

RA-53

RA-53



ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala

**DESARROLLO
MUNICIPAL**

7

1995



EDITOR
Asociación de Investigación
y Estudios Sociales (ASIES)
Apdo. Postal 1,005 A
Ciudad de Guatemala
Guatemala, C.A

DIRECCION
Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas



ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala



DESARROLLO MUNICIPAL

Guatemala, noviembre de 1995

INDICE

I. DIAGNOSTICO.....	1
1. Finanzas municipales.....	4
1.1 Ingresos tributarios.....	6
1.2 Ingresos no tributarios	7
1.3 Transferencias.....	7
1.4 Ingresos de capital.....	8
1.5 Egresos.....	9
1.5.1 Funcionamiento.....	9
1.5.2 Inversión.....	9
2. Participación comunitaria.....	10
2.1 Cabildo Abierto.....	11
2.2 Alcalde Auxiliar.....	11
2.3 Comisiones municipales.....	12
2.4 Problemas de la participación.....	12
3. Gobierno municipal.....	13
3.1 Fines del municipio.....	14
3.1.1 Elegir a sus propias autoridades.....	15
3.1.2 Obtener y disponer de sus recursos.....	15
3.1.3 Atención a los servicios públicos locales.....	15
3.1.4 Ordenamiento territorial.....	17
4. Gobierno departamental.....	18
4.1 Funciones de las gobernaciones.....	18
4.2 El gobernador como coordinador de las oficinas sectoriales.....	18
4.3 El gobernador como enlace.....	19
5. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	19
5.1 Regiones territoriales.....	19
5.2 Consejos de Desarrollo.....	20
5.2.1 Consejo local de Desarrollo.....	20
5.2.2 Consejo Municipal de Desarrollo.....	21
5.2.3 Consejo Departamental de Desarrollo.....	22

6. Sistemas de apoyo a las municipalidades.....	23
II. ESTRATEGIA.....	25
1. Objetivos.....	25
1.1 Generales.....	25
1.2 Específicos.....	25
1.2.1 Autonomía municipal.....	25
1.2.2 Participación comunitaria.....	25
1.2.3 Administración municipal.....	25
1.2.4 Coordinación de acciones municipales y departamentales.....	25
1.2.5 Consejos de Desarrollo.....	26
1.2.6 Programas de apoyo municipal.....	26
2. Lineamientos de estrategia.....	26
II. SISTEMA DE INFORMACION ESTADISTICO - MUNICIPAL.....	38
1. Objetivo General.....	39
2. Objetivos Específicos.....	39
3. Actividades.....	39
4. Beneficiarios Directos.....	40
5. Beneficiarios Indirectos.....	40
IV. Resumen Ejecutivo.....	41

* Arnoldo Calderón Gonzáles

I. DIAGNOSTICO

Si bien la descentralización de la administración pública se empezó a poner de moda en Guatemala hace unos 10 años, lo cierto es que en el país, ésta tiene una historia muy antigua. En su época relativamente moderna, la Constitución decretada en 1945 indicaba en el Art. 201 lo siguiente: «Los municipios se rigen por corporaciones municipales autónomas que presiden uno o varios alcaldes. Tanto las corporaciones como los alcaldes son electos en forma directa y popular». Más adelante, el Art. 203 decía: «Las municipalidades tienen la facultad para establecer sus arbitrios. Será necesaria la aprobación del gobierno en los casos en que la ley así lo determine, para acordar arbitrios y efectuar erogaciones».

Todos los gobiernos que han venido después y las constituciones posteriores (1956, 1965 y 1985), sustentaron la misma actitud, pero es en la Constitución Política aprobada en 1985, donde estas normas se amplían y profundizan.

La Constitución vigente incorpora como obligaciones del Estado la de promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa para lograr un adecuado desarrollo regional (Art. 119, inciso b) y se otorgan incentivos a las empresas industriales que se establezcan en el interior de la República y contribuyan a la descentralización (inciso f del mismo artículo).

Más adelante, se reafirma esta tendencia, lo cual se refleja en los artículos constitucionales siguientes: 76, Descentralización y regionalización del sistema educativo; 119, Obligaciones del Estado (inciso b); 134 Descentralización y autonomía; 224, División administrativa; 225, 226 y 228, Sistema de Consejos

* Economista en el grado de Licenciado. Universidad de San Carlos de Guatemala. Jefe de la Sección de Balanza de Pagos, Banco de Guatemala. Asesor Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centramericano, San José, Costa Rica. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales -IIES- y de la Dirección General de Investigación -DIGI-, de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Investigador del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos -CEMLA-, México. Gerente del Instituto Nacional de Estadística -INE-, de Guatemala. Consultor de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-.

de Desarrollo Urbano y Rural; 229, Aporte financiero del gobierno central a los departamentos; 230, Registro General de la Propiedad; 253, Autonomía municipal; 254, Gobierno municipal; 255, Recursos económicos del municipio; 257, Asignación para las municipalidades; 258, Derecho de antejuicio a los alcaldes; 259, Juzgado de asuntos municipales; 260, Privilegios y garantías de los bienes municipales; 261, Prohibiciones de eximir tasas o arbitrios municipales; 262, Ley de servicio municipal.

En las disposiciones transitorias y finales, en el Artículo 9.-, se ordena que «El Congreso de la República deberá emitir un nuevo Código Municipal, la Ley de Servicio Municipal, Ley Preliminar de Regionalización y un Código Tributario Municipal, ajustados a los preceptos constitucionales, a más tardar en el plazo de un año a contar de la instalación del Congreso».

Estos preceptos transitorios constitucionales dieron lugar a la creación de las correspondientes leyes complementarias:

- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Decreto No. 52-87
- Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Acuerdo Gubernativo No. 1047
- Código Municipal; Decreto No. 58-88
- Ley Preliminar de Regionalización; Decreto No. 70-86
- Código Tributario Municipal; Pendiente de emisión.
- Acuerdo Gubernativo 769-93 Gobernadores Departamentales/ Coordinadores de las dependencias públicas
- Acuerdo Gubernativo 191-94 Coordinación de Sistemas de apoyo de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
- Acuerdo Gubernativo 537-94 Integración del Consejo Nacional de Desarrollo
- Creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural en 1986

El Código Tributario Municipal fue vetado por el Ejecutivo, aparentemente porque no se había elaborado el Código Tributario General.

El rasgo más importante de toda esta legislación se encuentra en el artículo 257 de la Constitución: Asignación para las municipalidades. «El organismo ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado un 10% del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine y destinado por lo menos en un 90% para programas o proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El 10% restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento.

Queda prohibida toda asignación anual dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos».

Esta acción, que garantiza cierta solvencia económica de las municipalidades, les ha permitido participar más en la atención de los servicios públicos y la formación de la infraestructura del municipio.

Sin embargo, los gobiernos desde 1985 no han efectuado a cabalidad las medidas complementarias necesarias para el efectivo desarrollo de los municipios. No es sino hasta la llegada del gobierno actual que se principia a asumir una mayor responsabilidad. En este sentido, para el fortalecimiento de los gobiernos municipales con vistas a una efectiva descentralización, el gobierno declaró que emprendería acciones para revitalizar los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, orientadas a:

- a) Promover el funcionamiento efectivo de los Consejos municipales y departamentales, aprovechando la legitimidad democrática de los alcaldes.
- b) Mejorar la eficiencia y racionalización de los programas públicos a nivel local, coordinando los programas municipales, ministeriales, de entidades descentralizadas, de los fondos del FIS y FONAPAZ a través de los Consejos municipales.
- c) Mejorar la eficiencia y racionalización de los programas públicos a nivel departamental y regional, coordinando las políticas y programas sectoriales de todas las entidades del sector público a través de los Consejos de Desarrollo departamentales y regionales.
- d) Canalizar recursos para el financiamiento a nivel de municipios, aldeas y caseríos a través de los Consejos de Desarrollo regional, utilizando como ente financiero el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FSDC-.
- e) Fortalecer la legitimidad democrática de los Consejos de Desarrollo regionales, para lo cual se promoverá una revisión de la regionalización actual del país y se estudiará la factibilidad de que los presidentes de los consejos regionales sean elegidos democráticamente.

Estas acciones tenían como objetivo que los Consejos de Desarrollo estuvieran capacitados para:

- a) Elaborar una política de ordenamiento territorial del país.
- b) Lograr la compatibilización y coordinación de las políticas sectoriales, con las necesidades de desarrollo integral de cada municipio, departamento o región.
- c) Realizar la distribución de la inversión pública y del gasto social, acorde con las necesidades locales, departamentales y regionales;
- d) Obtener la participación de la población en las decisiones sobre programas públicos, así como la ejecución, control y mantenimiento de dichos programas.

1. Finanzas municipales

En el aspecto financiero es donde se han dado los pasos más importantes en materia de descentralización, pero la situación de los municipios continúa siendo muy precaria, porque si no fuera por la transferencia del 10% constitucional, la capacidad de estas corporaciones para atender sus compromisos con el vecindario, simplemente no existiría; de acuerdo con datos de 1990, los presupuestos de ingresos de 329 municipalidades (excluida la capital), ascendieron a Q224.5 millones, de los cuales solamente el 20% (Q44.9 millones) corresponden a ingresos generados localmente, como producto de la recaudación de tasas, arbitrios, contribuciones, rentas; el 15% (Q33.9 millones) corresponden a transferencias del gobierno central para gastos corrientes, es decir bonificaciones y complementos salariales y la parte de impuestos que pueden destinar a funcionamiento; el 65% a transferencias de capital (Q145.7 millones), de los cuales Q122.0 millones correspondieron al aporte constitucional y el resto a la parte de impuestos que solo se puede destinar a inversión. Es de señalar que solamente 8 municipalidades del interior tienen ingresos locales superiores al aporte del porcentaje constitucional, siendo ellas Mixco, Escuintla, Quetzaltenango, Coatepeque, Retalhuleu, Huehuetenango, Cobán y Puerto Barrios.

Esta situación era casi la misma en 1994, solo que además de esos municipios ya aparecen con ingresos propios mayores que el aporte constitucional Villa Nueva, Zacapa, Mazatenango y Santa Lucía Cotzumalguapa, mientras que Cobán registra cifras menores.

En este grupo de municipalidades, relativamente solventes en materia fiscal, hay también diferencias, pues mientras que para Quetzaltenango el monto constitucional equivale al 30% de sus ingresos propios, para Villa Nueva, Coatepeque, Santa Lucía Cotzumalguapa, Mazatenango y Zacapa equivale a más del 80%.

Esto significa que aún para las municipalidades más fuertes del país, tales recursos son determinantes para realizar las obras de infraestructura de sus comunidades. Las municipalidades tendrán que trabajar afanosamente para mejorar su tributación local, de tal manera que el subsidio de el Estado se quede en eso, en una mera ayuda y que las municipalidades puedan desarrollarse con sus propios recursos. Para mejorar su tributación local es necesario, entre otras cosas, fortalecer la capacidad coercitiva de las municipalidades.

La Constitución de 1985, en el artículo 239 dice: «Corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria» y luego en el artículo 257, enfatiza en sus últimas cuatro líneas «Que la prohibida toda asignación adicional dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley corresponde sobre impuestos específicos».

El Código Tributario (1991), define el contenido de impuestos, arbitrios y contribuciones especiales de la manera siguiente:

Impuesto: Tributo que tiene como hecho generador una actividad estatal, no relacionada concretamente con el contribuyente.

Arbitrio: Impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades.

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

Contribución especial por mejoras: la establecida para costear las obras públicas que producen una plusvalía inmobiliaria y tienen como límite para su recaudación el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento del valor del inmueble beneficiado.

Es decir, la Constitución Política ha sido generosa con las municipalidades con la entrega del 10%, pero ha sido restringente en cuanto al futuro de las finanzas del municipio; pues las contribuciones especiales abarcan casi la totalidad de ingresos que puede obtener la municipalidad para su funcionamiento.

Si a estas apreciaciones se le agregan las graves dificultades que confrontan las municipalidades para cobrar los tributos por la resistencia de los contribuyentes, la poca capacidad administrativa de las corporaciones municipales y la falta de catastros relativamente aceptables, se tiene un panorama poco alentador para un desarrollo municipal más autónomo. No obstante, para los efectos del Impuesto Unico sobre Inmuebles se pueden implementar catastros simples.

1.1 Ingresos tributarios

A todas estas dificultades legales hay que agregar que en la práctica el esquema impositivo de los municipios es sumamente confuso y complejo. En los ingresos tributarios o arbitrios existe un número aproximado de 325 renglones, de la más diversa naturaleza; hay desde aquellos que gravan la producción local hasta la extracción de minerales, pasando por todos aquellos servicios gravados que se prestan en una comunidad; pero muy pocos son rentables y más bien la mayoría no cubre ni siquiera el costo de su recaudación; los más importantes, tanto por el monto que recaudan como por el número de municipios que afectan son: el Boleto de Ornato, el Impuesto Unico sobre Inmuebles y el que recae sobre los vehículos.

El Boleto de Ornato afecta el ingreso que perciben las personas en concepto de sueldos, salarios, jubilaciones, pensiones, montepío, subvenciones o cualquier otro ingreso que se obtenga personalmente.

El Impuesto Unico sobre Inmuebles recae sobre el valor de los inmuebles; antes era recaudado por el gobierno central y trasladado a las municipalidades la parte correspondiente, pero ahora les ha sido trasladado tanto en la administración como en el cobro y recaudación en la forma siguiente:

- a) El producto recaudado de los contribuyentes afectos al 2 por millar se trasladará a las municipalidades en su totalidad, como fondos propios.
- b) El producto recaudado de los contribuyentes afectos al 6 o 9 por millar, se distribuirá 25% para el Estado, y el 75% para las municipalidades, en cuya jurisdicción territorial esté ubicado cada inmueble, como fondos privativos.

De la recaudación del impuesto sobre circulación de vehículos, el 80% ingresa al fondo común y el 20% se distribuye entre las municipalidades,

a cuya jurisdicción corresponda la residencia del propietario del vehículo. El monto recaudado se destina a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de las calles de las cabeceras y demás poblados del municipio.

1.2 Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios también están integrados por un gran número de renglones provenientes de servicios; su número es más o menos de 105 y lo forman una variedad de tasas, precios, tarifas, frutos y productos provenientes de transacciones de bienes, servicios y valores, donde se encuentran ventas diversas hasta intereses bancarios.

El renglón más importante lo constituye la venta de energía eléctrica, luego está el servicio de agua potable en sus distintos componentes (concesión de pajas, instalación, canon, venta de contadores, excesos, reinstalaciones); sus cifras están alrededor de los Q25.0 millones anuales, excluyendo la ciudad capital.

Otros renglones dentro de los ingresos no tributarios son el llamado piso de plaza y el arrendamiento de locales, ambos relacionados con los servicios de mercado. En el resto de los municipios, las cifras recaudadas para 1994 fueron de Q15.0 millones; y en el municipio de Guatemala Q10.0 millones.

1.3 Transferencias

Las transferencias privadas son una operación que depende de la confianza que la comunidad tenga en sus autoridades edilicias: las contribuciones voluntarias se han registrado en muchos lugares, incluso en la ciudad de Guatemala, pero no se tiene un registro completo sobre ellas.

Las transferencias corrientes públicas otorgadas a las municipalidades, hasta hace poco, eran muy importantes y se proporcionaban para gastos de funcionamiento, en especial para ajustes salariales. En el período 1991-1993 ascendieron a Q174.4 millones.

Estas asignaciones desaparecieron en 1994, porque fue una de las condiciones que se pusieron para ascender a 10% el aporte constitucional, de los cuales el 2% será para cubrir montos destinados a reajustes, incrementos, bonificaciones salariales y clases pasivas. Hasta hace dos años se

realizaban transferencias que beneficiaban al transporte urbano de Guatemala, Quetzaltenango, Escuintla y Puerto Barrios, pero ya desaparecieron en su forma anterior y ahora hay ciertas subvenciones al transporte capitalino a cambio de que no se incrementen los pasajes.

1.4 Ingresos de capital

El Instituto de Fomento Municipal (INFOM), otorga asistencia técnica y financiera a las municipalidades. Desde su fundación hasta el año 1991, el INFOM había concedido 556 préstamos, por un total de Q100.0 millones. En 1992 la asistencia crediticia ascendió a Q10.0 millones, otorgándose préstamos con garantía del aporte constitucional, a plazos no mayores de un año.

Además, el INFOM ha otorgado préstamos con recursos provenientes de fideicomisos del BID y la AID. Entre 1962 y 1991 se han manejado 8 programas con un monto total de US\$81.0 millones, con un número de préstamos de 545.

El más importante ingreso de capital de las municipalidades corresponde a la transferencia constitucional del 10%, éstas han representado hasta 1994 un monto de Q.1,684.0 millones.

Los criterios que rigen esta distribución son:

- 1) 25% proporcionalmente al número de la población de cada municipio.
- 2) 25% en partes iguales a todas las municipalidades.
- 3) 25% proporcionalmente al ingreso municipal per capita ordinario de cada municipalidad.
- 4) 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.
- 5) 10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per capita de cada municipalidad.

Los criterios están basados en las razones siguientes:

- Criterio 1: A mayor población mayor demanda de servicios e infraestructura.
- Criterio 2: Se beneficia por igual a los municipios grandes y a los

pequeños, en base a criterios de equidad y justicia distributiva.

- Criterio 3: Incentiva el esfuerzo que las municipalidades realizan para generar sus ingresos ordinarios.
- Criterio 4: Se estimula el desarrollo rural, introduciendo un criterio de equidad y justicia, dando mayores recursos a los municipios que tienen más aldeas y caseríos.
- Criterio 5: Este último criterio es un compensatorio en favor de las poblaciones en las que el ingreso municipal per capita es bajo.

Debido a la naturaleza de estos juicios, es claro que el municipio que más recibe en términos absolutos es el de Guatemala, al cual se le otorgaron en 1994, Q12.7 millones y al que menos le correspondió fue a Santa María Visitación (Sololá) con Q501.9 miles. La población de Guatemala registró 1.2 millones de habitantes, mientras que Santa María Visitación 1,430 habitantes, lo que correspondería a un ingreso per capita de Q11.2 y Q350.9 respectivamente.

1.5 Egresos

1.5.1 Funcionamiento

Las dos terceras partes del total corresponden a los sueldos y salarios del cuerpo administrativo, en la mayoría de las municipalidades; a esto hay que agregar el aguinaldo, la cuota patronal a la seguridad social, bonificaciones y dietas, con lo cual la proporción sube más.

Otros desembolsos de importancia lo constituyen los pagos al INDE y la compra de materiales y suministros, formados por la compra de útiles de escritorio, papelería y útiles de oficina; estos renglones absorben más del 90% de los ingresos municipales; en consecuencia, el remanente para atender las necesidades locales es prácticamente nulo. Esa era la situación antes de la asignación constitucional.

1.5.2 Inversión

Diversas han sido las críticas que se le han hecho a estos gastos financiados con el aporte constitucional y van desde la corrupción hasta las prioridades de los proyectos; sin embargo, se ha podido comprobar que en

cuestión de prioridades, las municipalidades habían invertido los recursos de la forma siguiente:

Inversión del 8% Constitucional 1991-1993 (Millones de quetzales y %)

Agua potable y alcantarillado	310.8	26.5
Empedrado y mejora de calles	49.6	16.0
Construcción de escuelas	30.7	9.9
Energía eléctrica	20.6	6.6
Pavimento	16.3	5.2
Instalaciones deportivas	10.6	3.4
Amortización de deudas	10.7	3.4
Maquinaria y equipo	6.2	2.2
Compra de predios	4.1	1.3
Materiales de construcción	2.5	0.8
Otros gastos	27.7	18.5
Reparación de carreteras	30.9	9.9
TOTAL	338.5	100.0

En la variedad de gastos que incluye el renglón otros, tienen mayor peso la construcción de salones de usos múltiples, centros de salud, edificios municipales y mercados.

2. Participación comunitaria

Con la participación comunitaria ocurre un fenómeno parecido al que se da en otros campos, en el sentido de que las bases jurídicas que le dan sustentación, existen en la Constitución y otras leyes, pero hace falta el aspecto reglamentario de las mismas para llevarlas a la práctica.

En la Constitución Política de la República, los artículos que apoyan y favorecen la participación comunitaria son: 97, Medio ambiente y equilibrio ecológico; 98, Participación de las comunidades en programas de salud; 225, Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; 226, Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural; 228, Consejo Departamental.

Dentro del Código Municipal, los preceptos que favorecen la participación son más específicos y están situados en los artículos siguientes: 4 d, Elementos del municipio; 7 e, Fines generales del municipio;

10, Cooperación de vecinos; 40 e, Competencia de la corporación municipal; 41 j, Atribuciones de la Corporación municipal; 48, Cabildo abierto; 56, Organización de comisiones; 67 f, Atribuciones del alcalde auxiliar. A la participación de ha afectado la violencia y la falta de una más profunda cultura democrática.

2.1 Cabildo Abierto

El Cabildo Abierto es muy conocido, pero se convoca muy esporádicamente y los alcaldes le temen porque se ha utilizado para trapisondas que han rebasado los límites de la cordura entre autoridades y vecinos y no se utiliza como debiera ser, un foro de discusión previo a que los problemas se agudicen.

Cuando se han realizado los Cabildos Abiertos, han sido de manera forzada y casi siempre para conocer actos de corrupción reales o supuestos y a veces para resolver asuntos de carácter político partidista. El problema se complica por el bajo nivel educativo de autoridades y vecinos que no permite conocer los límites de su autoridad a unos y las responsabilidades ciudadanas a otros. Los problemas surgidos en los municipios han sido tan graves que incluso se ha llegado a pensar si no será que se está cuestionando el sistema gubernamental en general y la propia legitimidad de las autoridades municipales en particular, una de cuyas expresiones ha sido el abstencionismo en las votaciones de todo nivel en los últimos años.

2.2 Alcalde Auxiliar

El alcalde auxiliar tiene como una de sus atribuciones principales ser el medio de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes de las aldeas, caseríos, cantones, barrios, colonias, parcelamientos urbanos y agrarios y fincas, en que sea necesario crearlo; es nombrado por el alcalde y por delegación representa a las autoridades municipales.

El hecho de que muchos alcaldes auxiliares fueran reclutados por el ejército para desempeñar funciones de comisionados militares, trastornó en parte sus atribuciones originales y el vínculo que debería mantenerse entre el alcalde y los vecinos pasó a segundo plano. Hasta la fecha aún se mantiene en muchas partes esta situación, lo que ha limitado la participación del vecino en la solución de sus problemas locales; por ello parece que someter la alcaldía auxiliar a regímenes electorales sería una medida recomendable, por medio de asambleas vecinales.

2.3 Comisiones municipales

Las comisiones de la Corporación Municipal son otra forma de participación; éstas deben integrarse en cada gobierno municipal y según el Código Municipal, con carácter obligatorio, deben integrarse siete; dichas

comisiones son las encargadas de estudiar los asuntos que conocerá la Corporación Municipal para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y en la administración general del municipio.

Las comisiones se refieren a: a) Finanzas; b) Salud pública y asistencia social; c) Educación, cultura, turismo y deportes; d) Agricultura, ganadería y alimentación; e) Protección del medio ambiente y patrimonio cultural; f) Urbanismo y desarrollo urbano y rural; g) Probidad.

El Artículo 58 del Código Municipal indica que dichas comisiones podrán requerir la asesoría de personas especializadas en la materia de que se trate, lo cual posibilita la apertura de otro canal de participación de los vecinos en los asuntos del municipio.

2.4 Problemas de la participación

Aunque parece estar fuera de toda duda que la participación comunitaria legitima a la autoridad municipal, ésta se encuentra cuestionada, porque el grado de violencia que mantiene el país limita la participación.

No es posible hacer gobierno local sin un consenso de carácter político, aunque sea implícito, y una manera de lograrlo es con la participación de la mayoría en las decisiones locales; pareciera que es más factible lograr esta participación planteada en términos de asociaciones sociales territoriales (Art. 34 de la Constitución y 7 e, del Código Municipal), o sea aquellas que utilizan los vecinos para satisfacer las necesidades de su comunidad, pues planteada en términos partidarios, no tiene viabilidad en vista del desprestigio en que han caído los partidos políticos.

A esta situación hay que agregarle la falta de motivación y conocimiento de las comunidades del papel que les corresponde jugar dentro del gobierno municipal, pues no se tiene costumbre ni tradición de ello.

La ausencia de consensos o acuerdos políticos ha provocado serios disturbios en muchas regiones del país. Los conflictos han afectado más de 100 corporaciones y han sido de tal magnitud que han desembocado en ofensas físicas, morales, amenazas de muerte y daños a la propiedad.

Parece que estos conflictos podrían ser superados con una participación más activa de la comunidad, ya sea dentro de las organizaciones gubernamentales o fuera de ellas, a través de las organizaciones de vecinos, pero cuyos mecanismos deberían quedar establecidos en cuanto a facilitarles la participación.

3. Gobierno municipal

El gobierno municipal se rige por preceptos constitucionales en el aspecto general y por el Código Municipal en cuestiones específicas. El código es un marco legal necesario pero todavía insuficiente e incompleto para el desarrollo municipal del país.

En estos preceptos jurídicos se reitera el carácter autónomo del gobierno municipal y que el municipio actúa por delegación del Estado y por lo tanto es capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones. En el ámbito de la autonomía, el municipio elige sus autoridades y ejerce por medio de ellas el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas o reglamentos, para el cumplimiento de los fines que le son inherentes.

Hay dos premisas que se encuentran implícitas en estos preceptos legales: Una, que es requisito indispensable la presencia de la población local para el ejercicio de la autonomía y la otra, que los gobiernos locales, al encontrarse más cerca de sus gobernados, tienen una mayor capacidad para responder a las necesidades de su comunidad.

Tanto en materia de autonomía financiera como administrativa, se aprecian muchos y variados problemas; en el aspecto fiscal los gobiernos municipales tienen severamente limitado su campo de acción, como se indica en el Art. 239 de la Constitución, en el último párrafo del Art. 257 y en el Art. 261. En estos tres artículos se deja establecido que el gobierno central solamente le permitirá a las municipalidades márgenes de maniobra muy limitados en relación a sus finanzas y un control estricto de su gasto; en

materia de ingresos estos artículos son los limitantes y del lado del gasto, a través de la Contraloría General de Cuentas y la Ley General de Compras y Contrataciones.

Cualquier programa de ingresos municipales debe pasar por el Congreso de la República y el Ejecutivo, con el agravante incluso, cuando se trata de contribuciones especiales, que el Código Tributario las define de manera muy general.

3.1 Fines del municipio

Los municipios son instituciones del Estado encargados de la prestación de servicios de carácter esencial a la comunidad; entendiéndose como tales el servicio de agua potable, drenajes, mercados, limpieza de calles, recolección de basura, planificación urbana, rastros, terminales de transporte, policía y cementerios, entre los principales.

En el Art. 134 constitucional se indica que el municipio y las entidades autónomas actúan por delegación del Estado y en el Art. 253 se dice que, entre otras funciones, le corresponde al municipio: «Elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios»; y luego más adelante, cuando se habla de los bienes municipales, se indica que los bienes, rentas, arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios que la propiedad del Estado.

El Código Municipal menciona como fines generales del municipio los siguientes: "Cumplir y velar por que se cumplan los fines y deberes del Estado, ejercer y defender la autonomía municipal conforme la Constitución Política y el Código; impulsar el desarrollo integral del municipio; velar por su integridad territorial y fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural; y promover la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los problemas locales".

Esto significa que al municipio le corresponden los mismos fines y deberes del Estado, que son proteger a la persona y a la familia y velar por el bien común, así como garantizar a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

¿Qué instrumentos o mecanismos se le han proporcionado para que pueda llevar a cabo sus tareas? El Art. 253 de la Constitución menciona las funciones del municipio en el orden siguiente:

3.1.1 Elegir a sus propias autoridades

Este es un precepto que en la actualidad se encuentra cuestionado al no tener capacidad los vecinos de participar con absoluta libertad, pues para que los Comités locales puedan proponer candidatos a cargos edilicios tienen que ser autorizados por el Ministerio de Gobernación y el Tribunal Supremo Electoral; una propuesta para que esta potestad pasara a las municipalidades fue vetada en 1991.

3.1.2 Obtener y disponer de sus recursos

El 10% constitucional ha sido de una gran ayuda, pero también ha sido causa para condicionar la actividad municipal; además, al no haber una política clara y transparente de la entrega de esos fondos, los resultados han sido adversos a las municipalidades. El hecho de que el Presidente entregue personalmente los recursos, ha dado la impresión que se trata de un gesto generoso del Ejecutivo, con el resultado que los vecinos se niegan, no sólo a contribuir más al municipio, sino incluso a pagar por las mejoras que han obtenido en sus bienes. En esto interviene también la falta de capacidad coactiva de las corporaciones.

3.1.3 Atención a los servicios públicos locales

La introducción de agua potable continúa siendo la principal preocupación de las autoridades municipales y en ello parece haber una total identificación entre intereses de la comunidad y sus autoridades; aunque no se puede dejar de reconocer que muchas inversiones en este renglón están abandonadas, por no haber hecho los estudios correctamente y haberse agotado las fuentes de abastecimiento de agua.

Al servicio de mercados le corresponde atender los centros de la actividad comercial de los pueblos, que es al mismo tiempo el principal lugar abastecedor de productos alimenticios de la comunidad. De estos servicios, numerosos municipios obtienen sus más importantes ingresos, por la renta de locales municipales o por el llamado piso de plaza.

El servicio de rastros corresponde a la municipalidad por ley, pero no siempre se guardan las normas sanitarias en estas instalaciones, lo que ha dado lugar a toda una serie de problemas de salud. Algunos municipios no cuentan con instalaciones.

El servicio municipal de limpieza fue en un tiempo atendido en las comunidades, ahora es raro encontrar un municipio que no muestre acumulaciones de basura en las calles de las poblaciones. Es íntima la relación que existe entre estos desechos abandonados a la intemperie y la transmisión de enfermedades gastrointestinales. Además, el problema de la basura es quizás el más grave en términos de contaminación ambiental a nivel nacional.

Otros servicios son: los cementerios, terminales de buses, cuerpo de bomberos, registro civil y policía municipal, pero el control y eficiencia sobre ellos es muy limitado, debido a la reducida capacidad administrativa, financiera y técnica de las municipalidades.

Se ha pensado que sean trasladados a las municipalidades los servicios de la educación y la atención a la salud, concretamente la atención primaria o preventiva de salud y la educación primaria. Este proceso debería ser gradual, y en la medida en que se fortalezcan las finanzas municipales, estos servicios podrían ser gratuitos.

En cuanto al abastecimiento de agua y al saneamiento, se concluye con que las municipalidades deben sufragar los costos de inversión y que los usuarios deben contribuir a los costos corrientes.

Se puede decir que a pesar de los preceptos jurídicos, que existen en este sentido, la descentralización en los servicios municipales ha avanzado poco, se ha pensado que en educación y salud el traslado a las municipalidades podría hacerse fácilmente, porque las condiciones en ambos sectores lo permiten.

En materia de educación se han dado algunos pasos en relación a los nombramientos de maestros, pero no ha sido una política general. En cambio el caso más común ha sido la contratación de maestros pagados con recursos municipales, pero con sueldos mucho más bajos que los vigentes en el gobierno central, sin ninguna prestación como las que tienen los maestros en general.

El mantenimiento de los edificios y compra de equipo ha sido totalmente descuidado, principiando por los centros educativos de la ciudad de Guatemala. Es frecuente el problema de que los costos ulteriores para el funcionamiento de las escuelas no se han proporcionado por parte del gobierno central, con el resultado de que muchos edificios se han quedado vacíos por falta de profesores.

El déficit en los servicios de salud en el interior es abrumador y en este sector las municipalidades han contribuido poco, como no sea en la construcción de centros de salud que luego son entregados al Ministerio de Salud Pública para su operación y mantenimiento, resultando en que el Ministerio no tiene la capacidad para hacerlo.

Este es un campo donde las municipalidades podrían desempeñarse mejor que el gobierno central porque llevan consideraciones de equidad y distribución del ingreso y donde no se requiere de grandes decisiones ni grandes desembolsos para ser atendidos eficientemente; las condiciones requeridas para llevar a cabo estas actividades no se han dado, como sería el fortalecimiento de la capacidad financiera de las municipalidades, de su capacidad técnica y gerencial y de la participación comunitaria.

En el aspecto financiero, el gobierno ha incumplido sus compromisos sociales y ha venido restringiendo su ayuda a muchos servicios locales que son de su competencia como las carreteras, la energía eléctrica o los caminos vecinales, además de los educativos, de la salud pública y de la justicia local.

3.1.4 Ordenamiento territorial

No obstante que la Constitución manda que «El Registro General de la Propiedad deberá ser organizado a efecto de que en cada departamento o región, que la ley específica determine, se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal», este mandato está fuera del alcance de los municipios, entre otras razones por el costo que implica llevar a cabo dicho trabajo; en consecuencia el cobro del impuesto territorial por las municipalidades es una tarea demasiado complicada y costosa (para poder cobrar el impuesto territorial, las municipalidades pueden elaborar catastros simples, puesto que no se requiere precisión topográfica); entre los problemas más serios estarían las deudas que se vienen acarreando, la valoración de las propiedades a los precios actuales, la dependencia de los alcaldes con relación a vecinos poderosos.

4. Gobierno departamental

El artículo 227 de la Constitución indica que «El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación, en el departamento para el que fuere nombrado»; los otros artículos, donde se alude a la figura del gobernador se menciona de pasada y más por su relación con el Consejo departamental de Desarrollo Urbano y Rural que por sus funciones como la autoridad máxima del departamento; y no fue sino hasta 1993, cuando se emite el Acuerdo Gubernativo 769-93, donde se le asignan al gobernador funciones de coordinación de las dependencias públicas de su jurisdicción.

4.1 Funciones de las gobernaciones

La función de las gobernaciones departamentales todavía se rige por la ley de Gobernación y Administración de los departamentos de la República (Decreto No. 227 de 1946). Esta ley respondía a los principios de la Constitución de marzo de 1945, pero varios de sus artículos quedan ahora fuera del contexto constitucional o bien son responsabilidad de otras leyes o delega funciones que contradicen las leyes actuales.

4.2 El gobernador como coordinador de las oficinas sectoriales

Ahora lo que se pretende es que los gobernadores se transformen en coordinadores de las instituciones públicas que se encuentran representadas en los departamentos. Esto incluiría instituciones centralizadas y descentralizadas. Este nuevo criterio de organización implicaría que el gobernador asumiría funciones de supervisión de la gestión pública de los municipios que corresponden a su jurisdicción, y abandonaría su tradicional pasividad que fue gestándose cuando la gobernación fue dirigida por personal militar jubilado.

Un papel que le incumbe al gobernador, pero que casi nunca lo ha desempeñado a cabalidad, es el de velar por la coordinación de la política general de los municipios, pero ahora sin carácter de subordinación, porque los alcaldes al ser electos popularmente no podrían depender de un funcionario nombrado.

Una apreciación más general de este asunto, como problema vigente, es el hecho que apenas unos pocos funcionarios del gobierno son electos popularmente y sin embargo tienen a su cargo el manejo de una infinidad de recursos y de personal, sin que exista un mandato expreso de la población para que puedan realizar este trabajo.

4.3 El gobernador como enlace

La función más tradicional del gobernador es ser un intermediario entre el gobierno central y el gobierno municipal, a manera de ser el vínculo de información entre los asuntos del gobierno y las municipalidades y viceversa y, además, ser el mediador en conflictos que surjan entre los distintos sectores sociales, instituciones gubernamentales o municipios de su departamento. No obstante, esta función no es cumplida a cabalidad por la baja preparación de la mayoría de los gobernadores.

5. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

5.1 Regiones territoriales

Las regiones territoriales en que se divide el país y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fueron mecanismos que se crearon para facilitar la descentralización y desconcentración del Estado y fortalecer de esa manera la democratización y el desarrollo nacional.

- I. Región Metropolitana: Guatemala.
- II. Región Norte: Alta y Baja Verapaz.
- III. Región Nororiente: Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso.
- IV. Región Suroriente: Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.
- V. Región Central: Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.
- VI. Región Suroccidente: San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez.
- VII. Región Noroccidente: Huehuetenango y Quiché.
- VIII. Región Petén: El Petén.

Se ignora qué criterios se tomaron para hacer estas agrupaciones, pero algunos departamentos de una misma región, no tienen mucho en común en cuanto a condiciones geográficas, económicas y sociales, como por ejemplo entre el departamento de Escuintla y Chimaltenango en la región V y entre Suchitepéquez y Totonicapán en la región VI. Probablemente por ese problema es que la ley fue llamada preliminar, mientras

se afinan o mejoran los criterios de selección de los departamentos de una misma región, entre las que se deben incluir los de tipo étnico.

5.2 Consejos de Desarrollo

Otra instancia para llevar la cabo la descentralización y participación comunitaria son los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En la ley de los Consejos de Desarrollo urbano y rural (Decreto No. 52-87), fueron creados los Consejos municipales y los consejos locales, quedando en definitiva el sistema de consejos de la manera siguiente:

- a) Consejo Nacional
- b) Consejo Regional
- c) Consejo Departamental
- d) Consejo Municipal
- e) Consejo Local (Suprimido por la Corte de Constitucionalidad)

El objetivo general de los Consejos es lograr la participación permanente de la población en el proceso de desarrollo y hacer más eficiente la acción de la administración pública para promover el desarrollo urbano y rural del país.

Según el reglamento de la ley, los diferentes consejos, excepto el local, contarán con una unidad o Secretaría técnica, la cual proporcionará los soportes técnico y administrativo necesarios para el cumplimiento de sus funciones; en todos los casos corresponde a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica asumir este papel.

5.2.1 Consejo local de Desarrollo

El Consejo de Desarrollo Local era la célula primaria, la semilla que se pretendía diera origen al sistema de los consejos; este órgano se formaría en las comunidades más pequeñas de los municipios como son las aldeas, caseríos, barrios y lugares poblados. Su propósito sería lograr la incorporación de la población en el proceso de identificación de necesidades y en la toma de decisiones, así como su participación en la solución de los problemas de la comunidad.

El órgano más importante sería la asamblea de vecinos, que elegiría a un comité ejecutivo cuyas funciones principales eran la de ejecutar las acciones para hacer efectivas las funciones del Consejo Local de Desarrollo, de conformidad con las resoluciones de la asamblea de vecinos.

Se esperaba que este foro fuera un canal de expresión de los comités de vecinos, comités de padres de familia, asociaciones comunales, que existen en las comunidades, frente a las autoridades tanto municipales como gubernamentales.

Esta instancia fue declarada inconstitucional y los motivos que se adujeron fueron que duplicaban las funciones de las municipalidades y que no estaban bajo el control municipal.

5.2.2 Consejo Municipal de Desarrollo

El Consejo Municipal es el segundo peldaño administrativo y de participación para la desconcentración y democratización; ni este Consejo ni el Local fueron creados por la Constitución, sino por el Decreto No. 52-87, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El Consejo tiene como funciones promover el desarrollo económico, social y cultural del municipio y la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de la localidad, en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo y además, proponer al Consejo Departamental las necesidades de cooperación para la ejecución de programas y proyectos, cuando éstos no puedan ser resueltos con sus propios recursos.

El hecho de que los mismos funcionarios de la corporación municipal formen el Consejo Municipal ha creado una confusión por la falta de una separación clara de funciones; el resultado ha sido que los Consejos perdieron prestigio porque no se entiende qué papel les corresponde asumir; si a esto se agrega que esta instancia no maneja ni administra fondos y se carece del capital humano capaz para integrar las unidades técnicas, el problema se complica aún más.

La Secretaría del Consejo Municipal es ejercida por el Secretario Municipal, el que participará con voz pero sin voto. Además, el Consejo Municipal contará con una unidad técnica que se encargará de proporcionar el soporte técnico y administrativo. Corresponde a la oficina municipal de planificación actuar como unidad técnica del consejo municipal. Mientras no exista oficina municipal de planificación, el INFOM tendría la obligación de integrar esta unidad o de lo contrario se integrará con el Tesorero municipal y el personal técnico del sector público con capacidad instalada en el municipio que sea seleccionado por el Consejo Municipal.

El inconveniente de esta unidad técnica, aparte de que una gran mayoría de municipios no cuenta con una oficina de planificación, es el hecho de la falta de capacidad de los funcionarios municipales para elaborar y ejecutar planes de desarrollo de su municipio.

En una encuesta realizada a 535 empleados para examinar el grado de escolaridad de los funcionarios municipales en 207 municipalidades, entre secretarios, tesoreros y registradores civiles, se obtuvieron los resultados siguientes:

Escuela primaria	15%
Educación básica	17%
Nivel educativo diversificado	47%
Educación universitaria	8%

En ningún caso se estableció si se había concluido el nivel o se estaba cursando los estudios.

Otra investigación realizada para 24 de los 31 municipios de Huehuetenango, se estableció que la escolaridad de los empleados municipales era la siguiente:

Primaria	57.3%
Secundaria	33.2%
Universitaria	9.4%

Lo anterior muestra un bajo nivel de capacitación para realizar el trabajo encomendado a la Secretaría técnica.

Aparte hay que considerar también la escolaridad del personal correspondiente a las oficinas del sector público con capacidad instalada en los municipios; con excepción de las cabeceras departamentales y de dos o tres municipios importantes, el resto sólo cuenta con representación de oficinas públicas en su más mínima expresión, cuya formación y experiencia no es la más apta para las funciones requeridas en las unidades técnicas.

5.2.3 Consejo Departamental de Desarrollo

El gobierno departamental presenta dos características que lo diferencian de los gobiernos municipales a quienes se supone que debe orientar

y coordinar: i) sus autoridades no son electas; ii) carecen de autonomía tanto política como financiera.

El gobernador es quien preside el consejo y sus atribuciones son velar por el desarrollo económico, social y cultural del departamento y proponer y darle seguimiento a los planes, programas y proyectos de desarrollo; esto implica una vasta labor de coordinación de todos los municipios que lo conforman, principiando por una aceptable información estadística armonizada --inexistente--, que pueda sustentar a los planes municipales de desarrollo.

Para ayudar en esta labor, se ha considerado que la Secretaría del consejo la desempeñe el jefe departamental de SEGEPLAN, ahora dependiente del gobernador. Esta Secretaría será la encargada de elaborar, en coordinación con las oficinas sectoriales de planificación, los planes de desarrollo del departamento.

Hasta la fecha ningún plan elaborado por el gobierno central ha dado directrices para las regiones, lo cual repercute negativamente en la actitud de las autoridades departamentales.

Las unidades técnicas todavía no han sido constituidas, pues no se han proporcionado recursos para este fin, ni criterios para implementar sus funciones; pero esto proviene, en primer lugar, de la propia oficina central de planificación donde no se ha podido desechar la versión tradicional de la planificación sectorial, separada de la regional; tampoco las diferentes direcciones que conforman SEGEPLAN están preparadas ni capacitadas para cumplir el nuevo enfoque con características de descentralización y participación comunitaria.

6. Sistemas de apoyo a las municipalidades

Actualmente se están realizando esfuerzos de apoyo a las municipalidades del país, especialmente en Huehuetenango, Quiché, Alta y Baja Verapaz. La mayor parte de estos programas se a llevado a cabo directamente con las municipalidades o las comunidades, pero sin coordinación, lo que ha conducido a duplicación de esfuerzos e interferencias en los programas de trabajo.

Tienen presencia en los departamentos distintas instituciones como el

Instituto de Fomento Municipal (INFOM), Secretaría del Consejo de Planificación Económica (SEGEPLAN), la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y otros, trabajando de alguna manera en apoyo municipal.

El Fondo de Inversión Social (FIS), que se encuentra trabajando en 161 municipios, apoyando con financiamiento 1245 pequeños proyectos.

El Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), creado para atender los programas y proyectos públicos destinados a las poblaciones afectadas por el conflicto armado, abarca a Petén, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, Totonicapán, Sololá y Chimaltenango, divididos en 122 municipios, en los cuales 76 se consideran de mayor relevancia; dentro de éstos Santa María Nebaj, San Gaspar Chajul, San Juan Cotzal y San Miguel Uspantán son atendidos especialmente.

El Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, que está destinado a los consejos de Desarrollo para financiar proyectos a nivel regional o departamental.

Además, se tiene la presencia de un gran número de instituciones internacionales de cooperación en el área rural sin supervisión alguna y ya se están dando efectos negativos como resultado de la falta de coordinación, entre los principales se encuentran dos fenómenos concretos:

a) Presencia de instituciones internacionales y nacionales que realizan trabajos similares, entrando en una franca competencia de jurisdicción, que las comunidades o las municipalidades se sienten saturadas de tanta demanda de información y prácticamente sin ningún producto.

b) La presencia de las organizaciones internacionales, por el hecho de tener altos salarios y altos gastos de viáticos, han encarecido los precios de la canasta básica y los alquileres de estos pequeños municipios, con efectos desastrosos sobre las economías familiares locales. En algunos casos ya se principia a notar la dolarización de los servicios.

II. ESTRATEGIA

1. Objetivos

1.1 Generales

Constituir un gobierno municipal fuerte y autónomo, que responda eficientemente a las necesidades prioritarias de desarrollo de la población y del municipio y contribuir a la paz, la gobernabilidad y el mejoramiento de las relaciones interétnicas.

En el mediano plazo, es asegurar un nivel de autonomía financiera, administrativa y técnica, para que pueda satisfacer las necesidades más urgentes de la población.

1.2 Específicos

1.2.1 Autonomía municipal

Alcanzar un grado satisfactorio de autonomía municipal, perfeccionando el manejo de las finanzas, dando un tratamiento de transparencia y absoluta probidad a los recursos obtenidos.

1.2.2 Participación comunitaria

Mejorar la organización y participación de los vecinos en las comunidades para dar solución a los problemas del municipio, efectuando un trabajo más eficiente del gobierno municipal.

1.2.3 Administración municipal

Ejercer plenamente la autonomía municipal, mejorando y modernizando la administración de las municipalidades, en beneficio del desarrollo integral del municipio.

1.2.4 Coordinación de acciones municipales y departamentales

Intensificar la coordinación de las acciones de desarrollo municipales y departamentales y alcanzar un grado satisfactorio de profundización y eficiencia de las delegaciones públicas sectoriales residentes en cada uno de los municipios o en el departamento.

1.2.5 Consejos de Desarrollo

Propiciar el funcionamiento satisfactorio de los Consejos de Desarrollo municipal y departamental, porque ello contribuye al desarrollo económico, político y social de sus jurisdicciones y la participación de la sociedad civil.

1.2.6 Programas de apoyo municipal

Atender las necesidades prioritarias que determine la población, utilizando los sistemas de apoyo que requieren el desarrollo de los municipios.

2. Lineamientos de estrategia

Asuntos legales

Realizar las reformas correspondientes a la legislación en aras del fortalecimiento financiero.

Arbitrios

Eliminación de todos aquellos pequeños ingresos que no tienen una rentabilidad aceptable, eliminándolos de los planes de arbitrio, además, aquellos ingresos que, por ser tasas o rentas, dependen del poder directo de imperio de los municipios, por lo que ellos deben manejarse directamente. Es necesario evaluar las actividades económicas que puedan generar mayores ingresos, evitando múltiple tributación con respecto a impuestos generales, y definir en los planes los hechos generadores de los arbitrios con relación a dichas actividades. Se requiere igualmente fortalecer la capacidad de elaboración y actualización de catastros, a fin de implementar a mediano plazo el arbitrio sobre inmuebles que sustituya el actual impuesto único sobre inmuebles.

Impuestos

En tanto se implementa el arbitrio sobre inmuebles, se requiere fortalecer la capacidad recaudadora de las municipalidades con respecto al impuesto único sobre inmuebles. Igualmente en el mediano plazo deberá fortalecerse la capacidad técnica del municipio para recaudar y absorber en su

totalidad el impuesto sobre circulación de vehículos y el impuesto al valor agregado que sean generados en su propia jurisdicción.

Ingresos no tributarios

Con relación a los ingresos no tributarios es necesario ser más riguroso por parte de las autoridades en cuanto al cobro de cuotas, tasas o tarifas, tratando de que se cubran los costos reales, porque los gastos que se realizan para la introducción de agua potable, energía, mejora de calles, son considerables y no hay otra forma de financiarlas como no sea con la colaboración voluntaria o no de los vecinos.

Cobros de tasas y tarifas

Eliminar la mayoría de renglones que sólo provocan gastos administrativos y dejar a cada municipalidad la selección de dos o tres de los más importantes para dedicar a ellos la mayor atención, especialmente a su recaudación, pero asumiendo cautela en las tarifas que se pueden cobrar a los habitantes por servicios sociales como educación o la atención a la salud.

Contribuciones por mejoras

Contemplar la posibilidad de aceptar pagos en especie cuando el vecino tenga dificultad de hacerlo monetariamente; esto podría realizarse a través de bienes inmobiliarios, mano de obra, materiales de construcción, etcétera.

Moral impositiva - poder coercitivo

Desarrollar una campaña municipal de recaudación fiscal, haciendo conciencia en los habitantes para que paguen sus impuestos a la municipalidad, aunque esto requiere de las autoridades, un comportamiento transparente y probo en sus gastos, siendo ello la mejor recomendación para que los habitantes estén anuentes a pagar; desde luego esto implica mejorar la capacidad administrativa, coactiva y técnica de las municipalidades.

Transferencias

No es raro que los vecinos hagan donaciones a las municipalidades, pero esto depende de la confianza que les merezcan las autoridades

edilicias; en este sentido la municipalidad debería divulgar ampliamente los nombres y contribuciones de los donantes para generar interés en otras personas que quisieran hacerlas.

Ingresos de capital

La única institución que atiende financieramente a las municipalidades es el INFOM. Para mejorar su desempeño es necesario que el INFOM sea reestructurado para hacerlo más eficiente y utilizarse racionalmente la experiencia acumulada; es indispensable darle mayor autonomía en relación a los nombramientos de sus autoridades y además que sea apoyado financieramente, ya que los recursos que tiene son insuficientes para prestar asistencia crediticia a las municipalidades.

10% Constitucional

Se propone que las entregas sean realizadas puntualmente y las haga directamente el Ministerio de Finanzas como una transferencia corriente, pues con los atrasos se crean problemas en la programación financiera y en los proyectos que se están ejecutando.

Criterios de distribución del 10% Constitucional

Revisar los criterios que ahora se aplican para la distribución del 10% constitucional, para generar normas en que este ingreso y su distribución lleven implícito atender con mayor cuidado el área rural, evitando de esa manera que las mayores inversiones continúen haciéndose en áreas urbanas.

Gastos de funcionamiento

Es necesario modificar su estructura y tratar de aumentar los sueldos de los funcionarios municipales, porque de lo contrario las corporaciones no tendrán posibilidad de contratar personal calificado.

Gastos de inversión

Los gastos de inversión deben realizarse con previo conocimiento y participación de los vecinos, de tal manera que la comunidad tenga información de los gastos de capital del municipio; de preferencia debería informárseles sobre

las características tanto financieras como físicas de cada proyecto; esto podría darse mientras dure la ejecución de las obras, además cuando se formule y apruebe el presupuesto y cuando se informe de su ejecución. Esta es una información que ya llevan puntualmente todas las municipalidades, porque la utiliza el INFOM en los cálculos del 10% municipal que le corresponde recibir a cada municipio

Mecanismos de participación

La falta de mecanismos que faciliten la participación, es un asunto crucial que hay que resolver. En el propio Congreso de la República ya se han realizado diligencias sobre el particular y se han presentado modificaciones al Código Municipal que contienen estos preceptos; la estrategia sugiere que los comités de vecinos y otras organizaciones similares puedan ser autorizados para funcionar por las corporaciones municipales o las gobernaciones departamentales, quedando bajo la competencia del alcalde de su jurisdicción.

Cabildo Abierto

Se propone que las corporaciones municipales queden obligadas a convocar a Cabildos Abiertos, para consultar la opinión de los vecinos sobre priorización de proyectos y su forma de financiamiento, así como el presupuesto anual municipal previo a su aprobación y para conocer el resultado de la ejecución de dicho presupuesto.

Responsabilidad ciudadana

Es necesario hacer campaña de divulgación ante los vecinos para poner en su conocimiento los límites de su responsabilidad ciudadana, de tal manera que los Cabildos Abiertos sean reuniones de discusión de carácter pacífico y no medios de agresión y violencia contra las autoridades constituidas.

Alcaldía auxiliar

Se propone convertir la figura tradicional del alcalde auxiliar en una institución, la Alcaldía Auxiliar, que sea la representación y expresión de las diferentes comunidades en que está dividido el territorio del municipio y funcionarían a nivel de aldeas o caseríos, quedando abierta la posibilidad de



conformarlas en lugares poblados de menor categoría, atendiendo los criterios de las corporaciones municipales.

Cabildo de las alcaldías auxiliares

Las alcaldías auxiliares deberán celebrar como mínimo dos cabildos abiertos en el año, uno para dar posesión a sus miembros y otro para informar y consultar sobre las acciones realizadas por la alcaldía auxiliar.

Nombramiento de Alcaldes auxiliares

Se sugiere que los miembros de la alcaldía auxiliar continúen siendo nombrados por los alcaldes, pero a propuesta de los vecinos mayores de edad, y que duren en el ejercicio de su cargo un año con opción para ser reelegidos por un año más.

Incompatibilidad de cargos

Deberá evitarse legalmente que los alcaldes auxiliares desempeñen, simultáneamente, otros cargos en la administración, para que puedan dedicarle todo el tiempo de que disponen a la alcaldía auxiliar.

Comisiones municipales

La corporación municipal por ley tiene que integrar siete comisiones de trabajo para el estudio y dictámenes de los asuntos que se conocen durante el año; se propone que estas comisiones se amplíen con personal calificado entre los vecinos, para que ayuden a mejorar el desempeño de las autoridades y se transformen en delegados de la comunidad ante los problemas que están resolviendo las autoridades del municipio.

Colaboración de universidades

Como las universidades tienen programas de servicio social hacia la comunidad, debe solicitarse su colaboración a efecto de que ayuden al trabajo de estas comisiones, por medio de sus Programas de Ejercicio Profesional Supervisado (EPS); este programa podría coordinarse con el INFOM y la ANAM para aprovechar la experiencia de estas instituciones en asuntos municipales.

Asociaciones sociales territoriales

Debe mejorarse este conducto por medio de programas de motivación y conocimiento del papel que les corresponde jugar a los vecinos dentro del gobierno municipal.

Autonomía municipal

Se propone como política permanente del gobierno municipal, tomar siempre en cuenta, que la autonomía municipal es la base del proceso de democratización del país y por lo tanto célula primaria en el desarrollo político; pero que en la medida que las municipalidades contribuyan a resolver los problemas vitales de la sociedad, así se justificará la existencia de dicha autonomía.

Inscripción de comités

Que los comités de vecinos, comités cívicos locales y otras organizaciones populares sean inscritos legalmente en un trámite corto y rápido en las municipalidades respectivas, para facilitar la incorporación de los vecinos a la vida democrática de los municipios.

Entrega del 10% constitucional

Que se evite la actitud del Ejecutivo de montar actos públicos en la entrega de los fondos del 10%, porque acarrea problemas a las autoridades del municipio que después son difíciles de superar.

Código Tributario Municipal

Emitir el Código Tributario Municipal para evitar el alto grado de confusión que se está generando por la falta de directrices claras en el campo tributario de los municipios.

Servicios públicos

Mejorar la prestación de los servicios públicos, especialmente aquellos que están relacionados con la salud, como la introducción de agua, los mercados, los rastros y el servicio municipal de limpieza. En todos ellos la colaboración de los vecinos es crucial, por lo que se recomienda impulsar la

formación de patronatos para que colaboren en la solución de los problemas que se presentan en la prestación de dichos servicios.

Si se continúa con la política de trasladar a las municipalidades los servicios de educación primaria y la atención a la salud pública elemental, no es conveniente que el gobierno continúe desatendiendo a estos sectores, basado en la premisa de que serán trasladados, porque esta actitud puede desembocar en graves retrasos de lo poco que ahora se tiene.

Capacitación al personal municipal

Prestar un apoyo inmediato pero de cobertura general por medio del INFOM, SEGEPLAN, INAP o cualquier otra institución al personal de las municipalidades, encuestiones financieras, administrativas y técnicas, para que estén en capacidad de mejorar los servicios actuales y puedan asumir sus tareas futuras.

Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial y la formación de catastros es una tarea compleja para que la asuman completamente las municipalidades en los momentos actuales. Se recomienda en consecuencia un apoyo especial en este campo a los funcionarios municipales para que empiecen a adquirir los conocimientos necesarios que les permitan asumir el cobro del impuesto único sobre inmuebles, que podría transformarse en el principal ingreso de los municipios. Para estos efectos puede elaborarse un catastro simple.

Ley de los gobiernos departamentales

Se propone la emisión de una nueva ley de los gobiernos departamentales que esté en consonancia con los preceptos de la Constitución de 1985.

Coordinación sectorial

Establecer un sistema de coordinación intersectorial a nivel departamental para darle coherencia a las acciones administrativas de los departamentos, el cual debería ser dirigido por el gobernador departamental.

Funciones del Gobernador

Fortalecer la figura del gobernador, dotándola de funciones de planificación, dirección, coordinación, supervisión y evaluación de la gestión pública para el mejor desarrollo de los departamentos.

Vicegobernador

Crear la figura del vicegobernador como funcionario de apoyo directo al gobernador departamental, en vista de las mayores funciones que asumiría este último.

Relaciones entre gobierno central y gobierno local

Restituir al gobernador como el vínculo oficial de comunicación entre el gobierno central y el municipal para el buen desarrollo de los departamentos en general y de cada uno de los municipios en particular.

El Gobernador como mediador

El Gobernador es la autoridad idónea para mediar en los conflictos que surjan entre instituciones o entre distintos sectores sociales del departamento, buscando la solución adecuada de los mismos; en tal virtud se recomienda reivindicar al Gobernador como componedor en la correcta aplicación de la justicia en sus correspondientes jurisdicciones.

Gabinete departamental

Crear el Gabinete Departamental para que colabore con el gobernador, el cual se integraría con los funcionarios de mayor jerarquía de todas las dependencias del organismo ejecutivo y entidades descentralizadas que operan en el departamento.

Calidades del gobernador

Se recomienda que el Gobernador sea una persona calificada para desempeñar las nuevas funciones que le han sido asignadas, especialmente en su calidad de director y coordinador de las actividades y servicios que prestan las distintas dependencias de la administración pública residentes en el departamento.

Regiones territoriales

Revisar la integración de las regiones territoriales actuales, de tal forma que queden conformadas por departamentos con características económicas

y sociales más homogéneas y evitar las disparidades que se observan en la agrupación actual.

Unión de municipios

Estudiar la posibilidad de agrupar municipios vecinos, con características similares, para detener la tendencia que se viene observando de disminuir cada vez más estas jurisdicciones territoriales, con el resultado de que las economías de escala no se pueden aprovechar plenamente.

Apoyo a los Consejos

Mostrar con hechos concluyentes, por parte de las autoridades gubernamentales, un apoyo decidido a los Consejos, para evitar las dudas que han surgido en los municipios sobre la efectividad de estos foros y cumplir las reuniones que se programen durante el año, pero especialmente en el Consejo Nacional para que sirva de ejemplo a las otras instancias de participación.

Consejos Locales de Desarrollo

Se recomienda examinar la posibilidad de constituir legalmente esta instancia que la Corte de Constitucionalidad vetó, pues sin la participación de estos consejos el sistema en general disminuye su importancia.

Consejo Municipal ampliado

Dado que la corporación municipal y el Consejo municipal de Desarrollo Urbano y Rural están integrados por los mismos funcionarios, se recomienda establecer el Consejo de Desarrollo Municipal «ampliado», en el que participarían los representantes de las comunidades y organizaciones privadas más importantes del municipio, así como de las instituciones públicas que trabajan en él.

Funciones del Consejo ampliado

Como las funciones del Consejo Municipal de Desarrollo y de la corporación son parecidas, se recomienda redefinir estas funciones, especialmente

las del Consejo, más acordes con su papel de foro de participación social y de medio de satisfacer las demandas de la población, teniendo sumo cuidado de no conformar una estructura muy complicada, porque allí tendrían que relacionarse tanto los niveles horizontales de organización (Comités de vecinos, patronatos, comisiones, juntas etcétera), como sectoriales (Sindicatos, empresarios, ONGs, delegados ministeriales, etcétera).

Unidades técnicas municipales

Integrar y poner a funcionar las unidades técnicas de los Consejos Municipales, porque será la única manera de conocer los problemas que puedan confrontar estas oficinas encargadas del soporte técnico y administrativo de los Consejos. Especialmente importante es impartir cursos relacionados con la gestión de proyectos.

Asociaciones de municipalidades

Estimular la formación de otras asociaciones de municipalidades, además de las que ya existen en cada departamento, para que sean foros de discusión de problemas e intercambio de experiencias entre municipios de distintos departamentos.

Consejos departamentales

Se recomienda fortalecer los consejos departamentales en armonía con una nueva legislación para el gobierno de los departamentos de la República, en vista de que la ley que aún rige se encuentra completamente obsoleta por responder a los dictados de la Constitución de 1945.

Unidades técnicas departamentales

Constituir las unidades técnicas del Consejo de Desarrollo Departamental y prestarles el apoyo necesario para que puedan desempeñar sus labores de Secretaría técnica, encargada de la elaboración, en coordinación con las oficinas sectoriales de planificación, de los planes de desarrollo del departamento.

Integración de los Consejos

Aprovechar la presencia de instituciones del sector público en los departamentos para facilitar el trabajo de los Consejos de Desarrollo. Además, es frecuente encontrar en las cabeceras departamentales representaciones

de los empresarios, cooperativas, partidos políticos y sindicatos, es decir de todas las organizaciones sociales de carácter privado que conforman el Consejo Departamental de Desarrollo; no debiera retrasarse por más tiempo convocar a este consejo, que según la ley debe de sesionar cada 30 días.

Algunos problemas

En las instituciones del sector público se ha generalizado la idea equivocada que su participación en los Consejos de Desarrollo es un trabajo adicional a sus labores cotidianas; este criterio hay que refutarlo y sustituirlo por el verdadero, que consiste en que los consejos se crearon para conformar un foro de coordinación administrativa y técnica que sirva para el mejor desempeño del trabajo gubernamental en los departamentos.

Procedimientos de trabajo

Como uno de los papeles más importantes del Consejo Departamental será el de coordinar el trabajo de los gobiernos municipales, se recomienda crear una metodología de fácil comprensión y homogénea para los 22 departamentos, que indique las variables económicas y sociales que se requiere examinar en los diferentes municipios; esto podría empezar con la creación de una base de datos, común a todos los municipios, para evitar una dispersión de la información que se requiere en la elaboración de los planes municipales de desarrollo.

Ampliar la cobertura de servicios de apoyo municipal

Los programas de apoyo se han volcado a atender los departamentos de Huehuetenango, el Quiché y las Verapaces; se propone hacer esfuerzos para diversificar esta colaboración, porque en estos departamentos ya se nota cierto grado de saturación, que ha principiado a generar oposición en algunas municipalidades.

Si se decidiera continuar apoyando las mismas áreas territoriales, es necesario dar una explicación razonable a las otras regiones, porque ha surgido descontento y frustración por el abandono que han sido objeto; esto se percibe en la costa sur y en el oriente del país.

Coordinación

Los proyectos de colaboración y ayuda a varios municipios que se están ejecutando deberían de coordinarse para evitar duplicación de esfuerzos e

interferencias que ya se están observando; en este campo sería imprescindible la participación del gobernador departamental en su papel de coordinador de las oficinas sectoriales de su jurisdicción.

Evaluación

Se recomienda realizar una corta evaluación de estos proyectos de colaboración local, para comprobar los beneficios que han dejado al país y si se pudieran extender a otros departamentos.

III. SISTEMA DE INFORMACION ESTADISTICO-MUNICIPAL

Las municipalidades del país, desde hace mucho tiempo, recaudan una serie de datos que son enviados al Instituto Nacional de Estadística (INE) para su consolidación departamental y al Instituto de Fomento Municipal (INFOM), estos últimos para ser utilizados en el cálculo de los recursos que les corresponden como transferencia Constitucional del 10%; en el primer caso se refieren a las llamadas estadísticas vitales y en el segundo se trata exclusivamente de estadísticas fiscales provenientes del presupuesto de ingresos y egresos del municipio; en ambas situaciones las estadísticas no están disponibles oportunamente.

Hasta hace unos años, esta información se consideraba suficiente, porque las municipalidades desempeñaban un modesto papel dentro de la actividad económica y social de los departamentos; pero con la importancia que éstas han estado tomando, con la emisión de las nuevas leyes contenidas en la Constitución, desde enero de 1985 su papel cambió substancialmente.

En efecto, la Constitución promulgada en esa fecha creó los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y los aportes a las municipalidades (10%) por medio de la transferencia de fondos provenientes del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado para complementar estas medidas fue emitida la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto del Congreso de la República No. 70-86) y el Código Municipal (Decreto del Congreso de la República No. 58-88).

Esta nueva situación obliga a las autoridades a conformar y mantener una mayor y más variada información para ser utilizada en la planificación del municipio (planes, programas, proyectos) e indispensables para llevar a cabo la inversión municipal (10% Constitucional y otros recursos gubernamentales y no gubernamentales) como hasta la fecha este proceso sólo se ha realizado en pocos municipios sin la debida coordinación, la inversión ha respondido a motivaciones más rutinarias que aquellas derivadas de un análisis económico, por modesto que sea.

Por lo expuesto, es indispensable tratar de establecer, en forma sistematizada, un programa de conformación de datos estadísticos que pueda superar estas deficiencias.

1. Objetivo General

Establecer un sistema de información estadístico municipal que pueda utilizarse en la planificación del desarrollo.

2. Objetivos Específicos

-Estructurar una base de datos con información cuantitativa a nivel del municipio.

-Elaborar un esquema mínimo, común para los municipios beneficiados, de estadísticas municipales, susceptible de ser ampliado, que sea útil para la planificación económico-social del municipio.

-Crear los mecanismos de recopilación, análisis y presentación sistemática de datos, ya sea en forma manual o mecánica, de acuerdo a las condiciones de los gobiernos municipales.

-Elaborar dos manuales para apoyar la creación y el funcionamiento de sistemas de información estadístico municipal.

3. Actividades

1.1 Realizar un inventario de instituciones relevantes que produzcan estadísticas del municipio, tanto de aquellas que estén situadas fuera como dentro de la jurisdicción territorial del municipio.

1.2 Visitar a instituciones relevantes que trabajan cuestiones estadísticas, tanto de aquellas que están situadas afuera como dentro del territorio municipal.

1.3 Analizar las características y el contenido de las variables, y los criterios utilizados en la actual recopilación estadística, para su posible inclusión en la base de datos.

1.4 Promover la coordinación de aquellas instituciones, tanto públicas como privadas que realizan trabajos que generan información estadística, dentro del municipio.

1.5 Con base en las necesidades de la planificación municipal y conforme a la información disponible, proponer a las corporaciones municipales, las variables que deben incluirse dentro del esquema mínimo.

1.6 Plantear y gestionar la creación de una plaza en cada municipalidad beneficiada, para la persona que deberá encargarse de darle seguimiento al acopio, análisis e interpretación de la información estadística del municipio.

1.7 Elaborar un manual operativo del oficial encargado del sistema de información estadístico municipal y otro de capacitación sobre información estadística municipal.

1.8 Capacitar en servicio y en forma intensiva a los oficiales responsables de la operación del sistema.

1.9 Realizar cursillos de capacitación para funcionarios de la municipalidad beneficiada, así como a representantes de la comunidad, sobre aspectos elementales de generación, análisis, interpretación, presentación y sistematización de información estadística municipal.

1.10 Seleccionar a las instituciones productoras de estadísticas y clasificarlas por sectores para luego examinar el grado de confiabilidad, frecuencia y metodología de los datos que están obteniendo.

1.11 Establecer los mecanismos e instrumentos que permitan el seguimiento de la recopilación de datos.

4. Beneficiarios Directos

Gobiernos municipales, así como la comunidad residente en cada uno de los municipios que establezcan el sistema.

5. Beneficiarios Indirectos

Consejos de Desarrollo Departamentales, gobernación departamental, gobierno central, y todas aquellas otras instituciones o personas que requieran información del municipio.

IV. RESUMEN EJECUTIVO

El gobierno inició en 1985 una serie de acciones para realizar la descentralización y desconcentración de la administración pública. La Constitución Política vigente contiene varios preceptos de esa naturaleza; fue así como surgieron las leyes de los Consejos de Desarrollo, el Código Municipal, la Ley de Regionalización y otras decretos y acuerdos presidenciales.

Algunas de estas leyes se han implementado pero otras no, dando por resultado diferentes grados de cumplimiento de las mismas.

Finanzas municipales

La legislación que se ha creado en apoyo de los gobiernos locales y la autonomía municipal es la más completa que se ha dado para este sector; tiene por objeto que estos gobiernos puedan asumir un papel más relevante dentro de la vida nacional; tanto la Constitución como otras leyes observan principios descentralizadores. Importante es la decisión de la entrega a las municipalidades del 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios, destinado a obras de infraestructura y servicios públicos.

Para fortalecer el poder de imperio municipal en materia de ingresos, se hace necesario la emisión de un adecuado Código Tributario Municipal.

Participación comunitaria

La participación comunitaria en la solución de los problemas del país, está apoyada por la Constitución, el Código Municipal y otras leyes, pero los mecanismos para llevarla a la práctica no se encuentran claramente establecidos, se mencionan como tales el Cabildo Abierto, la Alcaldía auxiliar, las Comisiones Municipales y los Consejos de Desarrollo; ninguno de ellos tiene un funcionamiento regular en la práctica. Además, falta desarrollar un trabajo de base para estimular la participación de la población en un contexto creciente de democratización del país.

Gobierno municipal

El gobierno municipal actúa por delegación del Estado, es autónomo y tiene capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Al municipio le corresponden los mismos fines y deberes del Estado que son: proteger a la persona y a la familia y velar por el bien común, así como garantizar a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Para cumplir con estos fines, el municipio tiene dentro de sus facultades elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial. Estas facultades se encuentran restringidas, unas por la propia Constitución como es el caso de sus recursos financieros y la elección de sus autoridades y otras por falta de capacidad técnica y administrativa como ocurre con los servicios públicos y el ordenamiento territorial.

Gobierno departamental

Las bases jurídicas que sustentan el gobierno departamental están obsoletas y responden a los principios de la Constitución de 1945; por consiguiente, es necesario emitir una nueva legislación que establezca el papel de los gobernadores en su calidad de presidentes de los Consejos de Desarrollo y coordinadores de las instituciones públicas que se encuentran representadas en los departamentos. En términos generales también se tendrá que hacer cargo de la coordinación de la política general de los municipios y de la vinculación entre los asuntos del gobierno y las municipalidades.

Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Para complementar el sistema de los Consejos de Desarrollo se crearon ocho regiones territoriales, pero se aprecian algunas incoherencias en estas agrupaciones, que de no eliminarse podrían crear problemas, por falta de homogeneidad social y económica en los departamentos y municipios que conforman algunas regiones; además, se deben tomar en cuenta los aspectos étnicos.

El objetivo que persiguen los Consejos, es de lograr la participación de la población en el proceso de desarrollo y hacer más eficiente la acción de la administración pública; sin embargo, al haber vetado la Corte de Constitucionalidad el funcionamiento de los Consejos Locales, se echó por tierra el nivel más importante de participación comunitaria y el vínculo que tiene que existir entre la comunidad y los otros foros de participación.

El hecho de que los mismos funcionarios de la corporación formen el Consejo Municipal de Desarrollo ha creado confusión, por la falta de una separación clara entre ambas instituciones; este problema tendrá que superarse.

Sistemas de apoyo municipales

Se han estado realizando esfuerzos en apoyo de algunas municipalidades, especialmente en Quiché, Huehuetenango y las Verapaces, pero se nota cierta saturación que se ha manifestado en actitudes negativas de la población en cuanto a proporcionar información para ejecutar los proyectos de asistencia; esto es resultado de la falta de coordinación con que se han desarrollado, que ha dado lugar a dispersión de esfuerzos e interferencias entre varias instituciones. El accionar de las ONGs, aunque ha tenido aspectos positivos, también ha contribuido a la confusión entre la población.

Objetivos

Generales

Constituir un gobierno municipal fuerte y autónomo que responda a las necesidades de desarrollo de la población y contribuir a la paz, la gobernabilidad y el mejoramiento de las relaciones interétnicas.

Específicos

1. Alcanzar la autonomía municipal
2. Mejorar la participación de los vecinos en la solución de problemas del municipio
3. Mejorar la administración de los gobiernos municipales
4. Intensificar la coordinación de las acciones municipales y departamentales
5. Propiciar el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo
6. Utilizar ordenadamente los sistemas de apoyo al municipio
7. Tomar en cuenta los aspectos étnicos

Lineamientos de estrategia

Se proponen las siguientes políticas para alcanzar los objetivos específicos:

- Eliminar los ingresos tributarios pequeños que tienen una rentabilidad negativa.
- Eliminar los ingresos no tributarios que tienen una rentabilidad negativa y dejar únicamente aquellos que son rentables.
- Realizar los gastos de inversión con previo conocimiento y participación de los vecinos.
- Convocar a los cabildos abiertos
- Modificar las funciones del alcalde auxiliar en una institución que sea expresión de la comunidad: la alcaldía auxiliar
- Ampliar las comisiones municipales con personal calificado entre los vecinos
- Solicitar ayuda de las universidades en el trabajo de las comisiones municipales
- Autorizar la inscripción de los comités locales en las propias municipalidades o en las gobernaciones departamentales
- Que el ejecutivo no politice la entrega del 10% constitucional, lo cual debería de hacer el Ministerio de Finanzas, como una transferencia corriente
- Emitir el Código Tributario Municipal
- Prestar ayuda a las municipalidades para que asuman progresivamente mayores responsabilidades en materia de prestación de servicios de atención primaria a la salud y de educación primaria, paralelamente a su fortalecimiento financiero y de capacitación para tal efecto
- Emitir una nueva ley de los gobiernos departamentales y establecer un sistema de coordinación intersectorial, el cual deberá ser dirigido por el gobernador departamental
- Restituir al gobernador como el vínculo oficial de comunicación entre el gobierno central y el municipal y mediador en los conflictos que surjan entre instituciones y distintos sectores sociales del departamento

- Crear la figura del vice gobernador
- Crear el gabinete departamental en apoyo directo del gobernador
- Revisar la integración de las regiones territoriales
- Estudiar la posibilidad de agrupar municipios vecinos y proveer los medios para su efectiva cohesión e integración
- Examinar la posibilidad de restituir los Consejos locales
- Crear el Consejo Municipal ampliado
- Integrar y poner a funcionar las unidades técnicas municipales
- Estimular la formación de asociaciones de municipalidades
- Integrar los Consejos departamentales
- Constituir y poner a funcionar las unidades técnicas departamentales
- Ampliar la cobertura de los sistemas de apoyo municipal a otros departamentos
- Diversificar la cooperación a otros campos más relacionados con la producción
- Establecer un sistema de coordinación para evitar duplicaciones e interferencias en los proyectos que se están ejecutando
- Evaluar la cooperación técnica, nacional e internacional, otorgada a los municipios



Asociación de Investigación y
Estudios Sociales (ASIES)
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.

ASIES, es una entidad con personalidad jurídica reconocida en el Acuerdo Gubernativo número 608-88, del 2 de agosto de 1988.

FINES:

- Llevar a cabo investigaciones y análisis de la realidad política, económica, social y cultural del país.
- Promover el estudio, discusión y reflexión sobre los problemas nacionales y los que afecten al país en el plano internacional.
- Enriquecer las relaciones recíprocas personales y el caudal de conocimientos científicos de los asociados.

FUNCIONES:

- De foro nacional de reflexión y discusión de los fenómenos socio-políticos que conforman la problemática guatemalteca, organizando toda clase de eventos culturales públicos y privados.
- De relación, servicio y cooperación con entidades públicas y privadas de carácter cultural y científico.
- De información y formación mediante la difusión de los resultados de las investigaciones y su análisis.

The Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (Association for Social Research and Study) born in 1979 and organized as an entity in 1982, is a private service and cultural non-profit organization, established by persons interested in the analysis and scientific research of national realities, for the purpose of stimulating general interest in the search and implementation of concrete solutions to the problems which affect the country, inspired on the principle of participation of citizens.

ASIES attained its juridical personality under Government Resolution No. 608-88 on August 2, 1988.

OBJETIVES

- To carry out research and analysis of the political, economic, social and cultural reality of the country.
- To promote the study and discussion of national problems and those which affect the country at international level.
- To improve mutual personal relations and the scientific knowledge of its associates.

FUNCTIONS

- Act as the national forum for consideration and discussion of the socio-political causes of the problems of Guatemala, by organizing all kinds of public and private cultural events.
- Relationship, service and cooperation with public and private entities of a cultural and scientific nature.
- Information and training by means of the publications of the results of its research and analysis.