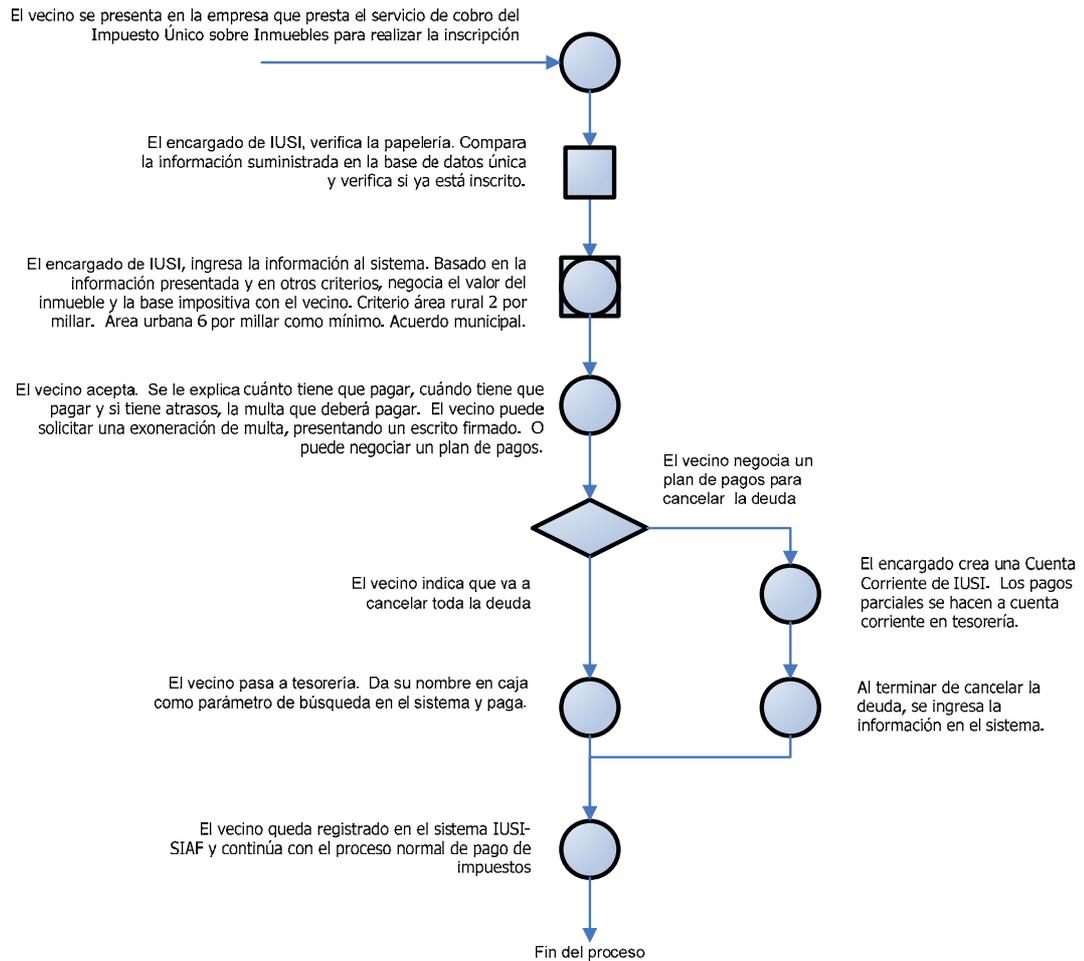
El diagrama muestra que el proceso es claro y fluido y presenta coherentemente los pasos para realizar el trámite. De igual manera, el diagrama evidencia, que no se exige el aval o solvencia municipal para realizar el trámite, el cual debería ser un requisito para cualquier trámite en la municipalidad. Esto implica la necesidad de aclarar en el diagrama 4, *Licencias de Construcción*, la obligatoriedad de solicitarlo.

Se hace notar que este proceso difiere del realizado en la Municipalidad de Panajachel, donde el trámite se realiza en el Juzgado Municipal, quienes emiten la licencia de construcción y difiere también de la municipalidad de Sololá, en la cual, el procedimiento es realizado por el departamento de catastro.

Santa Lucía Cotzumalguapa

Diagrama 5 MUNICIPALIDAD DE SANTA LUCÍA COTZUMALGUAPA EMPRESA PRIVADA QUE PRESTA EL SERVICIO DE COBRO IUSI PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE NUEVOS CONTRIBUYENTES

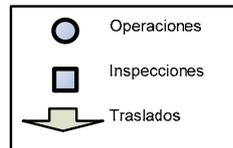
INSCRIPCIÓN DE NUEVOS CONTRIBUYENTES



Requisitos:

- Fotocopia completa de escritura pública.
- Fotocopia completa de Cédula.
- Fotocopia de recibo de luz.
- Fotocopia de Nit.
- No. De teléfono.
- En caso de no tener escritura pública, la ley nos indica que todos los propietarios, poseedores y usufructuarios de bienes del estado están obligados al pago del impuesto.

NOMENCLATURA



Empresa privada. Registro de nuevos contribuyentes. Impuesto Único Sobre Inmuebles

El diagrama es claro y tiene un curso lógico, en cuanto a los pasos a seguir para la inscripción de *nuevos contribuyentes al IUSI*.

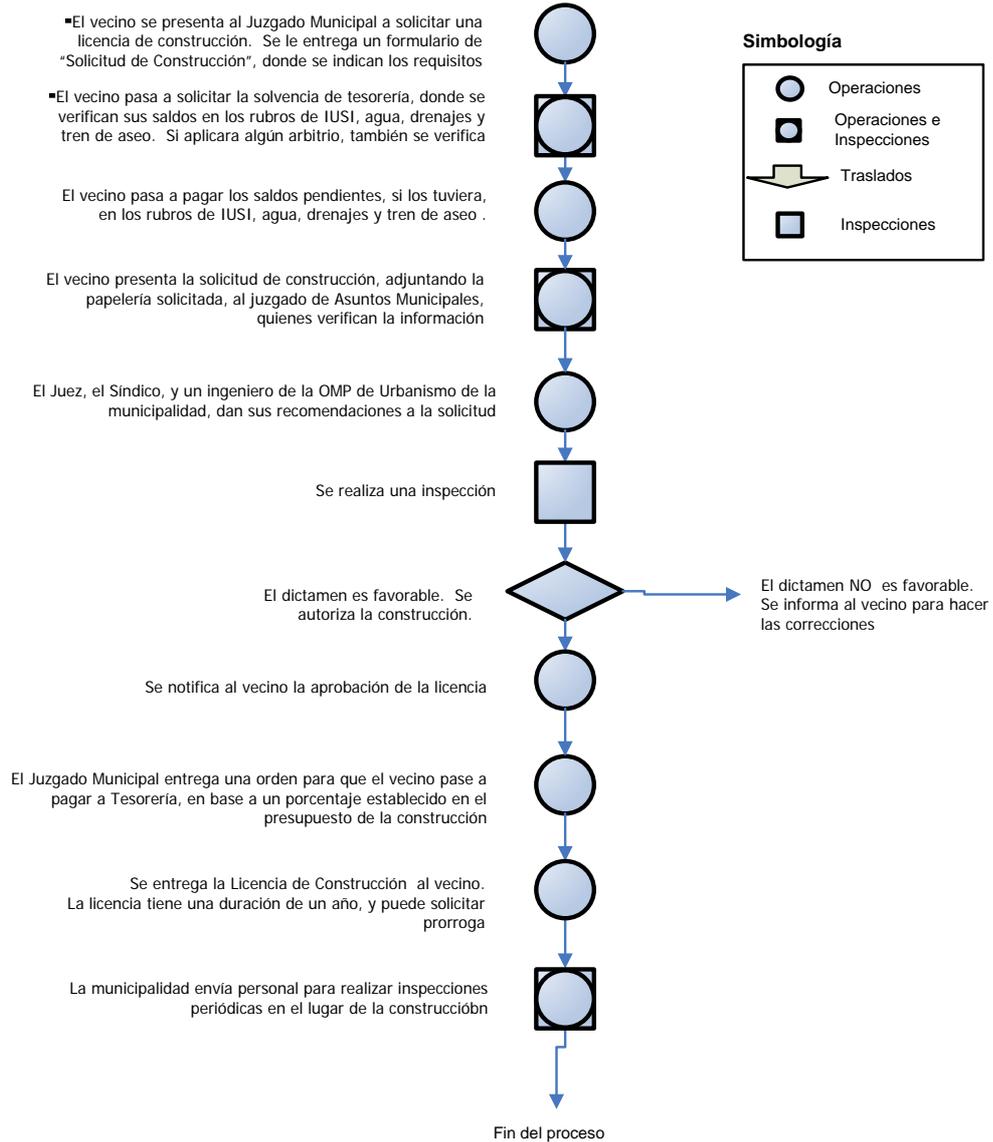
El diagrama evidenció que hay claridad en el proceso de inscripción, pues se apoyan en las bases de datos catastrales que han generado, lo que robustece la negociación del valor del inmueble por parte de la empresa y en beneficio de mayor y mejor recaudación.

Cómo se mencionó anteriormente, la empresa privada, también realiza algunas funciones de lo que será el departamento de Catastro del municipio, principalmente, la creación y mantenimiento de una base de datos catastral, para llevar un registro de inmuebles y propietarios, además de las necesarias para realizar su trabajo de recaudación de IUSI. La empresa termina la concesión para el cobro del IUSI dada por la municipalidad en febrero de 2010, por lo que estos diagramas serán de utilidad para la municipalidad, quienes se harán cargo del proceso.

Municipio de Panajachel, Sololá

Diagrama 6 MUNICIPALIDAD DE PANAJACHEL JUZGADO MUNICIPAL - AFIM LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN



Juzgado Municipal Panajachel: Licencias de Construcción

El diagrama muestra más simplicidad y por lo tanto agilidad en el mismo. Tres personas son las encargadas de aprobar o no las licencias de construcción, a saber: El Síndico, un ingeniero de la Oficina Municipal de Planificación, integrante de la comisión de urbanismo y el Juez municipal, quien al final es el encargado de extender la licencia. Como muestra el diagrama, en el Juzgado Municipal, es donde se realiza la mayor parte del proceso de licencias de construcción. Da la información al vecino, **exige** la solvencia municipal y realiza la inspección de la obra junto con el Síndico I y la OMP y extiende la licencia.

Conclusiones y recomendaciones

En esta sección se recogen los productos finales de la investigación, en ella se procura mantener el nivel de congruencia entre el planteamiento del problema y las directrices de la investigación, los resultados anteriormente expuestos, los elementos conclusivos y las recomendaciones planteadas, con ello, se espera haber alcanzado la unidad del estudio y el logro de los objetivos inicialmente planteados.

Conclusiones

- En la agrupación inicial de municipios hay casos que corresponden a la categoría de dependientes, con ingresos propios superiores a las transferencias corrientes- y otros que corresponden a la categoría de extremadamente dependientes, o sea, con ingresos propios inferiores a las transferencias corrientes.
- Los montos de recaudación sitúan la categoría de ingresos propios con un nivel modesto de importancia dentro del total de ingresos, pero, y en consecuencia con esta afirmación, con un amplio potencial de crecimiento, especialmente, en cuanto a la recuperación de los costos de los servicios municipales mediante el ajuste de sus respectivas tasas.
- La ausencia del procedimiento de cobro domiciliario contribuye a la indisciplina fiscal de los contribuyentes y su origen puede deberse a la ausencia de la nomenclatura y los registros adecuados de los contribuyentes.
- El estado actual de los sistemas de información catastral municipales, aplicables a fines impositivos, aún son incipientes y constituyen un obstáculo para el desarrollo de la tributación local, el ordenamiento territorial local y la gestión del municipio en su conjunto.
- Las políticas tributarias, en términos de decisiones políticas y acciones técnico-administrativas de ampliación de las bases tributarias, actualización de tasas,

mejoramiento de procedimientos de cobro, y en suma, de aumento de recaudación, tropiezan con un panorama de riesgo social que puede ser cierto o puede ser una percepción con iguales resultados, es decir, la inhibición de la actividad tributaria local.

- A pesar de esta difícil situación, existen ejemplos, aunque la mayoría de ellos parciales, que ilustran la posibilidad de lograr aumentos significativos en los ingresos locales, entre ellos, destaca la creciente recaudación, aunque conservadora, del impuesto único a los bienes inmuebles (Sololá) y la actualización de tasas que generó aumentos significativos en los ingresos propios de Santa Lucía Cotzumalguapa.
- Esto demanda estrechar las relaciones entre gobernantes locales y contribuyentes-vecinos, la creación o fomento, como se indicó antes, de un ambiente de confianza y de gobernabilidad, en lo que resultan sustantivos los procesos de negociación y de comunicación.
- El análisis de procesos de licencias de construcción resultó ser relativamente eficiente en Santa Lucía Cotzumalguapa y en Panajachel. No así en Sololá, debido a que la comisión responsable de la aprobación está integrada con una fuerte presencia con miembros del Concejo Municipal, lo que hace necesario que se reúna el pleno de este, para emitir las resoluciones correspondientes, lo que constituye una limitación para la fluidez del proceso.
- Los procesos de inscripción de nuevos contribuyentes al pago del Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI-, son suficientemente claros, con la diferencia que la municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa, la empresa responsable cuenta con información catastral de los inmuebles, lo que favorece la negociación del valor de las propiedades a favor del municipio.

Recomendaciones

- El potencial de las fuentes de ingresos propias de los municipios dependen, esencialmente, de la actualización de los arbitrios obsoletos que enfrentan la inacción legislativa en este caso, o bien, la actualización de las tasas que puede hacerla el Consejo Municipal, enfrentado las implicaciones sociales de la recaudación y otras rigideces menores como el costo del estudio y publicación en el diario oficial.
- A pesar de la recomendación anterior, en cuanto a la acción colectiva destinada a lograr modificaciones al marco jurídico fiscal municipal, se sugiere la exploración de normas más asimilables para el entorno político y las fuerzas políticas del país, en este caso, un planteamiento agresivo pero tendencial al problema fiscal municipal es la aprobación de una reforma al Código Municipal, en el ámbito de la normativa de la creación de nuevos municipios, de forma que los mismos incluyan, por un lado, la disposición de los solicitantes de contribuir al mantenimiento del nuevo gobierno local mediante el pago de tasas y arbitrios suficientes para sufragar los gastos de funcionamiento al inicio de la gestión del mismo, y por otro, la sanción de un plan de arbitrios básicos que incluya, además de los existentes, un arbitrio general a las actividades económicas que por el hecho de residir en el distrito municipal contribuyan con un porcentaje sobre el valor producido.
- De este modo se logrará, por un lado, evitar la creación de municipios-aldea que únicamente persiguen recibir transferencias gubernamentales, y la atomización del territorio en municipios que no se relacionan con la necesidad de la existencia de un gobierno local que coordine los esfuerzos locales de desarrollo a partir de la disposición de una base tributaria y de recaudación mínima para garantizar su existencia.
- El establecimiento de nomenclatura en los municipios, la mejora de los registros de contribuyentes y el establecimiento del cobro domiciliario constituirían una

herramienta significativa que apoyaría la recaudación local de forma más efectiva que los métodos de exhortación transmitidos por los medios de comunicación que, sin embargo, pasarían a constituir herramientas de apoyo al cobro domiciliario.

- Para emprender un proceso de construcción, reforzamiento o modernización de las políticas tributarias municipales, se requiere un espacio político propicio para su implementación, es decir, de un ambiente de gobernabilidad que permita la implementación de las acciones, soportar las reacciones normales que acarrea la pro actividad tributaria, hasta alcanzar el rédito de la gestión fiscal producto del gasto y de su impacto en el bienestar de los contribuyentes y vecinos.
- Para emprender una reforma tributaria en los términos anteriormente planteados, es aconsejable contar con la propuesta técnica, primero, para luego desarrollar una estrategia política. En el ámbito de la práctica, por el contrario, parece recomendable iniciar la gestión política para dimensionar el espacio gobernable que se estima conveniente, para, finalmente, proceder a la implementación de las acciones técnico-administrativas que culminan con una mayor recaudación local.
- La recaudación del IUSI, puede aumentarse gracias a una negociación del valor apegada a criterios suministrados por la información catastral, por lo que se recomienda fortalecer los castros municipales y su estrecha vinculación con las dependencias encargadas de la recaudación de ingresos por servicios y de IUSI.
- Para apoyar los procesos administrativos de gestión tributaria, son esenciales los factores que estimulan u obligan al contribuyente. En las municipalidades se conoce con mayor o menor éxito el uso de la solvencia o aval municipal, en los municipios estudiados, existe la experiencia del apoyo de algunos bancos privados que solicitan esta certificación. Es recomendable continuar fortaleciendo la coercitividad en el pago de los impuestos y tasas, lo que se puede lograr con el apoyo de las empresas de energía eléctrica, cable operadores y entidades gubernamentales, a las que con mayor necesidad deberán acudir los contribuyentes.

Bibliografía

1. Bobbio, N.: Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI, México, 1981.
2. Brennan y Buchanan en *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press. 1980. Citado por Nuria Bosch Roca y Javier Suarez Pandiello. Universidad de Barcelona y Universidad de Oviedo. III Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Segovia, 1992.
3. Brinkerhoff, Derick W. (2005), "Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes", *Public Administration and Development*, 25 (1), 3-14. Citado por Andrés Malamud. Capítulo 3, Estado. Publicado en Luis Aznar y Miguel De Luca (eds.): *Política. Cuestiones y problemas* (segunda edición). Buenos Aires, Emecé, 2007.p. 94.
4. Castells Antoni, *La descentralización en las políticas sociales del Estado de Bienestar*, Facultat de Ciències Econòmiques / Universitat de Barcelona, 2000.
5. Congreso de la República. *Ley General de Descentralización*. Guatemala, 2002.
6. -----.. *Ley de Consejos de Desarrollo*. Guatemala, 2002.
7. -----..*Código Municipal*, Guatemala, 2002.
8. Dardón Flores, Ricardo Danilo, et.al. *La Administración Político – Territorial en Guatemala. Una aproximación Histórica*. USAC. IIHAA. Guatemala, 1993. p.102-108.
9. Diakonia. **Hacia una democracia participativa: Experiencias de la sociedad civil en Centroamérica y Sudamérica. Caso Colombia**. 2005
10. Diniz, Eli. **El Post-Consenso de Washington: globalización, Estado y gobernabilidad reexaminados**. IELAT (Instituto de Estudios Latino Americanos,) da Universidad de Alcalá de Henares. Traducción de Carlos Muñoz Gallego. Río de Janeiro, Brasil. Junio 2009. P. 18-19.
11. Domínguez Del Brío, Francisco. **Algunos Aspectos Generales de la Teoría Económica de la Descentralización Fiscal**. S.F. p. 195.
12. Finot, Iván. **Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina**. CLAD. Revista Reforma y Democracia No. 15. Venezuela, 1999.
13. Francisco Albuquerque. **Gobiernos Locales y Desarrollo Económico en América Latina y El Caribe**. Friedrich Ebert Stiftung. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, España. P. 40-41. S.f.
14. Funcede. **Presupuestos Municipales en Guatemala, 2000-2003**. Serie de Estudio No 18. Guatemala, 2005. P. 5-8.

15. Gálvez, Víctor, et. al. **Avances, Estancamientos y Retrocesos: El Proceso de Descentralización y Desconcentración en Guatemala: 1986-1996**. Publicado en "Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica". Coor. Ricardo Córdova Macías. FLACSO. El Salvador, 1997. p.p. 247-248.
16. Gobierno de la República de Guatemala. **Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo. Guatemala 2004**.
17. González de Olarte, Efraín. **El Financiamiento y Desafíos de la Descentralización (Comentarios de Eduardo Ballón y Waldo Mendoza)** Revista Economía y Sociedad. 2003.
18. González Jacobo, Juan Alberto. **Políticas Públicas de Descentralización Territorial en Guatemala. Concepciones, Avances y Resultados**. Tesis de Maestría. Universidad Carlos III (Madrid). Guatemala, 2001. p. 1-2.
19. Hernández Becerra, Augusto. **Estado y Territorio, en la Teoría General, en el Derecho Colombiano y el Derecho Comparado**. SF. Biblioteca Virtual.
20. Letelier S., Leonardo **La Teoría de descentralización fiscal**. Documento de Apoyo Docente No. 15. INAP. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile. Santiago, 2007. P. 6.
21. Palma, Luis María. **Es necesario transformar el Estado para poder refundar la Nación**. Artículo publicado en INFOBAE (<http://www.infobae.com/interior/home.html>), 18 de julio de 2001.
22. Paul A.Samuelson y William D. Nordhaus. **Economía**. Pág. 307. España 1996.
23. Pérez González, Hugo Nicolás. **Descentralización y Federalismo Fiscal: el reto de la armonía en las relaciones intergubernamentales**. HTLM. SF.
24. Pliscoff V., Christian. **Políticas Públicas. Una nueva forma de entender la acción del Estado**. PDF. 2003.
25. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. **Constitución Política de la República de Guatemala y Leyes de Desarrollo Social**. Guatemala, 2005.
26. Valladares de Ruiz, Mayra, et.al. **La Administración Político – Territorial en Guatemala. Una aproximación Histórica**. USAC. IIHAA. Guatemala, 1993. pp. 59-60.
27. Yves Cabannes. **"Presupuestos participativos y finanzas locales**. Segunda versión ampliada. Brasil, Alcaldía del Municipio de Porto Alegre. Red URBAL, N. 9. Mayo, 2005. P. 64

APÉNDICE 1: Cuadros transferencias totales, corrientes, de capital, endeudamiento e ingresos propios.

Municipio de Olopa
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios
Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	8,782,630.23	991,752.91	5,728,786.16	2,000,000.00	62,091.16
año '06	15,949,195.45	1,401,577.10	7,187,203.68	7,071,430.23	288,984.44
año '07	8,810,376.10	1,235,724.15	6,249,129.35	911,720.00	413,802.60
año '08	9,096,979.16	1,356,345.91	7,486,799.22	0.00	253,834.03

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de San Juan Ermita
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios
Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	5,889,405.62	892,420.64	4,933,597.81	0.00	63,387.17
año '06	8,454,722.71	1,192,755.05	7,193,286.97	0.00	68,680.69
año '07	9,864,442.48	1,114,468.98	8,628,824.86	0.00	121,148.64
año '08	9,213,993.36	1,288,970.22	7,828,537.71	0.00	96,485.43

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de Camotán
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios
Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	14,971,139.59	1,801,133.91	11,056,103.83	2,043,000.00	70,901.85
año '06	17,140,133.15	2,410,101.32	12,504,169.48	2,000,000.00	225,862.35
año '07	14,025,131.93	2,019,235.48	11,296,665.81	350,000.00	359,230.64
año '08	14,584,377.91	1,972,723.44	9,676,057.60	2,522,000.00	413,596.87

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de Jocotán
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios

Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	9,498,451.63	1,541,241.04	7,072,344.41	619,376.00	265,490.18
año '06	13,364,129.72	1,819,415.63	10,082,572.41	1,000,000.00	462,141.68
año '07	14,433,792.00	1,747,526.58	11,750,045.17	500,000.00	436,220.25
año '08	12,074,112.43	1,805,865.51	9,000,206.58	700,000.00	568,040.34

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de San Andrés Semetabaj
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios

Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	3,919,907.17	254,131.35	3,357,797.81	0.00	307,978.01
año '06	7,489,693.36	875,206.94	6,395,181.21	0.00	219,305.21
año '07	6,285,518.90	508,004.76	4,703,363.87	850,000.00	224,150.27
año '08	7,310,647.97	989,706.87	5,992,144.25	0.00	328,796.85

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de Santa Catarina Palopó
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios

Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	3,165,844.67	659,906.66	2,456,549.49	0.00	49,388.52
año '06	6,557,643.15	908,938.66	5,329,810.00	0.00	318,894.49
año '07	6,029,809.64	812,429.85	4,881,856.75	0.00	335,523.04
año '08	6,324,132.49	827,113.34	4,891,037.85	0.00	605,981.30

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de San Antonio Palopó
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios

Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	4,559,434.93	859,407.49	3,386,444.22	100,000.00	213,583.22
año '06	7,275,066.27	784,736.09	6,283,319.04	0.00	207,011.14
año '07	7,450,218.57	852,887.38	5,887,174.15	300,000.00	410,157.04
año '08	8,032,104.63	1,277,880.02	6,322,388.23	0.00	431,836.38

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de Panajachel
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios

Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
año '06	22,871,252.23	1,438,594.10	12,870,796.79	6,450,000.00	2,111,861.34
año '07	11,647,684.13	1,206,001.59	7,476,949.04	700,000.00	2,264,733.50
año '08	11,516,575.99	1,447,668.43	7,321,033.74	0.00	2,747,873.82

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de Santa Lucía Utatlán
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios

Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	5,732,045.78	878,596.16	4,197,920.72	400,000.00	255,528.90
año '06	11,211,228.44	808,837.74	9,730,828.58	0.00	671,562.12
año '07	8,057,733.42	915,514.48	6,581,818.10	0.00	560,400.84
año '08	8,964,933.56	1,262,531.93	7,042,171.48	0.00	660,230.15

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de San José Chacayá
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios

Años 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '06	8,927,011.75	684,208.71	7,867,183.19	300,000.00	75,619.85
año '07	5,935,842.63	569,580.83	5,001,604.51	300,000.00	64,657.29
año '08	4,949,652.44	217,451.99	3,239,271.67	1,400,000.00	92,928.78

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2004 y 2005 sin datos.

Municipio de Sololá
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios

Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	8,542,036.32	1,108,733.97	5,209,718.15	0.00	2,223,584.20
año '06	20,514,344.47	1,643,195.88	14,752,365.84	250,000.00	3,868,782.75
año '07	20,673,958.66	1,762,716.92	13,025,447.17	900,000.00	4,985,794.57
año '08	25,505,576.82	2,278,731.91	18,040,900.09	0.00	5,185,944.82

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa
Transferencias totales, corrientes, y de capital, endeudamiento e Ingresos propios

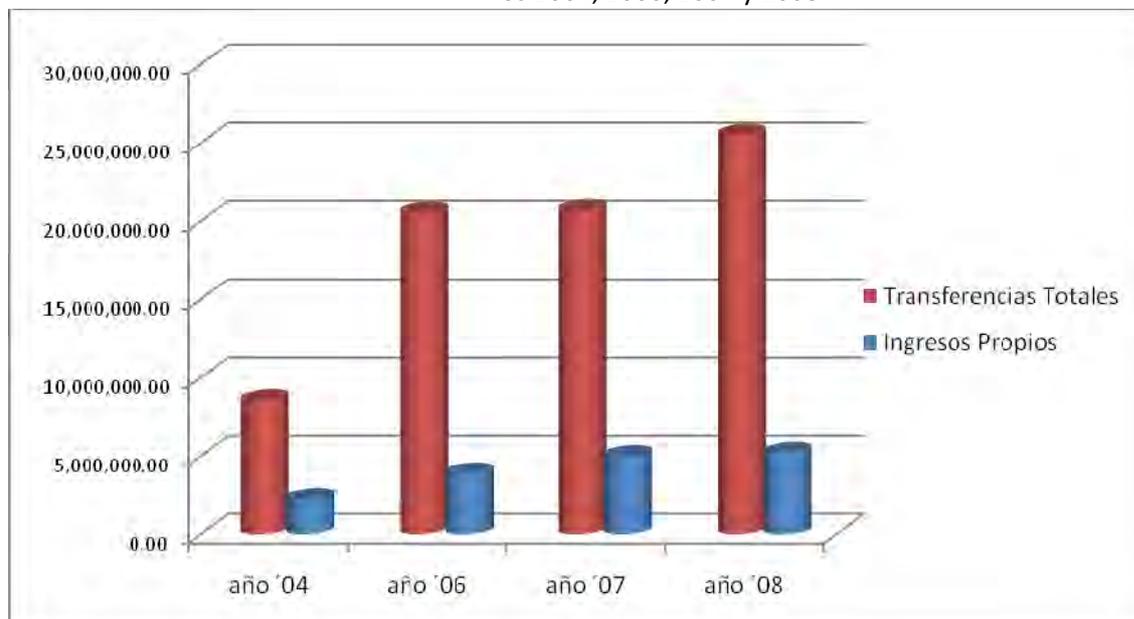
Años 2004, 2006, 2007 y 2008

Año	Transferencias Totales	Transferencias Corrientes	Trans. Capital	Endeudamiento	Ingresos Propios
año '04	33,749,332.84	3,471,137.95	5,992,786.31	14,536,638.00	9,748,770.58
año '06	28,335,581.08	2,506,802.03	13,300,973.58	0.00	12,527,805.47
año '07	31,614,926.88	2,207,438.04	14,683,356.45	1,200,000.00	13,524,132.39
año '08	47,323,945.00	2,410,279.69	14,024,436.38	11,843,918.89	19,045,310.04

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

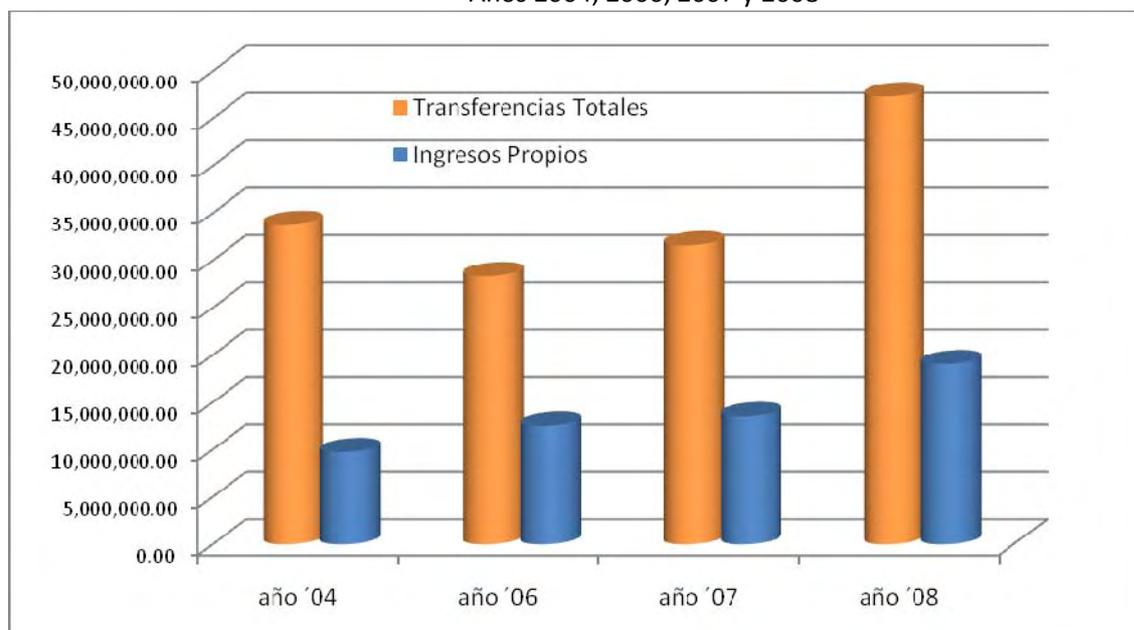
APÉNDICE 2: Gráficos Transferencias totales vs. Ingresos propios

Municipio de Sololá
Transferencias totales vs. Ingresos propios
Años 2004, 2006, 2007 y 2008



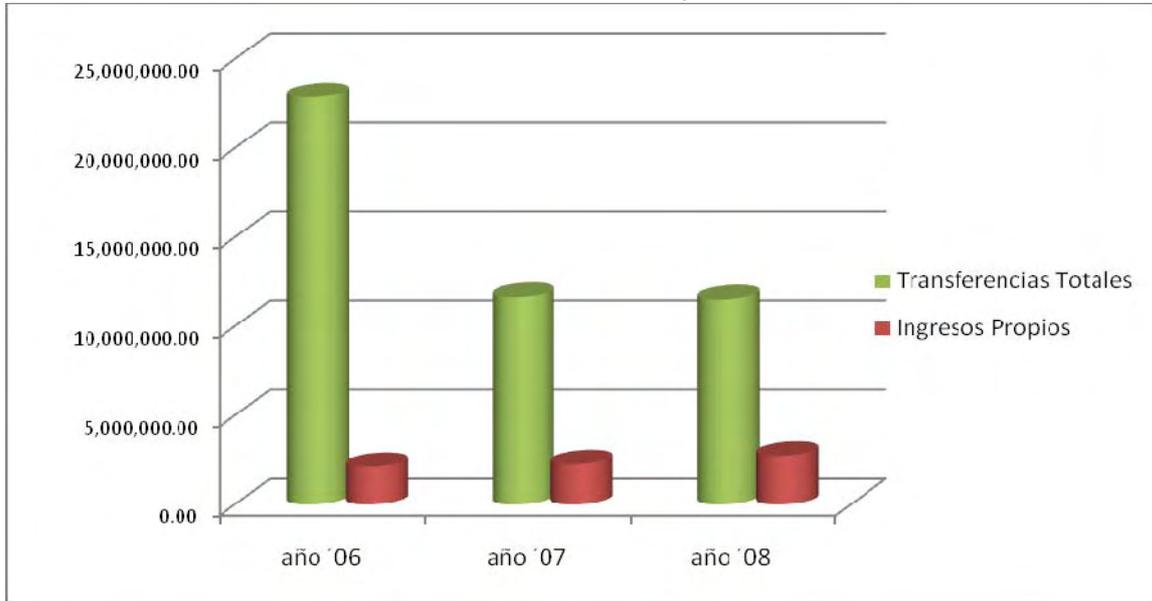
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa
Transferencias totales vs. Ingresos propios
Años 2004, 2006, 2007 y 2008



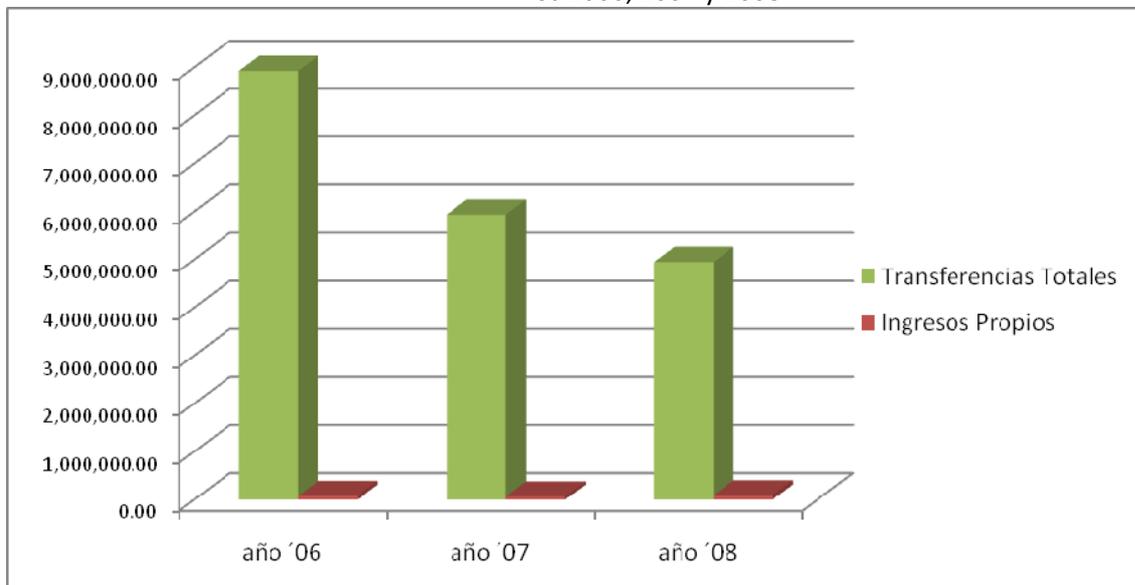
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

Municipio de Panajachel
 Transferencias totales vrs. Ingresos propios
 Años 2006, 2007 y 2008



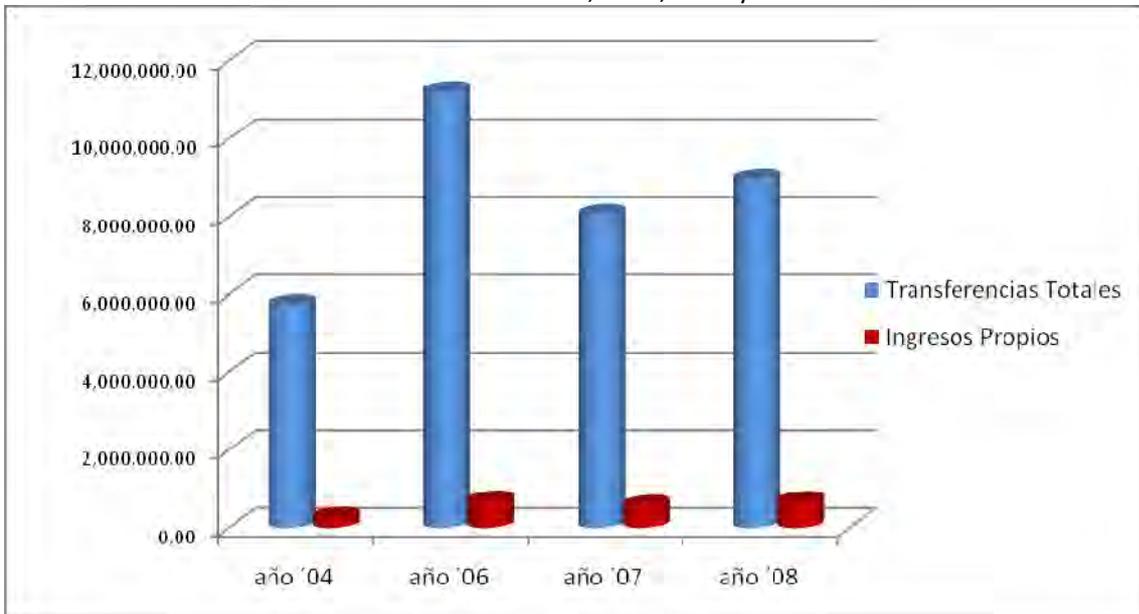
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2004 y 2005 sin datos.

Municipio de San José Chacayá
 Transferencias totales vrs. Ingresos propios
 Años 2006, 2007 y 2008



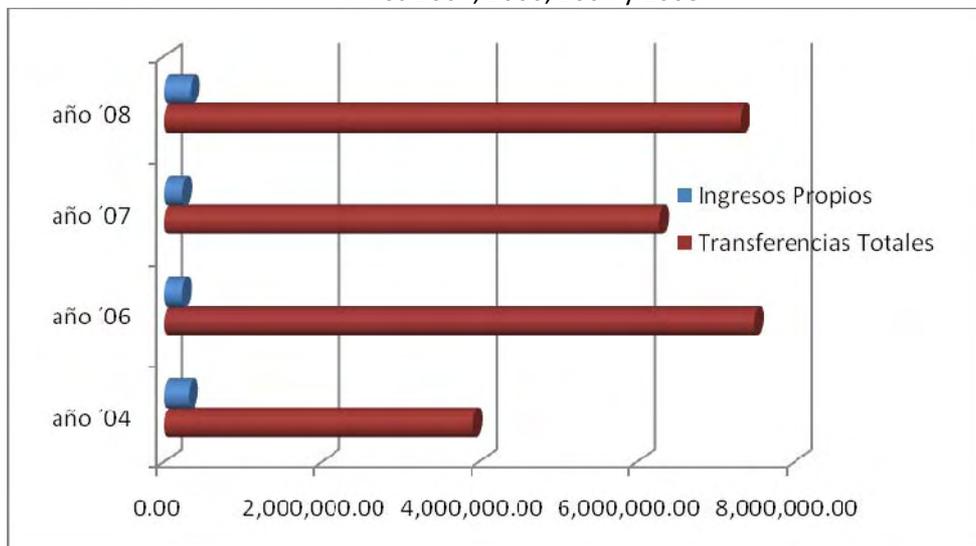
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2004 y 2005 sin datos.

Municipio de Santa Lucía Utatlán
 Transferencias totales vs. Ingresos propios
 Años 2004, 2006, 2007 y 2008



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2004 y 2005 sin datos.

Municipio de San Andrés Semetabaj
 Transferencias totales vs. Ingresos propios
 Años 2004, 2006, 2007 y 2008



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Portal SIAF-Muni. 2009. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>. 2005 sin datos.

APÉNDICE 3: Diagramas de operaciones de procesos

MUNICIPIO DE SOLOLÁ

Departamento de Catastro:

- Registro de inmuebles,
- Desmembraciones,
- Licencias de construcción y
- Nomenclaturas.

Departamento de Impuesto Únicos Sobre Inmuebles:

- Información y registro,
- Certificaciones de propiedad y
- Solvencia Municipal

Departamento de Aguas y Drenajes:

- Solicitud de servicio de agua

Tesorería:

- Tren de aseo

MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA COTZUMALGUAPA:

Oficina Municipal de Planificación:

- Licencias de Construcción,

Tesorería:

- Registro del Impuesto Único Sobre Inmuebles (empresa privada),

Departamento de Arbitrios:

- Aval municipal,

Departamento de Aguas y drenajes:

- Servicio de Agua

MUNICIPIO DE PANAJACHEL:

Juzgado Municipal y Tesorería:

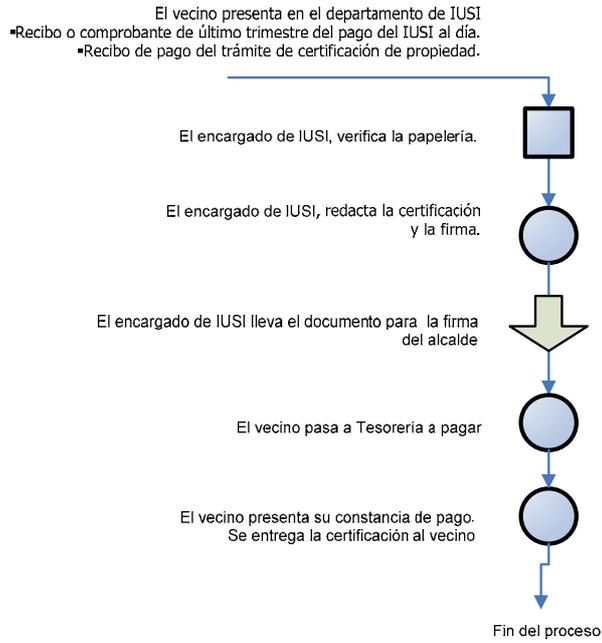
- Licencias de Construcción,

Tesorería:

- Registro del Impuesto Único Sobre Inmuebles (empresa privada),
- Solvencia municipal,
- Tren de Aseo

MUNICIPALIDAD DE SOLOLÁ
DEPARTAMENTO DE IUSI
Certificación de propiedad y Certificación de Solvencia Municipal

CERTIFICACIONES DE PROPIEDAD



Simbología



Si no está registrado el vecino necesita presentar los siguientes requisitos:

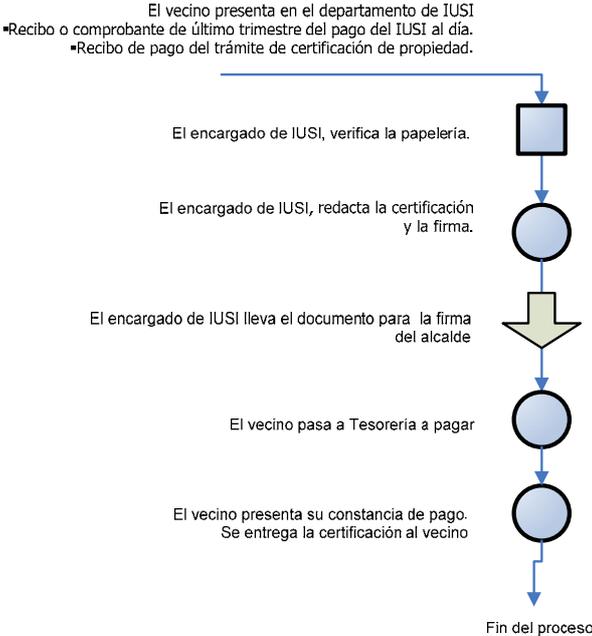
- Fotocopia de escritura de propiedad.
- Fotocopia de Cédula.
- Fotocopia de Nit.

Luego:

- Se les llena el formulario.
- Se negocia.

MUNICIPALIDAD DE SOLOLÁ
DEPARTAMENTO DE IUSI
Certificación de propiedad y Certificación de Solvencia Municipal

CERTIFICACIONES DE PROPIEDAD



Simbología

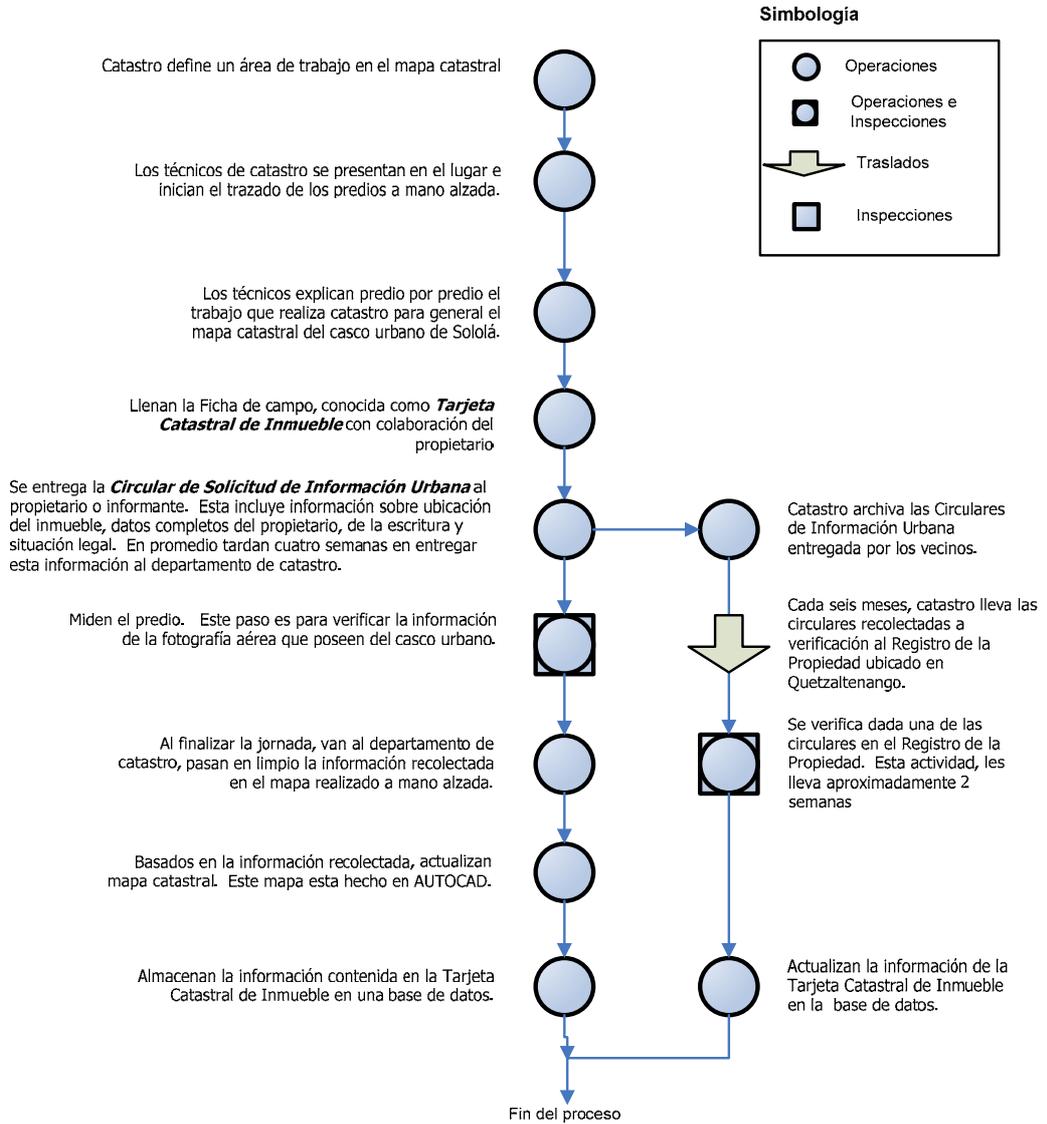


Si no está registrado el vecino necesita presentar los siguientes requisitos:

- Fotocopia de escritura de propiedad.
 - Fotocopia de Cédula.
 - Fotocopia de Nit.
- Luego:
- Se les llena el formulario.
 - Se negocia.

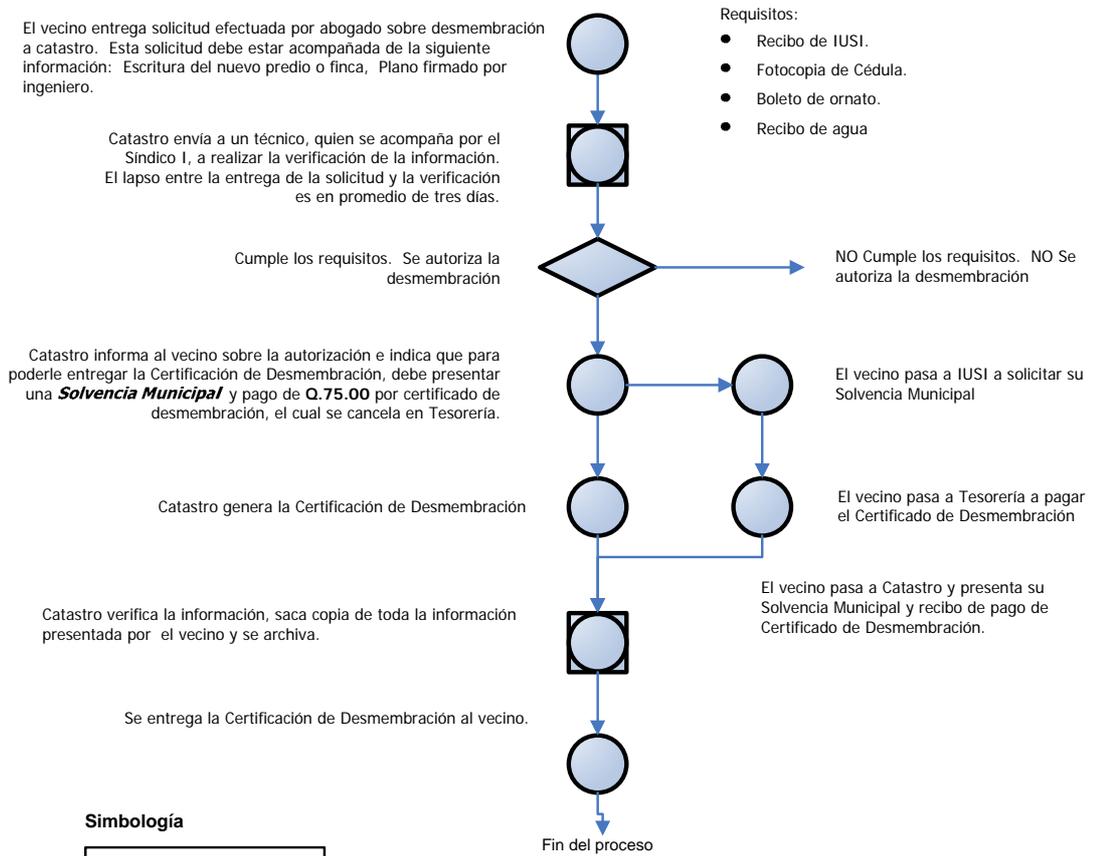
**MUNICIPALIDAD DE SOLOLÁ
DEPARTAMENTO DE CATASTRO
PROCESO DE REGISTRO DE BIENES INMUEBLES**

LEVANTAMIENTO CATASTRAL Y REGISTRO DE BIENES INMUEBLES



**MUNICIPALIDAD DE SOLOLÁ
DEPARTAMENTO DE CATASTRO
PROCESO DE REGISTRO DE BIENES INMUEBLES**

DESMEMBRACIONES



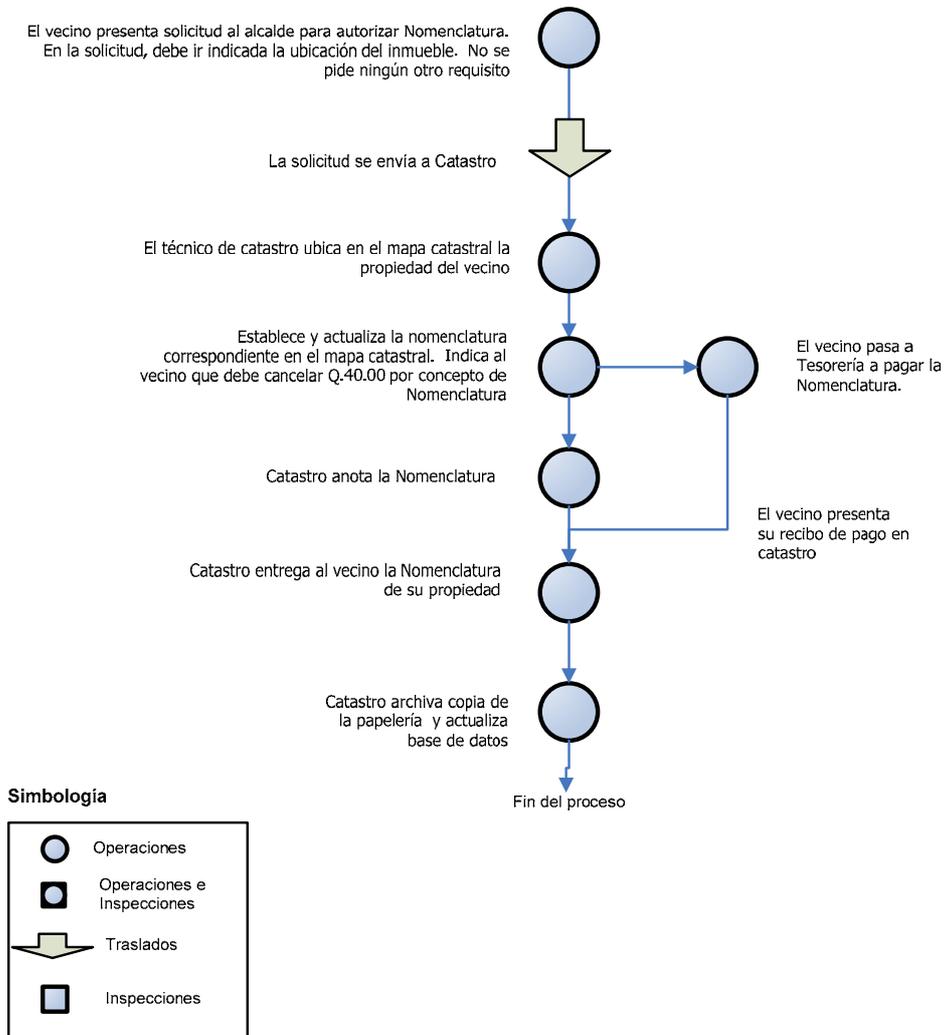
- Requisitos:
- Recibo de IUSI.
 - Fotocopia de Cédula.
 - Boleto de ornato.
 - Recibo de agua

Simbología



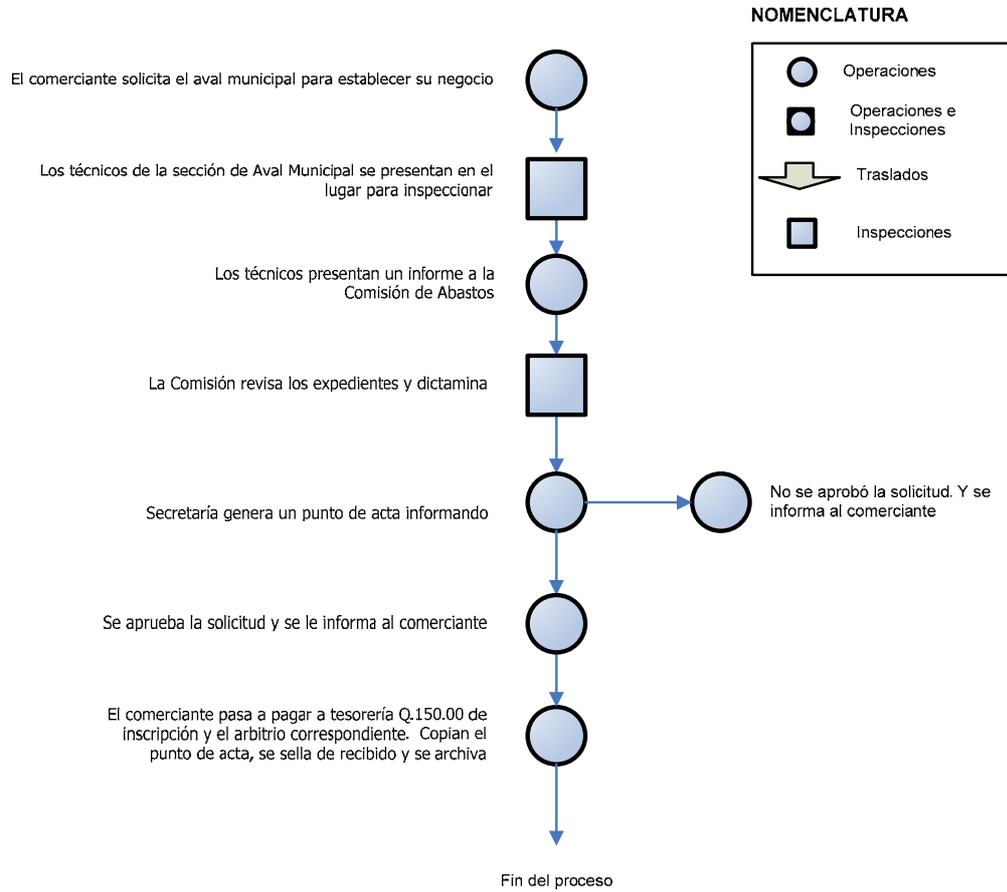
**MUNICIPALIDAD DE SOLOLÁ
DEPARTAMENTO DE CATASTRO
PROCESO DE REGISTRO DE BIENES INMUEBLES**

NOMENCLATURAS



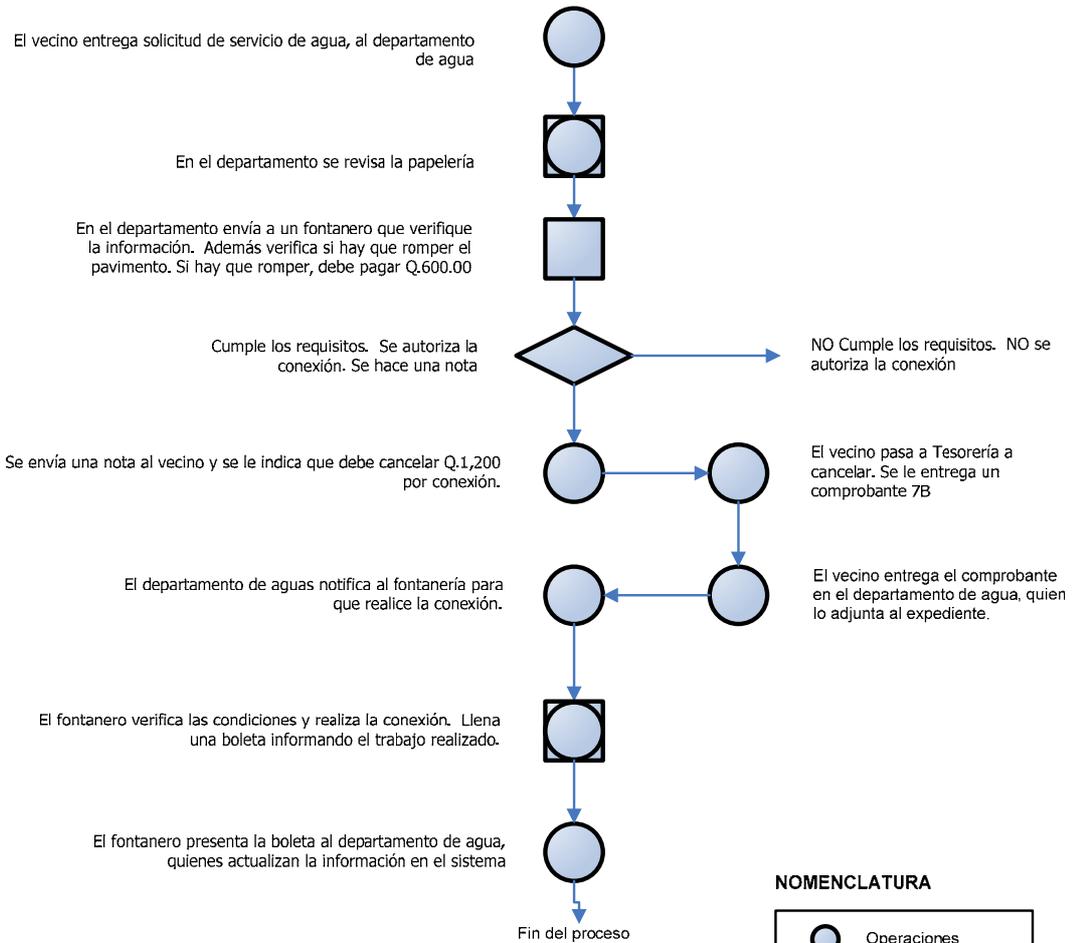
**MUNICIPALIDAD DE SANTA LUCÍA COTZUMALGUAPA
SECCIÓN DE AVAL MUNICIPAL, ENCARGADO DE ARBITRIOS**

AVAL MUNICIPAL



**MUNICIPALIDAD DE SANTA LUCÍA COTZUMALGUAPA
DEPARTAMENTO DE AGUA
PROCESO DE REGISTRO DE NUEVO SERVICIO DE AGUA**

Servicio de Agua



Requisitos:

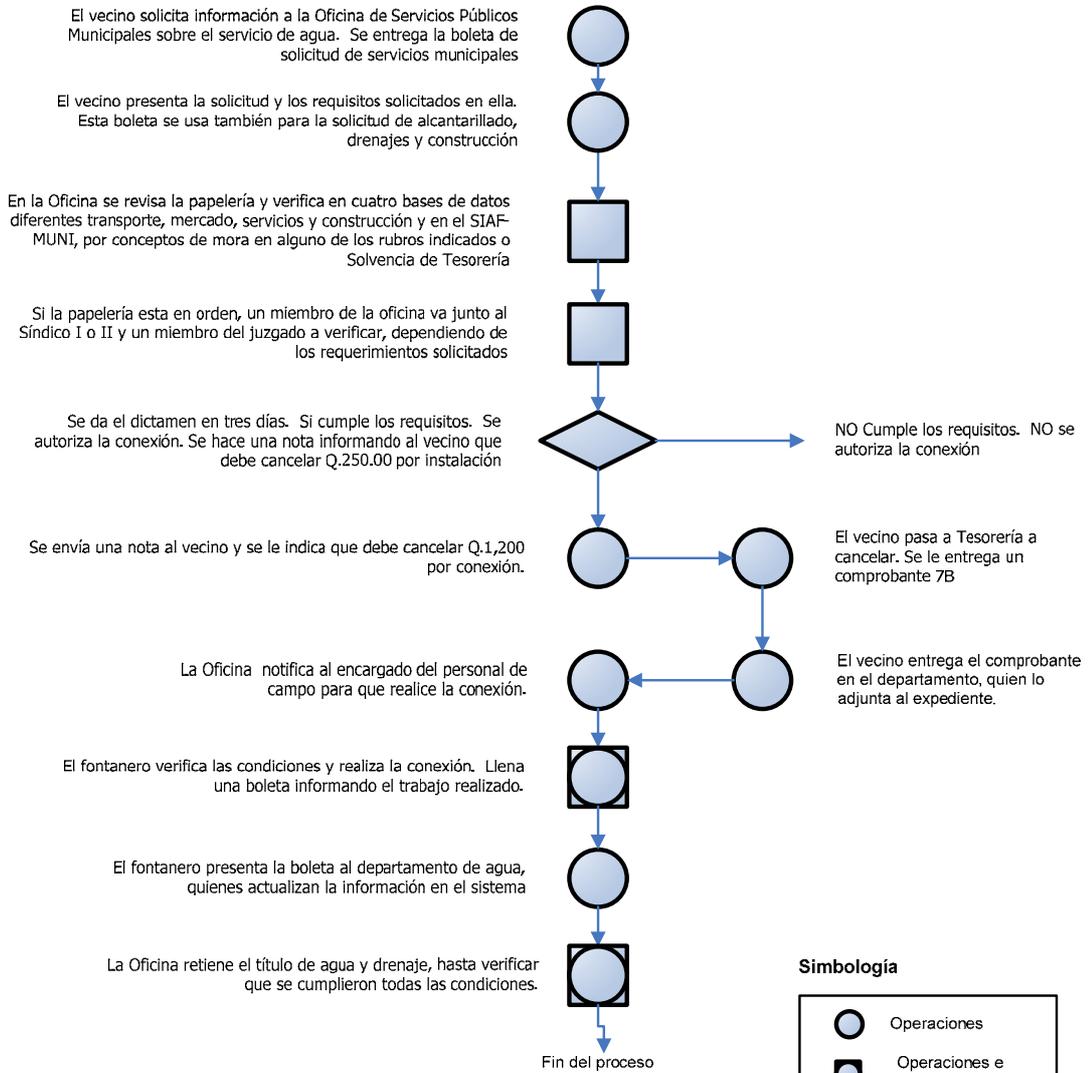
- Fotocopia completa de escritura pública.
- Boleto de Ornato.
- Pago de IUSI.
- Fotocopia completa de Cédula.
- Fotocopia de recibo de luz.

NOMENCLATURA



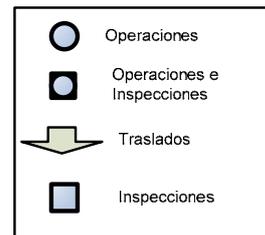
**MUNICIPALIDAD DE PANAJACHEL
OFICINA DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES
PROCESO DE REGISTRO DE NUEVO SERVICIO DE AGUA**

Servicio de Agua



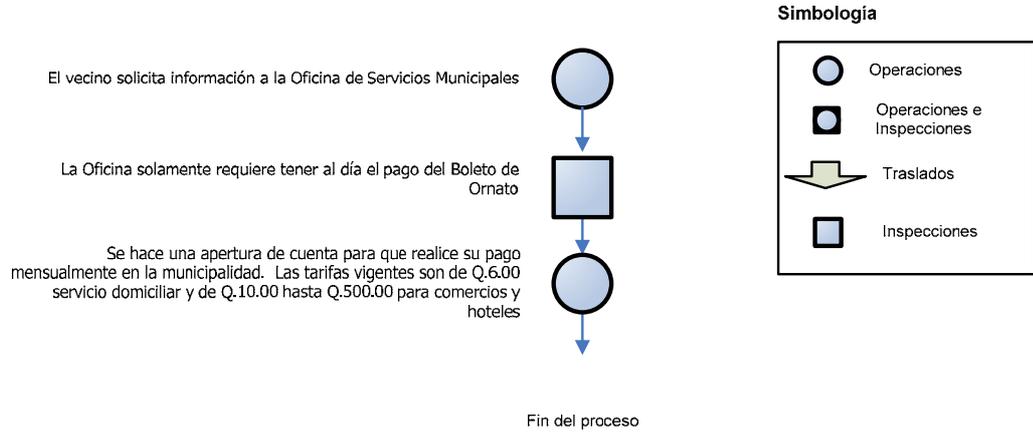
- Requisitos:
- Fotocopia completa de escritura pública.
 - Boleto de Ornato.
 - Pago de IUSI.
 - Fotocopia completa de Cédula
 - Drenajes/alcantarillado/construcción (verificar)

Simbología



**MUNICIPALIDAD PANAJACHEL
OFICINA DE SERVICIOS MUNICIPALES, TREN DE ASEO**

TREN DE ASEO



ANEXOS

Santa Lucía Cotzumalguapa	
Recaudación	Integración de departamentos vinculados para la formulación del presupuesto y el incremento de ingresos. Se reúnen una vez por semana.
Actualización	Actualización de tasas 2008.
Riesgo social	Manifestaciones en oposición a la actualización. Fue asesinada la Inga. Responsable del proceso (2009). Tres mancomunidades solicitaron la actualización de arbitrios al Congreso y no han tenido respuesta. Tienen canal de cable municipal y lo usan para informar y estimular la cancelación de las obligaciones de los contribuyentes.
	Recaudación a cargo de empresa privada mediante una concesión de 10 años que finaliza en el 2010. La política de recaudación se basa en un acuerdo que estable la aplicación del 2 por millar para el área rural, el 6 por millar para el área urbana. Los ingenidos están sujetos al 9 por millar.
Agua potable	Canon Q12 por 30 mil litros. 10,211 usuarios, de ellos, 3,694 al día y morosos, 6,520.
Desechos sólidos	Servicio privado que reporta a la municipalidad ingresos y le evita incurrir en gastos.
Energía Eléctrica	Cada 2 meses la EE les entrega el aporte de la tasa municipal (13%) estimada en Q.260 mil.

SOLOLÁ Salvo que se diga lo contrario, la información proviene de : Eslyn Mogollón Archiva, Tesorero Municipal y Ramiro Panjoj, Administrador del IUSI	
Actualización de tasas	Hubo manifestaciones debido al aumento en las tasas municipales y especialmente por el aumento del pago de agua o en el cobro de IUSI. Las tasas no permiten recuperar los costos de la prestación de servicios municipales.
Coercitividad	Para obtener los servicios municipales se debe obtener la solvencia municipal
Forma y dificultades de cobro	Con relación a este cobro, el vecino se presenta voluntariamente y si no lo hace, al momento de requerir algún servicio debe pagar éste y cualquier otra obligación pendiente (no se envían notas de cobro por temor a que la población se manifieste en contra de la municipalidad)
Catastro	No hay nomenclatura y sólo se ha censado para el catastro el 30% del casco urbano.

	<p>Cuentan con registros completos de la red de agua pero están incompletos los de los drenajes.</p> <p>Un dato relevante es que existen 600 postes de madera, asbesto y metal, que corresponden a la distribuidora de energía eléctrica, cable operadores y telefonía que no tributan al municipio por el uso de espacio público. (datos anteriores aportado pos Arq. Ordóñez de Manzología.</p> <p>Con relación al pago del IUSI, se encuentran inscritos 1928 de los cuales cumplen en el pago solamente 700, quienes lo hacen de forma voluntaria.</p> <p>En la actualidad, les hace falta registrar aproximadamente 3,000 propiedades.</p>
Alumbrado público	Insatisfacción por el servicio que está a cargo de una distribuidora trasnacional.
Agua potable	Actualmente paran Q10.00 por canon de agua y la actitud de la población al hacer este pago es de satisfacción por estar conscientes de la necesidad del servicio y otros se muestran insatisfechos y no colaboran en el pago por lo que a veces se hace necesario cortarles el servicio. No recuperan los costos con una tarifa de Q. 10 mensuales. A finales de septiembre (2009), los usuarios registrados eran 2,807.
Drenaje (Edilzar)	Resistencia de la población que impide cobrar el servicio
Desechos sólidos (Juan Par)	<p>Tarifa muy baja (Q. 1.00 x costal y Q5 por tonel)</p> <p>Responsable presentó iniciativa al CM para aumentar la tasa.</p> <p>No hubo respuesta del Concejo municipal</p> <p>Temor de revueltas por incremento aunque es posible y ha sensibilizado a usuarios con reacción positiva.</p> <p>Sistema de cobro mixto (directo y mensual para grandes usuarios)</p> <p>No hay suministro de instrumentos apropiados a los empleados: guantes, mascarillas, palas, desinfectantes, botas, capas.</p> <p>Recomendaciones</p> <p>Adquisición de un camión adicional</p> <p>Aumentar la tarifa</p> <p>Unificación del cobro al sistema mensual.</p>
Principales fuentes de ingreso	IUSI. Y en servicios son: el piso de plaza, la recaudación de basura y que la principal tasa municipal la constituye el cobro de agua y drenajes.
Servicios municipales efectivos	<p>Agua, alumbrado público, desechos sólidos, infraestructura en general y especialmente en particular en educación y salud.</p> <p>La municipalidad paga el 50% de los maestros de las escuelas por cooperativa y gasta en apoyo de capacitación y otros servicios de salud.</p> <p>El aumento de los ingresos del IUSI compenso la pérdida de ingresos del Registro civil a partir de la creación del RENAP.</p>

PANAJACHEL	
Actualización de tasas (Esteban Yax)	Proceso muy riesgoso Identifican a un grupo opositor activo integrado por 5 personas con incidencia política. Ilustra que en el municipio de Concepción subieron Q0.75 a la tarifa del agua y hubo una revuelta.
Actualización de tasas (Erick Ovalle)	Retraso en aplicación de nuevo pliego tarifario como precaución ante posible reacción adversa de la población. Alto costo de publicación en Diario Oficial (Q35 mil)
Catastro	Registros obsoletos de contribuyentes.
Agua (Esteban Yax)	Tarifa desactualizada, data de 1988 la tasa vigente es de Q3 por usuario. El gasto del servicio estimado es Q 9 millones y la recuperación estimada de Q 100 mil. Los usuarios están a conectados al contador pero no se lee, el agua tiene basura y tienen actualmente problemas de abastecimiento cuyo nivel estiman en 50%)
Desechos sólidos (Esteban Yax)	Gasto Q 1 millón 200 mil y recuperación de Q300 mil. ESTABLECER LA TARIFA Y SISTEMA DE COBRO.
Otros datos relevantes (Esteban Yax)	Deuda recibida de Q 15 millones. Préstamos del INFOM con un costo superior al costo del sistema bancario (INFOM 18% + IVA contra 11% en la banca privada) Percepción de entrega desigual en las transferencias

ENCUESTA A EMPLEADOS MUNICIPALES

El propósito de la presente encuesta, es para conocer los aspectos más relevantes de su municipio, como una primera fase para la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a fortalecer las políticas tributarias municipales y a las políticas de gestión territorial en las que se inscribe, especialmente la política nacional de descentralización.

Entrevistador: _____

MUNICIPIO: _____ DEPARTAMENTO _____

EDAD: _____ SEXO: F ____ M ____
NOMBRE _____ CARGO _____

ESCOLARIDAD: Alfabetización: _____
Primaria incompleta _____ completa _____
Secundaria incompleta _____ completa _____
Diversificado _____ OTROS: _____

IDIOMA QUE HABLA: Español ____ Mam ____ Kakquikel ____ Kekchí ____ K'iché ____
Pocomchi ____ Tzutuhil ____ Otro (especifique) _____

CONOCIMIENTOS

1. ¿Cuenta la municipalidad con ingresos propios?

SI ____ NO ____

2. ¿Cuál es la principal fuente de ingresos propios con que cuenta la municipalidad?

Tasas municipales ____ Arbitrios ____ Otros (especifique) _____

3. ¿Cuáles son los principales arbitrios de recaudación de la municipalidad?

4. ¿Cuáles son las principales tasas de recaudación con que cuenta la municipalidad?

5. ¿Cuáles son los planes de tasas y arbitrios vigentes para los servicios municipales?

Año 2004 ____ 2005 ____ 2006 ____ 2007 ____ 2008 ____ 2009 ____ Otro (especifique) _____

SERVICIOS

6. ¿Que servicios ofrece la municipalidad a la población?

Agua potable ____ Alumbrado público ____ Deshechos sólidos ____ Servicios de salud ____
Otros (especifique) _____

7. ¿Qué tramites debe seguir el vecino que desea obtener los servicios municipales?

8. ¿Qué acciones administrativas realiza la municipalidad para autorizar y entregar los servicios municipales?

9. ¿Cuál es la forma de cobro por servicios municipales?

Recibo____ cobro domiciliario____ Otro (especifique) _____

10. ¿Con base a qué se asignan las tarifas por servicios municipales?

11. ¿Qué gastos representa para la municipalidad la prestación del servicio de agua?

Administrativos _____ Financieros (Q)_____ Oros (especifique) _____

12. ¿Qué gastos representa para la municipalidad la prestación del servicio de alumbrado público?

Administrativos _____ Financieros (Q)_____ Oros (especifique) _____

13. ¿Qué gastos representa para la municipalidad la prestación del servicio de desechos sólidos?

Administrativos _____ Financieros (Q)_____ Oros (especifique) _____

14. ¿Qué gastos representa para la municipalidad la prestación del servicio de educación?

Administrativos _____ Financieros (Q)_____ Oros (especifique) _____

ACTITUDES

15. ¿Qué actitud muestran los vecinos al momento de pagar su servicio de agua?

Satisfecho____ Insatisfecho ____ Otros (especifique) _____ Por qué _____

16. ¿Qué actitud muestran los vecinos al momento de pagar su servicio de alumbrado público?

Satisfecho____ Insatisfecho ____ Otros (especifique) _____ Por qué _____

17. ¿Qué actitud muestran los vecinos al momento de pagar su servicio de desechos sólidos?

Satisfecho____ Insatisfecho ____ Otros (especifique) _____ Por qué _____

18. ¿Qué actitud muestran los vecinos al momento de pagar el UISI y los arbitrios municipales?

19. ¿Se ha presentado algún conflicto con los vecinos al momento de cambiar la tarifa en el cobro de las tasas municipales?

SI____ NO____Cuál (especifique) _____

20. ¿Cuáles son los mayores problemas que la municipalidad ha enfrentado al momento de la recaudación?

21. ¿Qué porcentaje del presupuesto municipal es asignado al área de salud?

(Especifique) _____

22. ¿Cuánto personal tiene contratado la municipalidad para el área de educación?

Especifique _____

23. ¿Cuáles son los principales proyectos de inversión de la municipalidad?