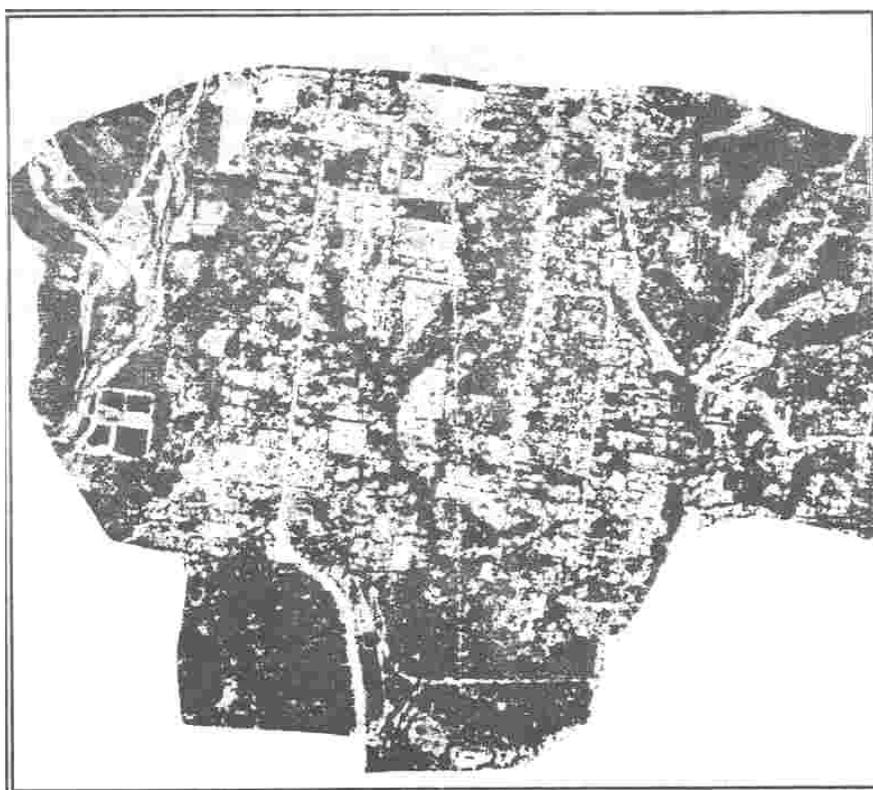




**CENTRO DE ESTUDIOS
URBANOS Y REGIONALES**
Universidad de San Carlos de Guatemala

"TRIBUTACIÓN TERRITORIAL EN GUATEMALA"

Arq. Amanda Morán Mérida



PRESENTACION

En Guatemala la estructura fiscal es nuevamente cuestionada en el contexto de un Estado que, históricamente, no ha podido reglamentar con acierto y menos ejecutar programas tributarios que fortalezcan las finanzas públicas. Al contrario de muchos países latinoamericanos y del Tercer Mundo que han resuelto en buena medida este problema, Guatemala es considerada por los organismos financieros internacionales como un "paraíso fiscal". La carga tributaria (relación que guardan los ingresos tributarios captados por el Estado con respecto a la Producción Interna Bruta, PIB) es una de las más bajas del continente y del mundo. Pero es necesario especificar para quienes resulta el edén, porque para otros es el infierno. Aunque para un sector

es aún discutible, la estructura tributaria imperante es el mayor obstáculo para la modernización de la economía y sociedad guatemalteca. Juntamente con la estructura agraria constituyen los frenos históricos de la modernización del capitalismo, en el contexto de un país subdesarrollado y dependiente en extremo. No son nuevas las quejas de falta de recursos financieros; heredadas de administraciones pasadas, el Estado guatemalteco se ha visto en la necesidad de resolver el problema de liquidez en el corto plazo.

En esta oportunidad, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) presenta la primera parte de un análisis que aborda el problema tributario en el país desde su objeto de su estudio: el territorio (impuesto territorial). En esta entrega, se dan a conocer datos que pretenden develar la lógica voraz del gran capital que desde siempre se ha resistido a pagar impuestos, delegando la responsabilidad de alimentar las arcas nacionales a los sectores de población más empobrecidos. Los antecedentes históricos abarcan desde la Reforma Liberal de 1871 hasta la revolución de Octubre de 1944, en un primer momento. En un segundo, se aborda el período revolucionario, los diez años comprendidos entre 1944 y 1954; y en un tercero, se estudia el período que abarca desde la contra-revolución de 1954 hasta el régimen demócrata-cristiano de Vinicio Cerezo. En seguida, dada la preeminencia que ha asumido la ciudad de Guatemala en el territorio nacional, no sólo en términos demográficos sino también socio-económicos, políticos y culturales, se estudia la tributación territorial en la urbe capitalina. Al final, se presentan algunas conclusiones sobre la problemática estudiada, abriendo paso al estudio de los años recientes, tema en que se ocupará el próximo boletín.

Esperamos que el presente ensayo, permita a los diversos sectores de la sociedad guatemalteca, especialmente a estudiantes y funcionarios de Estado, algunos de los problemas básicos de la realidad nacional, para luego pasar a la parte propositiva.

LA COORDINACION

Introducción

Para poder interpretar el por qué de de la crisis fiscal en el presente, es vital analizar la actuación del Estado y el sector privado¹ dentro de la estructura tributaria desde el período de la Reforma Liberal hasta nuestros días. Un aspecto clave de la tributación, relacionado con el tema fundamental del Centro, son aquellos aplicados sobre la propiedad de la tierra urbana y rural y las edificaciones asentadas en estas. Al mismo tiempo, es de interés conocer cuales han sido algunos de los efectos de la escasa tributación sobre el desarrollo territorial.

Con el propósito de conocer la trayectoria de los dos sectores aludidos, se consideró necesario partir de una revisión de carácter histórico; se sobrentiende que son esos los actores sociales determinantes en el establecimiento de las políticas socioeconómicas del país. Los resultados obtenidos nos muestran claramente que en términos generales, en Guatemala el sector privado ha mostrado una actitud reacia a la tributación directa, no obstante utilizar los recursos estatales para su beneficio. Por su parte, el Estado con tímidos intentos -a excepción del período revolucionario del 1944-54- a menudo ha tratado, infructuosamente, de modificar la estructura tributaria.

Se puede asegurar, sin temor a equivocaciones, que la política tributaria guatemalteca no ha sido un instrumento generador de desarrollo y de regulación del uso de la propiedad privada, como tampoco ha constituido una fuente de ingresos para el Estado y el Municipio que permitan satisfacer las crecientes demandas sociales. En este desajuste estructural, en el ámbito urbano y rural del país, los sectores de menores ingresos son los más afectados, toda vez que sus condiciones de vida se deterioran con celeridad, se alejan las posibilidades de acceder a una vivienda digna, a los servicios asistenciales mínimos e infraestructura que, en conjunto, son un cúmulo de necesidades que buscan satisfacer por distintas vías, incluso la violenta. Además, aunque no se reconoce, ese deterioro de las condiciones físicas en la base del aparato productivo nacional, índice directamente en la reproducción de capitales, que miopes no acceden al mejoramiento de los que, incluso conforman el mercado de consumo interno.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS

El Régimen Liberal (1871-1944)

La Reforma Liberal de 1871 impulsó y consolidó la propiedad privada mediante la confiscación de las mejores tierras de las comunidades indígenas y de la Iglesia. A nivel urbano, por medio del decreto "Contribución urbana" de noviembre de 1871, gravó todas las edificaciones localizadas en los centros poblados de la República. Para implementarlo, cada Municipalidad debía realizar un catastro en su jurisdicción y así ubicar los bienes eclesiásticos para declararlos propiedad nacional o transferirlos a manos particulares a través de la llamada "consolidación"².

¹ Dentro de este sector incluimos al propietario territorial, incluimos también al dedicado a actividades comerciales, industriales, de agroexportación o propiamente a la promoción inmobiliaria.

² Decreto No. 104 del 27 de agosto de 1873. Recopilación de Leyes: desde el 3 de Junio de 1871 hasta el 30 de Junio de 1881. Guatemala: Tipografía El Progreso. 1882.

Todas estas acciones buscaban dotar los recursos financieros necesarios para el sostenimiento del nuevo aparato gubernamental y la construcción de la infraestructura necesaria para la producción cafetalera de exportación.

Con el propósito mejorar la red vial del país, principalmente hacia el Atlántico (Europa) y el Pacífico (Estados Unidos de América)³, para el transporte de la producción cafetalera, y aduciendo que el Estado no tenía los fondos para su ejecución, en 1873 se decreta gravar la propiedad territorial⁴. Esta contribución sería pagada por todos los dueños o poseedores de tierras rústicas mayores de una caballería⁵, lo que hace suponer que el beneficiario pagaría por las mejoras, aunque la práctica demostró lo contrario. Además, se abría la posibilidad de regular el uso de la tierra⁶ ya que se obligaba a elaborar un listado de las propiedades existentes y su aprovechamiento. Esto tampoco se logró y en 1952 se calculó que las tierras ociosas en manos privadas constituían casi el 95% del total de las tierras aptas para cultivos⁷.

Ante la resistencia de los grandes propietarios a cumplir con lo establecido en el decreto anterior, en noviembre de 1874 se estableció que todo vecino debía contribuir anualmente con tres días de trabajo o pagar la suma de dos pesos para atender la reparación y conservación de los caminos públicos⁸. Es necesario acotar que la construcción de esa infraestructura vial recayó principalmente en la población indígena.

³ Este decreto proponía la construcción de dos carreteras: de la ciudad capital hacia el departamento de Izabal y de Huehuetenango (de los Minerales de Chiantla) hacia el Puerto de Champerico, que enlazaría las principales poblaciones de los Departamentos de Occidente.

⁴ Decreto Presidencial No. 108. El Guatemalteco 24 de diciembre de 1873.

⁵ El 50% de los fondos ingresados por este impuesto fueron consignados a la construcción del Ferrocarril del Norte. Memoria de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, año 1898. Guatemala: Tipografía Nacional.

⁶ Por medio del periódico oficial, en su editorial comentaba esta ley, afirmando que reunía las condiciones de justicia y equidad que debía caracterizar la materia impositiva: "...porque el rendimiento que se obtendrá servirá para dar á los propietarios territoriales un valor y una importancia de que hoy carecen por falta de vías de comunicación... Es equitativo porque la cuota la puede soportar cualquier propiedad, administrada, siquiera sea, con mediana inteligencia; es por otro título equitativa, en sus efectos, pues los grandes propietarios territoriales, que mantienen improductivas considerables porciones de tierra, reconociendo un gravamen sobre ellas se verán en la forzosa alternativa, ó de hacer producir todas sus propiedades, dando así al mayor número de individuos trabajo y remuneración competente... ó bien, tendrán que desposeerse de las porciones de tierra que no quieran o no puedan atender, transmitiéndolas á otras manos que las hagan productivas, lo cual implica un resultado muy favorable en favor del repartimiento de la riqueza territorial, desde antiguo, pésimamente distribuida en nuestro país". El Guatemalteco 24 de diciembre de 1873.

⁷ Marti, Werner y Rolando Ortiz. (1992) "El sector privado y el Estado Guatemalteco." (Guatemala: CEUR-USAC), p.19. Universidad de San Carlos, 1993.

⁸ Decreto presidencial No. 125. El Guatemalteco 7 de noviembre 1874, p.1.

Los gravámenes sobre la propiedad territorial se mantuvieron dispersos y con pequeñas modificaciones a través de la emisión de varios decretos⁹. Finalmente, en el año 1921 dentro de la Ley de Contribuciones¹⁰ se emite un capítulo que unificaba la tributación por inmuebles localizados en el área urbana o rural; se estableció el monto del impuesto sobre el valor de éstos en un tres por millar. Se obligaba además a los propietarios a dar declaración del valor de sus bienes raíces, creándose así, desde entonces, la matrícula fiscal de la Dirección General de Rentas. Este decreto continuó en vigencia hasta el año 1987, tiempo en el que sufrió algunas modificaciones.

El período revolucionario (1944-1954)

Aunque en este período se modificaron varios impuestos, el territorial siguió inalterable, a pesar que se tenía la certeza que muchos propietarios de tierra urbana y rural no cumplían con la declaración exacta del valor de ésta y sus edificaciones¹¹. Así, de los efectos más notables cuando se emitieron los decretos 504, "Ley de Arrendamiento y edificaciones de inmuebles", y el decreto 900, "Ley de reforma agraria", fue que muchos propietarios solicitaran el reavalúo de sus propiedades¹² toda vez que el primero regulaba la renta de alquiler de los inmuebles en base al valor declarado en la matrícula fiscal y el segundo fijaba el monto de la indemnización por expropiaciones.

La "Ley de arrendamientos y edificaciones de inmuebles" contenía aspectos importantes relativos a la tributación, ya que gravaba la retención de predios sin edificación dentro del perímetro urbano y promovía la actualización del avalúo de la matrícula fiscal, "...que posibilitaría aumentar los recursos para la inversión pública en desarrollo urbano y ajustar los valores de la tierra."¹³ Para ello sería creada la Oficina Revisora de la Matrícula fiscal. Como contraparte, los propietarios de lotificaciones, miembros de la Asociación Guatemalteca de Agricultores, y de las Cámaras de Comercio e Industria, fundaban la Asociación de Propietarios Urbanos y Constructores, para defender sus intereses¹⁴. Como medida de presión, dispusieron un paro general en las construcciones, el cierre de almacenes dedicados a la venta de materiales para esta actividad y el no pago de impuestos. Finalmente, después de discutir reformas a esta ley con los representantes de diferentes sectores, entre estos las Asociaciones de propietarios y de

⁹ Ver decretos gubernativos: No. 134 enero de 1875, No. 245 octubre de 1879, No. 339 junio de 1885, No. 468 octubre de 1893, No. 494 febrero de 1894, No. 549 diciembre de 1897. Recopilación de Leyes de 1871 a 1971. Guatemala: Tipografía Nacional. 1921.

¹⁰ Decreto No. 1153, El Guatemalteco 6 de julio de 1921.

¹¹ En Campo Pagado de la Comisión de Economía del Congreso de la República, publicado a propósito de la aprobación del decreto 504, se denunciaba esta situación. El Imparcial 13/04/48. p.10.

¹² El imparcial 16/11/48. p.1

¹³ Rodas, Francisco. La conquista del espacio urbano: de la toma de tierras a la marginalidad. (Guatemala: CSUCA-IDESAC, 1989).

¹⁴ El Imparcial 13/04/48. p.1.

Inquilinos y el Ministerio de Economía, fue derogada meses después y sustituida por el decreto 593.

Por otra parte, la emisión del decreto 900, "Ley de reforma agraria", provocó temores en algunos sectores urbanos de que también se produjeran reformas al régimen de propiedad privada urbana¹⁵, más aún cuando el Departamento Agrario Nacional, procedió a realizar un mapa aerotopográfico de la ciudad. El objetivo era aplicar el artículo 10 del decreto 900, que indicaba que no se afectarían las tierras ubicadas cinco kilómetros alrededor de la capital; en esa delimitación cooperaría la Municipalidad de Guatemala por medio de su recién creado Departamento de urbanismo, como también los lotificadores afectados con la medida. Pero fue hasta dos años después que el Estado inició acciones para regular el precio de la tierra urbana y a obligar a los propietarios de las lotificaciones a introducir infraestructura y servicios necesarios¹⁶. El precio de los lotes se determinaría en base al valor declarado en la matrícula fiscal, el costo de la habilitación urbana del terreno y un 30% de ganancia. Con esas medidas se esperaba causar un decremento en el precio de los lotes en un 50% y se abarcaría también los aquellos que estaban siendo pagados por abonos, pues la ley tendría un carácter retroactivo¹⁷.

Las protestas de los grandes propietarios no se hicieron esperar, pues consideraban inconstitucional e injusto se les obligara a vender con base a antiguas declaraciones fiscales, sobre todo tomando en cuenta que éstas siempre se habían hecho por debajo del valor real. Esta Ley no pudo ser aplicada, fue una de las primeras en ser derogadas por la Junta de Gobierno Contrarrevolucionaria a través del decreto 58 en agosto de 1954.

De la contrarrevolución al régimen demócratacristiano (1954-1987)

En la Constitución contrarrevolucionaria de 1956, el artículo 132 señalaba: "Cuando una obra emprendida por el Estado se declare de utilidad pública o desarrollo económico, los propietarios particulares que se beneficien por concepto de plusvalía¹⁸ de sus bienes inmuebles, y quienes se aprovechen de la obra, están obligados a contribuir, en proporción a los beneficios que obtengan. Una ley reglamentará la materia". En septiembre del mismo año se propuso esa ley, "Impuesto sobre plusvalía y tasas de aprovechamiento", que obligaría a los beneficiados de las obras construidas por el Estado o el Municipio, a contribuir en proporción a lo recibido, ya que "...los beneficios que obtienen los propietarios de inmuebles es el resultado de un fenómeno

¹⁵ La Secretaria de Propaganda y divulgación de la Presidencia, se vio obligada a afirmar que era falso que se tuviera intención de realizar una reforma urbana. El Imparcial 26 de junio de 1952 p.1.

¹⁶ Decreto 1142. mayo de 1954. Congreso de la República.

¹⁷ El Imparcial 19/03/54 p.1.

¹⁸ La utilización de esta categoría, en dicha Ley, fue la que generalmente se emplea como sinónimo de valorización de la tierra, lo cual es inexacto ya que plusvalía se refiere al valor excedente generado por la fuerza de trabajo en el proceso productivo.

económico que tiene su origen en el esfuerzo social o en la actividad constructiva del Estado o del municipio"¹⁹.

El espíritu de la ley era tangible, el Estado estaba consciente de cuáles eran los beneficios y quiénes los beneficiados por la infraestructura y servicios realizados por la inversión pública. Se consideraban obras causa de tributación las siguientes: vías de comunicación, carreteras, ferrocarriles, canales etc.; las de obras de irrigación, de desecación de pantanos y en general las que habilitarían tierras para cultivo; y en la ciudad, las de urbanización y los proyectos de vivienda producidos por el Estado o el municipio²⁰.

Este proyecto de Ley, fue adversado principalmente por los propietarios de grandes extensiones de tierra, los sectores comercial, industrial y agroexportador, quienes lógicamente, serían los "afectados"²¹. La presión para que no se aprobara el proyecto de ley fue tal, que se rumoró que de hacerse pondría en peligro la estabilidad del régimen del entonces presidente Carlos Manuel Castillo Armas, al punto de ser derrocado²². Finalmente, el Congreso pospuso indefinidamente su discusión²³, resultando inaudito que, hasta una iniciativa de Ley del régimen "liberacionista", haya sido tachada por el sector privado de comunista.

A lo largo de la historia tributaria del país, muchos han sido los proyectos para modificar y hacer más efectiva la recaudación del impuesto territorial con la finalidad de atender el compromiso social de un Estado, que siempre a desentendido a la mayoría de su población. Llamaremos la atención en el que se dio en 1966, cuando Alberto Fuentes Mohr, Ministro de Finanzas, propuso uno que permitiría al fisco incrementar en 10 millones de quetzales sus ingresos tributarios. El incremento era moderado en relación al PIB, ya que se elevaría únicamente un 0.8%; aún así, la tasa impositiva seguiría siendo inferior en relación a otros países de Centro América. La propuesta únicamente intentaba modificar los impuestos sobre inmuebles, la renta, herencias y legaciones y pasajes aéreos. En lo relativo al impuesto sobre inmuebles, se incrementaría por escala acorde a la extensión territorial, y los terrenos sin construcción situados en las zonas urbanas, cuyo valor extendiera de los diez mil quetzales, se considerarían con el doble valor que tenían registrado. De esta forma se pretendía evitar la especulación de esos bienes e impulsar la construcción.

¹⁹ Considerando de la Ley de Impuesto sobre plusvalía y tasas de aprovechamiento. Congreso de la República, septiembre 1956.

²⁰ Anteproyectos de Ley "Impuesto sobre Plusvalía..." Artículo 14.

²¹ Sus representantes se reunieron con la comisión legislativa que había propuesto la ley para discutirla y dar sus puntos de vista. Consideraron conveniente de posponer su discusión en el Congreso de la República para que los sectores patronales estudiaran y presentaran una propuesta al respecto; a esta reunión asistieron representantes de la Asociación Guatemalteca de Agricultores, Asociación de Industriales, Asociación de comerciantes, de algodóneros y productores de citronela y aceites esenciales. Diario de Centro América 17/06/57 p.1.

²² Diario de Centro América. 15/06/57 p.1.

²³ El Imparcial 27/06/57 p.1.

El uno por millar del valor de los inmuebles ubicados en cada municipio, exceptuando a los de la ciudad de Guatemala que sería del medio por millar, se destinaría a impulsar proyectos de desarrollo en los respectivos municipios del país. Era evidente que se trataba de fortalecer económicamente a las corporaciones edilicias, a la vez se consolidaba su autonomía y se impulsaba la descentralización gubernamental²⁴. Otro de los beneficios de esta reforma tributaria, era que el gobierno reforzaría el orden y el imperio de la ley, en momentos cuando el movimiento armado insurgente recién emergía en el país.²⁵

A pesar de esa última justificación, que a todas luces era provechosa para el Comité Coordinador de Asociaciones, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-, se opusieron tenazmente al proyecto. Los principales argumentos eran las "...graves consecuencias que podría traer al país la aprobación de esta ley...la magnitud de los errores que dicho proyecto contenía entre estos y los resultados funestos para la economía del país"²⁶. Por su parte, el Colegio de arquitectos y la Asociación Nacional de Constructores de viviendas -ANACIVI- manifestó que el proyecto era atentatorio para el desarrollo urbano, limitativo para la construcción -específicamente para la construcción en gran volumen o altura- y que paralizaría la inversión con el consecuente desempleo. En conclusión, y como en aquellos proyectos que "atentaban" contra el gran capital, la ley fue calificada de comunista²⁷ y modificada sustancialmente. Se puso en vigencia únicamente durante el año 1967²⁸, pero lo relativo al impuesto sobre inmuebles cuyas matrículas excedieran de los veinte mil quetzales que aumentó en un tres por millar, fue prorrogado hasta el año 1987.

En 1971, con la necesidad de modernizar y racionalizar el anacrónico sistema tributario que en esencia no había cambiado desde 1921, el ministro de Finanzas, Jorge Lamport Rodil, presenta una iniciativa de ley para realizar un catastro y un mapeo inmobiliario. Se pretendía, además aplicar las leyes fiscales en vigor para controlar las evasiones por declaraciones incorrectas y por corrupción en el aparato estatal con lo que se incrementarían los ingresos fiscales por tributación territorial. En agosto de este año, empezó a funcionar la oficina de Mapeo tributario y avalúo de inmuebles, bajo la dirección del entonces Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su tarea principal consistió en hacer un catastro inmobiliario, elaborar los respectivos mapas y registros para la valuación de bienes inmuebles. Para el efecto, se inició con un plan piloto que abarcaría 12,000 kilómetros cuadrados de la costa sur y 27 centros poblados del país. Este plan se implementó a partir del año 1972 y se pudo afirmar que no incremento sustancialmente los

²⁴ Se estimaba que los ingresos de las municipalidades del interior se verían incrementadas a corto plazo en alrededor de Q600,000.00 y la de la ciudad de Guatemala en Q300,000.00. El Imparcial 14/10/66. p.1.

²⁵ Se decía que: "Necesariamente la Reforma Tributaria significa sacrificio para los sectores de más altos ingresos, pero estos sacrificios serán relativamente pequeños, en comparación con lo que podrían perder esos mismos grupos si el gobierno carece de medios para garantizar la seguridad pública y el mejoramiento económico y social de la población. El Imparcial, 14 de octubre de 1966. p.1.

²⁶ Campo pagado. El Imparcial, 24 de Octubre de 1966.

²⁷ Campo pagado. El imparcial 27/10/66 p.20.

²⁸ Decreto Legislativo 1627. El guatemalteco 12/12/66.

ingresos del Estado. Analicemos en el siguiente cuadro los ingresos obtenidos en la recaudación del impuesto territorial entre los años 1970-75:

CUADRO No. 1
RECAUDACION POR IMPUESTO TERRITORIAL
1970-1975

AÑO	MONTO (MILES DE Q.)	% DEL TOTAL TRIBUTADO	INDICE
1970	5,059.6	3.06	100.00
1971	4,840.9	2.79	95.67
1972	6,204.1	3.35	122.62
1973	6,474.3	3.03	127.96
1974	6,926.7	2.47	136.90
1975	7,624.6	2.31	150.69

FUENTE: Elaboración propia. Basado en datos del Departamento de Estudios Económicos. Banco de Guatemala.

De nuevo en 1987, bajo el régimen de Cerezo Arévalo, se planteó una Reforma Tributaria que, al igual que las anteriores, buscaba incrementar los recursos financieros. Incluía modificaciones al impuesto territorial por medio de la "Ley del impuesto único sobre inmuebles", que a pesar del rechazo inicial por parte del CACIF, se implementó. Esta situación excepcional tiene su explicación en que fundamentalmente no afectaba directamente a los grandes propietarios, ya que se continuaba con el autoavalúo del contribuyente, lo que permitía que se siguiera con al práctica de la declaración del valor de los inmuebles de acuerdo a intereses preestablecidos. En otras palabras, se continuó con la evasión de impuestos por declaraciones incorrectas sin vislumbrar acciones efectivas para regularlas. Otro elemento para su aprobación fue el beneplácito de la cúpula de las fuerzas armadas.

II. LA TRIBUTACIÓN TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE GUATEMALA

En 1836, con la institucionalización de las corporaciones municipales en el país, se da inicio la búsqueda de fuentes de financiamiento para cumplir con las obligaciones que se les estipulaban²⁹. Una primera fuente lo constituyeron las propiedades municipales dadas en arrendamiento. En 1879 se ampliaron las responsabilidades municipales en cuanto a la salud pública, cuidado y limpieza de las calles, plazas y mercados; velar por la buena calidad y abundancia de los alimentos, del servicio de agua y del tratamiento de desecación de aguas

²⁹ "Organización y reglamentación de las municipalidades del Estado". Asamblea Legislativa 28 de septiembre de 1836.

estancadas e insalubres³⁰. También debería hacerse cargo del mantenimiento de la infraestructura vial y proteger escuelas, cárceles y otros establecimientos de beneficencia³¹.

Los exiguos ingresos municipales no permitieron cumplir con esas funciones, a tal grado que si no podía pagar con regularidad los sueldos de sus empleados y cubrir la alimentación diaria de los presos de la cárcel pública³², mucho menos podía dotar de infraestructura y servicios, especialmente agua potable y drenajes a la población de la ciudad capital. Como muestra de ello, son las periódicas inundaciones en época de lluvia por falta de colectores y que están extensamente documentadas en los diarios de la época. Para enfrentar la deficiencia en los servicios en general se recurrió a préstamos del gobierno central y entidades de crédito extranjeras.

Cuando en 1871 el gobierno central crea la "Contribución Urbana", se creyó encontrar un paliativo a los problemas de la ciudad. Para la recaudación de esa contribución, en 1872 se elaboró el primer catastro en la ciudad de Guatemala y, cuatro años más tarde en un segundo catastro, se contabilizó 3,297 propiedades dentro del perímetro urbano, de las que el 70% (2,327), entre viviendas propias, alquiladas, locales comerciales, lotes baldíos y edificios públicos, generaron \$30,902.96 pesos para las arcas del gobierno central³³. Pese a que ese monto significaba el 50% del total recaudado en el país³⁴, la totalidad de las contribuciones fueron destinadas para la construcción del ferrocarril del Norte, dejando a la ciudad sin los posibles beneficios de ese impuesto. Pero además, utilizando los mecanismos que La ley establecida para solicitar revisión del monto fijado como impuesto para los contribuyentes, 1218 se consideraron procedentes³⁵ y se remitieron a la Dirección General de Contribuciones Directas para dejarlas exenta de pago; es decir, trece años después, los afectos a este impuesto en la ciudad habían disminuido en casi un 50%

En mayo de 1935, durante el régimen Ubiquista, se emite el "Reglamento de construcciones" para la ciudad capital que facultó a la Municipalidad para controlar todas aquellas que se realizaran en su perímetro. En ese sentido se creó la Oficina de Ingeniería que, además, tendría a su cargo la Oficina de Catastro; sin embargo, esta nueva función no reportó ingresos al Ayuntamiento capitalino. La arraigada carencia de recursos financieros en la

³⁰ Decreto 242. Asamblea Legislativa, 1879.

³¹ Palma, Gustavo. coord. La Administración Político-territorial en Guatemala. Una Aproximación histórica. Guatemala: Instituto de Investigaciones históricas Antropológicas y Arqueológicas. Universidad de San Carlos (Guatemala: IIHAA-Escuela de Historia- USAC. 1993).

³² Memoria de la Municipalidad de Guatemala. 1886 p.4. Informe de la comisión de Hacienda.

³³ Chután, Edgar y Hernández Joel. Estratificación Social y Condiciones de vida en la Ciudad de Guatemala. 1971-1900. Informe Final. (Guatemala: DIGI-CEUR. USAC. 1993).

³⁴ Memorias del Despacho de Hacienda y Crédito Público. Años de 1898, 1908 y 1910.

³⁵ Memoria de labores de la Municipalidad de Guatemala, 1889.p.57.

corporación municipal junto a la incapacidad institucional de enfrentar sus responsabilidades, impedía que se dotara de servicios e infraestructura, especialmente agua y drenajes, a su población. Esa deficiencia se manifestaba más patética en aquellos sectores de la ciudad que albergaban personas de bajos ingresos, situación que se mantendría así hasta bien entrado el presente siglo.

Tratando de enfrentar esas carencias, a partir de 1953 la municipalidad capitalina implementó lo que se denominó "arbitrio sobre renta inmobiliaria", y para hacer más afectiva su labor, determinó límites geográficos, esperando también controlar el crecimiento urbano. En estas circunstancias el 22 de junio de 1953, por acuerdo presidencial, fue modificada la tasa de arbitrios, considerando que el crecimiento y expansión de la ciudad tenía un ritmo mayor que las disponibilidades de la Municipalidad y por lo tanto no se podía orientar el desarrollo urbano y la extensión de los servicios si la tributación municipal no estaba justamente distribuida. Las modificaciones incluían arbitrios sobre la propiedad inmueble, en adelante denominada renta inmobiliaria, que determinaba tres zonas: urbana, suburbana y rural, las que se gravaban en un 5%, 3% y 1% respectivamente. También se afectaba con el pago de arbitrios a los predios baldíos, las obras de pavimentación, drenajes, construcción de aceras, y la instalación de agua.

Esta nueva estructura de renta inmobiliaria permitió ampliar los ingresos municipales, aunque no significó mejoras de los servicios en aquellos sectores de la ciudad secularmente marginados. Lo que tampoco se modificó fue la injusta distribución de la tributación, ya que áreas con mejores servicios y equipamientos, siguieron pagando impuestos relativamente bajos, cuyos montos se siguieron calculando solamente en base a la superficie del terreno, sin tomar en cuenta factores como la calidad de la construcción, el área construida y su localización dentro de la ciudad.

En la década de los sesenta, con el crecimiento de las actividades económicas concentradas en la ciudad capital, se produjo una expansión de la mancha urbana. La nueva población en la ciudad demandaba servicios, demandas que acrecentaron los déficits existentes. En lo que se refiere a la dotación de vivienda, esta fue satisfecha, parcialmente, por numerosas lotificaciones privadas³⁶, que en su mayoría se unieron a la matriz capitalina por medio de modernas vías, construidas a gran escala por el Estado o el municipio. Las principales fueron: calzadas San Juan, Roosevelt, Aguilar Batres y José Milla y Vidaurre.

Los propietarios de los terrenos adyacentes a estas importantes vías, percibieron con beneplácito como se incrementaba el valor de sus propiedades y edificaciones que promovían. Altamente beneficiados y "agradecidos" con el entonces alcalde de la ciudad Ramiro Ponce Monroy, en octubre de 1968 empresarios privados le reconocieron su labor mediante un diploma y medalla de oro³⁷. Pareciera ser que la distinción hecha, menguaron en la gestión

³⁶ Martínez, Florentín, Morán Amanda y Rodas. El Estudio del Plan Regulador. Como elemento Jurídico de la Legislación, de la Regulación Urbana y de la Edificación del espacio físico de la ciudad (El caso específico de la Ciudad de Guatemala). Informe final. Guatemala: DIGI-CEUR-USAC, 1992.

³⁷ El Imparcial 3/10/68. p.1.

edilicia la voluntad política de hacer efectivo el cobro de arbitrios por mejoras, pues no se registró un incremento en la captación del impuesto territorial municipal (ver cuadro No.2)

La inexistencia de un andamiaje coercitivo y de voluntad política, han hecho que en la ciudad de Guatemala la legislación urbana y tributaria no sea efectiva y, mucho menos, capaz de regular la valorización del suelo urbano. Los propietarios, especialmente promotores inmobiliarios, a parte de no contribuir sustancialmente para obras municipales, han promovido prácticas especulativas sobre la tierra; muestra de ello es que durante esos años se mantuvieron grandes extensiones baldías, sin promocionarse, a espera de que el Estado o el Municipio las habilitara por medio de obras viales y tendido eléctrico así, entonces, obtener mayores beneficios sin invertir ningún capital.

Por el ritmo de crecimiento que le imprimieron actividades productivas, en la década de los años setenta la ciudad de Guatemala rebasó sus límites geográficos, dando lugar a que lotificaciones ubicadas en municipios vecinos se consideraran dentro del área de influencia urbana de la ciudad. La carencia de reglamentación específica en dichos municipios, facilitó la proliferación de lotificadores inescrupulosos que no cumplieron con exigencias mínimas en cuanto a servicios e infraestructura que sí estipulaban en los reglamentos de la Municipalidad capitalina. Ya dentro de esa dinámica de influencia urbana, y la exigencia de los pobladores por satisfacer esas deficiencias, la gestión edilicia de Manuel Colom Argueta planteó la necesidad de crear del Distrito Central³⁸ que brindaría la estructura jurídica e institucional para enfrentar esas carencias; sin embargo, uno de los mayores obstáculos para su aprobación fue lo relativo a la jurisdicción territorial de la recaudación fiscal.

³⁸ El Imperial, 13 de Junio de 1970. p.5.

CUADRO No.2
INGRESOS POR RENTA INMOBILIARIA
CIUDAD DE GUATEMALA. 1964-1971

AÑO	MONTO (Q.)	% DEL TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES	INDICE
1964	1,236.646	16	100
1965	1,558.471	18	126.0
1966	1,632.482	19	132.0
1967	1,564.416	17	126.5
1968	1,793.407	19	145.0
1969	1,956.836	18	158.2
1970	2,053.500	19	166.1
1971	2,118.966	18	171.3

Fuente: Elaboración propia basada en datos del EDOM 1972-2000 Municipalidad de Guatemala.

En el año 1969, la estructura tributaria nuevamente demuestra ser ineficiente. Se afirma que en ese momento sólo el 70% de los inmuebles tributaban³⁹ manteniendo la estructura injusta de siempre. Más por la precariedad de recursos financieros que por enmendar errores de tributación, la municipalidad de la ciudad de Guatemala inicia la implementación de un nuevo catastro y para el efecto suscribe un contrato con la compañía KLM Aerocarto N.V. de Holanda, para la elaboración de mapas aerofotogramétricos, los que serían destinados al control urbanístico y al pago de la renta inmobiliaria. En síntesis, se trataba de recuperar pagos incumplidos o que lo hacían en forma desproporcionada.

La falta de un catastro integral a evitado implementar medidas que modifiquen las tasas de renta inmobiliaria, así como establecer tasas de contribución más ecuánimes de acuerdo a los beneficios recibidos por la construcción de obras municipales. A partir de 1986 el catastro municipal se implementó con un ortofomapa y la información de los inmuebles de la ciudad se introdujo a un sistema de datos computarizados. Actualmente la Municipalidad de Guatemala, pese a contar con uno de los catastros más completos del país, no ha logrado evitar que los propietarios de grandes extensiones territoriales o de suelo muy valorizado, evadan el pago razonable de la tributación fiscal territorial.

³⁹ El Imparcial, 17 de octubre de 1969. p.17

REFLEXION FINAL

La tributación sobre la propiedad de la tierra y las edificaciones, debe de constituir una de las mayores fuentes de ingresos para el funcionamiento del aparato gubernamental del país, así como una forma de redistribución de la riqueza que sus habitantes producen. Esta situación no es casual, ya que en el ámbito urbano y rural el Estado valoriza la tierra y las edificaciones, por medio de la dotación de infraestructura y equipamiento -introducción de agua, drenajes y sistema vial- y quienes se benefician directamente son los propietarios de grandes extensiones al obtener mejores y más altos precios en su arrendamiento o venta. Se plantea entonces dentro de una visión moderna del sector privado, la obligación de retribuir parte de estos beneficios por medio de contribuciones fiscales, buscando con ello que el Estado cumpla con su papel de brindar a la población los servicios básicos, que hoy por hoy carecen.

A lo largo de la presentación de los antecedentes históricos sobresale la falta de cultura tributaria, evidenciándose con más crudeza en aquellos que son grandes propietarios de la tierra urbana y rural. Esto pone de manifiesto que la equidad se encuentra ausente en todos los ámbitos de la vida social, recayendo en los sectores más desposeídos la manutención de un aparato estatal que está al servicio de esos que evaden la contribución por distintos métodos. Indudablemente la estructura tributaria existente, ha llevado a afirmar a los organismos financieros internacionales que nuestro país es el "paraíso fiscal".

Utilizando el poder que les confiere ser propietarios de los medios de producción, esa élite ha ejercido presión para que el Estado utilice los recursos que obtiene mayoritariamente de los sectores de bajos ingresos, para que les dote de infraestructura y servicios y todo aquello que les permita reproducir su capital, sin que a cambio contribuyan en forma proporcional por la realización de estas mejoras. Esta práctica de siempre, ha tenido como efecto más visible la carencia o deficiencia en la prestación de servicios e infraestructura para los sectores de bajos ingresos.

Como contraparte, en los últimos tiempos se ha dado un auge en la construcción de grandes edificios, a los que de inmediato la corporación municipal ha dado el apoyo al dotarlos de los servicios necesarios para su "buen" funcionamiento. Cabe mencionar que las contribuciones provenientes de los distintos tributos han financiado esas obras, dejando al desamparo los sectores de aquellos que sí contribuyen. Las justificaciones de los que se resisten a contribuir son variadas, entre los que destacan la ineficiencia del Estado para administrar los recursos. Pero olvidan que han sido ellos los responsables de la conducción gubernamental. Esgrimen que el Estado debe de reducirse, debe optimizar los recursos de que dispone y, auspiciados por principios neoliberales, privatizarse aquellas instituciones que sólo reportan "déficits", necesario es señalar que las que más se atacan bajo estos postulados son aquellas que resultan rentables (telecomunicaciones, servicios de salud, educación, por ejemplo).

Las consecuencias de esas posturas son más que evidentes, descenso progresivo en todos los índices sociales. Pero es más patético, cuando vemos que el aparato gubernamental se

hace cómplice de eso. Hoy día, es palpable que no existe voluntad política, mucho menos decisiones coherentes, que se encaminen a cambiar ese estado de cosas. La nueva ley del impuesto territorial es una muestra clara. Se pretende que se contribuya con respecto a la extensión de la propiedad, haciendo caso omiso de las ventajas obtenidas por construcción de obras y su ubicación. Bajo este sistema de valoración, cien metros cuadrados, por decir una extensión, situados en la zona tres de la ciudad, pagará igual que la misma extensión en la zona catorce. Esos mismos cien metros cuadrados ubicados en la salida a El Salvador tributarán mucho menos, aún cuando ahí se ubiquen casas de lujo porque, haciendo uso de la diferenciación geográfica (rural-urbano) esa parte se considera área rural. Precisamente ese es un lugar que en los últimos años se ha favorecido con diversas obras - calzada de cuatro carriles, bordillos, drenajes, paso a desnivel, etc.).

Ejemplos que muestren la desigualdad tributaria existen en abundancia, aún así los sectores económicamente poderosos no visualizan el camino por donde se está conduciendo a una población cada vez más desesperada por insatisfacción de sus necesidades básicas. Es necesario llamar la atención que, de no paliarse la situación, presos de la angustia verán en la violencia el único camino; casos similares se han dado en Argentina, Brasil, Venezuela, para mencionar algunos.

Esos países, y otros más, son fiel muestra del fracaso de las políticas neoliberales que sumado a una interpretación antojadiza local, están conduciendo al país por una vía de insospechadas consecuencias. Para iniciar, es necesario modificar sustancialmente la estructura tributaria, que apoyada en un andamiaje coercitivo efectivo, obligue a los beneficiados de las acciones del Estado, a retribuir significativamente en resguardo de sus propios intereses materiales. Es nuestra reflexión, no apocalíptica, ajustada a una interpretación científica de la realidad.

*CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES
--CEUR--*

*UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
--USAC--*

Edificio S-11; Tercer nivel
Ciudad Universitaria, 01012
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Centro América

Teléfono FAX
(502) 2476-9853
(502) 2476-7701

(502) 2443-9500
Ext. 1155 y 1694

Correo electrónico:
usacceur@usac.edu.gt

<http://ceur.usac.edu.gt>