



LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN GUATEMALA

Carmen Salguero Rodas¹

Consultora Independiente. Gobierno y Políticas Públicas
(Guatemala)

Resumen:

Este artículo analiza el proceso de descentralización en Guatemala y examina cómo la autonomía municipal y la amplitud de competencias legales generan traslapes con el Organismo Ejecutivo que obstaculizan la articulación de políticas públicas. Se concluye que la efectividad de la descentralización debe medirse de manera concluyente a través de la mejora de los indicadores de desarrollo humano en los territorios.

Palabras clave:

Descentralización – Guatemala - Municipios – Competencias Municipales

Abstract:

This article analyzes the decentralization process in Guatemala and examines how municipal autonomy and the broad scope of legal competencies overlap with the

¹ salguerorodas@gmail.com

Recibido: 18/09/2026

Aceptado: 02/10/2026

Publicado en línea: 15/10/2026





Executive Branch, hindering the coordination of public policies. The study concludes that the effectiveness of decentralization must be conclusively measured through the improvement of human development indicators across the territories.

Key words:

Decentralization – Guatemala – Municipalities – Municipal Competencies



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Octubre 2026. N°25. Volumen III

Sumario del Trabajo

- I. *Breve análisis de la descentralización en Guatemala.*
- II. *Contexto político-administrativo.*
- III. *Antecedentes de la autonomía de los gobiernos municipales.*
- IV. *Democracia local y gobierno municipal.*
- V. *Competencias y funciones de los municipios.*
- VI. *Financiación municipal.*
- VII. *Asociatividad municipal y mancomunidades de municipios.*
- VIII. *Conclusiones.*
- IX. *Referencias.*



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Octubre 2026. N°25. Volumen III

I. BREVE ANALISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA

El proceso de descentralización en Guatemala, tiene fundamento constitucional y se regula de manera formal mediante el Decreto Número 14-2002, conocido como la Ley General de Descentralización. Más de dos décadas han pasado desde la promulgación de esta ley. Los diferentes análisis y debates coinciden en que la descentralización en Guatemala presenta avances y desafíos. Entre los avances se citan la consolidación de la autonomía municipal al fortalecer a los municipios con la elección de manera directa a sus autoridades, aunque, esto fue un logro desde 1945, con la promulgación del Decreto Número 14-2002 viene a tomar mayor refuerzo. Por otra parte, se ha incrementado el protagonismo de los municipios como entes de respuesta inmediata ante crisis, así como proyectos de infraestructura y dotación de servicios públicos locales. Es decir, hay un mayor acercamiento de servicios a la población. Respecto al financiamiento, la Constitución y las leyes locales garantizan el traslado de recursos directos del gobierno central hacia las comunas (como el situado constitucional) para sustentar la inversión local. De esta cuenta, según el artículo 2 de dicha ley, se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado (Congreso de la República, 2002).

Por otra parte, los desafíos que quedan por superar tienen que ver con la falta de capacidades institucionales, puesto que muchas municipalidades del país, carecen de las estructuras técnicas, catastrales y administrativas necesarias para asumir competencias complejas. Estas municipalidades por lo general representan a municipios con medios de vida bajos, de poblaciones de situación socioeconómica baja, principalmente con niveles de educación que apenas llegan a los primeros grados del nivel primario. Independientemente de estas categorías de municipios, en general, los gobiernos locales dependen casi en su totalidad de las transferencias directas del Organismo Ejecutivo, limitando así la verdadera autonomía. A esta situación limitante, se agrega lo que



podríamos denominar como secuelas del centralismo histórico, esto hace que el poder de decisión económica y el diseño de las políticas públicas sigan fuertemente concentrados en el gobierno central.

Considerando que, según el Código Municipal y las demás leyes que les confiere el derecho de solicitar los procesos de descentralización, los gobiernos municipales tienen la obligación legal explícita de promover el desarrollo socioeconómico local y mitigar la vulnerabilidad en sus comunidades (Congreso de la República de Guatemala, 2002), la persistencia de estas brechas estructurales plantea interrogantes esenciales sobre el diseño de la administración pública guatemalteca y de acuerdo a las experiencias hasta ahora demostradas. Resulta indispensable analizar: ¿lograrían las políticas de descentralización estatal contribuir de forma real al desarrollo integral del municipio? Y en esa misma línea, ¿permitiría este traslado de competencias un aprovechamiento eficiente y transparente de los recursos presupuestarios asignados a las corporaciones municipales? Finalmente, ante las debilidades institucionales del entorno local, ¿conseguiría el gobierno central una mayor efectividad en la mitigación de la pobreza si centralizara las intervenciones de carácter social directamente a través de sus Ministerios? Los cuestionamientos al respecto, requiere de resultados concretos. Estos resultados solo podrán medirse si o si los niveles de vida de la población guatemalteca mejoran sustancialmente principalmente en aspectos sociales como la educación, la salud y nutrición. Principalmente en sectores vulnerables como lo son la niñez de cero a cinco años y las madres, esencialmente madres adolescentes y jóvenes, sobre todo en territorios rurales e indígenas. A continuación, se describe el contexto político-administrativo, mostrando elementos territoriales y poblacionales, así como, los factores sociales, culturales y económicos.

II. CONTEXTO POLITICO-ADMINISTRATIVO

La República de Guatemala ocupa una extensión territorial de 108.889 Km², de los que 2.500 Km² corresponden a ríos y lagos. El origen de la palabra Guatemala significa “tierra de muchos árboles”, es denominado como “el país de la eterna primavera” seguramente por lo poco pronunciado de los cambios de temperatura durante todo el año. Su temperatura en todo el territorio, según cada región, se caracteriza entre cálida, templada y fría. La proyección de su población según el Instituto Nacional de Estadística (INE) para 2022 se estima en 17.357.886 habitantes.



Guatemala es un país multiétnico, multilingüe y pluricultural, donde cohabitan tres pueblos indígenas (Mayas, Xincas y Garífunas) y el pueblo mestizo y criollo; tiene como idioma oficial el español. La Ley de Idiomas Nacionales (Decreto 19-2003), reconoce, respeta y exige el uso de los idiomas de cada comunidad lingüística. Le caracteriza la existencia de 25 idiomas, 22 mayas, el garífuna, el xinca y el español.

La geografía y la biodiversidad del territorio de Guatemala, ofrecen diferentes medios de vida que pueden verse como oportunidades para impulsar programas de desarrollo que permita bienestar a la población. La biodiversidad ofrece riqueza natural, sin embargo, la pobreza afecta a grandes poblaciones, especialmente rurales e indígenas (casi 6 de 10 personas a nivel nacional). Tal situación lo sufre la población situada en las formas más locales del territorio municipal. Las políticas públicas municipales van en dirección a mejorar las condiciones de vida de las personas y a impulsar el desarrollo integral y sostenible.

La división territorial de Guatemala comprende 22 departamentos, 340 municipios y 8 regiones administrativas. Los departamentos son regidos por un gobernador departamental quien es nombrado por el Presidente de la República después de la elección entre una terna que le presenta la sociedad civil del departamento. El gobernador departamental entre otras competencias preside el Consejo Departamental de Desarrollo donde participan todos los alcaldes de los municipios que pertenecen al departamento. En dicho Consejo Departamental también participan las entidades públicas del poder ejecutivo y los diversos sectores como las organizaciones no gubernamentales, el sector productivo, empresarial y de comercio, las universidades entre otros, según características propias del territorio departamental que se trate.

De acuerdo al Código Municipal (Decreto Numero 12-2002, artículo 22) y su reforma según el Decreto Número 22-2010 de fecha 22-06-2010 “Cuando convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal, o a solicitud de los vecinos, el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todo caso, las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio, los principios de desconcentración y descentralización local...” Previo a establecer esta modificación de categoría territorial en el municipio el Concejo Municipal deberá contar con el dictamen favorable de la Oficina Municipal de



Planificación (OMP) del INE y del Instituto de Fomento Municipal (IFM). Las formas de ordenamiento territorial municipal más elevadas son la Aldea y el Caserío, las cuales se van alcanzando de las otras formas que se denominan como paraje, cantón, barrio, zona, colonia, distrito, lotificación, parcelamiento, etc. La creación y modificación de los municipios se establecen en el Código Municipal específicamente en el artículo 28. Las causas por las que se solicita la creación o modificación debe fundamentarse en lo que establece la Constitución Política de la República y el Código Municipal sujeto a lo que determine el Congreso de la República. Al poner en contexto a los territorios, tratamos de explicar a continuación en qué consiste y cómo se desarrolla la gestión municipal desde la dirección de los Alcaldes y sus Concejos Municipales.

III. ANTECEDENTES DE LA AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Durante la época colonial (1524-1821), la organización municipal en Guatemala se estructuró principalmente a través de cabildos o ayuntamientos, instituciones de origen hispánico que desempeñaban funciones de gobierno y administración local. Estos órganos formaban parte de la estructura político-administrativa de la Corona española y se encontraban sujetos a las autoridades coloniales. La documentación histórica sobre los ayuntamientos y municipalidades de Guatemala evidencia la existencia de estas instituciones desde los siglos XVI al XIX (Gordillo Castillo, 2006).

Con la Independencia de 1821 se mantuvo la institución municipal, aunque su organización y funcionamiento experimentaron diversas transformaciones vinculadas con los cambios políticos y constitucionales del nuevo Estado. Durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX prevalecieron importantes mecanismos de centralización política y administrativa, que limitaron la capacidad de decisión de las municipalidades. En distintos períodos, estas estuvieron sujetas a las disposiciones del Poder Ejecutivo y a la supervisión de las autoridades departamentales, particularmente de los jefes políticos, quienes ejercían funciones de vigilancia sobre los gobiernos locales (González Jacobo et al., 2009).

Esta tendencia centralizadora tuvo especial expresión durante los gobiernos liberales y alcanzó una manifestación significativa durante la década de 1930, cuando la figura del intendente sustituyó al alcalde electo y quedó subordinada al jefe político departamental.



De esta manera, la organización municipal se integró a una estructura administrativa fuertemente vinculada al poder central (Mazariegos Rodas, 2008).

Un cambio fundamental se produjo a partir de la Revolución de Octubre de 1944 y quedó plasmado en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945. Esta Constitución reconoció la autonomía de las municipalidades y estableció la elección popular de sus autoridades, marcando una ruptura significativa con el modelo centralizador que había prevalecido durante las décadas anteriores. El artículo 201 estableció que los municipios se regirían por corporaciones municipales autónomas, mientras que el nuevo marco municipal desarrollado posteriormente amplió las atribuciones de los gobiernos locales (Linares López, 2013; Mazariegos Rodas, 2008).

Sin embargo, el reconocimiento jurídico de la autonomía municipal no significó una transformación inmediata de las prácticas administrativas y políticas existentes. La transición hacia un gobierno municipal efectivamente autónomo fue un proceso gradual, condicionado por las capacidades institucionales, financieras y políticas de los municipios. En este sentido, la historia del régimen municipal guatemalteco puede comprenderse como un proceso de tensión entre centralización estatal, autonomía municipal y formas tradicionales de organización comunitaria, cuya influencia continúa siendo relevante para comprender la configuración actual del gobierno local. En consecuencia, es oportuno, reconocer la existencia de un marco jurídico legal, para la gobernanza democrática local.

IV. DEMOCRACIA LOCAL Y GOBIERNO MUNICIPAL

Los gobiernos municipales son electos popularmente según los lineamientos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) y los mandatos específicos establecidos en el ordenamiento jurídico local (Asamblea Nacional Constituyente, 1985; Congreso de la República de Guatemala, 2002). Concretamente, en el artículo 3 del Código Municipal se prescribe que, bajo el amparo de la autonomía garantizada por la Constitución Política de la República, los municipios poseen la facultad de elegir directamente a sus propias autoridades, asumiendo la administración y el gobierno de sus intereses particulares (Congreso de la República de Guatemala, 2002). Esta condición legal les confiere potestades plenas para la obtención y libre disposición de sus recursos patrimoniales, la atención directa de los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial dentro de



su jurisdicción, orientando tales competencias hacia el fortalecimiento de la economía interna mediante la emisión de normativas, ordenanzas y reglamentos sectoriales (Congreso de la República de Guatemala, 2002).

Actualmente, el territorio guatemalteco se organiza en 340 municipios integrados en 22 departamentos, los cuales exhiben una marcada heterogeneidad respecto a sus potencialidades económicas, medios de vida territoriales y características socioculturales.

Como consecuencia directa de esta diversidad regional, la capacidad administrativa interna y las condiciones reales de gobernabilidad y gobernanza en cada gobierno local responden y se ven condicionadas por estas variables del entorno. Esta disparidad es visible también en la distribución del bienestar social; aunque la incidencia de la pobreza afecta de manera diferenciada a las localidades, los mayores porcentajes de exclusión histórica se concentran geográficamente en los municipios pertenecientes a la región del altiplano, caracterizados por una alta densidad de población indígena.

Desde la perspectiva del diseño electoral, la democracia local cuenta con un respaldo formal sólido dentro de las reglas de juego político consagradas en la LEPP, garantizando que el relevo de las autoridades de los gobiernos locales se ejecute mediante el sufragio universal y directo (Asamblea Nacional Constituyente, 1985). No obstante, el diseño de la boleta y del sistema electoral generalizado —donde coinciden simultáneamente las elecciones para el Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo, el Parlamento Centroamericano (Parlacen) y las corporaciones locales— interfiere de forma recurrente con la autenticidad y el razonamiento del voto del ciudadano. Esta simultaneidad genera un sesgo que propicia el voto uniforme en línea recta hacia una misma organización partidaria. Aunque la proximidad geográfica de los electores con los candidatos municipales permite un mayor discernimiento local en comparación con las elecciones nacionales, las campañas en los territorios siguen fuertemente condicionadas por la asimetría financiera de los partidos con mayor capacidad económica. Este fenómeno introduce un alto margen de politización partidista en las dinámicas locales, lo cual obstaculiza una articulación transparente, eficaz y eficiente entre los gobiernos autónomos y el gobierno central para la ejecución de políticas públicas nacionales.



Uno de los parámetros técnicos fundamentales para diagnosticar los niveles de gobernabilidad y gobernanza territorial está constituido por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y la medición multidimensional de la pobreza. Datos oficiales de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN, 2025) reflejan que la proporción de personas en condición de pobreza con relación al total de habitantes por jurisdicción oscila en un rango crítico que va desde el 14.1 % hasta el 99.4 %. Al contrastar estas disparidades territoriales con el promedio de pobreza medido a nivel nacional, establecido técnicamente en el 56.2 %, se evidencia que un total de 172 municipios (equivalentes al 50.6 % de las alcaldías del país) se sitúan en niveles de precariedad socioeconómica superiores a dicha media (SEGEPLAN, 2025). Bajo estas condiciones de bajos niveles de gobernabilidad local en el cincuenta por ciento de las corporaciones municipales, cabe conocer las competencias y funciones que el Código Municipal les designa a los municipios.

V. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS

Con fundamento en el marco legal, las competencias y funciones de los municipios pueden distinguirse de tres tipos: a) funciones fundamentales dictadas por la Constitución Política de la República de Guatemala; b) competencias propias del municipio establecidas por el Código Municipal Decreto 12-2002 (Arts. 67 al 70) y; c) competencias delegadas, estas se instituyen en el Art. 70 del Código Municipal (reformado por el artículo 15 del Decreto 22-2010), éstas se distinguen de las anteriores relacionándose con la descentralización y desconcentración con el fin del acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía.

En el artículo 253 de la Constitución, se establece que los municipios son instituciones autónomas, mencionando que entre sus funciones fundamentales están: a) elegir a sus propias autoridades; b) obtener y administrar sus recursos; c) atender los servicios públicos locales; d) ejercer el ordenamiento territorial de su jurisdicción; e) cumplir sus fines propios y; f) emitir las ordenanzas y reglamentos necesarios para el ejercicio de funciones. Por su parte, el artículo 254 establece que el gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, integrado por el alcalde, síndicos y concejales electos popularmente. En este marco de la Ley Constitucional, se suscribe que los municipios sostienen su autonomía en la elección popular de sus autoridades. En la práctica, estas funciones son difíciles de cumplir, puesto que los municipios, como se ha venido

diciendo, son diversos en sus contextos y características socioculturales y económicas. La autonomía municipal ha quedado al libre albedrío de quienes asumen el poder local por una parte, y por otra, la capacidad para hacer cumplir sus ordenanzas para la implementación de los planes integrales de desarrollo, principalmente sobre el ordenamiento territorial en su jurisdicción, es complicada de llevar a la práctica. La organización y participación ciudadana no termina de cuajar en pro de la implementación y aplicación de ordenanzas en la diversidad de planes y programas. Buenas prácticas se conciben aisladas, dependiendo de las capacidades institucionales.

Las competencias propias del municipio, se instituyen en el artículo 67 del Código Municipal. La facultad que se les establece a los municipios es bastante amplia; el municipio puede promover actividades económicas, sociales, culturales y ambientales, así como prestar servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población. Como se ha dicho respecto de las funciones fundamentales otorgadas por la Constitución Política de la República, estas competencias propias que las instituye el Código Municipal y que reafirma la condición de autonomía del municipio, viene a ser una carga grande sobre todo para aquellos municipios con amplios niveles de pobreza socioeconómica, vedándose a sí mismos, la posibilidad de generar procesos para un desarrollo humano, sostenible y sustentable. Esto último viene quedando bajo responsabilidad del gobierno central a través de su aparato institucional, como lo son los Ministerios, Secretarías y otras entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas. En consecuencia, esta dicotomía, genera contextos institucionales que dificultan una verdadera gestión intersectorial tanto horizontal como vertical de las políticas públicas. Dejando un vacío en el territorio, en detrimento de la calidad de vida de la población más vulnerable.

En el artículo 70 del Código Municipal se establece que los municipios pueden ejercer competencias que les sean delegadas, conforme a la ley y a los convenios correspondientes. Cuales quiera o ciertas funciones que el gobierno municipal considere. Entre otras funciones, se establecen las siguientes: a) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso dentro de la circunscripción municipal; b) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas, a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio; c) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas



de alfabetización y educación bilingüe; d) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio; e) Construcción y mantenimiento de edificios escolares; y, f) Ejecutar programas y proyectos de salud preventiva. Tal como se observa, muchas de estas competencias, son relacionadas a las competencias propias de los Ministerios del gobierno central. En consecuencia, es claro que, no todos los municipios tendrán las capacidades y recursos para adquirir o solicitar la delegación de dichas competencias.

Algo importante a considerar es el hecho que, si bien es cierto que el municipio es el nivel de gobierno más cercano a la población y tiene autonomía para gestionar los intereses locales, administrar sus recursos, prestar servicios públicos, ordenar su territorio y promover el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de su jurisdicción, debe hacerlo dentro del marco constitucional y legal. En este sentido, el artículo 255 constitucional instituye que las corporaciones municipales deben procurar el fortalecimiento económico de sus municipios para poder realizar las obras y prestar los servicios necesarios. Pese a que el artículo 71 del Código Municipal establece que la delegación debe ir acompañada de los recursos necesarios para ejercerla, sin menoscabar la autonomía municipal, en su mayoría de municipios no existen capacidades para asumir estas responsabilidades. Más adelante, se explicará las condiciones de finanzas locales y cómo los municipios podrán adquirir recursos para la implementación de aquellas funciones que requieren de presupuestos que por sí mismos los gobiernos municipales no podrían ejercer.

El fundamento legal para la delegación de competencias y la articulación para su implementación, se basa como ya se ha dicho en los principios constitucionales y el Código Municipal Decreto Número 12-2002 y sus reformas (Decreto 22-2010, Decreto 2016 y Decreto 2026). Por otra parte, se va a fundamentar en la Ley General de Descentralización Decreto Número 14-2002 que instituye en su artículo 1 “...promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado”. De igual forma, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto Número 11-2002 será fundamental para comprender la delegación de competencias, ésta ley tiene por objetivo según el artículo 3 a través del Sistema de Consejos de Desarrollo “...organizar y coordinar la administración pública



mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada”.

En consecuencia, esta ley de Consejos de Desarrollo es el principal marco de participación ciudadana en todos los niveles territoriales de la administración pública, es por ello, que en su artículo 1 establece que este sistema es el principal medio de “participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”. Los niveles territoriales se conciben desde lo nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. El cuadro siguiente facilita observar las competencias y la articulación municipal, estableciendo al principal responsable y la articulación con otras entidades gubernamentales, de organización y participación ciudadana.

Tabla 1. Competencias y articulación municipal

Ámbito	Competencia/ función	Principal responsable	Articulación
Gobierno municipal	Dirigir el gobierno y administración municipal	Concejo Municipal y alcalde	Vecinos, COCODE y COMUDE
Reglamentación	Emitir reglamentos, ordenanzas y disposiciones municipales	Concejo Municipal	Dentro de marco constitucional y legal
Servicios públicos	Agua, drenajes, residuos sólidos, mercados, alumbrado, cementerios, entre otros.	Municipalidad (sus oficinas técnicas)	Población y organizaciones comunitarias
Ordenamiento territorial	Planificar y ordenar el territorio municipal	Concejo Municipal	Comunidades, COCODE y otras instituciones
Infraestructura local	Caminos, calles, espacios públicos y obras municipales	Municipalidad	Gobierno central, CODEDE y comunidades
Desarrollo económico local	Promover actividades económicas y productivas	Municipalidad	Sector privado, comunidades e instituciones públicas
Desarrollo social	Acciones orientadas al bienestar de la población	Municipalidad	COMUDE, COCODE e instituciones sectoriales

Medio ambiente	Protección y gestión de recursos naturales y ambiente	Municipalidad	Comunidades, MARN y otras instituciones relacionadas
Participación ciudadana	Incorporar las necesidades y propuestas de la población	Concejo Municipal/ COMUDE	COCODE y organizaciones comunitarias
Competencias delegadas	Ejercer funciones trasladadas por otras entidades	Municipalidad	Gobierno Central y entidades delegantes
Asociacionismo municipal	Coordinar acciones con otros municipios	Municipalidad/man comunidad	Municipalidades vecinas y entidades públicas

Fuente: elaboración propia (2026)

El cuadro muestra como las diferentes entidades y organizaciones en los diversos niveles territoriales se articulan para la implementación de las competencias y funciones que contribuyen al desarrollo del municipio. Corresponde ahora, dilucidar el tema de las finanzas municipales. Por una parte, los presupuestos siempre quedan cortos en comparación a las necesidades que presentan las comunidades de los municipios. Por otra, la debilidad institucional del entramado de instituciones públicas del Ejecutivo se hace evidente en los municipios, no se consigue una adecuada coordinación y articulación en los espacios territoriales, los presupuestos siguen siendo gestionados de manera individual entre cada institución pública, por lo que no termina de solidificar una adecuada planificación territorial que integre presupuestos y con ello medir alcances, resultados e impactos a nivel integral e intersectorial. En el siguiente apartado se muestra como se constituyen las finanzas municipales.

VI. FINANCIACION MUNICIPAL

Entender la autonomía municipal en Guatemala requiere analizar no solamente su dimensión política y administrativa, sino también su dimensión financiera. La autonomía reconocida constitucionalmente se desarrolla en un contexto en el que una parte importante de los recursos de los gobiernos municipales proviene de transferencias del gobierno central. Por ello, la capacidad de generar ingresos propios constituye un elemento fundamental para valorar el grado de autonomía financiera de las municipalidades.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que las corporaciones municipales deben procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, con el propósito de realizar las obras y prestar los servicios necesarios para la población.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
 No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
 NÚMERO ESPECIAL
 Octubre 2026. N°25. Volumen III

Asimismo, dispone que la captación de recursos deba ajustarse a la Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 255).

Desde esta perspectiva, pueden identificarse cuatro grandes categorías de fuentes de financiación municipal: a) transferencias constitucionales; b) transferencias específicas derivadas de impuestos; c) ingresos propios; y d) endeudamiento y otros recursos financieros.

a) Transferencias constitucionales

Las transferencias constitucionales componen una de las principales fuentes de financiación de las municipalidades. Su fundamento se encuentra en el artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento de estos ingresos para las municipalidades del país (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 257).

Este aporte, conocido como Situado Constitucional, no constituye un recurso de libre disposición en su totalidad. La Constitución establece que, como mínimo, el noventa por ciento debe destinarse a 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 restantes puede utilizarse para financiar gastos de funcionamiento (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 257).

El Código Municipal desarrolla el mecanismo de distribución de esta asignación. El artículo 119 establece una fórmula que considera diferentes variables relacionadas con las características demográficas, territoriales y financieras de los municipios. Actualmente, la distribución comprende un 35 % en partes iguales entre las municipalidades, 30 % de acuerdo con la población, 25 % en función de los ingresos propios per cápita y 10 % según el número de aldeas y caseríos (Código Municipal, Decreto No. 12-2002, 2002, art. 119; Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia [SEGEPLAN], 2026).

La fórmula resulta particularmente relevante para el análisis de la autonomía financiera municipal porque incorpora, entre sus variables, los ingresos propios per cápita. Esto



significa que la capacidad de generación de recursos propios forma parte de los elementos considerados para determinar la distribución del aporte constitucional. SEGEPLAN señala que para el cálculo de 2026 se utilizaron, entre otros elementos, la población, los ingresos propios municipales, los ingresos propios per cápita y el número de aldeas y caseríos (SEGEPLAN, 2026).

Para el ejercicio fiscal 2026, el cálculo inicial del Situado Constitucional ascendió a Q6,141,821,000 para las 340 municipalidades. Posteriormente, como consecuencia de la ampliación presupuestaria aprobada mediante el Decreto No. 3-2026, se asignaron Q136,411,000 adicionales, con lo cual el monto total alcanzó aproximadamente Q6,278,232,000 (SEGEPLAN, 2026). La evolución de estos recursos demuestra la importancia de las transferencias intergubernamentales para el funcionamiento y la inversión municipal. Sin embargo, también permite observar una de las principales tensiones existentes entre autonomía política y autonomía financiera: los municipios cuentan constitucionalmente con autonomía, pero una parte sustancial de sus recursos depende de decisiones presupuestarias y mecanismos de distribución establecidos a nivel nacional.

b) Transferencias específicas

Además del Situado Constitucional, las municipalidades reciben recursos provenientes de determinados impuestos cuya recaudación corresponde al Estado y cuya distribución hacia los gobiernos municipales se encuentra establecida en leyes específicas.

Entre las principales fuentes se encuentran los recursos derivados del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre Circulación de Vehículos y el Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo. En el caso del IVA, el artículo 10 del Decreto No. 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado, establece una asignación específica de recursos para las municipalidades. La legislación dispone que una parte de la recaudación del impuesto deba destinarse al financiamiento de programas y proyectos municipales, de acuerdo con las condiciones y porcentajes establecidos por la propia ley (Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto No. 27-92, 1992, art. 10).



Esta fuente de financiación tiene particular importancia porque permite trasladar recursos provenientes de una recaudación de carácter nacional hacia los gobiernos locales. De esta manera, las transferencias contribuyen a financiar la inversión y la prestación de servicios municipales, especialmente en aquellos municipios que presentan limitaciones para generar ingresos propios suficientes.

Otra fuente corresponde al Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, regulado por el Decreto No. 70-94 y sus reformas. La legislación establece mecanismos de distribución de los recursos recaudados entre las municipalidades, vinculando una parte de estos ingresos con finalidades relacionadas con infraestructura vial y servicios de transporte (Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, Decreto No. 70-94, 1994 y sus reformas). De manera similar, el Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, regulado por el Decreto No. 38-92 y sus reformas, contempla asignaciones específicas destinadas a las municipalidades. Parte de estos recursos se orienta al financiamiento de servicios de transporte y a la construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura vial urbana y rural (Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, Decreto No. 38-92, 1992 y sus reformas).

Las transferencias específicas cumplen, por tanto, una función complementaria al Situado Constitucional. Su importancia es particularmente significativa para aquellos municipios que cuentan con una limitada capacidad de generación de ingresos propios. No obstante, la dependencia de estas fuentes también evidencia que la autonomía financiera municipal no depende exclusivamente de las decisiones de las propias municipalidades, sino de un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto Número 13-2002 establece el marco jurídico para la organización y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, como mecanismo de participación de la población en la planificación democrática del desarrollo (Congreso de la República de Guatemala, 2002). Además de las transferencias derivadas de impuestos, las municipalidades pueden recibir recursos por medio de dicho Sistema, particularmente para financiar proyectos de inversión pública. Estos recursos deben analizarse como parte del sistema más amplio de



financiamiento del desarrollo territorial y no necesariamente como ingresos propios municipales.

c) Ingresos propios

Los ingresos propios constituyen probablemente uno de los elementos más importantes para evaluar la verdadera capacidad financiera de una municipalidad. A diferencia de las transferencias provenientes del gobierno central, estos recursos dependen en mayor medida de la capacidad de gestión, administración tributaria y prestación de servicios de cada gobierno local. Entre las principales fuentes de ingresos propios se encuentran los arbitrios, tasas, licencias, contribuciones por mejoras, rentas, multas y los ingresos derivados de la prestación de servicios municipales, además de aquellos recursos tributarios cuya administración corresponde a las municipalidades de conformidad con la legislación vigente.

El fortalecimiento de los ingresos propios guarda relación directa con el principio constitucional de fortalecimiento económico de los municipios establecido en el artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala. La capacidad de captar recursos propios constituye, por ello, un componente fundamental de la autonomía financiera municipal (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 255).

Entre estos recursos merece especial atención el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), regulado originalmente por el Decreto No. 15-98. El artículo 2 de esta ley establece la distribución del producto del impuesto entre las municipalidades y el Estado, y contempla la posibilidad de que determinadas municipalidades administren directamente el impuesto cuando cuentan con capacidad técnica y administrativa para ello (Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto No. 15-98, 1998, art. 2). Esta característica ha hecho del IUSI una fuente importante para fortalecer las finanzas municipales. La administración directa permite a las municipalidades disponer de mayores capacidades para identificar contribuyentes, actualizar información catastral, mejorar la gestión de cobro y vincular la recaudación con las necesidades del territorio.

Sin embargo, en el presente año 2026 se produjo una modificación relevante del régimen jurídico del IUSI. El Congreso de la República aprobó el Decreto No. 18-2026, mediante



el cual se reformó el Decreto No. 15-98. Debe señalarse, no obstante, que las disposiciones que modifican específicamente el régimen del IUSI entrarán en vigor el 26 de noviembre de 2026, por lo que al momento de realizar este análisis todavía debe distinguirse entre la normativa vigente y la reforma aprobada con vigencia futura (Congreso de la República de Guatemala, 2026). Por ello, no puede afirmarse que las reformas de 2026 ya han dejado sin efecto la totalidad del régimen anterior. Por lo cual, su entrada en vigor producirá posteriormente y podrá modificar las condiciones de administración y recaudación del impuesto por parte de las municipalidades. En términos generales, la capacidad de generar ingresos propios no depende exclusivamente de la voluntad política de una municipalidad. También está condicionada por las características económicas y sociales del territorio, el nivel de actividad económica, el valor de los bienes inmuebles, la capacidad contributiva de la población y las capacidades técnicas y administrativas de cada gobierno municipal.

Por ello, una municipalidad ubicada en un territorio con baja actividad económica y reducida capacidad contributiva puede presentar menores ingresos propios aun cuando posea sistemas adecuados de administración tributaria. En consecuencia, la autonomía financiera no puede medirse únicamente a partir del monto recaudado, sino que debe analizarse considerando tanto la capacidad institucional como el potencial económico y fiscal del territorio.

d) Endeudamiento y otros recursos

El endeudamiento constituye otra fuente de financiación municipal. Las municipalidades pueden recurrir al crédito para financiar proyectos de inversión y otras necesidades, siempre que cumplan con las condiciones y límites establecidos por la legislación.

El Código Municipal regula el endeudamiento municipal y vincula la contratación de préstamos con la capacidad de pago de la municipalidad, así como con los estudios técnicos y financieros correspondientes (Código Municipal, Decreto No. 12-2002, 2002, art. 110).

Desde una perspectiva de gestión pública, el endeudamiento no debe considerarse necesariamente negativo. Un crédito puede constituir un instrumento legítimo para financiar obras de infraestructura y proyectos que produzcan beneficios sociales y



económicos a mediano y largo plazo. El problema se presenta cuando el nivel de endeudamiento supera la capacidad de pago de la municipalidad o cuando los recursos se destinan a gastos que no generan beneficios sostenibles.

Durante los años 2025 y 2026 se produjeron modificaciones importantes respecto de las instituciones con las cuales las municipalidades pueden contratar préstamos. El Decreto No. 21-2025 había establecido restricciones relacionadas con la contratación de créditos con instituciones bancarias y financieras supervisadas por la Superintendencia de Bancos.

Posteriormente, el Decreto No. 5-2026 reformó nuevamente el Código Municipal y habilitó al Instituto de Fomento Municipal (INFOM) para otorgar préstamos a las municipalidades, conforme a su normativa crediticia y bajo el principio de capacidad de pago (Congreso de la República de Guatemala, 2026). La reforma resulta relevante porque el INFOM tiene entre sus funciones la asistencia técnica y financiera a los gobiernos municipales. La posibilidad de acceder nuevamente a sus mecanismos de financiamiento amplía las alternativas institucionales de las municipalidades para financiar proyectos de desarrollo local, sin eliminar la obligación de observar criterios de sostenibilidad financiera.

Además del crédito, las municipalidades pueden obtener recursos mediante convenios, donaciones, cooperación y otros mecanismos legalmente establecidos. Estas fuentes pueden complementar los recursos ordinarios y permitir la ejecución de proyectos que, por su magnitud o características, no podrían financiarse exclusivamente con los ingresos corrientes municipales.

VII. ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL Y MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

Se presenta brevemente el concepto y naturaleza de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), lo cual no será motivo de análisis en este artículo, debido a que su naturaleza y finalidad difieren de las formas de asociatividad municipal orientadas a la gestión conjunta de competencias, servicios, programas o proyectos territoriales. La ANAM constituye una organización de carácter gremial, que articula y representa los intereses de las municipalidades y de sus autoridades locales, particularmente de los alcaldes municipales, ante diferentes instancias del Estado y otros (Asociación nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM), 2022.). En consecuencia,



por su naturaleza gremial y por estar vinculada a autoridades municipales electas, su actuación puede encontrarse expuesta a dinámicas de carácter político. Por otra parte, existe la figura organizativa de asociatividad con identidad y representación indígena, esta es la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI). Esta asociación fue constituida en 1996 en el contexto posterior a los Acuerdos de Paz. Sus estatutos la definen como una entidad gremial, privada, no lucrativa, no religiosa y con personería jurídica (AGAAI, s.f.). Tanto la ANAM como la AGAAI por su naturaleza gremial, su actuación se desarrolla en un ámbito distinto al de las mancomunidades.

Lo relativo a las mancomunidades de municipios se establece en el Código Municipal Decreto 12-2002 y sus reformas decreto 22-2010, cuya finalidad se orienta a la cooperación intermunicipal para atender necesidades comunes, ejecutar proyectos, prestar servicios o desarrollar acciones conjuntas en un territorio determinado.

Según el artículo 49 del Código Municipal las mancomunidades son asociaciones de municipios que se instituyen como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales (Congreso de la República de Guatemala, 2002).

Cabe resaltar que estas entidades territoriales, podrán cumplir competencias que le sean descentralizadas a los municipios, siempre que así lo establezcan los estatutos y los Concejos Municipales así lo hayan aprobado específicamente. Las mancomunidades de municipios en Guatemala han tenido experiencias de gran envergadura puesto que han contribuido a implementar políticas públicas en beneficio a sectores vulnerables de los municipios que las integrantes, desde políticas públicas locales en favor de los derechos de la niñez y adolescencia así como de la prestación de servicios públicos como el manejo de desechos sólidos, sistemas de alerta temprana y gestión de riesgos, promoción y recuperación de fuentes de agua para el consumo humano a través de la reforestación de las cuencas de ríos así como la promoción de proyectos de riego para el cultivo y producción agrícola garantizando con ello la seguridad alimentaria y nutricional. Otra competencia de gran importancia que abordan algunas mancomunidades es lo relativo al ordenamiento territorial. En consecuencia, las mancomunidades tienen una amplitud de



ámbitos para definir sus competencias siempre que los objetivos sean en común a los municipios que las integran y estos lo establezcan a través de Acuerdos Municipales. En consecuencia, las mancomunidades son entidades públicas que según sus capacidades institucionales y políticas contribuyen al desarrollo integral y sostenible de los territorios. Sin embargo, uno de los factores que les limita sus intervenciones es el factor presupuestario. Su financiamiento hasta ahora viene siendo establecido por las cuotas que cada municipio aporta para la implementación de los proyectos que impulsan en conjunto. Por otra parte, la Cooperación Internacional ha tenido un protagonismo peculiar desde la fundación de las primeras mancomunidades a principios del siglo XXI contribuyendo a la ejecución de diversos proyectos implementados a través de estas entidades asociativas, contribuyendo con ello al desarrollo de los territorios y sus poblaciones.

VIII. CONCLUSIONES

El análisis realizado permite concluir que la descentralización hacia los gobiernos municipales en Guatemala, durante las últimas cuatro décadas, ha sido un proceso gradual, incompleto y con avances desiguales. A partir de la Constitución Política de la República de 1985 se consolidó el reconocimiento de la autonomía municipal y se establecieron bases para fortalecer a los municipios como actores fundamentales de la gestión pública territorial. La legislación desarrollada en la década de los años 2000 - particularmente el Código Municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley General de Descentralización- amplió el marco institucional para la transferencia de competencias, recursos financieros y responsabilidades hacia los gobiernos locales.

Sin embargo, la descentralización no ha significado una transferencia plena y sostenida de competencias, recursos financieros y capacidad de decisión desde el gobierno central hacia las municipalidades. Persisten importantes diferencias entre municipios en materia de capacidades administrativas, técnicas y financieras, así como una elevada dependencia de las transferencias provenientes del gobierno central. Esto ha limitado la posibilidad de que la autonomía municipal se traduzca plenamente en una mayor capacidad para diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas de acuerdo con las necesidades específicas de cada territorio.



En consecuencia, puede afirmarse que Guatemala ha avanzado más en la construcción del marco jurídico e institucional de la descentralización que en su consolidación efectiva. El desafío actual no consiste únicamente en continuar transfiriendo funciones a los municipios, sino en garantizar que dicha transferencia esté acompañada de recursos suficientes, fortalecimiento de capacidades, mecanismos de coordinación intergubernamental, transparencia, participación ciudadana y sistemas de evaluación.

De esta manera, y considerando que la pobreza multidimensional constituye una de las principales problemáticas que aquejan a gran número de municipios, la descentralización adquiere especial relevancia como un mecanismo para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales, de manera que puedan asumir efectivamente el compromiso de promover un desarrollo humano integral y sostenible acorde con las particularidades, necesidades y potencialidades de sus respectivos territorios.

IX. REFERENCIAS

Artículos de Prensa y Páginas Web

Ríos, R. (7 de agosto de 2026). ¿Qué hay detrás de la exoneración al IUSI? Prensa Comunitaria. <https://prensacomunitaria.org/2026/08/que-hay-detras-de-la-exoneracion-al-iusi/>

Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala. (s.f.). Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala ANAM. <https://anam.org.gt/>

Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas. (s.f.). ¿Quiénes somos? NotiAGAAI. <https://notiagaai.blogspot.com/p/agaai.html>

Leyes y Documentos Legales

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Ley Electoral y de Partidos Políticos: Decreto Número 1-85. Portal del Congreso de la República de Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto Número 11-2002. Consejo de Desarrollo Urbano y Rural. Diario de Centro América.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto Número 12-2002. Código Municipal. Diario de Centro América.



- Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto Número 14-2002. Ley General de Descentralización. Diario de Centro América.
- Congreso de la República de Guatemala. (1992). Decreto Número 27-92. Ley del Impuesto al Valor Agregado. Superintendencia de Administración Tributaria. sat.gob.gt
- Congreso de la República de Guatemala. (1994). Decreto Número 70-94. Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos. Diario de Centro América.
- Congreso de la República de Guatemala. (1992). Decreto Número 38-92. Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo. Superintendencia de Administración Tributaria. sat.gob.gt
- Congreso de la República de Guatemala. (1998). Decreto Número 15-98. Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles. Superintendencia de Administración Tributaria. sat.gob.gt
- Congreso de la República de Guatemala. (2026). Decreto Número 18-2026. Reformas al Decreto Número 15-98 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles. Diario de Centro América.
- Congreso de la República de Guatemala. (2025). Decreto Número 21-2025. Reformas al Decreto Número 16-2010, Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica. Diario de Centro América.
- Congreso de la República de Guatemala. (2026). Decreto Número 5-2026. Reformas al Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal. Portal del Congreso de la República de Guatemala. <https://www.congreso.gob.gt/>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia [SEGEPLAN]. (2026). Cálculo matemático para la asignación constitucional a las municipalidades 2026.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia [SEGEPLAN]. (2026). Situado constitucional: Asignan Q136 millones adicionales a municipalidades.

Libros y Capítulos de Libros

- Gordillo Castillo, E. (Coord.). (2006). Catálogo de los fondos sobre ayuntamientos y municipalidades de la Gobernación y República de Guatemala (siglos XVI-XIX) existentes en el Archivo General de Centro América. Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección General de Investigación.



- González Jacobo, J. A. (Coord.), Rojas Miranda, S. C., Estrada Quemé, J. C., et al. (2009). Gestión tributaria local: Estudios de casos en dos municipalidades de Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección General de Investigación.
- Linares López, L. F. (2013). Aporte constitucional para las municipalidades. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Mazariegos Rodas, M. R. (2008). Guatemala: Régimen jurídico municipal: Del centralismo a la participación ciudadana. En D. Cienfuegos Salgado (Coord.), Régimen jurídico municipal en Iberoamérica (pp. 351–398). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Informes Institucionales

- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2025). Compendio de Indicadores de las Prioridades Nacionales de Desarrollo 2025. SEGEPLAN.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Octubre 2026. N°25. Volumen III