

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Centro de Estudios Urbanos y Regionales — CEUR

AVANCES DE LA INVESTIGACIÓN

Semestre I — enero a junio de 2026

**DEPENDENCIA DE TRANSFERENCIAS ESTATALES Y
AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL EN EL SISTEMA URBANO
GUATEMALTECO**

Dr. Eduardo Antonio Velásquez Carrera

Profesor Investigador Titular XII, CEUR-USAC

Guatemala de la Asunción, junio de 2026

I. Presentación

El presente documento constituye el Primer Informe de Avances del proyecto de investigación *Dependencia de transferencias estatales y autonomía fiscal municipal en el sistema urbano guatemalteco*, adscrito al Centro de Estudios Urbanos y Regionales —CEUR— de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Corresponde al Semestre I del año 2026 y da cuenta de las actividades desarrolladas entre enero y junio de ese año.

Este informe no pretende anticipar resultados empíricos que, por la naturaleza del proceso investigativo, solo podrán producirse una vez concluida la construcción, depuración y análisis de la base de datos fiscal municipal, tarea prevista para el segundo semestre. Su propósito es documentar y sistematizar una fase indispensable del proceso de investigación: el trabajo intelectual, normativo y metodológico previo al dato. Esta fase incluye la revisión crítica del estado del arte, el examen del marco legal que regula las finanzas municipales guatemaltecas, la lectura del contexto fiscal nacional y municipal, la identificación de fuentes secundarias oficiales y la definición de la estructura preliminar de la base de datos.

En consecuencia, el informe se organiza en torno a siete componentes principales. En primer lugar, presenta un estado del arte crítico sobre federalismo fiscal, descentralización fiscal en América Latina y estudios sobre el sistema urbano guatemalteco, identificando los vacíos que justifican la investigación. En segundo lugar, examina el marco normativo del sistema de transferencias intergubernamentales en Guatemala, con énfasis en el Situado Constitucional, el IVA-Paz, el Código Municipal, la Ley General de Descentralización y el Impuesto Único Sobre Inmuebles. En tercer lugar, caracteriza el contexto fiscal municipal en el que se desarrollará el análisis, considerando la baja carga tributaria nacional, la incertidumbre presupuestaria reciente, la heterogeneidad fiscal del sistema urbano y las presiones derivadas de la urbanización.

Adicionalmente, el informe incorpora el protocolo metodológico consolidado, en el que se define el enfoque cuantitativo, descriptivo-analítico y longitudinal de la investigación; el inventario y evaluación de fuentes secundarias, que identifica la disponibilidad efectiva de información del MINFIN, SEGEPLAN, INE, municipalidades e ICEFI; y la estructura provisional de la base de datos fiscal municipal, organizada en módulos de identificación, ingresos propios, transferencias recibidas, indicadores fiscales, variables de contexto y gasto municipal. Finalmente, se incluye una proyección del trabajo del Semestre II, orientada a la consolidación de la base de datos, la construcción de indicadores de dependencia y autonomía fiscal, el análisis estadístico comparativo, la elaboración de una tipología municipal y la redacción del informe final y del artículo académico.

De esta manera, el informe deja establecida la base conceptual, normativa, metodológica y operativa sobre la cual se desarrollará la fase analítica de la investigación. La brecha entre autonomía formal y dependencia fiscal real aparece, en esta primera etapa, como el punto de partida del estudio. Lo que corresponderá establecer en el segundo semestre será su magnitud, distribución territorial e implicaciones diferenciadas para los municipios del sistema urbano guatemalteco.

II. Estado del arte

La revisión bibliográfica realizada permitió identificar tres corrientes teóricas y empíricas que informan, de maneras distintas y a veces contradictorias, el problema de la dependencia fiscal municipal. Se sintetizan a continuación sus aportes centrales y, sobre todo, los vacíos que esta investigación se propone contribuir a llenar.

2.1. La tradición del federalismo fiscal y sus límites para el caso guatemalteco

La literatura sobre federalismo fiscal, inaugurada por Tiebout (1956) y sistematizada por Musgrave (1959) y Oates (1972), construyó su andamiaje teórico sobre supuestos de movilidad poblacional, competencia interjurisdiccional y capacidad de elección que difícilmente se sostienen en el contexto de países en desarrollo con mercados de trabajo segmentados, desigualdad territorial profunda y Estados con capacidad institucional limitada. Oates formuló, en el marco del teorema de la descentralización, que los gobiernos locales están mejor posicionados que el gobierno central para conocer y satisfacer las preferencias de sus ciudadanos; pero ese argumento supone que los gobiernos locales tienen los recursos para hacerlo.

Bahl y Linn (1992), en su estudio pionero sobre las finanzas públicas urbanas en países en desarrollo, introdujeron una distinción que resultó decisiva para el análisis posterior: la diferencia entre descentralización del gasto —relativamente fácil de legislar— y descentralización de los ingresos —políticamente más costosa y técnicamente más compleja. En la mayoría de los países que emprendieron reformas descentralizadoras en las décadas de 1980 y 1990, incluida Guatemala, la primera avanzó mucho más rápido que la segunda, generando lo que estos autores denominan la brecha fiscal vertical: una creciente distancia entre lo que se le exige a los gobiernos locales en materia de gasto y lo que se les permite o facilita en materia de ingreso.

Esta tradición teórica ofrece herramientas analíticas valiosas —particularmente en lo que respecta a la medición de la autonomía fiscal y a la evaluación de los sistemas de transferencias—, pero su aplicación al caso guatemalteco requiere cautela. Los modelos de federalismo fiscal asumen la existencia de múltiples niveles de gobierno con competencias claramente delimitadas y capacidades administrativas mínimas, condiciones que en Guatemala se cumplen de manera desigual y, en muchos municipios pequeños, apenas formal.

2.2. La descentralización fiscal en América Latina: debates y evidencia empírica

La vasta literatura empírica sobre descentralización fiscal en América Latina, producida especialmente desde la CEPAL, el Banco Mundial y centros académicos regionales, ofrece un panorama más matizado que el sugerido por los modelos teóricos. Bird y Vaillancourt (1998) documentaron, en un estudio comparado de varios países latinoamericanos, que la descentralización fiscal tendió a reproducir y en algunos casos a profundizar las desigualdades territoriales preexistentes, en la medida en que los municipios con mayor capacidad institucional y económica fueron los más capaces de aprovechar los nuevos márgenes de autonomía, mientras que los más débiles se volvieron más dependientes de las transferencias.

Más recientemente, la literatura sobre relaciones fiscales intergubernamentales en América Latina ha señalado que uno de los problemas persistentes de las finanzas subnacionales es la elevada dependencia de las transferencias del gobierno central. Radics et al. (2023), en un estudio comparado sobre relaciones fiscales entre niveles de gobierno en América Latina y el Caribe, advierten que la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales genera una alta dependencia de transferencias, en un contexto en el que el aumento del gasto subnacional ha sido financiado principalmente por mayores transferencias y, en menor medida, por ingresos propios. Para efectos de esta investigación, este fenómeno puede conceptualizarse como una forma de dependencia estructural o de segunda generación: una situación en la que las transferencias dejan de operar únicamente como mecanismo compensatorio y se convierten en un componente permanente del financiamiento municipal, debilitando los incentivos y capacidades para ampliar la recaudación propia (Radics et al., 2023).

Los trabajos del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) constituyen la referencia empírica más directa para esta investigación. Sus diagnósticos sobre las finanzas de los gobiernos locales en Guatemala (ICEFI, 2018, 2022) han documentado con detalle los niveles de dependencia de transferencias, la escasa diversificación de los ingresos propios y la baja ejecución presupuestaria de la mayoría de municipios del país. Sin embargo, el énfasis de esos estudios ha sido predominantemente descriptivo y nacional, sin una desagregación sistemática que permita analizar las diferencias estructurales entre distintos tipos de municipios dentro del sistema urbano.

Un tercer cuerpo de literatura, de carácter más orientado a la política pública que a la investigación académica, pero no por ello menos relevante para situar el problema, lo constituyen los documentos producidos en torno al debate fiscal guatemalteco. El Pacto Fiscal de 2001 y los documentos de seguimiento de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (2005) establecieron, por primera vez en Guatemala, un marco negociado de compromisos en materia de descentralización fiscal, reconociendo explícitamente la necesidad de impulsar “acciones de descentralización y fortalecimiento considerando competencias, recursos y capacidades”, e identificando la revisión del Código Municipal y la modificación del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) como tareas pendientes.

La Propuesta de Modernización Fiscal del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF, 2008) avanzó en esa dirección, planteando la descentralización tributaria como uno de los ejes de reforma estructural del sistema fiscal guatemalteco. Más recientemente, el análisis de Barrientos (2015) para el ICEFI documentó que las transferencias de capital a las municipalidades representan cerca del cincuenta por ciento del total de transferencias de capital del presupuesto nacional —dato que ilustra con precisión la magnitud de la dependencia fiscal que esta investigación se propone analizar sistemáticamente. Lo que estos documentos no ofrecen, por su naturaleza, es un análisis comparativo entre tipos de municipios ni una articulación entre la estructura del sistema urbano y los perfiles de autonomía fiscal: esa es, precisamente, la dimensión que la presente investigación busca aportar.

2.3. Los estudios sobre el sistema urbano guatemalteco: aportes y vacíos

La investigación sobre el sistema urbano guatemalteco tiene en el CEUR una trayectoria que se remonta a casi cinco décadas de trabajo acumulado. Fue Luis Alvarado

Constenla quien inauguró sistemáticamente esa agenda a finales de los años setenta, cuando en sus trabajos pioneros abordó el crecimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMCG) y su relación con el proceso de acumulación de capital (Alvarado Constenla, 1981, 1983). En esa misma época, investigadores internacionales como Bryan Roberts (1970, 1973) y Carol Smith (1984, 1987) aportaron lecturas críticas sobre el patrón de urbanización guatemalteco desde la sociología urbana comparada y la teoría de la dependencia. Smith, en particular, argumentó que la primacía urbana extrema de Guatemala no podía explicarse únicamente por la dependencia exportadora, sino que debía comprenderse a partir del tipo específico de capitalismo que se desarrolló en el país —un argumento que sigue siendo relevante para interpretar las asimetrías fiscales entre municipios metropolitanos y no metropolitanos.

La trayectoria investigativa del autor sobre el sistema urbano guatemalteco constituye el antecedente más directo de la presente investigación. Desde su tesis de maestría en la Universidad de São Paulo (Velásquez, 1989) —en la que distinguió el Área Metropolitana de Guatemala como unidad de análisis diferenciada del país en su conjunto y analizó las determinantes migratorias y vegetativas de su crecimiento— hasta la obra de 2007, *Desarrollo Capitalista, Crecimiento Urbano y Urbanización en Guatemala, 1940-1984*, publicada conjuntamente por la Facultad de Ciencias Económicas de la USAC y la Municipalidad de Guatemala, ha contribuido a establecer los fundamentos conceptuales e históricos para comprender la formación y transformación del sistema urbano nacional.

A esa trayectoria se suman los trabajos de Francisco Rodas Maltes (1991, 1996) sobre la estructuración histórica de la Ciudad de Guatemala y la producción de suelo habitacional en la periferia metropolitana; los de José Florentín Martínez López (1993, 1994, 2002, 2014) sobre asentamientos precarios y el proceso de urbanización desde un enfoque demográfico; los de Luis Rafael Valladares Vielman (2006) sobre el crecimiento de la ciudad capital entre 1944 y 2005; y los de Enrique Gordillo Castillo (2006) sobre el debate teórico de la primacía urbana y la metropolización. Deben mencionarse también los trabajos de Amanda Morán Mérida sobre las ciudades intermedias y el desarrollo regional, cuyo análisis comparativo de los centros urbanos secundarios del país aporta el contrapunto necesario a los estudios centrados en el área metropolitana (Morán Mérida, 2011). Esta producción colectiva, articulada en la serie *El Proceso de Urbanización en Guatemala* publicada por el CEUR entre 2006 y 2014 en siete volúmenes, constituye la plataforma bibliográfica de mayor solidez disponible para comprender la estructura espacial del sistema urbano guatemalteco.

A esta tradición deben agregarse estudios más recientes del CEUR sobre segregación social, barrios cerrados, regulación del suelo urbano, servicios urbanos, crecimiento de la Ciudad de Guatemala y dinámicas contemporáneas de urbanización. La serie *El proceso de urbanización en Guatemala* documenta, entre otros temas, la producción de suelo urbano, la expansión periférica, la segregación residencial, la primacía urbana y los cambios metropolitanos ocurridos durante la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. En esa línea, los trabajos de Bravo Soto sobre segregación social, violencia urbana y barrios cerrados; de Valladares Vielman y Morán Mérida sobre el crecimiento de la Ciudad de Guatemala entre 1944 y 2005; y de Martínez López sobre el proceso de urbanización desde una perspectiva demográfica, permiten ampliar la base bibliográfica del estudio más allá de la formación histórica del sistema urbano y conectar el análisis fiscal municipal con problemas metropolitanos concretos, como

expansión urbana, presión sobre servicios, desigualdad territorial y capacidad diferenciada de gestión municipal (Bravo Soto, 2007; Martínez López, 2006/2014; Valladares Vielman y Morán Mérida, 2006; CEUR, 2019).

No obstante, toda esa acumulación de conocimiento sobre el sistema urbano guatemalteco presenta un vacío que esta investigación se propone contribuir a llenar: la ausencia de estudios que articulen de manera sistemática la dimensión fiscal municipal con la estructura del sistema urbano. Dicho de otro modo, se sabe que los municipios guatemaltecos son fiscalmente dependientes, y se sabe que el sistema urbano es jerarquizado y desigual; pero no se ha analizado con rigor cómo esa jerarquía urbana se traduce en distintos perfiles de autonomía fiscal, ni cómo esos perfiles condicionan la capacidad de los municipios para planificar y ejecutar proyectos de desarrollo territorial.

III. Marco normativo del sistema de transferencias intergubernamentales en Guatemala

Comprender la dependencia fiscal de los municipios guatemaltecos exige previamente examinar el andamiaje legal que la produce y la reproduce. El sistema de transferencias intergubernamentales en Guatemala no es el resultado de una política deliberada y coherente de descentralización, sino el producto acumulado de decisiones legislativas tomadas en distintos momentos históricos, con lógicas y objetivos frecuentemente distintos entre sí. Ese origen fragmentado explica buena parte de sus contradicciones actuales.

3.1. El Situado Constitucional: origen, mecanismo y limitaciones

La fuente más importante de ingresos para la mayoría de los municipios guatemaltecos es el Situado Constitucional, establecido en el artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Dicho artículo dispone que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento de este para las municipalidades del país. La distribución específica entre municipalidades no se encuentra desarrollada en el texto constitucional, sino en el marco normativo y operativo aplicable al régimen municipal. De acuerdo con SEGEPLAN, la fórmula vigente de distribución combina cuatro criterios: 30% proporcional a la población total de cada municipio, 35% distribuido en partes iguales entre todas las municipalidades, 25% proporcional a los ingresos propios per cápita de cada municipio y 10% proporcional al número de aldeas y caseríos (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 257; SEGEPLAN, 2026).

El mecanismo tiene una dimensión redistributiva relevante, en la medida en que combina criterios poblacionales, territoriales, igualitarios y de esfuerzo fiscal propio. El componente distribuido en partes iguales beneficia proporcionalmente más a municipios pequeños, mientras que el criterio de ingresos propios per cápita introduce un incentivo formal a la generación de recursos municipales. Sin embargo, al estar atado a un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, el Situado Constitucional también transmite a los municipios las restricciones estructurales de la baja capacidad fiscal del gobierno central. En contextos de baja carga tributaria, rigidez presupuestaria o incertidumbre en la aprobación del presupuesto nacional, las transferencias municipales quedan expuestas a restricciones que los municipios con

menor base económica propia tienen escasa capacidad de compensar mediante ingresos propios (SEGEPLAN, 2026; Bahl y Linn, 1992; Shah, 2007).

3.2. El IVA-Paz y las transferencias de capital

El otro componente principal de las transferencias a los municipios es la asignación proveniente del Impuesto al Valor Agregado, usualmente conocida como IVA-Paz. Conforme al artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto 27-92 del Congreso de la República y sus reformas, uno y medio puntos porcentuales de la tarifa del impuesto se destinan a las municipalidades del país. La normativa permite que las municipalidades utilicen hasta un máximo del 25% de dicha asignación para gastos de funcionamiento y atención de prestaciones y jubilaciones, mientras que el 75% restante debe destinarse exclusivamente a inversión. Esta regla confirma que, a diferencia del Situado Constitucional, la transferencia asociada al IVA tiene una orientación más directamente vinculada con inversión pública local, infraestructura y servicios municipales (Congreso de la República de Guatemala, 1992, art. 10).

La coexistencia de transferencias de libre disponibilidad relativa, como el Situado Constitucional, y transferencias con reglas específicas de uso, como la asignación municipal del IVA, crea una estructura de incentivos compleja. La literatura sobre finanzas públicas locales advierte que las transferencias intergubernamentales pueden cumplir funciones redistributivas y compensatorias, pero también pueden debilitar el esfuerzo fiscal propio cuando se convierten en la principal fuente estructural de financiamiento local. Por ello, el análisis de la composición de los ingresos por transferencias resulta central para evaluar no solo la suficiencia financiera de los municipios, sino también sus márgenes reales de autonomía, discrecionalidad presupuestaria y capacidad de planificación territorial (Bahl y Linn, 1992; Shah, 2007; Radics et al., 2023).

3.3. El marco de la descentralización: entre la norma y la realidad

El Código Municipal, aprobado mediante Decreto 12-2002, y la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002) constituyen el marco legal más reciente y comprehensivo del modelo de autonomía municipal guatemalteco. El Código reconoce a los municipios como entidades autónomas con capacidad para generar sus propios ingresos, contratar deuda, planificar su desarrollo y prestar servicios públicos. La Ley de Descentralización, por su parte, establece un proceso gradual de transferencia de competencias y recursos del gobierno central hacia los gobiernos locales.

Sin embargo, más de dos décadas después de aprobados el Código Municipal y la Ley General de Descentralización, la brecha entre el diseño normativo y la realidad fiscal de los municipios guatemaltecos sigue siendo considerable. Los diagnósticos sobre finanzas municipales en Guatemala han mostrado que una parte sustancial de los ingresos municipales proviene de transferencias del gobierno central, mientras que la generación de ingresos propios continúa siendo limitada y altamente desigual entre municipios. En consecuencia, la autonomía reconocida por el marco jurídico convive con restricciones financieras, administrativas y técnicas que limitan la capacidad efectiva de los gobiernos locales para ejercer plenamente sus competencias, planificar inversión y sostener servicios urbanos básicos (ICEFI, 2018, 2022; Radics et al., 2023).

A ello se agrega que el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), regulado por el Decreto 15-98, constituye una de las fuentes potencialmente más relevantes de ingresos propios municipales, especialmente en municipios urbanos y metropolitanos con bases inmobiliarias más amplias. La ley establece un impuesto anual sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio nacional y asigna su recaudación al financiamiento del desarrollo local y municipal. Sin embargo, en la práctica, el potencial recaudatorio del IUSI ha sido limitado por catastros desactualizados, capacidades administrativas desiguales, resistencias políticas a la actualización de valores inmobiliarios y brechas técnicas en la gestión tributaria municipal. Por ello, el IUSI representa simultáneamente una oportunidad para fortalecer la autonomía fiscal municipal y un indicador de las limitaciones institucionales que enfrentan los gobiernos locales para ampliar sus ingresos propios (Congreso de la República de Guatemala, 1998; ICEFI, 2018, 2022).

IV. Contexto fiscal municipal en Guatemala: la situación al inicio del estudio

El año 2026 encuentra a los municipios guatemaltecos —y en particular a los del sistema urbano— en un escenario fiscal que combina presiones estructurales de larga data con tensiones coyunturales de nueva aparición. Describir ese escenario, con la información pública disponible, es indispensable para que el análisis empírico pueda ser interpretado en su contexto.

4.1. La presión sobre el presupuesto nacional y sus efectos en las transferencias municipales

El gobierno del presidente Bernardo Arévalo de León, que asumió funciones en enero de 2024 en medio de una profunda crisis política e institucional, heredó una situación fiscal nacional caracterizada por una baja carga tributaria, un gasto público concentrado en el pago de la deuda y los servicios corrientes, y una inversión pública reducida.

Las dificultades recientes en torno a la aprobación y vigencia del presupuesto nacional han introducido incertidumbre adicional sobre la programación financiera pública. En 2024, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado no fue aprobado dentro del plazo constitucional, por lo que rigió nuevamente el presupuesto del ejercicio fiscal anterior. Para 2026, el Ministerio de Finanzas Públicas registró la aplicación del presupuesto 2025 como presupuesto vigente para el ejercicio fiscal 2026, en un contexto marcado por la suspensión temporal del Decreto 27-2025. Aunque estas situaciones no implican necesariamente una interrupción automática de las transferencias municipales, sí reflejan un entorno de rigidez e incertidumbre presupuestaria que puede afectar la planificación financiera de los municipios más dependientes de recursos del gobierno central (MINFIN, 2024, 2026).

Guatemala continúa ubicándose entre los países con menor carga tributaria de América Latina y el Caribe. Según *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2026*, la relación impuestos-PIB de Guatemala fue de 14.3% en 2024, por debajo del promedio regional de 21.7% y considerablemente inferior al promedio de la OCDE. Esta debilidad fiscal estructural del Estado central restringe los recursos disponibles para financiar transferencias intergubernamentales y, por esa vía, condiciona la capacidad financiera

de los municipios que dependen en mayor medida del Situado Constitucional y de otras transferencias estatales (OECD et al., 2026).

4.2. La heterogeneidad fiscal del sistema urbano guatemalteco

El sistema urbano guatemalteco no constituye un conjunto homogéneo de gobiernos locales con capacidades fiscales equivalentes. Uno de los supuestos de esta investigación es que la Municipalidad de Guatemala, por su escala poblacional, centralidad económica, base inmobiliaria y mayor diversificación de fuentes de ingreso, ocupa una posición fiscal distinta a la de otros municipios metropolitanos y ciudades intermedias. Asimismo, municipios como Mixco, Villa Nueva y San Miguel Petapa podrían presentar perfiles fiscales diferenciados por su concentración poblacional, actividades económicas y peso dentro del Área Metropolitana de Guatemala. Estas diferencias serán verificadas empíricamente mediante el procesamiento de las liquidaciones presupuestarias municipales del Sicoín Municipal/MINFIN, con especial atención a ingresos propios, transferencias, IUSI, arbitrios, tasas y ejecución del gasto municipal (MINFIN, 2024).

Entre los municipios del Área Metropolitana de Guatemala (AMG) coexisten realidades muy distintas. Municipios como Mixco, Villa Nueva o San Miguel Petapa concentran importantes actividades industriales y comerciales que generan ingresos propios significativos, aunque en ningún caso comparables a los de la capital. Otros municipios metropolitanos, en cambio, tienen economías locales débiles, alta densidad poblacional y demandas de servicios crecientes que superan con creces su capacidad fiscal propia. Esa heterogeneidad interna del sistema urbano —que la investigación se propone documentar y analizar sistemáticamente es uno de los hallazgos preliminares más relevantes de la fase preparatoria.

4.3. La urbanización acelerada como presión adicional sobre las finanzas municipales

Guatemala ha experimentado un proceso sostenido de urbanización que incrementa la presión sobre las finanzas municipales. De acuerdo con el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, en 2018 el 53.85% de la población residía en áreas urbanas y el 46.15% en áreas rurales, lo que confirma el peso creciente de la población urbana en la estructura territorial del país. Este proceso se expresa con particular intensidad en el Área Metropolitana de Guatemala, donde la concentración poblacional, la expansión periférica y la demanda creciente de servicios de agua, saneamiento, transporte, gestión de residuos y espacio público amplían las obligaciones de gasto de los gobiernos locales. En ausencia de una ampliación equivalente de ingresos propios, la urbanización tiende a profundizar la tensión entre demanda de servicios y dependencia de transferencias estatales (INE, 2018; CEUR, 2019).

El resultado es una espiral de presión fiscal que se autoalimenta: a mayor urbanización, mayores demandas de gasto; a mayor gasto, mayor necesidad de ingresos; y ante la incapacidad de diversificar los ingresos propios, mayor dependencia de las transferencias. Ese círculo vicioso es el fenómeno estructural que esta investigación busca documentar, medir y analizar en sus múltiples dimensiones.

V. Protocolo metodológico

El diseño metodológico fue elaborado y afinado durante el primer semestre. Sus componentes principales —el enfoque, el universo, los indicadores y las técnicas de análisis— se presentan a continuación en su versión consolidada.

5.1. Enfoque y diseño

La investigación es de enfoque cuantitativo y carácter descriptivo-analítico. Se basa en el procesamiento sistemático de fuentes secundarias oficiales, con un diseño no experimental de tipo longitudinal para la construcción de series de tiempo del período 2015-2025 y un análisis transversal comparativo entre distintos tipos de municipios.

5.2. Indicadores a construir

- Razón de Dependencia de Transferencias (RDT): proporción de los ingresos totales municipales provenientes de transferencias estatales.
- Índice de Esfuerzo Fiscal Propio (EFP): proporción de los ingresos propios respecto del total de ingresos municipales.
- Índice de Autonomía Financiera (IAF): indicador compuesto que relaciona la capacidad de generación de ingresos propios con el total del gasto municipal.

5.3. Técnicas de análisis

- Estadística descriptiva para caracterizar el perfil fiscal de los municipios a lo largo del período.
- Análisis de correlación y regresión lineal múltiple para identificar factores asociados a la dependencia fiscal.
- Análisis tipológico comparativo para clasificar los municipios según su perfil de autonomía fiscal y su posición en la jerarquía urbana.

VI. Inventario y evaluación de fuentes secundarias

Durante el primer semestre se identificaron, localizaron y evaluaron las fuentes de datos secundarios disponibles para el período 2015-2025. La verificación directa en los portales institucionales permitió constatar la disponibilidad efectiva de los datos, sus formatos de descarga y las condiciones de acceso. La tabla siguiente sintetiza el estado al cierre del Semestre I.

Institución / Fuente	Información disponible	Cobertura temporal	Estado de acceso
MINFIN / Portal de Gobiernos Locales y Transparencia Presupuestaria	Ejecución de ingresos propios (IUSI, arbitrios, tasas, rentas) y transferencias recibidas (Situado Constitucional, IVA-Paz, ISCV, aporte por petróleo) por municipio y año, con desagregación por rubro presupuestario	2015 – 2024	Localizada y verificada. Descarga abierta en XLSX/CSV desde transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/gobiernos-locales/ . Cobertura completa para los 17 municipios del AMG sin necesidad de solicitud LAIP.
SEGEPLAN	Corrida del cálculo matemático anual del Situado Constitucional por municipio, conforme a los cuatro criterios del Art. 119 del Código Municipal (30/35/25/10 %)	2015 – 2024	Localizada y verificada. Años 2022 y 2023 disponibles en XLSX de descarga directa; años 2015–2021 y 2024 en formato PDF con extracción de tablas requerida. Acceso abierto en portal.segeplan.gob.gt . Nota: el IVA-Paz no se publica desagregado por municipio por parte de SEGEPLAN; se obtiene del rubro 16110 del Portal GL del MINFIN.
INE	Censos de Población y Habitación 2002 y 2018; ENCOVI 2014 y 2023; proyecciones de población municipal 2015–2030	2002, 2018, 2014, 2023, 2015–2024	Localizada y verificada. Censos y ENCOVI disponibles en datos.ine.gob.gt en formatos SPSS, CSV y XLSX. Proyecciones en XLSX en ine.gob.gt/proyecciones/ . Nota: la ENCOVI no es representativa a nivel municipal; su uso se limitará a variables de contexto departamental.
Municipalidades (AMG)	Planes de Desarrollo Municipal y presupuestos aprobados	2020 – 2024	Parcialmente localizada. Cobertura variable según municipio. Incorporación selectiva en el Semestre II como fuente complementaria.
ICEFI	Informes sobre finanzas municipales y descentralización fiscal en Guatemala	2018 – 2023	Disponible en repositorio digital del ICEFI. Fuente bibliográfica y de referencia analítica, no fuente primaria de datos.

Nota: La disponibilidad de los datos de 2015 debe ser revisada.

VII. Estructura provisional de la base de datos fiscal municipal

Las fuentes principales del análisis cuantitativo son el Portal de Gobiernos Locales del MINFIN —que ofrece cobertura completa para los 17 municipios del AMG en el período 2015-2025 con descarga abierta en formatos procesables— y las corridas del cálculo matemático de SEGEPLAN para el Situado Constitucional. El IVA-Paz se obtendrá directamente de los reportes de ingresos del SICOIN GL. Las proyecciones de población del INE proveerán el denominador para la construcción de los indicadores per cápita. Los documentos de planificación municipal tendrán un rol complementario y su incorporación quedará sujeta a la cobertura que se logre verificar en el segundo semestre.

Módulo / Bloque	Variables principales	Fuente	Estado
Identificación	Código INE, nombre del municipio, departamento, categoría urbana (AMG / ciudad intermedia), número de aldeas y caseríos	INE / Todas las fuentes	Estructurada
Ingresos propios	IUSI (rubro 1141), Boleto de Ornato (1132), Arbitrios municipales (1133–1139), Tasas por servicios (agua, drenaje, mercados, alumbrado, cementerio), Multas y sanciones, Rentas de la propiedad	MINFIN / Portal GL, rubros 11 y 13	En proceso de descarga
Transferencias recibidas	Situado Constitucional (rubro 16100), IVA-Paz (rubro 16110), Impuesto Sobre Circulación de Vehículos —ISCV— (rubro 16120), Aporte por petróleo y derivados (rubro 16130)	MINFIN / Portal GL (rubros 16) + corrida matemática SEGEPLAN	En proceso de descarga
Indicadores fiscales	RDT (razón de dependencia de transferencias), EFP (índice de esfuerzo fiscal propio), IAF (índice de autonomía financiera)	Cálculo propio	Pendiente (Sem. II)
Variables de contexto	Población total por municipio 2015–2024, densidad poblacional, tasa de urbanización	INE (proyecciones post-Censo 2018 en XLSX)	Localizada; en descarga
Gasto municipal	Gasto corriente (servicios personales y no personales), gasto de inversión (formación bruta de capital), ejecución	MINFIN / Portal GL, rubros de egresos 0–3 del clasificador presupuestario	En proceso de descarga

	presupuestaria por programa y fuente de financiamiento		
--	--	--	--

VIII. Proyección del Semestre II

El trabajo del Semestre II se concentrará en las actividades de mayor densidad analítica. En el período julio-septiembre se consolidará y depurará la base de datos fiscal municipal y se construirán los indicadores RDT, EFP e IAF para todos los municipios de la muestra. En el período octubre-diciembre se desarrollará el análisis estadístico comparativo, la tipología municipal y la redacción del informe final y del artículo académico.

El contexto normativo y fiscal documentado en este informe proveerá el marco interpretativo dentro del cual deberán leerse los resultados empíricos. La brecha entre autonomía formal y dependencia real que revelan el análisis del marco legal y la descripción del escenario fiscal no es una hipótesis de trabajo: es, con base en la evidencia disponible, el punto de partida desde el cual la investigación construirá su análisis. Lo que queda por establecer —y eso es el trabajo del segundo semestre— es la magnitud, la distribución territorial y las implicaciones de esa brecha para cada tipo de municipio del sistema urbano guatemalteco.

IX. Referencias bibliográficas

Alvarado Constenla, Luis (1981). *El Proceso de Urbanización en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC.

Alvarado Constenla, Luis (1983). *El Desarrollo Capitalista y la Cuestión Urbana*. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC.

Bahl, R. y Linn, J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press.

Barrientos, Ricardo (2015). *Desafíos fiscales para el nuevo gobierno. Análisis del cierre fiscal 2015 y del proyecto de presupuesto para 2016*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales —ICEFI— / Consejo Económico y Social. Guatemala.

Bird, R. y Vaillancourt, F. (Eds.) (1998). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press.

Bravo Soto, Mario. (2007). *Proceso de urbanización, segregación social, violencia urbana y “barrios cerrados” en Guatemala, 1944-2002*. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC.

Centro de Estudios Urbanos y Regionales —CEUR— (2019). *Sistema urbano guatemalteco: dinámicas y tendencias recientes*. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL— (2022). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (2005). Informe de avances y cumplimiento de las metas del Pacto Fiscal. Guatemala.

Constitución Política de la República de Guatemala. (1985). Artículo 257. Asignación para las municipalidades

Congreso de la República de Guatemala. (1992). Decreto Número 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1994). Decreto 60-94, Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA-Paz). Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1998). Decreto 15-98, Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2002). Decreto 12-2002, Código Municipal. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2002). Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización. Guatemala.

Constitución Política de la República de Guatemala (1985). Artículo 257: Situado Constitucional. Guatemala.

Gordillo Castillo, Enrique (2006). Debate teórico sobre el proceso de urbanización, la primacía urbana y la metropolización en Guatemala. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC.

Grupo Promotor del Diálogo Fiscal —GPDF— (2008). Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala. Guatemala de la Asunción: GPDF. Documento inédito. Archivo personal del autor, Ciudad de Guatemala.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales —ICEFI— (2018). Radiografía de las finanzas municipales en Guatemala. Ciudad de Guatemala: ICEFI.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales —ICEFI— (2022). Las finanzas de los gobiernos locales en Guatemala: diagnóstico y perspectivas. Ciudad de Guatemala: ICEFI.

Instituto Nacional de Estadística —INE—. (2018). XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda: resultados nacionales. Guatemala: INE.

Martínez López, José Florentín (2002). El Proceso de Urbanización en Guatemala: un enfoque demográfico, 1950-2002. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC.

Martínez López, José Florentín. (2006). El proceso de urbanización en Guatemala: un enfoque demográfico, 1950-2002. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC.

Martínez López, José Florentín. (2014). El proceso de urbanización en Guatemala: un enfoque demográfico, 1950-2002. 2.^a ed., revisada y ampliada al 2013. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC.

Ministerio de Finanzas Públicas —MINFIN— (2024). Liquidaciones presupuestarias municipales. Sicoin Municipal. Guatemala.

Ministerio de Finanzas Públicas —MINFIN—. (2024). Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado: ejercicio fiscal 2024. Guatemala: MINFIN.

Ministerio de Finanzas Públicas —MINFIN—. (2026). Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado ejercicio fiscal 2025 vigente para el ejercicio fiscal 2026. Guatemala: MINFIN.

Morán Mérida, Amanda (2011). Ciudades intermedias y el desarrollo regional en Guatemala. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC / CONCYT.

Musgrave, R. A. (1959). The Theory of Public Finance. McGraw-Hill.

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich.

OECD, CEPAL, CIAT, BID, & OECD Development Centre. (2026). Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2026. Paris: OECD Publishing.

Radics, Axel, Rodríguez Ramírez, Camila, Muñoz Miranda, Andrés, y Moskovits, Cynthia. (2023). Outlook of Fiscal Relations among Government Levels in Latin America and the Caribbean. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank.

Roberts, B. R. (1970). Urban poverty and political behavior in Guatemala. Human Organization, 29(1), 20–28. <https://doi.org/10.17730/humo.29.1.k675q43h5w767322>

Roberts, Bryan R. (1973). Organizing Strangers: Poor Families in Guatemala City. Austin: University of Texas Press.

Rodas Maltes, Francisco (1991). Antecedentes históricos sobre la estructuración de la Ciudad de Guatemala, 1773-1940. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia —SEGEPLAN—. (2026). *Situado Constitucional*. Guatemala: SEGEPLAN.

Shah, A. (Ed.) (2007). Local Public Financial Management. The World Bank.

Smith, Carol (1984). El desarrollo de la primacía urbana, la dependencia en la exportación y la formación de clases en Guatemala. Revista Mesoamérica, Cuaderno No. 8, Año 5, Diciembre.

Smith, C. A. (1987). El patrón de urbanización en Guatemala del siglo XIX [Manuscrito inédito mimeografiado, 73 pp.]. Department of Cultural Anthropology, Duke University, Durham, NC.

Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

Valladares Vielman, Luis Rafael, y Morán Mérida, Amanda. (2006). El crecimiento de la Ciudad de Guatemala, 1944-2005. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC.

Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. (1989). Desenvolvimento capitalista, crescimento urbano e urbanização na Guatemala, 1940-1984. Tesis de maestría. Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.

Velásquez Carrera, Eduardo Antonio (1991). Los Antecedentes históricos de la Economía guatemalteca y el Proceso de Urbanización y Crecimiento Urbano. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC.

Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. (2007). Desarrollo capitalista, crecimiento urbano y urbanización en Guatemala, 1940-1984. Ciudad de Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala / Municipalidad de Guatemala.