

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO
LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN GUATEMALA
Y LA FUNCION DEL
INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL

TESIS

presentada a la Junta Directiva de la Facultad de
Ciencias Económicas de la Universidad de
San Carlos de Guatemala,

por

JORGE FERNANDO CARDENAS BARRERA

en el acto de su investidura de

ECONOMISTA

EN EL GRADO DE LICENCIADO



GUATEMALA, MARZO DE 1965.

DL
03
T(45)

JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DecanoLic. Raúl Sierra Franco
Vocal 1ºLic. Rafael Piedra Santa A.
Vocal 2ºLic. Tulisht F. Díaz A.
Vocal 3ºLic. Aníbal de León
Vocal 4ºP.C. Víctor M. Quintana
Vocal 5ºP.C. Blas Rosales de la Vega
Secretario.....Lic. Arturo Morales Palencia

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL
PRIVADO :

DecanoDr. Héctor Goicolea Villacorta
Secretario.....Lic. Manuel Villacorta Escobar
Examinador.....Ing. Jorge Arias de Blois
Examinador.....Lic. Enrique Santa Cruz
Examinador.....Lic. Rafael Piedra Santa A.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONOMICAS Y SOCIALES

Guatemala, C. A.

—RECCION DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES. Guatemala, diecinueve de febrero de mil novecientos sesenta y cinco.

Vuelva al señor Decano de la Facultad de Ciencias Económicas informando le que este Instituto aprueba el dictamen rendido por el respectivo Asesor y acepta el trabajo de tesis presentado por el Br. Fernando Cárdenas B., intitulado "LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN GUATEMALA Y LA FUNCION DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL" para su discusión en el acto de graduación profesional.

Atentamente,


Lic. Rafael Piedra-Santa A.
Director

Guatemala, 10 de Febrero de 1,965.-

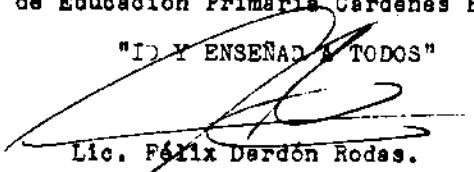
Señor Director del
Instituto de Investigaciones Económicas.-
Facultad de Economía.-
Ciudad.-

Señor Director:

Habiendo sido designado para revisar la tesis intitulada "La Administración Municipal en Guatemala y la Función del Instituto de Fomento Municipal", del Maestro de Educación Primaria Fernando Cárdenas B., me complace manifestar a Ud., que el tema desarrollado en dicha tesis, constituye un importante trabajo monográfico de la administración Municipal en Guatemala y su dirección y coordinación por el Instituto de Fomento Municipal; y cuya descripción y conclusiones contribuirán al estudio y resolución de los problemas fundamentales que plantea la administración municipal eficiente, tanto en lo que respecta a los aspectos de organización como los de funcionamiento.

En atención a lo manifestado, recomiendo que sea aceptado para su discusión el indicado trabajo de tesis en el examen correspondiente, previo a la investidura profesional del Maestro de Educación Primaria Cárdenas B.,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"



Lic. Félix Dardón Rodas.

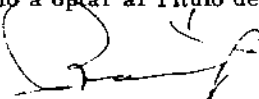
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



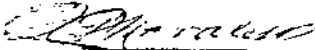
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
GUATEMALA, C. A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, GUATEMALA DIECINUEVE DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO. -

En vista del informe rendido por el Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, este Decanato aprueba el Punto de Tesis " LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN - GUATEMALA Y LA FUNCION DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL" para la graduación profesional del Señor Fernando Cárdenas B. previo a optar al Título de Economista en el Grado de Licenciado.


Lic. Raúl Sierra Franco
Decano.




Lic. Arturo Morales Páencia
Secretario.



I N D I C E

<u>Cáp.</u>		<u>Página</u>
	Introducción	1
I	La división administrativa del territorio nacional	5
II	Gobierno municipal autónomo	19
III	Constitución de la población urbana	31
IV	Servicios públicos esenciales	43
V	Capacidad financiera de las municipalidades	51
VI	Los arbitrios municipales, las tasas por servicio, las tasas administrativas, las contribuciones, las rentas, los productos y las multas	57
VII	Medios para lograr el aumento de los ingresos municipales	75
VIII	Las empresas municipales	81
IX	Factores determinantes en el desarrollo del municipio	89
X	El comercio intermunicipal y el desarrollo de la agricultura e industria locales	97
XI	El presupuesto municipal, sus efectos en la economía local	103
XII	El Instituto de Fomento Municipal y su contribución al desarrollo económico municipal y nacional	113
	Conclusiones	121

INTRODUCCION

El estudio de los problemas municipales en nuestro país como en otros países del área latinoamericana, han merecido poca atención por parte del Gobierno Central, Profesionales e Instituciones que mucho podrían aportar para coordinar el crecimiento uniforme de los municipios. Es cierto que muchas personas separadamente se han interesado por los diversos problemas tanto locales como provinciales a través de publicaciones de prensa, conferencias, etc.; pero se han tratado estos problemas en forma aislada de tal manera que no permiten coordinar los esfuerzos para llegar a una posible solución.

Los habitantes de la Capital quedamos admirados al notar el enorme crecimiento de la ciudad hacia todos los puntos cardinales, y nos enorgullecemos ante nuestros conciudadanos y extranjeros del aspecto moderno de gran ciudad que toma nuestra Capital; pero pocas veces pensamos que el crecimiento de la Capital ha generado el grave problema de la despoblación de los municipios del interior de la República. La ciudad Capital crece, se instalan nuevas fábricas, nuevos y modernos centros comerciales, hospitales, centros educacionales, etc. que demandan personal especializado para su atención, en tanto que los municipios decrecen o permanecen estacionarios, sus servicios públicos - que fueron inaugurados hace muchos años, sus edificios públicos, sus escuelas, sus hospitales, etc. cada vez más de-

teriorados amenazan la ruina completa; cuya consecuencia ha sido la constante emigración hacia la Capital. Necesidades económicas la mayor parte de veces y otras de orden cultural o simplemente espiritual, han hecho que las personas abandonen el pueblo, la villa o cabecera departamental en busca de un campo más propicio para sus anhelos de superación. Claro está que todo ser humano tiene derecho a ello, es algo que no admite limitación; pero porqué no proporcionarle estos medios de superación en su propio municipio?

El problema en sí es de carácter económico. El municipio de Guatemala es el que demanda en mayor magnitud mano de obra, donde está concentrada la actividad financiera del país, donde la propiedad urbana se valoriza cada día más y más, donde nuestro pequeño capitalista se arriesga a hacer inversiones, donde se abre un campo más extenso para cualquier actividad humana, donde el 100% de la población está dentro de una economía capitalista incipiente, donde el problema de la vivienda se agudiza más, donde también existe excedente de población desocupada que invade los terrenos de la delincuencia, de la criminalidad, el robo, el uso de estupefacientes, etc. En tanto que en los otros municipios se carece de fuentes de trabajo, de cultura, de distracciones, de los elementos básicos para la vida como son el agua potable, la energía eléctrica, vivienda higiénica, centros de salud, educativos, etc., donde un pequeño porcentaje de la población es productor y consumidor a la vez, es decir que vive dentro de una economía que podemos llamar de subsistencia, puesto que hace poco uso de la moneda como medio de pago y es casi nulo para requerir servicios o bienes de consumo producidos por otras personas, donde el índice de analfabetismo, de desnutrición, de

alcoholismo, etc. ocupan cifras elevadas, ¡alarmantes! La capital está saturada de población, hay enorme escasez de viviendas, de agua potable, de centros asistenciales, etc. y constituyen un problema de difícil solución, por otra parte ya se hace notorio el número cada vez más crecido de desocupados, que habiéndose adaptado a la vida de la ciudad, se resisten a regresar a sus pueblos de origen, en primer lugar porque temen ser vistos en peores condiciones de como emigraron, y en segundo lugar porque han conocido o otros medios de ganarse la vida con menor esfuerzo y mayor rendimiento en términos de ingreso. Cuando pasan los días sin esperanza de encontrar el trabajo que desean, se transforman en rateros y caen por consiguiente en los terrenos de la delincuencia, o en el fatal vicio del alcoholismo o la prostitución. Estas consecuencias ya toman caracteres alarmantes en la ciudad capital. Constituye naturalmente un problema social, pero sus orígenes son esencialmente económicos.

La vida en nuestras pequeñas ciudades se desarrolla en un ambiente apacible, se observan con más pureza y en forma más generalizada los principios morales, hay más sentido de cooperación entre los vecinos y se siente más profundamente el amor hacia el pedacito de tierra que nos vió nacer.

Siendo atribuciones del Gobierno Municipal, el estudio y resolución de los problemas apuntados, en el presente trabajo de tesis trataré de abordarlos con el objeto de exponer posibles soluciones.

CAPITULO I

LA DIVISION ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO NACIONAL

Así como en la organización de la familia corresponde a cada miembro desempeñar una función para el mantenimiento económico y moral del núcleo familiar, también en el Estado, o sea la Sociedad políticamente organizada, a cada elemento humano corresponde desempeñar una función, es así como un grupo vela por el mantenimiento del orden y la defensa del Estado, otro por la educación de la juventud, otro por el saneamiento y curación de las enfermedades, otro por impartir justicia, otro por producir los alimentos básicos, otro por producir bienes y servicios útiles a la comunidad, etc. Para que todas y cada una de estas funciones se desarrollen de la mejor manera posible, se requiere de la distribución del trabajo, de la clasificación de cada grupo a fin de que especializado en su ramo, se obtenga su máximo rendimiento con el menor esfuerzo posible. En toda esta organización se distribuyen las funciones y se coordinan a efecto de lograr que el esfuerzo común se encamine hacia la mejor satisfacción de las necesidades colectivas. No es posible pues que una sola persona (Presidente de la República o Primer Ministro, etc.) pueda dirigir toda la actividad de una nación, humanamente es imposible que pueda estar en todo, que conozca y resuelva todos los problemas, de ahí la necesidad de distribuir el trabajo, de descentralizar las actividades del Estado. Dice Gabino Fraga en su Trata-

do de Derecho Administrativo (página 475 y subsiguientes) ; "La Administración podría concebirse como una organización en la que sólo intervinieran los elementos que dejamos expuestos en capítulos anteriores, de tal modo que no existieran dentro de ella más que dos grupos fundamentales: uno constituido por las autoridades y otro por los agentes auxiliares de ellas. Sin embargo, sucede en algunos casos que el Estado, para dar satisfacción a las ideas democráticas y para hacer más eficaz la realización de sus atribuciones, permite que se constituyan autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses van a ver se comprometidos con el funcionamiento de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a substraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga en algunas de sus labores, encomendando facultades de decisión en unos casos, de ejecución en otros y de consulta en los demás, a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte del personal de la misma Administración. Correspondiendo a estos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son: a) de descentralización por región; b) de descentralización por servicio; y c) de descentralización por colaboración. Las tres modalidades señaladas no constituyen tipos de organización en los cuales puedan señalarse caracteres tan precisos como los que hemos estudiado al hablar de la centralización, y esto obedece a que la descentralización administrativa constituye, más que una forma definitiva de organización, una tendencia para conciliar dos situaciones extremas, como son, por

un lado, la centralización rígida, y por el otro, la gestión independiente de los intereses colectivos por organizaciones particulares". Continúa Gabino Fraga diciendo: "Existen algunos caracteres que se han tratado como esenciales y comunes a las diversas modalidades que asume el régimen de descentralización. Así, en primer lugar, se ha señalado - que la organización descentralizada implica la existencia de una personalidad jurídica especial.

Sin negar que las organizaciones descentralizadas gozan de personalidad jurídica, este carácter no puede señalarse como siendo esencial, desde el momento en que hay algunos casos dentro de la misma centralización en que algunos grupos de autoridades reciben también dicha personalidad".

En consecuencia tenemos que una de las características del régimen descentralizado es la personalidad jurídica de que gozan por ejemplo las Municipalidades, y se confirma cuando vemos que el artículo 4º. del Código Municipal dice: "La autonomía municipal es de carácter técnico-administrativo; tiene por objeto el cumplimiento de los fines del municipio, su fortalecimiento económico y la descentralización administrativa".

En el régimen municipal, se ha adoptado la descentralización por región, y es así como se han considerado diferentes factores que contribuyen a formar lo que en nuestro sistema administrativo se conoce como Departamento y dentro de él se ha formado otra subdivisión para constituir los Municipios, aldeas, caseríos, etc. Los factores geográficos, étnicos, topográficos, económicos, etc. han de conjugarse para constituir lo que llamamos Departamento.

Uno de los factores que debe tomarse en consideración para la división administrativa, es que los municipios estén fácilmente conectados con su cabecera departamental por los más eficientes servicios, que la vigilancia, atención sanitaria, servicios públicos, etc. puedan prestarse con eficiencia y oportunamente. Si un municipio se encuentra demasiado alejado de su cabecera departamental, le es sumamente difícil el trámite de los asuntos administrativos. Otro aspecto muy importante es que cada Departamento cuente con un sistema eficiente de comunicación postal, telefónica, telegráfica y radiotelegráfica, con el propósito de estar íntimamente relacionados con el gobierno departamental y a su vez con el Gobierno Central. La defensa de la población amerita un eficiente sistema de comunicaciones. La base primordial en todo desarrollo económico social, se encuentra en el sistema de comunicaciones. Naturalmente, entre las comunicaciones más importantes está el transporte de personas y bienes, pues si las personas y bienes pueden transportarse con rapidez, comodidad, seguridad y baratura, los demás sistemas de comunicación serán complementarios. Dentro de nuestra circunscripción territorial todavía contamos con municipios que se encuentran totalmente aislados, que mantienen un grado de atraso verdaderamente lamentable. Conforme la civilización avanza, la interrelación entre las personas y entre los pueblos es más necesaria, puesto que cada uno necesitamos de los demás para subsistir. Cuanto más poblada es una comunidad, sus relaciones entre sí y con las comunidades vecinas son más intensas, hemos llegado a tal punto que necesitamos ampliar nuestro radio de acción, integrando cada vez mercados más amplios, no solamente dentro del término económico, sino también dentro de lo social, cultural, científico, etc. todo esto obliga a un país a desarrollarse internamente; pero este desa-

rollo debe planificarse, con el propósito de integrar comunidades fuertes, especializadas en las ramas que más se adapten a su propia naturaleza, para que el bienestar traducido en un alto nivel de vida, se expanda por todos los ámbitos nacionales y se obtenga el mejor aprovechamiento del trabajo, y de nuestros recursos.

La división política y administrativa de Guatemala ha sufrido considerables cambios desde que surgió como país independiente. Así como se han creado, también se han suprimido Municipios, Departamentos, Aldeas, etc. pero estas creaciones o supresiones, no han sido producto de un estudio científico o técnico, pues simplemente se han considerado conveniencias de orden político. El municipio ha sido un instrumento político, pero político-electoral, que ha contribuido por esta razón, al mantenimiento de anárquicos gobiernos del Municipio.

En los capítulos siguientes hago algunas consideraciones por las cuales se hace necesaria la supresión de algunos municipios. No pretendo que se reduzcan los Departamentos, pues aunque hay suficientes razones de orden técnico para ello, se tropezaría con intereses de orden político que impedirían tal supresión, pero al menos podrán suprimirse municipios que en la actualidad constituyen un lastre en el desarrollo económico nacional.

A continuación se incluye un cuadro que contiene los nombres de todos los municipios de la República distribuidos en sus departamentos.

APENDICE AL CAPITULO I

Actualmente contamos con 324 municipios, distribuidos en 22 departamentos como sigue:

Guatemala:

Guatemala	San Juan Sacatepéquez
Sta. Catarina Pinula	San Raymundo
San José Pinula	Chuarrancho
San José del Golfo	Fraijanes
Palencia	Amatitlán
Chinautla	Villa Nueva
San Pedro Ayampuc	Villa Canales
Mixco	San Miguel Petapa
San Pedro Sacatepéquez	

El Progreso:

El Progreso	El Júcaro
Morazán	Sansare
San Agustín Acasaguastlán	Sanarate
San Cristóbal Acasaguastlán	San Antonio La Paz

Sacatepéquez :

Antigua Guatemala	Sumpango
Jocotenango	Sto. Domingo Xenacoj
Pastores	Santiago Sacatepéquez

Sacatepéquez :

San Bartolomé Milpas Altas	Ciudad Vieja
San Lucas Sacatepéquez	San Miguel Dueñas
Sta. Lucía Milpas Altas	San Juan Alotenango
Magdalena Milpas Altas	San Antonio Aguas Calientes
Sta. María de Jesús	

Chimaltenango:

Chimaltenango	San José Poaquil
San Martín Jilotepeque	Comalapa
Santa Apolonia	Tecpán Guatemala
Patzún	San Miguel Pochuta
Patzicía	Santa Cruz Balanyá
Acatenango	San Pedro Yepocapa
San Andrés Itzapa	Parramos
Zaragoza	El Tejar

Escuintla:

Escuintla	Sta. Lucía Cotzumalguapa
La Democracia	Siquinalá
Masagua	Pueblo Nuevo Tiquisate
La Gomera	Guanagazapa
Puerto San José	Iztapa
Palín	San Vicente Pacaya

Santa Rosa:

Cuilapa	Barberena
---------	-----------

Santa Rosa :

Santa Rosa de Lima
San Rafael Las Flores
San Juan Tecuaco
Taxisco
Guazacapán
Pueblo Nuevo Viñas

Casillas
El Oratorio
Chiquimulilla
Sta. María Ixhuatán
Sta. Cruz Naranjo
Nueva Santa Rosa

Sololá :

Sololá
Sta. María Visitación
Nahualá
Sta. Clara la Laguna
San Andrés Semetabaj
Sta. Catarina Palopó
San Lucas Tolimán
San Pablo La Laguna
San Juan La Laguna
Santiago Atitlán

San José Chacayá
Sta. Lucía Utatlán
Sta. Catarina Ixtahuacán
Concepción
Panajachel
San Antonio Palopó
Sta. Cruz La Laguna
San Marcos La Laguna
San Pedro La Laguna

Totonicapán :

Totonicapán
San Francisco El Alto
Momostenango
Sta. Lucía la Reforma

San Cristóbal Totonicapán
San Andrés Xecul
Sta. María Chiquimula
San Bartolo Aguas Calientes

Quezaltenango :

Quezaltenango	Salcajá
Olintepeque	San Carlos Sija
Sibilia	Cabricán
Cajolá	San Miguel Sigütlá:
San Juan Ostuncalco	San Mateo
Concepción Chiquirichapa	San Martín Sacatepéquez
Almolonga	Cantel
Huitán	Zunil
Colomba	San Francisco La Unión
El Palmar	Coatepeque
Génova	Flores Costa Cuca
La Esperanza	Palestina

Suchitepéquez :

Mazatenango	Cuyotenango
San Francisco Zapotitlán	San Bernardino
San José El Idolo	Sto. Domingo Suchitepéquez
San Lorenzo	Samayac
San Pablo Jocopilas	San Antonio Suchitepéquez
San Miguel Panán	San Gabriel
Chicacao	Patulul
Santa Bárbara	San Juan Bautista
Sto. Tomás la Unión	Zunilito
Pueblo. Nuevo	Río Bravo

Retalhuleu :

Retalhuleu	San Sebastián
------------	---------------

Retalhuleu:

Santa Cruz Muluá
San Felipe Retalhuleu
Champerico
El Asintal

San Martín Zapotitlán
San Andrés Villa Seca
Nuevo San Carlos

San Marcos:

San Marcos
San Antonio Sacatepéquez
San Miguel Ixtahuacán
Tacaná
Tajumulco
San Rafael Pié de la Cuesta
El Tumbador
Malacatán
Ciudad Tecún Umán
San Pablo
La Reforma
Ixchiguán
San Cristóbal Cucho
Esquipulas Palo Gordo
San Lorenzo

San Pedro Sacatepéquez
Comitancillo
Concepción Tutuapa
Sibinal
Tejutla
Nuevo Progreso
San José El Rodeo
Catarina
Ocosingo
El Quetzal
Pajapita
San José Ojetenán
Sipacapa
Río Blanco

Huehuetenango:

Huehuetenango
Malacatancito
Nentón
Jacaltenango

Chiantla
Cuilco
San Pedro Necta
San Pedro Soloma

Huehuetenango:

San Ildefonso Ixtahuacán
La Libertad
San Miguel Acatán
Todos Santos Cuchumatán
Santa Eulalia
Colotenango
Tectitán
San Juan Ixcoy
San Sebastián Coatán
Aguacatán
San Gaspar Ixchil
Santa Ana Huista

Santa Bárbara
La Democracia
San Rafael La Independencia
San Juan Atitán
San Mateo Ixtatán
San Sebastian Huehuetenango
Concepción Huehuetenango
San Antonio Huista
Santa Cruz Barillas
San Rafael Petzal
Santiago Chimaltenango

El Quiché:

Santa Cruz del Quiché
Chinique
Chajul
Patzité
San Pedro Jocopilas
San Juan Cotzal
Nebaj
San Miguel Uspantán
San Bartolomé Jocotenango

Chiché
Zacualpa
Sto. Tomás Chichicastenango
San Antonio Ilotenango
Cunén
Joyabaj
San Andrés Sacajbajá
Sacapulas
Canillá

Baja Verapaz :

Salamá
Rabinal

San Miguel Chicaj
Cubulco

Baja Verapaz:

Granados
San Jerónimo

El Chol
Purulhá

Alta Verapaz:

Cobán
San Cristóbal Verapaz
Tamahú
Panzós
San Pedro Carchá
Lanquín
Chisec

Santa Cruz Verapaz
Tactic
San Miguel Tucurú
Senahú
San Juan Chamelco
Santa María Cahabón
Chahal

El Petén :

Ciudad Flores
San Benito
La Libertad
Santa Ana
San Luis
Melchor de Mencos

San José
San Andrés
San Francisco
Dolores
Sayaxché

Izabal :

Puerto Barrios
El Estor
Los Amates

Livingston
Morales

Zacapa :

Zacapa
Río Hondo
Teculután
Cabañas
La Unión

Estanzuela
Gualán
Uzumatlán
San Diego
Huité

Chiquimula:

Chiquimula
San Juan Ermita
Camotán
Esquipulas
Quezaltepeque
Ipala

San José La Arada
Jocotán
Olopa
Concepción Las Minas
San Jacinto

Jalapa :

Jalapa
San Luis Jilotepeque
San Carlos Alzatate
Mataquescuintla

San Pedro Pinula
San Manuel Chaparrón
Monjas

Jutiapa :

Jutiapa
Santa Catarina Mita
Asunción Mita
Atescatempa

El Progreso
Agua Blanca
Yupiltepeque
Jerez

Jutiapa :

El Adelanto

Comapa

Conguaco

Pasaco

Quezada

Zapotitlán

Jalpatagua

Moyuta

San José Acatempa

CAPITULO III

GOBIERNO MUNICIPAL AUTONOMO

Puede decirse que desde el surgimiento de las comunidades, que se constituyeron en los caseríos, aldeas, pueblos, villas hasta llegar a la ciudad, los individuos así asociados quedarón sujetos a un ordenamiento jurídico, económico, administrativo y político, que emanaba de un Gobierno único o Centralizado; pero debido al volumen y complejidad de los problemas de las distintas comunidades, éstas han tenido necesidad de formar un Gobierno local que les permita desenvolverse en su propio beneficio, de aquí ha surgido el Gobierno Municipal autónomo. Sin embargo hay dos corrientes bien definidas, algunos son partidarios de la autonomía y otros no. Los principales argumentos en favor del Gobierno Municipal Autónomo, son los siguientes: Austin F. Macdonald, en su libro titulado "Gobierno y Administración Municipal, dice:

"Las ciudades constituyen unidades económicas separadas y por lo tanto, sus habitantes tienen el derecho de manejar sus propios asuntos. Los residentes de un determinado barrio de una ciudad pueden tener muchas diferencias con los de otro barrio, pero sus intereses económicos y sociales los atan entre sí en forma mucho más íntima que con los habitantes de los distritos rurales". "Tampoco debe asustarnos el hecho de que una ciudad de diez mil habitantes goce de autonomía municipal, mientras que un barrio urbano

que tenga treinta mil habitantes no la disfrute". Este argumento me parece que es el de mayor valor desde el punto de vista económico, ya que la comunidad de intereses exige una solución pronta y adecuada de los problemas de la localidad. Otro argumento es el derecho a gobernarse, y quienes esto afirman, dicen que es de justicia elemental — conceder a los habitantes de una ciudad el derecho de manejar sus propios asuntos, que así como los habitantes de un Estado no tolerarían interferencias extrañas; el pueblo de una nación no aceptaría pasivamente la dominación de un poder extraño. Porqué, entonces, se le va a negar a aquella parte de la población que vive en una comunidad urbana el derecho de gobernarse?

Otro argumento en favor de la autonomía, es que sirve para estimular el sentimiento cívico. Todos sentimos gran amor por el pedacito de suelo que nos vió nacer, donde hemos pasado nuestros años infantiles y donde nos hemos formado, donde más tarde constituimos nuestro hogar, y quizá donde como ciudadanos podemos prestar nuestra colaboración a la Comunidad local, sentimiento que ha dado lugar en Guatemala, a la creación de Asociaciones o Comités para el mejoramiento de sus pueblos, tales como Fraternidad Quezalteca, la Sociedad de Amigos de Chiquimula, etc.

Fue la ciudad de San Luis Missouri, en los Estados Unidos, en el año 1875, la que primero gozó de un Gobierno Municipal Autónomo, pues en la Constitución de este Estado se estableció una cláusula que posteriormente permitió el desenvolvimiento del gobierno municipal en aquel país. En dicha cláusula se estableció que toda ciudad que tuviera una población de más de cien mil habitantes, podría darse a sí misma el gobierno municipal que considerara convenien-

te. En esa época San Luis era la única ciudad del Estado que contaba con más de cien mil habitantes, y tan pronto como estuvieron en capacidad de hacerlo, redactaron su propia Carta Municipal, lo que equivalía a la ley que regiría el funcionamiento del Municipio.

Esta Carta Municipal fue elaborada siguiendo el procedimiento señalado en la Constitución Política, es decir que primero eligieron a una Comisión Constitutiva compuesta por trece miembros propietarios, la Carta redactada por esta Comisión, tenía que ser sometida al referendum de los votantes, y si resultaba aprobada por éstos, entraría en vigor a los sesenta días de la fecha del plebiscito. La cláusula constitucional no daba sin embargo, absoluta libertad de acción. Estipulaba que toda Carta Municipal que fuese sometida a la aprobación popular debería contener, entre otras cosas, la disposición de que se nombraría un jefe ejecutivo y dos Cámaras Legislativas, una de las cuales sería elegida por votación popular y estar en armonía con las leyes generales y la Constitución de Missouri. Es decir que los redactores de la Constitución Estatal, tuvieron buen cuidado de subrayar la supremacía del Estado, además añadieron que a pesar de lo dispuesto en ese artículo, la Asamblea General o sea la Legislativa del Estado, tendría sobre la ciudad de San Luis el mismo poder que su Asamblea Municipal y en la misma proporción en que lo tenía sobre los otros municipios y ciudades.

Es decir que la autonomía de que gozaba San Luis, no era absoluta, pues siempre debía depender de la Legislatura del Estado, y esto es indiscutible, pues el Municipio siempre forma parte del Estado y su constitución no debe estar en divergencia con la Constitución General del Estado, ya

que de aceptarse esto, equivaldría a reconocer la existencia de un Estado dentro de otro Estado, cosa totalmente inadmisibles dentro de las normas jurídicas, económicas y políticas que constituyen al Estado. Pero esto dió a entender que se anulaba totalmente la autonomía municipal, puesto que si la Asamblea General del Estado tenía sobre la ciudad de San Luis el mismo poder que su Asamblea Municipal y en la misma proporción en que lo tenía para los otros municipios y ciudades, prácticamente quedaba anulada la autonomía. No fue sino hasta después de muchas discusiones y controversias que surgieron, cuando se estableció que efectivamente la Asamblea General tenía sobre la ciudad de San Luis, el mismo poder que tiene sobre otras ciudades y municipios en lo que respecta a las leyes que trataban de los asuntos generales del Estado; pero en cuanto a aquellos asuntos puramente locales, quedaban bajo la jurisdicción de la Asamblea Municipal. Es por ello que conviene poner en claro el verdadero significado de la autonomía municipal, pues ésta no significa libertad absoluta de la influencia estatal, tampoco quiere decir que el pueblo de un municipio pueda controlar su gobierno por completo, de la misma manera que lo hace la población de un Estado; significa como ya se dijo antes, que la supremacía estatal será ejercida en aquellos asuntos pertinentes al Estado en General, y que los asuntos locales quedan a cargo de cada uno de los municipios. Por lo tanto la autonomía municipal se define como "el derecho que tiene la ciudad de manejar sus propios asuntos" según la define Austin F. Macdonald; pero el mismo autor se hace las siguientes preguntas: Cuáles son los asuntos privados de cada ciudad? Qué asuntos pueden clasificarse como puramente locales, y cuáles como generales del Estado? Existen, en realidad, asuntos de importancia que no afecten a los habitantes de todo un Estado, o al menos, a los habitantes de varias comunidades en mayor o me

nor medida? Las ordenanzas y las actividades de salubridad pública de cada municipalidad, por ejemplo, tienen profundo interés para todos sus vecinos, porque si una comunidad deja de cumplir sus ordenanzas en preservación de la salud, el resultado puede ser una grave epidemia que no respetará los límites de las comunidades vecinas. El sistema de cloacas o drenajes, es también un asunto de mucha importancia local pero afecta a las comunidades vecinas si por ejemplo se aprovechan ríos para desaguar en ellos las aguas negras, y es posible que este río así infectado afecte a comunidades o municipios situados río abajo.

En Guatemala, legalmente no hubo gobierno municipal autónomo antes de 1945, por el contrario, toda medida u ordenanza municipal debía contar con la aprobación del ejecutivo y éste a su vez ejercía control absoluto de todas las inversiones que deseara hacer cualquier municipalidad, fue hasta el citado año cuando en la constitución se incluyó por primera vez en Guatemala el Gobierno Municipal autónomo, sin embargo durante el Gobierno del General Justo Rufino Barrios, a pesar de no existir norma legal que tratara sobre la autonomía municipal, las corporaciones se desenvolvieron con cierta independencia en cuanto a poder disponer de sus recursos, fue así como lograron construir obras que aún están en servicio y se dió preferencia a la construcción de escuelas, muchas de las cuales fueron construídas únicamente con fondos municipales.

La autonomía municipal en Guatemala, es similar a la que existe en otros países, pues es limitada a ciertos aspectos administrativos, pero la autonomía como se proclamó por la Constitución de 1945, fue poco relativamente lo que favoreció a los Municipios, pues éstos su principal problema

lo constituyen sus escasísimos recursos financieros para promover el desarrollo del municipio:

La Constitución de 1956 en el Título XI que trata sobre el Gobierno de los Departamentos y Municipios, expresa lo siguiente:

"Capítulo II Régimen Municipal. Artículo 230. - Para el gobierno de los municipios, se estatuye el régimen autónomo que comprende: la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales".

Como puede observarse, en este artículo constitucional se reconoce y garantiza la autonomía municipal y limita esta a la facultad de disponer de sus recursos, al cumplimiento de sus fines propios o sea la solución de los problemas locales y la regulación de los servicios públicos dentro de la jurisdicción municipal. El artículo 231 dice:

"La autonomía municipal es de carácter técnico y propenderá al fortalecimiento económico y a la descentralización administrativa. La ley regulará este principio y determinará:

- a) Sus alcances.
- b) Las rentas, tasas e impuestos de la hacienda municipal.
- c) La coordinación de funciones y la cooperación mutua de las Municipalidades y de las mismas con el Gobierno Central y con otras entidades de derecho público".

Este artículo señala la autonomía como de carácter técnico y su principal fin es el fortalecimiento económico de los municipios y la descentralización administrativa. Como puede observarse, la Constitución en el inciso c) de este artículo en la parte final establece la obligación que tienen las Municipalidades de prestar toda su cooperación con el gobierno central y con otras entidades de derecho público. Esto debe interpretarse como una limitación necesaria a la autonomía municipal y para mantener cierta dependencia de las Municipalidades en relación al Estado, pues como se dijo anteriormente, la autonomía no es completa, sino limitada, puesto que si gozaran las Municipalidades de una total autonomía, sería como reconocer la existencia de un estado dentro de otro.

La ley que desarrolla los artículos constitucionales que se refieren a la autonomía municipal y sus alcances, está contenida en el Decreto 1183 denominada "Código Municipal" esta ley vino a substituir lo que anteriormente se denominaba Ley de Municipalidades. El Código Municipal fue promulgado en el mes de julio de 1957, fecha desde la cual las Municipalidades gozan de los beneficios en él establecidos.

La autonomía municipal, ha constituido un avance de grandes proporciones dentro de nuestro sistema de gobierno y tiene entre otras, las siguientes ventajas: Las Municipalidades de mayor capacidad económica y con mayor iniciativa, han logrado resolver problemas que sin ella les hubiera sido más difícil, tal el caso por ejemplo de la ciudad de Mazatenango, que logró una emisión de bonos que le permitió realizar obras en un período de cuatro años que con sus recursos ordinarios no habría podido realizar en los 136 años

posteriores a nuestra independencia. Otro ejemplo lo constituyen los Municipios de Guatemala y Quezaltenango, quienes como entidades autónomas, han podido gestionar, planificar y realizar empréstitos a base de bonos. Sin la autonomía municipal, esta negociación hubiera sido mucho más difícil, puesto que la emisión de bonos tendría que ser gubernamental y sujetarse a las disposiciones del Gobierno Central. Además, no es solamente en el caso del financiamiento por emisión de bonos donde se aprecia la ventaja de la autonomía, las Municipalidades más pequeñas han resuelto muchos de sus problemas, con préstamos que han gestionado ante el Instituto de Fomento Municipal, Institución que ha venido a completar los beneficios de la autonomía, proporcionando a las Municipalidades asistencia financiera y técnica. Con la autonomía municipal se ha llegado a poner en práctica el principio de que cada Municipio trate de resolver sus problemas con recursos propios, sin necesidad de esperar la ayuda del Gobierno Central. Naturalmente, muchos de los problemas son de un costo elevado, que los escasos recursos propios o los que podrían obtener a base de préstamos, les serían insuficientes, razón por la cual todavía se hace necesaria la ayuda y en forma considerable del gobierno central y de entidades que propenden al desarrollo del Municipio.

Uno de los factores fundamentales para que la autonomía municipal sea efectiva, es que las Municipalidades dispongan de ingresos suficientes que les permitan desempeñar las funciones que les son encomendadas; pero se tropieza con la dificultad de que los recursos disponibles son extremadamente escasos, debido en gran parte al bajo nivel de vida de los habitantes de cada una de las poblaciones del país. Pocas son pues las Municipalidades que tienen opor-

tunidad de aprovechar al máximo su autonomía y la gran mayoría de municipios no tienen fuentes de ingresos que les permitan mejorar sus condiciones. Además hay factores sociológicos y educacionales, que hacen inefectiva la autonomía en algunos municipios, tales por ejemplo aquellos donde todos los miembros del Concejo son analfabetos, pues aunque se exige que el Alcalde sepa leer y escribir, esto no basta, ya que para poder orientar bien a un municipio se necesita tener amplio conocimiento del Código Municipal, cosa que no se ajusta a la realidad guatemalteca. En estos municipios, es generalmente el Secretario, quien tiene a su cargo toda la parte administrativa, y se da el caso que esa misma persona tiene que servir también el cargo de Tesorero, situación que legal y técnicamente es incompatible; pero debido a las circunstancias tiene que aceptarse. En muchos municipios del país, existen ciudadanos honrados y con mucho aprecio entre el vecindario; pero esto no basta para una eficiente administración municipal.

Soy un propugnador por la autonomía municipal y reconozco sus ventajas; pero estimo que muchos municipios todavía no están capacitados para desarrollarse en forma autónoma, por lo que convendría establecer cierto régimen especial semi-autónomo para estas municipalidades, y al superar ciertas y determinadas etapas, podrían gozar de la autonomía completa prevista en el Código Municipal. No se trata de limitar la autonomía del municipio, sino de que se ejerza un sistema de tutela sobre ciertas municipalidades, a fin de que en corto tiempo puedan estar capacitadas para gobernarse por sí mismas. Estas condiciones serían por ejemplo: a) Mejorar el índice de alfabetismo; b) Constituir una población urbana propiamente dicha mayor de 3,000 habitantes; c) Que todos y cada uno de los miembros del Con

cejo sepan leer y escribir; d) Que haya en la localidad, personas capaces para desempeñar los cargos de Secretario y Tesorero Municipales, pues ésta es una gran dificultad con la que tropiezan muchos municipios; e) Desechar de plano todo partidismo político para la elección de autoridades municipales, e interés únicamente en escoger personas que además de saber leer y escribir, sean de buenos antecedentes, con amplio espíritu cívico y de mucha iniciativa, a más de ser personas que tengan la suficiente comprensión para aceptar las recomendaciones de cuerpos técnicos que les ayuden.

En Convenciones Municipales se ha visto que algunas Municipalidades no aceptan las recomendaciones de los cuerpos técnicos que los asesoran porque consideran ver lesionada su autonomía. Esto no es más que una falsa interpretación de lo que es la autonomía municipal.

Ahora bien, si tomamos en cuenta por otra parte que en la mayoría de municipios de nuestro país los Alcaldes Municipales desempeñan las funciones de Juez de Paz, y como tales están supeditados totalmente en el orden jerárquico al Organismo Judicial, notaremos que la autonomía municipal queda profundamente limitada. El cargo de Juez de Paz, consume la mayor actividad del Alcalde y Secretario, de tal manera que muchas veces desatienden los asuntos puramente municipales, por atender los encomendados a su judicatura. Por ello es que estimo recomendable separar totalmente el cargo de Juez de Paz, para encomendarlo a una persona suficientemente versada en asuntos legales y cuyo cargo no estaría limitado al período municipal como es en la actualidad. Ya en algunos municipios de importancia estos cargos están completamente separados, por qué razón en-

tonces no se adopta la medida en forma general? Se dirá que es por las limitaciones presupuestales del Organismo Judicial, pero esta no es ninguna razón, puesto que el Congreso Nacional, perfectamente puede crear una partida que en ningún caso sería excesivamente grande, para la creación y mantenimiento de los Juzgados de Paz en los distintos municipios.

Baste decir que muchos de los fondos de la Municipalidad, en la actualidad se destinan a cubrir los gastos de los Juzgados de Paz, cosa que a mi juicio no es correcta y estimo que la Asociación Nacional de Municipios de la República debe propugnar la resolución de este problema.

Como conclusión de este capítulo estimo la siguiente:

- 1º. La autonomía municipal es una conquista que las Municipalidades de la República están obligadas a luchar por su mantenimiento.
- 2º. Que la autonomía municipal deben gozarla aquellos municipios que reúnan las siguientes condiciones:
 - a) Población urbana no menor de 3,000 habitantes;
 - b) Población urbana analfabeta no mayor del 78% solamente tomando en cuenta a la población urbana mayor de 18 años;
 - c) Ingresos ordinarios anuales no menores de . . . Q.8 000.00; y,
 - d) Concejo Municipal integrado por personas que se-

pan leer y escribir, por lo menos en las dos terceras partes del total de miembros que constituyen el Concejo.

3°. Para las poblaciones que no satisfagan los requisitos anteriores, la autonomía municipal quedará limitada en los siguientes aspectos:

- a) Obligación de aceptar el presupuesto municipal que elabore el Instituto de Fomento Municipal;
- b) Las tasas por servicio y administrativas serán estudiadas y determinadas por el Instituto de Fomento Municipal;
- c) Los Reglamentos Municipales serán aprobados y estudiados por el INFOM;
- d) Las inversiones que haga la Municipalidad, serán previamente aprobadas por el INFOM;
- e) Cada año harán un estudio de su situación comparativa con los cinco años anteriores, y si se observa que durante tres años consecutivos han superado las condiciones mínimas del punto anterior, entonces podrán gozar de la autonomía municipal en la misma forma que las demás Municipalidades.

CAPITULO III

CONSTITUCION DE LA POBLACION URBANA

La formación de los primeros pueblos de Guatemala, data del año 1551, cuando fue emitida la Cédula Real, según nos lo refiere el Lic. Valentín Solórzano, en la Historia de la Evolución Económica de Guatemala, fue emitida el 21 de marzo de 1551, por el Rey Carlos V en la que ordenaba que se agrupara a los indios en pueblos o poblaciones grandes, en virtud de que se hallaban dispersos, para que en esa forma pudieran ser "instruidos en la santa fé católica y la ley evangélica y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, vivan en concierto y policía", dando de esta manera el paso inicial en el origen de nuestros pueblos.

"Las reducciones, según lo prescrito en las ordenanzas dictadas con ese fin, y que ocupan todo el Título III del libro VI de la Recopilación de Leyes de Indias, deberían realizarse lentamente, sin violencias y por medios persuasivos con los indígenas, logrando que se reunieran en un poblado en el que debería construirse una iglesia y los edificios necesarios al bien común". Continúa diciendo el Lic. Solórzano que fue ésta la primera fase del proceso, encaminado a organizar a la dispersa masa indígena, que desde la época de su vida independiente, vivía en grandes extensiones de tierra, y cuya emigración a las tierras y bosques, se acentuó con la trágica persecución que de ellos hicieron los conquistadores. En la formación de estos pueblos se siguió la

norma que señalaba la tradición española, primero se construía una iglesia, y frente a ella, una gran plaza que tenía en su otro extremo las casas consistoriales para la autoridad temporal, y la casa del Común o mesón para los forasteros que más tarde constituyó la casa de la Comuna o Municipalidad. Naturalmente, se cometieron grandes errores al designar el asiento de cada poblado, puesto que únicamente se preocuparon que los poblados se instalaran próximos a las minas de oro y plata o a los cultivos de cacao y asiento de la ganadería, sin tomar en cuenta la topografía del lugar, que las fuentes de abastecimiento de agua potable se encontraran próximas y abundantes, las facilidades de transporte en cuanto a las primitivas vías de comunicación, que fuera un lugar sano y preservado de los vientos huracanados, que tuviera facilidades para desaguar las aguas negras, que se elaborara un trazo previo con delineación de calles y avenidas, etc., problemas que en la actualidad son de muy difícil solución además de excesivamente costosos. No hubo pues un plan regulador, las viviendas se fueron colocando a las orillas de los primitivos caminos de herradura y de ahí que la dispersión de viviendas hace sumamente difícil la construcción de la red de distribución de agua potable, de drenajes, red de alumbrado eléctrico, etc.

La tendencia debe ser que en la menor área posible, se construya el poblado, el que irá extendiéndose a medida que el número de habitantes así lo demande; pero todo crecimiento debe ser regulado tomando en cuenta factores económicos, sociales, administrativos, de orden técnico de ingeniería, etc. Por otra parte, como veremos más adelante, nuestras poblaciones urbanas son muy poco pobladas, la mayor parte de habitantes continúan viviendo en las áreas rurales, ésto se debe en gran parte a la poca tecnificación a-

grícola, pues siendo Guatemala un país eminentemente agrícola, debiera tener un alto grado de tecnificación en sus cultivos y por lo tanto con menor número de personas dedicadas a la rama agrícola, producir más de lo que actualmente se produce, y los excedentes de población tendrían irremisiblemente que acudir a las ciudades y pueblos en busca de otras fuentes de trabajo, especialmente en la rama industrial. Es por esta razón que las ciudades industriales son tan densamente pobladas. El ejemplo lo tenemos en la ciudad de San Pablo, en el Brasil, que es la ciudad que crece más rápidamente en el hemisferio occidental.

Nuestras poblaciones son muy poco pobladas, y de ello se derivan grandes problemas económicos que es difícil solucionar. Tenemos por ejemplo que no pueden diseñarse plantas hidroeléctricas de tal o cual tamaño, porque el consumo que se haría del fluido eléctrico sería sumamente limitado; que no se podría pensar en introducir un caudal de agua suficientemente grande, porque los usuarios del servicio son muy pocos y el servicio no se podría mantener, de ahí que se hacen introducciones de pequeñas cantidades de agua, la estrictamente necesaria para el consumo de los habitantes actuales y su posible crecimiento en 20 años, y que a la larga es más costoso dado el número de pajas de agua utilizables. Se dirá que por qué no se construyen grandes hidroeléctricas regionales y grandes abastecimientos de agua?. Lo primero sí es factible, y en ese sentido se encamina el Instituto de Electrificación Nacional, aunque el costo de la línea de transmisión es muchas veces (debido a la distancia) más elevado que la construcción de una pequeña hidroeléctrica, pero lo segundo no es posible, debido a que un sistema de introducción de agua potable a pesar de su buen mantenimiento, no es capaz de prestar un servicio

eficiente por más de 30 años y el costo para pequeñas cantidades de agua resulta prohibitivo. Es lamentable que por condiciones que no viene al caso analizar, no se haya levantado el censo general de población correspondiente al año 1960, en su oportunidad, de ahí que todo estudio deba hacerse todavía con base en los datos obtenidos en el censo realizado en el mes de abril de 1950, pues los datos del último censo aún están por tabularse, y no será sino hasta principios del año 1966 cuando ya pueda contarse con este importante trabajo. Aunque el número de habitantes ha variado un poco, es decir que se ha registrado un aumento, las relaciones entre habitantes de las zonas urbanas y rurales, así como las de analfabetismo permanecen aproximadamente estables, pues es poco lo que se ha avanzado en este campo. Tampoco se han registrado acontecimientos en los últimos catorce años que provoquen la emigración de habitantes de las zonas rurales a las urbanas, este movimiento aunque existe, es mínimo. A continuación el Cuadro de la población guatemalteca al 18 de abril de 1950 distribuida en rural y urbana. Fuente: Dirección General de Estadística, Folleto: Guatemala en Cifras, 1959, Página 40.

POBLACION URBANA Y RURAL, REPUBLICA POR
DEPARTAMENTO SEXTO CENSO DE POBLACION.
ABRIL DE 1950 (*)

Departamento	Total	Urbana	Rural
República	<u>2 790 868</u>	<u>696 458</u>	<u>2 094 410</u>
Guatemala	438 913	318 498	120 415
El Progreso	47 872	7 921	39 951
Sacatepéquez	60 124	37 445	22 679
Chimaltenango	121 480	40 056	81 424
Escuintla	123 759	26 334	97 425
Santa Rosa	109 836	13 525	96 311
Sololá	82 921	17 764	65 157
Totonicapán	99 354	16 839	72 515
Quezaltenango	184 213	43 759	140 454
Suchitepéquez	124 403	22 233	102 170
Retalhuleu	66 861	14 748	52 113
San Marcos	232 591	14 653	217 938
Huehuetenango	200 101	12 960	187 141
El Quiché	174 911	16 515	158 396
Baja Verapaz	66 313	5 503	60 810
Alta Verapaz	189 812	13 161	176 651
El Petén	15 880	1 596	14 184
Izabal	55 032	21 348	33 684
Zacapa	69 536	11 158	58 378
Chiquimula	112 841	11 683	101 158
Jalapa	75 190	14 995	60 195
Jutiapa	138 925	13 764	125 161

(*) Al final de este capítulo se incluye un dato preliminar del censo levantado en abril de 1964.

Se consideró población urbana la que de acuerdo con los resultados del censo de 1950, se encontraba en todo lugar poblado (ciudad, villa o pueblo) cuya población fuera de 2,000 o más habitantes. Dicho límite se bajó a 1,500 para aquellos lugares que por lo menos contaban con servicio de agua.

Como puede observarse, la concentración de población urbana es inferior a la población rural, a excepción de los Departamentos de Guatemala y Sacatepéquez, el primero porque en él se encuentra la Capital de la República, y sólo esta ciudad contiene el 68% de la población total del Departamento. El Departamento de Sacatepéquez, por su extremada pequeñez jurisdiccional, pues en sus 465 kilómetros cuadrados tienen su asiento 16 municipios, de tal manera que los municipios de este departamento distan de uno a otro de dos hasta cuatro kilómetros, existiendo algunos que tienen menos de un kilómetro de distancia entre uno y otro, tales por ejemplo Antigua Guatemala y Jocotenango, o San Antonio Aguas Calientes y Santa Catarina Barahona, que prácticamente forman un solo poblado, esto se debe principalmente a que fue el asiento de la antigua Capital de la Colonia y a que la zona está casi totalmente cultivada con café, lo que ha concentrado gran cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado, la mayor de la República (158 habitantes por Km. cuadrado) a excepción de Guatemala, que arroja una densidad de 267 habitantes por kilómetro cuadrado. Para el censo de 1950 se tomó como población urbana solamente aquella que arrojaba más de 2,000 habitantes en un área poblada, se tomó la base de 1,500 cuando contaban con servicio de agua potable. Esto naturalmente hace aparecer la mayor parte de municipios únicamente como población rural, pero es la realidad, y viene a confirmar nuestro

punto de vista al afirmar que la población de Guatemala es eminentemente rural. Si suponemos como mínimo de habitantes para constituir una Cabecera de Distrito Municipal la cifra de 2,000 habitantes que tomó la Dirección General de Estadística, y descomponemos ese total entre habitantes menores de 18 años y mayores de esa edad, si distribuimos por sexo, entre hombres y mujeres, y si consideramos el grado de alfabetismo, nos daremos cuenta que la mayor parte de municipios de la República, cuentan con menos de 500 hombres económicamente aptos y que son los efectivamente contribuyentes al Tesoro Municipal. Entre esos 500 hombres es muy difícil encontrar un 20% que sepan leer y escribir, de tal manera que nos da un cuadro desolador de nuestra realidad nacional.

Este trabajo tiene entre otros fines, demostrar que la República de Guatemala, cuenta con excesivo número de municipios y que por consiguiente pretender resolver los grandes problemas de abastecimiento de agua potable, drenajes, luz eléctrica, etc., es relativamente imposible, dadas estas condiciones. Si el Departamento de Huehuetenango, por ejemplo, en vez de tener 31 municipios como en la actualidad, tuviera únicamente 20, es posible que estos 20 municipios estuvieran en mejor capacidad de resolver sus problemas de agua potable y luz eléctrica, pues únicamente persistirían como tales, aquellos que contaran con los factores más favorables, para la solución de los servicios públicos, cosa que como se dijo anteriormente, no se tomó en cuenta cuando se fundó el municipio.

Esperar que estos pueblos se desarrollen por sí mismos y que en no lejano día estén en capacidad de resolver sus propios problemas, es utópico.

(*) Cabecera de Distrito Municipal, es la población en la que tiene su sede la Municipalidad. Artículo 2º. del

El Código Municipal en su artículo 8º. se refiere a la creación de municipios en la forma siguiente:

"Para la creación de un municipio se requiere: 1º. Que el número de habitantes que hayan de formarlo sea de cinco mil o más. No obstante cuando se trate de departamento colindante con otros Estados, el número de habitantes exigible puede ser menor".

A este artículo habría que agregar que el número de habitantes propiamente urbanos sea de 2,000 como mínimo que de ellos, el 25% por lo menos, sepa leer y escribir.

"2º. Que pueda asignársele un territorio proporcionado a la población con los recursos naturales indispensables que permitan el establecimiento de los servicios públicos esenciales, y que la población que haya de ser cabecera de municipio cuente con edificio adecuado para el funcionamiento de las oficinas".

A mi juicio el edificio no es lo más importante, lo importante desde mi punto de vista es que la que haya de ser Cabecera del Distrito Municipal, sea una población que reúna condiciones favorables para el asiento de la misma, lugar más o menos seguro en cuanto a estar protegido de los factores naturales adversos, como huracanes, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, libre de fuentes de insalubridad como pantanos, etc., y que además esté localizada en el punto que ofrezca las mayores ventajas para el asiento de una población. El inciso 3º. dice:

"Que los recursos financieros a su alcance sean su -

...Código Municipal.

ficientes para sufragar los gastos del funcionamiento ordinario de las dependencias y para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos esenciales del nuevo municipio".

Aquí cabe hacer la siguiente pregunta: Hasta que cifra pueden considerarse suficientes los ingresos para cumplir con el precepto anterior?

Si tomamos en consideración que hay muchos municipios cuyos ingresos ordinarios totales al año no llegan a la suma de Q.2 500.00 ya podemos imaginar qué pueden hacer esos municipios para desarrollarse si apenas logran un ingreso mensual de Q.282.33. De esta suma mensual tendrá que pagarse sueldos del Alcalde, Secretario y Tesorero como mínimo de empleados y realizar sus gastos generales. - Qué les puede quedar a estos municipios para obras municipales o para asegurar el establecimiento de los servicios públicos? Además, qué sueldos podrá pagar en esas circunstancias y qué rendimiento y capacidad puede exigirse de los empleados municipales en tales condiciones? Ante este panorama desolador surge otra pregunta: Qué ventajas representa para este municipio ser un municipio más de la República? No sería preferible que en vez de constituir un municipio independiente, sin posibilidades de progreso, formara parte como Aldea de un municipio más fuerte y que éste con mejores recursos estuviera en mejor posibilidad de solucionar sus problemas mediante una mejor distribución de sus ingresos?

Por otra parte el Acuerdo del 26 de julio de 1957, determinó las categorías de las Municipalidades de la República; para dar cumplimiento a lo estipulado en el Artículo 27

del Decreto 1183, del Congreso de la República, Código Municipal, pero para esta clasificación únicamente se tomó en consideración el número total de habitantes reportado por la Dirección General de Estadística, cuando debió ser el número de habitantes estrictamente urbanos, a los cuales se tiende a favorecer directamente con los servicios públicos esenciales; además debió hacerse el análisis de la población urbana por grado de alfabetización, capacidad contributiva de la población, recursos naturales, importancia socio-económica, etc. para haber hecho una clasificación más ajustada a la realidad. De ahí que algunas municipalidades que figuran en la segunda categoría, prácticamente les corresponda tercera o cuarta categorías, ya que como Municipalidades de segunda categoría no están en condiciones de iniciar su propio desarrollo. En algunos casos únicamente se tomó en consideración su proximidad a las fronteras o su calidad de puertos, tales los casos de Ocós y Catarina en el Departamento de San Marcos, pero a mi juicio esto constituye un error. Además de la constitución de la población propiamente urbana, el mejor índice para establecer la categoría que corresponde a una Municipalidad está determinado por el volumen de sus ingresos ordinarios, un índice puramente económico y que da más acertadamente la categoría a que pertenece una Municipalidad, además es un factor más fácilmente superable para establecer el ascenso en categoría. Las Municipalidades de las 22 cabeceras departamentales figuran en primera categoría, no porque realmente todas las cabeceras tengan igual capacidad para ello, sino como medida política para mantener la calidad de cabecera departamental e importancia que como tal merece. Pero hay muchas municipalidades de segunda categoría, que superan en sus condiciones propiamente municipales a algunas cabeceras departamentales.

Las conclusiones a este capítulo son las siguientes:

- 1°. Una favorable política económica, sería la de reducir el número de municipios del país, dejando únicamente los que reúnan condiciones que les permitan su autodesarrollo y el cumplimiento de sus fines sin necesidad de recurrir a la ayuda en forma de donativos del Gobierno Central.
- 2°. Se necesita una reclasificación de las Municipalidades de la República, a fin de que establecidas las normas para el ascenso de categoría, sirviera de estímulo para superarse cultural y económicamente.
- 3°. El Gobierno Central y las instituciones de Fomento, estarían en mejores condiciones para atender los problemas que les corresponden de 80 municipios como ejemplo, que atender a medias 324.
- 4°. Las medidas indicadas aunque tropezarían con muchos opositores por interés puramente político o de localismo mal entendido, serían a la larga de beneficio total para el país.

POBLACION DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA, POR DEPARTAMENTO, AREA URBANA Y RURAL, SEXO Y NUMERO DE VIVIENDAS
(Censos abril de 1964) (1)

Departamento	TOTAL GENERAL				URBANO				RURAL			
	Total	Masculino	Femenino	Número vivienda	Total	Masculino	Femenino	Número vivienda	Total	Masculino	Femenino	Número vivienda
Total	4 278 341	2 167 479	2 110 862	840 945	1 437 424	702 515	734 909	273 555	2 840 917	1 464 964	1 375 953	567 390
Guatemala	813 696	394 990	418 706	145 513	634 773	305 153	329 620	110 786	178 923	89 837	89 086	34 727
El Progreso	66 734	33 656	33 078	14 108	18 395	8 886	9 509	3 965	48 339	24 770	23 569	10 143
Sacatepéquez	80 479	40 469	40 010	15 119	58 337	29 082	29 255	10 796	22 142	11 387	10 755	4 323
Chimaltenango	163 753	83 468	80 285	33 185	61 193	30 588	30 605	11 700	102 560	52 880	49 680	21 485
Escuintla	269 813	151 778	118 035	53 075	65 831	33 693	32 138	13 604	203 982	118 085	85 897	39 471
Santa Rosa	155 488	80 523	74 965	30 437	31 320	15 709	15 611	6 604	124 168	64 814	59 354	28 833
Sololá	108 815	54 380	54 435	23 060	36 495	18 311	18 184	7 859	72 320	36 069	36 251	15 201
Totonicapón	139 636	68 114	71 522	27 080	19 608	9 423	10 185	3 979	120 028	58 691	61 337	23 101
Quezaltenango	267 962	133 990	133 972	50 957	95 736	46 463	49 273	18 071	172 226	87 527	84 699	32 886
Suchitepéquez	186 299	97 941	88 358	39 116	52 701	26 373	26 328	10 490	133 598	71 568	62 030	28 626
Retalhuleu	122 829	65 655	57 174	24 121	32 559	16 356	16 203	6 645	90 270	49 299	40 971	17 476
San Marcos	332 303	173 461	158 842	68 436	43 772	21 814	21 958	8 169	288 531	151 647	136 884	60 267
Huehuetenango	286 965	143 821	143 144	54 804	45 695	22 425	23 270	9 379	241 270	121 396	119 874	45 425
Quiché	247 775	122 575	125 200	48 555	32 824	16 231	16 593	7 668	214 951	106 344	108 607	40 887
Baja Verapaz	95 663	48 488	47 175	19 763	15 475	7 595	7 880	3 433	80 188	40 893	39 295	16 330
Alta Verapaz	259 873	127 835	132 038	49 040	30 078	13 879	16 199	5 254	229 795	113 956	115 839	43 786
Petén	21 588	11 361	10 227	5 076	11 312	5 790	5 522	2 570	10 276	5 571	4 705	2 506
Izabal	114 404	60 591	53 813	25 966	29 741	14 947	14 794	7 800	84 663	45 644	39 019	18 166
Zacapa	95 976	48 181	47 795	19 718	26 658	13 169	13 489	5 531	69 318	35 012	34 306	14 187
Chiquimula	151 241	75 979	75 262	30 535	32 204	15 678	16 526	6 258	119 037	60 301	58 736	24 277
Jalapa	97 996	49 820	48 176	20 258	25 752	12 624	13 128	5 207	72 244	37 196	35 048	15 051
Jutiapa	199 053	100 403	98 650	43 023	36 965	18 326	18 639	7 787	162 088	82 077	80 011	35 236

(1) Cifras preliminares

NOTA: En este cuadro se demuestra que la población rural es el doble de la población urbana.

Fuente: Dirección General de Estadística.

CAPITULO IV

SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES

El Código Municipal, en su artículo 22 indica que para los fines de dicha ley, los servicios públicos municipales se dividen en esenciales y discrecionales. La institución municipal tiene como fin primordial la prestación de los primeros, sin perseguir fines lucrativos; tales son: el agua potable, el drenaje, rastro, mercados, aseo de calles y plazas: los segundos pueden prestarse indistintamente por las Municipalidades o personas naturales o jurídicas y perseguir fines lucrativos; estos son: "los transportes, la energía eléctrica, el alumbrado público y privado, balnearios, parques de diversiones públicas, teatros, salones y centros de espectáculos y similares".

No se ha hecho aún una valuación y recuento de los servicios públicos esenciales que cada una de las Municipalidades posee. Este trabajo aunque está realizado en parte, todavía no se encuentra completo y es labor que corresponde al Instituto de Fomento Municipal. Aunque se ha solicitado información a todas y cada una de las Municipalidades, con el propósito de tabular estos datos y contar con la información necesaria, este trabajo conviene completarlo cuanto antes para determinar la magnitud de la obra municipal que falta por hacer. Solamente se cuenta con los datos relativos al servicio de agua potable.

Debido a que el Gobierno Central, órgano ejecutivo, siempre está recibiendo solicitudes de ayuda a las Municipalidades y raras veces puede complacerlas, es que las mismas ven con pesimismo cualquier información que se solicite y por ello cuesta demasiado que suministren la información; además, la información por ellos suministrada, aunque es de fácil contestación, la mayor parte de veces contiene datos vagos o erróneos que es preciso aclarar, por lo que se estima más conveniente obtener la información en la propia fuente, es decir en las propias poblaciones, trabajo que se ha ido realizando por el Departamento de Ingeniería y la Sección de Inspección del Instituto de Fomento Municipal. De lo que sí estoy seguro, es que la mayor parte de poblaciones carece de los servicios esenciales, que las poblaciones que cuentan con agua potable afrontan una serie de problemas, unos por instalaciones defectuosas, otras por mala administración del servicio y otras porque la población no contribuye a que el sistema funcione en forma correcta. Para las Municipalidades la prestación del servicio de agua potable constituye un gran esfuerzo, ya que la inversión en esta obra generalmente es cuantiosa, por la misma razón, debe obtener toda la ayuda de los vecinos para su mantenimiento y mejoramiento. Sin embargo los vecinos estiman que la Municipalidad está obligada a prestar dicho servicio, y que lo debe hacer en forma completamente gratuita o cobrando tasas sumamente bajas, lo cual repercute en un descalabro de las finanzas municipales, pues con tasas inferiores al costo, el sistema tiende a destruirse a corto plazo y la Municipalidad no tiene fondos para su reparación. Por otra parte la demanda de estos servicios en municipios medianos y pequeños es sumamente limitada, pues la mayor parte de vecinos esperan servirse de llenacántaros públicos y raras son las familias que se sirven de este líquido en sus propias re-

sidencias. Esto naturalmente entraña un problema educativo, pues habrá que hacer una campaña de esta naturaleza a fin de que los vecinos queden convencidos de las ventajas de contar con el precioso líquido en sus propias residencias que a la larga les resulta mucho más económico. Por otra parte hay que convencer a los vecinos que el agua potable es un líquido escaso, por lo tanto habrá que conservarlo y obtener de él el máximo de utilidad con el menor gasto posible, esto únicamente se logra con una buena red de distribución y empleando medidores para el suministro, ya que en esta forma cada consumidor pagará a la Municipalidad conforme la cantidad que use de este vital líquido. Esto es sumamente difícil de lograrlo por las Municipalidades, pues siempre existe oposición a introducir modificaciones que los vecinos estiman que les afectan, por más que lo que se pretende es proporcionar un mejor servicio. Muy pocas son las Municipalidades que ya tienen el servicio de agua potable-suministrado a base de medidor y en los lugares donde está funcionando siempre se ha tropezado con problemas, unas veces con los consumidores y otras veces con los lectores de contadores o el personal encargado del servicio. En cuanto a otros servicios públicos esenciales, como sistema de drenajes, por ejemplo, es algo que constituye la más fuerte inversión por parte de las Municipalidades y cuyos beneficios no siempre son apreciados por los vecinos. A todos nosotros no puede pasar desapercibido o sub-estimar la importancia que tiene la construcción de drenajes, para una población, por cuanto de esta manera se evita la propagación de enfermedades a la vez que se mejoran las condiciones sanitarias de la población; pero para muchos de los habitantes de nuestros pequeños poblados es difícil que piensen de igual manera. No estarán dispuestos a contribuir para la construcción de drenajes, tanto más que es una obra de muy alto costo y

que no está a la vista de los electores. Basta que un predio urbano cuente con servicio de agua potable y drenajes, para que su valor se vea aumentado más que proporcionalmente al costo de estos servicios, éste es el aspecto que no han querido o no han sabido interpretar los vecinos de nuestros pequeños poblados. Debe insistirse en hacer resaltar estas ventajas, para que se disminuya la oposición de los Concejos Municipales en primer lugar y en segundo lugar de los vecinos, para que procedan a la construcción de estos importantes servicios públicos. Estos servicios bien administrados son autofinanciables, y el sistema de drenaje tiene la ventaja de que puede construirse por fracciones hasta cubrir todo el casco urbano. Este importante servicio contribuye en forma substancial al mejoramiento económico de la localidad, pues las Municipalidades para rebajar el costo de la obra y que los beneficios de la inversión repercutan en su localidad han instalado fábricas municipales de tubos de cemento para la construcción de los drenajes. Para estas fábricas se aprovechan materiales que es fácil conseguir en casi todos los municipios, como son agua, arena y pedrín; solamente el cemento es transportado desde la capital. La mano de obra, aunque no especializada, se encuentra en la localidad y fácilmente puede adiestrarse para esta clase de trabajo.

El trabajo principal y más laborioso, que consiste en la planificación de la red de distribución de los drenajes, cuyo costo es bastante elevado, generalmente es realizado por la Dirección General de Obras Públicas, o por el Departamento de Ingeniería del INFOM, sin que represente ningún gasto para la Municipalidad, esto contribuye a facilitar la realización de ese importante servicio público, ya que con base en esta planificación, puede procederse a la realiza-

ción de la obra en un período de varios años, pues como se dijo anteriormente, este trabajo permite hacerse por fracciones que cada Concejo Municipal durante su período de actuación puede encaminar de acuerdo con sus recursos. Lo importante es que se inicie el trabajo y que los Concejos sucesivos continúen la obra. El mejor ejemplo de que sí es posible realizarlo por este sistema, está en la ciudad de Mazatenango. Naturalmente que pretender en uno o dos años cubrir con la red de drenaje la totalidad de casco urbano de una población, no es posible, en primer lugar porque no se dispone de los fondos suficientes y en segundo lugar porque no es conveniente imposibilitar totalmente el tránsito en las calles. Ni la propia ciudad de Guatemala, que es la Municipalidad con mayores recursos del país, ha logrado concluir esta obra para todo el casco urbano.

El costo de los drenajes debiera de ser cargado totalmente a los vecinos cuyas propiedades resultan beneficiadas con dicha obra, tal como lo establece el inciso e) del Artículo 4º. del Código Municipal cuando dice:

"Que las Municipalidades tienen la potestad de fijar las rentas de los bienes municipales; las tasas por servicios públicos locales; los aportes compensatorios de propietarios particulares como consecuencia de obras municipales; etc."

sin embargo, como se estima que no solamente son beneficiados los propietarios de predios o casas por donde circula el sistema de drenajes, sino que el beneficio es general para toda la comunidad y que no es posible determinar con exactitud el grado de beneficio de cada habitante en particular, se ha dispuesto que la Municipalidad que en sí es to

da la comunidad, absorba una parte del costo del drenaje y otra parte la absorba el propietario del inmueble que conecta su desagüe al colector municipal en proporción al número de metros lineales de frente a la calle que tenga cada propiedad. El procedimiento debiera ser cobrado con base en el volumen de agua drenada; tal como se hace con el volumen de agua potable servida para usos domésticos; pero como no hay una forma adecuada de medir este volumen de agua, se ha adoptado el sistema anteriormente descrito. Otro procedimiento ha sido calcular el área en metros cuadrados, del predio drenado, pero esta medición complica un poco el problema, por cuanto para la Municipalidad es más difícil establecer el área total del predio, por la molestia que con ello se causa al vecino. Además requiere un personal adiestrado en medidas de superficie, lo que es difícil conseguir en nuestros pueblos, por lo que se ha adoptado el sistema de tomar la medida lineal en metros del frente de la casa o sitio que se favorece con el sistema de drenajes. Esta contribución de los vecinos únicamente cubre el costo inicial de la obra, pues no se ha cobrado por el uso constante que se hace del sistema de drenajes. Ni en la Municipalidad de Guatemala, que es la más grande del país, existe cobro alguno por el uso del sistema de drenajes, y sería correcto establecer una tasa por servicio, tal como se hace con el agua potable. (*)

(*) Con el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y aporte del Gobierno de la República se están realizando trabajos de construcción de drenajes e introducción de agua potable en 82 poblaciones, pagaderos en 20 años. Del costo total un 70% es préstamo reembolsable y un 30% es donativo del Gobierno, para el reintegro de la suma prestada se han establecido tasas que los vecinos estarán obligados a pagar.

Otro servicio público esencial lo constituyen los rastros y mercados. Los rastros cuyo verdadero nombre es Matadero, debieran ser objeto de la mayor atención por parte de las Municipalidades, pues de un higiénico destace y una correcta supervisión de la carne que va al consumo público, depende que se mejore el estado de salud de la población. Solamente 71 poblaciones de 324 cuentan con rastro en buenas condiciones para el destace de ganado bobino y porcino. El resto o sean 253 poblaciones, no cuentan con rastro, pues aunque unas cuantas Municipalidades tienen un edificio destinado a este servicio, sus condiciones actuales son tan lamentables que amenazan ruina, y es como si carecieran por completo de dicha instalación. Una de las razones que han tenido algunas Municipalidades para no preocuparse por la construcción de edificios para rastros, es el poco consumo de carne que se efectúa en sus respectivos municipios; pero el bajo consumo es una consecuencia del bajo ingreso que perciben la mayor parte de familias que forman la población guatemalteca. Esta es esencialmente la causa de los múltiples problemas nacionales y municipales. Este aspecto sumamente importante se tratará en el Capítulo que se refiere a Factores Determinantes en el Desarrollo del Municipio.

El abastecimiento de artículos de consumo de primera necesidad, está en relación directa del número de habitantes y de su capacidad económica. Así tenemos que municipios densamente poblados y cuyos habitantes tienen mayores ingresos, son los que mayores cantidades demandan de bienes de consumo y las Municipalidades deben solucionar este problema mediante la construcción de edificios adecuados donde se practique el comercio y se facilite la adquisición de estos bienes en la forma más higiénica posible, por extensión se ha dado a estos edificios, el nombre de Mercados. -

De estas instalaciones las Municipalidades pueden derivar considerables ingresos si están bien construídas, bien localizadas, si son funcionales y pueden proporcionar comodidad e higiene a los compradores y vendedores por una parte, y por la otra si están correctamente administradas, pues de esto depende primordialmente el éxito o fracaso de los mercados municipales. Estas instalaciones en los Municipios donde están bien administradas, constituyen la principal fuente de los ingresos municipales.

Como conclusión de este capítulo, estimo que la función municipal debe encaminarse esencialmente a la solución de estos problemas y a la realización de las obras que constituyen los servicios públicos esenciales.

CAPITULO V

CAPACIDAD FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES

El estudio de la capacidad financiera de las Municipalidades, es sumamente interesante, pues de él se deducen conclusiones que constituyen en sí un grave problema para nuestro país.

El Código Municipal, obliga a todas las Municipalidades del país a enviar sus presupuestos a la Asesoría Técnica del Instituto de Fomento Municipal, antes de ser aprobado en definitiva y para que con base en las recomendaciones de dicho Instituto, procedan los Concejos a estudiar las reformas que estimen convenientes dentro de dichas recomendaciones. Solamente las Municipalidades que cuenten con servicio de auditoría interna están exentas de dicha obligación y por lo tanto no están obligadas al envío de sus presupuestos para ser estudiados por el Instituto. Estas Municipalidades son solamente dos, la de la ciudad Capital de la República, y la de Quezaltenango, sin embargo no ha sido posible debido a que no existen sanciones para las Municipalidades que no cumplan con dicha obligación, que todas las Municipalidades a excepción de las ya citadas, envíen sus presupuestos para su estudio.

Durante el año 1964 solamente 283 de un total de 324 Municipalidades cumplieron con esa obligación. Los ingresos se estudiaron con base en las estimaciones obteni-

das de los datos de cinco años anteriores, es decir se elaboró un promedio aritmético simple de los ingresos reales obtenidos durante los cinco años anteriores, a fin de poder establecer una estimación del probable ingreso para el ejercicio 1964/1965 tal como se indica en el cuadro que se acompaña al presupuesto en el Capítulo XI.

Los ingresos siempre se han considerado en sus dos grandes divisiones por el origen de los mismos; los ingresos ordinarios y los ingresos extraordinarios. Dentro de los ingresos extraordinarios se incluyeron los que proceden de ciertos arbitrios que no controlan directamente las Municipalidades - por ser recaudados por el Instituto de Fomento Municipal y tener un destino específico, estos arbitrios son los que gravan el consumo de gasolina y se distribuyen entre las Municipalidades en forma proporcional al número de habitantes de cada municipio, estos fondos tienen el carácter de privados y únicamente pueden ser invertidos en la construcción de obras municipales o en la amortización de préstamos que se hayan contratado para la realización de una obra municipal. (*) . Con base en los cuadros elaborados por el Instituto de Fomento Municipal, donde se incluyen todos los ingresos municipales, se obtuvo la siguiente distribución de frecuencias con intervalo de clase de Q.5,000.00.

(*) Recientemente se han agregado: Impuesto sobre café, - Decreto-Ley 114 y Cerveza Decreto-Ley 230.

Escala en Quetzales	No. de Municipalidades
0 --- 4 999	123
5 000 --- 9 999	75
10 000 --- 14 999	25
15 000 --- 19 999	25
20 000 --- 24 999	10
25 000 --- 29 999	6
30 000 --- 34 999	4
35 000 --- 39 999	3
40 000 --- 44 999	1
45 000 --- 49 999	3
50 000 --- ó más	8
	<hr/>
	<u>283</u>

Como puede observarse, la mayor concentración de municipios está con ingresos menores de Q.5 000.00 al año, y apenas 8 municipios superan los Q.50 000.00 al año. Si se toma en consideración que toda Municipalidad necesita por lo menos de dos empleados o sean el Secretario y el Tesorero, se llega a la conclusión de que con esos ingresos no están en capacidad ni siquiera de pagar los sueldos de dichos empleados es decir sueldos decorosos que correspondan a las responsabilidades y actividades que cada uno de ellos desempeña.

Suponiendo un ingreso uniforme para estas Municipalidades comprendidas en la primera clase, es decir entre 0 y

Q.5 000.00 daría como promedio un ingreso mensual de - Q.416.66. Si de esos fondos tiene que pagarse sueldo del Alcalde, Secretario, del Tesorero, Gastos Generales, otros gastos fijos, etc. Qué puede quedar disponible para la realización de obras? Qué posibilidades hay de que estas poblaciones mejoren? En qué contribuyen estas poblaciones en el desarrollo económico nacional? Qué fines se persiguen con mantener tantas poblaciones que carecen de lo más indispensable para su sostenimiento y en cambio constituyen un grave problema nacional?

Estas preguntas se hace todo aquel que estudia los problemas municipales de nuestro país. La única justificación es de carácter político, pues siempre se ha empleado a las municipalidades como un instrumento decisivo en las campañas electorales. Por otra parte la capacidad económica e importancia de una población se mide por sus ingresos, siendo éstos un factor importante que debiera tomarse muy en consideración para la clasificación por categorías a - que se refiere el Acuerdo del 26 de julio de 1957, y aunque en el considerando de dicho acuerdo se afirma haber atendido a la realidad demográfica del municipio, a su capacidad económica y a su importancia político-administrativa, se supone que no se tomó en consideración su capacidad económica, pues en la realidad figuran en tercera y hasta en segunda categorías, municipalidades que por sus ingresos no ameritan figurar en dicha categoría. Para esta clase de municipios, es sumamente difícil encontrar personal que desee laborar en la Municipalidad, principalmente para los cargos de Secretarios o Tesoreros, pues los sueldos que oscilan entre Q.40.00 y Q.70.00 mensuales, no permiten conseguir personal capacitado. Se da el caso de que para desempeñar estos cargos, debe permitirse a la

persona que acepta, que atienda las funciones municipales por períodos de tres o cuatro horas diarias, pues deberán atender en el resto del día sus otras ocupaciones como la agricultura, artesanía, comercio, etc. es decir que no puede lograrse personal de tiempo completo.

Un problema aún más importante y que afecta sensiblemente la capacidad financiera de las Municipalidades es que no se puede lograr que el Concejo Municipal esté constituido por personas suficientemente aptas para el desempeño de los diferentes cargos administrativos. En estos casos el Alcalde constituye una figura decorativa, pues el despacho de la mayor parte de asuntos, queda a cargo del Secretario Municipal. Los Concejos Municipales también son pasivos.

Como resultado de esta actuación resulta que los Secretarios acomodan las resoluciones del Concejo a su mejor manera y se concretan a mantener la misma situación estática sin preocuparse mayor cosa por el mejoramiento de las condiciones de la población. Esto lo he podido observar en algunas Municipalidades que he tenido oportunidad de visitar por razones de mi cargo.

La política financiera del Estado y la del Instituto de Fomento Municipal, debería encaminarse a resolver los problemas de las Municipalidades que tengan la mayor concentración de población y con recursos económicos ya ex-plotados o por explotarse, mediante el uso del crédito por medio de préstamos o empréstitos a un plazo largo, en tanto que la ayuda del Estado mediante aportes presupuesta-les únicamente quedaría para las Municipalidades incapacitadas económicamente para la contratación de présta-

mos.

CAPITULO VI

LOS ARBITRIOS MUNICIPALES, LAS TASAS POR SERVICIO, LAS TASAS ADMINISTRATIVAS, LAS CONTRIBUCIONES, LAS RENTAS, LOS PRODUCTOS Y LAS MULTAS

Las Municipalidades, como el Estado, tienen sus fuentes de ingreso en recursos ordinarios y extraordinarios. La Hacienda Municipal no tiene mayor variación de la Hacienda Pública, sus principios son los mismos, únicamente que su esfera de acción se circunscribe a un campo más limitado dentro de su jurisdicción municipal.

En la hacienda municipal los arbitrios son lo que para la Hacienda Pública constituyen los impuestos, por lo tanto los mismos principios que norman a los impuestos, son aplicables a los arbitrios. Sin embargo hasta la fecha no se ha tomado en cuenta por las Municipalidades, el poderoso factor de estabilización o de política económica anticíclica - que puede ponerse en acción mediante el sistema impositivo.

Arbitrio, se deriva del vocablo latino ARBITRIU, es el Derecho o imposición con que se arbitran fondos para gastos públicos, por lo general municipales. Esta definición es muy general y hasta cierto punto vaga. Estimo que podría definirse el arbitrio de la siguiente manera: "Arbitrio municipal es todo pago de carácter obligatorio y general a que están sujetos los vecinos de una circunscripción municipal, para sufragar los gastos municipales, sin recibir obligada-

mente a cambio de ello ningún beneficio material o divisible". Los arbitrios según nuestro Código Municipal, en su artículo 98, deben sujetarse razonablemente a las necesidades del municipio, y a las posibilidades económicas del vecindario.

Los arbitrios pueden gravar la extracción de productos del distrito municipal; pero ni ellos ni las tasas pueden gravitar sobre la libre circulación de las personas, vehículos y bienes de unos a otros municipios. Quedan a salvo de esta disposición los arbitrios que las municipalidades impongan por el estacionamiento de vehículos y los impuestos que decreta el Estado por peajes y pontazgos.

Sin embargo, aunque este principio legal y económico no debe perderse de vista en el análisis de los arbitrios, se tiene que por una parte las necesidades del municipio son excesivamente grandes, así como el volumen de inversión que se requiere para satisfacerlas; en tanto que la capacidad económica del vecindario, (en el mayor número de casos) es extremadamente baja. Esta circunstancia es un obstáculo insalvable por las Municipalidades para mejorar sus ingresos. En otros países desarrollados, las Municipalidades derivan sus ingresos de una parte proporcional de los impuestos fiscales, o bien corresponde a ellas un arbitrio sobre la renta inmobiliaria, pero en estas ciudades la propiedad urbana o rural tiene un gran valor, está perfectamente registrada, es fácil localizar a sus propietarios y el pago de los arbitrios se hace sin mucha dificultad por parte de la Municipalidad. En nuestro medio este arbitrio no ha dado resultados satisfactorios, en primer lugar porque no se cuenta con catastros completos de la propiedad, en segundo lugar porque la propiedad tiene

en la mayor parte de municipios un valor tan bajo que el rendimiento del arbitrio sería muy pequeño en relación a su costo de recaudación, en tercer lugar porque se necesita abundante personal especializado en el avalúo de propiedades y es difícil encontrarlo, y por último porque no hay medios para obligar a los propietarios al pago puntual, ya que dejarían acumular la deuda y únicamente la pagarían cuando se vieran precisados a enajenar el inmueble. Se acumularía una cantidad enorme de juicios económico-coactivos sin poder ejecutar a los morosos. Por estas razones es que en la mayor parte de municipios de nuestro país, aún se continúa con el viejo sistema de establecer el arbitrio sobre el comercio y la industria, porque son fuentes de ingresos más seguras. El hacendista costarricense Tomás Soley Guel dice: (página 245)

"El impuesto sobre las rentas producidas por las actividades del comercio y de la industria, sólo puede pretender a una justicia tributaria muy relativa, por la dificultad extrema para determinar en cada caso, el monto de esas rentas. Para esa determinación fuera necesario que pudiéramos distribuir el producto neto entre los tres factores que contribuyen a crearlo. Estos son: el interés del capital invertido, la retribución del trabajo, y el beneficio del empresario. Este último es el que jurídicamente, debiera soportar el gravámen."

Sin embargo es difícil establecer en forma alguna el beneficio neto del empresario porque como lo afirma Terry:

"No somos ingleses, y la mentira desgraciadamen

te forma parte de nuestra propia naturaleza; la falta de seriedad es signo distintivo de todo argentino, y cuya declaración, importaría en definitiva, una burla del contribuyente".

Sin embargo continúa Solé y Guel:

"Inútil es decir que nuestros hermanos del Sur no tienen el monopolio de la calidad apuntada y que las palabras del Ministro Argentino (Terry) pudieran ser aplicadas a nosotros, como a casi todos los pueblos. Lo prueba el hecho de que Francia, Bélgica, Austria, Holanda, Baviera, Japón, recurren al método de los indicios para reconocer aproximadamente la renta que quieren gravar".

Con base en indicios puede aproximadamente determinarse el monto del arbitrio para cada empresa comercial o industrial. El catastro para la aplicación de estos arbitrios, es sencillo de formarse, es fácilmente comprensible por la mayor parte de vecinos, su costo de recaudación es mínimo, su aplicación es sencilla y hay certeza en su cobro. Estos arbitrios han constituido una fuente segura de ingresos para el Tesoro Municipal a la vez que hacen sentir al vecino su cooperación con la Municipalidad y por lo mismo se interesan más por la forma como el Concejo resuelve los intereses de la comunidad. Para su aplicación se formulan listas de los establecimientos comerciales instalados en la jurisdicción, de los que prestan servicios al público y de los que desarrollan actividades industriales. Formuladas las listas de los establecimientos de estos tres tipos, se clasifican por categorías, atendiendo a la importancia de cada uno de ellos, así por ejemplo, refiriéndonos a almacenes de víveres y mer

caderías en general, será de primera categoría el mejor almacén del pueblo, de tercera categoría, el almacén más pequeño y de menores recursos, y por comparación con estos dos, se clasificarán los restantes, determinándose el medio como de segunda categoría. Este procedimiento se utiliza en la calificación de tierras en seis tipos distintos en los Estados Unidos y en otros países desarrollados. Sería muy ventajoso contar con otro procedimiento más técnico, por ejemplo clasificar a los distintos negocios por la utilidad que se deriva de cada uno de ellos; pero esto es sumamente difícil, casi imposible en nuestro medio, debido a que los diferentes propietarios de negocios generalmente no llevan contabilidad y si la llevan necesitarían las Municipalidades mucho personal para establecer el monto del arbitrio, tendría cada municipalidad que contar con un personal muy numeroso y altamente especializado en asuntos contables, y el costo de recaudación del arbitrio sería excesivo. Además, en los pueblos lo único que llevan los pequeños comerciantes es un libro de ventas que modifican a su antojo según para los fines que les convenga.

Se ha pensado en un arbitrio que gravara con un porcentaje mínimo el volumen total de ventas, sin embargo también tiene sus inconvenientes, pues como se dijo anteriormente, el comerciante falsearía los datos con el propósito de evadir el arbitrio, además repercutiría fuertemente en el nivel general de precios, pues el comerciante trasladaría el arbitrio a los consumidores, subiéndole, más que proporcionalmente, el precio a los artículos de consumo. En todos los municipios de Guatemala, el único que cuenta con este arbitrio es la Municipalidad de Puerto Barrios, sin embargo su aplicación no se ha generalizado a todos los establecimientos comerciales de la ciudad, y se aplica únicamente

al Comisariato de la UFCO y a tres o cuatro establecimientos fuertes y de capital extranjero que existen en esa ciudad. La Municipalidad para el cobro se basa en la declaración jurada del volumen de ventas que envía cada uno de estos establecimientos.

En la formulación de los planes de arbitrios para las Municipalidades, se ha tomado en cuenta también, el fin social que cada uno de dichos establecimientos represente para el pueblo, pues no puede gravarse con igual suma a una cantina que contribuye fuertemente a la degeneración del elemento humano, a la criminalidad y a la prostitución, que a un molino de nixtamal que presta importantes servicios a la comunidad. La primera deberá pagar un fuerte arbitrio y si por ello se ve precisada a clausurar sus actividades, la comunidad habrá obtenido un beneficio, además, las cantinas constituyen buenos negocios en todas partes y sus propietarios están en capacidad y en la obligación moral de contribuir con mayores sumas a los gastos de la comunidad, en tanto que el molino de nixtamal obtiene pocas utilidades y hay que propiciar el establecimiento del mayor número de ellos para beneficio de la comunidad. Además de estos arbitrios que contribuyen muy eficazmente a los ingresos municipales, el Código Municipal permite la creación de arbitrios que graven la extracción de productos agrícolas del municipio. Estos arbitrios se aplican a los excedentes de productos agrícolas que son extraídos de la jurisdicción municipal para ser consumidos en otros municipios. Esto es completamente justo, pues los municipios como los diferentes países, se especializan en la producción de determinados artículos según la calidad de tierras, clima, régimen de lluvias, etc. y los artículos producidos en su jurisdicción y que se utilicen para el consumo local no estarán sujetos a ningún pago de ar-

bitrio, tampoco lo estarán los artículos que procedan de otros municipios para el consumo de los habitantes de su jurisdicción, pero los excedentes agrícolas que el municipio exporte por llamar así a la extracción que se haga para que sean consumidos en otros municipios, sí es justo que contribuyan con algo para el sostenimiento de los gastos municipales. Es así como en casi todos los planes de arbitrios figuran éstos para algunos productos agrícolas del lugar que son la principal fuente de ingresos para el municipio. El arbitrio municipal sobre el café, sobre el algodón, sobre los liques producidos, sobre el banano, los aceites esenciales, etc. han producido buenos ingresos a las Municipalidades y no por ello han contribuido al encarecimiento de la vida dentro de nuestro territorio. Algunos caficultores sí se habían opuesto al pago de arbitrios municipales; pero no tenían razón, pues justo es que contribuyan con una pequeña parte de sus ingresos a los gastos del municipio donde tienen asiento sus explotaciones agrícolas, pues estas personas generalmente residen en la Capital o en las ciudades más importantes del país, donde han construido lujosas mansiones, adquieren cada año un vehículo del último modelo, o hacen viajes de placer por el extranjero, y cuando se trata de contribuir con una pequeña parte para el mejoramiento del municipio donde extraen la riqueza que disfrutan, entonces se oponen a ello. Afortunadamente esta situación es bien comprendida por los funcionarios gubernamentales y no se permitió la supresión del arbitrio como lo habían pretendido algunos de los señores caficultores, en cambio se emitió el Decreto-Ley 114.

La experiencia nos ha demostrado que la recaudación de arbitrios siempre es difícil para las Municipalidades, que los contribuyentes en tanto no reciban un beneficio mate-

rial, siempre se opondrán al pago de arbitrios, pues por tradición, siempre tratan de evadir el pago. Es por esta razón que conviene ir substituyendo la fuente de ingresos para las Municipalidades, dándole la importancia que merecen los servicios públicos, pues el vecino pagará con menor resistencia un servicio que reciba de la Municipalidad.

Los arbitrios, de acuerdo con nuestra legislación, siempre necesitan de la aprobación del Ejecutivo para ponerse en vigor. Este trámite es largo unas veces y presenta no pocos problemas, en tanto que ha dispuesto dejar a las Municipalidades, la determinación de las tasas por servicio, las administrativas, etc. para que sean aprobadas por el propio Concejo y puestas en vigor.

Las Municipalidades también deben en gran parte sus bajos ingresos a que carecen de planes de arbitrios debidamente estudiados y preparados, esta ha sido una labor en la que el Instituto de Fomento Municipal ha puesto especial atención, pues se han obtenido buenas experiencias en las Municipalidades en las que se han puesto en vigor planes de arbitrios mejor adaptados a las condiciones económicas del vecindario. Un ejemplo muy halagador para el Instituto de Fomento Municipal lo constituyó el nuevo plan de arbitrios aprobado para la ciudad de Mazatenango, que durante su primer año de vigencia produjo un incremento de aproximadamente cien mil quetzales sobre los ingresos de años anteriores, y ésto sin que los vecinos sintieran exageradamente el recargo en sus tributos, sino solamente consistió en una mejor distribución de la carga tributaria. En igual forma otras municipalidades pequeñas han sentido estos beneficios cuando se han interesado por modificar y actualizar sus planes de arbitrios. Lamentablemente algunas Municipalidades no

se han interesado por este importante aspecto y continúan aplicando planes de arbitrios totalmente inadecuados y de muy bajos rendimientos. Unas veces por intereses puramente personales de los miembros que constituyen el Concejo y otras veces por temor a provocar animadversión de los vecinos hacia el Concejo.

Para seguir con la definición de cada uno de los rubros de ingresos de las Municipalidades, continuaré con lo que se entiende por tasas por servicio y tasas administrativas. Se le llama tasa, a todo pago que un vecino hace a la Municipalidad a cambio de un servicio material o inmaterial. La característica principal es que no hay obligatoriedad, es decir que el vecino concurre a solicitar el servicio a la Municipalidad por su propia y espontánea voluntad. A nadie se obliga a que contrate una paja de agua, a que suscriba el servicio de alumbrado particular, o a que se bañe en los baños municipales, el que lo hace es porque está de acuerdo con las condiciones en que presta estos servicios la Municipalidad y por lo tanto también está de acuerdo con la tarifa que se le cobra. Es pues un acto puramente voluntario, contractual. Naturalmente que las tarifas tienen que ser muy bien estudiadas por la Municipalidad y solicitar la Asesoría Técnica del Instituto de Fomento Municipal para aprobarlas. Tal como se indicó en el Capítulo IV, todos estos servicios necesitan prestarse normados por un Reglamento, y de la correcta aplicación que de él se haga dependerá en gran parte el éxito de la Municipalidad. Como se dijo anteriormente, hay una moderna corriente en el sentido de que las Municipalidades deriven la mayor parte de sus ingresos de los servicios públicos, es decir de las tasas, dejando en segundo término a los arbitrios. Este principio es el sostenido por Wagner, Neumann y Stein, quienes indican

que el impuesto debe corresponder al Estado y la Tasa al Municipio. Cuando a cambio del pago se recibe un servicio material, se dice que corresponde a una tasa por servicio, - entre éstas se cuentan las siguientes: Agua Potable, Alumbrado Eléctrico Privado, Cementerio, Uso del Mercado Municipal, Baños Municipales, Sanitarios Municipales, Teléfonos, Museos, Uso del Rastro, etc. Cuando el servicio es inmaterial, se dice que corresponde a una tasa administrativa, en éstas se clasifican los Registros de Pesas y Medidas, Registros de Fierros para marcar Ganado, Registro de Vecindad (Cédula), Registro de Perros, Registro de Cartas de Venta de Semovientes, etc., etc. También se incluyen entre las tasas administrativas, las licencias en general, licencias para traslado de cadáveres, licencias para zarabandas, licencias para juegos y espectáculos públicos, etc. Las tasas deben ser perfectamente estudiadas a fin de que estén al alcance de la mayor parte de personas que necesiten de ellas y que no graven exageradamente el ingreso familiar.

Al tratar de los servicios públicos esenciales, en el Capítulo IV, se hizo énfasis en la conveniencia de la Municipalización de los servicios públicos, especialmente de aquellos que actualmente se encuentran prestados por empresas particulares y que no cuentan con contratos debidamente aprobados conforme lo señalan los artículos 26 del Código Municipal y 22 de la Constitución de la República. (*) Conocidas son de los guatemaltecos las condiciones en que una empresa privada presta los servicios de energía eléctrica y de agua potable en un puerto importante de nuestro país,

(*) La constitución está derogada, pero la Carta Fundamental de Gobierno, mantiene el mismo principio.

donde cobra tarifas excesivamente altas y la empresa solicita fuertes contribuciones de los vecinos para extender la red de distribución de alumbrado o de agua potable, que posteriormente pasa a constituir una propiedad de la Empresa, - donde utiliza calles y plazas públicas para la instalación de sus líneas sin solicitar siquiera autorización de la propia municipalidad, y a pesar de todo ello se resiste a pagar los arbitrios que le corresponden. Esta empresa en muchas oportunidades ha dejado de proporcionar el agua potable a la población, por venderla a los barcos que tocan el puerto y que le compran varios metros cúbicos por mejor precio.

Seguidamente pasamos a las contribuciones, éstas se definen de la siguiente manera: Contribución municipal es todo pago a que está obligado un vecino, cuando su inmueble ha adquirido plusvalía por la realización de una obra municipal de beneficio colectivo. Así por ejemplo si la Municipalidad construye un colector municipal con el propósito de que los vecinos puedan ingerir a él sus desagües particulares, cada propietario de inmueble beneficiado deberá pagar a la Municipalidad la parte proporcional que le corresponde en la obra citada. Algunas veces y tomando en cuenta que un colector beneficia no solamente a los propietarios de los inmuebles por donde éste se ha construido, sino que la medida de higiene se extiende a toda la comunidad, se ha cobrado a los propietarios de inmuebles una parte del costo, dejando el resto a cargo de los fondos municipales. El caso más corriente en nuestro medio es con el pavimento, - sea éste de concreto, asfalto o simplemente empedrado. En el Código Municipal, figuran las contribuciones en el inciso e) del Artículo 4º. cuando dice: "que las Municipalidades ejercen la potestad de fijar los aportes compensatorios - de propietarios particulares como consecuencia de obras mu

nicipales". Sin embargo existen otras obras que aunque les dan gran valor a las propiedades vecinas, no es posible determinar esta plusvalía y poder exigir de estos vecinos una contribución, tal el caso por ejemplo cuando se construye un mercado, las proyecciones económicas de dicha obra repercuten favorablemente en los predios vecinos. Es en este caso cuando se justifica una revaluación de dichos predios para aplicarles el arbitrio sobre la renta y de esta manera la Municipalidad podrá obtener parte de esos beneficios. Cosa similar ocurre con la construcción de un puente, una plaza, un teatro, etc.

Como siguiente rubro de ingresos municipales tenemos las rentas, Frederic Benhan en su curso superior de economía, página 261, define la renta económica de la siguiente manera:

"Renta en el sentido económico como el excedente que corresponde a un factor específico cuya oferta o existencia es fija".

El mismo autor en la página 268 de la obra citada indica lo siguiente:

"Por regla general, los bienes cuya oferta o existencia no puede ser reducida rápidamente ante una disminución de la demanda son a la vez bienes cuya oferta no puede ser aumentada rápidamente ante un aumento de la demanda; aunque deberíamos, lógicamente, diferenciar estas dos clases, a menudo coinciden en la realidad. La remuneración de bienes durables y específicos de esta especie tiene naturaleza de renta. A veces se aplica el término

cuasi-renta exclusivamente a la remuneración de bienes como las máquinas, las casas, los barcos, - las plantaciones de hule, etc., pero lo lógico es que se aplique también a la remuneración de grupos de trabajadores, tales como los médicos, cuya oferta no puede ser ni aumentada ni reducida prontamente".

El mismo autor en la página 268 indica lo siguiente:

"Lo que comunmente se llama renta. En el lenguaje ordinario la renta de cualquier cosa es el pago que se hace periódicamente por su uso. Por ejemplo, el dueño de una parcela de tierra puede alquilarla por cierto número de años a un arrendatario que se compromete a pagar determinada cantidad de dinero cada año por el uso que hace de ella. Esta cantidad fija se llama la renta de la parcela."

Nosotros tomaremos la renta en este sentido y diremos que es el pago que la persona que usa los bienes municipales, efectúa a la Municipalidad por el derecho a usar dichos bienes.

En lenguaje común la renta es pues el alquiler.

Las municipalidades generalmente poseen tierras, casas, locales comerciales en los mercados, etc., que pueden conceder en arrendamiento a los particulares. Estas rentas deberán ser fijadas por la Corporación Municipal, tomando en cuenta la demanda que existe por dichos bienes, tal como actúa un propietario particular; pero como la Municipalidad no persigue un fin lucrativo únicamente, puede proporcionar condiciones más ventajosas a los arrendatarios. Para

la determinación de las rentas así como para la formulación de contratos de arrendamiento, las Municipalidades concurren al auxilio del Instituto de Fomento Municipal.

Algunas Municipalidades explotan algunas fincas, hay quienes producen café, frutas de diversas clases como plátano, banano, piñas, etc., otras poseen bosques y astilleros, de tal manera que pueden explotar los recursos madereros, la venta de todos estos frutos, debe estar condicionada a los precios del mercado, de tal manera que la Municipalidad obtenga los ingresos por la venta de estos frutos tal como si se tratara de una explotación privada. La administración de estas fincas en la mayor parte de veces constituye un problema serio para la Municipalidad, pues es muy difícil establecer el correcto volumen de producción y por lo tanto es fácil que se pierdan ingresos por deshonestidad de los administradores o de los demás empleados encargados de la explotación. En estos casos es preferible conceder dichos inmuebles en arrendamiento obteniendo las mejores condiciones posibles para la Municipalidad para evitarse una serie de problemas de difícil solución. Así mismo las Municipalidades o tras veces operan fábricas pequeñas de blocks de cemento, ladrillo, adobe, etc., estas fábricas son de fácil operación y administración por parte de la Municipalidad, la venta de estos productos también está condicionada a sus costos de producción y a la demanda que exista de los mismos. Algunas Municipalidades han operado con bastante éxito este pequeño tipo de empresas industriales y las obras municipales bajan de costo.

Por último tenemos las multas, éstas son pagos adicionales que el Concejo obliga a los vecinos por diferentes razones, unas veces por mora en el pago de los arbitrios y otras

por violaciones a los Reglamentos Municipales. Generalmente las Municipalidades temen imponer multas a los vecinos porque existe amistad, diferencias de índole político, etc. y no desean enemistarse con ellos, es por esta causa que se fomenta la violación a los Reglamentos Municipales y no hay castigo para los morosos. De la forma enérgica como la Municipalidad y principalmente el Alcalde aplique los reglamentos, depende en gran parte el éxito o fracaso de su gestión administrativa.

Hasta aquí se concluye con los ingresos ordinarios de las Municipalidades. Seguidamente comentaré los ingresos extraordinarios o especiales. Se entiende por ingreso extraordinario aquel que se deriva de situaciones no previstas por la Municipalidad y que no tienen regularidad, unos años pueden registrarse ingresos, otros no. Los ingresos extraordinarios pueden derivarse en los siguientes motivos: a) Contratación de préstamos o empréstitos por parte de la Municipalidad; b) Aportaciones del Gobierno de la República; c) Donativos de particulares; d) Venta de activos fijos. Como puede observarse estos ingresos son esporádicos, pueden registrarse un año y dejarse de registrar en años sucesivos. Se les ha dado el carácter de ingresos especiales, a los que provienen de impuestos que el Estado ha acordado a favor de las Municipalidades y que tienen un destino específico. Estos sí se registran normalmente durante todo el tiempo, pero por su carácter de fondo privativo, se les da la denominación de ingresos especiales, son tres: Impuesto sobre gasolina Dto. 580, Impuesto sobre Café Dto.-Ley 114 e Impuesto sobre cerveza Decreto-Ley 230.

La hacienda municipal también debe amonizarse con la hacienda pública en cuanto a constituir un factor de estabilización económica siguiendo una política anticíclica, pe-

ro para esto se requiere que exista la suficiente flexibilidad en cuanto a la modificación de arbitrios en el momento oportuno.

En Guatemala se dió el caso de que cuando hubo mayor auge económico y que las Municipalidades pudieron obtener mayores ingresos, éstos permanecieron estáticos en los niveles a que se encontraban en períodos de depresión por falta de una orientación oportuna y de una institución que las asesorara.

La introducción de nuevos cultivos, especialmente del algodón y del hule, han influido en la productividad de bienes y servicios, esta se ha incrementado con la introducción de nuevos métodos en los cultivos, de mejoramiento de las técnicas existentes y del aprovechamiento de nuevos recursos; pero su influencia en el sistema tributario municipal ha sido relativamente muy pequeña. Solamente 13 municipios productores de algodón en la República y 64 municipios productores de café han incrementado sensiblemente su capacidad para contratar préstamos porque con los arbitrios sobre la extracción de algodón y sobre la extracción de café, han mejorado su capacidad de pago y por lo tanto están en posibilidad de emprender obras reproductivas que podrán amortizar en un plazo relativamente corto. Esto además las capacita para contratar mayor número de créditos a la vez que van cancelando los anteriores, procedimiento que no es posible seguir con Municipalidades cuyos ingresos son excesivamente pequeños y que no están en posibilidad de incrementarlos prontamente.

El Instituto de Fomento Municipal creó el arbitrio que grava la extracción de algodón del Municipio, éste sola-

mente se ha hecho efectivo para el algodón de exportación y ha producido un rendimiento de ciento cincuenta mil quetzales, que está en posibilidad de aumentar en los años futuros debido a que de este producto se están ampliando las áreas de cultivo, ya que existe un buen mercado internacional para el algodón guatemalteco. Estos fondos corresponden en su mayor parte a cuatro municipios que son: La Gomera, Masagua y Pueblo Nuevo Tiquisate en el Departamento de Escuintla y Champerico en el Departamento de Retalhuleu, los nueve municipios restantes productores de algodón apenas perciben un 20% del total del arbitrio.

Como existe poco campo para la creación de arbitrios, es que conviene que las Municipalidades traten de derivar ingresos por servicios, puesto que esto es de más fácil recaudación y de mayor volumen. Los servicios de mercados, agua potable, alumbrado eléctrico, teléfonos, transportes urbanos, etc. pueden proporcionar una fuente de ingresos de considerable volumen a la vez que contribuyen a facilitar el desenvolvimiento económico, cultural y social de la comunidad. Además todos estos servicios son autofinanciables y su amortización estaría condicionada a la demanda que de los mismos fuera haciéndose efectiva en cada población.

Como conclusión a este capítulo, expongo lo siguiente:

Se necesita modificar los planes de arbitrios de las Municipalidades que están en capacidad de mejorar sus ingresos, mediante la implantación del arbitrio sobre la renta inmobiliaria primero en las ciudades cuyos ingresos anuales pasen de cien mil quetzales, que tengan más de 2,000 casas en el área urbana y con población mayor de 20,000 habitantes, que se establezca el arbitrio sobre ventas en forma

proporcional y progresiva en las mismas ciudades y que las Municipalidades cuyos ingresos anuales sean menores de tres mil quetzales, con menos de 100 casas en el área urbana y población urbana menor de 1,000 habitantes, que dejen de figurar como municipios para que sean absorbidos por los económicamente más fuertes y que estén en capacidad de resolver los problemas comunales de ellos siendo aldeas, ya que como municipios jamás podrán resolver sus problemas más ingentes.

CAPITULO VII

MEDIOS PARA LOGRAR EL AUMENTO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

En capítulos anteriores, se expuso la pequeña capacidad financiera de las Municipalidades de nuestro país, lo cual limita grandemente la obtención de recursos para la realización de nuevas obras o para el mejoramiento de las existentes. Esto impone la necesidad que hay de buscar los medios adecuados para el incremento de los ingresos municipales.

Dos son las corrientes más adecuadas, la primera mediante el aumento de los arbitrios municipales, y la otra es la operación de servicios públicos.

La primera forma, o sea mediante el incremento de los arbitrios municipales, es la más rápida aunque la menos aconsejable. Todo nuevo arbitrio como la creación de nuevos impuestos para el Estado, provoca la protesta de los afectados -y como consecuencia la renuncia a pagarlos. La mayor parte de los arbitrios es de difícil control y los afectados siempre encuentran medios de evadir el pago.

Las corporaciones tienen que esperar varios años hasta que de tanto insistir logran que el arbitrio se establezca y su ingreso sea más o menos cierto y efectivo. Fuera de los arbitrios sobre la extracción de algodón, sobre la gasolina, licores, aceites esenciales y café que cuentan con un medio adecuado, seguro y fácil para su recaudación, puesto que

se hace directamente en el Instituto de Fomento Municipal, los otros arbitrios son de muy difícil cobro por parte de las Municipalidades y su rendimiento es relativamente poco substancial. Aunque teóricamente podría prescindirse de los arbitrios cuyo rendimiento es muy pequeño, creando el arbitrio sobre la renta inmobiliaria, que es uno de los arbitrios más adecuados al sistema moderno y que reúne muchas condiciones tanto técnicas como prácticas para su recaudación, en nuestro medio no es posible su aplicación debido a que existe una gran cantidad de propiedades inmuebles que no están debidamente registradas en el Registro de la Propiedad Inmueble, y no es fácil determinar con exactitud sus colindancias, extensión, propietario, etc. Además para la aplicación de este arbitrio se necesita contar con personal suficientemente capacitado en cada población, a fin de formular un catastro con las formalidades técnicas que el caso requiere, cosa que no es posible lograr en nuestras poblaciones, que apenas cuentan con personal y que les es difícil debido a las bajas remuneraciones que puede proporcionar la Municipalidad, contar con suficiente y capacitado personal. Para el avalúo de cada una de las propiedades urbanas o rurales, se necesita contar con personal eficiente y formular un plan de trabajo que es distinto para cada municipio, cosa que no es posible en nuestro medio, debido a las condiciones paupérrimas en que se desenvuelven los municipios. Pero suponiendo que se llegara a formular el catastro en debida forma y se estableciera un método correcto para aplicar este arbitrio, se tropieza con la dificultad que los vecinos obligados a pagarlo siempre se oponen a ello, y solamente cuando por alguna razón se ven obligados a vender, ceder, fraccionar, etc., es decir que haya enajenación del inmueble, se ven compelidos a pagar el arbitrio:

Con el arbitrio por alumbrado público tenemos el mejor ejemplo, pues éste fue un ensayo para ver si se podría aplicar el arbitrio sobre la renta inmobiliaria, ya que el alumbrado público se ha venido cobrando sobre la extensión en metros lineales que tiene el frente de cada casa hacia las calles. Medir el frente de una casa o sitio hacia las calles, en metros lineales, es una tarea fácil, sin embargo en muy pocas poblaciones se ha formulado el catastro en forma correcta para la aplicación del arbitrio y los vecinos han dejado que se les acumulen pequeñas sumas cada mes hasta que llegan a sumar varios quetzales, sin que hagan lo posible por cancelarlos. Aunque la Municipalidad puede iniciar juicios económico-coactivos, éstos son demasiado lentos. Este arbitrio que indirectamente recae sobre la propiedad inmueble y que constituye un ensayo como se dijo anteriormente, para ver si se podría aplicar el arbitrio sobre la renta inmobiliaria, no ha dado los resultados deseados. Ha sido casi negativo, puesto que las sumas recaudadas por la Municipalidad apenas cubren parte del costo del servicio en tanto que los gastos administrativos son elevados.

El segundo medio de incrementar los ingresos municipales, o sea a través de la instalación y operación de servicios públicos, es más efectivo aunque al principio necesite de una fuerte inversión. Todo vecino se opone menos a efectuar un pago a la Municipalidad cuando a cambio de dicho pago recibe un servicio que cuando se ve obligado a pagar arbitrios que aunque en realidad sí recibe un beneficio, éste no lo materializa y por lo tanto no siente que lo está recibiendo; por eso se opone al pago de arbitrios.

Los servicios públicos como Agua potable, Electricidad, Teléfonos, Arrendamiento de locales en los Mercados, Servicio de Transporte Urbano, etc., han constituido hasta la fecha las mejores fuentes de ingreso para las Municipalidades

y su recaudación es más efectiva, puesto que son de pago inmediato la mayor parte de ellos. En la prestación de estos servicios la Municipalidad actúa como un empresario particular, pero también satisface fines eminentemente sociales, de tal manera que los proporciona en condiciones más ventajosas que cualquier empresario particular, pues no lleva implícito un fin puramente lucrativo. Sin embargo los servicios públicos esenciales, como lo son el Agua Potable, la Electricidad, etc., tropiezan con un enorme obstáculo para su aplicación en los municipios más pobres o que tienen un índice elevado de analfabetismo; este gran obstáculo es que los vecinos no están educados para comprender las ventajas del servicio y es difícil convencerlos para que en vez de realizar varios viajes al día hasta el río más próximo para proveerse de agua, generalmente impura, suscriban una paja de agua en la Municipalidad. O bien piensan que este servicio debe prestarse en forma gratuita, y prefieren la instalación de llenacántaros públicos, abasteciéndose en ellos del precioso líquido. Pocas son las familias en un poblado de los típicos de nuestro país, que suscriben una paja de agua para tener el servicio en la propia casa. Todavía lo consideran como un lujo tener agua servida en la propia casa, sin pensar que la inversión que hacen en la introducción de este servicio, aumenta más que proporcionalmente el valor del inmueble, además de las ventajas que constituye ser virse del líquido en cualquier momento y evitar una serie de enfermedades que se perciben y propagan por la falta de agua fresca y limpia de impurezas. Igual como sucede con el alumbrado eléctrico, prefieren el uso del candil o del ocote, que constituye un gasto mayor, que la instalación eléctrica que es más higiénica y moderna. Pero estos obstáculos pueden salvarse mediante una intensa campaña educativa y una vez convencidos de las ventajas, todos los habi-

tantes de un poblado demandarán los servicios.

Las tasas que se cobren por los servicios municipales, deben ser lo suficientemente bajas para que estén al alcance de la mayor parte de la población y lo suficientemente altas para que permitan cubrir el costo del servicio, dejando un margen adecuado para su mejoramiento, mantenimiento y extensión. En conclusión, el medio para lograr el incremento de los ingresos municipales debe ser mixto, por una parte la creación de arbitrios en los lugares que sea adecuado y en segundo lugar y en forma general, mediante la instalación de servicios públicos municipales que a la vez que mejorarán las condiciones de vida en el propio poblado, contribuyan al fortalecimiento económico de la Municipalidad que constituirá al final la base que promueva el progreso de la comunidad.

Como norma se tendrá que entre más servicios públicos municipales pueda contar una población, ésta será más próspera y sana.

En estos casos es cuando se requiere la asistencia financiera del Gobierno Central por medio de aportes en efectivo, donación de inmuebles o proponiendo al Congreso aportes específicos para las Municipalidades que por sus propias condiciones no pueden obtener ingresos de su actividad económica. Si bien es cierto que en el Artículo 236 de la Constitución de la República se ordenaba que el Ejecutivo destinara anualmente un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para que, en forma técnicamente planificada, se invirtiera en la satisfacción de las necesidades de los municipios, ésto no ha sido suficiente para satisfacer los problemas de mayor urgencia en lo que respec

ta a salubridad pública y a educación, pues aunque es cierto que se ha establecido una partida en el presupuesto, ésta ha sido sumamente pequeña, nunca ha sido mayor de quinientos mil quetzales. Por otra parte con la disolución del Departamento de Fincas Nacionales, el Gobierno Central ha donado algunas fincas a dos o tres municipalidades; pero la administración de fincas cafetaleras por parte de las municipalidades es sumamente difícil, por cuanto se tropieza con la dificultad de que los miembros de las Corporaciones Municipales desconocen los aspectos técnicos y se cae en el mismo vicio administrativo que cuando eran administradas por el Estado.

CAPITULO VIII

LAS EMPRESAS MUNICIPALES

Los servicios públicos discrecionales a que se refiere el Código Municipal en su artículo 22 y que comprenden entre otros los transportes urbanos, la energía eléctrica, el alumbrado público y privado, balnearios, parques de diversiones públicas, teatros, salones y centros de espectáculos y similares, pueden prestarse indistintamente por las Municipalidades o por personas naturales o jurídicas y perseguir fines lucrativos. La prestación de estos servicios por parte de las Municipalidades tiene sus ventajas y sus desventajas. Entre las ventajas que se obtienen de la prestación de esta clase de servicios públicos por parte de las Municipalidades tenemos que las tasas que se cobran son bastante bajas y están al alcance de la mayor parte de vecinos, las Municipalidades anteponen el fin social al económico, las Municipalidades pagan mejores salarios a sus empleados y obreros que la empresa privada y se garantiza la permanencia del servicio. Entre las desventajas tenemos: la ineficiencia del servicio, la irregularidad del mismo, los malos manejos administrativos, el poco interés por mejorarlos, el gran número de vecinos que mediante amistad con los cobradores logran la prestación del servicio en forma gratuita, el poco control que las Municipalidades pueden ejercer sobre los ingresos, etc. Pero a pesar de estas desventajas, es preferible la operación de estas empresas por las Municipalidades y no por particulares. Cuando un servicio público de esta naturaleza

za está operado por particulares, se tropieza con muchas desventajas, tales como el incremento sucesivo de las tarifas sin que haya medio de contenerlo puesto que estas empresas sobornan a los funcionarios municipales seguros de que lograrán lo que desean, se pretende únicamente incrementar los ingresos a costa de los propios vecinos y se propicia la formación de monopolios con sus dañinos resultados. La administración de ciertas empresas como las que proporcionan energía eléctrica, empresas telefónicas, de diversiones públicas, etc., son de fácil control, por lo tanto sí es satisfactoria y conveniente su operación por parte de las Municipalidades. Estas empresas colocadas en manos de personas responsables y capaces, pueden proporcionar magníficos ingresos a las Municipalidades a la vez que sus servicios puedan ser bastante eficientes. Sin embargo esto es difícil de lograrse porque quienes dirigen la Empresa duran en el ejercicio del cargo el corto período asignado a las Municipalidades y es probable que si el Concejo Municipal en funciones está constituido por hombres entusiastas, amantes del desarrollo de su municipio, honrados, con iniciativa, con amplia preparación cultural y que hayan podido administrar bien la Empresa Municipal, al concluir su período y entregar al nuevo Concejo, éste no reúna las condiciones de los anteriores y tanto el servicio como la administración de la Empresa desmejoren afectando a todo el vecindario. Es por esta razón que la elección de los Concejos Municipales requiere la escogencia del mejor elemento disponible entre los vecinos, desechando todo partidatismo político y que el único interés que prevalezca sea el mejoramiento de las condiciones del municipio. Por supuesto que estos principios que debieran regular toda elección municipal no tienen validez a la hora de las elecciones, pues siempre los políticos se entrometen buscando sus intereses partidistas importando muy poco el progreso del municipio.

A pesar de todos estos inconvenientes la Empresa Municipal es preferible para el vecindario, que la prestación de los mismos servicios por empresas particulares; pues aunque los servicios sean buenos, las tarifas son exorbitantes y llegan las empresas a ser tan poderosas que no hay medios de controlarlas, y su poder se extiende hasta dominar al Concejo Municipal.

La participación de los vecinos es de suma importancia para la buena marcha de las Empresas Municipales, pues estos tienen la ventaja de estar constantemente en observación de la administración municipal y por los medios de difusión del pensamiento como lo son la radio, la prensa, cinematógrafo, televisión u otras formas, pueden hacer llegar al Concejo sus quejas y solicitar el mejoramiento del servicio. Gracias a esta cooperación de los vecinos, las Empresas Municipales pueden desenvolverse con cierto grado de eficiencia. Si el Alcalde o los miembros del Concejo se ven acusados por quejas de los vecinos, tratarán de mejorar a toda costa el servicio para evitarse la justa protesta de los usuarios. El mejor control que tienen las actividades de los Concejos Municipales, está en la crítica constructiva de los vecinos. Esto puede contribuir en gran proporción a subsanar la falta de capacidad de los miembros del Concejo, pues estos harán todo cuanto esté a su alcance para mejorar las Empresas Municipales y solicitarán de las Instituciones técnicas toda su ayuda a fin de cumplir con su cometido. Uno de los factores que contribuyen al buen desenvolvimiento de las Empresas Municipales, es formular Reglamentos que establezcan las obligaciones de los usuarios y de la Municipalidad, pues lo importante es poder responsabilizar a quien efectivamente sea el encargado de tal o cual atribución; pues solamente el Alcalde no podrá estar en todo cuanto se rela-

ciones con la buena marcha de las Empresas, de ahí que conviene el funcionamiento de comisiones dentro del Concejo con el propósito de distribuir en mejor forma la atención de los múltiples servicios municipales. Estos Reglamentos requieren una correcta formulación, a fin de contemplar todos los posibles casos que puedan registrarse, procurando por todos los medios posibles que su cumplimiento y observación se hagan de una manera inflexible, para no hacerlo inoperante. Los Reglamentos no deben contener excepciones de ninguna clase pues luego se abusa de ellas en beneficio de unos pocos.

Ante todo el Alcalde y los demás miembros del Concejo, así como los empleados municipales deben ser los primeros en cumplir con las obligaciones que señale el Reglamento, para poder dar el ejemplo a los vecinos y evitarse todo comentario que hiera su dignidad. Las Municipalidades pueden operar con éxito las siguientes Empresas: Producción de energía eléctrica para fuerza motriz, alumbrado y calefacción, Aserraderos, Plantas productoras de abonos, Canteras, Areneras, Fábricas de blocks y artículos de cemento, Empresas telefónicas, Trenes de aseo público, Radiodifusoras, Conjuntos musicales, Museos, Teatros, etc. Para asegurar la buena marcha de cada una de estas empresas, se necesita reglamentar su uso, velando porque las disposiciones reglamentarias sean cumplidas a cabalidad. Por ningún concepto el Concejo Municipal debe permitir violaciones a sus Reglamentos, pues de ello depende la prosperidad o decadencia de cada una de las Empresas. Las Empresas eléctricas, son las más comunes para su operación por parte de las Municipalidades, éstas tienden a aprovechar los recursos hidráulicos tan abundantes en nuestro país; pero requieren fuertes inversiones que muchas veces no están en posibi-

lidad de realizar, en vista de que la cantidad de energía a producirse no siempre es consumida en su totalidad, es por ello que conviene que el Instituto de Electrificación Nacional, aproveche los recursos hidráulicos en el plan nacional y de facilidad a las Municipalidades que puedan y deseen construir sus propias plantas hidráulicas.

Los factores que han contribuido a que las Empresas Eléctricas Municipales no se desarrollen con la eficiencia que sería deseable son los siguientes: a) El fraude de corriente eléctrica por parte de los consumidores, para evitar lo exige la instalación de contadores o limitadores; b) Cobro de tarifas inadecuadas, de acuerdo con los costos de producción; c) En los casos de plantas eléctricas por el sistema diesel, el alto costo del combustible y el poco control del consumo del mismo; d) Mala administración en el mayor número de casos; e) Falta de reglamentación adecuada.

Algunas Municipalidades están en capacidad de instalar en su propia jurisdicción, con una sencilla administración, empresas destinadas a la explotación de areneras, canteras, fábricas de blocks de cemento, fábricas de ladrillos de barro, fábricas de adobes, aserraderos, lugares de repasto para ganado, etc. Los productos de estas empresas pueden utilizarse en las propias obras municipales, o bien venderse al público a los precios más bajos en que se coticen en plaza.

Hay otras empresas que aunque de sencilla administración, casi siempre ocasionan pérdidas o molestias para la Municipalidad, éstas son los Balnearios Municipales, pues aun cuando debieran rendir suficientes ingresos para cubrir

los sueldos del personal administrativo que se emplee en los mismos y dejar un margen para su mantenimiento, reparación o mejoramiento, casi no es posible que así suceda porque los recaudadores no extienden los tickets o recibos debidamente autorizados a todos los usuarios, solamente los dan a las personas que en cooperación con la Municipalidad exigen el ticket correspondiente, o bien permiten el ingreso al balneario de personas amigas sin cobrarles la tasa correspondiente. Por otra parte los sueldos de los guardianes y cobradores pueden estar muy altos en relación con el volumen de ingresos.

En Amatitlán, por ejemplo, los ingresos provenientes del arrendamiento de las casetas y uso de los servicios sanitarios debieran ser considerables, porque la afluencia de bañistas es muy alta, sin embargo, las casetas se mantienen en mal estado y la Municipalidad percibe muy pocos fondos por este concepto; esta situación no le permite mejorar el servicio. Por eso se ha estimado más conveniente para algunas Municipalidades, dar en arrendamiento a particulares estos servicios, concediendo el arrendamiento a la persona que ofrezca las mejores condiciones; naturalmente que para ello deberá firmarse un contrato debidamente legalizado y una de las cláusulas obligatorias será que el arrendatario no podrá subir las tarifas del límite máximo que le fije la Municipalidad. De esta manera la Municipalidad se ahorra molestias, pues no se verá forzada a hacer ninguna inversión en sueldos administrativos para la atención del balneario o los servicios sanitarios y en cambio obtendrá una renta mensual fija que le permitirá introducir mejoras a dicho servicio. La Municipalidad de Quezaltenango por ejemplo, tiene concedido en arrendamiento el Balneario Municipal "Ciriilo Flores", en la suma de Q.300.00 al mes. Esto quiere

decir que para que el arrendatario pueda pagar esa suma a la Municipalidad, es porque el Balneario le produce un ingreso neto al mes no menor de Q.500.00. Sin embargo es ventajosa la operación en esta forma para la Municipalidad, pues si la administrara directamente, difícilmente recaudaría los Q.300.00 al mes y todavía tendría que pagar de esa suma los sueldos del personal administrativo. Lo importante en estos casos es determinar la renta en un nivel tal que constituya un incentivo para la iniciativa privada pero que no por ello cause perjuicio al erario municipal. La determinación de la renta puede hacerse mediante el cálculo del promedio de usuarios del servicio por mes. La Municipalidad de Guatemala, tiene concedidos en arrendamiento, los servicios sanitarios en los parques Centenario, Gómez Carrillo, Infantil Colón, etc. Lo que no debe permitirse es que se sub-arriende el servicio, pues daría motivo a especulación por parte de personas inescrupulosas, y el arrendatario debe ser perfectamente escogido investigando todos sus antecedentes, antes de concederle el servicio.

En conclusión se estima que las Municipalidades si deben operar las Empresas que estén en capacidad de administrar eficientemente, pues de ellas pueden obtener ingresos más abundantes y con menor costo que por parte de los arbitrios. La tendencia moderna es que las Municipalidades deriven la mayor parte de sus ingresos de la prestación de servicios públicos, que de los arbitrios. Esto ya se ha comprobado, pues las Municipalidades que operan mayor número de servicios públicos, son las que registran mayores ingresos. La Municipalidad de Guatemala deriva sus mayores ingresos de sus mercados, agua potable, rastro, etc. La de Quezaltenango los deriva de la operación de su Empresa Eléctrica, de sus mercados, agua potable, etc., y así podría

citar que las Municipalidades de mayores recursos son aquellas que mayor número de servicios públicos tienen establecidos.

CAPITULO IX

FACTORES DETERMINANTES EN EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO

Antes de estudiar los factores que pueden contribuir al desarrollo de los municipios, es conveniente señalar cuales son los factores que determinan el grado de atraso en que se encuentran, he aquí los principales de ellos: a) concentración de la propiedad agrícola en pocas manos; b) muy poco desarrollo de la técnica de producción agrícola; c) una gran cantidad de elemento humano con un nivel de ingreso muy bajo dedicado a la agricultura; d) un índice muy elevado de analfabetismo; e) escaso o casi nulo aprovechamiento de nuestros recursos hidrográficos; f) falta de vías de comunicación entre los municipios; g) una desproporción muy acentuada en la tributación fiscal; etc. Estos factores han mantenido al país en un nivel muy bajo de desarrollo. Para resolver el primer factor negativo o sea la concentración de la propiedad agrícola en pocas manos, es indispensable una reforma agraria profunda, eliminando el latifundio y el minifundio, expropiando todas las tierras ociosas para entregarlas a los pequeños agricultores que carecen de tierra, naturalmente que una reforma agraria de este tipo no debe concretarse únicamente a entregar tierras, necesita complementarse con un plan integral de extensión agrícola que comprenda enseñanzas de nuevas técnicas de producción, mejoramiento de semillas, mecanización agrícola, zonificación de cultivos, crédito supervisado, etc.

En pocas palabras, debe propenderse a la formación de numerosos y pequeños empresarios agrícolas, que mediante el empleo de nuevas técnicas y de la mecanización agrícola, pueden llegar a producir una cantidad de productos básicos tanto para la alimentación como para la industria, que duplique o triplique la producción actual, con menor número de personas dedicadas a las faenas agrícolas. Esto indudablemente desplazará a los individuos menos capacitados para transformarse en pequeños empresarios agrícolas de dicha actividad y forzados por la necesidad, tendrán que buscar nuevas formas de trabajo, especialmente en la industria, el comercio o los transportes, o bien se transformarán en obreros del campo, manejando tractores, arados mecánicos, etc., pero devengando mejores salarios que los que tienen en la actualidad, pues el tractorista ya es un obrero especializado y desempeña con ayuda de la máquina, el trabajo de 20 ó más hombres. Como consecuencia de lo anterior, habrá afluencia de población rural hacia los centros urbanos y el resultado será el crecimiento de los centros urbanos mejor dotados. De resolverse el problema básico que se refiere a la reforma agraria, los siguientes factores también se resolverían, pues la falta de técnica en la producción agrícola y la enorme cantidad de mano de obra empleada actualmente en la agricultura desaparecerán. Algo que sí es sumamente importante, es que la Reforma Agraria debe ser aplicada muy cuidadosamente, anteponiendo la técnica a cualquier interés partidista o de grupo, pues de ello depende el éxito o fracaso de esta medida tan importante. La Reforma Agraria debe además obligar a utilizar las tierras en los cultivos que de acuerdo con la zonificación deban realizarse para evitar la superproducción de uno y la escasez de otro, además se tratará de diversificar la producción agrícola, cosa que en la actualidad no se ha hecho, pues de

bido a la mayor rentabilidad de unos productos, se deja de producir los menos rentables. Si a esto se agrega un sistema de ensilamiento de los productos básicos con fines a una estabilización de precios, los resultados serán altamente satisfactorios. La Reforma Agraria comprende además la implantación de nuevos sistemas de crédito, especialmente el supervisado, pues si se continúa exigiendo garantías prendarias o hipotecarias, éste podrá ser el motivo del fracaso. Si el sujeto de crédito está bien escogido, es decir que para proveerlo de tierra se ha investigado su capacidad como agricultor, su iniciativa, su honradez, su deseo de superación, etc., el resultado será satisfactorio, pues aunque al principio no tenga capacidad como empresario, ésta la logrará con el transcurso del tiempo.

El crédito supervisado tiene la mejor garantía, en las condiciones que he enumerado anteriormente, pero no basta la asistencia crediticia, ésta debe ser completada con un servicio de extensión agrícola y aprovechar los medios de difusión del pensamiento, especialmente el cinematógrafo, para dar a conocer a los parcelarios, los métodos de cultivo, selección de semillas, etc. Simultáneamente a como vaya resolviéndose el problema agrario, que como se dijo anteriormente es el punto básico de partida, se impulsará con toda energía el otro gran problema que lo constituye el analfabetismo. La Escuela debe llegar al campesino y no esperar que el campesino llegue a la Escuela. Para esto debe instalarse escuelas que comprendan inicialmente las enseñanzas de lectura, escritura y las cuatro operaciones fundamentales de aritmética. Urge la preparación de un ejército de maestros especializados en la enseñanza de la lectura y escritura iniciales y la creación de escuelas en el campo, sólo mediante un plan perfectamente organizado y estable -

ciéndose metas a seguir por cada año, se llegará a corto plazo a resolver este otro importante problema.

Otro factor negativo en el desarrollo del municipio, lo constituye el escaso aprovechamiento de nuestros recursos hidrográficos. Los municipios no se han desarrollado debido a la falta de energía eléctrica, o que en algunos casos la poseen en cantidades sumamente limitadas o bien la obtienen a alto precio, de tal manera que imposibilitan el desarrollo industrial. Las Municipalidades están en capacidad de desarrollar pequeños proyectos hidroeléctricos que más tarde las capacitarán para ampliar sus instalaciones hasta llegar al aprovechamiento en mejor cantidad de sus recursos hidrográficos.

La producción de energía es una de las mejores fuentes de ingresos para las Municipalidades a la vez que satisfacen una necesidad impostergable en toda comunidad en desarrollo. Ya anteriormente expuse lo referente a la eficiente administración que pueden realizar las Municipalidades en este tipo de actividades. Aunque al Estado compete por ley la explotación racional de todos los recursos naturales, éste por razones políticas, o económicas ha dejado de realizar importantes obras de este tipo, tal como la Hidroeléctrica - Jurún-Marinalá, que a pesar de estar realizados todos los estudios y constituir un proyecto desde todo punto de vista ventajoso, su ejecución se ha postergado indefinidamente, en tanto que en el centro del país opera la Empresa Eléctrica de Guatemala, S.A., compañía de capital extranjero que ejerce un monopolio que va extendiéndose rápidamente y cuyo servicio es el más caro del continente. Esta empresa goza de contratos muy ventajosos para ella y muy onerosos para nuestro país, otorgados por pasados gobiernos carentes de

todo sentido de nacionalismo.

Si el proyecto Jurún-Marinalá no es posible realizarlo porque afectará los intereses de la Empresa Eléctrica de Guatemala, S.A., Por qué entonces no desarrollamos la cuenca del Samalá de enorme potencial eléctrico o el proyecto del Lago de Atitlán? lo que sería una solución satisfactoria para el desarrollo e industrialización del altiplano guatemalteco.

En este sentido, también la Municipalidad de Quezaltenango ha formulado proyectos hidroeléctricos que merecen todo el apoyo del Gobierno, ya que es urgente dotarla de mayor potencial eléctrico, puesto que posee abundante agua potable, mano de obra especializada en el manejo de diferentes máquinas y eficientes vías de comunicación. Actualmente se está realizando el proyecto denominado Chichaic, por la Municipalidad de Cobán, y se espera que éste sea un importante impulso al desarrollo económico de esa zona.

Por otra parte, es conveniente utilizar al máximo, la ayuda financiera que pueda obtenerse en el exterior, siempre que dichos préstamos no sean condicionados en detrimento de la soberanía nacional.

Un factor negativo en el desarrollo de los municipios, lo constituye la falta de vías de comunicación adecuadas para unir los centros de producción con los mercados de consumo. Nuestra red de carreteras dista mucho de ser completa, pues únicamente contamos con vías transversales y no completas, hace falta carreteras intertruncas y de penetración.

La bastísima riqueza forestal del Petén y de las Verapaces, ha quedado sin explotación por falta de buenas carreteras. La Zona Reina del Departamento del Quiché, no se ha incorporado a la producción debido a la falta de vías de comunicación, muchos productos son caros en los centros de consumo debido a lo difícil de su transportación. Si a esto agregamos que las existentes están deteriorándose por defectos en su construcción y porque han carecido del mantenimiento adecuado, concluiremos que muy poco se ha hecho en este sentido.

Los propietarios de explotaciones agrícolas situadas a orillas de las carreteras ya construídas se han beneficiado enormemente. Sus propiedades han adquirido por este hecho un valor que duplica o triplica el que tenían antes de que estuviera construída y pavimentada la carretera, y en qué proporción han contribuído estos propietarios en el costo de la carretera? Prácticamente no han contribuído directamente en nada. Este es uno de los grandes defectos de nuestro sistema tributario, pues así como los vecinos del sector urbano están obligados a contribuir al costo de los trabajos de drenaje y pavimentación de las calles, así también los propietarios de explotaciones agrícolas debieran contribuir en el costo de la carretera. Esto nos lleva seguidamente al factor que se refiere a la desproporción muy acentuada en la tributación fiscal, pues mientras los empresarios en grande tributan muy poco al fisco en relación con sus utilidades, existe una gran cantidad de impuestos indirectos que repercuten más fuertemente en el sector de menores recursos. La solución adecuada a este problema está en vías de resolverse con la aplicación de la Ley del Impuesto sobre la Renta de reciente creación, cuyos fines principales serán la redistribución del ingreso nacional, para que las clases de bajos

ingresos mejoren un poco su nivel de vida y para que las clases de más altos ingresos se vean obligadas a reinvertir el excedente de sus utilidades. En el Capítulo IV cuando se habló de los servicios públicos esenciales, se indicó que debido al bajo consumo de carne, las Municipalidades no se preocupaban por la construcción de edificios adecuados para el destace, pero este bajo consumo está íntimamente relacionado con el bajísimo ingreso que percibe cada familia en cada una de nuestras poblaciones. No es más que la consecuencia de los factores negativos a que hice referencia y que el objeto de toda política económica bien dirigida, será resolverlos en la forma más adecuada posible. Para ello se necesita que el Gobierno Central señale la meta a seguir y que los planes municipales contribuyan como parte del Estado, a resolverlos dentro de sus capacidades financieras y administrativas.

CAPITULO X

EL COMERCIO INTERMUNICIPAL Y EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA E INDUSTRIA LOCALES

La capacidad económica de un municipio puede apreciarse con sólo observar el volumen de su comercio. Los Municipios económicamente más fuertes son aquellos que tienen mayor número de negocios establecidos. El comercio es el resultado de otras actividades económicas que han propiciado la formación de poblaciones en determinadas áreas. Así por ejemplo tenemos que las poblaciones de la costa sur-occidental del país como Malacatán, Coatepeque, Retalhuelu, Mazatenango, San Antonio Suchitepéquez, Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla, Puerto de San José, etc., tienen gran volumen comercial, el cual se debe esencialmente a la actividad agrícola y ganadera de la región.

Debido a la actividad marítima en el movimiento de carga y descarga de mercancías, es que las poblaciones de los puertos tienden a ser densamente pobladas y surgen nuevas actividades comerciales. Las ciudades de Guatemala y Quetzaltenango deben su gran comercio a que son ciudades industriales, Antigua Guatemala y Panajachel, a que son centros turísticos de gran importancia, Esquipulas en el Departamento de Chiquimula, por la misma razón anterior, Cobán y Zacapa por ser núcleos de actividades agrícolas, por las mis-

mas razones las ciudades de Escuintla, Coatepeque, Mazatenango y Retalhuleu. Los centros urbanos enumerados, que son los mercados de mayor consumo en el país, han dado origen a la intensificación del comercio intermunicipal.

En términos generales puede afirmarse que los mayores centros de consumo de nuestro país, demandan artículos agrícolas de primera necesidad como maíz, arroz, frijol, legumbres, carne, etc. de estos municipios productores y proporcionan a los mismos otros artículos o servicios que requieren mayor inversión de capital. De esto se deduce que del crecimiento de los grandes centros de población, se deriva también el crecimiento de los pequeños, sin embargo, debido al crecido número de pequeños municipios ya que nuestros centros de consumo todavía son pequeños para poder originar un mayor desenvolvimiento comercial, es que el proceso de crecimiento en ambos es sumamente lento. Si contáramos tan solo con diez ciudades de 100,000 habitantes urbanos cada una excluyendo a la ciudad capital que ha superado esta cifra, entonces se originaría un intenso comercio que favorecería enormemente al resto de municipios. Por eso es que conviene desarrollar programas que tiendan a poblar nuestras ciudades mediante la solución de los problemas enumerados en el Capítulo IX, pues los excedentes de población agrícola sin ocupación en el campo tenderán a buscarlos centros más habitados y con mejores posibilidades de proporcionar trabajo en otras ramas de la actividad económica (industria o comercio) y que cuenten además con los servicios públicos esenciales que les permitan albergar cómodamente a la población incrementada. Naturalmente que este aumento de población no podrá ser de ninguna manera repentino, pues tendrá que observarse en una o dos décadas, pero de todas maneras el crecimiento tendrá un índice ma-

yor que el actual. Este crecimiento lleva consigo la solución de otros problemas, como serán los de vivienda, agua potable, drenajes, alumbrado, sistemas de comunicaciones, mercados, hospitales, etc., es por esta razón que urge que las siguientes ciudades formulen sus planes reguladores para el futuro: Guatemala, Quezaltenango, Antigua Guatemala, Mazatenango, Retalhuleu, Escuintla, Coatepeque, Huehuetenango, Jalapa, Zacapa, Chiquimula, Puerto Barrios y Cobán. Estos planes reguladores deberán estar previstos para una población no menor de 100,000 habitantes, a excepción de las ciudades de Guatemala y Quezaltenango, la primera porque ya superó esa cifra y el cálculo será para un millón de habitantes y la segunda que podrá albergar dados sus recursos naturales, posición geográfica (centro de la zona occidental) y el área más densamente poblada del país, una cantidad de 300,000 habitantes. Debe entenderse que se habla de habitantes netamente urbanos, pues algunas de las ciudades anteriormente indicadas, ya llegan en la actualidad a los cien mil habitantes pero incluyendo la población rural que ocupa el más fuerte porcentaje.

El café, nuestro principal producto de exportación, ha desempeñado un papel muy importante en la constitución de nuestras poblaciones, como este cultivo no permite mecanización en lo que se refiere a su proceso agrícola propiamente dicho, emplea fuerte mano de obra, la que no es conseguida fácilmente en las zonas donde se encuentran asentadas las fincas productoras del grano de oro, por lo que los empresarios agrícolas que se dedican a este cultivo solicitan mano de obra a los municipios del altiplano guatemalteco; todos los años se registra una fuerte emigración de los

municipios del altiplano hacia los municipios de la boca-costa, de familias completas que se dedican a la cosecha del café; para el cultivo del algodón a pesar de ser mecanizado casi en su totalidad, también se demandan fuertes cantidades de cosechadores, pues esta labor se hace únicamente a mano.

Esta enorme emigración de braceros con sus respectivas familias hacia las zonas cafetaleras o algodoneras, deja a los pueblos del altiplano casi deshabitados y la población que se queda pasivamente esperan el regreso de sus coterráneos, la actividad económica en estos municipios decae completamente y los pocos que se quedan se dedican a cuidar sus pequeños cultivos de maíz, trigo, patatas, etc. para el sustento de sus familias durante el año. Los que emigran logran acumular un pequeño ahorro producto de su trabajo, que invierten en ropa, medicinas, etc. y el resto lo regresan a su pueblo de origen y generalmente lo derrochan en aguardiente. Estos emigrantes a su regreso también llegan a cosechar su maíz que han dejado sembrado desde antes de partir y el resto del año viven de este producto. Otra considerable fracción de habitantes de esta zona se dedican al comercio ambulante, se les denomina buhoneros, son quienes abarrotan los mercados de la Capital, de algunas otras poblaciones de importancia y hay quienes viajan hasta los países vecinos como El Salvador, Honduras y México. Una pequeña parte de esta población se dedica a industrias típicas figurando entre las principales la fabricación de ponchos, redes, sombreros de palma, canastas de mimbre, caña, etc. Otros a la fabricación de caites, sandalias, mecapales, muebles de madera, especialmente de pino. La cerámica constituye una industria típica que alcanza un volumen considerable, las ollas de barro, comales, ti

najas, etc., que son producidos especialmente en Totonicapán, son llevados a casi todos los departamentos del país.

Totonicapán presenta el gran problema del minifundio, puesto que la propiedad ha llegado a fraccionarse de tal manera que las parcelas existentes son pequeñas y por lo tanto su explotación en forma individual resulta antieconómica, este grave problema puede solucionarse a través de cooperativas de producción, pero para ello se requiere una intensa campaña educativa, a fin de convencer a los actuales propietarios de que la forma como actualmente cultivan, es totalmente antieconómica. Nuestro indígena ha evolucionado enormemente si comparamos su sistema de vida de hace 50 años con el actual. Esta evolución se manifiesta en lo siguiente: a) es poco común encontrar en los caminos a los indígenas con sus cargas de comestibles o de artículos manufacturados, transportándolos en la espalda y a pié en grandes jornadas, en la actualidad usan el transporte motorizado, especialmente las camionetas, y para trayectos cortos, ha cambiado el caballo por la bicicleta, ésto lo comprobamos con mayor frecuencia en las fincas de la costa; b) el indígena prácticamente ha eliminado las antiguas piedras de moler, ya está familiarizado y acostumbrado al molino de nixtamal; y c) ha buscado un medio de entretenimiento y cultura para él y su familia, mediante el uso del radio-receptor con o sin corriente eléctrica, y así sucesivamente podríamos encontrar otros aspectos en los cuales el indígena ha evolucionado, lo que permitirá resolver sus problemas en forma más rápida.

Cuando el indígena sea alfabetizado, encontrará más campos de actividad, y no son pocos los casos de indígenas que han llegado a superarse en tal forma que han cambiado

totalmente su modo de vivir y en nada se diferencian ellos y sus correspondientes familias al mayor número de familias - del tipo medio de nuestra sociedad, especialmente en los departamentos de: Quezaltenango, Quiché y otros del occidente del país, donde el indígena es ya empresario.

Como conclusión a este capítulo, estimo que debe planificarse el desarrollo de diez a doce centros urbanos del futuro debidamente intercomunicados por carreteras modernas, formularse un plan de desarrollo para cada una de esas futuras ciudades y procurar por todos los medios posibles, que los Concejos Municipales se comprometan a llevar a cabo una parte proporcional del mismo, sin tener facultades para modificarlos a su antojo, si no es que haya una razón técnica que justifique el cambio. Es decir una interrelación entre el Gobierno Municipal con el Gobierno Central para la planificación y desarrollo económico del país.

CAPITULO XI

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL, SUS EFECTOS EN LA ECONOMIA LOCAL

El hombre como factor económico, necesita formular un plan de vida que comprenda todas sus actividades, entre ellas figuran la satisfacción de sus necesidades primordiales como son la alimentación, habitación, vestuario, higiene personal, distracción, cultura, etc. pero para la satisfacción de cada una de estas necesidades, necesita dinero, por otra parte la satisfacción de todas y cada una de estas necesidades está condicionada a sus ingresos, generalmente producto de su trabajo. Con base en sus ingresos determina el grado de satisfacción que le dará a cada una de sus necesidades. Es decir que formula un plan de recursos disponibles (ingresos) y con base en ellos determina el grado de satisfacción de sus necesidades (gastos).

En igual forma como procede el hombre individualmente, así procede en comunidad, especialmente en la familia. Si el hombre o la familia dispone ordenadamente de sus recursos, progresará y encontrará formas de mejorar sus condiciones y aún de poder ahorrar si su ingreso supera los límites mínimos que necesita. Esto quiere decir que debe ejecutar su plan de ingresos y egresos en forma sistematizada para no sufrir desequilibrios que lo coloquen en situación difícil, insolvente. El Estado, por ser una comunidad de individuos e intereses también debe planificar su acción, con la diferencia que el presupuesto estatal condiciona sus ingre-

sos a sus gastos, es decir que debe formular primero el volumen de gastos que se propone realizar en un período dado que puede ser un año, dos o cinco y ajustar sus ingresos al volumen de esos gastos, de tal manera que si sus ingresos no son suficientes, buscará los medios de aumentarlos creando más fuentes de recursos. Pero las Municipalidades no están en la misma posibilidad que el Estado para poder aumentar sus recursos con la misma facilidad, en primer lugar porque la capacidad contributiva de los vecinos es muy limitada y en segundo lugar porque las necesidades municipales son excesivamente altas en relación con los recursos disponibles.

El presupuesto municipal rige para el período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre (Decreto-Ley 324), para adecuarlo al año natural como ya lo tienen el Estado y para facilitar las comparaciones de datos estadísticos.

Para la formulación de los presupuestos se requiere previamente hacer un cálculo de la estimación de los ingresos que se espera obtener durante el año, basándose para esto en los ingresos reales obtenidos en los cinco años anteriores. Se hace sobre el cálculo del promedio aritmético simple, tal como se indica en el cuadro que se acompaña al final del presente capítulo.

Los ingresos se agrupan por el origen de los mismos, haciéndose la separación entre los que constituyen los ingresos ordinarios y los extraordinarios, entre estos últimos se han considerado ciertos ingresos ordinarios que por el destino específico que tienen para la realización de obras municipales, se les ha designado como ingresos especiales. Al final del presente capítulo se incluye un modelo de presupuesto municipal, que señala claramente la clasificación de los

diferentes rubros de ingreso y la distribución aconsejable de gastos. El presupuesto así elaborado, requiere un ajuste de los saldos existentes al 31 de diciembre, este ajuste se debe a que los saldos en Caja y Depósitos en Bancos, sufren modificaciones entre la fecha en que se elabora el presupuesto y la fecha en que entra en vigor. Los saldos en Caja y Depósitos en Bancos, si ya se han cubierto todos los pagos pendientes del ejercicio, constituyen un superávit de Caja. Los ingresos especiales que en el caso de las Municipalidades son los derivados del Impuesto sobre la gasolina, Dto.580, del Impuesto sobre la cerveza, Dto.-Ley 230, como el fin específico es destinarlos en la realización de obras municipales, o en la amortización de préstamos que se hayan contraído con motivo de la realización de obras municipales, están sujetos a un tratamiento especial, pues estos fondos los recauda directamente el INFOM y los distribuye unas veces en la amortización de préstamos y otras los entrega a las Municipalidades para la realización de obras que estén técnicamente planificadas. Generalmente se hace esta entrega en pago directo a quienes hayan realizado las obras mediante el procedimiento de licitación pública o privada, según el caso. En esta forma existe la certeza de que dichos fondos son empleados en el fin que señala específicamente la ley que los aprobó.

La función principal del Tesorero Municipal y con él la del Concejo, será la de mantener una constante vigilancia en cuanto a la forma en que se van registrando los ingresos, haciendo comparaciones periódicas que pueden ser mensualmente, trimestralmente o semestralmente, de los ingresos reales y de los ingresos estimados, a fin de corregir en su oportunidad, cualquier deficiencia que se observe, ya que lo correcto será que durante el año se registre la cifra de ingresos estimados y si posible es, que se supere. Procedimien

to similar habrá que seguir en cuanto al comportamiento de los egresos a fin de que las partidas asignadas en el presupuesto sean empleadas correctamente. Esto dará oportunidad para que la Municipalidad en caso de registrar un superávit antes de que finalice el ejercicio, pueda hacer una ampliación presupuestal que le permitirá concluir las obras pendientes o robustecer las partidas que durante el ejercicio se hubiere observado que requerían algún incremento.

Los egresos constituyen la parte medular de la administración financiera; de la estructura de ellos depende que el municipio progrese, permanezca estacionario o decaiga. En este aspecto debe el Concejo poner toda su energía, iniciativa y honradez, a fin de que su honestidad en el manejo de los destinos del Municipio, quede completamente expuesta en el sentir popular y que su acción sea recordada con respeto y agradecimiento por parte de los vecinos. De la mayor suma que de los recursos ordinarios se disponga para la realización de obras de beneficio colectivo, depende que la Municipalidad resuelva sus problemas y ponga al servicio de los vecinos las obras que contribuyan a mejorar su nivel de vida. Los proyectos de inversión deben ser objeto del más detenido estudio, para que se obtenga el mayor beneficio posible y dentro de las mejores condiciones obtenibles por la Municipalidad. Los proyectos de inversión deben estar ajustados a un plan previamente elaborado, pues de ello depende la continuación u obstrucción de las obras. Así como el Estado debe ajustar sus inversiones a un plan previamente elaborado, también las Municipalidades están en la obligación de formular estos planes de desarrollo local y llevarlos a la práctica en el transcurso de varios ejercicios, pero procurando realizar cada año una parte proporcional de dicho plan que debe contar con una base técnica en los aspectos de construcción, económico y social. Esto en sí cons

tituye el plan regulador de cada municipio, que debe ser elaborado por cuerpos técnicos que tomen en cuenta todos los factores que definan la fisonomía del poblado y la forma como se desea que este poblado se desarrolle en el futuro, esto es como elaborar un plano de una casa que se piensa construir por etapas, desarrollando en primer término las instalaciones que sean más necesarias y útiles y posteriormente las otras instalaciones que aunque útiles, pueden postergarse por razones económicas, así por ejemplo se construirán primero los dormitorios, comedor, servicios sanitarios, etc. y por último quedará la construcción de los cuartos accesorios, el jardín, la piscina, etc.

Si los recursos de que dispone la Municipalidad no permiten la ejecución del plan o la obra proyectada en el transcurso de dos o tres ejercicios, porque no puede fraccionarse su ejecución o porque sea indispensable su conclusión en el menor tiempo posible, la Municipalidad debe recurrir a la obtención de los fondos necesarios mediante la contratación de préstamos o empréstitos. Para esto existe el Instituto de Fomento Municipal y es la institución que ayuda a las Municipalidades en todos estos aspectos que trataré especialmente en el capítulo siguiente.

Si la Municipalidad se ve precisada a concluir el ejercicio cerrando con déficit, siempre que este déficit sea originado porque la Municipalidad ha efectuado inversiones útiles para la comunidad, puede asegurarse que se está cumpliendo con eficiencia la administración para la cual los miembros del Concejo han sido electos por el pueblo. Por el contrario, si se registra un superávit de Caja, representado por una acumulación de fondos en depósitos bancarios o en caja, denotará que la Municipalidad no está realizando las

inversiones que debiera efectuar en la medida de sus recursos, pues todas y cada una de las Municipalidades de nuestro país, tienen problemas urgentes que necesitan resolver. Lo correcto en todo caso será cerrar el ejercicio con un equilibrio entre ingresos y gastos y que cada año se avance aunque sea una parte muy pequeña, en el plan del que previamente se habló. Numerosas Municipalidades acusan superávit al finalizar el ejercicio, pero por otra parte también aparece que no han agotado sus partidas de inversión en obras, lo cual puede traducirse en una apatía por resolver los innumerables problemas que siempre se presentan en todo municipio. Las Municipalidades que mantienen fondos en depósitos bancarios sin utilizar, están causando grave daño a la economía local, pues es como si estuvieran atesorando fondos sin ninguna utilidad, cuando debiera dárseles movilidad a estos fondos para crear fuentes de trabajo en la localidad, intensificar el comercio, etc., ya que las Municipalidades, dentro de su política económica, deben hacer en su jurisdicción, lo que al Estado corresponde hacer en el territorio nacional.

La falta de ejecución de obras municipales muchas veces no se debe a la escasez de recursos financieros, sino al poco interés de la Corporación Municipal en la realización de obras, ya que en sus presupuestos siempre disponen de una pequeña suma para inversiones o bien pueden adquirir créditos a mediano y largo plazo. Lo que ha faltado es ese espíritu de superación y deseo de mejorar las condiciones del Municipio; pocos ejemplos se han tenido de gobiernos municipales activos, con iniciativa, honrados y con deseo de superación. Es muy frecuente que se señale a los Alcaldes, Síndicos, Regidores, etc. de maniobras tendientes únicamente a beneficiar sus intereses privados y demuestren un total menosprecio por los problemas de la comunidad. Na-

turalmente que esto muchas veces depende de la elección errónea que se hace de la Corporación Municipal, generalmente por dar ingerencia a los partidos políticos, ya que la elección de los miembros de la Municipalidad, debiera hacerse por Comités Cívicos, que escojan a los miembros más capaces, sin importarles su filiación política. Pero esto solamente se logrará cuando se obtenga una madurez cívica y se disminuya el alto índice de analfabetismo. Cuando el voto sea consciente y los vecinos se interesen por observar la ejecución presupuestal y controlen las actividades de la Municipalidad para evitar fraudes al Erario Municipal, (cosa corriente en nuestro medio), se habrá dado un gran paso hacia adelante en la resolución del problema de los Municipios. La deshonestidad administrativa debe combatirse con la cooperación de los vecinos, para eso es que las actuaciones de la Municipalidad son públicas y cualquier vecino puede enterarse de las actuaciones del Concejo. Los fondos municipales son del pueblo y por lo tanto es a éste a quien compete observar su correcto empleo. Deben evitarse los gastos superfluos y deducir las responsabilidades legales a las Corporaciones que autoricen gastos que sobrepasen las asignaciones presupuestales, especialmente cuando estos sobregiros se registran en partidas que no representan beneficio para el pueblo, tales como los sobregiros de las partidas para festejos, gastos de representación, viáticos, etc. Las transferencias de partidas y las modificaciones presupuestales deben limitarse únicamente a las inversiones patrimoniales.

Por otra parte debe imponerse sanciones a las Municipalidades que no cumplan con someter sus presupuestos a la Asesoría Técnica del Instituto de Fomento Municipal; debido a esta falta de sanciones es que muchas Municipalidades no

envían sus presupuestos y naturalmente que los resultados al final del ejercicio son negativos.

Como conclusión a este capítulo, puede afirmarse lo siguiente:

- a) El éxito o fracaso de la Administración Municipal, depende en gran parte de la correcta ejecución presupuestal y de la mayor cantidad de fondos destinados a inversiones públicas. Estas deben entenderse como obras de utilidad colectiva que realice la Municipalidad.
- b) Juega importante papel en la Administración Municipal la correcta selección que se haga de las personas que figuren como candidatos a los cargos municipales. Si se desea éxito debe desecharse todo partidismo político.
- c) Los vecinos deben ejercer una vigilancia permanente del desarrollo de las actividades municipales y especialmente de la ejecución presupuestal.
- d) La fiscalización de las operaciones financieras del Gobierno Municipal por parte de la Contraloría General de Cuentas existe; pero ésta debe ser oportuna, es decir que pierde su eficacia si se hace uno o dos años después de ejecutado el presupuesto.

INGRESOS REGISTRADOS EN LOS ULTIMOS CINCO AÑOS

	1959 3 MESES ABR-JUN-1959	1959/60 1 AÑO JUL-59 JUN-60	1960/61 1 AÑO JUL-60 JUN-61	1961/62 1 AÑO JUL-61 JUN-62	1962/63 1 AÑO JUL-62 JUN-63	1963/64 8 MESES JUL-63 MAR-64	SUMA DE LOS 5 AÑOS	PROMEDIO ARITMETICO SIMPLE (*)
ARBITRIOS MUNICIPALES:								
1 Sobre Establecimientos Comerciales	Q 20.00	Q 120.00	Q 180.00	Q 190.00	Q 200.00	Q 170.00	Q 880.00	Q 176.00
2 Sobre Establecimientos Industriales	15.00	100.00	110.00	115.00	105.00	95.00	540.00	108.00
3 Sobre Establecimientos que prestan Serv.al Público	12.00	90.00	100.00	103.00	110.00	80.00	495.00	99.00
4 Sobre Extracción Productos Agrícolas del Municipio:								
4-1 Café -Decreto-Ley 114	40.00	380.00	390.00	370.00	380.00	390.00	1,830.00	386.00
4-2 Algodón	15.00	70.00	65.00	75.00	80.00	20.00	325.00	65.00
4-3 Otros	10.00	50.00	45.00	70.00	90.00	30.00	295.00	59.00
5 Sobre las personas (Contribución de Ornato)	---	1,300.00	1,310.00	1,315.00	1,305.00	1,320.00	6,550.00	1,310.00
6 Sobre las propiedades (Alumbrado Público)	75.00	150.00	180.00	110.00	200.00	75.00	770.00	154.00
7 Sobre Vehículos (Venta de Placas)	---	450.00	460.00	480.00	500.00	525.00	2,415.00	483.00
8 Sobre Aguardiente Decreto 1132	75.00	290.00	300.00	315.00	320.00	215.00	1,515.00	303.00
9 Otros Arbitrios	30.00	70.00	40.00	75.00	90.00	50.00	355.00	71.00
TASAS POR SERVICIO:								
10 Suscripción de Servicios de Agua Potable	300.00	1,200.00	1,500.00	1,400.00	1,600.00	750.00	6,750.00	1,350.00
11 Servicios de Agua Potable (Consumo)	600.00	2,300.00	2,500.00	2,550.00	2,700.00	2,300.00	12,950.00	2,590.00
12 Servicio de Alumbrado Particular	500.00	1,800.00	1,900.00	2,100.00	2,400.00	2,000.00	10,700.00	2,140.00
13 Servicio de Piso de Plaza	950.00	2,300.00	2,500.00	2,800.00	2,850.00	2,300.00	13,700.00	2,740.00
14 Servicio del Cementerio	100.00	450.00	300.00	260.00	700.00	150.00	1,980.00	396.00
15 Servicio de Baños Municipales	90.00	360.00	380.00	400.00	420.00	290.00	1,940.00	388.00
16 Servicios Sanitarios Municipales	60.00	200.00	210.00	225.00	230.00	190.00	1,115.00	223.00
TASAS ADMINISTRATIVAS:								
17 Licencias Varias	300.00	495.00	275.00	940.00	605.00	630.00	3,745.00	749.00
18 Registros Varios	580.00	595.00	710.00	830.00	725.00	610.00	4,050.00	810.00
19 Registro de Cédulas de Vecindad	50.00	120.00	130.00	140.00	110.00	100.00	650.00	130.00
CONTRIBUCIONES:								
20 Por drenajes	950.00	1,785.00	1,900.00	2,400.00	2,500.00	2,100.00	11,635.00	2,327.00
21 Por pavimento	590.00	2,000.00	2,700.00	2,800.00	2,500.00	2,300.00	12,890.00	2,578.00
RENTAS:								
22 Arrendamiento de Edificios Municipales	150.00	600.00	600.00	600.00	600.00	450.00	3,000.00	600.00
23 Arrendamiento de Locales en el Mercado Municipal	1,000.00	2,070.00	2,300.00	2,800.00	2,750.00	2,050.00	12,970.00	2,594.00
24 Arrendamiento de Terrenos Municipales	100.00	1,100.00	1,000.00	1,200.00	1,300.00	600.00	5,800.00	1,080.00
VENTA DE FRUTOS O PRODUCTOS MUNICIPALES:								
25 Venta de café producido en la Finca Municipal	---	1,300.00	1,350.00	1,280.00	1,350.00	1,400.00	6,680.00	1,336.00
26 Venta de árboles en pie del Astillero Municipal	70.00	240.00	260.00	300.00	310.00	200.00	1,400.00	280.00
27 Venta de ladrillo de barro de la fábrica Municipal	50.00	200.00	250.00	230.00	280.00	190.00	1,200.00	240.00
28 Venta de arena y piedra de la cantera municipal	75.00	250.00	300.00	310.00	295.00	205.00	1,435.00	287.00
MULTAS								
29 Multas diversas	10.00	400.00	300.00	500.00	400.00	300.00	1,910.00	382.00
30 Poste Público	50.00	75.00	---	85.00	70.00	50.00	330.00	66.00
V A R I O S :								
31 Producto de la Feria Titular	---	500.00	550.00	420.00	495.00	525.00	2,490.00	498.00
	Q 6,867.00	Q 23,510.00	Q 25,695.00	Q 27,508.00	Q 28,750.00	Q 22,560.00	Q 134,890.00	Q 26,978.00

(*) El Promedio aritmético simple, es la estimación de ingresos para el año 1964/65.

El infrascrito Tesorero Municipal, CERTIFICA: que el cuadro anterior registra los ingresos reales obtenidos por esta municipalidad en los cinco años anotados.

Punta Gorda, Departamento de Peñice, 3 de abril de 1964.

(ff) Tesorero Municipal

Visto Bueno

(ff) Alcalde Municipal

SALDOS EN EFECTIVO:

En Caja al 31 de marzo de 1964	Q. 1 580.00	
En depósito Bco. de Guatemala 31 de marzo de 1964	Q. 3 000.00	
En depósito INFOM al 31 de marzo de 1964, así:		
Por Imp. s/café Dto.-Ley 114	Q. 200.00	
Por Imp. s/algodón Ac. Gub. (18 de abril de 1964)	Q. 40.00	
Por Imp. s/aguardiente Dto.- Leg. 1132	Q. 200.00	Q. 5 020.00

ESTIMACION
PARA AÑO
1964/65

INGRESOS ESPECIALES:

Imp. de Gasolina Dto. 580	Q. 1 300.00	
Imp. de Cerveza Dto.-Ley 230	Q. 1 040.00	Q. 2 340.00

SALDOS EN EFECTIVO POR IN- GRESOS ESPECIALES:

En el INFOM, en depósito al 31 de marzo de 1964, así:		
Por Imp. gasolina, Dto. 580	Q. 50.00	
Por Imp. cerv. Dto.-Ley 230	Q. 750.00	Q. 800.00
SALDO EN CAJA Y BANCOS.....		<u>Q. 8 160.00</u>

PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD DE PUNTA GORDA, DEPARTAMENTO DE
BELICE, PARA EL AÑO 1964/65

INGRESOS ORDINARIOS: INGRESOS

Arbitrios Municipales:

Establecimientos Comerciales	Q.	176.00	
Establecimientos industriales	Q.	108.00	
Establecimientos que prestan servicio al público	Q.	92.00	
<u>Extracción de Productos Agrícolas:</u>			
Café, Decreto-Ley 114	Q.	386.00	
Algodón	Q.	65.00	
Otros (maíz, cacao, frutas, etc.)	Q.	59.00	
Ornato	Q.	1 310.00	
Alumbrado Público	Q.	154.00	
Vehículos (Venta de Placas)	Q.	483.00	
Aguardiente Decreto 1132	Q.	303.00	
Otros arbitrios (Rockolas, estacionamiento, etc.)	Q.	71.00	Q. 3 214.00

Tasas por Servicio:

Suscripción Servicios Agua Potable	Q.	1 350.00	
Servicio de Agua potable (consumo)	Q.	2 590.00	
Servicio de alumbrado particular	Q.	2 140.00	
Servicio de Piso de plaza	Q.	2 740.00	
Servicio de cementerio	Q.	396.00	
Servicio de baños municipales	Q.	388.00	
Servicio de sanitarios municipales	Q.	223.00	Q. 9 827.00

Tasas Administrativas:

Licencias varias	Q.	749.00	
Registros varios	Q.	810.00	
Registro de cédulas de vecindad	Q.	130.00	Q. 1 689.00

Contribuciones

Por Drenajes	Q.	2 327.00	
Por pavimento	Q.	2 578.00	Q. 4 905.00

Rentas:

Arrendamiento de Edificios Municipales	Q.	600.00	
Arrendamiento de locales fijos en el mercado municipal	Q.	2 594.00	
Arrendamiento de terrenos municipales	Q.	1 060.00	Q. 4 254.00

Venta de Frutos y Productos municipales:

Venta del café producido en la finca municipal	Q.	1 336.00	
Venta de árboles en pie del Astillero municipal	Q.	280.00	
Venta de ladrillo de barro de la fábrica municipal	Q.	240.00	
Venta de arena y piedra de la cantera municipal	Q.	287.00	Q. 2 143.00

Multas:

Multas diversas	Q.	382.00	
Poste público	Q.	66.00	Q. 448.00

Varios:

Producto de la Feria Titular			Q. 498.00
------------------------------	--	--	-----------

SUMAN LOS INGRESOS ORDINARIOS. Q.26 978.00

Saldos en efectivo por Ingresos ordinarios:

En Caja al 31 de marzo de 1964		Q. 1 580.00
En depósito Bco. de Guatemala, 31/marzo/64		Q. 3 000.00
En Depósito INFOM, al 31 de marzo de 1964, así:		
Por Imp.s/café Dto. Ley 114	Q. 200.00	
Por Imp. s/algodón	Q. 40.00	
Por Imp. s/aguardiente Dto.1132	Q. 200.00	Q. 440.00
Sub-Total		<u>Q.31 998.00</u>

INGRESOS ESPECIALES

Imp. de gasolina Dto. 580	Q. 1 300.00
Impuesto de Cerveza, Dto.Ley 230	Q. 1 040.00

SALDOS EN EFECTIVO POR INGRESOS ESPECIALES:

En el INFOM, depósitos al 31/marzo/64, así:	
Por Imp. de gasolina Dto.580	Q. 50.00
Por Imp. de cerveza Dto. Ley 230	Q. 750.00

INGRESOS EXTRAORDINARIOS:

Préstamo concedido por el INFOM según resolución No.64/64-328 de la Junta Directiva, de fecha 28 de marzo/64 para construcción de nuevo mercado municipal,	<u>Q.25 000.00</u>
--	--------------------

TOTAL DE INGRESOSQ.60 138.00

Como los ingresos ordinarios de esta Municipalidad ascienden a Q.26 978.00 corresponde hacer la siguiente distribución, con base en las recomendaciones del INFOM:

Para sueldos y gastos diversos, el 67%, o sean	Q.18 075.00
Para gastos imprevistos el 6%, o sean	Q. 1 619.00
Para obras municipales, el 27%, o sean	Q. 7 284.00
<u>100%</u>	<u><u>Q.26 978.00</u></u>

En la forma anterior, será como se distribuirán los gastos, según se indica a continuación:

E G R E S O SGASTOS FIJOS:SUELDOS:

1. Alcalde municipal	Q. 1 080.00
2. Secretario Municipal	Q. 1 080.00
3. Tesorero municipal	Q. 1 080.00
4. Oficial de la Secretaría	Q. 900.00
5. Oficial de la Tesorería	Q. 900.00
6. Administrador del mercado	Q. 960.00
7. Cobrador del mercado	Q. 720.00
8. Fontanero municipal	Q. 960.00
9. Guardián del cementerio	Q. 360.00
10. Operador de la planta eléctrica	Q. 960.00
11. Electricista instalador	Q. 840.00
12. Encargado de los baños municipales	Q. 360.00
13. Encargado de los sanitarios municipales	Q. 360.00

14. Jardinero municipal	Q.	360.00	
15. Agente No.1 Policia municipal	Q.	360.00	
16. Agente No.2 Policia municipal	Q.	360.00	
17. Conserje	Q.	360.00	Q.12 000.00

GASTOS DIVERSOS :

18. Gastos generales	Q.	1 200.00	
19. Mantenimiento planta eléctrica	Q.	240.00	
20. Viáticos	Q.	240.00	
21. Suscripción diario oficial	Q.	24.00	
22. Dietas concejo	Q.	60.00	
23. Deudas de presupuesto anterior	Q.	1 000.00	
24. Subvención escuelas nacionales	Q.	480.00	
25. Mantenimiento servicio agua potable	Q.	600.00	
26. Mantenimiento finca municipal	Q.	900.00	
27. Mantenimiento fábrica de ladrillo	Q.	180.00	
28. Mantenimiento mercado municipal	Q.	240.00	
29. Servicio limpieza de calles	Q.	540.00	
30. Fiesta titular	Q.	300.00	
31. 15 de Septiembre	Q.	71.00	Q. 6 075.00

Sub Total: Q.18 075.00

32. GASTOS IMPREVISTOS: Q. 1 619.00

OBRAS MUNICIPALES :

33. Amortización préstamo al INFOM según contrato	Q.	1 650.00	
34. Pago de intereses al INFOM sobre préstamo	Q.	1 250.00	
35. Construcción del puente sobre el río "Los Cocos", según plano y presupuesto elaborado por la Dirección General de Caminos y con recursos de los impuestos sobre cerveza.	Q.	1 790.00	
36. Construcción del mercado municipal, según licitación aprobada por el INFOM y préstamo concedido para tal fin.	Q.	25 000.00	
37. Pavimentación con concreto, de tres cuadras en la 9a. Av. comprendidas entre la 3a. y 6a. calles, según licitación pública.	Q.	10 754.00	

TOTAL Q.60 138.00

Este sería el modelo de presupuesto para una Municipalidad que tuviera ingresos ordinarios de Q.26 978.00 al año, y que puede considerarse una Municipalidad que ocuparía un término medio en nuestro país, como puede observarse, tiene un volumen considerable de fondos para invertir en obras municipales, que harán que en pocos años se vaya transformando la población hasta resolver definitivamente los más esenciales problemas. Las obras en las cuales invertirá los fondos, son desde todo punto de vista, obras que beneficiarán al vecindario en general y que se consideran de muchísima utilidad.

CAPITULO XII

EL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL Y SU CONTRIBUCION AL DESARROLLO ECONOMICO MUNICIPAL Y NACIONAL

La decadencia de nuestro régimen municipal fue muy notoria antes del año 1945, en que existía una gran centralización administrativa y los municipios carecían de toda iniciativa, se ejercía sobre ellos una completa intervención administrativa, al punto que no podían disponer de sus recursos para la solución de sus propios problemas comunales, ni de los más urgentes como los servicios públicos. Los efectos de las sucesivas dictaduras que sufrió nuestro país, se hicieron sentir en todos los ámbitos nacionales a través de los Gobiernos Municipales, que no fueron electos libremente entre los vecinos, ya que eran impuestos por el Gobierno Central. Aún recordamos la actuación de los Intendentes Municipales, verdaderos dictadorcillos, cuyo nombramiento dependía del Ejecutivo y la actuación de no pocos Jefes Políticos que simplemente eran cumplidores incondicionales de órdenes a veces absurdas. Esta época detuvo enormemente el desarrollo que se hubiera logrado si los municipios hubieran gozado de autonomía. Sin embargo, a partir del año 1945, los constituyentes compenetrados de la necesidad de conceder cierta autonomía al gobierno municipal, legislaron en este sentido. Pero poco o casi nada se lograba con la autonomía municipal si no se complementaba tal conquista con la creación de una institución que sirviera a las Mu-

nicipalidades para resolver múltiples problemas que a diario se les presentan y que además las orientara en todos los aspectos administrativos, técnicos, económicos, etc. Fue así como surgió el Instituto de Fomento Municipal, con fecha 4 de febrero de 1957. Ya antes se había creado el Departamento de Crédito Municipal, adscrito al Crédito Hipotecario Nacional, pero por las características especiales de su función, así como lo complejo de sus actividades, se hizo necesaria la creación del Instituto como entidad autónoma y con patrimonio propio.

Este capítulo pues, tratará de contestar a tres preguntas que surgen de inmediato: a) Cuáles son los fines que persigue el Instituto de Fomento Municipal? b) Cómo está constituido? c) Qué ha hecho el Instituto de Fomento Municipal?

Para dar respuesta a la primera pregunta, basta que analicemos los considerandos y el contenido del Decreto 1132, que constituye la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal.

Las Municipalidades por su precaria situación económica, no están en posibilidad de contar cada una de ellas con los Departamentos técnicos que fuera deseable, tampoco convendría crear una serie de departamentos técnicos en las Municipalidades, porque el radio de acción de cada una de ellas es sumamente limitado y sería antieconómico; además las Municipalidades en forma independiente no podrían coordinar programas en los cuales se necesita la cooperación de dos o más Municipalidades para la explotación en común de ciertos recursos naturales. El desarrollo de todos y cada

uno de nuestros municipios, forma parte de un todo que es el Estado, por lo tanto se requiere de un Instituto que coordine esta actividad. El Instituto de Fomento Municipal tiene pues entre sus funciones principales, las de promover y coordinar el desarrollo municipal, las de orientar a las Municipalidades en la ejecución de sus obras, la contratación de servicios públicos cuando éstos sean prestados por empresas privadas, el financiamiento mediante la concesión de créditos a largo plazo y bajo interés para la construcción de importantes obras para el municipio, etc. Los fines que persigue el Instituto se encuentran sintetizados en el Artículo 4º. de su Ley Orgánica, que en términos generales son los siguientes:

- a) Asistencia técnica; que comprende: Planificación y financiamiento de obras y servicios públicos municipales, promoción, organización y financiamiento de las empresas patrimoniales y la explotación de los bienes y recursos comunales, así como la organización de la hacienda municipal, la preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos y por último la selección y adiestramiento de personal técnico y administrativo para el servicio de las Municipalidades.
- b) Asistencia financiera; que comprende: Otorgamiento de préstamos y adquisición de valores provenientes de empréstitos, para que las Municipalidades realicen obras y servicios públicos de carácter municipal, o la explotación de sus bienes o empresas patrimoniales, y descuento de letras de tesorería o anticipos sobre las mismas, cuando el caso lo demande y con el fin de evitar que se interrumpa el ritmo de los servicios municipales o de las obras emprendidas por las municipalidades.

- c) Asistencia administrativa; que comprende: Organización de la contabilidad, depuración de inventarios y a seguramiento de los bienes municipales que necesiten de esta protección.
- d) Garantizar en todo o en parte la amortización de los préstamos otorgados a las Municipalidades así como el pago de intereses.
- e) Prestar a las Municipalidades los servicios de agente financiero y de caja y tesorería.
- f) Ser la Institución depositaria de los fondos de las Municipalidades.
- g) Proceder a la regulación, supervisión o administración de las obras y servicios públicos municipales conforme la situación lo demande.
- h) Actuar cuando las Municipalidades se lo soliciten, como agente de compras o suministros para las mismas, y en general como agente de sus relaciones comerciales.
- i) Ser el órgano privativamente encargado de estudiar los planes de arbitrios presentados por las Municipalidades y proponer las modificaciones que a su juicio sean necesarias.
- j) Promover un sistema de clases pasivas que cubra al personal administrativo de las Municipalidades, el cual tendrá vigencia en tanto no se establezca otro sistema por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social,

que ofrezca iguales o mejores garantías a los trabajadores municipales.

Esta es pues, en términos generales, la respuesta a la primera pregunta que se incluye anteriormente.

La segunda pregunta se refiere a como está constituido el Instituto de Fomento Municipal. Solamente como Institución autónoma del Estado, puede concebirse un Instituto de este tipo, en primer lugar porque necesita desenvolver sus actividades sin el tropiezo que significa depender del Gobierno Central, y en segundo lugar porque un Instituto de este tipo para que su labor sea realmente beneficiosa, debe estar completamente desligado de intereses políticos, su función debe adecuarla a la técnica y con amplio espíritu patriótico. Además solamente como Institución Autónoma puede resolver con la prontitud del caso cualquier consulta de las Municipalidades, y tomar decisiones y resoluciones que ameriten detenido estudio, mucha responsabilidad y que sean oportunas.

El Instituto como entidad autónoma, está dirigido por una Junta Directiva compuesta de tres miembros propietarios y tres miembros suplentes.

El Presidente de la Junta Directiva es el miembro designado por el Presidente de la República, otro miembro es designado por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades y el otro miembro es designado por la Junta Monetaria. Los miembros suplentes son designados en la misma forma. Corresponde a la Junta Directiva como autoridad máxima, dirigir las actividades del Instituto. Sin embargo, el Instituto cuenta además con un Gerente a quien

corresponde la representación legal del Instituto, la ejecución de sus operaciones y la administración interna del mismo, y es el Jefe superior de todas las dependencias y de su personal. Además el Instituto cuenta con un Departamento de Auditoría Interna, cuyas atribuciones son las de fiscalizar las operaciones del Instituto y para velar por el cumplimiento de las resoluciones de la Junta Directiva. El Auditor Interno es nombrado por el Presidente de la República y tiene amplias facultades para el desarrollo de su función.

El Instituto cuenta con patrimonio propio, éste está formado por lo siguiente: a) El porcentaje anual del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación; b) El producto del impuesto fiscal sobre consumo de aguardiente, de que trantan los Decretos 564 y 565 del Presidente de la República; c) Los fondos provenientes de las operaciones de crédito que realice el Instituto, y d) Los aportes de presupuesto u otras afectaciones de rentas que el Gobierno acuerde con fines específicos.

El Instituto no distribuye utilidades o beneficios pecuniarios entre las Municipalidades ya que cualquier superávit o déficit del ejercicio afectará su fondo patrimonial.

El Instituto cuenta con las siguientes secciones:

Gerencia, Sub-Gerencia, Secretaría y Archivo, Auditoría, Contabilidad, Comercial o de Compras, Ingeniería, Inspectoría, Asesorías Jurídica y Económica. El Instituto no cuenta con Sección de Caja en forma especial, porque la totalidad de sus operaciones la efectúa mediante el sistema de cheques y por otra parte tiene firmados contratos con

el Banco de Guatemala, y es por medio de las Agencias de este Banco, que opera en los Departamentos de la República.

Con lo anterior se ha dado respuesta a la segunda pregunta formulada al principio del presente capítulo y que se refiere a la forma como el Instituto de Fomento Municipal está constituido.

Finalmente, queda por responder a la tercera pregunta que nos formulamos al principio de este Capítulo, Qué ha hecho el Instituto de Fomento Municipal en el transcurso de los ocho años que lleva de funcionar?

La labor del Instituto de Fomento Municipal ha sido amplia si la consideramos dentro de la estrechez económica en que se desenvuelven las Municipalidades; ya que la capacidad de obtener crédito por parte de las Municipalidades está en relación directa con el volumen de sus ingresos. Si estos mejoran, también mejorará su capacidad de crédito porque su capacidad de pago aumentará. Por otra parte el Instituto parte del principio que toda comunidad debe costear sus propios servicios para que pueda apreciarlos. Se ha podido observar que a las Municipalidades a quienes se les ha obsequiado totalmente el servicio de agua potable, no ha sido mantenido con el cuidado que estas instalaciones requieren, porque a la comunidad no le ha costado, de ahí que para poder apreciar un servicio o una obra, se requiere que contribuyan al Tesoro Municipal. Este es un factor puramente psicológico, cuando un bien o el dinero se adquiere de fácil manera, no nos importa que se destruya. El Instituto de una manera reservada, sin publicidad, ha prestado grandes servicios a las Municipalidades que han confia-

do en él, testimonio de ésto es el agradecimiento expresado por diferentes comunas a través de diplomas otorgados al Instituto y de oficios que demuestran su agradecimiento. Me concretaré a dar en forma general una lista de obras y valores invertidos en ellas, para que se aprecie en forma un poco general, parte de la obra realizada por el Instituto, sin contar con la ayuda técnica que en diversos aspectos se ha prestado a las Municipalidades.

CONCLUSIONES

- 1a. Un programa de desarrollo municipal debe principiar por transformar la actual división administrativa de Guatemala, esencialmente en lo que respecta a la supresión de aquellos municipios que no reúnan las condiciones mínimas siguientes:
 - a) Número de habitantes propiamente urbanos no menor de 3,000;
 - b) Que por lo menos el 25% de la población urbana propiamente dicha sepa leer y escribir;
 - c) Que el asiento de la cabecera de Distrito Municipal esté situada en un lugar que permita fácil acceso, suministro de agua potable, drenajes, libre de las fuertes corrientes de agua y protegida de los huracanes y demás factores naturales que puedan destruirla;
 - d) Que se asegure un ingreso mínimo anual para el Tesoro Municipal de Q.10 000.00; y,
 - e) Que tenga perspectivas de desarrollo en el futuro.

- 2a. Hacer una amplia divulgación de lo que debe entenderse por autonomía municipal y tratar de que las Municipalidades ejerciten dicha autonomía; mientras se llega a la supresión de los municipios que no reúnan las condiciones mínimas a que se hizo referencia en

la conclusión 1a., que se limite su autonomía ejerciendo una especie de tutelaje por parte del Instituto de Fomento Municipal.

- 3a. La función municipal debe encaminarse esencialmente hacia la solución de los problemas que constituyen los servicios públicos esenciales y hacer una amplia campaña entre los vecinos a fin de que, compenetrados de la fuerte inversión que representan estos servicios, cada uno se encarguen del mantenimiento de dichos servicios, esta contribución puede ser simplemente en no provocar actos que destruyan o afecten el servicio público de que se trate. Es en sí un problema educativo. Debe crearse el Departamento de Relaciones Públicas - del INFOM.

- 4a. Conviene hacer una nueva clasificación de las Municipalidades modificando el Acuerdo del 26 de julio de 1957, porque hay que tomar en cuenta otros factores además de la población. La clasificación actual no es adecuada para fines contables ni para los fines de desarrollo municipal.

- 5a. Las Municipalidades deben incrementar sus ingresos mediante la prestación del mayor número de servicios públicos y la explotación racional de sus recursos naturales, especialmente la explotación maderera, con el propósito de eliminar paulatinamente los arbitrios, pues -

éstos serán objeto de una consideración especial cuando se mejore el sistema tributario nacional y por consiguiente se canalizarán a favor del fisco como impuestos nacionales.

6a. Solamente mediante la aplicación de una Reforma Agraria técnicamente planificada y profunda en sus alcances, podrá transformarse la infraestructura económica de Guatemala y por consiguiente superar el nivel general de vida de los guatemaltecos, ya que de ello dependerá la tecnificación agrícola, el aumento de la producción, la introducción de nuevos cultivos, el aumento de la población urbana, el aprovechamiento de nuestros recursos hidráulicos y abrirá nuevas fuentes de trabajo para los excedentes de población desocupada.

7a. Debe planificarse el desarrollo de diez a doce centros urbanos del futuro debidamente intercomunicados y formularse el plan de desarrollo para cada una de esas ciudades; procurando por todos los medios posibles y dentro de la autonomía que a cada uno corresponda, que se comprometan a llevar a cabo el plan total dentro de un plazo pre-determinado y que cada Concejo Municipal realice dentro de su período una parte proporcional del plan, sin tener facultades para modificarlo a su antojo, si no existen razones técnicas que ameriten un cambio.

8a. Se necesita modificar los planes de arbitrios de las Mu

nicipalidades que están en capacidad de mejorar sus ingresos mediante la implantación de arbitrio sobre la renta inmobiliaria en las ciudades cuyos ingresos anuales pasen de Q.100 000.00 y que se establezca el arbitrio sobre ventas en forma proporcional y progresiva en estas mismas ciudades.

9a. El éxito o fracaso de la Administración Municipal depende en gran parte de la correcta ejecución presupuestal y de la mayor cantidad de fondos destinada a inversiones públicas. Juega importante papel en la Administración Municipal, la correcta selección que se haga de las personas que figuren como candidatos a los cargos municipales. Si se desea éxito debe desecharse todo partidismo político. La política quedará para la elección del Gobierno Estatal. A los vecinos corresponde ejercer una vigilancia permanente del desarrollo de las actividades municipales y especialmente de la ejecución presupuestal.

10a. El Instituto de Fomento Municipal, dentro de sus posibilidades, debe luchar porque se lleve a cabo una reforma total administrativa, con el propósito de mejorar las condiciones de las pocas Municipalidades que estén en capacidad de desarrollar programas a mediano y largo plazo, ya que el progreso del país depende del progreso de todos y cada uno de sus municipios.

11a. Finalmente debe propenderse a que el control y fiscal-

lización de la parte financiera del Gobierno Municipal sea eficiente y oportuna.

MONTO DE LAS SUMAS DADAS EN PRESTAMO A LAS MUNICIPALIDADES DE LA REPUBLICA DESDE LA FUNDACION DEL INPOM CON SUS RESTIMOS.

<u>RESTIMO</u>	<u>1957</u> <u>1er. Semestre</u>	<u>1957/58</u>	<u>1958/59</u>	<u>1959/60</u>	<u>1960/61</u>	<u>1961/62</u>	<u>1962/63</u>	<u>1963/64</u>	<u>TOTAL PRESTAMOS:</u>
Agua	Q. 87,146.10	Q. 279,580.00	Q. 375,611.34	Q. 180,269.67	Q. 197,990.00	Q. 114,485.50	Q. 3,350.00	Q. 62,100.00	Q. 1,219,812.61
Drainaje y Pavimentación	" 22,240.00	" 38,900.00	" 83,027.50	" 594,708.60	" 118,561.67	" 368,588.58	" 800,808.20	" 100,000.00	" 1,842,175.55
Montes	" 155,468.42	" 104,284.65	" 40,029.85	" 58,231.25	" 10,504.00	" 8,088.46	" 215,252.65	" 200,291.84	" 775,901.08
Instros	" 30,068.89	" 354.70	" 10,044.42	" 4,245.47	" 1,400.00	" ---	" 25,776.00	" 28,220.78	" 65,047.17
Esuelas	" 22,785.58	" 11,991.58	" 29,470.50	" 90,901.68	" 68,385.00	" 127,845.00	" 42,884.21	" 14,688.00	" 415,474.55
Edificios para Oficinas	" 73,259.55	" 68,858.52	" 208,145.52	" 86,890.52	" 41,852.00	" 55,075.00	" 88,442.06	" 118,211.80	" 737,794.78
Céceles	" 4,437.90	" 198.42	" ---	" 540.00	" ---	" ---	" ---	" ---	" 4,976.32
Cementerios	" 15,000.00	" ---	" ---	" ---	" 4,000.00	" ---	" ---	" 1,084.35	" 20,084.35
Servicios Sanitarios	" 2,428.00	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" 2,428.00
Adquisición de Predios	" 7,615.00	" 4,775.00	" 10,710.00	" 3,310.00	" ---	" 30,000.00	" ---	" 7,000.00	" 63,410.00
Electrificación	" 101,010.00	" 53,515.54	" 58,958.08	" 19,556.79	" 55,092.00	" 5,325.00	" 507,965.80	" 145,241.87	" 744,772.58
Adquisición Empresas Eléctricas Particulares	" 55,000.00	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" 55,000.00
Puentes, Cascos y Calles	" 15,527.00	" 5,000.00	" 24,880.00	" 17,000.00	" 5,270.00	" 5,025.00	" 5,510.00	" 4,815.82	" 82,122.82
Obras Recreativas	" 1,764.00	" ---	" ---	" 8,884.00	" 6,500.00	" ---	" 85,800.00	" 20,000.00	" 112,848.00
Equipos y Maquinaria	" 54,076.82	" 39,085.00	" 16,100.00	" 6,000.00	" 8,900.00	" ---	" ---	" 50,000.00	" 149,141.82
Mobiliario y Enseres Oficinas	" 1,155.82	" ---	" 1,140.45	" 244.00	" ---	" ---	" ---	" 4,000.00	" 6,540.27
Construc. y Reparaciones varias	" 2,000.00	" 4,929.80	" 72,131.39	" 144,581.46	" 242,820.00	" 13,600.00	" 206,116.00	" ---	" 686,179.65
Salón de Actos y Exposiciones	" ---	" 9,600.00	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" 65,000.00	" 65,000.00
Urbanización	" ---	" ---	" 40,000.00	" ---	" 5,000.00	" ---	" ---	" 220,000.00	" 265,000.00
Compra de sals	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" 14,965.00	" ---	" ---	" 14,965.00
Mantencimiento Fibosa	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" 28,754.40	" 28,754.40
Cancelación préstamos	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" ---	" 23,508.44	" 23,508.44
	Q. 680,902.57	Q. 640,611.21	Q. 997,247.21	Q. 684,787.90	Q. 752,172.97	Q. 780,495.54	Q. 1,190,821.92	Q. 1,074,155.10	Q. 6,847,254.12

FUENTES: Memorias del INPOM

Guatemala, Septiembre de 1964

BIBLIOGRAFIA

Derecho Administrativo,
Gabino Fraga

Código Municipal,
Decreto Leg. 1183

Gobierno y Administración Municipal
Austin F. MacDonald

Constitución de la República, 1945

Constitución de la República, 1956

Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal
Decreto Legislativo No. 1132

Historia de la Evolución Económica de Guatemala
Lic. Valentín Solórzano

Censo de Población,
1959, Dirección General de Estadística

Guatemala en Cifras,
1959, Dirección General de Estadística

Hacienda Pública,
Tomás Soley Guel

Curso Superior de Economía,
Frederic Benham