

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LAS
MANCOMUNIDADES MANDIMU DEL DEPARTAMENTO DE
QUETZALTENANGO Y MANCOMUR DEL DEPARTAMENTO DE
RETALHULEU**

KIMBERLY CAROLINA ORTÍZ BARILLAS

GUATEMALA, JUNIO DE 2012

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUTEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LAS
MANCOMUNIDADES MANDIMU DEL DEPARTAMENTO DE
QUETZALTENANGO Y MANCOMUR DEL DEPARTAMENTO DE
RETALHULEU**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

KIMBERLY CAROLINA ORTÍZ BARILLAS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

GUATEMALA, JUNIO DE 2012

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO:	Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic. Victor Manuel Hernández Salguero
Vocal:	Lic. Juan Ramón Peña Rivera
Secretario:	Lic. Jaime Ernesto Hernández Zamora

Segunda fase:

Presidente:	Licda. Marisol Morales Chew
Vocal:	Lic. José Efraín Ramírez Higueros
Secretario:	Lic. Carlos Humberto de León Velasco

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público).



Licda. Sandra Isabel Taracena Villatoro
Abogado y Notario

Guatemala, 04 de octubre de 2011.

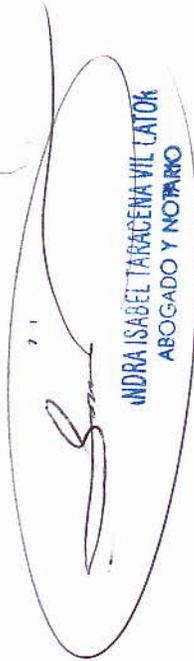
Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria



Licenciado Castillo:

Como Asesora de tesis de la bachiller Kimberly Carolina Ortiz Barillas, de conformidad con el nombramiento emitido el diecisiete de mayo del año dos mil once, en la elaboración del trabajo titulado: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LAS MANCOMUNIDADES MANDIMU DEL DEPARTAMENTO DE QUETZALTENANGO Y MANCOMUR DEL DEPARTAMENTO DE RETALHULEU”**, me complace manifestarle que:

1. El trabajo analiza un contenido científico, donde se establece la necesidad de fortalecer institucionalmente a las Mancomunidades Municipales de los Departamentos de Quetzaltenango y Retalhuleu, respectivamente.
2. Los métodos y técnicas que se emplearon para la realización del trabajo de tesis fueron acordes y de utilidad para el desarrollo de la misma. Se utilizó el método analítico, con el que se determinó que las Mancomunidades Municipales Mandimu y Mancomur, no cumplen con la normativa legal para la cual fueron creadas; el sintético que se encargó de establecer la forma y requisitos que tienen las mancomunidades para satisfacer las necesidades de cada localidad; el deductivo, se utilizó para el análisis de la normativa vigente en el país, relacionada con el tema.
3. Los objetivos se alcanzaron al establecer las dificultades que afrontan las mancomunidades Mandimu y Mancomur, en la aplicación de la normativa legal que les sirve para satisfacer las necesidades prioritarias de la población, y por consiguiente fortalecer el desarrollo social sostenible de nuestro país.
4. Las conclusiones, recomendaciones y bibliografía son acordes y se relacionan con el contenido de la tesis. Después de reunirme con la bachiller Kimberly Carolina Ortiz Barillas, le sugerí varias correcciones a los capítulos, introducción y bibliografía de su trabajo, siempre bajo el



ANDRA ISABEL TARACENA VIL LATORO
ABOGADO Y NOTARIO



Licda. Sandra Isabel Taracena Villatoro
Abogado y Notario

respeto de su posición ideológica, y la sustentante estuvo de acuerdo en llevar a cabo las modificaciones.

5. De manera personal me encargué de guiar a la estudiante bajo los lineamientos de todas las etapas correspondientes al proceso de investigación, aplicando para el efecto las técnicas y métodos apropiados y anteriormente anotados para la resolución de la problemática esbozada, con lo cual se comprueba la hipótesis, que determina la importancia de la descentralización de las mancomunidades municipalidades Mandimu del Departamento de Quetzaltenango y Mancomur del Departamento de Retalhuleu.

El trabajo de tesis, efectivamente reúne los requisitos de carácter legal, por lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen Público; para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.

Licda. Sandra Isabel Taracena Villatoro
Abogado y Notario
Asesor de Tesis
Colegiado 3955
12 Av. 16-80, Zona 10

SANDRA ISABEL TARACENA VILLATORO
ABOGADO Y NOTARIO



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, nueve de marzo de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **CARLOS ALBERTO CACERES LIMA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **KIMBERLY CAROLINA ORTIZ BARILLAS**, Intitulado: “ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LAS MANCOMUNIDADES MANDIMU DEL DEPARTAMENTO DE QUETZALTENANGO Y MANCOMUR DEL DEPARTAMENTO DE RETALHULEU”.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: “Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes”.

M.A. LUIS EFRAÍN GUZMAN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
LEGM/iyrc



Lic. Carlos Alberto Cáceres Lima
Abogado y Notario

Guatemala, 11 de abril de 2012.

Licenciado
Efraín Guzmán
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Guzmán:

De conformidad con el oficio emitido por la Unidad de Asesoría de Tesis, me permito informarle que revisé el trabajo de tesis de la bachiller Kimberly Carolina Ortiz Barillas, intitulado: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LAS MANCOMUNIDADES MANDIMU DEL DEPARTAMENTO DE QUETZALTENANGO Y MANCOMUR DEL DEPARTAMENTO DE RETALHULEU”**, me complace manifestarle que:

1. La tesis abarca amplio contenido técnico y científico relacionado con la importancia de demostrar las dificultades que afrontan las mancomunidades municipales Mandimu y Mancomur, en la aplicación de la normativa legal, que les sirve para satisfacer las necesidades prioritarias de la población.
2. En relación al contenido científico y técnico del trabajo de investigación, abarca las etapas del conocimiento científico, el planteamiento del problema jurídico-social de actualidad.
3. Los métodos utilizados fueron el deductivo e inductivo, analítico, sintético y la utilización de la técnica de investigación bibliográfica que comprueba que se hizo la recolección de la bibliografía establecida en el presente trabajo de tesis.
4. La redacción utilizada es la adecuada y el tema es abordado de una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina.
5. Las conclusiones y recomendaciones se relacionan entre si y con los capítulos de la tesis. Al trabajo de tesis se le hicieron algunas enmiendas, las cuales fueron atendidas por la sustentante. La autora aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios.



Lic. Carlos Alberto Cáceres Lima
Abogado y Notario

6. Los objetivos formulados establecieron claramente, lo esencial de determinar la importancia del fortalecimiento institucional en las mancomunidades, para que los propósito para los cuales fueron creadas y que de acuerdo al Código Civil, se resumen en la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos para la prestación eficiente de servicios de sus competencias.

7. La bibliografía empleada es la adecuada y se ajusta perfectamente al análisis del tema investigado. La hipótesis planteada, se comprobó al indicar que se hace necesario el fortalecimiento de las mancomunidades municipales Mandimu del departamento de Quetzaltenango y Mancomur del departamento de Retalhuleu.

Es por lo antes mencionado, que considero que el trabajo de tesis llena los requisitos necesarios que establece el Artículo 32 para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para continuar con la tramitación correspondiente, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferentemente.

Lic. Carlos Alberto Cáceres Lima
Abogado y Notario
Revisor de Tesis
Colegiado 4345
10a. Calle 12-65, Zona 1
Teléfono: 22203458

COLEGIADO
No. 4345



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, once de mayo de dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante KIMBERLY CAROLINA ORTIZ BARILLAS titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LAS MANCOMUNIDADES MANDIMU DEL DEPARTAMENTO DE QUETZALTENANGO Y MANCOMUR DEL DEPARTAMENTO DE RETALHULEU. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

LEGM/tyr





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser mi creador, guardarme y llenarme de bendiciones y sin cuya intervención no hubiera sido posible, todo lo que soy y lo que anhelo ser.
- A MI PADRE:** Adolfo Gabriel Ortíz, que en paz descanse, por sembrar en mí la semilla de la sed de superación y lucha constante.
- A MI MADRECITA:** Melva Barillas que desde la partida de mi padre lo fue todo y más. Infinitas gracias madrecita por tu esfuerzo, apoyo, amor, dedicación y sacrificio y por ser parte fundamental en mi formación como mujer y profesional.
- A MI ESPOSO:** Rodolfo García, gracias por ser la luz que Dios puso en mi camino, por levantarme cuando he caído, por ser mis ojos cuando no he podido ver, por tu compañía en las noches de desvelo, por tu comprensión en los momentos de ausencia para poder prepararme para el paso que hoy estoy dando. Porque no pudo haber otra forma más especial y verdadera para demostrarme tu amor, que el haberme apoyado incondicionalmente para ser hija, madre, esposa y ahora profesional. Te amo.
- A MIS HIJAS:** Jimena y Adriana, angelitos de mi guarda, que son parte fundamental de mi vida, de mi formación académica, gracias por su apoyo, por su paciencia, por sus oraciones, por su grata compañía en clases. Gracias por su comprensión en los momentos de mi ausencia en casa.



A MI FAMILIA:

Con especial cariño y aprecio a mi cuñada Silvia, Dios te bendiga.

A MIS AMIGOS:

Karlita, María de la Luz, Julia, Carol, Arceli, Loida, Lulu, Carmen, Neto. Y de forma muy especial, a Gloria, gracias por tu apoyo.

A LA LICENCIADA

CONSUELO VELÁSQUEZ:

Especial cariño, aprecio y admiración.

A LA LICENCIADA

PATRICIA OVANDO CORZO:

Gracias por compartir sus conocimientos de manera incondicional y sin reserva.

A MI ASESORA Y

REVISOR DE TESIS:

Licenciada Sandra Isabel Taracena Villatoro y Licenciado Carlos Alberto Cáceres Lima, mi sincero agradecimiento por su compromiso y apoyo.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN

CARLOS DE GUATEMALA:

Por hacer posible la educación superior gratuita.

A USTED:

En especial.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Aspectos generales.....	1
1.1. Jerarquía de las leyes.....	1
1.2. Derecho administrativo municipal.....	2
1.3. Municipio y Estado.....	3
1.3.1 Municipio.....	3
1.3.2 Estado.....	4
1.3.3 Formación de los Estados y estatidad.....	6
1.3.4 Tipos y formas de Estado.....	7
1.3.5 Reconocimiento de Estados.....	7
1.4. Soberanía Estatal.....	8
1.4.1 Concepto de soberanía.....	8
1.4.2 Concepción del concepto soberanía.....	10
1.4.3 Soberanía nacional y popular.....	11
1.5. Autonomía municipal.....	11
1.5.1 Que es autonomía municipal?.....	11
1.5.2 Régimen legal de autonomía municipal.....	12
1.5.3 Componentes de la autonomía municipal.....	12
1.5.4 Límites de la autonomía municipal.....	13
1.6 Jerarquía administrativa del poder local.....	14
1.6.1 Jerarquía.....	14



1.6.2 El poder local.....	15
1.6.3 Función de la participación ciudadana en el poder local.....	18

CAPÍTULO II

2. Las mancomunidades municipales.....	25
2.1. Antecedentes históricos.....	25
2.2. Elementos que conforman la mancomunidad Mandimu.....	27
2.2.1 Elemento natural.....	28
2.2.2 Elemento político-administrativo.....	29
2.2.3 Elemento poblacional.....	29
2.2.4 Elemento étnico e idiomático.....	29
2.2.5 Elemento relativo al empleo y desempleo.....	30
2.2.6 Elemento relativo a la migración.....	30
2.2.7 Elemento educacional.....	31
2.2.8 Elemento relativo a la salud.....	31
2.2.9 Elemento de comunicación y medios de transporte.....	33
2.2.10 Elemento relativo a la vivienda.....	34
2.2.11 Elemento relativo a la energía eléctrica.....	34
2.2.12 Elemento relativo a mercados y plaza.....	34
2.3 Elementos que conforman la mancomunidad Mancomur.....	34
2.3.1 Elemento natural.....	35
2.3.2 Elemento político.....	35
2.3.3 Elemento poblacional.....	35
2.3.4 Elemento étnico e idiomático.....	36



2.3.5 Elemento relativo a empleo y desempleo.....	36
2.3.6 Elemento relativo a la migración.....	37
2.3.7 Elemento educacional.....	37
2.3.8 Elemento relativo a la salud.....	37
2.3.9 Elemento de comunicación y medios de transporte.....	38
2.3.10 Elemento relativo a la vivienda.....	39
2.3.11 Elemento relativo a la energía eléctrica.....	39
2.3.12 Elemento relativo a mercados y plaza.....	39
2.4 Características de la mancomunidad Mandimu.....	40
2.4.1 Localización y extensión.....	40
2.4.2 Topografía y clima.....	40
2.5 Características de la mancomunidad Mancomur.....	41
2.5.1 Localización y extensión.....	41
2.5.2 Topografía y clima.....	41
2.6 Conformación de la mancomunidad Mandimu.....	42
2.7 Conformación de la mancomunidad Mancomur.....	42
2.8 Definición de mancomunidad municipal.....	43

CAPÍTULO III

3. Fortalecimiento municipal de las mancomunidades Mandimu y Mancomur.....	45
3.1 El fortalecimiento municipal como factor imprescindible.....	46
3.2 Objetivos del fortalecimiento de las mancomunidades municipales.....	46
3.3 Administración de las mancomunidades.....	47
3.4 Aspectos institucionales y legales.....	48



3.4.1 El poder local.....	48
3.4.2 Poder político.....	49
3.4.3 Poder económico.....	50
3.4.4 Poder religioso.....	50
3.4.5 Niveles de poder.....	50
3.5 Responsabilidades de las mancomunidades.....	51
3.5.1 Competencias de las mancomunidades.....	51
3.5.2 Mancomunidad de municipalidades.....	52
3.6 Participación de las instituciones vinculadas al fortalecimiento municipal.....	54
3.6.1 Los consejos de desarrollo.....	55
3.6.2 Instituto de fomento municipal –INFOM-.....	56
3.6.3 Fondo nacional para la paz –FONAPAZ-.....	57
3.6.4 Fondo de inversión social –FIS-.....	58
3.6.5 Comité nacional de alfabetización –CONALFA-.....	58
3.6.6 Intervida.....	59
3.6.7 Comunidad económica europea.....	59
3.6.8 Médicos sin frontera.....	59
3.6.9 Banco de desarrollo rural –BANRURAL-.....	60
3.6.10 Cooperativas agrícolas, de ahorro y crédito.....	60
3.6.11 Asociaciones municipales.....	60
3.6.12 Municipalidad.....	60

CAPÍTULO IV

4. Estructura organizacional de las mancomunidades Mandimu y Mancomur.....	63
--	----

4.1 Situación actual de las estructuras organizacionales.....	63
4.2 Estructura organizacional de la mancomunidad Mandimu.....	65
4.3 Estructura organizacional de Mancomur.....	67

CAPÍTULO V

5. Evaluación de los planes estratégicos territoriales de las mancomunidades.....	71
5.1 Plan estratégico territorial de Mancomur.....	73
5.1.1 Características generales, objetivos y áreas de desarrollo.....	73
5.1.2 Desarrollo territorial en una perspectiva gráfica.....	77
5.1.3 Desarrollo social futuro en una perspectiva territorial.....	77
5.1.4 Desarrollo económico futuro en una perspectiva territorial.....	78
5.1.5 Desarrollo ambiental futuro en una perspectiva territorial.....	78
5.1.6 Mecanismos de monitoreo y evaluación.....	78
5.1.7 Planes de financiamiento.....	79
5.2 Plan estratégico territorial de Mandimu.....	80
5.2.1 Desarrollo social.....	80
5.2.2 Desarrollo económico.....	80
5.2.3 Desarrollo ambiental.....	81
5.3 Fortalecimiento institucional de las mancomunidades enfocado en la unidad técnica de administración vial.....	81
5.3.1 Antecedentes y justificación.....	81
5.3.2 Objetivos de fortalecimiento.....	82
5.3.3 Objetivos de la unidad técnica.....	83
5.3.3.1 Objetivo General.....	83



5.3.3.2 Objetivos Especificos.....	83
5.4 La planificación estratégica territorial en el marco de la cooperación intermunicipal.....	84
5.5 Implementación del sistema nacional de planificación estratégica territorial.....	85
CONCLUSIONES.....	87
RECOMENDACIONES.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	91



INTRODUCCIÓN

La realización de este trabajo es el resultado del interés por avanzar en el abordaje teórico y práctico de la cooperación intermunicipal en Guatemala. El proceso de cooperación intermunicipal, o asociativismo municipal como también se le llama, ha sido parte de la historia reciente de Guatemala. Sin embargo, su falta de caracterización ha impedido, hasta ahora, situarlo como una de las principales lógicas que redefinen el papel de los gobiernos locales en su proyección hacia el gobierno central y la población.

Derivado a lo anterior, el trabajo de investigación desarrolla de forma ordenada, los temas complejos que por su contenido, describen técnica y administrativamente a las mancomunidades Mandimu del departamento de Quetzaltenango y Mancomur del departamento de Retalhuleu.

El presente trabajo de tesis tiene por objetivos demostrar la comprobación efectiva de la hipótesis relativa a establecer si efectivamente las autoridades de las Mancomunidades Municipales de Mandimu del departamento de Quetzaltenango y Mancomur del departamento de Retalhuleu, aplican de manera positiva el ordenamiento jurídico regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal y en la Ley de Descentralización, para el desempeño de sus actividades, tanto en beneficio de dichas mancomunidades como para cada uno de los Municipios por los cuales se encuentran integradas.

En el primer capítulo se desarrolla el tema relativo a los aspectos generales, iniciando desde la jerarquía de las leyes, lo que nos permitirá establecer la importancia del ordenamiento jurídico, para tener presente la supremacía de la Constitución Política de la República de Guatemala; en el segundo capítulo se desarrolla el tema de las mancomunidades municipales, partiendo desde los antecedentes históricos, lo cual permite establecer que este proceso es de larga data, y se remonta hasta la década de los sesenta, cuando se activó el discurso de fortalecer el régimen de autonomía municipal, pocos estudios han dado cuenta del desarrollo de las asociaciones municipales. Así mismo se mencionan los elementos que las conforman, las características propias de cada una de ellas, así como la conformación de las mancomunidades y una definición de mancomunidad municipal la cual se encuentra establecida en el Código Municipal de Guatemala; en el tercer capítulo se manifiesta la importancia que tiene el fortalecimiento municipal de las Mancomunidades Mandimu y Mancomur, lo cual conlleva un aspecto fundamental dentro de la administración municipal, como lo estipula el Código Municipal, indicando las atribuciones que por ley les corresponde orientadas a satisfacer las necesidades de cada localidad, analizando aspectos institucionales y legales, entre ellos: el poder local en sus diferentes aspectos y niveles; el cuarto capítulo se desarrolla analizando



la estructura organizacional de las mancomunidades Mandimu y Mancomur y en el quinto capítulo se mencionan aspectos relevantes en cuanto a la evaluación de los planes estratégicos territoriales de las mancomunidades lo cual constituye el impulso de una nueva modalidad de planificación.

En el desarrollo del trabajo de esta tesis, se utilizan metodologías como la investigación e indagación de la información que integra la parte teórica de la misma; así también se aplicaron diversos procedimientos que incluye la observación, y entrevistas con personal clave a funcionarios públicos, así como el análisis, recopilación y revisión de documentos base indispensables para la realización de la tesis, fundamentándose en las teorías del poder público y los gobiernos locales participativos y en técnicas de investigación tales como bibliográficas, de campo, jurídicas y documentales

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que el objetivo principal de la presente investigación consiste en establecer la comprobación real de la hipótesis planteada a efecto de determinar si las mancomunidades municipales que se analizarán, cumplen con el ordenamiento legal para el cual fueron creadas.



CAPÍTULO I

1. Aspectos generales

En el presente capítulo, se analizarán aspectos relativos a generalidades del presente trabajo de tesis para tener una base que establezcan los lineamientos legales y conceptos relacionados con el derecho administrativo, lo cual llevará al lector a una mejor comprensión del tema desarrollado.

1.1 Jerarquía de las leyes

Es absolutamente necesario comprender que las normas jurídicas están jerarquizadas. No tienen todas el mismo nivel, ni la misma categoría, ni la misma importancia. Se encuentran jerarquizadas, según su mayor o menor grado de generalidad en consecuencia las normas superiores pueden modificar o derogar válidamente las normas inferiores y éstas, a su vez deben respetar el contenido de las normas superiores. Por ello si una norma inferior desconoce una norma superior se produce una nulidad de la norma inferior, pues viola el principio de la jerarquía.

La jerarquía del ordenamiento jurídico, se establece de la siguiente manera:

- a) Norma Constitucional: La Constitución Política, ocupa dentro del ordenamiento jurídico el rango más elevado, es la norma suprema dentro del ordenamiento jurídico. Las normas Constitucionales están ordenadas y sistematizadas en la Constitución Política, y es aquí entonces donde encontramos las normas que definen los principios generales que orientan todo el ordenamiento jurídico, las normas básicas, medulares, esenciales que estructuran y diseñan el ordenamiento jurídico del país. En las normas constitucionales también se define el procedimiento para crear las normas subordinadas.
- b) Las normas constitucionales tienen vocación de permanencia en el tiempo, se pretende que tengan duración a largo plazo y que no se estén modificando al ritmo de las coyunturas políticas, económicas o sociales. Si bien se pueden cambiar las normas constitucionales, esto puede hacerse si se ha cumplido con un trámite complejo, muy diferente al trámite que se siguen para cambiar las normas que le están subordinadas como serían las leyes.

- c) Normas Ordinarias: Es dentro del ordenamiento jurídico la segunda jerarquía. Es una norma general y abstracta que en su creación debe tener en cuenta la norma constitucional y que es creada según los preceptos establecidos en las normas constitucionales. La ley entonces debe desarrollar fielmente los contenidos de las normas constitucionales cuidándose de no exceder su marco.

- d) Normas Reglamentarias: Es una norma jurídica que busca concretar y detallar las leyes en su contenido para adaptarlas al medio económico, político y social que regula. El reglamento lo que busca es hacer viable la ley, es hacer posible que la ley se cumpla para que no se quede en la formalidad o en el papel

- e) Normas Individualizadas: Son aquellas que se refieren a situaciones jurídicas concretas o particulares. Para algunos autores no se tratan de normas jurídicas en realidad, sino de actos jurídicos regidos por normas jurídicas. Se consideran normas jurídicas individualizadas los contratos, los testamentos, las sentencias y las resoluciones administrativas. Las normas jurídicas, se dividen en Privadas y Públicas, las privadas se derivan de la voluntad de los particulares, en cuanto estos aplican ciertas normas genéricas, ejemplo de ello son los contratos y los testamentos; por su parte las públicas se derivan de una autoridad suprema, ejemplo de ellas son las sentencias, resoluciones administrativas.

1.2 Derecho administrativo municipal

El gobierno municipal ejerce dos tipos fundamentales de facultades públicas: aquellas que son normativas y las que son ejecutivas, y es precisamente en las primeras donde la fórmula del gobierno de los vecinos por los vecinos adquiere mayor relevancia. No importa tanto como se hacen las obras, sino que su "ejecución obedezca al proyecto de comunidad planteado por los vecinos, y a sus prioridades y necesidades."¹

Es por esto, por lo que se insiste, que la función pública primera del Gobierno Municipal no es la obra, el semáforo, la basura recogida, el abasto o la calle pavimentada, es decir la prestación de

¹ Hugo Calderón Morales, **Derecho administrativo I**, pág. 34.



los servicios públicos, sino el establecimiento de nuevas reglas de convivencia, labor fundamental y exclusiva del Cabildo. Ya la ejecución de las medidas materiales que sean necesarias para aterrizar estos conceptos es lo que corresponde al Presidente o Ejecutivo Municipal.

El gobierno Municipal, como orden de autoridad, ejerce las tres funciones que el Derecho Administrativo reconoce al Gobierno: las legislativas, las administrativas y las jurisdiccionales.

El gobierno Municipal ejerce atribuciones legislativas, no porque formalmente dicte leyes, sino porque materialmente, las disposiciones que dicta el Cabildo tienen la naturaleza jurídica de las leyes: normas abstractas, generales, coercibles y de observancia obligatoria.

El derecho municipal como parte del derecho público provincial tiene como objeto de estudio el conjunto de instituciones y normas jurídicas que en ese ámbito tienden a complementar el régimen federal argentino y como tal su estudio se impone desde una perspectiva autónoma en razón de su especialidad que ofrece al abogado un ámbito de trabajo de importancia atento el carácter cada vez mas localista de los problemas que afectan la convivencia en nuestros días.

1.3 Municipio y Estado

Dentro del presente apartado, se analiza aspectos básicos fundamentales relativos al Municipio entendiéndose este, como la circunscripción municipal en que los seres humanos ejercen derechos y cumplen con sus obligaciones; así como El Estado, desde el punto de vista de distintos tratadistas que han dado una conceptualización de Estado, agrupando distintas acepciones entre ellos.

1.3.1 Municipio

Un municipio es una entidad administrativa que puede agrupar una sola localidad o varias, pudiendo hacer referencia a una ciudad, pueblo o aldea.

El municipio está compuesto por un territorio claramente definido por un término municipal de límites fijados (aunque a veces no es continuo territorialmente, pudiendo extenderse fuera de sus límites con exclaves y presentando enclaves de otros municipios) y la población que lo habita (regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón municipal y mecanismos

que otorgan derechos, como el vecindamiento o vecindad legal, que sólo considera vecino al habitante que cumple determinadas características –origen o antigüedad– y no al mero residente).

El municipio está regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo, encabezado por una institución unipersonal: el alcalde (en el Antiguo Régimen en España había un alcalde por el estado noble y otro por el estado llano; y en las principales ciudades un corregidor designado por el rey). Por extensión, también se usa el término municipio para referirse al ayuntamiento o municipalidad en sí. En la mayoría de Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee sus propios dirigentes representativos, elegidos democráticamente. En algunos municipios españoles todavía funciona el régimen medieval de gobierno, gestión y decisión por participación asamblearia denominado concejo abierto.

En la Antigua Roma, un municipium (palabra latina que origina la castellana "municipio") era una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes, aunque sus habitantes disfrutaban de muy distintas situaciones jurídicas, pues obtenían sus derechos no por su residencia en ella, sino por la posesión de la ciudadanía romana, la condición de libertad o esclavitud, etc.

1.3.2 Estado

El Estado es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Usualmente, suele adherirse a la definición del Estado, "el reconocimiento por parte de la comunidad internacional."²

El concepto de Estado difiere según los autores, pero algunos de ellos definen el Estado como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. Max Weber, en 1919, define el Estado moderno como una "asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes

² Rafael Bielsa, **Derecho administrativo**, pág. 14.



disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas". Por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.

Probablemente la definición más clásica de Estado, fue la citada por el jurista alemán Hermann Heller que define al Estado como una "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial". Además, el autor define que solo se puede hablar de Estado como una construcción propia de las monarquías absolutas (ver monarquía absoluta) del siglo xv, de la Edad Moderna. "No hay Estado en la Edad Antigua", señala el reconocido autor. Asimismo, como evolución del concepto se ha desarrollado el "Estado de Derecho" por el que se incluyen dentro de la organización estatal aquellas resultantes del imperio de la ley y la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras funciones más sutiles, pero propias del Estado, como la emisión de moneda propia.

No debe confundirse con el concepto de gobierno, que sería sólo la parte generalmente encargada de llevar a cabo las funciones del Estado delegando en otras instituciones sus capacidades. El Gobierno también puede ser considerado como el conjunto de gobernantes que, temporalmente, ejercen cargos durante un período limitado dentro del conjunto del Estado.

Tampoco equivale totalmente al concepto, de carácter más ideológico, de "Nación", puesto que se considera posible la existencia de naciones sin Estado y la posibilidad de que diferentes naciones o nacionalidades se agrupen en torno a un solo Estado. Comúnmente los Estados forman entes denominados "Estado Nación" que aúnan ambos conceptos, siendo habitual que cada nación posea o reivindique su propio Estado.

No todos los Estados actuales surgieron de la misma manera; tampoco siguieron de una evolución, un camino inexorable y único. Esto es así porque los Estados son construcciones históricas de cada sociedad. En algunos casos surgieron tempranamente, como por ejemplo el Estado Nacional inglés. En otros casos, lo hicieron más tardíamente, como el Estado Nacional alemán.

Los Estados pueden ser examinados dinámicamente usando el concepto de estatidad, aportado por Oscar Oszlak. Desde este punto de vista, ellos van adquiriendo con el paso del tiempo ciertos atributos hasta convertirse en organizaciones que cumplen la definición de Estado..



Así, todos los territorios atraviesan un largo proceso hasta alcanzar esa calidad de Estado pleno. Que solo será tal en la medida que ese Estado haya logrado con éxito todos estos requisitos. Requisitos que son mínimos y necesarios para hablar de un verdadero Estado Nacional.

Todo esto hace que el Estado sea una de las más importantes formas de organización social en el mundo. Ya que en cada país y en gran parte de las sociedades se postula la existencia real o ficticia de un Estado, aunque la creación de entes supra-estatales como la Unión Europea, ha modificado el concepto tradicional de Estado, pues éste delega gran parte de sus competencias esenciales en las superiores instancias europeas (económicas, fiscales, legislativas, defensa, diplomacia, ...) mermando así la soberanía original de los Estados.

Otros grupos sociales que se consideran en la actualidad como Estados no son tales por tener tan mermadas sus capacidades y funciones en favor de otras formas de organización social.

1.3.3 Formación de los Estados y estatidad

No todos los Estados actuales surgieron de la misma manera; tampoco siguieron de una evolución, un camino inexorable y único. Esto es así porque los Estados son construcciones históricas de cada sociedad. En algunos casos surgieron tempranamente, como por ejemplo el Estado Nacional inglés. En otros casos, lo hicieron más tardíamente, como el Estado nacional alemán.

Los Estados pueden ser examinados dinámicamente usando el concepto de estatidad, aportado por Oscar Oszlak. Desde este punto de vista, ellos van adquiriendo con el paso del tiempo ciertos atributos hasta convertirse en organizaciones que cumplen la definición de Estado.

Estas características de estatidad enunciadas en un orden arbitrario, en el sentido de que cada Estado puede adquirir estas características no necesariamente en la secuencia indicada, son las siguientes:

- a) Capacidad de externalizar su poder: es decir, obtener el reconocimiento de otros Estados.
- b) Capacidad de institucionalizar su autoridad: significa la creación de organismos para imponer la coerción, como por ejemplo, las fuerzas armadas, escuelas y tribunales.

- c) Capacidad de diferenciar su control: esto es, contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas para aplicaciones específicas, entre las que son importantes aquellas que permiten la recaudación de impuestos y otros recursos de forma controlada.
- d) Capacidad de internalizar una identidad colectiva: creando símbolos generadores de pertenencia e identificación común, diferenciándola de aquella de otro Estado, por ejemplo, teniendo himno y bandera propia.

Así, todos los territorios atraviesan un largo proceso hasta alcanzar esa calidad de Estado pleno. Que solo será tal en la medida que ese Estado haya logrado con éxito todos estos requisitos. Requisitos que son mínimos y necesarios para hablar de un verdadero Estado nacional.

Todo esto hace que el Estado sea una de las más importantes formas de organización social en el mundo. Ya que en cada país y en gran parte de las sociedades se postula la existencia real o ficticia de un Estado, aunque la creación de entes supra-estatales como la Unión Europea, ha modificado el concepto tradicional de Estado, pues éste delega gran parte de sus competencias esenciales en las superiores instancias europeas (económicas, fiscales, legislativas, defensa, diplomacia, ...) mermando así la soberanía original de los Estados.

Otros grupos sociales que se consideran en la actualidad como Estados no son tales por tener tan mermadas sus capacidades y funciones en favor de otras formas de organización social.

1.3.4 Tipos y formas de Estado

Una primera y clásica clasificación de los Estados hace referencia a la centralización y descentralización del Poder, diferenciándose entre Estados unitarios y Estados de estructura compleja, siendo estos últimos, "generalmente, las federaciones y las confederaciones, así como otros tipos intermedios".³

1.3.5 Reconocimiento de Estados

El reconocimiento es un acto discrecional que emana de la predisposición de los sujetos preexistentes. Este acto tiene efectos jurídicos, siendo considerados ambos sujetos internacionales, el reconocedor y el reconocido, de igual a igual puesto que se crea un vínculo entre los dos.

³ Nelson Amaro, **Descentralización, gobierno local**, pág. 122.



Hoy en día la doctrina aceptada para el reconocimiento de los Estados es la doctrina Estrada pragmática en tanto en cuanto un sujeto no sea molesto para la sociedad internacional no va a tener dificultad para ser reconocido. Se entiende que si un sujeto reconoce a otro se va a producir contactos entre ambos, por lo que en el momento que se inician los trámites para el establecimiento de relaciones diplomáticas se supone que existe un reconocimiento internacional mutuo. Sin embargo, la ruptura de estas relaciones diplomáticas no supone la pérdida del reconocimiento. Igualmente, una simple declaración formal también es válida para reconocer a otro Estado pese a no iniciar relaciones diplomáticas.

1.4 Soberanía Estatal

La Soberanía Estatal, según la clásica definición de Jean Bodin en su obra de 1576 Los seis libros de la República, es el «poder absoluto y perpetuo de una República»; y soberano es quien tiene el poder de decisión, de dar leyes sin recibirlas de otro, es decir, aquel que no está sujeto a leyes escritas, pero sí a la ley divina o natural. Pues, según añade Bodin, «si decimos que tiene poder absoluto quien no está sujeto a las leyes, no se hallará en el mundo príncipe soberano, puesto que todos los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios y de la naturaleza y a ciertas leyes humanas comunes a todos los pueblos».

Esta definición muestra en síntesis la amplitud del concepto de soberanía, que, como tal, viene perdurando a través de los tiempos, aunque no exento de variaciones a lo largo de la historia en su intento de justificar el devenir del sujeto de la soberanía (el Pueblo, la Nación, el Estado, etc.).

1.4.1 Concepto de soberanía

En 1762, Jean-Jacques Rousseau retomó la idea de soberanía pero con un cambio sustancial. El soberano es ahora la colectividad o pueblo, y ésta da origen al poder enajenando sus derechos a favor de la autoridad. Cada ciudadano es soberano y súbdito al mismo tiempo, ya que contribuye tanto a crear la autoridad y a formar parte de ella, en cuanto mediante su propia voluntad dio origen a ésta, y por otro lado es súbdito de esa misma autoridad, en cuanto se obliga a obedecerla.

Así, según Rousseau, todos serían libres e iguales, puesto que nadie obedecería o sería mandado por un individuo sino que la voluntad general tiene el poder soberano, es aquella que

señala lo correcto y verdadero y las minorías deberían acatarlo en conformidad a lo que dice la voluntad colectiva. Esta concepción russoniana que en parte da origen a la revolución francesa e influye en la aparición de la democracia moderna, permitió múltiples abusos, ya que en nombre de la voluntad "general" o pueblo, se asesinó y destruyó indiscriminadamente. Generó actitudes irresponsables y el atropello a los derechos de las minorías.

Frente a estas ideas, el abate Sieyés postuló que la soberanía radica en la nación y no en el pueblo, queriendo con ello que la autoridad no obrara solamente tomando en cuenta el sentimiento mayoritario coyuntural de un pueblo, que podía ser objeto de influencias o pasiones desarticuladoras, sino que además tuviera en cuenta el legado histórico y cultural de esa nación y los valores y principios bajo los cuales se había fundado. Además, el concepto de nación contemplaría a todos los habitantes de un territorio, sin exclusiones ni discriminaciones. Sieyés indica que los parlamentarios son representantes y no mandatarios, puesto que éstos gozan de autonomía propia una vez han sido electos y ejercerán sus cargos mediando una cuota de responsabilidad y objetividad al momento de legislar, en cambio los mandatarios deben realizar lo que su mandante le indica, en este caso el pueblo.

Así, de Rousseau nace el concepto de soberanía popular, mientras que del abate Sieyés nace el de soberanía nacional. Ambos conceptos se dan indistintamente en las constituciones modernas, aunque después de la segunda guerra mundial ha retomado con fuerza el concepto de soberanía popular que se mira como más cercano al pueblo, el cual se supone que actualmente tiene un grado de cultura cívica y moderación mucho más alto que en el tiempo de la toma de la Bastilla en 1789.

También la palabra soberanía se conceptualiza como el derecho de una institución política de ejercer su poder. Tradicionalmente se ha considerado que tres son los elementos de la soberanía: territorio, pueblo y poder. En el derecho internacional, la soberanía es un concepto clave, referido al derecho de un estado para ejercer sus poderes.

La soberanía es un concepto que se define en torno al poder y se comprende como aquella facultad que posee cada estado de ejercer el poder sobre su sistema de gobierno, su territorio y su población. Lo anterior hace que, en materia interna, un estado, junto a la autoridad en ejercicio, sean los que se encuentran por sobre cualquier otra entidad.

Este concepto surge en la Europa del siglo XVI y XVII cuando se comienza la búsqueda de fundamentos laicos para basar el surgimiento de los nuevos estados nacionales. Se adopta este



término proveniente de la palabra “soberano” que se refiere a la inexistencia de control, pero se define también como aquel jefe a cargo de un Estado monárquico. La soberanía se puede considerar en dos aspectos diferentes, uno interno y otro externo. En su modo interno, la soberanía hace alusión al poder definido anteriormente, el que se relaciona con el poder de un determinado Estado sobre su territorio y su población. Por otra parte, el carácter externo hace referencia a la independencia que tiene un Estado del poder que ejerce otro, en un territorio y población diferentes, en otras palabras, un Estado en particular es soberano mientras no dependa de otro Estado.

Por otra parte, la soberanía se puede comprender desde dos perspectivas, una jurídica y una política. La soberanía jurídica es aquella a través de la cual un Estado puede tomar contacto con el mundo, con lo internacional, a través de su participación en diferentes organizaciones internacionales, tratados, pactos y compromisos diplomáticos, entre otros.

La soberanía política es aquella que hace alusión a poder del Estado de imponer todo aquello que le parezca necesario. Aunque se piense que cada Estado ejerce su soberanía jurídica y política, no es así en todas las naciones. Existen casos en los que el Estado puede tener la soberanía jurídica, sin embargo, su soberanía política depende de los dictámenes de otras naciones en cuanto a su desarrollo social, político y económico.

1.4.2 Concepción del concepto soberanía

El concepto de soberanía no fue manejado ni por griegos ni por romanos. Dice Georg Jellinek que la idea de soberanía se forja en la Edad Media y en lucha con estos tres poderes (la Iglesia, el Imperio romano y los grandes señores y corporaciones) ha nacido la idea de la soberanía, que es, por consiguiente, imposible de conocer sin tener igualmente conocimiento de estas luchas. Diversos autores contemplan la cuestión de la soberanía en sus obras; tal como Herman Heller, con La Soberanía; F. H. Hinsley, con El concepto de soberanía; o Harold J. Laski, con El problema de la soberanía.

En las monarquías absolutas la soberanía corresponde al Estado, el cual a su vez queda identificado al rey (El Estado soy yo, dijo Luis XIV). De ahí que el monarca sea llamado soberano, denominación que aún perdura. El liberalismo subvirtió el concepto de soberanía y concibió dos modalidades de ésta: una, revolucionaria, en la que el pueblo, considerado como

un conjunto de individuos, ejerce el sufragio universal (la soberanía popular); otra, conservadora que reside en un parlamento de voto censitario (la soberanía nacional).

1.4.3 Soberanía nacional y popular

El término soberanía popular se acuñó frente a la tesis de la soberanía nacional. La Constitución francesa de 1793 fue el segundo texto legal que estableció que la soberanía reside en el pueblo. Jean Jacques Rousseau, en *El contrato social*, atribuye a cada miembro del Estado una parte igual de lo que denomina la autoridad soberana» y propuso una tesis sobre la soberanía basada en la voluntad general. De acuerdo con las diversas tesis mantenidas hasta la fecha, la soberanía popular implica que la residencia legal y efectiva del poder de mando de un conjunto social se encuentra y se ejerce en y por la universalidad de los ciudadanos, y particularmente en los Estados democráticos. Así el sufragio universal se convierte en un derecho fundamental y la condición ciudadana es igual para todos con independencia de cualquier otra consideración, salvo las limitaciones de edad o juicio.

1.5 Autonomía municipal

En el presente tema, se analiza el concepto de autonomía desde el ámbito municipal, al ser en Guatemala la municipalidad un ente eminente autónomo, por contar con propias leyes, recursos y estatutos para regir un municipio determinado

1.5.1 Que es autonomía municipal?

La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. "El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente."⁴

En Centroamérica y República Dominicana son pocos los estudios que hacen referencia a la autonomía municipal. Las declaraciones internacionales resaltan la autonomía municipal como la

⁴ Victor Gálvez Borrel, *Poder local y participación democrática*, pág. 58.



base para la organización del municipio y como un principio preponderante para el desarrollo local.

La Unión Internacional de Autoridades Locales en el XXXI Congreso Mundial efectuado en Toronto en 1993 (cit. Torres, 2005: 28) establece que: La autonomía de los gobiernos expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.

Lo anterior es fundamental para comprender que la autonomía municipal conlleva una carga política y una idea de gobierno definida desde los marcos normativos de cada país. El municipio tiene potestad de regir sus intereses peculiares mediante órganos y normas de su propio gobierno. Siendo esta condición mediatizada por otras instituciones del Estado.

1.5.2 Régimen legal de la autonomía municipal

La Constitución Política de la República de Guatemala señala en su Artículo 253 que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas.

La autonomía es la capacidad que, dentro del Estado, tienen algunas instituciones, como los municipios, para atender los asuntos que les corresponden por medio de órganos de gobierno.

Esa capacidad de manejarse o administrarse por medio de un órgano propio (que es el Concejo Municipal) significa que las autoridades municipales no dependen o están subordinadas a otra autoridad. Por ejemplo, un ministro es subordinado y, por lo tanto debe obedecer las órdenes que recibe del presidente de la República; y un director general debe seguir las órdenes que le da el ministro. En cambio, en el municipio, el Concejo Municipal es la máxima autoridad, por lo que no puede recibir órdenes de ninguna autoridad, salvo de un juez, cuando en el curso de un juicio o de un amparo, le ordena cambiar una resolución.

1.5.3 Componentes de la autonomía municipal

- a) Capacidad para manejar los asuntos que son propios del municipio.
- b) Carácter democrático y representativo de su órgano de gobierno.



- c) Capacidad para obtener y hacer uso de sus recursos.
- d) Un conjunto de competencias reconocidas por la ley como propias del municipio.
- e) Capacidad para emitir reglamentos y ordenanzas.

La autonomía es también derecho de la población que vive en el territorio de un municipio, de participar a través de órganos propios electos democráticamente, en el gobierno y administración de los asuntos que le corresponden.

La autonomía no significa independencia total del municipio respecto al Estado, pues un principio fundamental de la organización estatal es su unidad. La división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y la creación del municipio y de entidades autónomas y descentralizadas que se encargan de ciertas tareas públicas, es también una división de trabajo entre las instituciones del Estado, para que haya mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones y evitar la concentración excesiva del poder.

Pero la unidad del Estado y la misma división del trabajo, para que funcione de manera eficaz, necesita que haya coordinación entre las diferentes entidades públicas, para que el Estado pueda cumplir con su propósito principal que es el bien común.

Por ello, el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas (como la Universidad de San Carlos, el Banco de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, etc.) están obligados, por mandato contenido en el Artículo 134 de la Constitución, a coordinar su política con la política general del Estado y con las políticas del sector correspondiente.

1.5.4 Límites de la autonomía municipal

Entre los límites a la autonomía municipal, se encuentran:

- a) Las competencias municipales, con excepción del ordenamiento territorial que es asignada por la Constitución, son adjudicadas por el Congreso de la República, que también se las puede retirar.



- b) La creación de arbitrios (impuestos) municipales corresponden al Congreso de la República.
- c) Los ingresos y egresos de las municipalidades están sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas.
- d) Las actuaciones y disposiciones del gobierno municipal están sujetas al control de legalidad que le corresponde a los tribunales de justicia.
- e) En toda actividad de carácter internacional deben seguir la política que defina el Organismo Ejecutivo.

Esto significa que, por ejemplo, para atender asuntos relacionados con la salud, las municipalidades tienen la obligación de coordinar con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que es el sector o principal responsable del tema de salud.

1.6 Jerarquía administrativa del poder local

Dentro de la municipalidad, se encuentran diferentes niveles jerárquicos, dentro de los cuales existen diferentes dependencias con funciones administrativas distintas entre ellas, a continuación se analizarán las diversas actividades administrativas municipales.

1.6.1 Jerarquía

Jerarquía es el orden de los elementos que divide su serie según su valor. Puede aplicarse a personas, animales o cosas, en orden ascendente o descendente, según criterios de clase, poder, oficio, categoría, autoridad o cualquier otro asunto que conduzca a un sistema de clasificación. En una determinada sociedad, "es el orden de los elementos existentes, ya sean políticos, sociales, económicos u otros."⁵

La jerarquía u orden social es orden que se establece en una sociedad basado en una cadena de mando. La jerarquía social se construye, en buena medida, a partir de relaciones clientelares

⁵ Morna Macleod, **Poder local, reflexiones sobre Guatemala**, pág. 33.



que se traducen a nivel político. Muchas culturas tradicionales propias de la sociedad preindustrial se caracterizaron por jerarquías prácticamente inamovibles. El concepto de revolución implica el cambio brusco de las jerarquías y las estructuras sociales y políticas, y un ejemplo de ello fueron las revoluciones burguesas o revoluciones liberales que se produjeron a finales del siglo XVIII y en la primera mitad del siglo XIX. La sociedad de clases propia de la sociedad industrial reprodujo nuevas formas de jerarquía social, e hizo surgir nuevas fuerzas que la desafiaban (movimiento obrero). La sociedad postindustrial que se está construyendo a partir de la segunda mitad del siglo XX presenta formas de organización en red (redes sociales) cuya naturaleza está en gran medida aún por determinar, así como el lugar que la jerarquización social tendrá en ella.

La existencia de culturas primitivas igualitarias, sin jerarquías, o con jerarquías no estables es un tema aún no resuelto por la antropología cultural, pero en muchas ocasiones los intentos de describir una sociedad idílica que responda a ese tópico son en sí mismos una muestra de prejuicio cultural: el mito del buen salvaje.

1.6.2 El poder local

Conceptualizar las políticas públicas, el poder local y la participación ciudadana, son indiscutiblemente imprescindibles en los actuales momentos, tomando en cuenta factores de la práctica política que se entremezclan con las acepciones teóricas. Los conceptos arriba mencionados han sido abordados desde diferentes puntos de vista y áreas de conocimiento. Esa consideración para el presente trabajo nos conduce a definirlos con el apego teórico, sin dejar de lado la práctica política, factor importante para la operativización del mismo.

Las políticas públicas forman parte del qué hacer del Estado, desde la puesta en práctica de planes hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales. De cualquier forma es posible establecer una conceptualización más o menos consensuada, de que "lo político" y "la política" se refiere a principios de un determinado gobierno, orientada para atender fines y una población específica. O sea, es un medio para llegar a una determinada meta económica social.



La ejecución de la política pública tiene dos momentos: "un discurso, o sea una forma de como transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y una práctica, que es una forma para que los diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política".

Es en la práctica política donde se inscriben la participación ciudadana y el poder local, como elementos sustantivos. Aunque, también debe considerarse que estos dos conceptos no son válidos sin tener en cuenta que la democracia es un sistema que fomenta la creación de espacios donde estos se desarrollan y practican. Está claro que la "democracia no es un modelo rígido, terminado en todos sus detalles, ni tampoco una especie de receta que contenga las respuestas correctas a todos los problemas". Como no es un modelo rígido, es perfectible, por tanto la participación ciudadana puede ir más allá de las reglas de juego establecidas en la democracia representativa.

Potencialmente el elemento "salvador" de esta deformación de la democracia representativa, puede estar asegurado en la democracia "participativa", la cual requiere de una "una sociedad civil que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos.

Para el caso guatemalteco, la sociedad civil actualmente tiene un nicho político y social importante para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública. En otras palabras, nos referimos al proceso de descentralización, especialmente en el tema del traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia "órganos que se hallan en la periferia del país (el interior), sean estos constitutivos o no de esos órganos nacionales. Siendo la Municipalidad, "la mayor expresión de estos órganos en el interior, con lo cual se vislumbra el fortalecimiento del poder local."⁶

⁶ Ibid, pág. 13.

Así también, el papel de las comunidades organizadas es fundamental dentro del proceso de descentralización, la cual se sitúa en un contexto más amplio que el meramente institucional en el que implique el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado directamente a la sociedad y sus organizaciones. Transferencia que debe ser acompañada del conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales); "que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente".

No obstante lo anterior, para efectos del presente trabajo la descentralización no es el tema principal, no deja de ser trascendental desde el punto de vista político-administrativo, como proceso que afecta no tanto la forma jurídica del Estado entendida como la forma en que se organiza el poder del Estado, sino la manera en el que los distintos órganos estatales ejercen el poder y las relaciones entre ellos. Además, la descentralización puede concretarse en distintas fórmulas institucionales, principalmente en el municipio, como el ente con personalidad jurídica propia y dotado de autonomía, que no depende jerárquicamente de otro en el ejercicio de sus funciones, porque cuenta con patrimonio propio, sus autoridades son electas popularmente por la ciudadanía y respaldados y/o legitimados por los habitantes locales.

Estos planteamientos conducen a revisar en detalle el papel de la participación ciudadana y el poder local en la generación de las políticas públicas dentro del marco del sistema de consejos de desarrollo, particularmente, en las municipalidades y las comunidades quienes juegan un papel importante en la ejecución y fiscalización del proceso de descentralización, para que no se convierta en una transferencia en el papel, sin hacer el real traslado de las condiciones y los recursos. Lo definido en el párrafo anterior, técnicamente podría representar para las autoridades municipales una "carga" debido a la falta de recurso humano y técnico local, para asumir responsabilidades que en el caso guatemalteco históricamente el Estado ha administrado mal. Por ello, es importante que los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana. La descentralización se convierte así, en un instrumento para democratizar el Estado y no una nueva fragmentación en su administración y ejecución política.

Los elementos anteriormente descritos, permiten hacer una conceptualización apegada a la teoría y la práctica política de la participación ciudadana y el poder local. Definiendo la



participación ciudadana como "el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones", para promover en conjunto con actores sociales e institucionales acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado. Es avanzar de procesos eleccionarios y consultivos hacia la toma de decisiones acordes a las necesidades planteadas, que emergen desde lo comunitario, se plasman en el nivel local y se consolidan en la política pública del Estado.

Significa que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas para la búsqueda de solución a las mismas asumiendo y tomando decisiones. El reto, para la ciudadanía se convierte en fortalecerse, en el ámbito nacional, en lo local: hacer efectivo el poder local, teniendo en cuenta, como lo indica Foucault, que el poder no está localizado en las instituciones, aunque éstas constituyen espacios donde se manifiesta y ejerce, su origen está fuera de ellas. Estas acciones se realizan en un espacio determinado, en el nivel local geográficamente hablando será el municipio, en términos político-sociales será en la ciudadanía agrupada en lo que se define como poder local: "que son las fuerzas, acciones y presiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la microregión, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local". En donde la ciudadanía, tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en este sentido, la participación participará en el debate público y dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos. Eso es precisamente, la democracia participativa.

1.6.3 Función de la participación ciudadana en el poder local

Una tarea fundamental para que el poder local se fortalezca, es que la participación ciudadana sea real y efectiva, principiando por el tema de la rearticulación del tejido social, para ir construyendo la gobernabilidad democrática, la cual es construible dentro del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural en el "nuevo" marco de acción: "coordinando la administración pública, favoreciendo y facilitando la participación ciudadana, definiendo los

instrumentos de planificación del desarrollo para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos".

En términos legales el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, está concebido "como el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena". En ese sentido los consejos de desarrollo (en sus diferentes niveles) se constituyen en instancias y espacios democráticos y deliberativos, para la participación ciudadana, sobre la base de la coordinación interinstitucional, es decir, es una herramienta de largo alcance, para la búsqueda del desarrollo económico, político y social de las comunidades.

En el nivel municipal se concibe un punto de encuentro de los diferentes actores y sectores locales que coordinados planifican la realización de planes, programas fortaleciendo el poder local (y comunitarios); para crear un sistema territorial local de planificación del desarrollo que se convierten en política pública municipal. En ese sentido es vital tener en cuenta lo que establece la ley en la materia: "organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada". Las funciones están orientadas hacia el fortalecimiento de la democracia, asignando papeles protagónicos a los comunitarios en áreas de control y auditoría social de la gestión gubernamental nacional y municipal, planificación participativa, obtención de financiamiento, ejecución de proyectos, así como actividades inmediatas orientadas al desarrollo.

Estos elementos serán fundamentales para consolidar la participación ciudadana, como un componente importante del sistema democrático, extendiéndola hacia la inclusión en el poder de decisión, la revocación del mandato popular. Lo cual se hace necesario, teniendo en cuenta que "la democracia no existe sin la intervención de los ciudadanos; mucho menos puede hablarse de ella si además de los derechos políticos no se tiene acceso a los bienes materiales y espirituales necesarios para el pleno desarrollo de la persona".

Los niveles más inmediatos dentro del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, de participación que tiene la ciudadanía son los consejos comunitarios y consejos municipales de desarrollo. En ambos niveles es fundamental su participación, ya que ellos se constituyen en el

terreno idóneo para que las políticas públicas sean bien formuladas y obtengan los resultados deseados, la cual estará destinada a mejorar el bien común, proveyendo a los ciudadanos de los servicios básicos para su desarrollo psicológico, social, económico y político.

Ello significa, que el Estado deje de lado las demandas sociales en cuanto a la vivienda, salud y educación y otras que le atañen. Pudiéndolas hacer más efectivas trasladándolas a otras esferas del gobierno, dentro de un nuevo espíritu de administración descentralizada y de un nuevo tipo de interacción entre el poder público y la sociedad. En tal sentido, el nivel municipal, será esa esfera de gobierno para que se convierta en un desarrollo local auto sostenible. Es la alternativa ideal para permitir a la ciudadanía y los actores locales en general participar en la creación de políticas públicas más democráticas, más éticas y, por tanto, más eficientes, con todo el apoyo del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, particularmente los niveles comunitario y municipal, para la legitimidad frente al Estado.

Política y socialmente son dos los retos inmediatos que tiene la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas. Por un lado, entender que el poder local, como lo indican algunos autores, está íntimamente relacionado con el tejido social. Significa que los grupos comunitarios deben estar debidamente organizados, para priorizar necesidades, planificarlas y constituir las en planes, programas y proyectos, los cuales se traducen en insumos para la planificación participativa local.

Por otro lado, participar con responsabilidad social, entendiendo el involucramiento directo de actores y no sectores propiamente, creando un sistema y modelo de desarrollo propio que se inscriba en el marco nacional del desarrollo, donde todas las entidades locales participan en los asuntos públicos. Dentro de este nuevo modelo es importante que el gobierno central le otorgue una mayor importancia al gobierno local, como el agente más inmediato a la ciudadanía.

Esos dos factores nos conducen al fortalecimiento del sistema democrático, al hacer real el relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando las posibilidades de inclusión democrática de las demandas sociales básicas. A la vez, se crean otras formas de administración y gestión pública, donde los servidores públicos son eso efectivamente y no servidos públicos, como tradicionalmente se ha caracterizado a la administración pública.



Otro elemento importante de estos dos factores, es que ha de requerir un cuerpo técnico con una burocracia, desburocratizada, eficiente, efectiva y eficaz, abierta a la participación ciudadana, que incorpore elementos participativos en el proceso de formulación de las políticas públicas, con características de principios éticos, de auto sostenibilidad, justicia social, principalmente tomando en cuenta los sectores sociales históricamente excluidos, como las mujeres e indígenas.

Esos factores de éxito garantizarán la formulación de las políticas públicas, porque el proceso se iniciará desde la priorización de necesidades comunitarias, pasando por el filtro local lo cual legitima las demandas. Necesariamente se hace alusión a la participación ciudadana y su empoderamiento dentro del sistema de consejos de desarrollo, que, como se indicó anteriormente, es un instrumento participativo y auxiliar dentro del proceso de descentralización, no el mecanismo más inmediato o efectivo para ello.

Desde esta perspectiva, el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, no se constituye en el elemento dinamizador de la descentralización, pero sí un buen auxiliar en la formulación y procesamiento de datos para la generación de políticas públicas. Si se considera que el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural es la base principal de la descentralización, significaría planificar con la mente descentralizada, pero, en la práctica de manera centralizada, porque en sí cada nivel no es autónomo, ni son electos popularmente los miembros, (exceptuando a los miembros de los Consejos comunitarios de desarrollo (COCODES), quienes deben ser electos en asamblea comunitaria), a diferencia de las municipalidades, donde sus autoridades son electas a través del voto popular. Lo anterior significa que es urgente crear las condiciones institucionales, legales y financieras, para que los municipios puedan participar activamente dentro del proceso de descentralización, y que no dependan del poder central en cuanto a la elaboración de planes, programas y proyectos, y esos se inscriban dentro del marco nacional del desarrollo.

Pero, el gran faltante es ese marco nacional del desarrollo. Como Estado no cuenta planes de trabajo de corto, mediano o largo plazo, a lo sumo se ejecutan acciones de soluciones aisladas a problemas que surgen por los cambios climáticos, presiones sociales e intereses político partidarios. Ese es uno de los grandes retos del sistema de consejos de desarrollo, es decir, generar las condiciones institucionales, políticas, financieras y principalmente de la participación ciudadana, para orientar el camino de la planificación del desarrollo.



De esta manera el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, se constituye en un instrumento orientador (no rector) de las políticas públicas, en temas como: desarrollo comunitario, desarrollo sostenible, participación ciudadana, educación, salud, vivienda, éste insuma desde lo comunitario y lo eleva hacia lo nacional. Con ello, se evita que la participación ciudadana sea únicamente alrededor de proyectos específicos ejecutados por ONG'S, fondos sociales, etc., donde su participación se reduce a colaborar con la ejecución de obras que se les asignan.

Significa también, que debe cambiarse la visión y forma de participación ciudadana, tanto para fortalecer el poder local, como para que las políticas públicas que se generen se constituyan en los ejes motores del desarrollo económico, político y social, tan urgido por el país en general. Ello, se traduce en crear lo que algunos autores han denominado el "buen gobierno", el cual se refiere a poner en práctica un estilo de gobernar, donde todos los actores se interrelacionen y participen en la planificación y búsqueda de soluciones a los problemas comunes, es decir, hacer efectiva la coordinación interinstitucional que el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural establece como mecanismo para la gobernabilidad.

Serán estos los mecanismos para la operativización de la participación ciudadana: el empoderamiento, la priorización de problemas no de proyectos, la búsqueda de soluciones, coordinando con las instituciones públicas y privadas, la puesta en práctica de planes, programas y proyectos, que orientarán la planificación participativa, que finalmente se reflejarán en las políticas públicas. Todo ello, requerirá de crear una real y funcional estructural local de participación ciudadana, que para el presente caso se refiere a los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y Consejos municipales de desarrollo (COMUDES); para que no se imponga desde el exterior los planes, programas y proyectos.

Asimismo este proceso requiere que el gobierno central, muestre y haga efectiva la voluntad política de tomar en cuenta las priorizaciones que se realicen desde el nivel comunitario y no imponer sus proyectos, los cuales desentonan en todo el proceso de planificación participativa. Esa voluntad que debe ser acompañada de la facilitación de los recursos técnicos y financieros.



Significa dar un nuevo paso en la administración y gestión pública, una nueva forma de hacer política, con más participación ciudadana, una nueva concepción de las relaciones entre Estado y sociedad. En este marco, la participación ciudadana, debe ser agente activo, fiscalizando, auditando, proponiendo y participando e involucrándose directamente en reformular una administración no estática sino estratégica, consensuando y orientando procesos de planificación, para que el Estado deje de imponer metas y tomar decisiones por ella.



CAPÍTULO II

2. Las mancomunidades municipales

Son constituidas por agrupaciones de municipios, ya sean del mismo o de distintos departamentos, a través de las cuales se unifican para tener una mayor fuerza de petición o defensa de sus derechos ante distintas mancomunidades ya fueren estas municipales, departamentales o comunitarias.

2.1 Antecedentes históricos

Las mancomunidades de municipios tienen como origen las limitaciones jurídicas y técnicas de las municipalidades de asumir problemas comunes que afectan extensiones mayores a las circunscripciones municipales. Ello repercute a su vez en la generación de déficits elevados en la prestación de servicios públicos adscritos a su competencia, o en la implementación de programas y proyectos de desarrollo de gran envergadura, es decir, intermunicipales. La construcción, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura diversa, redundan en beneficios no sólo para la población de un municipio específico, donde se halla la obra, sino que alcanza otros municipios aledaños.

Como estrategia de desarrollo y fortalecimiento institucional, el asociativismo municipal, en una de sus vertientes, busca impulsar la construcción, rehabilitación y mantenimiento de obras de infraestructura de diversa índole (vial, social, económico-productiva, ambiental, entre otras), cuyos efectos favorecen a toda una región, a pesar de su localización en un municipio específico, o implementar proyectos intermunicipales destinados a solucionar problemáticas comunes. Si bien actividades pueden implicar montos de pre-inversión e inversión elevados, que ninguna municipalidad podría asumir por separado, la aplicación de criterios de economías de escala favorece la inversión mancomunada en este tipo de obras. Este enfoque, también conocido como el de "entidad local territorial, concibe a las mancomunidades como instancias supra-municipales, con el potencial de contribuir a la división política del país."⁷

Complementaria a la vertiente anterior está la cooperación de las mancomunidades como agregados de municipios, donde la mancomunidad se convierte en una instancia gestora de

⁷ Rolando Alonzo Gutiérrez, *La cooperación intermunicipal en Guatemala*, pág. 13

servicios municipales y de procesos de fortalecimiento municipal. A este enfoque suele llamársele “funcional, en cuanto implementa las mancomunidades en función de las necesidades de los municipios y de las corporaciones municipales que la integran.”⁸ En esta línea, la mancomunidad se vuelve facilitadora de los servicios públicos, que la municipalidad debería prestar. En la práctica, ambos enfoques se han aplicado paralelamente por las mancomunidades Mandimu del departamento de Quetzaltenango y Mancomur del departamento de Retalhuleu, como revela su planificación estratégica para el desarrollo.

“Las modalidades de asociativismo municipal, o estrategias organizativas intermunicipales, como se les llama recientemente, tienen diversas manifestaciones, como las empresas intermunicipales, asociaciones de municipalidades a nivel departamental, mancomunidad de municipios, asociaciones de municipios fronterizos, asociaciones gremiales de tesoreros y jueces de asuntos municipales y redes intermunicipales.”⁹ Con relación a las mancomunidades de municipios, los procesos de asociativismo iniciaron antes de la emisión del nuevo código municipal, en el año 2,002. En aquel momento las mancomunidades recibieron apoyo de la comisión presidencial para la reforma del Estado en lo que se refiere a la formulación de sus planes estratégicos de desarrollo y primera estructura organizacional.

Aunque la formulación de estos planes constituyó el primer paso para que las autoridades ediles se formaran una concepción sobre los alcances de una mancomunidad, aún persiste la falta de claridad sobre sus potencialidades. La tendencia pone de manifiesto que las mancomunidades se han creado y puesto en marcha a partir de proyectos específicos, como la infraestructura vial, manejo de desechos sólidos, el turismo, etcétera, y no bajo una visión de desarrollo integral, aunque la misma esté redactada en sus respectivos planes de desarrollo.

A pesar de que el Código Municipal establece la definición de las mancomunidades de municipios, así como su proceso de conformación, aún quedan vacíos legales que han obstaculizado la normatividad y funcionamiento de las mancomunidades. Las que cuentan con personalidad jurídica y estatutos, en su mayoría, se han basado en el código civil y el reglamento de inscripción de asociaciones civiles. Ello ha obligado a que las mancomunidades se inscriban como asociaciones civiles no lucrativas. Al no haber una legislación específica para las mancomunidades, opinan algunos expertos, no se generan certezas en los temas de manejo de

⁸ *Ibíd.* pág. 6

⁹ *Ibíd.* pág. 7



fondos públicos, elaboración y aplicación de reglamentos de servicios públicos municipales, imposición de tasas y contribuciones, así como otras responsabilidades.

La Constitución de la mancomunidad Mandimu fue por iniciativa del alcalde del municipio de Zunil, quien había incorporado a ese municipio a la Asociación de desarrollo de los municipios del altiplano marquense –ADIMAM; y con esa experiencia y al percatarse que no funcionaba la organización de municipalidades de todo el departamento de Huehuetenango, consideró importante organizar la región sur occidente y fue así como inició sus gestiones en el mes de septiembre de 2001, con el apoyo de la Asociación nacional de municipalidades –ANAM- y se logró la personería jurídica de la mancomunidad Mandimu en el mes de diciembre de ese mismo año.

La mancomunidad Mancomur se originó en el año 1996, por iniciativa del alcalde del municipio de San Felipe, señor Antonio Urbano Mendoza Silvestre, quien observó en España el funcionamiento de este tipo de organización y consideró que era factible replicarlo en Guatemala. Fue así como invitó a una reunión a los otros cuatro alcaldes de los municipios que constituyen la región Mancomur: San Sebastián, Santa Cruz Muluá, San Martín Zapotitlán, El Asintal, para tratar sobre el asunto, ya que había observado que los alcaldes al efectuar sus gestiones en forma individual, difícilmente podían contribuir al desarrollo de sus municipios. Los alcaldes estuvieron de acuerdo y por unanimidad lo eligieron como presidente. La mancomunidad comenzó a funcionar como una organización de hecho.

Posteriormente, los alcaldes de San Andrés Villa Seca y Nuevo San Carlos, solicitaron a la directiva de la mancomunidad, se les permitiera formar parte de ésta. El caso fue analizado y por tratarse de municipios vecinos que también tienen derecho de desarrollarse, su solicitud les fue aceptada. Por último, se integró el municipio de la democracia.

2.2 Elementos que las conforman la mancomunidad Mandimu

Las mancomunidades son formas asociativas de municipios no territoriales y por lo tanto no requieren que los municipios que las componen sean colindantes. Requieren, eso sí, que se fije con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes, que se encuentren en un mismo sentido lo relativo a los elementos que la conforman.



2.2.1 Elemento natural

Dentro de los recursos naturales se pueden tomar en cuenta: el suelo, el agua, el bosque y las minas y canteras.

El suelo de la mayoría de municipios de Mandimu, se encuentra degradado por su mal manejo; son de textura mediana, imperfectamente drenados de colores pardo a blanquecinos algunos, sus pendientes están en los rangos de 12% a 32%. De estos suelos se excluyen los que se encuentran en las cuencas de los ríos Cuilco y Selegua, que si manifiestan una mejor calidad y en varias zonas se trabajan con sistemas de riego.

Al igual que en todo el país, el agua es un bien que se está agotando por el mal uso que se ha hecho de los recursos naturales. Los únicos dos ríos que mantienen un caudal importante en forma permanente son el Cuilco y el Selegua, existen otros de menor importancia que bañan algunos municipios, como el río Agua Caliente que recorre los municipios de Tectitán y Cuilco, pero la mayoría solamente llevan caudal de agua solamente en la época de invierno. Otra fuente de abastecimiento de agua, principalmente para consumo humano, son los manantiales que existen en diferentes puntos de algunos municipios, los cuales también ya están desapareciendo por las causas ya indicadas. Un aspecto que vale destacar sobre la posesión de los manantiales, es que la mayoría son de propiedad privada, y se ha convertido en un negocio su explotación, ya que son vendidos a las poblaciones interesadas, sin importar si esto beneficiará o no a la comunidad donde se encuentra.

La explotación de minas, solo se da en el municipio de San Ildefonso Ixtahuacán y actualmente su producción es baja. Los minerales que se explotan por parte de la empresa Minas de Guatemala, son Antimonio y Tuxteno. Sobre este aspecto vale mencionar que a pesar del beneficio que produce esta actividad productiva en cuanto a la utilización de mano de obra, pago de impuestos a la municipalidad y otros pequeños estipendios que se solicitan, estos se puede evaluar como mínimos, si se contrastan con el efecto negativo que provoca al medio ambiente y su ecología, incluso los daños que provoca a la salud de los trabajadores y a las familias que habitan cerca de las instalaciones de las minas.



2.2.2 Elemento político-administrativo

La división política de los municipios está integrada por un pueblo que es su cabecera municipal, aldeas, caseríos y algunas pocas fincas. En unos pocos municipios, se maneja el término de barrios y cantones, para distinguir algunos sectores de las áreas urbanas o rurales.

En cuanto a los aspectos administrativos, los municipios cuentan con un alcalde, que es su autoridad máxima, un concejo municipal que lo integran los concejales y síndicos, un secretario municipal y el personal administrativo necesario para el funcionamiento normal de la municipalidad.

2.2.3 Elemento poblacional

A nivel de la región MANDIMU, los trece municipios que la conforman hacen un total de 285,439 habitantes al año 2002, que representa el 31% de la población total del departamento, de la cual un 51% son hombres y el 49% restante son mujeres. El rango de edad que predomina dentro del total de esta población es entre 20 y 64 años pues en el se sitúa el 37%, le sigue la población de 0 a 4 años con el 18% y la de 5 a 9 años con el 16%, observándose el predominio de la población joven en la región.

En promedio el 86% se ubica en el área rural, con el dato curioso que en el municipio de Ostuncalco, solo el 39 por ciento es de área rural. El municipio más poblado es Salcajá que concentra el 19% y le sigue Olinstepeque con el 11%; los menos poblados son El Palmar y Cantel que tienen escasamente el 2.5% y el 2.7% respectivamente.

2.2.4 Elemento étnico e idiomático

El predominio de la población indígena se manifiesta en toda la región con el 76% del total, contra un 24% de población no indígena. En los mismos términos relativos, los municipios donde hay menor proporción de indígenas son: Quetzaltenango, Zunil y La Esperanza.

En toda la región se habla el español y el Mam, las áreas donde se habla menos el idioma Mam, es en el municipio de Zunil, La Esperanza y en la cabecera municipal y algunas comunidades de Cabricán.



San Francisco la Unión, San Martín Sacatepéquez y San Carlos Sijá, son los municipios más homogéneamente indígena, aunque también, Palestina de Los Altos, Flores Costa Cuca, Colomba y Cajolá son predominantemente indígenas. En estos municipios la participación indígena es alta en las organizaciones locales, sus actividades y procesos de toma de decisiones. En el municipio de Huitán el uso de su traje típico es general en hombres y mujeres y hay que destacar la belleza de su colorido.

En el resto de municipios, la proporción de población no-indígena (ladina) es más significativa y la participación de indígenas en las organizaciones, actividades y toma de decisiones tiende a ser menor, aunque es visiblemente mixta.

2.2.5 Elemento relativo al empleo y desempleo

La categoría de empleo se puede afirmar que es casi inexistente en toda la Región MANDIMU, ya que a excepción de algunas poblaciones de Almolonga, que por su proximidad a la ciudad de Quetzaltenango, se trasladan diariamente en busca de empleo temporal o algunos que ya lo tienen en forma permanente; en el resto de municipios no existen fuentes de empleo permanente más que la generada por entidades que prestan apoyo en los municipios o en la propia municipalidad. Pero esta oportunidad solo se observa en las áreas urbanas de los municipios como Huitán, Zunil, Colomba, El Palmar. En municipios como Concepción Chiquinchapa, San Matero, Ostuncalco, estas oportunidades no existen ni en los cascos urbanos y menos en sus áreas rurales.

Las actividades productivas de los municipios generan poco empleo y este es temporal. La actividad artesanal es mínima y como fuente de empleo lo es aun más. La agroindustria y la industria se encuentra totalmente ausente del área. La actividad agrícola es la principal generadora de empleo, pero este en un 97% es temporal y a nivel familiar. La producción de café, principalmente en los municipios de Salcajá, Orintepeque, Cabricán, Cojolá, contribuyen a generar este tipo de empleo en esas zonas.

2.2.6 Elemento relativo a la migración

La categoría de empleo se puede afirmar que es casi inexistente en toda la Región MANDIMU, ya que a excepción de algunas poblaciones de Flores Costa Cuca, que por su proximidad a la



ciudad de Quetzaltenango, se trasladan diariamente en busca de empleo temporal o algunos que ya lo tienen en forma permanente; en el resto de municipios no existen fuentes de empleo permanente más que la generada por entidades que prestan apoyo en los municipios o en la propia municipalidad. Pero esta oportunidad solo se observa en las áreas urbanas de los municipios como Almolonga, Cantel, Huitán, El palmar y Coatepeque. En municipios como La Esperanza, Palestina de los altos, San Francisco la unión, Cajolá y Ostuncalco, estas oportunidades no existen ni en los cascos urbanos y menos en sus áreas rurales.

Las actividades productivas de los municipios generan poco empleo y este es temporal. La actividad artesanal es mínima y como fuente de empleo lo es aún más, siendo la agroindustria y la industria se encuentra totalmente ausente del área.

2.2.7 Elemento educacional

De acuerdo a los datos de Ministerio de Educación para el año 2000, la tasa neta de escolaridad promedio de la Mancomunidad para el nivel de preprimario (5-6 años) es de 21.86%; para el nivel primario (7-12 años) es de 69.36%, con un porcentaje de deserción del 8.43%. En el ciclo básico (13-15 años) es de 6.87%, con deserción del 12.41% y para el diversificado (16-18 años) la tasa neta es del 1.12% con deserción del 3.34% de los inscritos. De los datos anteriores se desprende que el nivel primario es el que alcanza un mejor nivel y cobertura de población estudiantil atendida.

El número de escuelas existentes en toda la región asciende a 243 de nivel preprimario, 437 del nivel primario, 20 del ciclo básico y 4 de diversificado.

En cuanto al total de maestros que atienden, este es de 412 para el nivel preprimario, 1,023 para la primaria, 132 cubren los ciclos básicos y 24 imparten en diversificado.

La tasa de analfabetismo de la Región se estimó en un 58.7%, cifra que se considera alta si se compara con la del nivel nacional que es de 45%.

2.2.8 Elemento relativo a la salud

Los puestos de salud son los establecimientos oficiales más simples, usualmente ubicados en las cabeceras municipales, aldeas o caseríos importantes. Prestan los servicios mínimos de

atención primaria, con nivel de referencia a centros de salud. Forman parte del distrito de salud y están bajo la responsabilidad directa de un auxiliar de enfermería. Cubren entre 2,000 a 10,000 habitantes. Atiende los servicios mínimos de salud a la mujer y al niño, emergencias, morbilidad general de atención simplificada y otros.

Los Centros de Salud, son servicios de asistencia médica general ubicados en cabeceras municipales (aunque en MANDIMU solamente hay en 4 de trece municipios) o en poblaciones que por su accesibilidad o importancia poblacional, deben contar con disponibilidad de encamamiento para la atención materno-infantil, lo cual les permite dar permanentemente este servicio, por lo que están dotados con un promedio de entre 20 y 30 camas. Son sede de los distritos de salud y tienen la responsabilidad de supervisar, dirigir y controlar los puestos de salud ubicados dentro de su jurisdicción. Pueden tener un rango de cobertura de entre 20,000 y 40,000 habitantes, aunque no se toma en cuenta las distancias y lo disperso en que se puede encontrar esta población.

Cuentan con recurso humano calificado a nivel profesional, técnico y operativo: médico director, médicos especialistas en ginecología, pediatría, odontología, enfermera, auxiliar de enfermería, inspector de saneamiento, técnico en salud rural, técnico en vectores, técnico de laboratorio, conserje, oficinista, guardián y piloto. La cantidad de personal depende de la productividad y oferta de los servicios que presta.

Para la atención de la salud de la población de la región de MANDIMU, existen: un hospital distrital que está en Coatepeque y solamente 4 centros de salud, los cuales se localizan en San Martín, Sacatepequez, Salcajá, El Palmar y La Esperanza, el resto de cabeceras municipales, disponen de puestos de salud. En total en la región se cuenta con 21 puestos de salud. Además, en algunos municipios se han establecido botiquines comunitarios, tal es el caso de Sibilia y Cajolá. Por otro lado se ha establecido alguna infraestructura adicional reciente, como algunos centros de convergencia (se observaron tres, uno en la aldea La Cumbre de San Francisco La Unión, otro en el área de Huitán, Zunil y otro en caserío 5 de Marzo, Almolonga), y un centro de recuperación nutricional en la aldea Cruz Quemada, del municipio de El Palmar, los cuales no están siendo utilizados adecuadamente, según dijeron los vecinos de esas comunidades.

El servicio de salud, se considera que es uno de los problemas más agudos que existe en la región, pues en la mayoría de municipios solamente hay un puesto de salud, y no se ha tomado en cuenta la irregularidad, lo restringido de los servicios que brinda, ni el incremento de la población para prestar un mejor servicio, a través del establecimiento de centros de salud.

Las principales enfermedades que afectan a la población se pueden mencionar:

- a) Infecciones respiratorias agudas –IRA-
- b) Diarrea.
- c) Desnutrición proteico calórica.

2.2.9 Elemento de comunicación y medios de transporte

Para comunicar a sus 533 comunidades, los trece municipios de la MANDIMU disponen de diferentes clases de vías de acceso; las carreteras asfaltadas son las que cubren el área en menor proporción, escasamente al 3.2%. Le siguen con poca participación los caminos balastrados, se estima que apenas cubren el 8.3% de las comunidades. Los caminos de terracería y brechas son los que más existen en la región de MANDIMU con un 57.4% aproximadamente. Se tiene el problema que estos caminos, a pesar del grado de esfuerzo que se realiza por parte de las poblaciones para su mantenimiento, son difíciles de transitar con vehículos pequeños de doble transmisión; para camiones, autobuses y vehículos livianos de transmisión sencilla en un 66% aproximadamente de estos caminos, no pueden circular; y en época de invierno aun para los vehículos todo terreno se vuelve difícil y peligrosa su movilización.

Los caminos de herraduras o veredas, son aquellos accesos a donde solo se puede llegar a pié o en bestias; se estima que cubren el 31% de las comunidades.

En cuanto al sistema de transporte para la población también se puede catalogar de deficiente, principalmente para los municipios de Cajolá, San Mateo, Huitán, San Francisco la Unión, ya que no existen suficientes líneas de autobuses que favorezca a los usuarios. El mejor servicio es el que prestan las rutas que conducen de la cabecera departamental de Quetzaltenango hacia Ostuncalco y se ven favorecidas únicamente las comunidades asentadas a orilla o próximas a la

carretera. Por la falta de autobuses el 60% de la población de los municipios se tienen que movilizar en las palanganas de los pick ups, con los consiguientes riesgos de viajar excesiva cantidad de pasajeros por caminos de alto riesgo.

2.2.10 Elemento relativo a la vivienda

Las características de la vivienda son la típica construcción de las paredes de adobe, con techo de lámina y piso de tierra en su mayoría. En las áreas urbanas de varios municipios, también se encuentran casas con la misma estructura descrita anteriormente, pero con piso de cemento y en muchos casos, edificaciones formalmente construidas de block y hasta con terrazas de concreto, pero estas son las menos. En el área rural, también se aprecian viviendas construidas con techo y paredes de madera y algunos ranchos.

2.2.11 Elemento relativo a la energía eléctrica

El servicio de energía eléctrica, aunque con algunas deficiencias principalmente con el servicio nocturno, en los cascos urbanos de los municipios se estima que cubre el 97% y en el área rural se atiende a un 53% de la población. Los municipios que mejor cobertura tienen en las aldeas y caseríos son: Coatepeque, Génova y Cabricán. Entre los municipios que menor cobertura tienen, están Sibilia y Cantel.

2.2.12 Elemento relativo a mercados y plaza

En los 13 municipios se establecen mercados importantes para la compra-venta de productos necesarios para el consumo de sus habitantes, los cuales se ubican en las áreas urbanas de cada uno. También se establecen algunas plazas provisionales para el mercadeo de productos en las zonas rurales de Palestina los Altos, San Martín Sacatepéquez y San Martín Siguila.

2.3 Elementos que conforman la mancomunidad Mancomur

Las mancomunidades son formas asociativas de municipios no territoriales y por lo tanto no requieren que los municipios que las componen sean colindantes. Requieren, eso sí, que se fije

con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes, que se encuentren en un mismo sentido lo relativo a los elementos que la conforman.

2.3.1 Elemento natural

La mancomunidad Mancomur, está ubicada en área montañosa, con suelos ondulados, escarpados y quebrados, y en mínima parte con áreas planas, por la topografía variada de los diferentes municipios.

Cuenta con tres zonas de vida bien definidas: 1. La que se observa de 2000 a 2500 metros sobre el nivel del mar, que presenta suelos poco profundos de textura pesada, bien drenados, de color pardo. Contiene áreas boscosas, aunque últimamente se han utilizado para el cultivo de frutales y otros productos propios de la región. 2. Esta se encuentra entre los 2500 y 3000 metros sobre el nivel del mar, son bosques húmedos que se encuentran a temperaturas de 12 grados centígrados. 3. Se localiza a altura mayor de los 3000 metros sobre el nivel del mar, los suelos son superficiales, rocosos, textura pesada, color gris oscuro. No es tierra apta para todo cultivo, sino para tubérculos y pastizales.

Las áreas planas están dedicadas a los cultivos de maíz, frijol, trigo, hortalizas y otros, que en su mayoría constituyen producción para el autoconsumo. Existen zonas productivas bien definidas: San Sebastián, Santa Cruz Muluá, el Asintal y Champerico, productoras de hortalizas en gran escala, aprovechando el sistema de riego que poseen.

2.3.2 Elemento político

De conformidad con la información proporcionada por autoridades municipales, los centros poblados del municipio se clasifican en cabecera municipal, aldeas, caseríos y cantones.

2.3.3 Elemento poblacional

La población de la mancomunidad, sus nueve municipios, es de 211,106 habitantes al año 2002, que constituye el 22.3% de la población total del Departamento de Huehuetenango (932,855). A



nivel de mancomunidad, el 50.15% de la población está representada por hombres y el 49.85% por mujeres.

En lo que respecta a las áreas urbana y rural, el 78% de la población corresponde al área rural. Los municipios con mayor población son Retalhuleu con el 22% y San Felipe con el 14% de la población total de la Mancomunidad.

El rango de edad con mayor población, de 20 a 64 años, representa el 38% del total de la Mancomunidad.

2.3.4 Elemento étnico e idiomático

La población indígena predomina en la mancomunidad Mancomur, representando el 74% del total, 156,383 habitantes. La población no indígena abarca el restante 26%, 54,723 pobladores.

Aunque se observa población no indígena en las estadísticas, al entrevistar a autoridades municipales y líderes comunitarios de los municipios San Felipe, Champerico, Nuevo San Carlos, éstos consideran que la población de sus municipios es el 100% indígena.

Los idiomas indígenas que se hablan en los municipios de la mancomunidad son: Mam, Akateko, Kanjobal, Jakalteko o Poptí, Chuj San Mateo.

2.3.5 Elemento relativo a empleo y desempleo

La oportunidad de empleo puede considerarse en términos generales inexistente en los municipios que integran la mancomunidad, puesto que las opciones para colocarse en trabajos permanentes son escasas.

Siendo la actividad agrícola, la que absorbe la mayor cantidad de mano de obra, ésta es temporal, razón por la cual la población permanece más tiempo sin empleo que ocupada.



2.3.6 Elemento relativo a la migración

En todos los municipios de la mancomunidad se observa este fenómeno, todos los años, en unos en mayor magnitud que en otros. Estas migraciones son originadas por el desempleo que existe en la región, el cual es causa de la pobreza extrema.

Las migraciones se dan hacia la costa sur y la ciudad capital, así como hacia México y los Estados Unidos, en todo tiempo, puesto que el desempleo y la carencia de tierras se han agravado en los últimos años.

2.3.7 Elemento educacional

De conformidad con información del ministerio de educación, para el año 2000, la tasa neta de escolaridad promedio de la mancomunidad Retalhueleu, es del 35%, para el nivel preprimario (5-6 años); del 61%, para el nivel primario (7-12 años); del 13%, para el ciclo básico (13-15 años); y, del 8%, para el ciclo diversificado (16-18 años).

En las diferentes comunidades visitadas se pudo observar que el número de escuelas es insuficiente, es por ello que existen comités para la construcción de escuelas, ya sea para gestionar la construcción de éstas o la ampliación de las ya existentes.

En lo que respecta a educación informal, se pudo observar que, tanto en las cabeceras municipales como en las comunidades, no existen centros donde se pueda capacitar a la población sobre diferentes oficios, para que sus ingresos provengan de diferentes fuentes.

2.3.8 Elemento relativo a la salud

En los municipios que integran la mancomunidad Mancomur, la atención al sector salud es uno de los problemas más agudos que puede observarse, pues se cuenta únicamente con siete centros de salud y 13 puestos de salud, cantidades insuficientes para atender la población de la mancomunidad. Todos los municipios cuentan con un centro de salud, con excepción de Santa Cruz Muluá, y están localizados en las cabeceras municipales.



En lo que respecta a puestos de salud, están distribuidos en igual número de aldeas. Todos los municipios cuentan con puestos de salud, exceptuando San Andrés Villa Seca y El Asintal.

Para la atención de la población, en los municipios de la mancomunidad se cuenta también con clínicas o unidades médicas, pero cuya atención no llena las expectativas.

Los tipos de servicios que prestan los centros y puestos de salud, son los siguientes: siguientes:

- Atención materno infantil
- Saneamiento ambiental
- Primeros auxilios
- Capacitación a comadronas y promotores de salud
- Campañas de prevención de enfermedades
- Rehidratación oral

Entre las enfermedades más frecuentes que son atendidas pueden citarse:

En niños

- a) Diarreas
- b) Parasitismo intestinal
- c) Resfriados comunes
- d) Neumonías

En adultos

Las mismas, con el agregado de:

- a) Amebiasis
- b) Afecciones pépticas

2.3.9 Elemento de comunicación y medios de transporte

Las vías de comunicación terrestres que contactan a las diferentes comunidades entre sí y con las respectivas cabeceras municipales, las hay de los diferentes tipos: veredas, de herradura, de terracería, balastadas y asfaltadas, predominando las de herradura y terracería, que representan el 82% del total de las vías a nivel de mancomunidad y asfaltadas el 13%.

De conformidad con las entrevistas sostenidas con líderes de las comunidades rurales, el mal estado de los caminos incide en tres aspectos de gran importancia para dichas comunidades: a) En la sacada de la producción a los mercados. Se hace con mucha dificultad e incrementa su costo. b) En el acceso de la población a servicios que son prestados en la Cabecera Municipal, principalmente el de salud. c) En lo referente a educación, pues gran número de jóvenes se queda con sexto grado de primaria o tercero básico, porque no pueden trasladarse a la Cabecera Municipal para continuar con sus estudios.

2.3.10 Elemento relativo a la vivienda

En la mancomunidad Mancomur existen 34,573 viviendas, de las cuales 5,554 (16%) corresponden al área urbana, mientras que 29,019 (84%) al área rural.

Las viviendas pueden catalogarse como formales o informales. Las formales se observan más en el área urbana, pues están construidas sus paredes de ladrillo, block o concreto, mientras que los techos son de concreto o lámina de zinc.

2.3.11 Elemento relativo a la energía eléctrica

El servicio de energía eléctrica ha venido a ser para las comunidades, un factor importante para su desarrollo, ya que ha permitido el ingreso de tecnología y uso de aparatos que de alguna manera contribuyen a la generación de ingresos para muchas familias tanto del área urbana como de la rural.

2.3.12 Elemento relativo a mercados y plaza

Para el intercambio de mercancías, principalmente de productos agrícolas y de consumo diario, es necesario el establecimiento de mercados y plazas. Los ocho municipios de la mancomunidad cuentan con mercados y/o plazas, localizados en las cabeceras. Tienen establecidos sus días de mercado y plaza, a los cuales acuden vendedores y consumidores tanto de las cabeceras mismas como de las comunidades.

2.4 Características de la mancomunidad Mandimu

Las mancomunidades son formas asociativas de municipios no territoriales y por lo tanto no requieren que los municipios que las componen sean colindantes. Requieren, eso sí, que se fije con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes, que se encuentren en un mismo sentido lo relativo a los elementos que la conforman.

2.4.1 Localización y Extensión

La mancomunidad Mandimu se localiza en la parte sur del departamento de Quetzaltenango, a 253 kilómetros de la ciudad capital, en el punto más próximo que es el municipio de San Carlos Sijá. en el punto más lejano que es el municipio de Coatepeque. De la cabecera departamental de Quetzaltenango se encuentra entre los 16 kilómetros de distancia hasta los 110 kilómetros del municipio más lejano ya referido.

2.4.2 Topografía y Clima

La región Mandimu está en un área de relieve ondulado a accidentado y escarpado, entre montañas volcánicas, algunas de mediana altura y la mayoría de grandes proporciones, bañadas en algunas partes por el río Cuilco y en otras por el río Selegua.

“Se distinguen en el área dos zonas de vida”¹⁰ principalmente:

- a) En el territorio de Cuilco se encuentra la de bosque húmedo subtropical templado. Se encuentra a una altura entre los 1,100 y 1,750 metros sobre el nivel del mar, aunque hay áreas que reportan alturas hasta de 2,300 metros sobre el nivel del mar.
- b) Y en el resto de la Región la zona de bosque húmedo montano bajo subtropical. La vegetación natural está representada por árboles de roble y encino, pino triste y pino de

¹⁰ Douglas R. Baldizón N. *Ecología*. Abril 1986. Págs. 100, 101, 105 y 106.



ocote. El uso apropiado para esta zona es fitocultural forestal, pues los terrenos planos pueden utilizarse para la producción de maíz, frijol, trigo, verduras y frutales de zona templada, como durazno, pera, manzana, aguacate y otros.

2.5 Características de la mancomunidad Mancomur

Las mancomunidades son formas asociativas de municipios no territoriales y por lo tanto no requieren que los municipios que las componen sean colindantes. Requieren, eso sí, que se fije con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes, que se encuentren en un mismo sentido lo relativo a los elementos que la conforman.

2.5.1 Localización y extensión

La mancomunidad Mancomur se localiza en el nor-occidente del departamento de Retalhuelu, cuyas colindancias son: al norte con México; al oriente con los municipios San Martín Zapotitlán, Santa Cruz Muluá, San Felipe, Champerico; y, al occidente, con México. La Cabecera Municipal más cercana, Retalhuelu, dista de la Ciudad de Guatemala 272 kilómetros, mientras que la más lejana, Nuevo San Carlos a 380 kilómetros.

2.5.2 Topografía y clima

Por las características peculiares de los municipios que conforman la mancomunidad, su topografía es: quebrada en un 55%; ondulada y escarpada en el 40%, y el restante 5%, que constituyen pequeñas planicies o valles.

En la mancomunidad se observan tres clases de climas: frío, templado y cálido. frío en cuatro de los municipios: San Sebastián, Santa Cruz Muluá, San Martín Zapotitlán, San Andrés Villa Seca; templado en dos: Nuevo San Carlos, El Asintal; y cálido, en los dos restantes: Champerico, San Felipe.

La mancomunidad cuenta con una extensión territorial de aproximadamente 2,024 kilómetros cuadrados, 27% de la que corresponde al departamento de Huehuetenango. Se encuentra a una altitud que oscila entre 740 y 2470 metros sobre el nivel del mar, a una latitud entre 15° 30' 04" y 15° 48' 05" y una longitud entre 90° 35' 56" y 91° 49' 48". Lo anterior puede apreciarse en el cuadro 4.

2.6 Conformación de la mancomunidad Mandimu

La mancomunidad de desarrollo integral de municipios, está integrada por los siguientes municipios:

- a) Salcajá
- b) Olinstepeque
- c) Sibilía
- d) Cabricán
- e) San Juan Ostuncalco
- f) San Mateo
- g) Zunil
- h) Colomba
- i) Coatepeque
- j) Génova
- k) Flores Costa Cuca

2.7 Conformación de la mancomunidad Mancomur

La mancomunidad de municipios de Retalhuleu, está integrada por los siguientes municipios:

- a) Retalhuleu
- b) San Sebastián
- c) Santa Cruz Muluá
- d) San Martín Zapotitlán
- e) San Felipe
- f) San Andrés Villa Seca



- g) Champerico
- h) Nuevo San Carlos
- i) El Asintal

La mancomunidad de municipios de Retalhuleu, es una organización que integra a los municipios anteriormente descritos, los cuales tienen características muy homogéneas en cuanto a geografía y aspectos socioeconómicos, con el objetivo de coordinar acciones que promuevan su desarrollo. Esta es administrada por una junta directiva que incluye: al presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocalías.

2.8 Definición de mancomunidad municipal

De acuerdo con lo regulado por el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, establece en su Artículo 49 que las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.

En el mismo cuerpo legal, Artículo 50, establece que las mancomunidades de municipios tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se registrarán por sus propios estatutos, no pudiendo comprometer a los municipios que la integran más allá de los límites señalados en el estatuto que les dio origen.

En conclusión, se determina que las mancomunidades municipales tienen la responsabilidad de afrontar los problemas que se generen más allá de sus circunscripciones municipales debido a las limitaciones técnicas y jurídicas que afrontan, lo cual viene a repercutir en la deficiente prestación de servicios públicos que les compete brindar a las poblaciones, o bien se ven limitadas las actividades dirigidas a ejecutar planes, programas y proyectos entre los municipios de la competencia de cada mancomunidad municipal.





CAPÍTULO III

3. Fortalecimiento municipal de las mancomunidades Mandimu y Mancomur

Es dotar a los gobiernos municipales de instrumentos legales y técnicos que les permita desarrollar planes estratégicos para lograr un desarrollo integral a través de la capacitación y la formación técnica de sus autoridades, funcionarios y empleados.

El asociativismo municipal está percibido, por las instancias nacionales o regionales municipales, como un instrumento potente del fortalecimiento municipal en particular para mejorar la capacidad administrativa, sobre todo cuando la falta de recursos financieros impide llegar a cada municipio. En este caso, el intercambio de experiencias entre gobiernos municipales vecinos, el establecimiento de canales de apoyo entre ellos (aprovechando las capacidades técnicas instaladas en cada uno) permite lograr desde un mejoramiento de sus capacidades administrativas hasta la creación gradual de una cultura de colaboración y coordinación.

Por lo anterior es pertinente asumir que los procesos de cooperación intermunicipal contribuyan al fortalecimiento institucional de las municipalidades, y con ello, propician el avance de otros procesos, tales como la descentralización de competencias, la gestión y la planificación estratégica territorial, y el desarrollo local. El proceso de cooperación intermunicipal no es reciente, y ha estado caracterizado por diversas formas de asociaciones intermunicipales, en los niveles nacional, regional y departamental. Dinámicas propias en cada sociedad limitaron sus potencialidades, como lo fue el efecto negativo del conflicto armado sobre los gobiernos municipales. En aprobación de nuevas leyes en materia de participación, han sentado las condiciones positivas para su desarrollo, que como tal, requiere una caracterización profunda de las modalidades de cooperación intermunicipal, tanto de las ya aplicadas como de otras con el potencial de implementarse para impulsar el desarrollo.

Las mancomunidades municipales y otras modalidades de cooperación intermunicipal, en el contexto europeo, surgen como una respuesta a las problemáticas de una alta densidad de municipios, con pocos habitantes, el envejecimiento demográfico de las localidades, su pequeña extensión; y los desafíos del ordenamiento territorial urbano en espacios densamente poblados. Con relación a los municipios pequeños, los gobiernos municipales han encontrado dificultades para la prestación de servicios públicos de calidad, por lo que se han implementado diversas



soluciones entre las que están la fusión o eliminación de municipios, la agrupación forzosa y la asociación.

3.1 El fortalecimiento municipal como factor imprescindible

De acuerdo al código municipal el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.

3.2 Objetivos del fortalecimiento de las mancomunidades municipales

Los objetivos propios del municipio, deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio o por mancomunidad de municipios, siendo los siguientes:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorado, alcantarillado, alumbrado público, mercados rastros, administración de cementerios la autorización y control de los cementerios privados, recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos, limpieza y ornato.
- b) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio.
- c) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas.
- d) Regulación de transporte de pasajeros de carga y sus terminales locales.
- e) Autorización de las licencias de construcción de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.



- f) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio.
- g) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe.
- h) Administrar la biblioteca pública del municipio.
- i) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
- j) Gestión y administración de farmacias municipales populares.
- k) Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios.
- l) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.
- m) La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley.
- n) La prestación del servicio de policía municipal y la designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.

3.3 Administración de las mancomunidades

Se trata de la “organización y conjunto de individuos del ayuntamiento, encargados de la conservación, aumento o distribución de los caudales de los municipios y del buen régimen de los servicios públicos municipalizados, sean explotados directamente o por concesión.”¹¹

¹¹ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, pág. 170.

La administración municipal tiene entre sus prioridades que los vecinos de la ciudad estén informados del que hacer municipal, por lo que se reconoce la importancia de la función de los medios de comunicación social, la cual tiene su base en el derecho constitucional a la libre emisión del pensamiento, motivo por el que se continuara con la política de puertas abiertas en todas sus dependencias. En vista de lo anterior se instruye a todas las unidades municipales a que mantengan la ejecución de la anterior política.

3.4 Aspectos institucionales y legales

Las instituciones vinculadas al desarrollo de una mancomunidad municipal ya sean de carácter nacional o internacionales deben de adecuar sus funciones conforme al sistema legal de cada país o región en donde se encuentre ubicada la mancomunidad municipal. Dentro de ellos se analizan diferentes aspectos que permiten demostrar el actuar institucional.

3.4.1 El poder local

La apertura democrática en Guatemala, ha permitido el desarrollo de diferentes expresiones de poder, por ejemplo: la libertad de expresión del pensamiento, el derecho a manifestación, el surgimiento de diferentes formas de organización y la participación ciudadana en agrupaciones económicas, políticas, religiosas, sociales y otras.

Entendiéndose como poder local al conjunto de esas expresiones en el ámbito municipal y comunitario, respecto a esto Morna Macleod manifiesta: “por poder local entendemos las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de comunidades, del municipio o de la micro región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local”.¹² Es evidente que el nuevo código municipal, la ley de consejos de desarrollo y la nueva ley general de descentralización, están fuertemente influenciadas por esta teoría, puesto que, esta educación, salud, seguridad, ambiente, agricultura, comunicaciones y otras con dotación de recursos técnicos y financieros hacia las municipalidades, dependencias estatales locales e incluso a las comunidades organizadas, facultando a las últimas a realizar una auditoría social de los proyectos que se ejecutan en su municipio, pero antes debe fortalecerse a

¹² Macleod, Morna, **Poder local, reflexiones sobre Guatemala**, pág. 39.

estas fuerzas sociales de los municipios y las municipalidades para un correcto traslado y administración de estas competencias.

Para entender mejor las diferentes esferas del poder, en este caso el poder local, se vuelve imprescindible estudiarlo separadamente, por ello Victor Gálvez Borrel al citar a Demarchi, F. y Aldo Allena dice: "En ciencias sociales se debe estudiar separadamente el poder económico, el político, el personal, etc., pero solo teniendo en cuenta su naturaleza unitaria es posible estudiar sus relaciones reciprocas y la dinámica social en su conjunto".¹³ En tal sentido se describen en forma breve los siguientes poderes:

3.4.2 Poder político

Es el que ejercen las agrupaciones con fines políticos y otros grupos que no siendo políticos, actúan como grupos de presión para inclinar en determinada dirección las decisiones que deba adoptar quien ejerce como autoridad, aunque la concentración esencial se produce por intermedio del estado como ente responsable de la regulación de las diversas esferas y campos de acción de la sociedad, cuya organización visible es el gobierno central y a nivel local corresponde al municipal, en ese sentido Victor Gálvez Borrell indica: "El poder político usualmente se identifica con el poder formal y se manifiesta a través de las políticas públicas, detrás de la formación de tales políticas existen intrincados procesos mediante los cuales se expresan intereses sectoriales, de grupos. En el caso del poder local, el municipal corresponde a la expresión de dicho nivel político. Se considera normalmente que las bases del poder político son la fuerza material o la amenaza del uso de la fuerza y la legitimidad"¹⁴, la legislación guatemalteca reconoce como organizaciones políticas las siguientes: los partidos políticos, comités cívicos para constitución de partidos, los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos, en el nivel municipales es importante apuntar que "la asamblea comunitaria es quien debe determinar la duración de los cargos de alcaldías indígenas, comunitarias y auxiliares para que sean el vínculo con la municipalidad y representen a la comunidad, los alcaldes auxiliares deben ser nombrados por el alcalde en base a la designación o elección que hagan las comunidades.

¹³ Gálvez, Victor Hoffman, Carlos y Mack, Luis, **Poder local y participación democrática**, pág. 31.

¹⁴ *Ibid*, pág. 32.



3.4.3 Poder económico

El poder económico lo ostentan los poseedores de los medios de producción y quienes deciden la manera de distribuir la riqueza que la población produce, suministrándole a la clase trabajadora una cantidad insignificante que le impide acceder a este poder, en ese orden de ideas, los fabulosos excedentes que le quedan a quienes detentan este poder, son utilizados para comprar o atacar la voluntad de los políticos, de manera que estos decidan legislar, aplicar o ejecutar la ley a conveniencia del poder económico, relacionado con esto Víctor Gálvez Borrell describe el poder económico de la siguiente manera:

“Es el derivado de la coacción o el control que se ejerce como consecuencia de la posesión de los factores de producción”¹⁵.

Dentro de este escenario y para efectos del presente análisis se presenta como ejemplo que, si el poder económico industrial brinda financiamiento a determinado candidato presidencial ó el poder económico local de determinado sector hace lo mismo con un candidato municipal, es seguro que al ser electo, tarde o temprano influirán para que le beneficie, ya sea eliminando obstáculos o facilitando el desarrollo de sus actividades.

3.4.4 Poder religioso

Este poder lo ejercen quienes poseen mística, convencimiento y autoridad religiosa, pero siempre con aceptación y reconocimiento de un segmento de los actores locales, al respecto Víctor Galvez Borrell al citar a Emilio Durkheim anota: “Este poder correspondería al derivado de la posesión de recursos sacros”¹⁶, se agrega que este poder no solo se limita a que existe por la autoridad religiosa si no también abarca sanciones de carácter religioso y en algunas comunidades indígenas con formas rituales.

3.4.5 Niveles de poder

Esto se refiere principalmente al ámbito de influencia que tienen determinadas personas o grupos de acuerdo a su campo de acción, en relación con esto Víctor Gálvez Borrell expresa:

¹⁵ Gálvez, Víctor, Hoffman, Carlos y Mack, Luis, **Ob. Cit;** pág. 32.

¹⁶ **Ibid,** pág. 32.

“Se refiere a ciertos círculos o espacios más o menos identificables o delimitados en los que puede rastrearse los efectos de determinadas relaciones de poder”,¹⁷ para ampliar lo anterior se considera que existen los siguientes niveles:

- a) El poder en los grupos pequeños (familia, amigos, grupos, etc.) también conocidos como los micro-poderes.
- b) El poder en las comunidades locales (aldeas, municipios, ciudades, etc.)
- c) El poder en las organizaciones y en los sistemas formales.
- d) El poder en relación al sistema internacional (injerencia en soberanía de otro país.)

3.5 Responsabilidades de las mancomunidades

Las mancomunidades municipales son responsables en cuanto su función para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.

3.5.1 Competencias de las mancomunidades

La municipalidad es la institución local reconocida por el estado que conoce mejor que los problemas estén dentro de su circunscripción territorial, además tiene una estrecha y directa relación con la población de su municipio, amparado en lo anterior, muchos autores que afirman que la municipalidad es la entidad indicada para prestar los servicios públicos de manera más eficaz y eficiente por la cercanía que tiene con los vecinos, en congruencia con esto el segundo párrafo del Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la administración será descentralizada para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país, para enfocar de mejor manera la relación entre descentralización y municipio, es necesario definir descentralización como la creación de espacios locales para la toma de decisiones lo que debe ir acompañado del fortalecimiento de la municipalidad y la sociedad civil

¹⁷ *Ibid*, pág. 32.

para aprovechar esos espacios con recursos públicos o privados, la ley general de descentralización lo describe como un proceso mediante el cual se transfiere desde el organismo ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos. Continúa estableciendo que debe existir control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado, los acuerdos de paz firmados durante el gobierno de Álvaro Arzú, al referirse al tema señalan la necesidad de crear un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con la transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de recursos, los órganos gubernamentales podrán basar sus acciones en las propuesta que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad, es innegable que la capital es y ha sido el feudo de la clase política y principalmente de la clase económica que de diversas maneras ha obstaculizado el desarrollo de los municipios y su población.

3.5.2 Mancomunidad de municipalidades

Para el desarrollo de sus fines las municipalidades pueden actuar solas o en conjunto con otras por medio de la formación de asociaciones de municipios (mancomunidad) o micro regiones.

Los beneficios de formar mancomunidades incluyen:

- a) Solventar de manera solidaria los problemas comunes que afectan a sus municipios.
- b) Obtención de mayores beneficios para la región que comprende la mancomunidad de municipios.
- c) Facilitar la adquisición de financiamiento.

Es importante establecer unidades de co-manejo que sobrevivan a los cambios de administración política de las municipalidades.



La municipalidad puede brindar el servicio por administración propia o mediante la contratación de terceros, es decir, subcontratar algunas tareas.

La contratación de terceros, sin embargo, no significa que la municipalidad evada sus responsabilidades, sino que se convierte en un ente supervisor de los servicios, con plena facultad de multar o sancionar si el servicio brindado no es satisfactorio.

La mancomunidad de municipios es una forma de cooperación intermunicipal, por medio de la cual dos o más municipalidades, se unen para solucionar de manera solidaria los problemas que les son comunes a sus municipios. Estas entidades supra municipales se crean después de la concertación y consenso, a partir de las necesidades sentidas de la población, en donde los alcaldes y sus corporaciones municipales realizan acciones que trascienden los límites de su territorio y adoptan las recomendaciones de la comunidad internacional que prefiere financiar proyectos municipales mancomunados, realizar un solo juego de estudios y contrato de préstamo para la región y dejar de apoyar la solución de problemas municipales de forma individual cuando existe la posibilidad de solucionarlos de manera conjunta, al respecto Miguel Ángel Sanz señala: "La cooperación intermunicipal se presenta bajo diferentes formas en otros países y son: los consorcios, redes de municipios, distritos metropolitanos, convenios intermunicipales, empresas municipales de servicio, fusión de municipios, agrupaciones de municipios, distrito administrativo, comarca y mancomunidad de municipios"¹⁸, en el caso de Guatemala están reguladas del artículo 49 al 51 del Código Municipal que establece que una mancomunidad se constituye mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de acuerdo a la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, tendrán personalidad jurídica y no podrán comprometer a los municipios más allá de los estatutos que le dio origen, aprobándose estos últimos mediante acuerdo de cada uno de los concejos municipales con la aprobación de por lo menos las dos terceras partes del total de sus integrantes, las mancomunidades son consideradas por la ley como entidades locales territoriales al igual que el municipio, pero es importante subrayar que es la voluntad del municipio como persona jurídica quien le da origen, además el tercer párrafo del artículo 224 de la Constitución Política de la República, establece que el congreso podrá modificar la división administrativa del país estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios o cualquier otro sistema sin menoscabo de la autonomía municipal.

¹⁸ Sanz, Miguel Ángel. Documento de reflexión sobre cooperación intermunicipal en Guatemala, pág.14.



Actualmente existen mancomunidades para la solución de problemas de las basuras, carreteras y vías de comunicación, recuperación y protección ambiental, turismo y otras. Puede apreciar en el mapa, que se presentan los municipios que abarca cada una de ellas, pudiendo visualizar su jurisdicción territorial dentro de Guatemala.

A la fecha existen aproximadamente en Guatemala 14 mancomunidades de municipalidades, aunque algunas adopten otro nombre asociativo, funcionan como tales y sólo falta apoyo de las diferentes instituciones del gobierno central para su consolidación.

3.6 Participación de las instituciones vinculadas al fortalecimiento municipal.

En todos los municipios de la mancomunidad operan instituciones que de una u otra forma contribuyen con el desarrollo de los mismos, ya sea ejecutando sus propios proyectos o proporcionando apoyo a las municipalidades en su gestión.

Es fundamental para el desarrollo de los municipios la existencia de estas entidades, pues pudo observarse en los ocho municipios de la mancomunidad que entre mayor es el número de éstas más desarrollo se ha generado, pues la gestión municipal se ve fortalecida por el apoyo recibido. Las referidas entidades son de diferente índole: estatales, privadas y organizaciones no gubernamentales. Entre estas entidades, que las hay en la mayoría de los municipios, pueden citarse:

- a) Los Consejos de Desarrollo
- b) El Instituto de Fomento Municipal -INFOM-
- c) El Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-
- d) El Fondo de Inversión Social -FIS-
- e) El Consejo Nacional de Alfabetización -CONALFA-
- f) Intervida



- g) La Comunidad Económica Europea
- h) Médicos sin Frontera

- i) Banco de Desarrollo Rural -BANRURAL-

- j) Cooperativas Agrícolas

- k) Cooperativas de Ahorro y Crédito

3.6.1 Los consejos de desarrollo

Dentro de sus funciones se encuentran:

- a) Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.
- b) Promover sistemática mente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional.
- c) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo, en especial de los consejos regionales de desarrollo urbano y rural y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- d) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la nación.
- e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al organismo ejecutivo para su incorporación a la política de desarrollo de la nación.
- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la presidencia del organismo ejecutivo o a las entidades responsables.
- g) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y



proponer a la presidencia de la república, sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los consejos regionales y departamentales de desarrollo urbano y rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al sistema nacional de inversión pública.

- h) Proponer a la presidencia de la república, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los consejos regionales de desarrollo urbano y rural y consejos departamentales de desarrollo.
- i) Conocer e informar a los consejos regionales de desarrollo urbano y rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- j) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- k) Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la nación.
- l) Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.

3.6.2 Instituto de Fomento Municipal –INFOM-

Dentro de esos fines están:

- a) Promover el progreso y fortalecimiento de los municipios, así como la descentralización y auto sostenibilidad de las municipalidades, brindándoles el apoyo financiero, técnico, tecnológico, jurídico y administrativo, integrándolas plenamente al proceso de modernización del Estado.



- b) Promocionar y coordinar la capacitación de personal del instituto y la asistencia a los gobiernos municipales para la prestación de mejores servicios, facilitando la formulación de programas y proyectos de desarrollo municipal.
- c) La institución está plenamente involucrada en el proceso de modernización del estado, eje fundamental en la administración, lo cual sitúa a la institución como facilitadora de los procesos de descentralización y desarrollo municipal.
- d) Promover el desarrollo de una estandarización administrativa municipal a través de un proceso de automatización, facilitando la modernización de los gobiernos municipales.
- e) Capacitar a los miembros de los gobiernos municipales para su profesionalización, impulsando programas académicos en administración municipal.
- f) Automatizar el control y administración de proyectos mediante un proceso de digitalización de los mismos.
- g) Impulsar programas y proyectos de desarrollo municipal, promoviendo y coordinando la asistencia técnica.
- h) Desarrollar nuevas formas de fortalecimiento financiero a las municipalidades.
- i) Fomentar la participación ciudadana en la gestión y ejecución de proyectos.
- j) Potenciar y capacitar al personal de la institución para la prestación de un servicio eficaz y eficiente con énfasis en una mejor atención a las municipalidades y sus alcaldes.

3.6.3 Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-

Entre las funciones del Fondo nacional para la Paz se encuentran:

- a) La ejecución de proyectos para la reducción de la pobreza, por medio de la salud, educación y proyectos productivos.



- b) Fortalecer la institución para darle apoyo a los acuerdos de paz.
- c) El desarrollo comunitario integral desde la formación de los líderes.
- d) Hacer las obras con calidad y transparencia.

3.6.4 Fondo de Inversión Social –FIS-

Entre sus funciones se encuentran:

- a) Ser el vehículo por medio del cual el Estado invierte en proyectos que mejoran el nivel de vida y las condiciones económico-sociales, exclusivamente, de los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural del país.
- b) Apoyar los esfuerzos de las comunidades para satisfacer sus necesidades sociales básicas, mejorar sus ingresos familiares y preservar sus recursos naturales.
- c) Orienta y brinda asistencia técnica, financiamiento y organiza a las comunidades.

3.6.5 Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA-

Entre sus funciones se encuentran:

- a) Ser el ente rector responsable de coordinar y ejecutar el proceso de alfabetización nacional, debido al establecerse en la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 75, indica: “La alfabetización se declara de urgencia nacional y es obligación social contribuir a ella. El estado debe organizarla y promoverla con todos los recursos necesarios”.



- b) Disminuir significativamente los índices de analfabetismo en la población guatemalteca de 15 y más años, aplicando estrategias efectivas para promover su incorporación a los procesos de desarrollo económico, social y político.

- c) Ejecutar la alfabetización inicial y la post-alfabetización dentro del marco de la educación básica integral, vinculada a la productividad, capacitación y a la organización comunitaria y participativa.

3.6.6 Intervida

Es una organización no gubernamental que ejecuta sus actividades para el desarrollo, apartidista y totalmente independiente. Trabaja para mejorar las condiciones de vida de miles de niños y sus familias en los países más necesitados que se encuentren en condiciones de pobreza, asimismo facilita los recursos materiales, humanos y de conocimiento necesarios para que consigan valerse por sí mismos y poder ser autosuficientes.

3.6.7 Comunidad Económica Europea

Entre sus principales funciones y principios por los que se rige son la integración aduanera, libre circulación de capitales, integración de las políticas sociales y fiscales, derecho a la libre circulación de personas, servicios y capitales, prohibición de la existencia de monopolios, ayudas estatales a la economía y mantener una política común en materia de agricultura y transporte.

3.6.8 Médicos sin Frontera

Su principal función se basa en ayuda humanitaria internacional, independiente, privada, aconfesional y sin ánimo de lucro, cuyo fin es aportar ayuda médica y aliviar el sufrimiento de las poblaciones en situación precaria, sin ninguna discriminación y de acuerdo con la carta magna de la organización. La asociación se afirma independiente de todo Estado o institución, así



como de cualquier presión política, económica y militar, financiándose en buena parte mediante donaciones privadas.

3.6.9 Banco de Desarrollo Rural –BANRURAL-

Como principales funciones se encuentran:

- a) Promover el desarrollo económico y social del área rural del país, mediante el a) estímulo y facilitación del ahorro, asistencia crediticia, prestación de servicios financieros y de auxiliar de crédito de la micro, pequeña y mediana empresa.
- b) Velar por el desarrollo rural e integral del país con capital privado y multisectorial con servicios de banca universal y cobertura nacional, dirigido al micro, pequeño, y mediano empresario, agricultor y artesano.

3.6.10 Cooperativas agrícolas, de ahorro y crédito.

Son asociaciones autónomas de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, agrícolas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente.

3.6.11 Asociaciones municipales

Dentro de esos fines están:

- a) Promover iniciativas para la formación de mancomunidades.
- b) Capacitar a la gerencia municipal

3.6.12 Municipalidad

Dentro de esos fines están:



- a) Establecer reglamentos locales y establecimiento de tarifas
- b) Capacitar funcionarios y comités municipales.

En conclusión, los procesos de cooperación intermunicipal constituyen un elemento imprescindible para fortalecer institucionalmente tanto las mancomunidades municipales como las propias municipalidades que las conforman, ya que por medio de dichos procesos Por lo anterior es pertinente tener en cuenta que los procesos de cooperación intermunicipal constituyen un avance para la descentralización de competencias para el bienestar y el desarrollo local.





CAPÍTULO IV

4. Estructura organizacional de las mancomunidades Mandimu y Mancomur

En el presente capítulo se desarrolla cronológicamente la estructura y funcionamiento de cada una de las mancomunidades municipales objeto del presente trabajo de tesis, con un enfoque destinado a comprender como se encuentran actualmente estructuradas cada una de ellas, teniendo los objetivos tanto específicos como generales y establecer si cumplen con el ordenamiento jurídico por medio del cual fueron creadas.

4.1 Situación actual de las estructuras organizacionales.

Previo a evaluar las herramientas de desarrollo formuladas e implementadas por las mancomunidades, es necesario elucidar los efectos que éstas han tenido sobre sus respectivas estructuras organizacionales. De hecho, los planes estratégicos de desarrollo de cada mancomunidad han incidido en sus procesos de estructuración, con el objetivo de implementar cada uno de los ejes de trabajo.

En las mancomunidades municipales de Mandimu y Mancomur, la formulación de sus planes estratégicos de desarrollo, orientados al desarrollo integral mediante la implementación de varios ejes de trabajo, incidió en el diseño de una estructura que no pudo cumplir con los cometidos de esta planificación, y que fue modificada ulteriormente. La unidad técnica de administración vial, que se implementó más tarde, quedó definida como una instancia especializada para avanzar en el eje de infraestructura vial.

En términos generales, la estructura de las mancomunidades se divide en dos niveles:

- a) Nivel político; y
- b) Nivel operativo

El primero está formado por la asamblea general, la junta directiva de las mancomunidades, y la presidencia, desempeñada por uno de los alcaldes, de forma rotativa. El nivel operativo abarca dependencias y procesos de carácter técnico y administrativo. En las dos mancomunidades, la



unidad técnica de administración vial ha quedado adscrita a una gerencia técnica, y es paralela a otras oficinas, como las de contabilidad, jurídica, administración financiera y coordinación técnica, esta última sólo en el caso de la mancomunidad Mandimu.

La principal diferencia entre las mancomunidades, en términos de estructura organizacional, es el panorama operativo de la unidad técnica de administración vial. En las mancomunidades Mandimu y Mancomur de los departamentos de Quetzaltenango y Retalhuleu, respectivamente, la unidad técnica de administración vial ha mantenido funciones especializadas en la gestión de proyectos de infraestructura vial.

Si bien las unidades técnicas de administración vial de las mancomunidades Mandimu y Mancomur están articuladas formalmente a la estructura organizacional de las mancomunidades, como podrá apreciarse en los organigramas, en realidad se hallan separadas física y operativamente de las mismas. En el caso de la Mancomunidad Mancomur la situación es crítica, pues carece de sede, por lo que sus dependencias y personal se hallan dispersas en los municipios de El Asintal y San Martín Zapotitlán.

La razón de estas diferencias radica en los procesos de estructuración de las mancomunidades y la formulación de sus planes estratégicos de desarrollo, en las mancomunidades objeto de la presente tesis, de la diversidad se pasó a la especificidad (de diversas dependencias o comisiones de trabajo, gestionando proyectos de desarrollo integral, a una unidad técnica de administración vial especializada en la gestión de proyectos de infraestructura vial).

Posteriormente, la unidad técnica de administración vial se diversificaría para asumir otros ejes de trabajo, como resultado de la reestructuración organizacional y la implementación de un plan de desarrollo mancomunitario, en Septiembre del año 2008, elaborado con apoyo de la secretaría de planificación y programación de la presidencia.

En las mancomunidades Mandimu y Mancomur, su estructura organizacional original correspondió a los requerimientos de implementación de su plan estratégico de desarrollo, pues los alcaldes buscaban una estructura que abordara todos los ejes de trabajo, y avanzara en la línea del desarrollo integral. Finalmente, se formuló una estructura mixta, en la que se respetaba la estructura original de las mancomunidades, con una dependencia de auditoría interna, y se articulaba a ésta el esquema de la unidad técnica de administración vial.



Con la intervención mancomunaria del programa municipios democráticos, las mancomunidades están atravesando por un proceso de reestructuración donde las unidades técnicas de administración vial mantienen su proyección, y se crean nuevas oficinas orientadas a la planificación intermunicipal, servicios públicos intermunicipales, y comunicación e información intermunicipal. Dicho proceso obedece al requerimiento de que las mancomunidades faciliten la prestación de servicios públicos intermunicipales y la implementación de estrategias de fortalecimiento municipal.

También se busca su sostenibilidad financiera, mediante la prestación estos servicios. En el nuevo organigrama de la mancomunidad Mandimu, la unidad técnica de administración vial se mantiene como una instancia especializada en la ejecución de proyectos de infraestructura vial.

En la configuración de la estructura organizacional de las mancomunidades Mandimu y Mancomur convergen tres lógicas en el siguiente orden:

- a. La estructura original de los alcaldes, para impulsar el desarrollo integral, en coherencia con el plan estratégico de desarrollo, y en el caso específico de la mancomunidad Mandimu, propiciar la prestación de servicios de auditoría interna;
- b. La implementación de la unidad técnica de administración vial, para ejecutar el programa de caminos rurales y carreteras principales.

4.2 Estructura organizacional de la mancomunidad Mandimu.

En esta mancomunidad, al igual que en la mancomunidad Mandimu, el proceso de diseño e implementación de la estructura organizacional obedeció a los ejes de trabajo (o líneas estratégicas) contenidos en sus planes estratégicos de desarrollo. Para cada eje se creó una comisión de trabajo, las cuales dirigen su labor hacia la descentralización, derechos humanos, etnicidad y pluriculturalidad y ordenamiento territorial.

Esta estructura organizacional tuvo cambios ulteriores como resultado de dos factores:

- a. La directriz, emanada del nivel político de la mancomunidad, de que ésta contara con un área de administración financiera y auditoría interna, para que apoyara los procesos de cada municipalidad;
- b. La puesta en marcha del programa de caminos rurales y carreteras Principales. La estructura organizacional de la MANDIMU, a partir de la implementación de este programa, fue motivo de discusión por los alcaldes de la mancomunidad y el Banco Mundial.

En la perspectiva del segundo factor, era necesario rediseñar la estructura organizacional de MANDIMU para que se acomodara, estrictamente, a los requerimientos técnicos. Finalmente, la estructura incorporó las dependencias que los alcaldes consideraban importantes, en materia financiera y de auditoría, así como el esquema organizacional del programa.

Los factores expuestos anteriormente explican algunas de las diferencias entre las estructuras organizacionales de MANDIMU. En MANCOMUR, por ejemplo, “se implementó una estructura organizacional (UTAV-FVR)”¹⁹ coherente en su totalidad con los requerimientos. En ésta quedaban comprendidos los componentes administrativos y financieros.

En el siguiente esquema se analiza como se encuentra jerárquicamente organizada la mancomunidad Mandimu a partir de la implementación del programa de caminos rurales y carreteras principales, donde la gerencia ejecutiva distribuye actividades a través de coordinaciones, secretarías y supervisiones, tomando como fuente de dicho esquema el manual de funciones y atribuciones que ha sido elaborado por la misma mancomunidad municipal.

Otro cambio relevante operado en durante los años 2003 y 2005 fue la supresión de comisiones de trabajo. Vale remarcar que la UTAV quedó articulada, en términos formales, a la estructura organizacional de la mancomunidad. En la práctica, empero, esta articulación no se verifica: la unidad técnica de administración vial se halla separada física y operativamente de la mancomunidad.

Con base a este organigrama se elaboró el manual de funciones y Atribuciones de mancomunidad de desarrollo integral de municipios, que especifica los objetivos y funciones de cada una de las dependencias. Vale aclarar, empero, que en el caso de las funciones del

¹⁹ Unidad Técnica de Administración Vial –UTAV-. pág. 8



administrador financiero y del auditor interno, ambas quedaron agrupadas en la unidad administrativa y financiera.

La UTAV de la mancomunidad MANDIMU ha mantenido su proyección funcional. En el proceso actual de reestructuración, impulsado por MANDIMU y Municipios Democráticos, no se verifican nuevas funciones para la misma. Este proceso tampoco modifica el esquema dual, político y operativo, de las mancomunidades; busca más bien fortalecer la orientación de las mancomunidades hacia la prestación de servicios públicos intermunicipales, planificación intermunicipal, y coordinación de servicios públicos municipales. También incorpora una oficina de información y comunicación intermunicipal.

En términos generales, la reestructuración de la mancomunidad de desarrollo integral de municipios –MANDIMU-, se orienta en tres direcciones:

- a) Continuidad en el ordenamiento político y operativo de la mancomunidad, es decir, la preeminencia de una asamblea general y una junta directiva, que trasladan sus directrices a la gerencia técnica;
- b) Continuidad de las unidades administrativa, legal, financiera, de auditoría interna y de la unidad técnica de administración vial; e
- c) Introducción de nuevas dependencias para las áreas de:
 - Planificación Intermunicipal;
 - Servicios Públicos Intermunicipales;
 - Servicios Públicos Municipales;

4.3 Estructura organizacional de Mancomur.

En la mancomunidad Mancomur, las comunidades que la integran, el grado de organización es elevado, puesto que en todas existen organizaciones sociales que gestionan proyectos para sus comunidades.



Existe un promedio de tres organizaciones por centro poblado, entre comités, asociaciones, cooperativas y otras, lo que hace un total a nivel de mancomunidad.

Un aspecto positivo observado, principalmente en el área rural, es la comunicación que existe entre los diferentes comités, pues se apoyan unos a otros porque están conscientes que su esfuerzo va encaminado en beneficio de la comunidad.

Un factor negativo detectado es que las mujeres participan poco en las organizaciones y menos en el desempeño de cargos directivos. En el caso particular de las mujeres indígenas, raras veces se organizan, ya sea porque no les gusta, se sienten marginadas o no han sido motivadas.

Por lo que es importante fortalecer, acordar propuestas y visualizar los obstáculos, limitaciones que afrontan las mujeres dentro de las organizaciones e instituciones, por lo que es importante su participación.

La junta directiva de la mancomunidad está integrada de la manera siguiente:

PRESIDENTE	Julián Mendoza Bautista San Sebastián
VICE-PRESIDENTE	Jesús Beltrán Matamoros Armas Alcalde de Santa Cruz Muluá
SECRETARIO	Antonio Urbano Mendoza Silvestre Alcalde de San Martín Zapotitlán
TESORERO	Gaspar Jiménez Ramírez Alcalde de San Felipe
VOCAL I	Sebastián Baltazar Juan Sebastián Alcalde de San Andrés Villa Seca



VOCAL II

Bernardo Adalberto Jiménez López
Alcalde de Champerico

VOCAL III

Andrés Miguel Francisco Andrés
Alcalde de Nuevo San Carlos

En conclusión, la estructura organizacional de las mancomunidades municipales Mandimu y Mancomur, se organiza para la formulación de planes estructurados para su propio desarrollo integral, a través de diferentes ejes de trabajo, principalmente la unidad técnica de administración vial, que se implementó para llevar a cabo diferentes proyectos y programas dirigidos especialmente para infraestructura vial.





CAPÍTULO V

5. Evaluación de los planes estratégicos territoriales de las mancomunidades.

Cada año las actividades se planifican en el marco del plan estratégico de desarrollo sostenible y competitivo de las mancomunidades y también en base a las nuevas demanda de los municipios.

Esta planificación se realiza en una primera instancia en forma concertada entre la sociedad civil y organizaciones productiva con el gobierno municipal; para posteriormente demandar la mancomunidad los proyectos que son de carácter mancomunado o de aquellos proyectos que los municipios requieran de apoyo de la mancomunidad, así también aquellos proyectos que requieren recursos financieros de instituciones nacionales y de cooperación internacional.

La planificación estratégica territorial del desarrollo y la participación de grupos vulnerables constituyen dos elementos claves en las estrategias de fortalecimiento institucional a ser impulsadas por las mancomunidades Mandimu y Mancomur. No obstante, esta intervención debería tener en cuenta que algunas mancomunidades cuentan con planes estratégicos de desarrollo elaborados previamente, que de hecho contiene elementos que definen el paradigma que oriento la constitución de la mancomunidad y la implementación de procesos respectivos, como los de fortalecimiento institucional, coherentes con los elementos de la política nacional de descentralización. El objetivo es aportar, en aras de fortalecer la planificación municipal e intermunicipal, planes estratégicos territoriales intermunicipales. Estos probablemente conllevarán la sustitución del plan estratégico de desarrollo de las mancomunidades.

En el marco del presente análisis las mancomunidades adquieren relevancia en cuanto se constituyen en plataformas políticas, administrativas y operativas para la planificación y gestión de programas y proyectos de carácter intermunicipal, es decir, que abordan problemáticas comunes a los municipios mancomunados.

Respecto a las actividades específicas, se mencionan las siguientes:

- a) Establecer un sistema estándar de información municipal e intermunicipal;
- b) Fortalecer el sistema de planificación basada en el territorio y de gestión catastral municipal;

- c) Fortalecer capacidades municipales e intermunicipales para la elaboración e implementación de planes de desarrollo;
- d) Estimular la planificación y el desarrollo de mancomunidades asociativas; y
- e) Otras actividades de carácter logístico y administrativo.

La elaboración del plan integrado de desarrollo mancomunitario, persigue como objetivo apoyar la integración de iniciativas de desarrollo local, elaboradas en el territorio, por instancias gubernamentales y no gubernamentales, de la sociedad civil, y comunidades organizadas. Su principal insumo son los planes estratégicos territoriales de Mandimu y Mancomur.

De momento, para emprender el diseño y elaboración del PIDM, sólo se cuenta con el Plan Estratégico Territorial de Mancomur. En el corto plazo se espera contar con los insumos restantes, los PET de Mandimu y Mancomur, en proceso de construcción por parte de Municipios democráticos.

El Plan Integrado de Desarrollo Mancomunitario se basa en dos criterios técnicos, compartidos por las dos mancomunidades, para su elaboración:

- a) Existencia de planes estratégicos territoriales formulados previamente, que contienen una cartera de proyectos intermunicipales en diversas áreas de desarrollo; e
- b) Implementación de un plan estratégico de fortalecimiento para la reconversión funcional de la unidad técnica de administración vial, hacia la unidad técnica de gestión de proyectos intermunicipales.

Otro punto importante es la necesidad de llevar a cabo evaluaciones locales de las condiciones imperantes (por ejemplo, los activos productivos, sociales y territorial de los hogares, las estrategias de supervivencia) para identificar los activos que faltan y las posibles fuentes de ventajas comparativas antes de formular estrategias de desarrollo rural a nivel de cada municipio e incluso de submunicipio.

Así también es necesario diferenciar los programas de desarrollo rural en términos espaciales sobre la base de los activos específicos por área y hogar y determinar las inversiones locales tomando en cuenta esas mismas diferencias, pero en coordinación con las estrategias

regionales. Si bien las inversiones podrían estar dirigidas por la comunidad, sigue siendo necesario entregar orientación, análisis informados y financiamiento desde el ámbito central, especialmente en áreas pobres con pocos recursos y una limitada capacidad institucional. Por último, otro aspecto primordial es que las inversiones en infraestructura y en activos productivos se lleven a cabo de manera secuencial y complementaria.

5.1 “Plan Estratégico Territorial de Mancomur”²⁰

Consiste en un documento por medio del cual la mancomunidad Mancomur establece cuales son sus proyectos tanto a corto, mediano y largo plazo en beneficio de los municipios que la conforman, en donde estratégicamente se desarrollan técnicas para una eficiente actividad.

5.1.1 Características generales, objetivos y áreas de desarrollo

Previo a la caracterización de este plan estratégico territorial, vale decir que el mismo es una versión no oficial. Entre sus principales características de este se enumeran:

- a) La identificación y selección de proyectos se dio mediante la participación de diversas instancias organizadas, tanto gubernamentales como no gubernamentales;
- b) Tiene una proyección de largo plazo, que parte del 2007 hasta el 2016.

Respecto a sus objetivos, el plan estratégico territorial enfatiza en las estrategias de desarrollo económico local para activar las potencialidades del territorio, la reducción de las desigualdades, aspectos de género, multiculturalidad, ambientales la gestión del riesgo ante los desastres naturales. Los objetivos específicos van en coherencia con el criterio principal de formulación de esta evaluación y del plan integrado de desarrollo mancomunario a ser elaborado, que se refiere a la integración de iniciativas dispersas de desarrollo local, ordenadas en una sola herramienta para impulsar el desarrollo.

Entre los principales objetivos, se encuentran:

²⁰ SEGEPLAN ha denominado a este documento “Plan estratégico territorial de la mancomunidad Mancomur”, Pág. 32.

Generales:

- a) Impulsar el desarrollo económico-social con equidad, mediante la activación de las potencialidades y capacidades económicas, políticas, culturales e históricas del territorio del altiplano del departamento de Retalhuleu para reducir las desigualdades, así como aspectos multiculturales, de género, ambiente y gestión de riesgo a desastres, para su desarrollo sustentable.

Específicos:

- a) Contar con una herramienta que ordene las acciones de todos los actores del territorio para que los recursos sean optimizados adecuadamente en la ejecución de proyectos que contribuyen a reducir la pobreza y pobreza extrema.
- b) Lograr la participación activa de todos los sectores, definiendo compromisos y responsabilidades, considerando siempre los enfoques de ambiente, gestión de riesgo, género, multiculturalidad, interculturalidad y gestión del riesgo.

Como se dijo antes, la participación ha sido una de las debilidades recurrentes en las mancomunidades evaluadas. Como tal, está relacionada con otros componentes también deficitarios en las mancomunidades, como la información y comunicación hacia la población sobre los proyectos de desarrollo que están siendo ejecutados.

Con la finalidad de determinar que acciones eran pertinentes para el fortalecimiento institucional de los municipios mancomunados se han contemplado algunas acciones de fortalecimiento institucional para las mancomunidades.

Para el análisis del plan estratégico territorial se analizaron las capacidades técnicas así como la capacidad para diseñar e implementar otros instrumentos de planificación del desarrollo. También se tomó en cuenta si existían organizaciones de cooperación para apoyar procesos de planificación integral y/o planificación estratégica para el desarrollo territorial.

Para el análisis del plan estratégico territorial se analizaron las capacidades técnicas así como la capacidad para diseñar e implementar otros instrumentos de planificación del desarrollo.

También se tomó en cuenta si existían organizaciones de cooperación para apoyar procesos de planificación integral y/o planificación estratégica para el desarrollo territorial.

Las mancomunidades estudiadas fueron divididas en dos grupos:

- a) El primero se formó por las mancomunidades que ya cuentan con una estructura organizativa previa, o cuyos alcaldes están en la disposición de fortalecer a sus municipalidades en materia de planificación.
- b) El segundo grupo se compuso de todos aquellos municipios donde es necesario emprender un proceso de sensibilización previo a cualquier proceso de fortalecimiento institucional. El indicador para determinar si ha habido un proceso de sensibilización es la contratación de personal para la mancomunidad y para las oficinas técnicas de la municipalidad.

A fin de que Guatemala logre un mejoramiento en las inversiones en infraestructura rural es crucial enfrentar los siguientes desafíos claves:

- a) Posibilitar el acceso a los servicios de infraestructura a la población que aún carece de ellos, que son por lo general, los segmentos más pobres, tradicionalmente excluidos y dispersos de la población rural;
- b) Mejorar la calidad, la eficiencia y la sostenibilidad de los servicios de infraestructura existentes en las áreas rurales, creando un marco institucional y de política claramente definido, mejorar la capacidad técnica y aumentar la participación del sector privado; y
- c) Maximizar el impacto de las inversiones en infraestructura rural en desarrollo económico y la reducción de la pobreza mediante la promoción del uso efectivo y productivo de los servicios y la integración con otras inversiones en activos productivos y sociales.

Para hacer frente a cada uno de los tres objetivos enumerados, se proponen tres conjuntos de recomendaciones en materia de políticas públicas e implementación.

Establecer estrategias específicas para el área rural en cada sector, con disposiciones especiales a fin de dar acceso a aquellos que carecen de estos servicios.

Para lograr los objetivos de reducción de la pobreza y de crecimiento es importante considerar la sincronización y complementariedad de las inversiones en servicios e infraestructura básica, junto con invertir en aquellas actividades que generan ingresos. Es posible mejorar el efecto de estas gestiones en la reducción de la pobreza y el crecimiento si se promueven sinergias entre los sectores y las inversiones.

Si bien las estrategias deberán responder a las necesidades específicas de cada sector, todas ellas deberán incluir metas sectoriales claras, niveles suficientes de recursos, un organismo rector designado, capacidad de implementación y sistema de monitoreo.

Al respecto es importante considerar los siguientes aspectos:

- a) Definir claramente las metas de los programas, identificar las fuentes de financiamiento y seleccionar indicadores adecuados para medir los resultados.
- b) Promover tecnologías y respuestas en materia de suministro que sean más adecuadas y que aborden las demandas específicas de las poblaciones más pobres, distantes y dispersas.
- c) Asegurar provisión de capacitación a los consumidores, la formación de capacidades y la asistencia técnica necesarias para complementar las inversiones de capital.
- d) Realizar campañas informativas a fin de que las comunidades y los municipios sepan cómo acceder a la información y los recursos y obtener el respaldo de los diferentes programas.
- e) Mejorar la capacidad de los municipios (eventualmente a través de las mancomunidades) en la supervisión técnica y financiera del diseño, la instalación y la operación de directrices comunes a todas las inversiones sectoriales, independientemente de la fuente de financiamiento.

El componente participativo en la formulación de este plan estratégico territorial se desarrolló a través de diversos talleres de capacitación, dirigidos a los actores que participaron en todo el proceso. Las temáticas abordadas fueron:

- a) Sistema nacional de planificación estratégica (SINPET); planificación estratégica territorial (PET), marco legal y cartografía.
- b) Desarrollo comunitario y planificación participativa.
- c) Organización comunitaria.
- d) Mapas temáticos.
- e) Formulación y evaluación de proyectos y programas de inversión.
- f) Gestión de riesgo.
- g) Bienestar comunitario.

5.1.2 Desarrollo territorial en una perspectiva gráfica

En la circunscripción de Mancomur, se proyecta una estrategia de regionalización intra-comunitaria y de ordenamiento territorial, que descansa en tres redes intermunicipales, cuyos centros urbanos intermedios se localizan en los municipios de San Sebastián, San Felipe y Champerico.

5.1.3 Desarrollo social futuro en una perspectiva territorial

Como puede verse, se articulan tres redes intermunicipales en los municipios ya mencionados, en los cuales se construyen tres institutos de básico y diversificado con formación tecnológica. Se proyecta también la construcción de dos hospitales regionales en Nuevo San Carlos y El Asintal. La red de plantas de tratamiento de aguas servidas se construye en puntos estratégicos, en las áreas de influencia de Santa Cruz Muluá, como centro urbano intermedio, y en las de San Martín Zapotitlán y San Andrés Villa Seca, como centro urbano intermedio, y en las de Nuevo San Carlos y San Felipe como centros comunitarios.

5.1.4 Desarrollo económico futuro en una perspectiva territorial

En esta área se proyectan varios proyectos con impactos intermunicipales, como lo suponen las plantas de tratamiento de basura cercanas a El Asintal, San Felipe y San Andrés Villa Seca; la implementación de aduanas y pasos fronterizos, así como la dotación de servicios de telefonía móvil y satelital.

5.1.5 Desarrollo ambiental futuro en una perspectiva territorial

Se impulsan programas de manejo y administración de áreas protegidas, el manejo integral de cuencas hidrográficas y la implementación de un sistema de información geográfica (SIG).

5.1.6 Mecanismos de monitoreo y evaluación

La implementación del plan estratégico territorial queda bajo responsabilidad de la gerencia técnica de Mancomur y de los doce concejos municipales que integran la mancomunidad, con asistencia de SEGEPLAN, por medio de su unidad técnica departamental. Para el monitoreo y evaluación se proyecta la creación de comisiones, que definirá los parámetros de evaluación en coordinación con los representantes de los consejos municipales de desarrollo.

En el plan estratégico territorial, "SEGEPLAN enumera algunos de los indicadores que deberían ser tomados como base, teniendo en cuenta el diagnóstico del territorio"²¹.

- a) Reducción de la pobreza en un 50% y extrema pobreza en un 20%.
- b) 100% de la población escolar tiene acceso a una educación de calidad, contribuyendo a la disminución de los índices de analfabetismo.
- c) 100% de la población tiene acceso y practica la salud preventiva, disminuyendo la incidencia de la salud curativa en un 80%.
- d) 40% de la población femenina se encuentra en el rango de población económicamente activa.

²¹ *Ibid*, pág. 28.

- e) 70% de la población masculina se encuentra en el rango de población económicamente activa.
- f) 90% de las vías principales asfaltadas, 70% de los caminos rurales en condiciones óptimas en toda época del año.
- g) 100% de habitantes con acceso al agua y mejoramiento de la calidad de la entubada agua potable.
- h) Tecnificación de servicios municipales y establecimientos educacionales.
- i) Consulta a la población de los servicios públicos.
- j) Creación y reconocimiento de áreas de reserva natural administrada localmente de manera sustentable y sostenible.
- k) Leyes ambientales aplicadas y respetadas.
- l) Niveles de contaminación disminuidos.
- m) 100% de cobertura de electricidad en el territorio y con precios de tarifas cómodas.

Se estimó conveniente que “las evaluaciones se realizarán en intervalos de tres años, durante la implementación del plan estratégico territorial (2009, 2012 y 2015)”.²² La última evaluación se hará al culminar el plazo de implementación del plan estratégico territorial.

5.1.7 Planes de financiamiento

Los planes de inversión anual territorial serán elaborados por Mancomur, para lo cual contarán con la asesoría del sistema nacional de preinversión, SINAPRE. En este caso, vale indicarlo, SEGEPLAN hace alusión explícita de la unidad técnica de administración vial como la instancia técnica de la mancomunidad encargada de apoyar la elaboración de dicho plan. La propuesta elaborada se presentará al consejo departamental de desarrollo, instancia con la potestad de aprobarlo, que lo ingresará al sistema nacional de inversión pública SNIP, para la clasificación de financiamiento de acuerdo al origen de los fondos, que puede ser nacional o externo.

²² *Ibid*, pág. 26.

Posteriormente, “SEGPLAN se encargará de buscar que la dirección técnica del presupuesto del ministerio de finanzas públicas, asigne el presupuesto requerido.”²³

Como mecanismos de financiamiento, “SEGEPLAN considera que la mancomunidad Mancomur deberá establecer agendas de coordinación inter-institucional y procesos de mercados de proyectos para presentarlos a instancias de la cooperación internacional.”²⁴

5.2 Plan estratégico territorial de Mandimu

En el marco del plan estratégico territorial de la mancomunidad de desarrollo integral de municipios, elaborado conjuntamente por la secretaría de planificación y programación de la presidencia –SEGEPLAN-, se presenta la cartera de proyectos de la mancomunidad cuyo monto asciende a mil veintiocho millones, setecientos cincuenta mil quetzales exactos (Q.1,028,750,000.00).

5.2.1 Desarrollo social

Este programa de desarrollo se impulsa con el siguiente objetivo estratégico:

“Implementar programas que propicien la inclusión social y seguridad de la población en cuanto a las políticas y servicios públicos, con énfasis en la equidad de género, gestión de riesgo, sostenibilidad ambiental y de inter y multiculturalidad”,²⁵ esta área, en su totalidad, comprende 7 programas y 22 proyectos.

5.2.2 Desarrollo económico

Este programa de desarrollo se impulsa con el siguiente objetivo estratégico:

²³ *Ibid*, pág. 26.

²⁴ *Ibid*, pág. 26.

²⁵ SEGEPLAN, *Plan Estratégico Territorial de desarrollo integral de municipios*. pág-15.

“Implementar programas de fomento y orientación agrícola, ecoturismo, la asociatividad de pequeños productores artesanales, que posibiliten a los mismos beneficiarios la generación de mayor valor agregado en toda cadena productiva, con finalidad de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población en el territorio”,²⁶ esta área, en su totalidad, comprende 3 programas y 21 proyectos.

5.2.3 Desarrollo ambiental

Este programa de desarrollo se impulsa con el siguiente objetivo estratégico:

“Impulsar la recuperación de la cobertura vegetal a través de la implementación de programas de manejo de los recursos naturales, de acuerdo con la capacidad de uso de los suelos para reducir de manera permanente los niveles de degradación, mejorar y mantener la calidad del agua; promover el uso adecuado de los suelos en el área urbana con el propósito final de disminuir los niveles de vulnerabilidad ambiental”,²⁷ esta área, en su totalidad, comprende 3 programas y 17 proyectos.

5.3 Fortalecimiento institucional de las mancomunidades enfocado en la unidad técnica de administración vial.

El fortalecer institucionalmente las mancomunidades Municipales a través de la unidad técnica de administración vial, se enfoca principalmente en la labor de infraestructura vial que deben de tener en cuenta las autoridades municipales de cada municipio integrante de cada mancomunidad. Esto viene a ser de gran beneficio a los pobladores de dichas circunscripciones municipales ya que les permite tener un mejor transporte de sus productos en beneficio propio y de sus familias.

5.3.1 Antecedentes y justificación

En las mancomunidades municipales Mandimu y Mancomur se han implementado una unidad técnica de administración vial para la gestión de los proyectos. Como dicha unidad fue diseñada

²⁶ Ibid, pág. 20.

²⁷ Ibid, pág.21.



originalmente como un ente especializado en infraestructura vial, tiene potencialidades de diversificarse hacia la gestión de proyectos en áreas otras de desarrollo, como salud, educación, economía productiva y ambiente.

Si bien el plan estratégico territorial intermunicipal tiene como principal fortaleza la identificación de las áreas de desarrollo en las que se avanzará mediante la pre-inversión e inversión de proyectos específicos, con montos estimados, la mayoría de estos proyectos aún requiere de diseño y planificación. De no cumplirse con estas etapas, los proyectos no podrán ser gestionados por la obtención de financiamiento.

El plan integrado de desarrollo mancomunitario, que busca integrar los planes estratégicos territoriales como iniciativas de desarrollo local, buscará avanzar en la actividad de gestión de proyectos, que involucra su diseño y obtención de financiamiento. Para ello se ha diseñado un proceso de fortalecimiento institucional que descansa en la reconversión funcional de la unidad técnica de administración vial hacia una unidad técnica de gestión de proyectos intermunicipales. Se busca con ello utilizar las potencialidades de diversificación de la unidad técnica de administración vial.

La unidad técnica de gestión de proyectos intermunicipal descansa en un modelo organizacional que parte de la reconversión funcional de la unidad técnica de administración vial, de unidad técnica altamente especializada en la gestión de proyectos de infraestructura vial, a una unidad técnica, temática y funcionamiento diversificada, que realice el ciclo de proyectos en cada mancomunidad para apoyar el avance y cumplimiento del plan integrado de desarrollo mancomunitario.

5.3.2 Objetivos de fortalecimiento

El fortalecimiento de la unidad técnica de gestión de proyectos intermunicipales persigue los siguientes objetivos:

- a) Propiciar la reconversión funcional de la Unidad Técnica de administración vial, de ente especializado en la gestión de infraestructura vial, a unidad técnica de Gestión de Proyectos Intermunicipales, -UTGPI-, diversificada temática y funcionalmente.

- b) Fortalecer integralmente a la unidad técnica de gestión de proyectos intermunicipales para su diversificación temática y funcional hacia todas las áreas de desarrollo definidas por el Plan Integrado de Desarrollo Mancomunitario –PIDM-.
- c) Determinar los requerimientos técnicos, humanos y económicos para que la Unidad Técnica de Gestión de Proyectos Intermunicipales –UTGPI- realice sus funciones en el ciclo de proyectos.

5.3.3 Objetivos de la unidad técnica

En su funcionamiento, la unidad técnica de gestión de proyectos intermunicipales persigue los siguientes objetivos generales y específicos.

5.3.3.1 Objetivo general

- a) Generar el ciclo de proyectos que conlleve al diseño de las propuestas contenidas en el plan integrado de desarrollo mancomunitario –PIDM-, con altos estándares técnicos y de calidad, que cuenten con altas probabilidades de financiamiento para la pre-inversión e inversión.

5.3.3.2 Objetivos específicos

- a) Elaborar un plan de pre-inversión anual territorial.
- b) Establecer criterios técnicos y financieros en la priorización y selección de proyectos.
- c) Monitorear la ejecución de los proyectos en ejecución, contenidos en el plan de pre-inversión anual territorial, de acuerdo a criterios de rumbo, indicadores, viabilidad y capacidad técnica y financiera.
- d) Asegurar el cumplimiento de la ejecución mediante la verificación de lo realizado en contraste con lo programado, concreción oportuna y reprogramación.
- e) Evaluar los resultados de todos los proyectos ejecutados bajo el monitoreo de la unidad técnica de gestión de proyectos intermunicipales.

5.4 La planificación estratégica territorial en el marco de la cooperación intermunicipal

El objetivo superior, contenido en el plan estratégico de la mancomunidad Mandimu, enfatiza en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la región, mediante la prestación, en forma mancomunada, de servicios públicos de su competencia. Como puede verse, se mantiene la concepción de la mancomunidad como una instancia regional, que presta servicios de índole intermunicipal, es decir, mancomunados. En los objetivos generales se hallan contenidos otros elementos ya identificados en los estatutos de consolidación realizados a la mancomunidad, como el desarrollo integral; el fortalecimiento e institucionalización de la mancomunidad, establecimiento de procesos de participación y concertación entre la sociedad civil y los gobiernos locales, promoción y ejecución de proyectos; y mejoramiento de las vías terrestres de comunicación.

En total, contiene nueve ejes que son:

- a) Organización social;
- b) Educación;
- c) Salud;
- d) Comunicaciones e infraestructura;
- e) Economía productiva;
- f) Fortalecimiento municipal;
- g) Género;
- h) Seguridad ciudadana; y
- i) Medio ambiente.

Uno de los principales referentes de estos ejes estratégico será la modernización, orientados a la automatización de procesos municipales, sobre todo en lo que respecta al cobro de arbitrios.



5.5 Implementación del sistema nacional de planificación estratégica territorial

Se considera importante que en la elaboración de diagnósticos institucionales municipales se tomen en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Ejecución y revisión de planes de intervención institucional.
- b) Capacitación constante a funcionarios y mandatarios en diferentes temáticas.
- c) Formación de cuadros políticos municipales.
- d) Creación y fortalecimiento de las oficinas municipales de planificación en los municipios que no los tengan.
- e) Modernización de las municipalidades en la gestión pública.
- f) Creación de instituciones que den soporte técnico a las municipalidades según el Código Municipal.
- g) Instalación de la oficina técnica de la mancomunidad.
- h) Reglamento y ordenanzas municipales sobre tasas y arbitrios en temas de ambiente y urbanización.
- i) Divulgación y capacitación sobre el nuevo Código Municipal y Leyes de Descentralización y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

De todas estas actividades, la de mayor relevancia en materia de fortalecimiento institucional para la mancomunidad es la instalación de la oficina técnica de asistencia municipal.

Cada uno de estos ejes mencionados, se implementaría como un programa, con sus proyectos respectivos. En esta investigación sólo se enumeran los objetivos de cada eje de trabajo y se hace más énfasis en el eje de fortalecimiento municipal, por ser uno de los temas de relevancia para el presente trabajo.





CONCLUSIONES

1. En las mancomunidades evaluadas se concluye que ambas cumplen la finalidad de buscar el desarrollo social sostenible, a través de la sinergia que producen como grupo organizado, ya que sus planes estratégicos muestran la visión integral del desarrollo territorial que pretenden alcanzar, sin embargo están centralizadas y esto dificulta la prestación de los servicios y el fortalecimiento de las mismas.
2. La mancomunidad Mandimu presenta un nivel superior desde el punto de vista administrativo y organizativo sin embargo no cuenta con un acompañamiento técnico por parte de las entidades de gobierno encargadas del fortalecimiento del poder local, y del tema de descentralización, no así para la mancomunidad Mancomur, que presenta un cuadro administrativo y técnico débil y poco desarrollado, que para fortalecerla necesita mayor grado de concientización sobre los beneficios que se pueden alcanzar a través de la unificación de esfuerzos con los diferentes municipios que la integran.
3. La presente investigación comprueba que las mancomunidades no cumplen con la normativa legal para lo cual fueron creadas, así mismo su falta de caracterización ha impedido, hasta ahora, situarlo como una de las principales lógicas que redefinen el papel de los gobiernos locales en su proyección hacia el gobierno central y la población.
4. En la actualidad las mancomunidades carecen de fortalecimiento institucional y por consiguiente no se cumple con los propósitos para los cuales fueron creadas y que de acuerdo al Código Municipal, se resumen en la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.





RECOMENDACIONES

1. Que las juntas directivas de las mancomunidades municipales Mandimu del departamento de Quetzaltenango y Mancomur del departamento de Retalhuleu, deben elaborar propuestas metodológicas que señalen el proceso que éstas deberán seguir para la recepción de competencias descentralizadas, dado que las disposiciones de la Ley General de Descentralización sólo aplican para las municipalidades, ya que con ello se logrará la finalidad de impulsar la prestación de servicios, el fortalecimiento municipal y la planificación estratégica territorial intermunicipal.
2. Que las comisiones de trabajo que conforman las mancomunidades municipales objeto del presente trabajo, reciban capacitación legal, técnica, administrativa y financiera a través del Instituto de Fomento Municipal, para ejecutar efectivamente los planes, programas y proyectos en sus respectivas localidades; y aunque la mancomunidad Mancomur, cuenta con un cuadro administrativo poco desarrollado, este nivel no es suficiente, ya que se necesita un fortalecimiento superior para los beneficios de un desarrollo territorial.
3. Como consecuencia del relevo de autoridades ediles, producto de las elecciones pasadas, las municipalidades deben procurar los procesos de cooperación entre los municipios que conforman las mancomunidades Mandimu y Mancomur, impulsados a promover la sostenibilidad y el desarrollo territorial, de acuerdo a la normativa legal de su creación.
4. El Instituto de Fomento Municipal, debe promover y gestionar la participación de agencias interinstitucionales orientadas al desarrollo y fortalecimiento institucional, con el objeto de coadyuvar en la realización de sus planes y programas conjuntos con las municipalidades que integran las mancomunidades objeto de la presente investigación.





BIBLIOGRAFÍA

- AMARO, Nelson. **Descentralización, gobierno local y participación en América Latina y Honduras.** AID. Ministerio de Gobernación y Justicia. Editorial Guaymuras Honduras 1994.
- BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo.** Editorial Boque Desalma, Argentina; 5ta. Edición 1995.
- BORREL, GALVEZ, **Poder local y participación democrática,** Guatemala, Ed. Serviprensa, 1,998.
- CABANELLAS, Guillermo, **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual,** revisado por el Dr. ZAMORA Y CASTILLO, LUIS ALCALA, Buenos Aires Argentina, 27 de Julio de 1,979.
- CALDERON MORALES, Hugo, **Derecho Administrativo I,** 3ª. Ed. Actualizada, Ed. Lerena y F&G Editores, 1999. 282 págs.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho Administrativo.** Editorial Impresos Industriales, Guatemala; 1ª. Edición 1984.
- ENGELS, Federico. **Origen de la familia, la propiedad privada y El Estado.** Editores Mexicanos Unidos, México, 1,987.
- GALVEZ BORRELL, Victor. **Poder local y participación democrática.** Editorial Serviprensa C.A. Guatemala, 1,998.
- LINARES LOPEZ, Luis. **Formación, capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento del municipio.** Segundo Taller Regional de Capacitación Municipal en América Central. Guatemala, Diciembre 1,977.
- MACLEOD MORNA, **Poder local, reflexiones sobre Guatemala, Guatemala,** Oxfam Uf & Ireland, 1,997.



MORGAN SANABRIA, Rolando, **Planeación del proceso de la investigación científica**, Ed. Centro de Información Jurídica –CIJUR-, Guatemala, Agosto 2,002.

SOTO RAMIREZ, Carlos Arturo, **El municipio como gobierno local en Guatemala**, Instituto de Fomento Municipal –INFOM-, Guatemala, 1,988.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente 1986.

Ley General de Descentralización, Decreto número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Código Municipal. Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002