

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

**FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA MEJORAR LAS
ACTIVIDADES DEL ESTADO**

ERIC WALTER LEONEL JIMENEZ LÓPEZ

GUATEMALA, AGOSTO DE 2016

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

**FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA MEJORAR LAS
ACTIVIDADES DEL ESTADO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ERIC WALTER LEONEL JIMENEZ LÓPEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, agosto de 2016

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

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 y del Examen General Público).



BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL, ROSALES, ROSALES & ASOCIADOS

**Licenciado OBDULIO ROSALES DÁVILA
ABOGADO Y NOTARO**

Guatemala, 21 de agosto de 2015

**Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente**



Señor Jefe de la Unidad de Tesis:

En atención a providencia de esta Jefatura de fecha 24 de abril del año dos mil quince, en la que se me notifica nombramiento como asesor de tesis del bachiller **ERIC WALTER LEONEL JIMENEZ LÓPEZ**, del trabajo intitulado: "**FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA MEJORAR LAS ACTIVIDADES DEL ESTADO**", habiendo asesorado el trabajo confiado, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

- a) El tema investigado por el bachiller **ERIC WALTER LEONEL JIMENEZ LÓPEZ**, es un tema de importancia y actualidad del derecho administrativo.
- b) Para la realización de la investigación del tema trabajado se ha utilizado bibliografía y leyes existentes dentro del ámbito, que sirvieron de base para motivar el estudio jurídico-doctrinario del tema.
- c) Durante el tiempo que duró la investigación, se discutió puntos importantes del trabajo, los cuales consensuamos. La conclusión discursiva es acorde al tema investigado, resaltando en el sentido de que la misma constituye un gran aporte al estudio del derecho administrativo.



BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL, ROSALES, ROSALES & ASOCIADOS

**Licenciado OBDULIO ROSALES DÁVILA
ABOGADO Y NOTARIO**

- d) Se comprobó que en el transcurso de la elaboración de la investigación se hizo acopio de una bibliografía actualizada, en la que se utilizaron los métodos de investigación inductivo y deductivo y la técnica de investigación documental y bibliográfica.
- e) En conclusión informo a usted, que asesoré el trabajo encomendado y me es grato:

OPINAR:

- I. Que el trabajo asesorado cumple con los requisitos legales exigidos, en especial el contenido en el Artículo 31 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual emito **DICTAMEN FAVORABLE** al respecto, para que el mismo continúe el trámite respectivo y oportunamente se autorice la orden de impresión.
- II. Expresamente declaro que no existe ningún grado de parentesco dentro los grados de ley con el sustentante.

Con las muestras de mi respeto, soy de usted su deferente servidor.

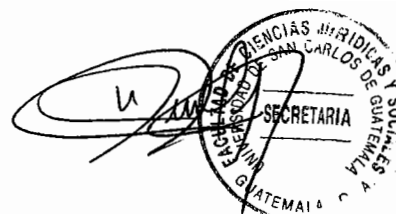
Atentamente:


**Lic. OBDULIO ROSALES DÁVILA
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 5823**

*Lic. Obdulio Rosales Dávila
ABOGADO Y NOTARIO*



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

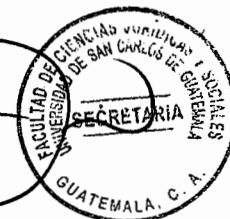


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 17 de junio de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante ERIC WALTER LEONEL JIMENEZ LÓPEZ, titulado FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA MEJORAR LAS ACTIVIDADES DEL ESTADO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

WELM/sr/s.

Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas
 Secretario Académico



Lic. Ayidán Ortiz Orellana
 DECANO





DEDICATORIA

A MI PADRE CELESTIAL:

Por tomarme como su hijo y darme la sabiduría para alcanzar todos los éxitos de mi vida, a quien doy toda la gloria y honor.

AL SEÑOR JESÚS:

Por haberme salvado y darme la oportunidad de conocerle, quién por su amor y su gracia nunca me ha dejado, al tomarme en sus brazos y llevarme por la senda correcta.

A MI MADRE CLARITA:

Gracias por el amor y la bendición que me ha brindado en todas las cosas que he emprendido, por el esfuerzo realizado, luchadora ante la vida para que este servidor saliera adelante, a quien espero honrar y amar siempre.

A MI HERMANA:

Lisbeth Mirella Mendoza de Álvarez, por su amor y sus consejos que con refranes me ha brindado en todo el camino de mi vida.

A MI HERMANO:

José Antonio Mendoza, con quien he compartido momentos maravillosos de quien me siento muy orgulloso.

A MIS SOBRINOS:

Ludwin y Diego, por recordarme lo maravilloso que es ser niño y adolescente.

A MI CUÑADO:

Ludwin Adolfo Álvarez, gracias por sus sanos consejos y por su apoyo incondicional.

A MIS TÍOS:

Especialmente a tía Amparo, tía Carmen, tío Ricardo, tía Martha y tío Mario, por su cariño y ayuda en los años de mi carrera estudiantil.

A MIS PRIMOS:

Especialmente a Leonel, Nora, Manuel, Vivian, Ingrid, Luis, Mario Augusto, Josué, Lisbeth, Byron, Jorge, Vivi, Pablo, Mirna, Karla, Carlos, Allan, Jacqueline, Nancy, Álvaro, Vicky y Érica,



que han compartido grandes momentos de la vida conmigo.

A MIS AMIGOS:

Julio, Glenda, Mónica, Paul, Doris, Ligia, Orlando, Eric, Miguel, Ramiro y Andrea, quiénes me brindaron su amistad y me apoyaron como familia cuando más lo necesite.

A:

La jornada nocturna de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales sección Antigua Guatemala, por haberme dado la dicha de tener catedráticos, que inculcaron y compartieron sus conocimientos y valores, que siempre los practicaré en mi vida profesional.

A:

Mis compañeros de la jornada nocturna, en especial a Ligia, Angélica y Owen, con quienes compartí momentos especiales.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, alma mater, quién en sus aulas me permitió formarme y aprender conocimientos útiles y necesarios para desempeñarme como profesional del derecho.

A LOS LICENCIADOS:

Lic. Otto René Arenas, Lic. Carlos Castro, Lic. Bonerge Mejía Orellana, Lic. Sergio Conde, Lic. Obdulio Rosales Dávila y Lic. Marco Tulio Escobar por su incondicional apoyo, amistad y cariño.



PRESENTACIÓN

Guatemala es un país libre, soberano, independiente y organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades, pero el Estado de Guatemala no ha logrado fortalecer la comunicación societaria y reducir los niveles de pobreza, la injusticia y desigualdad, ya que los mismos siguen siendo problemas que los ciudadanos viven día con día.

La administración pública del Estado ha sido cuestionada muchas veces por su falta de transparencia y servicios de mala calidad y consecuentemente la ciudadanía no confía en el sistema de gobierno. La corrupción en la administración pública se ha visto afectada aún más por la falta de consciencia y cultura ciudadana para exigir resultados por medio de auditoría social, afectando el desconocimiento ciudadano acerca de sus derechos y deberes y la permanente politización de la gestión pública.

Los servicios públicos están inmersos en actos de corrupción, de debilidad institucional, falta de valores éticos, desviación de incentivos y aplicación insuficiente de la legislación. La corrupción ocurre tanto en el sector público como en el sector privado y en los servicios públicos en Guatemala se manifiesta a través del abuso de poder para obtener beneficios particulares.

El trabajo de tesis se enmarca dentro de las investigaciones cualitativas, siendo de naturaleza pública y abarcó el ámbito temporal comprendido entre los años 2013-2015 y el ámbito espacial referente a la ciudad capital de la República de Guatemala.

HIPÓTESIS



Es necesaria la realización de un análisis propedéutico desde el punto de vista económico y social para la determinación de los factores administrativos deficientes, ya que estos factores son influidos por la falta de gobernabilidad, de democracia y por la inexistencia de participación ciudadana, debido a que para mejorar la gobernabilidad del país es necesaria la creación de una estrategia política que garantice la legitimidad de las instituciones públicas instruyendo, preparando y creando programas de capacitación que permitan la profesionalización de los empleados públicos en cada área.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se ha comprobado la hipótesis formulada al tema denominado fortalecimiento de la administración pública para mejorar las actividades del Estado y prueba de ello han sido las constantes manifestaciones que los guatemaltecos han llevado a cabo en las calles del país. Los mismos, han estado indignados ante la mala administración pública del Estado por parte de los gobernantes.

Para el efecto fueron empleadas las técnicas de investigación: de fichaje y documental. Asimismo, los métodos de investigación siguientes: método experimental, con el cual se obtuvieron los medios de prueba que dieron a conocer la problemática de la administración pública; método inductivo, para la observación de los fenómenos particulares y encontrar las leyes y campos referentes a las actividades estatales; y el método deductivo, que indicó la importancia de mejorar dichas actividades en beneficio de la ciudadanía.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. La administración pública en Guatemala.....	1
1.1. Definiciones.....	1
1.2. Diversas formas de la administración pública.....	2
1.2.1. Substanciales.....	2
1.2.2. Objetiva.....	2
1.2.3. Técnica.....	3
1.3. Elementos de la administración pública.....	3
1.3.1. Elemento humano.....	3
1.3.2. Elementos esenciales al aplicar administrativamente las normas políticas.....	4
1.3.2.1. Planificación.....	4
1.3.2.2. Debida administración del personal.....	5
1.3.2.3. La organización.....	5
1.3.2.4. Relaciones de la rama ejecutiva.....	6
1.4. Estructura de la administración pública.....	6
1.4.1. Organismos del Estado de Guatemala.....	7
1.4.1.1. Organismo Legislativo.....	7
1.4.1.2. Organismo Judicial.....	8
1.4.1.3. Organismo Ejecutivo.....	9

1.5. El Presidente de la República.....	10
1.6. Ministerios de Estado.....	10
1.7. Las entidades descentralizadas.....	11

CAPÍTULO II

2. La prestación de servicios públicos.....	15
2.1. Gestión directa.....	15
2.2. Gestión indirecta.....	15
2.3. Clases de gestión indirecta.....	16
2.3.1. Concesión.....	16
2.4. Ventajas de la concesión.....	17
2.5. Desventajas de la concesión.....	17
2.6. Naturaleza jurídica.....	18
2.6.1. Como acto contractual.....	18
2.6.2. Como acto administrativo.....	18
2.6.3. Como acto mixto.....	19
2.7. Objeto de la concesión.....	19
2.8. Procedimientos.....	20
2.8.1. Licitación.....	20
2.8.2. Cotización.....	21
2.9. Publicación.....	22
2.10. Ejecución.....	22
2.11. Recursos.....	23

2.12. Sanciones.....	23
2.13. Empresas de economía mixta.....	24
2.14. El contrato administrativo.....	25
2.14.1. Clases.....	25
2.14.1.1. Contrato de obra pública.....	26
2.14.1.2. Contrato de suministro.....	26
2.15. Diversos elementos de los contratos administrativos.....	26
2.15.1. Sujetos.....	26
2.15.2. Voluntad.....	27
2.15.3. Contenido.....	27
2.15.4. La causa.....	27
2.15.5. La finalidad.....	27
2.15.6. Forma.....	28
2.16. Diversos sistemas de contratación administrativa.....	28
2.16.1. Directa.....	28
2.16.2. Indirecta.....	28
2.16.3. Los sistemas de contratos abiertos.....	29
2.17. Cláusulas del contrato administrativo.....	29
2.17.1. Plazo.....	29
2.17.2. La prestación del servicio o ejecución de la obra.....	29
2.17.3. Fiscalización.....	30
2.17.4. La responsabilidad del contrato.....	30
2.17.5. Los derechos del contratista.....	30

2.18. Teoría de la imprevisión.....	31
-------------------------------------	----

CAPÍTULO III

3. Los servicios públicos en el derecho administrativo guatemalteco.....	33
3.1. Generalidades.....	34
3.2. Conceptualización.....	35
3.3. Doctrina aceptada en Guatemala.....	35
3.4. Definición de servicio público.....	36
3.5. Características de los servicios públicos.....	37
3.5.1. Prestación de servicios de manera continua.....	37
3.5.2. La organización de los servicios públicos debe presidir un criterio de uniformidad.....	37
3.5.3. Confianza pública.....	38
3.5.4. Condición de igualdad.....	38
3.5.5. Regularidad.....	38
3.6. Elementos característicos de los servicios públicos.....	39
3.6.1. Creación del Estado.....	39
3.6.2. Es una necesidad pública.....	39
3.6.3. Derecho público.....	39
3.7. Elementos indispensables de los servicios públicos.....	40
3.7.1. Personal.....	40
3.7.2. Patrimonial.....	41
3.7.3. Pecuniarios.....	41



3.8. Clasificación de los servicios públicos.....	41
3.8.1. Por su importancia.....	41
3.8.2. Mediante el sujeto que los lleva a cabo.....	42
3.8.3. Por su uso.....	42
3.8.4. Por su organización.....	42
3.8.5. Por la región.....	43
3.9. Intervención de los servicios públicos.....	43
3.10. Los servicios públicos y el caso de Guatemala.....	45
3.11. Análisis jurídico de los servicios públicos.....	45

CAPÍTULO IV

4. Análisis del proceso de descentralización de la administración pública en Guatemala.....	49
4.1. Antecedentes históricos.	49
4.1.1. Etapa post-independentista.....	50
4.1.2. Época liberal.....	51
4.1.3. Centralismo dictatorial.....	52
4.1.4. Época revolucionaria.....	52
4.1.5. Treinta años de militarización.....	53
4.1.6. Nuevo orden constitucional y Acuerdos de Paz.....	54
4.2. Ordenamiento jurídico base de la descentralización.....	56
4.2.1. Base constitucional.....	56
4.2.2. Leyes ordinarias.....	57

4.3. Diagnóstico del proceso de descentralización de la administración pública en transferencia gradual de competencias incluyendo bienes muebles e inmuebles, debiendo constar en acta.....	62
4.3.1. Organización centralizada, desconcentrada, descentralizada y autónoma en Guatemala.....	62
4.3.2. Diagnóstico del proceso de descentralización.....	66
4.3.3. Situación política.....	68
4.3.4. Ámbito jurídico.....	72

CAPÍTULO V

5. El mejoramiento de la administración pública y de la calidad de los servicios públicos en Guatemala.....	77
5.1. Administración pública.....	78
5.1.1. Calidad de los servicios públicos.....	79
5.2. Análisis prospectivo de la administración pública y la calidad de los servicios públicos en Guatemala.....	85
5.2.1. Análisis político.....	86
5.3. Democracia.....	87
5.4. Gobernanza y gobernabilidad.....	88
5.4.1. Gobernanza en la práctica.....	90
5.4.2. Gobernabilidad.....	90
5.4.3. Gobernabilidad como buen gobierno.....	90
5.4.4. Gobernabilidad y participación de la sociedad civil.....	91



5.5. Políticas públicas.....	91
5.5.1. Evaluación de políticas públicas.....	92
5.5.2. Agenda del gobierno y los servicios públicos.....	93
5.5.3. Política de contabilidad social.....	95
5.5.4. Identidad política.....	97
5.6. Principios éticos y profesionales.....	99
5.7. Medios de comunicación y el periodismo de denuncia.....	99
5.8. Seguridad.....	100
5.9. Prosperidad humana.....	101
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	107



INTRODUCCIÓN

El tema se desarrolló para dar a conocer que el fortalecimiento de la administración pública en Guatemala es necesario, para poder mejorar los servicios que se prestan a la población y de esa manera contribuir con el desarrollo económico y social de los habitantes de todo el país.

La calidad de los servicios públicos en Guatemala tiene reconocimiento constitucional y se establece como una de las obligaciones del Estado, en relación a que se tiene que velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia. Bajo esta premisa, la prestación de los servicios públicos y su calidad son esenciales para el bienestar de la población guatemalteca.

Los servicios básicos que debe prestar el Estado son los de tipo domiciliario, de seguridad social, educación, salud y salubridad, telecomunicaciones, transporte, sistema de justicia, banca y recreación. Para el fortalecimiento de la democracia y el aumento de la participación ciudadana es necesario fomentar la educación cívica y moral en las escuelas y universidades para que las personas conozcan todos sus derechos.

Con los objetivos de la tesis se estableció que los problemas de seguridad, salud, educación, transporte, deportes, cultura, sistema de justicia e infraestructura avanzan lentamente y se ven inmersos de corrupción y lentitud; por lo tanto, es necesario el análisis que permita conocer los factores socioeconómicos y jurídicos para crear normas administrativas que establezcan la necesidad de contratar a personas preparadas y profesionales en la administración pública y así evitar la corrupción y la mala administración.

El problema en el país es que los servicios públicos han sido criticados porque carecen de los insumos apropiados para funcionar y porque algunas veces no son muy buenos y las personas que están trabajando en las instituciones no tienen la capacidad necesaria



para solucionar los problemas. Últimamente los puestos de trabajo públicos son delegados a las personas que han apoyado a los funcionarios en las actividades partidistas antes de llegar a los cargos públicos como el del Presidente de la República, diputados, alcalde y otros, por esta razón los empleos en el Estado se han ido politizando a tal extremo que las personas que llegan a los cargos públicos no tienen la preparación adecuada para trabajar y por lo tanto existe una falta de capacidad para realizar las labores en la gestión pública lo que ocasiona lentitud en los trámites.

La hipótesis formulada dio a conocer que es necesario investigar las causas que ocasionan los malos servicios públicos y proponer soluciones, debido a la importancia que tienen los servicios públicos para que el Estado tenga legitimidad ante sus habitantes, siendo fundamental la realización de un estudio tanto doctrinario como jurídico relativo a los servicios públicos en el derecho administrativo guatemalteco. Al desarrollar la tesis se utilizaron los métodos experimental, analítico, sintético y deductivo. La técnica empleada fue la documental y la teoría utilizada fue la publicista.

La tesis se desarrolló en cinco capítulos: tratándose el primer capítulo, sobre la administración pública en Guatemala, dando a conocer su definición, elementos y estructura; el segundo capítulo, habla acerca de la prestación de los servicios públicos; el tercer capítulo, hace referencia a los servicios públicos en el derecho administrativo guatemalteco; el cuarto capítulo, muestra un análisis sobre el proceso de descentralización de la administración pública en Guatemala; y el quinto capítulo, trata sobre el mejoramiento de la administración pública y de la calidad de servicios en Guatemala.



CAPÍTULO I

1. La administración pública en Guatemala

“La administración pública consiste en una serie de actividades, tendientes a la realización de objetivos definidos, para el cumplimiento de las finalidades del Estado guatemalteco.”¹

Actualmente, el derecho público se encarga de señalar una variedad bien amplia de organismos estatales existentes, que llevan a cabo las actividades administrativas en la sociedad.

Debido a ello, es importante el estudio de la organización administrativa de las personas e instituciones públicas existentes en el derecho, que se encuentran comprendidas dentro del marco general del Estado y entre las cuales se pueden encontrar las entidades autónomas, las semiautónomas y descentralizadas.

1.1. Definiciones

La administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública. Administración pública es el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la

¹ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo**. Pág. 1.



autoridad política y como se atienden los intereses públicos. La administración pública es la ciencia que tiene que ver con el gobierno y que se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, aunque evidentemente hay problemas que se relacionan con las ramas legislativas y judicial. La administración pública en la sociedad guatemalteca, no es únicamente un sistema de organismos y un mecanismo que labora por sí solo, ya que también forman parte integrante todos los ciudadanos y ciudadanas, quienes de diversas maneras contribuyen al engrandecimiento de la patria, aportando sus conocimientos, experiencias y técnicas modernas, con la finalidad del mejoramiento del sistema de administración del país.

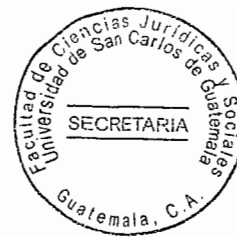
1.2. Diversas formas de la administración pública

1.2.1. Substanciales

La administración pública substancial, es la que se refiere al conocimiento de orden técnico dentro de un ámbito específico determinado, para el cual el administrador debe capacitarse de forma tal, que pueda llevar adecuadamente la verificación de sus labores.

1.2.2. Objetiva

La administración pública objetiva, es la que se refiere a un determinado fin de lo que es la administración, o sea que la misma consiste en definir lo que es el gobierno y cómo funciona.



1.2.3. Técnica

La administración pública técnica, consiste en la determinación de los diversos principios que conforman a la misma y que permiten alcanzar que los programas cooperativos cuenten con el debido éxito.

1.3. Elementos de la administración pública

1.3.1. Elemento humano

El elemento humano es fundamental en cualquier clase de actividades, ya que cualquier recurso susceptible de acrecentar o mejorar es un recurso humano, todo lo demás se encuentra en el ámbito de la mecánica y solamente se puede emplear por el mismo hombre.

Pero, hasta este siglo fue cuando varios tratadistas del derecho administrativo empezaron a descubrir lo importante del factor humano en lo que respecta a la administración, a pesar de que el enfoque que originalmente se le dio fue completamente económico.

Actualmente, el hombre es un ser bien complejo que fundamentalmente necesita de motivación y estimulación para encontrar la satisfacción en las relaciones laborales que tiene, para la debida satisfacción de sus necesidades económicas, sociales y físicas.

La administración pública es considerada como una sociedad de hombres y por ello las actitudes de los mismos, son condicionantes de la interacción de sus partes y de allí se obtiene el resultado final del mejor o mal desempeño de sus actividades.

Para contar con un desarrollo adecuado en la administración pública, es necesario contar con personal que se encuentre bien capacitado, mediante los sistemas regulares de enseñanza académica y vocacional, así como el adiestramiento profesional y ocupacional de los servidores públicos del Estado guatemalteco y de todos los ciudadanos y ciudadanas que tengan relación alguna con la administración pública.

“Actualmente, en la administración pública guatemalteca, se cuenta con un régimen heterogéneo en lo que respecta a los recursos humanos y a las normas que rigen las actividades del mismo, debido a que la administración central y las entidades autónomas, descentralizadas y semiautónomas, rigen las relaciones con sus servidores, de distintas formas.”²

1.3.2. Elementos esenciales al aplicar administrativamente las normas políticas

1.3.2.1. Planificación

La planificación es el elemento esencial al aplicar administrativamente las normas políticas, que debe existir con posterioridad a la realización de cualquier labor, que tenga un objetivo bien definido para poder establecer claramente una política y

² **Ibid.** Pág. 57.



actuaciones determinadas, formulando para el efecto, planes y programas a corto y largo plazo de todo el gobierno.

Para ello, se tienen que incluir todos aquellos aspectos de la formulación, organización del presupuesto, así como las funciones que se relacionan con las finanzas, de conformidad con los recursos al alcance del gobierno, en los aspectos tanto humanos como económicos.

1.3.2.2. Debida administración del personal

Es de vital importancia tomar muy en cuenta la educación, elección y preparación de los sujetos que participan en labores administrativas; definiendo de manera clara, los deberes que a cada quien corresponden según a la organización, estableciendo para el efecto sus propias responsabilidades, con el mejor de los criterios de autoridad formal, para que los mismos respondan acorde al cumplimiento de sus deberes, dentro de sus derechos y del ámbito de las relaciones de los seres humanos.

1.3.2.3. La organización

La organización, se refiere al orden de las estructuras institucionales existentes en la sociedad, tomando en cuenta para el efecto la división de labores, las relaciones de la autoridad, de los controles, de los grados, de la escala jerárquica que existe, de la descentralización, de la centralización y sistematización de los procedimientos laborales que están debidamente definidos, con la finalidad del mantenimiento del equilibrio de la

democracia y alcanzar con ello, la eficacia dentro de la administración pública guatemalteca.

1.3.2.4. Relaciones de la rama ejecutiva

Debido a que el sistema de gobierno en Guatemala, se encuentra integrado por tres distintos organismos, siendo los mismos el legislativo, ejecutivo y judicial, de manera obligatoria la rama ejecutiva con la legislativa y la judicial, tienen que coordinarse de manera armónica, pero sobre todo dicho perfeccionamiento debe ser coordinado en lo que respecta a la relación pública.

Los distintos factores de la administración pública pertenecen a la ordenación, planificación, educación, cooperación y dirección de todas las personas, como lo son los empleados y los funcionarios públicos, que llevan a cabo los fines del sistema político administrativo de un determinado Estado.

1.4. Estructura de la administración pública

“En una relación directa con el tipo de gobierno de un determinado país, la administración es el gobierno de acción, es constitutiva de la inteligencia técnica del Organismo Ejecutivo y de la estructura de la misma van a depender los logros o fracasos de los resultados obtenidos.”³

³ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo II**. Pág. 23.

1.4.1. Organismos del Estado de Guatemala

El régimen político guatemalteco adopta la división de poderes, adecuándose el Organismo Ejecutivo al sistema presidencialista, características que permiten la construcción de la estructura de la administración pública del gobierno de Guatemala, de la siguiente manera:

1.4.1.1. Organismo Legislativo

La base legal del Organismo Legislativo se encuentra regulada en la Constitución Política de la República y en el Decreto 1359 del Congreso de la República de Guatemala en los artículos 156 al 180. De conformidad con las disposiciones establecidas en los mismos, las autoridades que lo rigen son las siguientes:

- Pleno del Congreso.
- Junta Directiva.
- Presidente del Congreso.
- Comisión permanente.

“El Organismo Legislativo en su estructura orgánica, se encuentra integrado a través de sus autoridades superiores, por las comisiones de trabajo y por el sector administrativo”⁴.

⁴ **Ibid.** Pág. 76.



1.4.1.2. Organismo Judicial

La estructura orgánica del Organismo Judicial, se encuentra compuesta por tres distintos tipos de unidades, siendo las siguientes:

- Unidades con función judicial de jurisdicción privativa.
- Unidades con función judicial de jurisdicción ordinaria.
- Unidades de apoyo.

El Organismo Judicial cuenta con la unidad administrativa, la cual se encuentra integrada de la siguiente forma:

- Presidente del Organismo Judicial.
- Secretaría General de la Presidencia del Organismo Judicial.
- Secretaría Privada.
- Supervisión general de tribunales.
- Departamento financiero.
- Archivo General de Protocolos.
- Archivo General de Tribunales.
- Departamento de Estadística.
- Departamento de personal.
- Junta general de prisiones.
- Patronatos de cárceles y liberados.



- Servicio médico forense.
- Almacén judicial.
- Biblioteca.
- Departamento de procesamiento de datos.
- Departamento de servicios generales

1.4.1.3. Organismo Ejecutivo

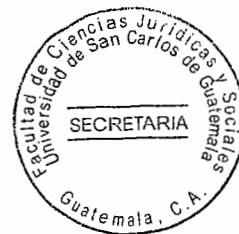
El principal organismo de la administración pública del Estado guatemalteco es el Organismo Ejecutivo y por ello está encargado de la función administrativa del país. El mismo, también se encarga del ejercicio de la función política.

El Organismo Ejecutivo se encuentra integrado de la siguiente forma:

- Presidente de la República.
- Los ministerios.
- Entidades descentralizadas.

Debido a que el Organismo Ejecutivo se integra con el Presidente de la República de Guatemala y por los ministerios, se configura en el país un órgano complejo.

Debido a que se compone de diversos ministerios y por ende puede llevar a cabo sus actuaciones en un consejo de ministros o bien de manera separada.



1.5. El Presidente de la República

Mediante el Presidente de la República de Guatemala se ejercita la función ejecutiva, además, el mismo es el encargado de la representación de la unidad del Estado y de sus funciones primordiales, las cuales se encuentran reguladas constitucionalmente y en aquellos casos de la existencia de una ausencia ya sea temporal o bien definitiva, las funciones se ejercitan por el Vicepresidente de la República.

1.6. Ministerios de Estado

Los ministerios de Estado se encuentran en el segundo lugar jerárquico en lo que respecta a la administración, los mismos están en subordinación directa al Presidente de la República y cuentan con atribuciones que ellos pueden ejercer por sí solos, como órganos con poder de decisión. Cada ministerio tiene asignada una materia determinada en la que puede ejercer su propia competencia.

Las funciones del Organismo Ejecutivo se pueden claramente encontrar reguladas en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley del Organismo Ejecutivo.

Actualmente, en el país existen catorce distintos ministerios. Son tantas las tareas asignadas al Organismo Ejecutivo en Guatemala, que por ende resulta imposible definitivamente, que todas las decisiones administrativas se puedan llevar a consideración y apreciación de dicho organismo en mención. Siendo un fenómeno



general en cualquier administración descentralizada existente, por ello es que dentro del derecho positivo se ha procurado dar solución a dicha problemática, determinando para el efecto dentro de la administración, una desconcentración y de dicha forma permitir que los ministros puedan efectivamente dictar por sí solos, una serie de resoluciones, que de otra manera tendrían que elevarse al Presidente de la República, ya que el mismo, es quien cuenta con una mayor jerarquía dentro de la esfera administrativa.

“En el país, la creación de un ministerio es competencia del Congreso de la República. Dentro de la evolución histórica de la administración pública del Estado de Guatemala, han surgido diversos ministerios desde la época del Presidente Rafael Carrera y en ese tiempo eran únicamente tres, hasta llegar a la actualidad que son catorce. La creación de los ministerios, ha obedecido en el medio a diversos criterios de orden político y práctico.”⁵

1.7. Las entidades descentralizadas

Las entidades descentralizadas pueden ser autónomas o semiautónomas. En Guatemala, se cuenta con un conjunto bien numeroso de personas públicas estatales, que tienen una amplia descentralización administrativa, a las cuales se les denomina entidades autónomas o entidades semiautónomas. Las entidades en mención, son constitutivas de un sector bien importante de la administración en el país y cuentan a su cargo con actividades como las que a continuación indico:

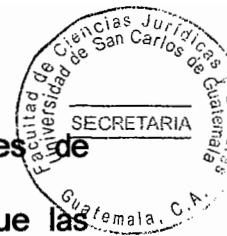
⁵ Calderón Hugo. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 45.



- **Servicios públicos.**
- **Actividades industriales.**
- **Actividades bancarias.**
- **Actividades comerciales.**
- **Educación.**

El proceso de descentralización en el país formalmente se reconoció en la Constitución Política de la República vigente desde 1986, al preceptuar la obligación del Estado de descentralizar la administración pública, por lo cual, reguló el establecimiento de regiones, consejos de desarrollo y la creación de entidades autónomas y descentralizadas por el Congreso de la República. Varias leyes ordinarias desarrollaron el precepto constitucional entre ellas: la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97; Ley de Desarrollo Social Decreto 42-2001; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002; Código Municipal Decreto 12-2002; Ley General de Descentralización Decreto 14-2002, todos emitidos por el Congreso de la República de Guatemala.

En el acuerdo de paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria firmado entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el seis de mayo de 1,996, se estableció el compromiso de promover la descentralización de la administración pública. Sin embargo, a pesar del reconocimiento legal de la descentralización y los compromisos adquiridos por el gobierno en los Acuerdos de Paz, la realidad demuestra lo contrario, una administración pública concentrada, con una gran cantidad de niveles administrativos de orden y dependencia jerárquica, siendo



la causa principal la escasa voluntad política de los gobiernos centrales de descentralizar, ya que no se han hecho responsables de las obligaciones que las normas les imponen, por ello las incumplen y retardan una verdadera descentralización en el país.

Al examinar e indagar el proceso de descentralización en Guatemala, para el traslado de competencias administrativas, políticas, sociales y económicas del gobierno central a las regiones, gobiernos locales municipales, consejos de desarrollo y otras instituciones, en la presente investigación, se delimita que las propuestas de los funcionarios de la administración centralizada han sido ambiguas, carentes de certeza y seguridad. Para que el deber ser, se convierta en realidad, es necesaria la voluntad política por parte de los gobernantes para elaborar de manera clara y específica programas y planes objetivos de descentralización administrativa, que orienten con estrategias a las autoridades regionales, departamentales, municipales y comunitarias, para así incorporar sus diferentes niveles de administración al proceso de descentralización, cuyo efecto es que la administración central se descongestione de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios públicos, que puedan coadyuvar con otras entidades e instituciones descentralizadas, para cubrir las necesidades de mayor cantidad de personas en áreas rurales.





CAPÍTULO II

2. La prestación de servicios públicos

2.1. Gestión directa

“La gestión directa es la forma en la cual el servicio público lo lleva a cabo la misma administración, de conformidad con sus reglamentos y normas administrativas, o sea, tomando a su cargo de manera privativa su gestión y sin la participación de los particulares, pero sí con la ayuda de los funcionarios y empleando recursos técnicos y financieros. Dicha forma de prestación de servicios tiene relación directa con la organización administrativa centralizada o descentralizada, con la que se le descarga de un gran número de tareas a la administración, sin que se le otorgue su poder fiscalizador en lo relativo al servicio, debido a que los servicios públicos solamente deben ser prestados mediante la administración pública.”⁶

2.2. Gestión indirecta

La gestión indirecta cuenta con dos distintas clases de prestación de servicios públicos y ocurre atendiendo consideraciones de tipo económico y financiero, debido a que el Estado no cuenta con los medios ni económicos ni financieros para la prestación directa de los servicios públicos y entonces se los confía a los particulares o bien les da participación en dichos aspectos.

⁶ Godínez, Rafael. **Los actos administrativos**. Pág. 67.

2.3. Clases de gestión indirecta

2.3.1. Concesión

“Concesión es el acto de la autoridad soberana por el cual se otorga a un particular llamado concesionario o a una empresa, determinado derecho o privilegio para la explotación de un territorio o de una fuente de riqueza, la prestación de un servicio o la ejecución de las obras convenidas.”⁷

La concesión es el acto del poder público que le permite a los particulares la explotación o el establecimiento de un servicio público o bien el aprovechamiento o la explotación de bienes de propiedad de la Nación y del dominio directo. Es un convenio que hace la administración pública con una persona individual o colectiva particular, para que preste un servicio público con la autorización y fiscalización de la primera, pero en forma unilateral, la administración fija las condiciones y plazos.

“La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes de que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.”⁸

⁷ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 123.

⁸ Aghón, Gabriel. **Descentralización y gobiernos municipales en América Latina**. Pág. 76.



2.4. Ventajas de la concesión

“La principal ventaja de las concesiones es que si el Estado se encarga de prestar de manera directa determinada clase de servicios, entonces tendría que llevar a cabo inversiones bien grandes, pero en dicho sistema, debido a que se otorgan las concesiones con cláusulas de revisión, al vencerse el plazo estipulado de la concesión, entonces el Estado guatemalteco adquiere sin ningún tipo de desembolso las instalaciones y entonces puede efectivamente explotar el servicio público.”⁹

Entre las ventajas de las concesiones también es de importancia mencionar que la gestión financiera del servicio público funciona de mejor manera en manos y bajo la administración de los particulares, debido a que cuando los mismos prestan el servicio público, entonces tienen comprometido su propio interés y por ende llevan a cabo el servicio de manera más eficiente, lo cual no sucedería si se encontrara bajo la supervisión de un funcionario público.

2.5. Desventajas de la concesión

Dentro de las ventajas para el mejoramiento de las condiciones de la prestación del servicio público, tendientes a la satisfacción de necesidades y a la explotación, se debe anotar que el interés de la colectividad se encuentra bajo la sujeción del interés personal del concesionario, el cual es aumentar considerablemente las utilidades, sin perjuicio de los usuarios.

⁹ *Ibíd.* Pág.87.

“En la sociedad guatemalteca, han sido bastante visibles las faltas existentes en lo que respecta a la prestación de los servicios públicos y la aplicación de los mismos, debido a que deben acomodarse a las situaciones circunstanciales existentes y si se acude a la concesión por motivos financieros, entonces se debe otorgar en base a que el interés de la colectividad se garantice plenamente.”¹⁰

2.6. Naturaleza jurídica

La concesión puede tomarse en cuenta como un acto contractual, como un acto administrativo o bien como un acto mixto, las cuales se explican y enumeran a continuación:

2.6.1. Como acto contractual

La concesión como acto contractual, porque la concesión de un servicio público está relacionada con actos contractuales de índole civil, debido a que existe un acuerdo de voluntades y de igualdad de condiciones.

2.6.2. Como acto administrativo

Las concesiones como acto administrativo son las que determinan que el manejo de un servicio público no se puede encontrar bajo la sujeción de pactos inmutables de un contrato. La concesión se encuentra regulada mediante el derecho público.

¹⁰ Finot, Iván. **Descentralización en América Latina**. Pág. 87.

2.6.3. Como acto mixto

La naturaleza jurídica de las concesiones como actos mixtos, indican que dentro del acto jurídico de la concesión, existen dos distintas clases de actos.

Siendo los siguientes:

- “Actos reglamentarios: son los que regulan el funcionamiento y la organización del servicio público o sea, no existe bilateralidad y la administración puede sufrir cambios en cualquier momento, de conformidad con las necesidades que existan.

- Actos contractuales: existen cuando hay acuerdo de voluntades, debido a que ambas partes están en iguales condiciones, protegiendo a su vez el interés del concesionario, y formando una situación jurídica, que no se puede modificar de manera unilateral por la administración.”¹¹

2.7. Objeto de la concesión

El objeto de las concesiones, es otorgar a una persona llamada concesionario, el derecho a explotar o prestar un servicio público o bien ejecutar una obra, por ejemplo: la construcción de una obra.

¹¹ **Ibíd.** Pág. 67.

2.8. Procedimientos

Mediante las concesiones se lleva a cabo una invitación o un público, a quienes se encuentren interesadas en prestar los servicios públicos, construyan una obra o bien ofrezcan un bien. El procedimiento para llevar a cabo el llamamiento público puede ser el de la licitación o el de cotización.

2.8.1. Licitación

“La licitación es un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, cuya finalidad es determinar la persona que ofrece condiciones más ventajosas: consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas, formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa con lo cual el contrato queda perfeccionado”.

La junta de licitación deberá integrarse con un número impar de miembros no mayor de siete y las decisiones se toman mediante mayoría absoluta. Para que la licitación ocurra, es indispensable que las contrataciones y las compras excedan de veinticinco mil quetzales. Las concesiones cuentan con fases que son fundamentales, siendo las siguientes:

- **Elaboración de las bases.**

- **Aprobación de las bases.**



- **Publicaciones.**

- **Presentación de la oferta.**

- **Apertura de ofertas.**

- **Calificación y adjudicación.**

- **Aprobación de la adjudicación.**

- **El contrato y su aprobación.**

2.8.2. Cotización

Cotización es el procedimiento por medio del cual, de acuerdo a los límites de cuantía que establece la ley, la administración pública invita formal, directa y separadamente a un número determinado de potenciales oferentes, señalando las condiciones y especificaciones requeridas; para que presenten sus respectivas ofertas con el objeto de que la administración seleccione la que más la favorezca o convenga a sus intereses.

La cotización es una modalidad que actualmente se ha convertido en beneficiosa e indispensable para la administración del Estado de Guatemala, que emplea un proceso



efectivo, práctico y de rapidez, el cual dispone de una mecánica rápida para la obtención de suministros, bienes, servicios y obras, dentro de muy poco tiempo.

La cotización dispone dos distintas modalidades como medios principales de compra y contrataciones, siendo los que a continuación se explican brevemente:

- Privada: la cotización privada, es aquella que ocurre cuando el órgano o la entidad se encarga de solicitar la cotización directa a personas individuales o bien jurídicas.
- Pública: la cotización pública, es aquella que ocurre cuando la entidad que corresponde, convoca de manera pública a cotizar el costo que tienen los servicios públicos.

2.9. Publicación

Debe considerarse como un requisito esencial para que las concesiones de servicio público surtan sus efectos, que una vez otorgadas, se publiquen en el Diario Oficial, puesto que la concesión contiene verdaderas disposiciones legales.

2.10. Ejecución

El concesionario cuenta con la obligación escrita de ejecutar de manera personal las obligaciones impuestas mediante el acto, por ejemplo, edificar de forma personal las



obras que se encuentren autorizadas y de encargarse personalmente de la labor del servicio.

Dicha obligación debe ser entendida como la consecuencia de orden natural de cuidar, la cual es impuesta mediante el legislador a la administración para la selección del concesionario, de las condiciones idóneas económicas y morales que la seriedad exige, así como la importancia del objeto de la concesión en la sociedad guatemalteca.

Los contratistas se pueden encargar de subcontratar determinadas obras, según el contrato correspondiente, claro está, con previa autorización expresa y por escrito de la autoridad que corresponde.

2.11. Recursos

En contra de las resoluciones de la adjudicación por la comisión o junta de cotización o bien, de la autoridad que las apruebe, no cabe la interposición de otro recurso más que el de responsabilidad, el cual se debe interponer ante la autoridad superior que corresponde y dentro del tercer día de que sea recibida la notificación.

2.12. Sanciones

Para asegurar la efectividad del procedimiento de licitación, se establecen determinadas sanciones, a las cuales se puede hacer acreedor un empleado o funcionario que intervenga dentro del proceso de negociación.



La aplicación de dicho tipo de sanciones pecuniarias en mención, se aplican por parte de la Contraloría General de Cuentas y por la Superintendencia de Bancos dentro de su jurisdicción correspondiente, cuando se trate de empleados del Estado o bien de funcionarios.

El resto de las multas deben ser impuestas por una autoridad que cuente con un grado jerárquico superior.

2.13. Empresas de economía mixta

Las empresas de economía mixta, son medios para prestar de manera indirecta los servicios públicos y han aparecido para eliminar los efectos y problemas de la gestión directa. Así como el adecuado funcionamiento del sistema de concesiones o sea, que se encarga de buscar el total equilibrio económico entre los sistemas, lo que significa es un punto intermedio entre el régimen de la libertad de empresa y el de economía dirigida.

Estas empresas se conforman con aportes de carácter patrimonial del Estado guatemalteco y de personas privadas, actuando los mismos de manera conjunta en su administración. Cuentan con dos características esenciales siendo las siguientes:

- Forma mixta de integración del capital.

- Forma mixta de la administración de la entidad.

2.14. El contrato administrativo

En Guatemala, la administración pública para el mantenimiento de los servicios públicos y de su organización, siempre necesita de manera permanente y constante de bienes y servicios de terceras personas que sean ajenas a la organización del Estado.

Con los contratos administrativos se llevan a cabo relaciones jurídicas, debido a que el particular otorga su consentimiento de relaciones jurídicas debido a la administración, pero no obstante que las condiciones no han sido previamente determinadas por la administración, siempre que la manifestación de voluntades del particular y de la administración sea de carácter obligatorio. De manera que los contratos administrativos forman relaciones jurídicas establecidas, debido a que el particular otorga su consentimiento de relaciones previamente establecidas. La administración necesita de la contratación para la adquisición de los bienes, obras, servicios y suministros. El contrato supone la existencia de igualdad jurídica de las partes. Hay contrato administrativo, cuando uno de los sujetos sea la administración, y además el fin propuesto mediante la prestación contractualmente estipulada, como los servicios públicos.

2.14.1. Clases

Según la doctrina, existen contratos administrativos por parte del legislador, debido a que los mismos aparecen señalados de manera taxativa. También, existen contratos administrativos por propia naturaleza, o sea, no se encuentran calificados legalmente,



pero lo son en función ya que se encargan de proteger sobre los intereses públicos con carácter fundamental. Los contratos administrativos pueden ser de dos distintas clases, siendo las siguientes:

2.14.1.1. Contrato de obra pública

El contrato de obra pública tiene por objeto la construcción de una determinada obra pública o ejecución de la misma, es el que celebra la administración y retribuyendo al co-contratante a través de un precio.

2.14.1.2. Contrato de suministro

El contrato de suministro tiene por objetivo la provisión de cosas muebles, fungibles o no. Es el contrato mediante el cual la administración pública, mediante el pago de un precio, adquiere las cosas muebles que necesita y las cuales se entregan de una sola vez o en períodos sucesivos.

2.15. Diversos elementos de los contratos administrativos

2.15.1. Sujetos

Dos son los sujetos que intervienen en un contrato administrativo, el primero debe ser siempre un órgano del Estado que actúa en función administrativa; y el segundo, puede ser una persona pública no estatal o bien una persona privada.

2.15.2. Voluntad

Es indispensable que las voluntades participantes cuenten con validez, de manera que los vicios de la misma son la violencia y el error, los cuales son generadores de irregularidades.

2.15.3. Contenido

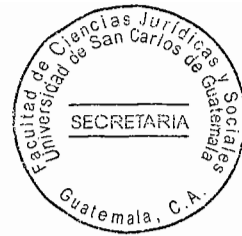
Cualquier contrato administrativo cuenta con un contenido determinado, el cual se debe ajustar a las normas jurídicas con vigencia o sea, a la Constitución Política de la República, a las leyes, reglamentos y principios generales del derecho.

2.15.4. La causa

Es aquella constitutiva del fundamento objetivo, encargado de justificar la atribución patrimonial, o sea, la base de la cual se deriva la obligación. La misma, es de utilidad jurídica y objetiva para la justificación del acto.

2.15.5. La finalidad

La finalidad es uno de los elementos de importancia de los contratos administrativos y la misma se debe ajustar a las propias necesidades del servicio y la ilicitud de la misma puede lesionar el contrato, dando lugar a su invalidez.



2.15.6. Forma

La forma es la referente al modo en el cual se documenta el vínculo del contrato administrativo y es uno de los elementos fundamentales para la existencia del contrato en el país.

2.16. Diversos sistemas de contratación administrativa

El Estado guatemalteco, cuenta con el auténtico derecho de que le suministren de los suficientes servicios necesarios, de mejores condiciones relativas a la contratación, de mayor eficiencia y de que le ofrezcan garantías para el mejoramiento de su cumplimiento. Existen dos formas de contratación administrativa, siendo las mismas:

2.16.1. Directa

La contratación directa es la referente a la administración pública de una determinada sociedad y es la que busca al sujeto contratante para alcanzar el bienestar social que debe existir, de la misma forma que lo hacen los particulares o sea, sin recurrir a la licitación.

2.16.2. Indirecta

La contratación indirecta es la que se lleva a cabo mediante la licitación. Es uno de los procedimientos utilizados con mayor frecuencia, al llevarse a cabo una contratación.



2.16.3. Los sistemas de contratos abiertos

Los sistemas de contratos abiertos, son un medio especial de contratación administrativa existente en el país y en el cual, se faculta a contratar a los proveedores en términos preestablecidos y precios fijos, la compra de suministros por un precio unitario que no sea mayor de veinticinco mil quetzales, el proveedor puede ser una persona jurídica o individual.

2.17. Cláusulas del contrato administrativo

Las cláusulas del contrato administrativo son el revestimiento legal del mismo, dentro de las cuales se pueden mencionar las siguientes:

2.17.1. Plazo

Entre las principales cláusulas del contrato administrativo se encuentra el plazo, el cual solamente puede ser prorrogado, si el contratista no hubiere podido concluir con la prestación de los servicios o con la terminación de la obra.

2.17.2. La prestación del servicio o ejecución de la obra

El vendedor o contratista tiene que cumplir con las especificaciones de los fundamentos de licitación regulados en el contrato y no puede en ningún momento, cambiar la cantidad o calidad de los bienes y servicios.

2.17.3. Fiscalización

Entre las principales cláusulas de un contrato administrativo, se encuentra la importancia de la fiscalización de las operaciones que lleva a cabo la empresa o bien la persona individual.

2.17.4. La responsabilidad del contrato

Se determinan una serie de diversas cláusulas disciplinarias, económicas y penales que ocurren en aquellos casos de incumplimiento. Dichas sanciones por lo general son bastante severas y ello hace que el contratista efectivamente cumpla.

2.17.5. Los derechos del contratista

Los contratistas cuentan con determinados derechos, siendo los que a continuación se dan a conocer:

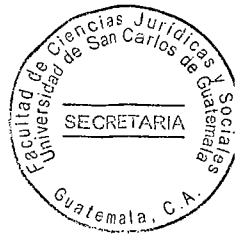
- Precio: después de determinado el precio que va a tener la obra o el servicio, se tiene que especificar claramente la forma del pago. Aquí le es negada a la administración, el derecho de modificar las cláusulas de contenido patrimonial.
- Las compensaciones: las compensaciones económicas, son las que ocurren como un complemento del precio.



2.18. Teoría de la imprevisión

“La teoría de la imprevisión, es aquella en la cual pueden ocurrir ciertos aspectos que no se encontraban previstos dentro del contrato y por ende, se deja abierta la posibilidad de que si ellos ocurren, puede efectivamente llevarse a cabo una readecuación de las cláusulas a dichas situaciones que no fueron previstas, para que de esa forma el contratista no se vea afectado.”¹²

¹² Catalá, Joan. **Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano**. Pág. 19.



CAPÍTULO III

3. Los servicios públicos en el derecho administrativo guatemalteco

Los seres humanos cuentan con necesidades esenciales, las cuales deben imperiosamente satisfacerse, siendo la suma de estas, las integrantes de las grandes necesidades sociales; cuya atención aumenta cada día en Guatemala. Las necesidades de orden público han sido satisfechas de forma directa por los mismos particulares, a pesar de que la organización política se ha visto obligada a controlarlas e intervenirlas, contrariamente al liberalismo, el cual siempre se mostró reacio a cualquier intervención del Estado, tomando como guía la existencia de un interés particular.

Actualmente, es de importancia la debida intervención del Estado guatemalteco, para la satisfacción de las necesidades de orden general tal como la medicina, vivienda, salud, seguridad y alimentación. La conveniencia de la regulación de los servicios públicos se remonta desde el siglo XIX, iniciándose en dicha época determinadas normas para su organización.

La administración pública en Guatemala como sujeto de prestaciones, se ha ido extendiendo de manera considerable en el campo de la acción. La creciente intervención del Estado guatemalteco se ha ido marcando al asumir la responsabilidad de determinados servicios, a los cuales denominó servicios públicos, debido al doble carácter de los mismos ya que son necesidades de la colectividad y se encuentran atendidos por el Estado.



El Estado siempre debe interesarse en las grandes necesidades con las que cuenta la sociedad, que se encuentran mal atendidas por los particulares y olvidadas por los mismos.

De dicho modo el Estado se debe encargar de vigilar, brindar subsidios y prerrogativas en beneficio de la colectividad. Todo derecho administrativo moderno, exige obligatoriamente un régimen excepcional de los servicios públicos en la sociedad guatemalteca.

3.1. Generalidades

“El antiguo derecho administrativo se interesaba por la actuación del poder del Estado en la realización de sus fines, y la consideración de las normas legales adecuadas a dicha actuación, pero el servicio en sí, como síntesis de actividades administrativas con su peculiar fisonomía, y sus particulares relaciones, con sus prerrogativas jurídicas y especiales procedimientos, era cosa extraña a la preocupación científica de aquel entonces; es modernamente cuando la nueva corriente comienza a abrirse paso en el orden de las especulaciones científicas, y empiezan a mostrar los escritores interés por el nuevo concepto. Pero hay que reconocer que no todos los tratadistas le dedican a la noción del servicio público la atención que requiere, ni mucho menos llevan a cabo un estudio detallado. La idea del servicio implica un conjunto de elementos y actividades coordinadas a su fin.”¹³

¹³ Acosta, Romero. *Teoría general del derecho administrativo*. Pág. 56.



3.2. Conceptualización

El servicio público es una organización del Estado bajo el control del mismo, cuyo objetivo es la realización de una tarea de utilidad pública de manera continua y regular, de conformidad con un régimen de derecho público.

Asimismo, es la actividad que las entidades estatales llevan a cabo, de conformidad con un régimen de derecho público, con el objetivo de la satisfacción de una necesidad de orden general de manera regular.

Es una actividad que se encuentra destinada a satisfacer necesidades colectivas, de carácter general, a través de prestaciones concretas individualizadas y que se encuentran bajo la sujeción de un régimen de legalidad.

El servicio público comprende la totalidad de las actividades estatales y los órganos del Estado, a excepción de pocos servicios que constituyen la actividad privada de la administración guatemalteca.

3.3. Doctrina aceptada en Guatemala

La doctrina aceptada por la sociedad guatemalteca, es aquella que indica que los servicios públicos tienen como finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas, a través de prestaciones que se encuentren dirigidas de manera directa o indirecta, a las personas que son individualmente consideradas.



“El denominador común de dichas actividades del Estado, es la idea de **servicio al público**, a través de un servicio prestado de manera directa e inmediata a quienes integran la colectividad. De conformidad con la teoría en mención, quedan consecuentemente fuera de la noción de servicios públicos, todas las actividades denominadas funciones esenciales, en las que no aparece de manera inmediata el usuario del servicio.”¹⁴

Dicha doctrina es la que tiene aceptación en el medio, debido a que la misma limita la noción del servicio público a determinadas actividades estatales y distingue las mismas de las funciones esenciales, de las que se aprovecha el usuario de manera individual.

3.4. Definición de servicio público

El servicio público es un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública no lucrativa.

Servicio público es el que satisface una necesidad colectiva, cuya gestión es asumida por una administración directamente, por una persona o bien por una entidad que se encuentre a su cargo.

“Es la serie de actividades realizadas por entidades estatales o por su encargo, para satisfacer, por medio de prestaciones concretas inmediatas e individualizadas, una

¹⁴ **Ibíd.** Pág. 98.

necesidad colectiva, y sujeta al régimen de derecho público que imponga adecuación, continuidad y regularidad.”¹⁵

Servicio público es aquel que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la administración pública.

3.5. Características de los servicios públicos

3.5.1. Prestación de servicios de manera continua

Los servicios públicos deben prestarse de manera continua, tomándose para el efecto la trascendencia de las necesidades de orden colectivo, que se encargan de la satisfacción de los servicios públicos.

3.5.2. La organización de los servicios públicos debe presidir un criterio de uniformidad

La organización de los servicios públicos debe presidirse mediante criterios de uniformidad, procurando que todos los ciudadanos y ciudadanas o al menos la mayoría, puedan gozar de las ventajas de los mismos.

Ello, debido a que las necesidades de la sociedad que son de interés para la colectividad, tienen que satisfacerse a criterios armónicos, tratando que tengan

¹⁵ **Ibíd.** Pág. 148.

participación la mayoría de los sectores del país, para que la finalidad de las ventajas de un servicio público lleguen a la colectividad y a todos los sectores del país.

3.5.3. Confianza pública

Los servicios públicos deben ser de confianza en la colectividad y ello únicamente puede alcanzarse mediante la debida garantía administrativa o sea, aquella garantía que tienen exclusivamente los beneficiarios del servicio en mención, en lo relacionado a que el mismo, va a funcionar de conformidad con su naturaleza y otorgando la utilidad para la que fue creado.

3.5.4. Condición de igualdad

Los servicios públicos deben llevarse a cabo en condiciones igualitarias. Todos los ciudadanos y ciudadanas que cuenten con condiciones específicas y determinadas de forma general, mediante las normas orgánicas del servicio, cuentan con el poder jurídico de exigir la prestación del servicio, lo cual es el objeto del servicio público, pero el mismo, debe encontrarse en igualdad estricta para el resto de la ciudadanía guatemalteca.

3.5.5. Regularidad

Los servicios públicos deben ser prestados de manera regular y además mantenerse en condiciones de un adecuado funcionamiento, lo cual se logra debido a que se acude al

régimen de derecho público, para el aseguramiento de una adecuada actuación y aplicación del servicio público.

3.6. Elementos característicos de los servicios públicos

3.6.1. Creación del Estado

Entre los elementos característicos de los servicios públicos se cuenta con que los mismos son creación del Estado, debido a que su fiscalización y cumplimiento es responsabilidad del Estado.

3.6.2. Es una necesidad pública

Los servicios públicos son una necesidad que se debe atender en beneficio de la colectividad, son el medio para la satisfacción de las necesidades de interés social, a través de prestaciones que se encuentran dirigidas de manera directa a los integrantes del país.

3.6.3. Derecho público

Entre las características de los servicios públicos es de importancia que los mismos, son regulados por normas de derecho público, sin perjuicio de aplicación, en casos excepcionales, de normas de derecho privado, cuando el derecho positivo lo determine o cuando sea procedente, de conformidad con los principios generales del derecho.



La actividad privada es excluida, debido a que la misma no se encarga de satisfacer de manera plena el interés de la colectividad, el cual es el fin que persiguen los servicios públicos en Guatemala.

El elemento primordial de los servicios públicos en la administración pública, es que la noción correspondiente al interés general, se debe mantener inalterable o sea una necesidad que debe atenderse.

El Estado guatemalteco erige una organización que se encuentra destinada hacia el fin del bienestar de la colectividad.

Si el Estado de Guatemala, considera que una actividad privada no responde de manera eficiente a la satisfacción de una necesidad colectiva, ya sea por abandono, negligencia, ineficacia o desinterés, entonces se encarga de tomar las providencias correspondientes para asumir su atención.

3.7. Elementos indispensables de los servicios públicos

3.7.1. Personal

El elemento personal de los servicios públicos, es aquél que se encuentra constituido a su vez por: el dirigente del servicio, en el cual descansa el poder de mando; y por los agentes del servicio, los cuales se encuentran bajo la sujeción de los dirigentes.

3.7.2. Patrimonial

El elemento patrimonial de los servicios públicos, es el que opera para contribuir a la efectividad del debido funcionamiento de los servicios en mención.

Dicho elemento es indispensable que cuente con suficientes bienes, tanto muebles como inmuebles.

3.7.3. Pecuniarios

Es la partida de orden pecuniaria que se necesita para el adecuado funcionamiento, con el cual debe contar todo servicio público, con la finalidad de satisfacer correctamente las necesidades de toda la ciudadanía.

3.8. Clasificación de los servicios públicos

3.8.1. Por su importancia

Los servicios públicos por su importancia, se clasifican en esenciales y secundarios.

- **Esenciales:** se encargan de la satisfacción de necesidades urgentes y fundamentales.

- **Los secundarios:** se encargan de satisfacer las necesidades secundarias.



3.8.2. Mediante el sujeto que los lleva a cabo

Los servicios públicos atendiendo al sujeto que los realiza, se clasifican en propios e impropios.

Los primeros, ocurren cuando son ejecutados mediante el Estado guatemalteco o bien, por sus dependencias o instituciones descentralizadas, semiautónomas o autónomas.

Los segundos, ocurren cuando se desarrollan así:

3.8.3. Por su uso

Los servicios públicos atendiendo a su uso, se dividen en obligatorios y facultativos. Los primeros, son los que se deben cumplir de manera forzosa por cualquier grupo de sujetos; y los segundos, son aquellos servicios que se pueden utilizar a voluntad propia de los usuarios.

3.8.4. Por su organización

Por su organización, los servicios públicos se dividen en necesarios y voluntarios. Los primeros, son aquellos que tienen su fundamento legal en la Constitución Política de la República de Guatemala; y los segundos, se originan debido a disposiciones de leyes y de reglamentos ordinarios.



3.8.5. Por la región

Atendiendo a la región, los servicios públicos se dividen en nacionales, municipales y mixtos.

Los primeros, cuando los servicios en mención se prestan en todo el país; los segundos, ocurren cuando se prestan en cada uno de los municipios; y los terceros, cuando los servicios son del interés para el Estado a nivel nacional y municipal.

3.9. Intervención de los servicios públicos

En el país, los servicios públicos pueden intervenir, tal y como se regula en el Artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "Intervención de empresas que prestan servicios públicos. El Estado podrá en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario, intervenir las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculizare su funcionamiento".

El Artículo 76 del Código Municipal Decreto número 12-2006 del Congreso de la República de Guatemala regula que: "Intervención de los servicios municipales. Sin perjuicio de lo que establece la Constitución Política de la República y de las responsabilidades civiles y penales en que incurra el concesionario, la municipalidad tiene la potestad de intervenir temporalmente el servicio público municipal, que se administre y preste deficientemente, o que deje de prestarse sin autorización alguna, o



en el que se falte a las ordenanzas y reglamentos municipales o a las obligaciones contraídas por el concesionario en el contrato correspondiente.

En todo caso, la intervención del servicio del que se trate se hará a costa del concesionario y se llevará a cabo conforme a las disposiciones del Código Procesal Civil y Mercantil y demás leyes que regulan la materia, independientemente del carácter de la empresa que pudiera tener la persona individual o jurídica afectada, pudiendo, en consecuencia, determinarse, en el acuerdo respectivo, las funciones que cumplirá la intervención. El servicio o empresa podrá embargarse con carácter de intervención.

El alcalde nombrará a la persona que deba hacerse cargo de la intervención, inmediatamente después de que se haya emitido el acuerdo por parte del Concejo Municipal y, acto seguido, le dará posesión”.

En la intervención de colonias, notificaciones y parcelamientos se observará el procedimiento previsto en los dos párrafos anteriores, sin perjuicio de cumplirse las leyes, reglamentos y ordenanzas que regulan el desarrollo urbano y rural. Si durante la intervención, el comprador o adquirente legítimo de un lote o parcela pagara el saldo a su cargo, el interventor lo hará saber al lotificador o parcelador, para que cumpla con otorgar la correspondiente escritura traslativa de dominio o, en su caso, la carta de pago a favor del comprador o adquirente y si, en quince (15) días, no se ha cumplido, podrá otorgarla al interventor, en rebeldía, haciendo constar esa circunstancia. El Artículo 77 del Código Municipal Decreto número 12-2006 del Congreso de la República de Guatemala regula que: “La concesión del servicio público municipal podrá ser revocada por cualquiera de las siguientes causas:



- a) Cuando el Concejo Municipal declare que es lesiva a los intereses del municipio.
- b) Por violación de disposiciones relativas al orden público y al interés social.
- c) Por incumplimiento de disposiciones de carácter general o local, relativas a la salud e higiene públicas y protección del medio ambiente.
- d) Cuando las deficiencias del servicio no sean subsanables por el procedimiento previsto en el artículo anterior.

En cualesquiera de estos casos queda excluida la vía de lo contencioso administrativo”.

3.10. Los servicios públicos y el caso de Guatemala

La tendencia en Guatemala es la de privatizar el servicio público, como el caso de la telefonía, el otorgamiento de concesiones para crear obras, como ocurre en las carreteras con el cobro que se lleva a cabo en los peajes. También, es común en el país que ocurra la descentralización y el fortalecimiento municipal para la prestación de los servicios públicos. Muchas de las competencias que son ejercidas por el Organismo Ejecutivo y que no pueden ser realizadas en lugares lejanos, se pueden efectivamente prestar a través de órganos administrativos diferentes al Organismo Ejecutivo, tal y como ocurre en las municipalidades y en los consejos de desarrollo.

3.11. Análisis jurídico de los servicios públicos

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 82 regula lo siguiente: “Autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala. La Universidad



de San Carlos de Guatemala, es una institución autónoma con personalidad jurídica. En su carácter de única universidad estatal le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones. Promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales. Se rige por su Ley Orgánica y por los estatutos y reglamentos que ella emita, debiendo observarse en la conformación de los órganos de dirección, el principio de representación de sus catedráticos titulares, sus graduados y sus estudiantes”.

La Constitución Política de la República de Guatemala regula en su Artículo 100 que: “Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el artículo 88 de esta Constitución, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo. La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse.

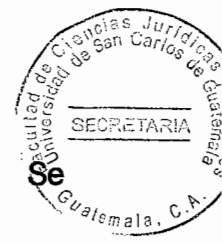
El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada.



El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales del instituto. Contra las resoluciones que se dicten en esta materia, proceden los recursos administrativos y el de lo contencioso-administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen, conocerán los tribunales de trabajo y previsión social”.

La Constitución Política de la República de Guatemala regula la descentralización y la autonomía en su Artículo 134 regula: “Descentralización y autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

- Coordinar su política, con la política general del Estado y en su caso, con la especial del ramo a que correspondan.**
- Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;**
- Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con**



expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos.

exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley;
- Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general.
- Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y
- En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo. De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”.

CAPÍTULO IV

4. Análisis del proceso de descentralización de la administración pública en Guatemala

4.1. Antecedentes históricos

“Los procesos de descentralización como sistema de administración pública en los países de Latinoamérica, se iniciaron en la década de 1980, en donde Guatemala reconoció la necesidad de una administración descentralizada en la Constitución Política desde 1986.”¹⁶

La historia de cada país incide en el desarrollo de los procesos de descentralización y Guatemala se caracteriza por ser un país centralizado, por la ideología y régimen de los gobernantes.

El municipio fue la primera forma de desconcentración por región o territorio en Guatemala. Sin embargo, la descentralización política, económica y administrativa, fue escasa por la jerarquía estructural que el gobierno central opera. En la historia de la mayoría de países de Latinoamérica se refleja que de un sistema centralizado, se traslada a uno desconcentrado y este a uno descentralizado, pero en Guatemala del centralismo se pasa a la desconcentración y de la misma se vuelve al centralismo, sin que haya existido una descentralización verdadera.

¹⁶ Cardona, Rocael. **Gobernabilidad y políticas**. Pág. 98.



4.1.1. Etapa post-independentista

En la colonia el sector o administración pública era centralizado, se dividía en dos fracciones: el aparato central, integrado por funcionarios peninsulares; y el ayuntamiento, integrado por regidores siendo en ese tiempo los puestos públicos vendidos por lo que el ayuntamiento, lo cual significó aún después de la independencia un instrumento colonial de dominación.

La Constitución de Guatemala del año de 1825, establece la desconcentración a través de la administración municipal, cuyo propósito fue la división del territorio del Estado.

Sin embargo, el centralismo se manifiesta a través de los departamentos que según la Constitución citada, el gobierno de cada departamento estaba a cargo de un jefe nombrado por el ejecutivo, llamado agente del gobierno, que limitaba las funciones de la administración municipal.

En el gobierno del liberal Mariano Gálvez, la Asamblea legislativa emite la Ley de Municipalidades del Estado el 28 de septiembre de 1836¹⁷, para desarrollar el precepto constitucional, empero el ejecutivo mantiene una jerarquía con el municipio que aprueba sus presupuestos y modifica sus reglamentos. En el período conservador, con la presidencia de Rafael Carrera, el aparato administrativo se centraliza, siendo la función del municipio según Carlos Soto Ramírez el orden, la seguridad interna,

¹⁷ **Ibíd.** Pág. 178.



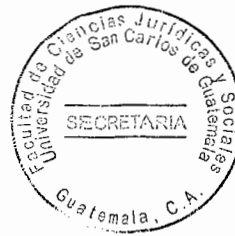
administración tributaria y financiera, un instrumento de guerra y defensa, siendo los mismos propósitos que en la colonia.

4.1.2. Época liberal

Con los eventos revolucionarios de 1865 a 1871 se derroca el régimen conservador, y surgió la época liberal en declive después de la caída de Mariano Gálvez. La Ley Constitutiva de Guatemala de 1879, estableció los principios de elección directa de las autoridades municipales. Sin embargo, el sistema cafetalero de la época impulsado por Justo Rufino Barrios desarrolla el sistema departamental, a través de los Intendentes que a pesar de ser elegidos por las autoridades locales, se mantenía la figura paternalista del Presidente en el manejo de los asuntos de gobierno.

El Estado se centraliza por la necesidad de regir la producción cafetalera, a pesar de ello, se emitió el Decreto 242 el 30 de septiembre de 1889, considerado por Carlos Soto Ramírez “la primera y verdadera ley municipal”, que resaltaba la importancia de las corporaciones ediles.

Además, ratificó el principio de elección popular directa y se mantuvo la facultad de gobierno de modificar reglamentos y manejo del patrimonio municipal según la Ley Constitutiva, siendo necesarios esos aspectos para considerar al municipio según la doctrina como ente descentralizado, por lo que simplemente se fortaleció el sistema desconcentrado.



4.1.3. Centralismo dictatorial

Jorge Ubico, centraliza el poder a través de un régimen autoritario y paternalista, limitando la autonomía municipal. En 1934, se emitió la Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos en la República, donde se establecía que los jefes políticos eran el órgano de comunicación entre el gobierno y las municipalidades, limitando su independencia, ya que el jefe político, podía resolver sobre las elecciones municipales, creación de arbitrios y aprobación de reglamentos. En 1935, se emite la Ley Municipal de la República Decreto 1702, que suprime el derecho de elegir popularmente a los gobernantes, subordinando la junta municipal a la voluntad del gobierno central. En las reformas a la Constitución del 11 de julio de 1935 se establece que el gobierno de cada municipio estaría a cargo de un Intendente Municipal nombrado por el ejecutivo, por lo que esta época fue la crisis del municipio, que originó el centralismo de la administración pública.

4.1.4. Época revolucionaria

El Decreto 17 de la Junta Revolucionaria de gobierno establece como principio fundamental de la Revolución del 20 de Octubre que la descentralización de los poderes del ejecutivo y efectiva separación de los poderes del Estado pretendía abandonar el sistema centralista de la administración pública que fue la característica de los gobiernos anteriores a la revolución. En 1945, fue emitida la Constitución de la República de Guatemala, reconociendo en el Artículo 201 que los municipios son autónomos para la elección popular de sus autoridades, con facultad para emitir sus



arbitrios y administrar su propio patrimonio, por lo que por primera vez en Guatemala, los municipios se convierten en entes descentralizados. El 24 de abril de 1946 el Congreso de la República de Guatemala emite el Decreto número 226, Ley de Municipalidades, que restituye la autonomía municipal, y reconoce al municipio como persona jurídica, representada por la municipalidad. Con el fortalecimiento del municipio y la creación posterior del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), se crean entidades descentralizadas, sin embargo, un proceso descentralizador como tal, se reconoce jurídicamente hasta en 1985.

4.1.5. Treinta años de militarización

Después de la caída del régimen democrático de la revolución de octubre de 1944, por presiones extranjeras, bajo la insignia de combatir el comunismo, se impulsó un sistema militar en Guatemala al igual que en la mayoría de Estados latinoamericanos, en el país este período despótico duró treinta años desde 1956 hasta 1985, cuyo efecto en la administración pública fue la centralización del gobierno, que a la vez produjo el declive del desarrollo de la administración local, siendo solamente el municipio un medio defensa y de destrucción.

En 1957, el Congreso emitió el Decreto 1132 Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, institución descentralizada para la promoción del desarrollo municipal; y el Decreto 1183 Código Municipal, que reconoce la personalidad y autonomía del municipio, sin embargo, fueron normas vigentes pero no positivas a causa del despotismo, autoritarismo y centralismo imperante durante treinta años. El efecto de la



centralización producto del militarismo, fue el irrespeto a los derechos inherentes del ser humano, siendo la época más oscura y triste de Guatemala, por lo que el sistema entró en una crisis de legitimidad por la ingobernabilidad y abusos de los militares, que produjo la necesidad de cambios en las instituciones del Estado.

4.1.6. Nuevo orden constitucional y Acuerdos de Paz

En Guatemala, al igual que los países de Latinoamérica en los años ochenta se propugnan cambios dentro de las institucionales estatales, se inicia un proceso de democratización con el Decreto de varias constituciones nacionales, Argentina y Brasil en 1988, Chile y Colombia en 1991, Perú 1993, Bolivia en 1994 y Guatemala en 1986, que reconocieron la necesidad de descentralizar la administración pública.

La base jurídica constitucional que institucionaliza la descentralización de la administración pública en Guatemala es el Artículo 224 de la Constitución Política al preceptuar en su parte conducente que la administración será descentralizada.

“Para promover y fortalecer la administración municipal, se reconoce la autonomía municipal, a través de la elección popular de los miembros del concejo municipal, la asignación de un 10% del presupuesto anual a las municipalidades, además de establecer la creación de juzgados de asuntos municipales, derecho de antejuicio a los alcaldes, privilegios y garantías de los bienes municipales, etc.”¹⁸.

¹⁸ **Ibíd.** Pág. 235



Los Acuerdos de Paz firmados el 29 de diciembre de 1996 entre el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala, URNG, reconocen la urgencia de descentralizar la administración pública. En el Acuerdo sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas firmado en México el 31 de marzo de 1995, dentro de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos se estableció la necesidad de regionalizar el país en base a una “profunda descentralización”, por lo que se comprometió el gobierno a propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten, a través de una reforma al Código Municipal, además se reconoció el manejo de asuntos internos por las comunidades indígenas a través de normas consuetudinarias. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria firmado el 6 de mayo de 1996, establece la necesidad de institucionalizar la descentralización, a través del traslado de recursos económicos gubernamentales a comunidades y de la capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los recursos.

El 11 de abril del año 2002 fue emitido por Congreso de la República el Decreto número 14-2002 la Ley General de Descentralización, y con posterioridad el Presidente de la República emitió su Reglamento por el Acuerdo gubernativo 312-2002, que tuvieron como objetivo desarrollar las normas constituciones referentes a la descentralización. Sin embargo, es insuficiente para que las transferencias a entes descentralizados sean reales, porque los cuerpos normativos mencionados carecen de un análisis objetivo de la descentralización, ya que no dilucida de manera clara, transparente y comprensible, cuáles son las fases que deben de cumplir las instituciones para incorporarse a la descentralización, y no se establece programas analíticos de ejecución.

4.2. Ordenamiento jurídico base de la descentralización

4.2.1. Base constitucional

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1986, fundamenta la necesidad de la descentralización como sistema de administración pública, al preceptuar como obligación fundamental del Estado promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país. Hans Kelsen establece que el fundamento de validez de las normas jurídicas está dado por la norma superior en jerarquía de rango más alto por lo que la Constitución de Guatemala es la base jurídica para descentralizar la administración pública, al preceptuar además en el Artículo 224 en su parte conducente que la administración será descentralizada. El Artículo en mención de la Constitución Política establece la división del territorio de la República para su administración en departamentos y municipios, así como la posibilidad de establecer regiones, sin embargo los departamentos y las regiones no son instituciones descentralizadas ya que el gobierno de los departamentos está a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República y las regiones las rige un consejo regional de desarrollo urbano y rural, precedido por un representante del Presidente de la República, por lo que se constata que la Constitución Política hace una confusión entre el sistema desconcentrado de administración y el descentralizado.

El municipio, por los elementos reconocidos en la Constitución Política es una persona de derecho público, según la doctrina de derecho administrativo y es un ente



descentralizado. La Constitución Política establece diferencias entre entidades autónomas y descentralizadas, consideradas por la teoría de derecho administrativo como entidades descentralizadas, ya que no reconoce un sistema de administración autónomo, a pesar de la confusión el municipio es un ente descentralizado.

El municipio es la entidad típica de la descentralización por la autonomía que ostenta, siendo a través del mismo viable la descentralización, no por medio de regiones y departamentos que son órganos desconcentrados, poco funcionales.

La Constitución Política de Guatemala vigente desde 1986 establece como una obligación fundamental del Estado descentralizar la administración pública, a través de entidades descentralizadas o autónomas, en confusión con la teoría general de derecho administrativo que reconoce solo entidades descentralizadas.

4.2.2. Leyes ordinarias

Existen varios Decretos emitidos por el Congreso de la República de Guatemala que desarrollan las normas constitucionales que institucionalizan la descentralización de la administración pública. En orden cronológico, en forma general se establecen las leyes ordinarias vigentes más importantes que fundamentan la descentralización. La Ley Preliminar de Regionalización Decreto 70-86 del Congreso de la República de Guatemala fue emitido el nueve de diciembre de 1986, en la cual se establecen ocho regiones en el país. El objetivo según la misma es descentralizar la administración



pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población.

Las instancias concretas para hacer operativa la descentralización y la participación ciudadana en la toma de decisiones de las regiones se norman por la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala. En el último considerando de la ley es definida la descentralización como el proceso mediante el cual el gobierno central delega la ejecución y control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo a sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladoras, normativas y de financiamiento con carácter subsidiario y de control. En el cuerpo normativo establece que las funciones de gestión administrativa, de ejecución y supervisión de obras podrán delegarse a terceras personas, comités, asociaciones o entidades cuando el ejecutivo lo juzgare idóneo para lograr mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones de conformidad con el Artículo 3 de la ley en mención. Además, el Artículo 4 preceptúa que uno de los principios que rige la función administrativa es la descentralización.

De acuerdo a la Ley de Desarrollo Social Decreto 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala, se regula en el Artículo que el objetivo de la ley es: "La creación de un marco jurídico que permita implementar procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado encaminadas al desarrollo de la persona humana." Esta ley preceptúa en su segundo



capítulo los principios rectores en materia de desarrollo social incluyendo la descentralización y en el Artículo nueve regula: “La presente ley reconoce la descentralización económica y administrativa como parte de la reforma del Estado y como una de las principales estrategias para atender las demandas sociales de la población”.

Por la poca aplicabilidad de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural antigua Decreto 52-87, en el desarrollo de las regiones para promover la descentralización, fue reformada de forma total por el Decreto 11-2002 cuyo objetivo según el considerando es promover la descentralización económica y administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país.

La ley establece el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, cuyo objetivo según el Artículo tres es: “Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas, planes y programas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.”

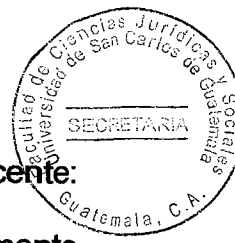
Los consejos de desarrollo tienen su antecedente en la experiencia del sistema nacional de coordinación interinstitucional para la reconstrucción y el desarrollo, que tiene según la ley actual cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. El Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala fue emitido por los compromisos de los Acuerdos de Paz de una reforma al antiguo Código Municipal para el reconocimiento cultural y político de las organizaciones comunitarias y alcaldías indígenas.



El Código Municipal actual desarrolló los preceptos constitucionales que promueven la descentralización en base al fortalecimiento municipal. El Decreto 12-2002 establece la importancia del proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco a través del fortalecimiento de la legislación municipal. El Artículo uno preceptúa que la ley tiene como objeto desarrollar los principios constitucionales de organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios. El Artículo ocho del mismo cuerpo legal, establece ocho elementos del municipio: población, territorio, gobierno por el concejo municipal, comunidad organizada, capacidad económica, ordenamiento jurídico municipal, derecho consuetudinario y patrimonio municipal, ostentando el municipio todas las características de una entidad descentralizada según la teoría del derecho administrativo.

La descentralización de la administración pública a los gobiernos municipales está fundamentada en el Artículo 70 del Código Municipal que preceptúa: “El municipio ejercerá competencias por delegación en los términos establecidos en la ley y los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión del gobierno municipal, de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos”.

La delegación de competencias según la norma citada estará condicionada a la capacidad de gestión del municipio y según los convenios establecidos, que se regulan en el reglamento de la Ley General de Descentralización, además la delegación requiere la aceptación del municipio interesado. La descentralización no es solo



administrativa sino económica como preceptúa el Artículo 71 en su parte conducente:

“La delegación habrá de ir acompañada necesariamente, de la dotación o el incremento de los recursos necesarios para desempeñarla ...”, teniendo competencias amplias el municipio para establecer, mantener, ampliar y prestar servicios públicos, que según el Artículo 72 del Código Municipal deben ser eficaces, seguros y continuos, garantizando la descentralización económica a través de la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas.

Ley General de Descentralización Decreto 14-2002 y su Reglamento 312-2002 entraron en vigencia el uno de julio del año dos mil dos, cuyo objetivo lo preceptúa el Artículo uno: “Promover de forma sistemática la descentralización económica-administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país...”

Por lo que se define a la descentralización como el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales.

El Artículo 6 establece la gradualidad del proceso resultando con ello que el Organismo Ejecutivo trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas, sociales, municipalidades, instituciones del Estado y comunidades organizadas. Los convenios y contratos de ejecución están regulados en el Artículo 8. Las municipalidades, demás



instituciones del Estado y comunidades organizadas legalmente celebrarán convenios y contratos de ejecución.

Se establecerán las condiciones de ejecución, supervisión y fiscalización, de conformidad a las leyes aplicables. La autoridad responsable de la programación dirección y formulación de la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo según el Reglamento de la Ley de Descentralización es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República. El Artículo 20 regula el programa de capacitación y fortalecimiento institucional estableciendo que el órgano responsable de la descentralización debe prever la elaboración y desarrollo de un plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional, en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Fomento Municipal. El reglamento de la Ley General de Descentralización Acuerdo gubernativo 312-2004 establece el procedimiento para la descentralización de competencias.

4.3. Diagnóstico del proceso de descentralización de la administración pública en transferencia gradual de competencias incluyendo bienes muebles e inmuebles, debiendo constar en acta

4.3.1. Organización centralizada, desconcentrada, descentralizada y autónoma en Guatemala

En Guatemala el Organismo Ejecutivo funciona dentro del sistema concentrado, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, Ley del



Organismo Ejecutivo y otras leyes ordinarias, que preceptúan la conformación e integración de la administración pública centralizada de la siguiente manera: Presidencia, Vicepresidencia, consejo de ministros, catorce secretarías, siendo las siguientes: Secretaría General de la Presidencia, Secretaría Privada de la Presidencia, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Secretaría de la Paz, Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad, Secretaría de Asuntos Específicos de la Presidencia, Secretaría de Asuntos Particulares de la Presidencia, Secretaría Presidencial de la Mujer, Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, Secretaría Ejecutiva contra el Consumo, Adicción y Tráfico ilícito de Drogas, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente. Además, hay dos consejos nacionales: el primero de ciencia y tecnología y el segundo de la juventud, y cuentan con dos autoridades específicas:

La primera para el manejo sustancial de la cuenca y del Lago de Amatitlán; y la segunda, para la protección de los derechos humanos. Otras dependencias de la Presidencia son: la Coordinadora Nacional para la prevención de Desastres, Junta Nacional del Servicio Civil, además de seis fondos sociales que son el Fondo Nacional para la Paz, Fondo de Inversión Social, Fondo del Desarrollo Indígena Guatemalteco, Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología y Fondo de Tierras. Otro nivel de la administración pública centralizada está conformada por trece Ministerios de Estado, siendo los siguientes: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Defensa Nacional,



Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Cultura y Deportes, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Cada Ministerio cuenta con Viceministerios, direcciones generales, direcciones regionales, direcciones técnicas y jefes de directores regionales. El segundo sistema de administración pública es el desconcentrado, que en Guatemala es de escasa aplicación. En el medio la desconcentración administrativa es poco conocida y no es corriente su aplicación, pues implica que el órgano superior se desliga de cierta parte de poder y competencias lo que siempre se considera inconveniente.

Algunas de las entidades que la ley califica como descentralizadas, realmente son desconcentradas, pues en muchos casos no tienen elementos de independencia financiera, reglamentaria, funcional en cuanto a la integración de sus mandos.

Lo expuesto refleja la confusión de entidades desconcentradas y descentralizadas que hay en Guatemala, sin embargo, se consideran como parte de la administración pública desconcentrada las siguientes entidades: los consejos de desarrollo urbano y rural, las regiones y las gobernaciones departamentales.

La Constitución Política de la República de Guatemala vigente desde 1,986 establece como una obligación fundamental del Estado descentralizar la administración pública, a



través de entidades descentralizadas o autónomas, en confusión con la teoría general de derecho administrativo que reconoce solo entidades descentralizadas.

La ley le otorga categoría distinta a la autonomía al diferenciarla de la descentralización, mientras que para la teoría de descentralización, autonomía y autarquía, son denominaciones de un mismo sistema de organización administrativa.

Para evitar mayor confusión entre los entes que pertenecen al sistema descentralizado y autónomo, se toma como referencia el clasificador institucional del sector público, contenido en el Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, que los divide de la siguiente manera: entidades descentralizadas no empresariales, cuerpo de Bomberos Voluntarios, Superintendencia de Administración Tributaria, Instituto Nacional de Cooperativas, Superintendencia de Bancos, Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, Instituto Nacional de Bosques, Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala, Instituto Nacional de Estadística e Instituto Guatemalteco de Turismo.

Entidades descentralizadas autónomas no empresariales son: Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela Nacional Central de Agricultura, Comité Olímpico Guatemalteco, Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala. Las instituciones de seguridad social son: Instituto de Previsión Militar, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Las empresas públicas nacionales son: Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, Empresa Portuaria Nacional de Champerico,



Empresa Portuaria Quetzal, Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla, Ferrocarriles de Guatemala, Empresa Eléctrica de Guatemala y el Instituto Nacional de Electrificación. Otras instituciones afines a las anteriores son: Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra, Superintendencia de Telecomunicaciones, Comisión Portuaria Nacional, Consejo Nacional de Áreas protegidas, Fondo para la Conservación de la Naturaleza y Fondo Guatemalteco para el Medio Ambiente.

4.3.2. Diagnóstico del proceso de descentralización

Desde el punto de vista económico, el diagnóstico de la economía y las incidencias en las finanzas públicas de Guatemala establecen el panorama de la viabilidad y posibilidad de descentralizar la administración pública. En el ámbito fiscal durante el gobierno del Presidente de la República de Guatemala Licenciado Oscar Berger Perdomo se tuvieron dificultades para contar con los recursos necesarios para cumplir sus funciones, entre ellas la política de descentralización. La suspensión del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), por la Corte de Constitucionalidad en febrero del año 2004, agravó la situación.

“Según la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT, la suspensión de este impuesto provocó que el Estado dejará de percibir alrededor de Q2 mil 500 millones (US \$309 millones) en el año 2004.”¹⁹

¹⁹ Von Hoge, Miguel. **La organización comunitaria en Guatemala**. Pág. 200.



Por la suspensión definitiva del IEMA y la pérdida fiscal provocada fue necesario para el ejecutivo elaborar una propuesta de medidas fiscales que se presentó a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz y al Congreso de la República, el cual aprobó solamente de forma parcial el conjunto de medidas presentadas, por lo que no se logró incrementar la recaudación en la magnitud que el gobierno esperaba, y como resultado, en el año 2004 se presentó una carga tributaria en torno a 10% del PIB, inferior a la de los años 2002 y 2003.

El favoritismo político se encontró presente según un proyecto impulsado por el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), observatorio ciudadano y Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), que estableció que al haberse aprobado una reforma fiscal que defraudó tanto a la opinión pública nacional como la internacional, por favorecer a empresas, especialmente mercantiles a quienes se les ha exonerado del pago de algunos impuestos, la carga tributaria presentó tendencias a hacer afectada en cerca de 2 puntos porcentuales. Lo anterior, es lo que agravó la inversión social, que según el plan de gobierno de los años 2004-2007 era una prioridad del gasto público, con énfasis en la inversión y en la infraestructura básica. El año 2004 por los ingresos percibidos por el gobierno existió dificultad de iniciar un plan nacional de descentralización, ya que los rubros tributarios en el primer semestre del año 2004 fueron de Q9, 875 millones que equivalen al 47% de la recaudación esperada en el año; unos Q21, 000 millones.

En consecuencia, en el segundo semestre los ingresos tributarios podrían ubicarse alrededor de los Q10, 600 millones, con lo cual la recaudación del 2004, fue mayor que



la del año anterior en montos absolutos, pero no así la carga tributaria (ingresos/PIB), en virtud del crecimiento económico esperado, por lo que se complicó iniciar el fortalecimiento municipal para la descentralización, que según la Ley General de Descentralización era una prioridad para el Estado.

“El gobierno por los escasos recursos públicos para el año dos mil cuatro inició una política de austeridad encaminada principalmente a la reducción de la inversión pública en infraestructura, con consecuencias negativas para el crecimiento económico y el bienestar de la población, así como para iniciar el fortalecimiento del proceso de descentralización. A pesar de lo anterior, el presupuesto del año 2004 asignó para el fortalecimiento institucional dos millones ochocientos mil quetzales, sin embargo, le fueron quitados más de un millón de quetzales, quedando el total un millón setecientos mil sesenta y cuatro quetzales que hasta el 11 de julio del año 2004 se habían ejecutado en un 0%. Por los ingresos fiscales con índices inferiores que se estimaron en el año 2004 en comparación al año 2002 y 2003 y por la ejecución escasa del gobierno en programas de inversión social, se concluye que desde el punto de vista económico la descentralización no se fortaleció por los escasos recursos públicos con que cuenta la administración central.”²⁰

4.3.3. Situación política

Desde el punto de vista político, el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece la obligación de descentralizar la administración

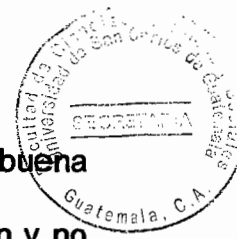
²⁰ *Ibíd.* Pág. 125.



pública; sin embargo, ese fin no se ha cumplido, sino al contrario existe una centralización acentuada en Guatemala.

En los Acuerdos de Paz, el gobierno de Guatemala adquiere el compromiso de institucionalizar la descentralización plasmado en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria firmado el seis de mayo de 1996; sin embargo, la realidad muestra lo contrario, ya que al observar el organigrama de organización administrativa del sector público de la República de Guatemala, en el Organismo Ejecutivo, se establece que cuenta con: Presidencia, Vicepresidencia, 14 secretarías, fondos sociales, autoridades para manejos administrativos, comisiones, consejos, juntas, oficinas administrativas, 14 ministerios cada uno con un despacho ministerial, auditorías, direcciones nacionales y departamentales y órganos de asesoría, por lo que existe macrocefalia administrativa, debido a que la dirigencia se concentra en un plano horizontal, siendo la base menos abundante. “En Guatemala hay escasa voluntad política para descentralizar, por la carencia de entidades descentralizadas con personalidad jurídica, independencia política y económica, formulación de presupuestos y patrimonio propio conforme a la teoría de derecho administrativo, ya que abundan entidades desconcentradas llamadas descentralizadas y autónomas, como las entidades descentralizadas no empresariales, entidades autónomas no empresariales, instituciones de seguridad social, empresas públicas nacionales u otras afines, por lo que en Guatemala conforme a la teoría de derecho administrativo las que se acercan a entidades verdaderamente descentralizadas son los gobiernos locales municipales.”²¹

²¹ Calderón. *Op.Cit.* Pág. 134.



En el Organismo Ejecutivo hay una concentración del poder que impide una buena administración pública, siendo necesario promover la verdadera descentralización y no únicamente la desconcentración, ya que el gobierno central retiene las funciones y únicamente traslada dependencias al interior del país. Además, es imperativa la existencia de mecanismos o métodos alternos de elección en donde la decisión de optar a un cargo público directo en una institución del Estado, no sea solo facultad del Presidente de la República.

El Congreso de la República de Guatemala aprobó en el año 2002, la Ley General de Descentralización, y el Presidente su reglamento en el Acuerdo gubernativo número 312-2002, que establecía en su Artículo 24, que en el plazo de 90 días se debía presentar la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo, sin embargo en mayo del año 2003 solamente la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia había elaborado una propuesta nacional de capacitación y fortalecimiento institucional para la descentralización del Organismo Ejecutivo que no había sido aprobada por el ex- presidente Alfonso Portillo.

El gobierno del expresidente de la República de Guatemala Licenciado Oscar Berger Perdomo en sus lineamientos para el período 2004-2007 estableció que la descentralización y la promoción de la participación ciudadana en la gestión de desarrollo es un elemento fundamental de la estrategia de reducción de la pobreza y de modernización del Estado. Sin embargo, se han nombrado diferentes comisionados, contra el hambre, de seguridad, para la competitividad, entre otros, con equipos de trabajo y asesores, los cuales aumentan la jerarquía administrativa del ejecutivo y existe



duplicidad de funciones con los diferentes Ministerios, ya que según la Ley del Organismo Ejecutivo existen Ministerios específicos: de agricultura, ganadería y alimentación, encargados de desarrollar mecanismos y procedimientos que contribuyan a la seguridad alimentaria.

El Ministerio de Gobernación es al que le compete elaborar planes de seguridad pública, además del Ministerio de Economía es el encargado del fomento de la competencia, por lo que a criterio personal no hay necesidad de comisionados.

Durante el gobierno del Presidente de la República de Guatemala Licenciado Oscar Berger inicio una de las fases para descentralizar la administración pública al presentar el 16 de julio del año 2004 la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo, en el cuál se establece que la descentralización es un medio coadyuvante para combatir la pobreza y las discriminaciones sociales, étnicas, de género y geográficas; así como construir un país democrático y equitativo. Además, en la política descrita se establecen los principios, objetivos, líneas de acción y la estrategia de implementación de la descentralización como sistema de administración pública en Guatemala. A través del Acuerdo gubernativo número 296-2004 se reformó el Reglamento de la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República, para la creación de la Sub-Secretaría para la descentralización, cuya misión es programar, dirigir y supervisar la ejecución de un proceso eficiente de descentralización del Organismo Ejecutivo. El Estado de Guatemala tiene la obligación de descentralizar la administración pública, por lo cual el gobierno actual ha establecido el plan nacional para la descentralización y creado la Sub-Secretaría para la



descentralización; sin embargo, no ha existido la voluntad de los gobernantes de trasladar los recursos públicos del Estado para descentralizar en la actualidad la política de austeridad del gobierno del Licenciado Oscar Berger Perdomo, por la forma en la cual se ejecuta el gasto público.

4.3.4. Ámbito jurídico

Desde el punto de vista jurídico, la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la descentralización de la administración pública es un deber del Estado, siendo dicha norma constitucional desarrollada en varias leyes ordinarias entre ellas: Ley Preliminar de Regionalización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal, Ley del Organismo Ejecutivo, Ley de Desarrollo Social, Ley General de Descentralización, entre otras, por lo que el proceso de descentralización como proceso está fundamentado constitucionalmente y en normas ordinarias de manera amplia. En general el ordenamiento jurídico en Guatemala no es confiable, debido a que se caracteriza por tener una sobreproducción de leyes, muchas veces contradictorias, constantemente emitidas y modificadas sin que las mismas sean sujetas a un análisis exhaustivo por lo que se producen leyes que generan desconcierto, desconfianza e inseguridad jurídica, política y social. En Guatemala, las causas de un ordenamiento jurídico carente de certeza jurídica son varias como: los partidos mayoritarios en el Congreso de la República y la formación académica de los legisladores, entre otras²².

²² Calderón. *Op.Cit.* Pág. 179.



La Constitución Política de la República de Guatemala regula que los integrantes del Congreso de la República pueden ser cualquier ciudadano mayor de edad, cuyo efecto es la escasa preparación de los diputados y gastos abruptos de los recursos del Estado en asesoría técnica y jurídica. Las leyes relacionadas con la descentralización, no son la excepción, ya que la mayoría de ellas no establecen plazos responsables, procedimientos de ejecución y de control, ni fuentes de financiamiento.

La Ley Preliminar de Regionalización Decreto 70-86 establece ocho regiones en la República de Guatemala, sin embargo, la concepción de región debió considerar aspectos sociológicos, culturales, económicos y no únicamente geográficos.

Las regiones en Guatemala como entes intermediarios de la descentralización no son funcionales por el problema descrito aunado con la poca intervención de los consejos regionales de desarrollo, que en muchas regiones del país no se han instalado. La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala contiene normas vigentes, sin embargo muchas no positivas, a pesar que ley fue reformada de manera total el año 2002. Por ejemplo, el consejo nacional y regional de desarrollo urbano y rural no se reúne conforme lo estipula la ley.

La Constitución Política de la República de Guatemala, como la ley mencionada establecen que los consejos de desarrollo tienen a su cargo la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, sin embargo, la Secretaría de Planificación de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas Públicas, no le dan participación a dichos



consejos en la proposición de programas y planes, para ser incluidos en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

La Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de Desarrollo Social establecen como uno de sus principios la descentralización de la administración pública. Sin embargo, hay cada vez más concentración, ejemplo es la medida del actual gobierno de aumentar otro nivel administrativo, con los comisionados de la presidencia. La Ley de Desarrollo Social no establece la entidad responsable para la ejecución de los programas de desarrollo, así como las fuentes de financiamiento.

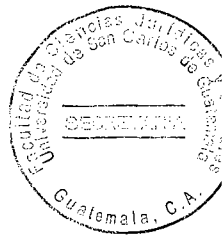
La Ley General de Descentralización no establece los plazos para que el municipio pueda incorporarse al proceso de descentralización, ya que preceptúa el Artículo seis que será cuando se estime conveniente. El Artículo 8 establece convenios y contratos de ejecución, pero no regula sus requisitos, solemnidades, fases y desarrollo. El Artículo 12 regula la obligación del Presidente de la República de presentar un informe del proceso de descentralización; sin embargo, no regula el contenido del mismo y sus formas. Respecto a la fuente de financiamiento para la descentralización, la ley no especifica la obtención de los recursos para que el Estado lleve a cabo el proceso de descentralización.

El Artículo 19 regula la fiscalización social a través de la auditoría social por medio de la participación ciudadana, pero no establece sus requisitos, fases y vinculación de las propuestas. El Reglamento de la Ley General de la Descentralización Acuerdo gubernativo 312- 2002 del Congreso de la República de Guatemala tiene varias



deficiencias. El Artículo 3 establece que los órganos de la administración pública coordinarán la elaboración de políticas, planes y programas; sin embargo, no regula el mecanismo que se utilizará.

El capítulo tres establece el procedimiento para la descentralización de competencias, que al analizarlo se establece que debe de hacerse uso de la integración de normas ya que se encuentra desordenado, los requisitos no son claros, no preceptúa el tiempo de ejecución y la entidades de control, además el capítulo cuatro continua con el procedimiento a pesar que regula el régimen financiero, que a criterio personal por ser dirigido especialmente a las autoridades municipales, debió ser más coherente y claro. Las normas anteriores son las que se relacionan directamente con la descentralización, que la fundamentan jurídicamente, sin embargo al analizarlas e integrarlas se concluye que son vigentes, pero escasamente positivas, no establecen plazos, responsables directos, órganos de ejecución y control, etc., careciendo de certeza y seguridad jurídica.





CAPÍTULO V

5. El mejoramiento de la administración pública y de la calidad de los servicios públicos en Guatemala

“Los cambios que se están produciendo en el ámbito socioeconómico son tan importantes, tan profundos y algunos a tal ritmo, que ya han comenzado a sentirse los efectos en las instituciones, organizaciones y empresas.”²³

En este contexto de incertidumbre no son suficientes los análisis convencionales que se indican desde y con datos exclusivos del pasado. Se hace imprescindible disponer de nuevas herramientas que exploren las posibles evoluciones futuras de problemáticas complejas en las que se ven inmersas, tanto administraciones públicas como organizaciones privadas y empresas, debido a que así podrán adoptarse las estrategias más adecuadas para competir o servir eficientemente en un mundo cada día más interrelacionado.

Hoy en día, la representación del futuro ofrece dos opciones. La primera, es esperar a que lleguen los problemas o las situaciones irreversibles para plantear lo que se debe hacer. La segunda, consiste en anticiparse a los problemas que puedan aparecer, reflexionando sobre el futuro, construyéndolo e influyendo sobre él, reduciendo los riesgos de la complejidad e incertidumbre que implica lo desconocido, de esta manera

²³ Escobar Medrano, Edgar. **Gobierno y administración**. Pág. 89.



se estará en la capacidad de responder adecuadamente y de actuar ante las variaciones del entorno.

Es necesaria la información de las constantes históricas, su clasificación e intentar no solo contemporizarlas sino proyectarlas.

5.1. Administración pública

Se le llama administración pública a la estructura del gobierno; esto es el conjunto de instituciones y funcionarios de un país encargado de llevar la administración de todos los asuntos políticos, económicos y sociales del mismo.

“La administración pública debe proponer, evaluar y ejecutar proyectos enfocados a los servicios públicos como por ejemplo: educación, atención médica, transporte público, carreteras y vivienda entre otros. Así también, la administración pública puede actuar en todo un territorio e incluso puede actuar sobre la propiedad privada, si así lo exige el interés general.”²⁴

La función principal es la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de la población, a través del bienestar y el progreso colectivo. La administración pública debe buscar el equilibrio socioeconómico, primando los intereses generales frente a los particulares.

²⁴ *Ibíd.* Pág. 34.



5.1.1. Calidad de los servicios públicos

Es el conjunto de las actividades que realiza la administración pública de manera uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la población. Los funcionarios públicos juegan un papel importante dentro de las funciones que desempeña, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la población.

La calidad de los servicios públicos se proyecta como una plataforma de información y participación ciudadana en el diseño de los servicios públicos que tienen como finalidad analizar la calidad de los servicios públicos desde la perspectiva de los ciudadanos, proponiendo iniciativas generales de mejor, facilitar a los ciudadanos información sobre la calidad de los servicios, articular un foro de participación ciudadana y proporcionar una visión integral del funcionamiento de los servicios públicos, elaborada con la participación de los distintos actores concernidos por ellos y que ha de publicitarse y difundirse a todos los grupos de interés en la materia, especialmente los ciudadanos.

En Guatemala, los ciudadanos asocian a la administración pública con el concepto de corrupción. Sin embargo, más allá de las conjeturas es preeminente cuestionar los constantes actos de corrupción en las instituciones públicas por parte de los funcionarios.

El Estado guatemalteco, ha logrado fortalecer el clima de la participación, la concertación y el diálogo. Sin embargo, la finalidad de afrontar los fenómenos de



pobreza, injusticia y desigualdad continúan sin respuesta; ya que las distintas administraciones gubernamentales, han quedado a merced de intereses corporativistas.

Así también, se mantiene el desafío del papel del Estado como rector en el cumplimiento ante las obligaciones con la población, mediando situaciones como la reforma educativa, la vivienda, la transparencia de las políticas públicas, la descentralización y la participación de la ciudadanía entre otras. En el contexto guatemalteco se han determinado patrones culturales, que han limitado la representación y la legitimidad de las instituciones democráticas como el diálogo, la tolerancia y la formación de líderes locales.

“El primer factor que debe analizarse para comprender la dinámica de la administración pública en Guatemala, es el papel de las élites económicamente poderosas; las que han determinado la permanencia en el bloque de poder y la pervivencia de su linaje como estructuras de larga duración.”²⁵

Dichas familias han cumplido con una cuádruple función: organizan la estructura económica y son portavoces de la ideología de su grupo, hacen corresponder la concepción del mundo de la clase dominante con el conjunto de la sociedad y sobre todo establecen alianzas creando mecanismos para la legitimación y el consenso de la sociedad en su conjunto. En otras palabras, ejercen la dirección ideológica y política de su grupo y representan casi siempre los intereses de su red familiar.

²⁵ **Ibíd.** Pág. 56.



El movimiento pro reforma es un grupo privilegiado que ha obtenido derechos y privilegios que el pueblo no tiene y el mismo históricamente ha manejado la política y la economía del país, han impuesto y manipulado a los gobernantes.

Por otro lado, el comportamiento de la élite guatemalteca refleja las siguientes características: ideologización, que resulta de la pérdida del objeto teórico con el real, por lo que son carentes de objetividad que tergiversan el comportamiento social; dogmatismo, el cual paraliza la abstracción de la realidad ante esquemas que el mismo ordena u otros imponen y la sectorización.

En Guatemala desde la teoría política, el proceso de democratización de las instituciones públicas no encaja con el diseño ideológico. Las élites económicas se dividen en élite local, transnacional no gubernamental, gubernamental y no han permitido la democratización real en el país.

Un segundo factor, es la dimisión ideológica izquierda-derecha; es importante considerarla, pues ha influido en los candidatos, líderes y en la calidad de los servicios públicos entre otros.

En Guatemala resulta difícil, ya que los partidos políticos se denominan pragmáticos manifestando una actitud populista y clientelista. La distribución de preferencias de la ciudadanía izquierda-derecha, influye en el proceso democrático, la política de consenso y/o confrontación y en la estabilidad política e institucional.



“La capacidad de ubicarse y la preferencia partidaria configura la durabilidad de los regímenes democráticos, la polarización, la competencia partidaria, coalición multipartidista en el gobierno y el gasto público. El tercer factor son los movimientos sociales guatemaltecos que se han creado por la falta de respuesta estatal y la expansión de la élite dominante.”²⁶

Sin embargo, dichos movimientos; no han logrado constituir el espacio particular de identidad colectiva que constituya una realidad permanente y estable en el funcionamiento del sistema con un espacio específico para actuar.

Los movimientos sociales guatemaltecos rurales se caracterizan por sociedades agrarias enfocadas a la creación de situaciones abstractas del reclamo de la tierra y a sociedades agrarias que manifiestan el proceso de industrialización que aún no han dado paso de lo agrario rural a lo urbano. El cuarto factor, son los reclamos sociales; siendo el punto de análisis la estructura.

En Guatemala desde 1960, el 50% de la situación económica–social de la población aún sigue siendo agraria, y por ende toda movilidad ideológica ha repercutido en mayor o en menor grado en la estructura agraria. Guatemala se caracteriza por: población indígena, latifundios, concentración de la tierra, sistemas de tendencias arcaicos, avance lento en la economía y el monopolio de precios en el mercado, sin olvidar el latifundio con la visión paternalista y el sistema de empresa y con ello lograr perpetuar el estatus quo.

²⁶ **Ibid.** Pág. 89.



A pesar de ello, el país durante el gobierno de Jacobo Arbenz trató de implementar el cambio con el Decreto 900. Aunque la demanda de tierra de los campesinos se ve como ideológica no es suficiente, ya que el campesinado no ha comprendido la realidad de la estructura agraria, por lo tanto no existe ideología y se mantiene un sistema agrario arcaico.

El campesino debe tomar en cuenta la subordinación de la sociedad rural que ha limitado la respuesta a sus demandas de acceso a la tierra.

Como quinto factor, se puede mencionar la carencia de formación profesional y ética de los funcionarios públicos y la discrecionalidad o capacidad casi ilimitada para decidir sobre cuestiones importantes que tienen una alta demanda.

Las prácticas de la función pública guatemalteca son una mezcla de: tradiciones culturales, fallas institucionales, formas de hacer política y de una delimitación entre lo público y lo privado. El formato más conocido es el clientelismo, que consiste en el ofrecimiento de algún beneficio a cambio de apoyo político.

En el país este tipo de corrupción, es vista como tal, debido al alto grado de tolerancia social en un amplio sector de la población, que la percibe como necesaria en el proceso de reparto de los bienes por parte del Estado, según El Decreto 900 que es la propuesta de reforma agraria, esta misma, debe estar acompañada de un plan de seguimiento de programas de capacitación, debido a que si no cuenta con ello no es factible dicha reforma.



“El sexto factor es la corrupción en la administración pública consistente en el efecto de falta de consciencia y cultura ciudadana para exigir resultados por medio de la auditoría social, siendo ello el resultado de la complicidad de la sociedad civil e individuos en ser partícipes y cómplices de favores individuales. Generalmente, es la consecuencia de una sobre normatización de un mismo asunto, así como del desconocimiento ciudadano acerca de sus derechos y de la permanente politización de la gestión pública.”²⁷

La calidad de los servicios públicos está inmersa en la corrupción, que puede ser definida como la manifestación de debilidad institucional, falta de valores éticos, desviación de incentivos y aplicación insuficiente de la legislación.

“La corrupción puede ocurrir tanto en el sector público como en el privado. Es preciso destacar que la corrupción en los servicios públicos en Guatemala se manifiesta a través del abuso de poder público para obtener beneficios particulares. El séptimo factor, es la ausencia o en todo caso; el incipiente desarrollo de una cultura fiscal (pago de impuestos). El ciudadano guatemalteco no ha llegado a interiorizar la idea de que es contribuyente y ve al Estado como algo ajeno, lo que dificulta el desarrollo de la pertenencia, fundamental para concretar las auditorías sociales.”²⁸

Se hace mención así también, al enriquecimiento ilícito y a la vulnerabilidad a la cual está sujeto el gasto público, que se encuentra en manos de grupos económicos y

²⁷ Peruzzotti, Enrique. *La política de contabilidad social en América Latina*. Pág. 182.

²⁸ *Ibid.* Pág. 5.



políticos de interés para su beneficio personal y a su vez en cuanto a fenómenos como el lavado de dinero, narcotráfico, el crimen organizado, grupos clandestinos y mafias.

5.2. Análisis prospectivo de la administración pública y la calidad de los servicios públicos en Guatemala

El análisis prospectivo es un panorama de los futuros posibles, es decir de los escenarios no improbables, tomando en cuenta el peso de los determinismos del pasado y de la confrontación de los proyectos de actores, debido a que cada escenario de la prospectiva, puede ser objeto de una apreciación cifrada.

Este tipo de análisis permite explorar las posibles y probables evoluciones futuras de empresas, grupos, sectores, organizaciones, instituciones, temáticas o problemáticas de toda índole (políticas, económicas, tecnológicas, sociológicas, etc.) a medio y largo plazo, mediante el análisis de las variables que más influirán en su evolución tomando en cuenta los comportamientos de los actores implicados.

Todos los métodos coinciden en elementos comunes como la necesaria documentación, el análisis de la información, el diseño de los escenarios y la definición de estrategias para el logro de los propósitos previstos.

Es de importancia mejorar el proceso de toma de decisiones a través de la identificación de futuros peligros y oportunidades, del desarrollo de marcos de referencia útiles para la toma de decisiones y de la planificación, así como de sugerir



una variedad de enfoques posibles para la resolución de problemas, contribuyendo a evaluar políticas y acciones alternativas en el mediano y largo plazo y aumentando los grados de libertad para elecciones de futuros posibles.

“En otras palabras, el análisis prospectivo es una herramienta que permite enfocarse en: hipótesis, identificación de las principales variables, actores y escenarios en que se desarrollarán los temas, búsqueda de soluciones viables y efectivas y el análisis y sistematización de la información a largo plazo.”²⁹

Así, seguidamente se describen los temas que eventualmente se someterían a un grupo de expertos, indistintamente de la especialización de cada uno de ellos, para mejorar la administración pública y la calidad de los servicios públicos en Guatemala utilizando la prospectiva. Uno de los temas más importantes es el análisis político.

5.2.1. Análisis político

Es preeminente dejar a un lado los supuestos empíricos, desarrollando la teoría desde las interrogantes para dar espacio a la administración pública como parte de la ciencia política, desde lo científico. El análisis político de la calidad de los servicios públicos requiere de la explicación de los fenómenos fundamentados en hipótesis y variables ligados a teorías sólidas. El objetivo de la ciencia política es el estudio sistemático del gobierno en su sentido más amplio.

²⁹ **Ibíd.** Pág. 7.



El análisis abarca el origen y tipología de los regímenes políticos, las estructuras, funciones e instituciones, las formas en que los gobiernos identifican y resuelven problemas socioeconómicos y las interacciones entre grupos e individuos decisivos en el establecimiento, mantenimiento y cambio de los gobiernos.

Los analistas políticos hoy en día se enfrentan a tres situaciones fundamentales en la construcción de la ciencia política, siendo ellas: el objeto básico de estudio, la ciencia como actividad o proceso y la toma de conciencia de los escenarios políticos.

Es decir, quienes realizan análisis político deben convencer con el análisis y por ello es necesario que la ciencia política se desplace más allá de la explicación y de los fenómenos políticos.

5.3. Democracia

El principal desafío de la democracia guatemalteca, es la representación de la legitimidad como desarrollo de la economía, tomando en cuenta los siguientes indicadores: el orden, el control y la estabilidad de las instituciones. La democracia guatemalteca sin demos, significa que el pueblo no ha participado, sino solamente ha sido un ente pasivo, como espectador. Liberal-individual (desarrollo de personas), nivel social y participación (soluciones pacíficas). Aspectos relativos a la economía, debido a que se disminuye la pobreza y mejora la distribución de la riqueza de los ingresos. Considerando que la tradición liberal es el componente estructural, no es el resultado clave de la política económica. Para lograr un nivel de consolidación democrática, es

necesario mantener consenso entre los principales partidos y las instituciones básicas así como lograr acuerdos económicos entre el gobierno, sindicato y empresarios.

Las características anteriores deben ser evaluadas por: el grado de legitimidad alcanzado por el régimen democrático, el nivel de percepción de las amenazas y las ventajas de la misma, la legitimidad del funcionamiento de las instituciones y la dimensión económica.

5.4. Gobernanza y gobernabilidad

Gobernanza, es la estrategia política destinada a garantizar la gobernabilidad de las sociedades y mantener la legitimidad de las instituciones.

“Desde el punto de vista organizativo, las nuevas formas de gobernación o del denominado sub-gobierno se caracterizan a menudo por el predominio de los grupos de interés con respecto a los legisladores, el papel central de los expertos y el establecimiento de reglas democráticas distintas de las tradicionales.”³⁰

El concepto de gobernanza es relativamente antiguo y se ha utilizado como sinónimo de gobierno, es el término que en la literatura anglosajona se utiliza con preferencia al concepto de Estado para designar a la maquinaria de la acción pública. Después de haber sido empleado por los economistas, politólogos y sociólogos, se ha utilizado para

³⁰ *Ibíd.* Pág. 9.



señalar las distintas formas de intervención de las empresas en su espacio socioeconómico.

Varios autores empiezan a utilizar este concepto para interpretar los cambios más actuales que, de forma más o menos confusa, se aprecian en las formas de acción pública.

La gobernanza, es el proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre.

En un contexto donde se combinan elementos de descentralización y factores de concentración de decisiones, toda política pública adopta la forma de gobernanza a múltiples niveles, siendo ello lo que debilita la capacidad de reacción de cualquier actor considerado aisladamente, la articulación entre los procesos de la política electoral, las formas de selección de las élites políticas, formas del debate público y las condiciones de la competición por los espacios públicos.

La gobernanza, permite una mejor comprensión del papel que desempeñan los actores no estatales en la producción de bienes públicos. El análisis de la gobernanza exige conocer las vías de contacto entre el proceso político, el conflicto social y la adopción de decisiones públicas. Es imprescindible saber la forma en la cual los gobiernos ejecutan las decisiones que impliquen en conjunto gobierno-sociedad civil y no unilateral, que consideren al gobierno y a la sociedad aisladamente. Pero, no se trata



solo de una interacción entre el gobierno y la sociedad civil, sino de la gobernabilidad como expresión de la gobernanza en términos de ajuste entre las necesidades y las capacidades de gobierno.

5.4.1. Gobernanza en la práctica

Gobernanza implica la necesidad de adoptar nuevos mecanismos que garanticen la pluralidad, la flexibilidad y la interacción. Es preeminente la práctica de la gobernanza, de no ser así los vacíos de gobernanza crean la intensificación de la sectorialización y la diferenciación de políticas de administración y la intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases del proceso de las políticas públicas.

5.4.2. Gobernabilidad

Es la situación en la cual los actores políticos con capacidad de afectar la estabilidad del sistema, aceptan funcionar dentro de las reglas del juego democrático y las instituciones están en condiciones de diseñar y desarrollar políticas para atender las demandas de los ciudadanos.

5.4.3. Gobernabilidad como buen gobierno

La gobernabilidad se trata de una relación que permite gobernar porque los ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas; pero que también, permite a los ciudadanos mantener



expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción del Estado. Algunos criterios básicos que permiten evaluar la gobernabilidad en el contexto guatemalteco son: el grado de legitimidad, la representatividad, la responsabilidad con los ciudadanos y la eficacia de la gobernabilidad, así como el grado en que el contexto en el que actúa la gobernabilidad, se ve influenciado por la gestión de los asuntos públicos.

5.4.4. Gobernabilidad y participación de la sociedad civil

La participación de la sociedad civil es el proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo influyen y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas, tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social. Según el enfoque trilateral postulado existen tres esferas que condicionan la gobernabilidad de las sociedades; dichas esferas interactúan de modo distinto, de acuerdo con el grado de desarrollo de los patrones políticos institucionales. Las tres esferas o niveles son: la profundización, la institucionalización y el rendimiento social.

5.5. Políticas públicas

Es el conjunto de acciones desarrolladas por el Estado a cualquiera de sus niveles (locales, municipales, departamentales, nacional y de Estado) encaminadas al bienestar de la población y a resolver lo que se define como problemas sociales.



Es el resultado de la actividad de la autoridad gubernamental legítima frente a los problemas, es un conjunto práctico de normas con varios actores gubernamentales, que deciden o no actuar ante las demandas de la sociedad. Para poder intervenir, es crucial la toma de decisiones, así como de cuáles van a ser sus costos y sobre quiénes van encaminadas las soluciones planteadas.

Se consideran los siguientes problemas: falta de consenso con respecto a qué es el problema, y si es público o privado, excesivas demandas de los problemas públicos, inexistencia de un ordenamiento de la agenda entre los poderes, falta de representatividad de los ciudadanos y formación de intereses particulares como problemas públicos.

5.5.1. Evaluación de políticas públicas

La evaluación es el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos.

La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos y a la ciudadanía.

Aceptando la diversidad de planteamientos y corrientes existentes y sin olvidar el fin último de la evaluación que es su utilidad social, se consideran



especialmente los siguientes referentes para la evaluación de políticas públicas; la evaluación es una actividad específica y con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, con las cuales mantiene una estrecha relación de complementariedad.

La evaluación utiliza herramientas de las ciencias sociales y técnicas de la gerencia pública. La evaluación puede referirse tanto al diseño como a la aplicación, desarrollo y finalización de una intervención pública. Su finalidad última será mejorar el servicio a la sociedad con una mayor eficacia del sector público y el perfeccionamiento de la calidad democrática.

5.5.2. Agenda del gobierno y los servicios públicos

La agenda política administrativa, está integrada por las demandas de los formuladores de las políticas que han seleccionado a aquellos con respecto a los cuales se sienten obligados a actuar. Así también, la agenda sistemática es aquella en la que las cuestiones demandadas por los miembros de la comunidad creen como merecedoras de atención pública, y las autoridades deben actuar aunque no sean prioridades o no estén establecidas originalmente.

“La agenda de gobierno se forma dependiendo de la atención del problema por parte de las autoridades y la sociedad. En este proceso se debe considerar: la capacidad de atención para cada problema es limitada y por ello no pueden incluirse en la agenda



todos los problemas. Los problemas son asuntos por definir, en consecuencia los autores compiten entre sí para llamar la atención de las autoridades y así priorizar sus demandas.”³¹

Por otro lado, en Guatemala la integración de una nueva demanda a la red de cuestiones públicas es débil. Su integración está supeditada a todos los expertos y profesionales en asuntos específicos (fiscales, ecológicos, agrícolas, educativos entre otros).

Ellos actúan con la sociedad y el gobierno, proporcionan sus conocimientos, estructuran las cuestiones públicas para diseñar las posibles acciones y conforman asociaciones. Considerando lo anterior, en el país abundan los problemas públicos que han presentado grandes dificultades con respecto a:

- a) Su definición.
- b) Criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución.
- c) Valoración de la solución, verdadera o falsa, buena o mala. Los desafíos en Guatemala en el tema de la agenda del gobierno y la calidad de los servicios públicos deben ser abordados por: el gobierno, quien debe decir si actuar o no en los asuntos prioritarios que necesitan resolverse. El mismo, debe intervenir

³¹ *Ibíd.* Pág.13.



en la toma de decisiones, asumiendo cuáles van a ser sus costos, así como hacia quiénes son orientadas las soluciones planteadas.

5.5.3. Política de contabilidad social

La política de contabilidad social representa una de las diversas formas de politización con base en la sociedad civil que tiene lugar en las nuevas democracias.

El concepto hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de contabilidad legal, en la que están involucrados diversos actores entre ellos: movimientos sociales coyunturales y sectores sociales directamente afectados por acciones estatales discrecionales.

En otras palabras, la política en mención son las elecciones periódicas del poder político como una operatización de mecanismos fiscalizadores durante un mandato, medidas de control y sanciones para los que no cumplen las normativas.

Las iniciativas incluyen, entre muchas otras, campañas para demandar la presentación periódica de una declaración jurada de bienes por parte de los funcionarios públicos, monitoreo del proceso de formulación e implementación de presupuestos públicos en los distintos niveles de gobierno, vigilancia de los procesos y campañas electorales, así como supervisión de la conducta de la institución policial. El ejercicio de la política de contabilidad se orienta desde la óptica social, a los actores involucrados; genera un recurso vital para el ejercicio de la rendición de cuentas sociales, generación de fuentes



de información autónomas, que sirven para suplir vacíos informativos estatales o bien para desafiar las cifras o datos oficiales.

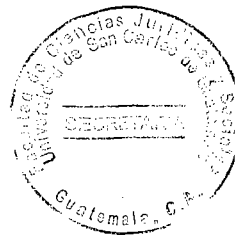
Es un importante complemento que incide directamente en el funcionamiento y desempeño de mecanismos institucionalizados, tanto verticales como horizontales.

En Guatemala, el gobierno de turno intentó crear mecanismos de contabilidad con la Ley de Acceso a la Información Decreto 57-2008, cuyo objetivo principal es permitirles a los ciudadanos pedir cuentas a las instituciones públicas, de manera que dispongan de elementos para auditar el desempeño de la función pública. Sin embargo, el Decreto aún no ha cumplido su objetivo principalmente por la falta de: participación ciudadana, activa y responsable.

Transparencia, en la ejecución del presupuesto, en las políticas públicas implementadas en las instituciones.

El poco acceso y conocimiento por parte de los funcionarios públicos, siendo el funcionario público guatemalteco, generalmente quien ignora los reclamos cívicos por mayor transparencia; aunque ahora en el año 2015 las protestas y manifestaciones del pueblo se han hecho más frecuentes, el resultado es la declinación en la confianza ciudadana de los representantes políticos.

Si la percepción de fracaso se extiende, la confianza generalizada es reemplazada por la desconfianza generalizada.



5.5.4. Identidad política

“La población guatemalteca es joven. Según el censo poblacional 2002, el 85% de sus habitantes tienen menos de cuarenta y cinco años.

Ello, proporciona insumos para el análisis de los imaginarios ideológicos que pueda tener la juventud, ya que los procesos históricos que se han desarrollado en su contexto hacen parte de una etapa democrática que si bien ha tenido algunas convulsiones políticas, no se puede comparar con el período vivido durante el conflicto armado interno en el plano nacional.

Por tanto, es una población joven que vivió los Acuerdos de Paz en la niñez, y ha participado en las elecciones una o dos veces a lo sumo. Al parecer, en el presente se ha pasado de un modelo cultural basado en la razón social, comprendido como la legitimación de aquello que es útil para la colectividad, a una basada en la autorrealización autónoma, la cual legitima lo que el individuo considera útil para su desarrollo personal”.

Lo colectivo pasa a ser de esta forma un espacio que permite ante todo representar la dimensión subjetiva de la propia individualidad, conformándose cada vez más, como un medio y menos como un fin. De esta manera, en la actual cultura política juvenil, los procesos institucionales pierden sentido y se conforma una visión negativa acerca de la labor de los partidos políticos. Es importante destacar que las primeras manifestaciones fueron promovidas principalmente por personas de los círculos



cercanos a la derecha guatemalteca. Por lo tanto, esto tuvo como resultado una baja participación política de los jóvenes que en el año 2015 si han salido a las calles a manifestar en compañía de las universidades más importantes del país y al final le dieron el voto de castigo a la clase política dominante.

Como resultado se puede analizar que se fundamenta en una desconfianza en los partidos y en los políticos, debido a que los mismos no logran canalizar sus intereses y una elitización de los mismos, que exigen a su vez, la institucionalización de las juventudes políticas organizadas.

La ideología en sí no se representa únicamente por las variables filosóficas, sino también por la práctica concreta de las personas. La mayoría de jóvenes guatemaltecos no tienen prácticas políticas ni ideológicas. En la sociedad guatemalteca, la protesta ciudadana o las demandas que implican salir a la calle, son normalmente conocidas como actos de personas que se identifican con la izquierda política. Estas protestas fueron un espacio para muchos y poder reclamar el descontento con las figuras políticas.

Es evidente la necesidad de los partidos políticos y de las agrupaciones sociales de buscar formas alternas de representación. También se entiende que las personas no son proclives a la participación social porque durante treinta y seis años ésta fue reprimida en Guatemala, y hoy en día todavía se viven rezagos de esta época, en la que muchos jóvenes universitarios murieron por buscar romper con el poder tradicional de los regímenes militares y políticos.



5.6. Principios éticos y profesionales

Se cuestionan los aspectos éticos de los proveedores, investigadores, estrategas, consultores, comunicadores, sicólogos, usuarios, candidatos, partidos políticos, directores de campaña, gobernantes y medios de comunicación guatemaltecos.

Pero no todos los políticos son falsos, mentirosos o corruptos. Algunos quienes han formulado sus promesas, con la convicción de que serían capaces de cumplirlas, la ética se deriva de la palabra griega ETHOS que significa morada, cimentada en la estructura de la persona.

Por lo tanto, es la ciencia de los actos humanos encaminados hacia el bien. La ética es una parte de la filosofía que trata de la moral y obligaciones de los individuos que una vez en el poder, se ha encontrado con la burocracia, grupos de poder, los intereses sectoriales, la ausencia de apoyo, las amenazas, presiones y la mala legislación, que les hace modificar su conducta o ser víctimas del sistema que creyeron que podrían modificar.

5.7. Medios de comunicación y el periodismo de denuncia

La participación del periodismo de denuncia en la política de contabilidad social, asume generalmente dos papeles diferenciados: el de los medios como un aliado de los actores sociales que les otorga visibilidad a los reclamos cívicos.



El del periodismo de denuncia o investigación propiamente dicha, que a través de su tarea obtiene información confidencial acerca de actos de ilegalidad gubernamental. La opinión pública como mecanismo de control social entre administración pública y sociedad.

La opinión pública es una especie de censura que se observa a través del control social, que de manera natural todos los individuos de una sociedad tienden a reconocer intuitivamente. Según el modelo psicosocial de la opinión pública, los individuos están inmersos dentro de una conciencia social que se basa en la opinión generalizada, la cual a su vez, es creada por los medios de cohesión social (iglesia, escuela, medios de comunicación). Los prejuicios colectivos dominan el comportamiento social, e inhiben las posiciones divergentes de los individuos.

5.8. Seguridad

El concepto de seguridad, inicialmente fue planteado en términos militares; sin embargo, en la actualidad tiene un enfoque multidimensional, que responde a una serie de amenazas y riesgos que han rebasado el ámbito nacional y militar.

La seguridad emana de la necesidad de los seres humanos, como el medio de protección y subsistencia ante la presencia de amenazas y riesgos, es decir, seguridad es toda acción encaminada a la protección y promoción del bien común, en la cual la presencia del Estado como ente ejecutor y mediador es preeminente.



La seguridad requiere de la coordinación, la planificación y la ejecución interinstitucional entre el Estado y la sociedad civil, con el objetivo de consensuar la agenda de seguridad, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. En este escenario, la seguridad es uno de los requisitos para la promoción de la paz en el hemisferio y el fortalecimiento de la democracia en los Estados.

En Guatemala, los Acuerdos de Paz de Esquipulas II hicieron una contribución fundamental hacia esa nueva visión de la seguridad, que prevalece jurídicamente en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y en 1,996 con la Firma de los Acuerdos de Paz.

5.9. Prosperidad humana

Todos tienen el derecho a participar de la vida política, del crecimiento económico, el uso de las tecnologías y la educación.

Actualmente, se plantea la necesidad de buscar la inclusión como parte de la reorientación de los Estados, convergiendo por tanto en la necesidad de buscar la correspondencia entre la acción del sujeto y los intentos de los Estados en procura de un acercamiento cada vez más cercano a la modernidad.

Es necesario entender la prosperidad humana, como un concepto que abre la posibilidad de una conciliación de la actuación de los Estados y el desenvolvimiento de la población, en cuya correspondencia se plasmarían los empeños secularmente

puestos en el crecimiento económico, distribución equitativa de la riqueza, el acceso a un empleo decente, la educación y la salud.

El análisis prospectivo hoy en día, es un desafío para los Estados; sin embargo, en la mayoría de las instancias públicas de Guatemala, permanece la ausencia del concepto y análisis del contexto nacional.

Es decir, los funcionarios públicos necesitan de formación en asuntos políticos, y aún así, más que asuntos políticos, es necesario establecer como mínimo plataformas científicas que consideren que las acciones del plan de gobierno de turno, sean fundamentadas a partir de realidades objetivas.

Algunas pequeñas iniciativas que se pueden considerar al respecto, son entre otras: el empleo de prospectiva como herramienta para mejorar la calidad de los servicios públicos en Guatemala, es una solución viable. Se debe establecer qué, cuántos y cuáles han sido y son los procesos del actual gobierno para mejorar la calidad de los servicios públicos.

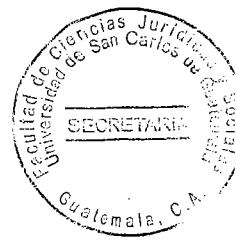
Es necesario incorporar, la visión de prospectiva en las iniciativas presupuestarias, a través de la capacitación de funcionarios públicos, promoviendo la formación especializada sobre las cuestiones de administración pública y calidad de los servicios públicos para incorporar esta perspectiva en la legislación nacional, tarea que podría ser asumida especialmente por el Instituto de Administración Pública, INAP, cuyo objetivo es la formación de los funcionarios públicos.



Es menester que el Estado guatemalteco, tome medidas para incorporar a un grupo interinstitucional en los temas de: análisis político, democracia y demos, gobernanza y gobernalidad como un buen gobierno, políticas públicas, agenda de gobierno y servicios públicos, política de contabilidad social, identidad política, principios éticos y profesionales, medios de comunicación y seguridad e integridad humana.

La omisión y desconocimiento de estos aspectos impide el intercambio y discusión de la información de los compromisos que se adoptan en el ámbito político. Se debe fortalecer el compromiso profesional para la reducción de la problemática guatemalteca y con ello contribuir a la construcción de un país más democrático.

Por tal razón, se podría conformar un grupo de expertos que forme parte de los procesos de selección según las normativas del servicio civil guatemalteco; esto quiere decir, que las personas que conformen este grupo de especialistas sean seleccionados por mérito con respecto a su experiencia y conocimiento, todo ello para evitar recaer en el clientelismo y favores políticos que permitan el manejo de la información con el cumplimiento de objetivos a mediano y largo plazo, evitando el análisis informal sin fundamento teórico-analítico. Veracidad en la información, respondiendo a los intereses de Guatemala.

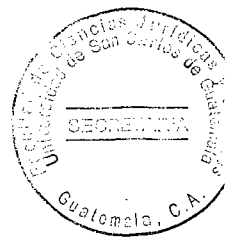




CONCLUSION DISCURSIVA

El Estado de Guatemala debe encargarse de que se eleve el nivel de vida de todos sus habitantes y que se asegure a la familia el acceso a los servicios básicos de seguridad social, educación, salud, empleo, transporte, deporte, cultura y vivienda. La administración pública del Estado ha sido cuestionada muchas veces por su falta de transparencia, servicios de mala calidad y por lo tanto para las personas es muy difícil confiar en un sistema de gobierno que desde hace más de veinte años ha venido en detrimento. El sujeto de estudio es la administración pública y el objeto de estudio radica en su fortalecimiento y en las actividades estatales.

El aporte académico de la tesis señaló que los casos de defraudación tributaria cometidos por los principales funcionarios del gobierno indicaron que la sociedad se ha mostrado pasiva durante los últimos veinte años y peor aún, se ha descubierto que la reciente red de defraudación tributaria ha sido una herencia de gobierno en gobierno, por lo que no se sabe con exactitud si estos actos de defraudación tienen más de 50 años de estarse llevando por los funcionarios del gobierno; siendo recomendable el fortalecimiento de la administración pública y capacitación a todos los administradores y ciudadanos para que en armonía logren el desarrollo del país, sin cometer actos de corrupción y se encarguen de la creación de una cultura ciudadana de ética profesional para que los habitantes y los funcionarios públicos tengan conciencia y pleno conocimiento de sus derechos y deberes y así puedan ofrecer buenos resultados en la gestión pública y lograr el bien común.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Romero. **Teoría general del derecho administrativo**. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1990.
- Acuerdo de Paz para Todos. **Compilación y análisis de acuerdos de paz en Guatemala**. Guatemala: Ed. Piedra Santa S.A., 2002.
- AGHÓN, Gabriel. **Descentralización y gobiernos municipales en América Latina**. México, D.F.: Ed. Comisión Económica para América Latina y El Caribe- CEPAL, 1998.
- BARCARCEL, José. **Ideología e ideologización en Guatemala**. Guatemala: Ed. Universitaria, 1981.
- BOBBIO, Norberto. **Sociedad y estado en la filosofía moderna**. México: Ed. Fondo de la Cultura Económica de México, 1996.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1981.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. F&G editores, 1999.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo II**. Guatemala: Ed. Montana Impresos, 2000.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho procesal administrativo**. Guatemala: Ed. F&G editores, 2001.
- CARDONA, Rocaél. **Gobernabilidad y políticas**. Guatemala: Ed. Universitaria, 1995.
- CASAÚS, Marta. **La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas**. México, D.F.: Ed. Porrúa, 1992.



CATALÁ, Joan. **Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano.** México, D.F.: Ed. Porrúa, 2001.

COLOMER, Josep. **La dimensión izquierda derecha en América Latina.** Bogotá, Colombia: Ed. IDES, 2015.

ESCOBAR MEDRANO, Edgar. **Gobierno y administración.** Guatemala: Ed. Universitaria, 1998.

FINOT, Iván. **Descentralización en América Latina.** Santiago de Chile, Chile: Ed. ILPES, 2001.

GODÍNEZ, Rafael. **Los actos administrativos.** Guatemala: Ed. IIJS, 2002.

GODÍNEZ, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Guatemala: Ed. IIJS, 2002.

PEZAROZZI Enrique. **La política de contabilidad social en América Latina.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Universidad Torcuato Di Tella, 2003.

VON HOGE, Miguel. **La organización comunitaria en Guatemala.** Guatemala: Ed. Asociación de Investigación y Estudios, 2015.

Legislación:

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

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97 Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de Desarrollo Social. Decreto 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala, 2001.



Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

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

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto número 101-97 del Congreso de la República, 1997.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Ley Preliminar de Regionalización. Decreto número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.

Reglamento de la Ley General de Descentralización. Acuerdo gubernativo número 312-2002, 2002.