

MOMENTO

AÑO 4 No. 11 1989 ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES

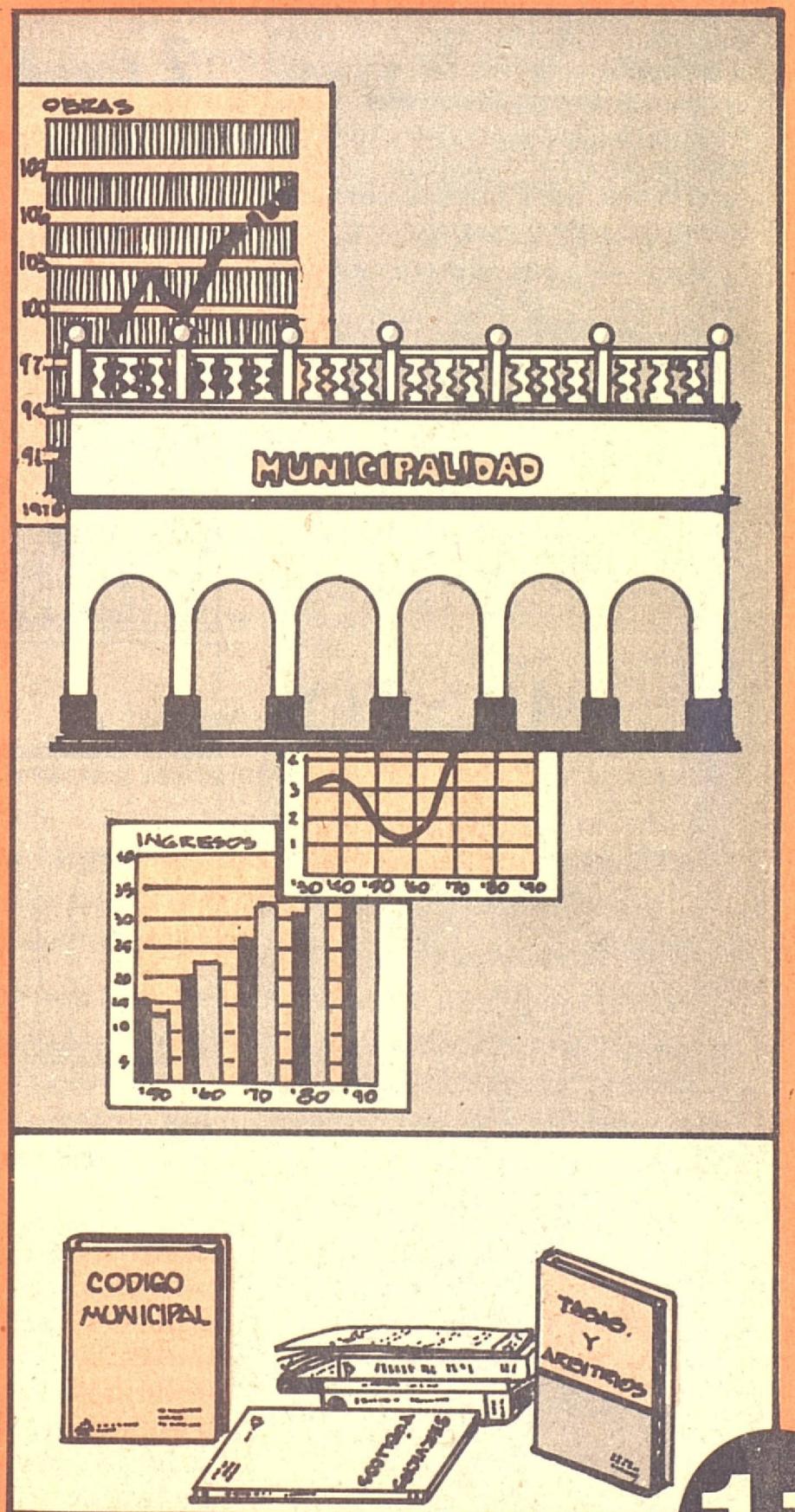
• Estrategia para el fortalecimiento institucional del Municipio

Leyes y Acuerdos: sept./oct. de 1989

* Capacitación de recursos humanos

* Tecnificación administrativa

* Participación comunitaria



MOMENTO

Es una publicación periódica del Departamento de Investigaciones de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son las de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se deja constancia que debido a la imposibilidad de atender a todos los lectores que envían sus comentarios y efectúan preguntas a nuestra sección TRIBUNA ABIERTA, nos reservamos el derecho de publicar los comentarios y responder a las preguntas que, a nuestro juicio, sean de mayor interés para todos y estén más relacionadas con los temas tratados en la revista.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

SUSCRIPCIONES Y
CORRESPONDENCIA

10 Calle 7-60, Zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centro América
Teléfonos: 347178 y 347179

MOMENTO

AÑO IV No. 11 — 1989

DIRECCION:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Miguel Angel Balcárcel
(Coordinador)

AUTORES:

Estrategia para el fortalecimiento
institucional del Municipio
LUIS LINARES

EDICION:

PRO "MOMENTO"

MOMENTO

Creación nombre y concepto:
Miguel Angel Balcárcel

DISEÑO Y LOGOTIPO:

Manuel Corleto

IMPRESION:

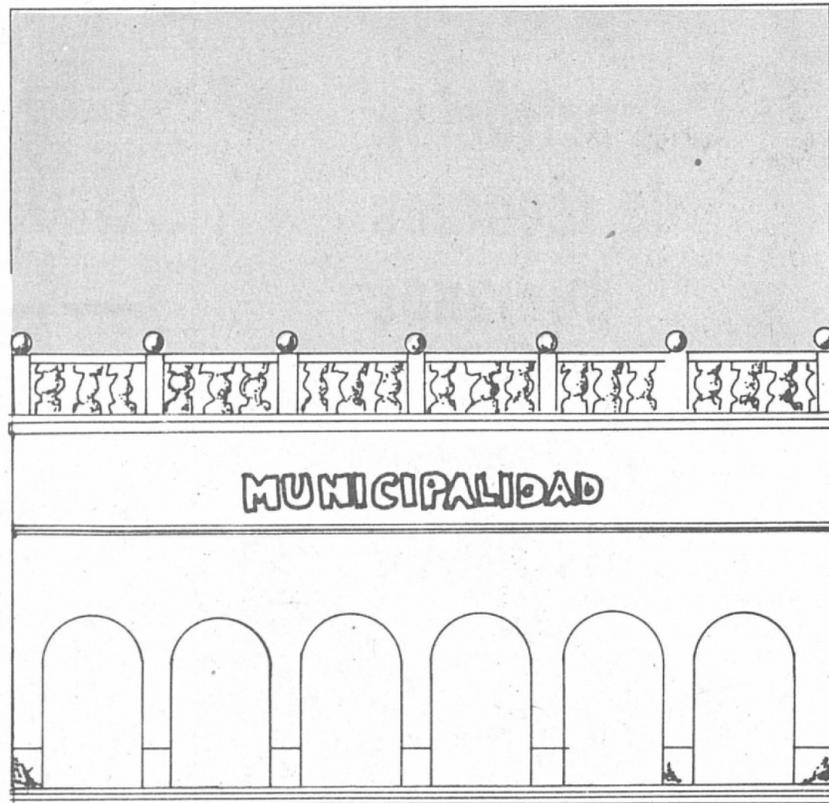
Editorial Piedra Santa

en este número:

1 un momento por favor

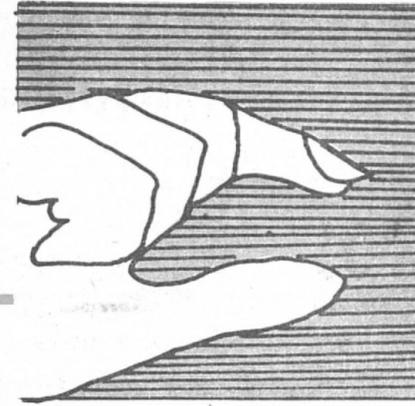


2 Estrategia para el fortalecimiento institucional del Municipio



13 reseña de leyes

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa, formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atingente al país, inspirada en el principio de la participación ciudadana.



un momento, por favor

EN nuestra edición anterior publicamos dos artículos relacionados con el tema de la organización municipal: "El código municipal bajo diversas perspectivas (la participación social y la organización municipal)" y "La organización comunitaria en el manejo del ambiente". En ambos, se puso de manifiesto el papel trascendental que debe desempeñar el municipio y la organización comunitaria en el proceso de democratización del país, creando así las condiciones para la participación social y de descentralización y desconcentración económica que posibiliten el desarrollo integral del país.

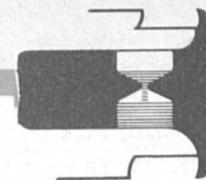
Este tema, prioritario para el desarrollo nacional, lo reanudamos en el presente MOMENTO con el planteamiento de una "Estrategia para el fortalecimiento institucional del municipio", que intenta formular los lineamientos generales que posibiliten a los gobiernos locales desempeñar el papel que les corresponde, cumpliendo con mayor eficacia las funciones que tradicionalmente son de su competencia, así como aquellas nuevas que el municipio puede ejecutar con mayor propiedad y eficiencia que las instituciones del sector público.

El estudio aborda los siguientes temas:

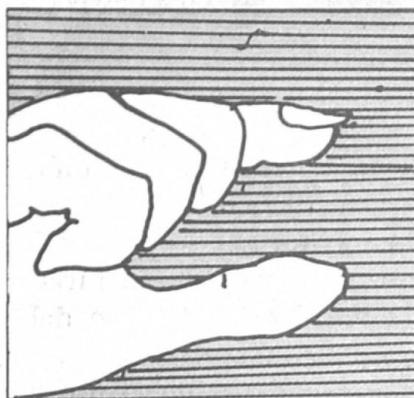
- naturaleza del municipio,
- funciones,
- recursos humanos, financieros, técnicos y legales,
- aporte del municipio al desarrollo nacional y
- las propuestas para su fortalecimiento institucional.

Al apoyarse las propuestas tratadas en este artículo, el municipio se verá fortalecido considerablemente en aspectos institucionales y operativos, lo que propiciará su rápido desarrollo y así un mayor aporte a la economía nacional.

En la Reseña de Leyes publicamos las de septiembre y octubre del año en curso.



estrategia para el fortalecimiento institucional del municipio



El papel de la institución municipal, como factor de primer orden para la consolidación del sistema democrático y como instrumento eficaz para impulsar el proceso de desarrollo integral, ha cobrado nuevamente su relevancia a raíz del proceso democrático y la vigencia de la nueva Constitución, la que: a) otorgó a los municipios autonomía real, sin la limitación contenida en la Constitución de 1965 que la definía únicamente como de carácter técnico-administrativo; y b) creó el aporte de 8.0% del Presupuesto Ordinario del Estado para los municipios. Posteriormente, con la emisión del Código Municipal se afianzó el régimen municipal, aunque todavía todas esas acciones no son suficientes para solucionar los problemas de los gobiernos locales, tanto en lo que respecta a satisfacer las demandas de la población, como en lo relativo a su fortalecimiento institucional.

1. NATURALEZA DEL MUNICIPIO

La ley define al Municipio como "el conjunto de personas individuales, que caracterizadas por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito".

El municipio es una organización política, tanto porque sus autoridades son designadas a través de un proceso político, como porque sus funciones incluyen, además de aspectos técnicos y administrativos, otras de naturaleza eminentemente política. Por tener estas funciones un ámbito espacial determinado dentro del territorio nacional, se habla del

municipio como un gobierno de carácter local.

Hay dos aspectos importantes que contribuyen a caracterizar al municipio. Por una parte la autonomía, facultad que le permite dirigir los asuntos que le corresponden, por medio de órganos de gobierno y normas propias. La autonomía se considera actualmente como un elemento inherente, como una característica inseparable del concepto de municipio, máxime en una sociedad democrática, pues contribuye a la descentralización del poder público y de la administración estatal, facilitando una mayor y más efectiva participación de la población en la vida política y en las estructuras de gobierno. Por otra parte, tenemos la coordinación, porque el municipio es parte de una unidad política superior, que es el Estado, actuando por delegación de éste. Por tanto, debe coordinar su política, planes y programas, con la política general del Estado en los diversos campos de la vida nacional.

La legislación municipal guatemalteca señala cinco elementos básicos que conforman el municipio:

- El territorio
- La población
- La autoridad
- La organización comunitaria
- La capacidad económica

El elemento novedoso, por lo menos en lo que se refiere a la legislación, es el relativo a la organización comunitaria, pues se le confiere una importancia equivalente a los otros elementos que tradicionalmente se han considerado como inseparables del concepto de municipio. Anteriormente, la participación del vecino en la gestión del municipio tenía únicamente dos canales: el cabildo abierto y las alcaldías auxiliares. El primero llegó a caer en desuso, debido a que la conflictiva situación política que imperaba en el país antes de

1986, inhibía a la población a participar en actividades de carácter cívico y político^{1/}. El segundo se convirtió en una especie de servicio municipal gratuito, limitado a ser un medio de información y de control de carácter policial, cuando no únicamente un pretexto para la portación de armas de fuego.

En el Código Municipal, el artículo 7, relativo a los fines generales del municipio, se menciona entre ellos el de "promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en la solución de los problemas locales", lo cual constituye un mandato para el gobierno local, en el sentido de crear mecanismos adecuados para que la comunidad organizada participe en las diferentes actividades e instancias de la labor municipal.

2. FUNCIONES DEL MUNICIPIO

Las funciones del municipio se pueden clasificar en cuatro grandes rubros:

- Funciones de gobierno:
 - elegir a sus autoridades;
 - elaborar planes, proyectos y programas;
 - capacidad de decidir sobre los asuntos que integran el ámbito de su competencia;
 - ejecutar sus decisiones y hacerlas cumplir;
 - emitir normas de observancia en su jurisdicción, por medio de reglamentos, acuerdos, ordenanzas, etc, e
 - imponer sanciones por violación o incumplimiento de sus disposiciones.
- Funciones de administración:
 - administración interna de la Municipalidad;
 - obtención y utilización de los recursos que constituyen el patrimonio municipal, y

- administración de registros y catastros.
- c) Administración territorial:
 - ordenamiento territorial de su jurisdicción y la regulación del uso del suelo;
 - control del desarrollo urbano y rural, y
 - regulación de los parcelamientos urbanos y de la construcción.
- d) Administración de servicios: La creación, operación o regulación y mantenimiento de los servicios públicos, los cuales se pueden clasificar en: servicios y equipamientos básicos: agua potable, drenajes, sistema vial, transporte urbano, mercados y recolección y disposición de desechos sólidos, y servicios y equipamientos complementarios: recreación, deporte, áreas verdes, centros culturales, guarderías, rastros, alumbrado público, terminales de transporte extraurbano, estaciones de bomberos, etc.

3. RECURSOS DEL MUNICIPIO

Uno de los aspectos que se ha considerado siempre como causa principal de la incapacidad del municipio para cumplir con sus funciones, es el desequilibrio entre la magnitud de estas funciones y los recursos disponibles. Este desequilibrio entre funciones y recursos ha permitido que se llegara a considerar al municipio como una institución obsoleta, condenada a quedar reducida a funciones de ornato y otros servicios de carácter secundario.

Tres factores fueron determinantes para que se produjera la situación antes descrita:

- la carencia de un poder efectivo (incluyendo capacidad de coerción), para orientar el desarrollo de los municipios, tanto a nivel urbano como rural, quedando generalmente relegados a la prestación de algunos servicios dentro de las áreas urbanas, tales como mercados, barrido de calles, mantenimiento de parques, etc.;

1. Sobre este tema ver "La organización comunitaria en el manejo del ambiente", MOMENTO No. 10, 1989.

- b) la tendencia a la concentración de los gobiernos centrales, provocando excesiva tutela, cercenamiento de la autonomía y adjudicación de funciones municipales a entidades y dependencias del gobierno central, y
- c) la debilidad técnica, financiera y administrativa de las municipalidades.

Con respecto a la situación actual de las municipalidades, en materia de recursos, tanto humanos como financieros, técnicos y legales, se puede señalar lo siguiente:

3.1 Recursos Humanos: Las municipalidades de la República, exceptuando la de la ciudad capital, contaban en 1,985 con un total de 10,000 trabajadores, de los cuales un 70% correspondía a funciones de administración y control (secretarios, tesoreros, oficiales, policía municipal, recaudadores, vigilantes, administradores, encargados de Registro Civil, etc.) y un 30% a personal de operación y mantenimiento (fontaneros, albañiles, peones de mantenimiento de calles y de limpieza, matarifes, etc.) No se cuenta con información más reciente, pero es de suponer que la situación no ha variado en forma significativa, pues las obras que se ejecutan con el 8% y con recursos propios o facilitados por el INFOM, se realizan generalmente por medio de contratistas o con personal contratado por obra determinada.

En cuanto a la disponibilidad de personal por parte de las diferentes categorías de municipalidades, aquellas de primera categoría, (las cabeceras departamentales y las de población mayor de 100,000 habitantes) disponen de 25 empleados o más y dos tercios de ellas tienen 100 o más empleados; las de segunda categoría (con población superior a 20,000 habitantes y las de los puertos), tienen entre 10 y 100 empleados, predominando las que tienen más de 10 y menos de 25; las de tercera categoría (con población mayor de 10,000 habitantes) disponen en su mayoría de 25

empleados o menos, en tanto que las de cuarta categoría, (con menos de 10,000 habitantes) todas tienen menos de 10 empleados.^{2/}

En materia de recursos humanos se han confrontado dos problemas: la poca estabilidad del personal, como consecuencia de los intereses de tipo político y de la necesidad de satisfacer las demandas de correligionarios y allegados; y los salarios muy bajos, derivados de la precaria situación económica de todas las municipalidades, que impiden contratar personal calificado y con experiencia.

La Ley de Servicio Municipal, emitida en enero de 1987, pretende superar estos problemas, garantizando la estabilidad de los servidores municipales y estableciendo mecanismos para la selección y contratación de personal. Pero, después de casi tres años de estar en vigor, no se ha creado la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, prevista en dicha ley, razón por la cual no se han puesto en práctica los procedimientos de clasificación de puestos, selección de candidatos, registros de elegibles, etc.

En lo que respecta a capacitación y adiestramiento del personal en servicio, en los últimos años los únicos esfuerzos que se han realizado, son por parte de INFOM, aunque con alcance limitado debido a restricciones presupuestarias, además del Instituto Nacional de Administración Pública —INAP— y la Vicepresidencia de la República y tres seminarios para alcaldes, organizados por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) con la colaboración de la Fundación Alemana DSE.

3.2 Recursos Financieros:

Aporte constitucional (8.0%): El establecimiento del aporte del 8.0% del Presu-

2. INAP: "Guatemala: Impacto de la Transferencia Financiera Constitucional en el Régimen Municipal, 1986-1987".

puesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a favor de los municipios (Art. 257 de la Constitución), constituye una de las medidas de mayor trascendencia para los gobiernos locales que se han dado a partir del retorno al sistema democrático.

Para las municipalidades, el aporte del 8% representa una asignación de recursos que supera un casi 100% de los ingresos ordinarios que perciben. Sin embargo, esta transferencia de recursos no ha sido acompañada de un programa de asistencia técnica, al menos en un grado suficiente, que orientara a las municipalidades para invertir los recursos en proyectos prioritarios y con preferencia a los sectores más necesitados de la población y a las áreas rurales.

Por el contrario, los recursos se destinaron más a las áreas urbanas (cabeceras municipales) en proyectos no siempre los más prioritarios: adoquinamientos, instalaciones comunales (que a menudo son utilizados más como salones de baile que para actividades de tipo comunitario), y edificios municipales.

Ingresos ordinarios:

Los ingresos ordinarios de las municipalidades son verdaderamente exiguos. Si no dispusieran del 8.0%, el ingreso per cápita de todos los municipios sería de Q.7.30. Pero este dato por sí solo nos llevaría al engaño, pues la situación es más dramática.

Los ingresos de la municipalidad capitalina representan el 32% del total, y los de otras 19 municipalidades con ingresos superiores a los Q.400,000 (Q.25.1 millones en conjunto) representan el 40%, de manera que las restantes 310 municipalidades, con el 70% de la población del país, perciben únicamente el 28% de los ingresos ordinarios generados por los municipios de la República.

Entre esas 310 municipalidades, tenemos 133 que podemos considerar las más

pobres, con ingresos anuales menores de Q.24,000, lo cual les da una disponibilidad de Q.2,000 y menos cada mes. Algo definitivamente insuficiente aun para cubrir los gastos de funcionamiento de la administración municipal.^{3/}

3.3 Recursos técnicos:

Las posibilidades de los gobiernos municipales de contar con recursos técnicos para desarrollar las funciones administrativas, para la recaudación y control de ingresos, planificación y ejecución de proyectos, prestación de servicios, etc., está condicionada por la capacidad económica. Con presupuestos ordinarios que apenas llegan a los Q.24,000 anuales, más de la tercera parte de las municipalidades están condenadas prácticamente a la inactividad.

Para proporcionar los recursos técnicos que las municipalidades no pueden obtener por sí mismas, se creó en 1957 el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), con la finalidad de "promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades, en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal, y en general, en el desarrollo de la economía de los municipios" (Art. 1o. de la Ley Orgánica del INFOM, Decreto 1132 del Congreso de la República). La citada ley asigna al Instituto funciones en materia de asistencia técnica, mencionando las siguientes actividades: planificación y financiamiento de obras y servicios públicos; promoción, organización y financiamiento de empresas municipales; organización de la hacienda municipal; preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos y selección, adiestramiento y

3. Distribución del 8%-INFOM, 1988.

especialización de personal técnico y administrativo.

A lo largo de sus 32 años de existencia, el INFOM ha realizado una extensa labor, aunque no suficiente para atender a todos los requerimientos que las municipalidades plantean. Además, el Instituto ha realizado un esfuerzo con la apertura de sedes regionales, para proporcionar una atención más directa e inmediata a las municipalidades.

Sin embargo, las municipalidades han resentido la excesiva tutela ejercida por el INFOM, la cual, a pesar de las disposiciones del nuevo código, se mantiene en alto grado.

3.4 Recursos legales:

El Código Municipal, emitido como producto de un mandato de la Constitución, proporcionó al municipio la base y los instrumentos legales de carácter general necesarios para cumplir con sus funciones. Esto se complementa con otras leyes como la de Servicio Municipal y disposiciones contenidas en leyes como la de Presupuesto, Compras, etc. Falta completar la trilogía de leyes municipales con la emisión del Código Tributario Municipal, que fue aprobado por el Congreso a fines de 1986 y vetado por el Ejecutivo.

Corresponde a las municipalidades dotarse de los instrumentos legales específicos, de observancia en su jurisdicción, haciendo uso de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 30. del Código Municipal relativo al ámbito de la autonomía municipal, el cual señala que comprende, entre otras atribuciones, la "emisión de sus ordenanzas y reglamentos, para el cumplimiento de los fines que le son inherentes". De manera que las municipalidades están en capacidad de regular todos aquellos aspectos relacionados con la administración local, la prestación de servicios, el control urbanístico, la hacienda municipal (exceptuando la

creación de arbitrios), etc. En la práctica, lo están haciendo. Una revisión del Diario Oficial, nos indica que en el transcurso de los cuatro primeros meses de 1989, se han publicado 30 Reglamentos de Municipalidades del interior del país. Esto contrasta con los mismos meses de 1981, cuando se publicaron 9 Reglamentos.

4. APOORTE DEL MUNICIPIO AL DESARROLLO NACIONAL

4.1 El Programa de desarrollo nacional:

El Gobierno de la República ha definido los siguientes objetivos en la nueva estrategia hacia la construcción de una sociedad pluralista, democrática, solidaria y participativa.^{4/}

a) Objetivos fundamentales:

- Pluralismo político y desarrollo económico.
- Estabilidad política y social.
- Unidad nacional y consolidación de los valores sociales y culturales.
- Desarrollo integral y bienestar social.
- Crecimiento económico con elevación progresiva de los niveles más bajos de ingresos.
- Desarrollo regional y protección del medio ambiente.
- Paz y desarrollo en el Area Centroamericana.

b) Objetivos generales:

- Consolidar la confianza en el Régimen democrático.
- Reactivación de la economía del país.
- Elevación del ingreso familiar y de la calidad de vida.
- Mejorar los niveles de empleo.
- Mejorar las condiciones para el

4. "Guatemala 2000: Una Estrategia para la paz y el desarrollo", Presidencia de la República, Agosto de 1989.

acceso a la propiedad agrícola de sectores campesinos organizados.

- Educación para todos y educación para el trabajo.
- Salud para todos.
- Descentralización administrativa y desconcentración económica.
- Protección del medio ambiente.
- Dirección eficiente de la administración pública.

4.2 Contribución del municipio al proceso de desarrollo Esta contribución puede analizarse desde dos ángulos diferentes. Por una parte está la obligación del municipio de coordinar su política con la política general del Estado. Además, entre los fines generales del municipio se encuentra el de "impulsar permanentemente el desarrollo integral", aparte que tanto el fin supremo del Estado como del municipio es el bien común. Por otra parte, el municipio es una institución adecuada para realizar una serie de tareas que permitan alcanzar los objetivos fundamentales y los objetivos generales del programa nacional de desarrollo. En tal sentido, se pueden señalar las siguientes razones fundamentales por las que el municipio puede desempeñar un papel de capital importancia en el proceso de desarrollo: a) posee un conocimiento de la situación local y de las necesidades sentidas de la población, mucho más profundo que el resto de entidades del Estado; b) es la instancia gubernamental más cercana a la población y con un contacto más estrecho con ella, lo que la convierte en el vehículo por excelencia para facilitar y lograr la participación comunitaria en las decisiones y en la ejecución de los proyectos de desarrollo. Esa misma cercanía y accesibilidad permite también que el ciudadano pueda ejercer control sobre el manejo de los asuntos públicos; c) tiene presencia en todo el territorio nacional y cada municipalidad es un órgano de gobierno que

puede tomar decisiones y ejecutar sin depender de un largo proceso burocrático; y d) Está en situación inmejorable para incorporar objetivos sociales, especialmente en lo que respecta a mejoramiento de la calidad de vida, al proceso de desarrollo, el que de otra forma puede quedarse en simple crecimiento económico.

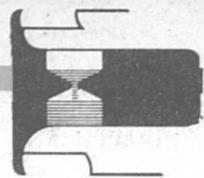
A continuación se señalan cinco áreas en las cuales el aporte del municipio se considera imprescindible para que el proceso de desarrollo pueda tener carácter integral.

Saneamiento básico:

Hay dos servicios públicos cuya prestación está asignada a los municipios y que son determinantes para la salud y la calidad de vida de las personas: el agua y el drenaje. De acuerdo con los datos del censo de 1981, el 65% de los hogares del país no tiene acceso al abastecimiento de agua potable, ya sea a través de servicio domiciliario directo o, por lo menos, de chorros públicos o comunales.

En cuanto a drenaje, el 66% de los hogares del país carecen de algún sistema de eliminación de excretas, ya sea con conexión a red de alcantarillado o simplemente de letrinas. Por supuesto que el porcentaje de hogares que sí disponen de estos servicios, 35% de agua y 34% de drenaje, se concentran casi exclusivamente en las áreas urbanas, por lo que la situación de la población rural en lo que se refiere a estos servicios, es sencillamente de carencia poco menos que absoluta.

No obstante que la prestación de estos servicios es de competencia municipal, en los últimos años se profundizó la tendencia a trasladarla a otras dependencias del Estado. En el caso del agua potable, en 1976 se creó la Unidad Ejecutora de Proyectos de Acueductos Rurales (UNEPAR), dentro del Ministerio de Salud Pública. En 1988, UNEPAR ejecutó un total de 38 acueductos con una inversión de Q.12



millones y un costo unitario de Q.316,000. Las municipalidades, ejecutaron en 1987, con fondos del 8%, 11 acueductos con una inversión de Q.895,820 y un costo unitario de Q.81,438. Por si esto fuera poco, de acuerdo con un informe del INFOM, en 1985 las municipalidades ejecutaron con financiamiento de ese instituto, 44 acueductos con una inversión de Q.875,000 y un costo unitario de Q.19,886. Tomando en consideración los incrementos de costos, en la comparación ante los acueductos de UNEPAR y los ejecutados por las municipalidades, resulta que, por lo menos a simple vista, estas últimas parecen ser más eficientes en materia de costo final de los proyectos.

Equipamiento:

En el sector de equipamiento tenemos que diferenciar dos clases. Por una parte, el equipamiento que corresponde, de conformidad con el Código Municipal, a la esfera de competencia del municipio y que se encuentra, por consiguiente, entre las funciones que debe atender obligadamente, y que comprende entre otros: mercados, rastros, parques y áreas recreativas, terminales de autobuses, salones comunales, etc.; y por la otra el que no corresponde directamente a la competencia municipal, sino que está encomendada por ley a otras entidades e instituciones estatales, tal el caso de escuelas, centros de salud, instalaciones deportivas, bibliotecas, museos, casas de la cultura, guarderías, estaciones de bomberos y otros.

Sin embargo, las municipalidades a menudo han tenido que dedicar atención a este último tipo de equipamiento, tanto porque satisfacen necesidades de carácter vital, tal el caso de los centros de salud o las escuelas, como porque las instituciones directamente responsables de proporcionar este tipo de equipamiento no están en capacidad de satisfacer la demanda, ya sea por falta de recursos o, lo que es más

frecuente, por falta de capacidad de ejecución o de criterios para priorizar las inversiones.

Infraestructura vial:

En esta área, les corresponde a las municipalidades lo relacionado con las vías urbanas y los caminos vecinales no comprendidos dentro del sistema de carreteras que atiende la Dirección General de Caminos.

En 1987, primer año que se recibió el 8.0%, la mayoría de municipalidades se lanzó a ejecutar proyectos de mejoramiento de vías urbanas, especialmente con adoquín, debido a la relativa facilidad para la ejecución, lo que permitía presentar realizaciones en una forma casi inmediata con un impacto favorable entre la población urbana.

Las autoridades municipales deben tener claro, al momento de tomar decisiones en obras viales, que las inversiones deben guiarse por un estricto orden de prioridades, atendiendo en forma equitativa a los habitantes de las áreas rurales y urbanas y con una "opción preferencial" por los vecinos más necesitados y marginados, tanto desde el punto de vista económico como espacial. En otras palabras, no olvidar que el municipio es bastante más que el casco de la cabecera municipal.

En tal virtud, se justifica el mejoramiento de las vías principales de acceso a las cabeceras municipales, pero es más importante aún, la apertura y mejoramiento de los caminos vecinales, para integrar realmente la cabecera municipal con las áreas rurales y para facilitar el movimiento de personas y productos.

Desarrollo y control urbano:

A partir de 1945, cuando se aceleró el proceso de urbanización, los gobiernos municipales no contaban con los instrumentos legales y técnicos adecuados para controlar y orientar el crecimiento de

las ciudades y poblaciones, de forma que se garantizara a la población presente y futura el acceso a los satisfactores básicos en un proceso de desarrollo urbano equilibrado.

A pesar que entre 1956 y 1961 se emitieron dos leyes específicas que intentaban regular el desarrollo urbano, la especulación inmobiliaria y el desmedido afán de lucro de los lotificadores, provocaron el rompimiento de la armonía que tuvieron las ciudades guatemaltecas, al menos las de origen colonial y que se conservó a lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX. De manera que a partir de la segunda mitad de este siglo, se impone el caos urbano, que se observa en la capital, Mixco, Chinautla, Escuintla y la mayor parte de ciudades del interior. Las dos únicas leyes que se han emitido hasta la fecha, la Ley Preliminar de Urbanismo, del 29 de febrero de 1956 y la Ley de Parcelamientos Urbanos, del 8 de marzo de 1961, adolecen de vaguedad y obviamente se encuentran desactualizadas con relación a las modernas corrientes en materia de urbanismo, en tanto que las normas relativas a la cesión de áreas verdes y de servicios, así como de dotación de infraestructura, que debían cumplir los lotificadores, no han sido acatadas en una gran proporción. El desarrollo y control urbanístico debe comprender, entre otros aspectos:

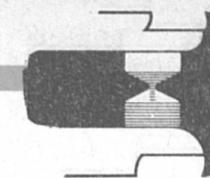
- a) planificación del sistema vial;
- b) reserva de áreas para equipamiento y servicios públicos;
- c) plaza y espacios abiertos;
- d) zonificación y regulación del uso del suelo;
- e) regulación de los parcelamientos y de la construcción pública y privada; y
- f) protección y conservación ambiental.

Protección y conservación del ambiente:

En el área de la protección y conservación del ambiente, el municipio puede hacer aportes fundamentales en tres

campos de gran importancia:

- a) Protección de los recursos hidráulicos: que a su vez tiene dos aspectos:
 - conservación de las fuentes y cursos de agua, tanto para consumo humano, como agrícola, industrial, etc., lo que está íntimamente ligado con el problema de la conservación de los recursos forestales. En tal sentido deben establecerse normas estrictas para la prohibición total del corte de árboles en las márgenes de los ríos y en los alrededores de los nacimientos y vertederos; y
 - tratamiento de las aguas servidas o residuales, provenientes de poblaciones, industrias, agro-industrias, etc. La mayoría de las redes de drenaje de los centros urbanos carecen de sistemas de tratamiento de las aguas negras, pues la preocupación se ha centrado, debido a la falta de recursos, únicamente en canalizar los desagües para evitar que corran por las calles y derivarlos hacia una descarga, lo cual los conduce inevitablemente a un río, que muchas veces sirve, aguas abajo, para abastecer el consumo de otra población. El principal inconveniente para afrontar este problema, es el elevado costo de los sistemas de tratamiento, especialmente cuando se trata de la tecnología aplicada en los países industrializados. De manera que por un lado debe continuarse con la búsqueda de soluciones más apropiadas a nuestras condiciones económicas y, por la otra, debe proporcionarse financiamiento específico para atender este problema a las municipalidades, el cual lo podría obtener el INFOM de entidades internacionales, a bajo interés y plazos largos.



b) *Control de los desechos sólidos:*

La falta de recursos también ha impedido a las municipalidades atender la recolección y disposición final de los desechos sólidos.

De todos los municipios, solamente seis cuentan con servicio para recolección de basuras, aún cuando generalmente se limita a unos cuantos trabajadores para el barrido de calles y plazas de la cabecera municipal.

La disposición final se efectúa en todos los casos utilizando sitios más o menos alejados del centro de la población, aprovechando hondonadas o barrancos, pero en ningún caso tenemos la operación de un verdadero relleno sanitario, sino simples botaderos abiertos, con poco o ningún recubrimiento, lo cual provoca contaminación de todo tipo, así como plagas de moscas, ratas, etc.

Aparte de los recursos humanos y materiales, incluso maquinaria pesada, se requiere asistencia técnica para montar los programas de desechos sólidos, por lo que éste debiera ser otro de los campos prioritarios en materia de asistencia.

c) *Conservación de los recursos forestales:*

Uno de los problemas más graves que amenazan el futuro del país es la pérdida de sus recursos forestales. INAFOR antes y actualmente DIGEBOS, no han podido controlar la explotación irracional ni realizar programas de reforestación de alguna magnitud. En la legislación vigente, debiera ampliarse la competencia del municipio en lo que respecta a la extensión de licencias de explotación, para que previo a la autorización de DIGEBOS se obtenga la opinión de las autoridades municipales. En cuanto a la reforestación, ésta debiera efectuarse a partir de viveros municipales, pues los que funcionan actualmente, a nivel regional o departamental son poco funcionales, debido principalmente a la falta de facilidades de transporte y a la no

existencia de insumos en los alrededores.

5. PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

A continuación se enuncia una serie de propuestas, en seis aspectos que se consideran fundamentales, para fortalecer el gobierno municipal, a efecto que pueda dar un aporte real y significativo al proceso de desarrollo nacional:

5.1 Desarrollo de los recursos humanos:

- Realizar un programa permanente de capacitación y adiestramiento del personal de las municipalidades, orientándolo especialmente a secretarios, tesoreros, oficiales y encargados de ejecución y supervisión de proyectos. Debido a las dificultades de asistencia a seminarios y cursos, este programa deberá además basarse en métodos no convencionales, como cursos por correspondencia.^{5/}
- Realizar un programa de capacitación de los candidatos a alcaldes y miembros de corporaciones, continuándolo a partir del momento de la declaratoria de elecciones con las que ocuparán cargos.
- Poner en práctica las disposiciones contenidas en la Ley de Servicio Municipal, relativas a clasificación de puestos, selección y contratación de personal, organizando la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades.
- Establecer el servicio de carrera en las administraciones municipales, para garantizar la estabilidad del personal.
- Mejorar, en la medida de las posibilidades, las remuneraciones del personal de las municipalidades, a nivel de funcio-

5. Para conocer más sobre estos métodos, ver "Tecnologías apropiadas para la educación en Guatemala", MOMENTO No. 7, 1989.

narios y empleados administrativos y de servicio, especialmente en las municipalidades de 2a., 3a. y 4ta. categorías.

5.2 Dotación de recursos legales:

- Revisar la legislación municipal, para que responda adecuadamente a los objetivos planteados a lo largo de este análisis. Para ello, sería conveniente la realización de un seminario nacional, cuyos resultados (Propuestas) se someterían a la consideración del Congreso Nacional.
- Actualizar la legislación existente en materia de desarrollo y control urbanístico, especialmente la emisión de una Ley de Urbanismo.
- Revisar las leyes que de una u otra manera se relacionan directamente con el gobierno municipal, conteniendo muchas de ellas disposiciones que entorpecen la actividad de los municipios o que ya están totalmente desactualizadas, como en materia de compras, colectas públicas, inventarios y bienes municipales, fianzas, probidad, registro de vecindad, presupuesto, etc.
- Actualizar los reglamentos emitidos a través de acuerdos gubernativos, que se relacionan con actividades encomendadas a las municipalidades y que son de observancia en todo el país, pues muchos de ellos están desactualizados, como los reglamentos de mataderos, buhoneros, venta y conducción de semovientes y otros.
- Analizar los reglamentos municipales por parte de las respectivas corporaciones, para actualizar y reforzar los instrumentos legales necesarios para regular la prestación de servicios y otros aspectos importantes de la actividad municipal, tales como drenajes, limpieza pública, transporte urbano, mercados, contribución por mejoras, construcción, etc., unificándolos en la medida que lo permitan la diversidad

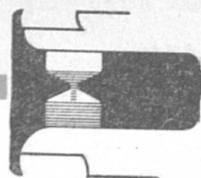
de condiciones sociales, económicas y culturales.

5.3 Recursos financieros:

- Revisión y actualización de los planes de tasas y arbitrios, unificando las cargas tributarias y las contribuciones, adaptándolas a las condiciones económicas de la población y las necesidades de los municipios.
- Poner a disposición de los gobiernos locales recursos con financiamiento blando, para aumentar la disponibilidad de fondos para inversión en proyectos de infraestructura y servicios, aparte de los fondos provenientes del 8%.
- Creación de un fondo para el fortalecimiento de los municipios más pobres, es decir, aquellos con ingresos menores de Q.24,000 o Q.35,000 anuales. Los recursos serían aportados por el gobierno central y servirían para incrementar los ingresos ordinarios de las municipalidades de menores recursos, a efecto que puedan fortalecer sus áreas administrativa y de mantenimiento de servicios. Este fondo, para garantizar su continuidad, deberá crearse mediante una ley del Congreso de la República.
- Revisión de las leyes de creación de los impuestos que el Ejecutivo comparte con los municipios, tales como el impuesto único sobre inmuebles, circulación de vehículos, gasolina, aguardiente, cerveza, etc., para evaluar la posibilidad de incrementar la parte correspondiente a las municipalidades.

Tecnificación de la Administración Municipal:

- Reforzar la asistencia técnica que se proporciona a las municipalidades.
- Diversificar las fuentes de asistencia técnica a las municipalidades, como una garantía más para su autonomía,



por medio de las universidades del país, Asociación Nacional de Municipalidades —ANAM—, Instituto Nacional de Administración Pública —INAP—, organizaciones internacionales de municipalidades, agencias extranjeras de cooperación, organizaciones no gubernamentales, etc.

— Establecer los mecanismos de cooperación y asistencia técnica a las municipalidades, especialmente en los siguientes aspectos:

- Tecnificar las áreas administrativas (personal y servicios de apoyo) y financieras;
- Reforzar las áreas de planificación y elaboración de proyectos de obras de infraestructura y servicios.
- Reforzar la capacidad de ejecución y supervisión en la contratación de obras.
- Organizar las oficinas municipales de catastro de inmuebles. Modernizar los Registros Civil y de Vecindad.
- Establecer los mecanismos de control del desarrollo urbano, especialmente lotificaciones y construcción.
- Tecnificar el personal encargado de la operación y mantenimiento de servicios.

Participación comunitaria.^{6/}

— Establecer e institucionalizar los mecanismos de participación de la población en las decisiones del gobierno municipal, especialmente las relacionadas con las obras a ejecutar en las áreas rurales.

— Establecer un mecanismo de designación de los alcaldes auxiliares, por parte de las comunidades urbanas (cantones, barrios, colonias, etc.) y rurales (aldeas, caseríos, parajes, fincas, etc.), de modo

que el nombramiento de estos funcionarios de apoyo a la administración municipal se efectúe en forma democrática y sean representativos de sus comunidades.

- Revisar las funciones asignadas a las alcaldías auxiliares, de manera que por un lado represente a la comunidad ante el gobierno municipal y, por el otro, sea la representación o delegación de la municipalidad ante la comunidad.
- Descentralizar la administración municipal, para asegurar su presencia en las comunidades, especialmente las aldeas.
- Conceder iniciativa a la alcaldía auxiliar para la elaboración de diagnósticos de necesidades locales, elaboración de programas e identificación de proyectos, así como el ejercicio del control sobre los recursos naturales (agua, bosques, etc.).

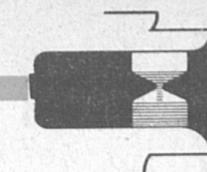
Cooperación Intermunicipal:

- Fortalecer y reactivar la Asociación Nacional de Municipalidades, como órgano representativo y de asistencia a las municipalidades.
- Fortalecer las asociaciones regionales y departamentales de municipalidades.
- Establecer mecanismos de cooperación entre las diferentes municipalidades, a través de convenios y programas conjuntos, con la finalidad de realizar proyectos a nivel regional, departamental o comarcal y de que las municipalidades con más recursos cooperen con las más pobres.

OTRAS REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Duarte, Julián. "El Rol del Municipio en el Desarrollo Nacional". Ponencia presentada en el Seminario ANAM-FADI, Antigua, Enero de 1987.
2. García, Manolo. "Propuesta de Participación Comunal en el Gobierno Municipal". Guatemala, 1988.

6. Sobre este particular, consultar también "El Código Municipal bajo diversas perspectivas (La participación social y la organización municipal)", en MOMENTO No. 10, 1989.



RESEÑA DE LAS PRINCIPALES LEYES Y ACUERDOS DE PARTICULAR IMPORTANCIA PARA LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL PAIS

Periodo: septiembre y octubre Año: 1989

Acuerdo No. 641-89 Ministerio de Finanzas Públicas 04/septiembre

Se concede, por esta única vez, un beneficio diferencial extraordinario de 35% a los servidores públicos del Organismo Ejecutivo que devenguen mensualmente de Q1.00 hasta Q500.00 y 25% a los que devenguen de Q500.01 hasta Q1,000.00, que durante octubre de 1989 se encuentren en posesión del puesto para el cual fueron legalmente nombrados y cuyos salarios son cancelados con cargo a los renglones presupuestarios 011, 012, 021, 022, 023, 029 y 041.

Organismo Ejecutivo Ministerio de Relaciones Exteriores 05/septiembre

Instrumento de Ratificación del 09/06/1989 del Canje de Notas de fechas 8 de julio de 1989 y 30 de mayo de 1989, entre la Embajada de la República Federal de Alemania y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Alemania, sobre el Acuerdo del Proyecto "Fomento de la formación profesional en colaboración con el Instituto Kerschensteiner/Mazatenango".

Acuerdo No. 647-89 Ministerio de Economía 06/septiembre

Se declara de necesidad y urgencia, la operación de intercambio directo de bienes, como es la adquisición de materiales de construcción y transferencia tecnológica para familias de escasos recursos económicos, para completar el proyecto denominado "Plan Piloto de Vivienda de Bajo Costo".

Estos bienes serán pagados en un alto porcentaje con productos no tradicionales de exportación, tanto de empresarios como de agricultores y microempresarios.

Resolución JM-149-89 Junta Monetaria 08/septiembre

Modificación del numeral 6 (Comisiones Bancarias) del Apartado A (Medidas de Política Monetaria) del Punto I de la Resolución JM-51-89 de la Junta Monetaria. La presente Resolución establece disposiciones operativas para las Comisiones y Recargos de los bancos y sociedades financieras del país.

Resolución JM-161-89 Junta Monetaria 08/septiembre

Se autoriza al Banco de Guatemala a realizar operaciones de mercado abierto hasta por un monto de

Q.220.0 millones (Doscientos veinte millones de Quetzales), con el sector privado no bancario, con los bancos del sistema y con las sociedades financieras, con bonos del tesoro que tengan en su cartera.

Organismo Ejecutivo Ministerio de Relaciones Exteriores 14/septiembre

Instrumento de Ratificación del 24/05/89 de los Convenios No. 15, 16, 29, 50, 59, 64, 103, 117, 124, 141 y 144. El Congreso de la República en decreto No. 14-89, emitido el 07/02/89 dio su aprobación a estos convenios internacionales de trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus correspondientes reuniones.

Resolución JM-166-89 Junta Monetaria 18/septiembre

Autorización al Banco de Guatemala para realizar operaciones de mercado abierto hasta por un monto de Q. 270.0 millones (Doscientos setenta millones de Quetzales), con el sector privado no bancario, con los bancos del sistema y con las sociedades financieras, con bonos del tesoro que tengan en su cartera. Las tasas de interés efectivas de los valores, incluidos los beneficios adicionales, serán las siguientes:

Garantía de Recompra	Tasa anual de interés efectiva
A 30 días	13.00%
A 60 días	13.50%
A 90 días	14.00%

Organismo Ejecutivo Ministerio de Relaciones Exteriores 06/Octubre

Instrumento de Ratificación del Gobierno de Guatemala, del 22 de junio de 1989, del Acuerdo por Canje de Notas, celebrado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de España y la Embajada de la República de Guatemala, suscrito en Madrid, España, con fechas 28 de enero y 13 de julio de 1988, por el que se modifica el Anexo y Cuadro de Rutas del Convenio sobre Servicios Internacionales de Transporte Aéreo entre España y Guatemala, del 3 de mayo de 1971.

Decreto No. 49-89 Congreso de la República 16/octubre

Se aprueba el Convenio de Préstamo a suscribirse entre la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL) y el Fondo de Cooperación Económica

de Ultramar (OEFC) del Gobierno de Japón, hasta por la suma de Y. 5,875,000,000.00 (Cinco mil ochocientos setenta y cinco millones de yenes japoneses), específicamente para el financiamiento parcial del proyecto "Ampliación Telefónica Digital para el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala".

Decreto No. 51-89
Congreso de la República
16/octubre

Se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la Confederación Suiza y el Gobierno de la República de Guatemala sobre el otorgamiento de un financiamiento mixto por F. S. 35,000,000.00 (treinta y cinco millones de francos suizos), destinado a financiar parcialmente varios proyectos del sector eléctrico, suscrito en la Ciudad de Guatemala el 6 de marzo de 1989.

Decreto No. 50-89
Congreso de la República
17/octubre

Modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta (Decreto No. 59-87) y reformas al Artículo 10, numeral 24, de la Ley del Impuesto del Papel Sellado y Timbres Fiscales, para equiparar el tratamiento impositivo en el sistema financiero.

Se estipula la aplicación de impuestos iguales para todas las instituciones financieras del país, como un paso importante hacia la neutralidad impositiva.

Acuerdo No. 778-89
Ministerio de Finanzas Públicas
23/octubre

Aprobación del Convenio de Donación número AID-520-0371, suscrito entre el Gobierno de la República de Guatemala (Donatario) a través del Ministerio de Finanzas Públicas y el Gobierno de los Estados Unidos de América, representado por la Agencia para el Desarrollo

Internacional (AID), por la suma de US\$9,000,000.00 (Nueve millones de dólares) que serán destinados exclusivamente para financiar los costos de bienes y servicios para la ejecución del proyecto "Administración Fiscal".

Acuerdo No. 787-89
Ministerio de Economía
27/octubre

Aprobación del Convenio de Donación suscrito entre el Gobierno de la República de Guatemala, por intermedio de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por la suma de US\$240,000.00 (Dosecientos cuarenta mil dólares) destinados a financiar los servicios de consultoría técnica para elaborar el estudio de factibilidad del puerto Pesquero en Champerico.

Acuerdo No. 208-89
Ministerio de Economía
30/octubre

Modificaciones de derechos arancelarios o algunas descripciones contempladas en el Arancel Centroamericano de Importación. Esta medida se hace considerando que el Gobierno se ha propuesto ejecutar un Programa de Reordenamiento Económico de corto plazo, siendo necesario para su fortalecimiento introducir modificaciones al Arancel.

Se realiza aplicando la Cláusula de Salvaguardia (Artículo 21) del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano y el Numeral 4 de la Resolución No. 33 emitida por el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano.

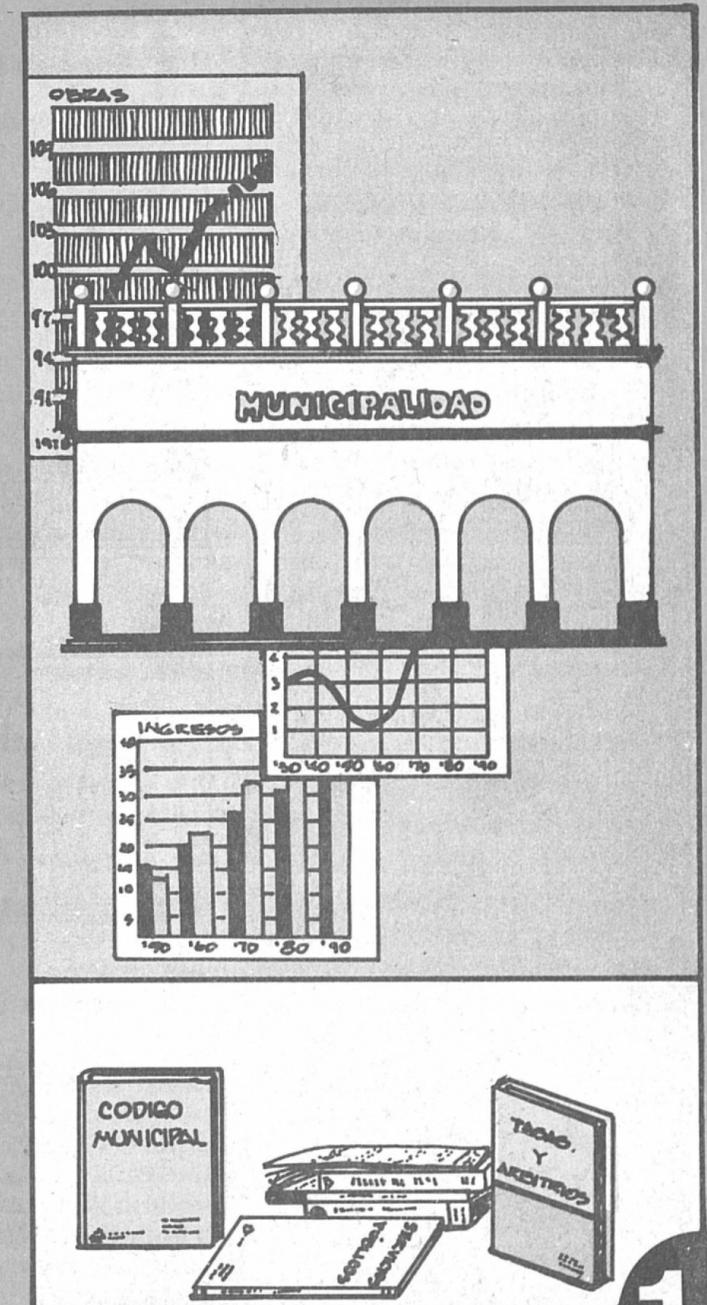
NOTA: La fecha que se señala en cada instrumento, es la de su publicación en el Diario oficial.

- Estrategia para el fortalecimiento institucional del Municipio
- Leyes y Acuerdos: sept./oct. de 1989

* Capacitación de recursos humanos

* Tecnificación administrativa

* Participación comunitaria



asis Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apartado Postal 1,005 A
Ciudad Guatemala,
Guatemala, C.A.

