

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

**ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, COMO FACTOR
DETERMINANTE EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

ARACELY ARÉVALO MORATAYA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2019

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

**ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, COMO FACTOR
DETERMINANTE EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**



TESIS

Presentada a la honorable Junta Directiva

de la

Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ARACELY ARÉVALO MORATAYA

Previo a conferirle el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2019

**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:	Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL VI:	Lic. Abidán Carías Palencia
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

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

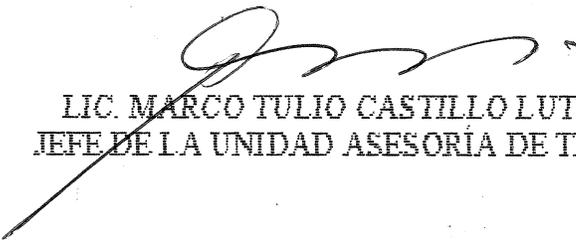


UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintisiete de agosto de dos mil siete.

ASUNTO: ARACELY AREVALO MORATAYA, CARNÉ NO. 8314951. Solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 1164-05.

TEMA: "ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL PROCESO DE DESDENTRALIZACIÓN".

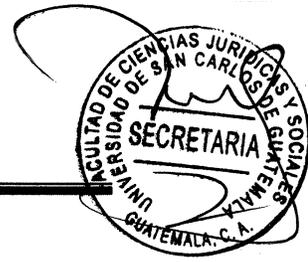
Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina de que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor (a) de tesis al (a la) Licenciado (a) José Leonardo Benavente Ramos, Abogado (a) y Notario (a), colegiado (a) No. 4,045.


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS

Adjunto: Nombramiento de Asesor
c.c. Unidad de Tesis
MTCL/sllh

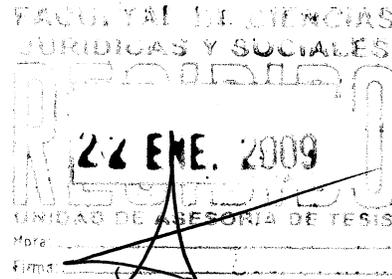


LIC. JOSE LEONARDO BENAVENTE RAMOS
ABOGADO Y NOTARIO



Huehuetenango, 23 de septiembre del año 2008

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesores de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y
Sociales de la Universidad de San Carlos de
Guatemala –USAC–
Ciudad de Guatemala

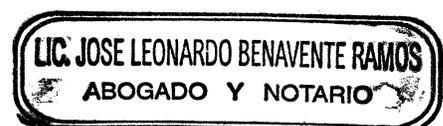


Estimado licenciado:

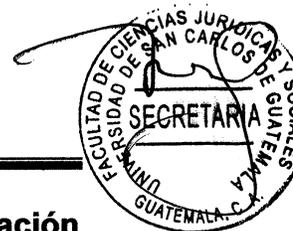
En cumplimiento de la providencia dictada por ese decanato, procedí a asesorar bajo mi inmediata dirección a la estudiante **ARACELY ARÉVALO MORATAYA**, para la elaboración de trabajo de tesis titulado **“ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN”** por lo que dictamino de la forma siguiente:

a) **Contenido científico y técnico de la investigación (tesis):**

El presente trabajo de tesis, posee un contenido científico, puesto que es el resultado de una investigación llevada a cabo con rigor científico, que refleja las formas o ideas que ha tomado la descentralización en el país, tomando como referencia el desarrollo democrático de Guatemala, a partir del año de 1985, de igual forma contiene un razonamiento crítico de las debilidades de las municipalidades, especialmente la municipalidad de Chiantla del departamento de Huehuetenango, lugar donde se llevo a cabo el estudio, al momento de solicitar la delegación de las competencias que indica la Ley General de Descentralización. Al final la autora concluye, basada en los resultados de la investigación que se deben diseñar estrategias de fortalecimiento a la municipalidad estudiada, en temas de organización gerencial y coordinación en materia de presupuesto y ejecución del mismo, a efecto de que la misma pueda crear los órganos necesarias para hacerse cargo de las competencias que se le delegan conforme a la ley.



LIC. JOSE LEONARDO BENAVENTE RAMOS
ABOGADO Y NOTARIO



b) **Metodología y técnicas de investigación utilizadas en la investigación (tesis)**

Se determinó durante el proceso de asesoría de la presente investigación, que la estudiante Aracely Arévalo Morataya, utilizó como método de investigación la **deducción**, partiendo del conocimiento de la trilogía de leyes: Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Ley General de Descentralización, de igual forma utilizó el método de inducción, que le permitió conocer la estructura administrativa de la municipalidad de Chiantla del departamento de Huehuetenango, hasta llegar a determinar el estado de la municipalidad ya mencionada, frente a los requisitos formales que establece la Ley General de Descentralización.

Por otra parte, la estudiante utilizó técnicas de investigación, como la bibliográfica, entrevistas y encuestas, para facilitar la captación de información necesarios para construir preguntas y obtener respuestas pertinentes y fiables acerca de la descentralización y de cómo el poder local se encuentra preparado para realizar las gestiones de autorización de las diferentes competentes que indica la Ley General de Descentralización.

La información obtenida le permitió la contrastación de los datos obtenidos en el campo con la hipótesis formulada en su plan de investigación, para luego articular sus conclusiones y recomendaciones.

c) **La redacción**

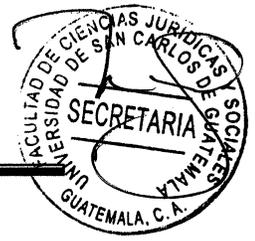
En cuanto a la redacción del informe, se puede precisar que se utilizó el tiempo pasado para redactar los resultados de la investigación, y el tiempo presente para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones, lo cual está acorde al marco metodológico o plan de investigación formulado por la estudiante.

La metodología utilizada para la redacción, permite que la lectura de la investigación sea comprensible, así mismo facilita el análisis del mismo y ayuda al lector, a realizar sus propias conclusiones.

d) **La contribución científica de la investigación (tesis)**

El trabajo en mención es muy valioso, al abordar la problemática relacionada con la descentralización administrativa, tan necesaria para propiciar el desarrollo local. La autora de la investigación ha estructurado la misma de tal manera que ha permitido reafirmar la necesidad de descentralizar algunas funciones administrativas, pero también descubrir cuáles son las limitaciones que presenta la administración municipal que no le permiten, de momento, asumir todas aquellas funciones administrativas que pueden ser descentralizadas, sin embargo, se presenta un modelo de administración municipal que podría ayudar a que gradualmente se den las condiciones administrativas para acoger las funciones administrativas descentralizadas.

LIC. JOSE LEONARDO BENAVENTE RAMOS
ABOGADO Y NOTARIO



e) **Las conclusiones y recomendaciones de la investigación (tesis)**

Las conclusiones en la presente investigación proporcionan conocimientos concretos de los resultados obtenidos, en cuanto a la descentralización, las formas de participación ciudadana y de cómo el poder local, específicamente del municipio de Chiantla departamento de Huehuetenango, debe fortalecer la parte gerencial y de cómo el ente encargado de la descentralización debe trazar líneas de acción, que permitan que la política de descentralización de resultados positivos y en consecuencia que la población pueda acceder a un desarrollo integral.

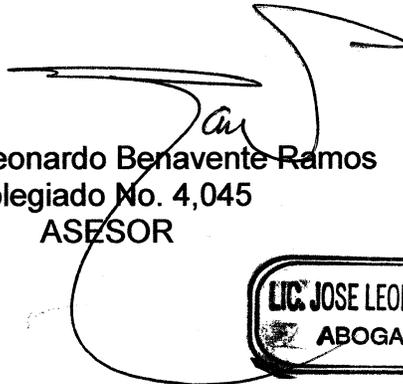
f) **Bibliografía utilizada en la investigación (tesis)**

En el desarrollo de la investigación la autora consultó la bibliografía adecuada, las leyes relacionadas con el tema y atendió las sugerencias formuladas por el suscrito. Asimismo, la autora realizó un trabajo de campo mediante entrevistas a funcionarios municipales en el municipio de Chiantla, tomado como piloto, y revisó la organización municipal que se tiene en dicho municipio, así como los logros alcanzados.

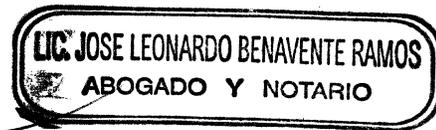
g) En virtud de lo expuesto, a mi juicio, el trabajo de tesis de la estudiante **ARACELY ARÉVALO MORATAYA**, reúne los requisitos de fondo y de forma exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público, a efecto de ser discutido en el examen respectivo.

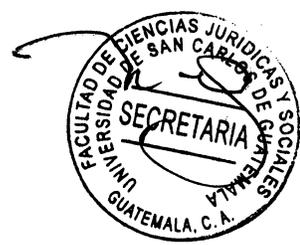
Cumplo de esta forma con la tarea encomendada y aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted con muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,



Lic. José Leonardo Benavente Ramos
Colegiado No. 4,045
ASESOR

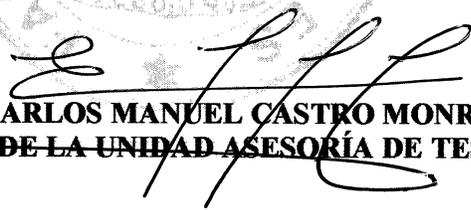




UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiséis de enero de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) SILVERIO RANFERI PALACIOS MONTÚFAR, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante ARACELY AREVALO MORATAYA, Intitulado: "ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN".

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


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/sllh

LIC. SILVERIO RANFERÍ PALACIOS MONTÚFAR
Abogado y Notario
Bufete: 6ta. Av. 0-106 zona 1 Huehuetenango
Teléfonos: 5745-6608, 7764-3549



Huehuetenango, 12 de Julio del año 2009

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesores de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y
Sociales de la Universidad de San Carlos de
Guatemala –USAC–
Ciudad de Guatemala



Estimado licenciado Castro:

En cumplimiento de lo ordenado por usted, con fecha veintiséis de enero del dos mil nueve, procedí a revisar el trabajo de tesis de la estudiante **ARACELY AREVALO MORATAYA**, para la elaboración de trabajo de tesis titulado **“ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN”** por lo que dictamino de la forma siguiente:

Leí cuidadosamente la tesis mencionada, haciendo las observaciones que fueron pertinentes y sugerí los cambios necesarios, los cuales fueron atendidos por la estudiante. En virtud de lo expuesto, DICTAMINO: a) En mi opinión el resultado de la investigación realizada demuestra rigor científico, ya que permite el razonamiento sistemáticamente estructurado, consintiendo la formación de conceptos, la interpretación y/o contrastación de la hipótesis formulada por la estudiante; b) En cuanto a la metodología y técnicas utilizadas, fueron las idóneas para este tipo de trabajos, utilizándose una amplia bibliografía que respalda el marco teórico, así como una depurada redacción, incluyéndose cuadros ilustrativos; c) Respecto a la contribución científica de la investigación, concluyó que la misma le permitirá a la municipalidad de Chiantla, realizar una evaluación general de su estructura a la luz del Código Municipal, Ley General de Descentralización y de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para tomar las medidas necesarias y solicitar al ente encargado de la descentralización la autorización de las diferentes competencias; d) Las conclusiones y recomendaciones se encuentran ajustadas al contenido de la investigación y de la

LIC. SILVERIO RANFERÍ PALACIOS MONTÚFAR

Abogado y Notario

Bufete: 6ta. Av. 0-106 zona 1 Huehuetenango

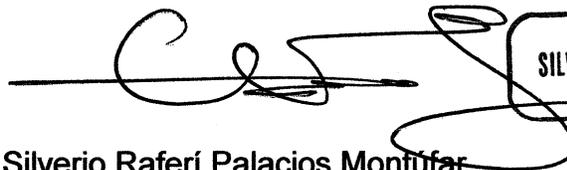
Teléfonos: 5745-6608, 7764-3549



metodología utilizada para realización de la misma; y e) Que el trabajo de tesis presentado por la estudiante, Aracely Arévalo Morataya, llena los requisitos de fondo y forma exigidos en el **Artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público**, a efecto de ser discutido en el examen respectivo, en consecuencia **APRUEBO** el trabajo de investigación realizado.

Cumplo de esta forma con la tarea encomendada y aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted con muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,


LICENCIADO
SILVERIO RANFERI PALACIOS MONTUFAR
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Silverio Raferí Palacios Montúfar
Colegiado No. 4,307
REVISOR



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 26 de septiembre de 2019.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ARACELY ARÉVALO MORATAYA, titulado ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/JP.

SECRETARIO
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C. A.

DECANO
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C. A.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por su infinita misericordia y amor.
- A MIS PADRES:** Mario Rubén Arévalo Saravia y Beatriz Morataya viuda de Arévalo, por sus sacrificios, apoyo, comprensión y amor condicional.
- A MI HIJO:** Rodrigo Alejandro, por ser el cimiento que sostiene mi vida, sueños y esperanzas.
- A MIS HERMANOS Y HERMANAS:** Por sus palabras de aliento, sabiduría y apoyo, especialmente a mi hermana Liliana Isabel.
- A MIS AMIGOS Y AMIGAS:** Por su amistad, compañerismo, apoyo, esencialmente por el cariño manifestado.
- A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS:** Tricentenaria y autónoma, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme permitido egresar de esa gloriosa facultad.

ÍNDICE



Pág.

Introducción	(i)
--------------------	-----

CAPÍTULO I

1. Fundamento de la existencia del sistema del Estado	1
1.1. Actividad del Estado	4
1.2 Centralismo estatal y la modernización del Estado.....	6
1.3 Rol del Estado frente a la descentralización	11
1.4 Diferencias entre sistema antiguo y la visión de un nuevo rol del Estado	13

CAPÍTULO II

2. La descentralización	17
2.1 Marco legal de la descentralización	17
2.1.1 Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo 12-2001	19
2.1.2 Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo 12-2002.....	20
2.1.3 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo 461-2002	20
2.1.4 Reglamento de la Ley de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo 461-2002	21
2.1.5 Código Municipal Decreto No. 12-2002	21
2.2 La centralización y descentralización estatales en la historia de Guatemala y acuerdos de paz	23

2.3 Características y objetivos de la descentralización	34
2.4 Definición y naturaliza de la descentralización	35
2.5 Órgano encargado de la descentralización	39

CAPÍTULO III

3. Destinatarios de la delegación de competencia	41
3.1 Gobierno Municipal	41
3.2 Comunidades organizadas legalmente como destinatarios de la delegación de la competencia	61
3.3 Sistema de consejos de desarrollo urbano y rural	63

CAPÍTULO IV

4. Poder municipal de Chiantla, departamento de Huehuetenango	71
4.1 Datos Generales del municipio de Chiantla	71
4.2 Estructura administrativa y comisiones municipales	73
4.3 Principales canales de comunicación entre la municipalidad y la comunidad	76
4.4 Recursos materiales de la municipalidad	76
4.5 Ingresos y/o recaudación fiscal	77
4.6 Funciones administrativas de la municipalidad de Chiantla, Huehuetenango	81
4.7 La Municipalidad de Chiantla y el proceso de descentralización	82
CONCLUSIONES	89
RECOMENDACIONES	91



ANEXOS	95
ANEXOS I	95
ANEXO II	97
BIBLIOGRAFÍA	101



INTRODUCCIÓN

El tema de la tesis, reviste de una especial importancia en un país como Guatemala en el que durante los últimos 50 años ha existido un centralismo estatal, en detrimento de un desarrollo económico balanceado. La elaboración de políticas, la ejecución, evaluación de obras, el manejo de los recursos financieros, humanos, bienes y servicios, se ha concentrado en la cúspide de un gobierno con una estructura jerárquica poco flexible.

El Estado benefactor fracasó. No fue un medio para disminuir drásticamente los índices de pobreza y extrema pobreza, ni mejoró la calidad y la cobertura de los servicios sociales y de infraestructura. Se estima que el gobierno local está mejor posesionado para convertir los intereses ciudadanos en políticas públicas, dotando así a la democracia de una mayor eficacia y legitimidad.

Con las debidas competencias y con los recursos necesarios, el gobierno local resulta mucho más eficiente en la prestación de los servicios públicos básicos a los ciudadanos. Sin embargo, aunque se registran avances en materia de descentralización en Guatemala y un incremento en el protagonismo de los municipios, los esfuerzos descentralizadores del país permanecen frágiles, y es mucho más el camino pendiente que el trayecto recorrido hasta el momento.

El trabajo comprende cuatro capítulos, en el primero se desarrolló el fundamento de la existencia del Estado, sus funciones, así como su relación o diferencia con la



desconcentración y la delegación de funciones, establecer el rol de las municipalidades ante la descentralización; en el segundo describe el marco legal de la descentralización, su historia a lo largo de la vida democrática, marcada a partir del año 1985; en el tercero se describe quiénes son los destinatarios de la delegación de la competencia y su relación con los gobiernos locales, comunidades organizadas legalmente y los consejos de desarrollo; y en el cuarto se explica la situación administrativa del municipio de Chiantla, Huehuetenango y los obstáculos para iniciar el trámite de descentralización de una o varias competencias que establece la Ley General de Descentralización.

Al analizar el contenido de la investigación, se determinó que el objetivo planteado en el plan de investigación, se alcanzó, puesto que se especificaron los obstáculos, que a la fecha han imposibilitado la descentralización total hacia los gobiernos locales, y se estableció que acciones se pueden emprender tanto el gobierno local como el central para viabilizar el proceso.

Finalmente, para llevar a cabo la investigación se utilizaron primordialmente, técnicas como revisión de normas nacionales e internacionales, entrevistas y encuestas realizadas al consejo municipal, directores y empleados de las diferentes unidades o secciones con las que cuenta la municipalidad de Chiantla del departamento de Huehuetenango; se realizó una revisión bibliográfica, así como a las leyes específicas y generales relacionadas con la descentralización.



CAPÍTULO I

1. Fundamento de la existencia del sistema del Estado

Para comprender el origen o fundamento del Estado, es necesario tener claridad que es un fenómeno que ha estado en constante cambio o evolución, que va desde formas simples de organización hasta dimensiones más complicadas. Esta evolución parte desde el Estado primitivo pasando por el Estado feudal, hasta llegar al Estado o nación que actualmente convivimos y los cambios continúan, por ejemplo, en Guatemala los pueblos indígenas realizan esfuerzos políticos y filosóficos para construir un nuevo Estado (nación), con rostro maya, incluyente basado en su cosmovisión.

El concepto Estado tiene distintas concepciones, por ejemplo, Francisco Porrúa Pérez, indica: "... tiene como objeto un fin. Ya sabemos que todo producto de la cultura se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre".¹ Al analizar esta concepción se establece que el Estado se constituye para un fin específico que es el bienestar del hombre.

Pero en términos sencillos se puede entender el concepto Estado, como el territorio que cuenta con una organización jurídica para gobernar a la población que se encuentra asentada en dicho territorio, con la finalidad de promover la convivencia, la armonía, la paz social y el bien común, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece la finalidad del Estado en el Artículo 2º. "Es deber del Estado garantizarle a

¹ Teoría del Estado. Pág. 198.



los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.

De la definición del concepto Estado, se desprende que el mismo está integrado por varios elementos que se refieren a su validez y vigencia del orden jurídico positivo: Población y territorio elementos considerados como materiales del Estado y poder como elemento formal, estos elementos se encuentran regulados en los Artículos 142 al 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala y se puede definir como: **La población:** Está integrada por hombres y mujeres, que les une ciertas características como el convivir en un mismo territorio, el vínculo de la nacionalidad, que debe diferenciarse de la ciudadanía, que es la potestad de los individuos de participar en la vida y los asuntos públicos, a nivel local, nacional e internacional.

El Artículo 147 de la Constitución Política de la República define el concepto de nacionalidad, el cual permite comprender el sentido del elemento población: “Son guatemaltecos de origen, los nacidos en el territorio de la República de Guatemala, naves y aeronaves guatemaltecas y los hijos de padre o madre guatemaltecos,”. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, proporcionados a través del informe denominado Caracterización Estadística República de Guatemala, 2012, la proyección de habitantes es de 15,073,375 del total de la población el 48.8% son hombres y 51.2% son mujeres, distribuidos en cuatro pueblos: Maya, Garífuna, Xinka y Mestizo o ladino.

El territorio: El Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala, describe que el territorio está integrado por el suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar



territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre mismos y sobre éste ejerce plena soberanía y ésta radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en el caso de Guatemala, en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Guatemala tiene una extensión territorial de 108,890 kilómetros cuadrados.

El poder: Puede definirse como la capacidad que tiene el Estado para imponer a la población el cumplimiento y la aceptación de las decisiones del gobierno a través de la creación de normas que otorgan derechos y obligaciones, con la finalidad de lograr el desarrollo integral de la población asentada en el territorio. Los Artículos 152 y 153 de la Constitución Política de la República de Guatemala establecen lo relativo al poder público “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.” “Imperio de la ley. El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República.”

En conclusión, el Estado, como lo preceptúa el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, “es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo”. Se encuentra organizado a través de tres organismos, con la finalidad de garantizar a sus habitantes el disfrute de sus derechos y libertades, imponiendo formas de cumplimiento de sus obligaciones. Los organismos son los siguientes:

- 1) Organismo Ejecutivo.
- 2) Organismo Judicial.



3) Organismo Legislativo.

1.1 Actividad del Estado

Como se indicó en párrafos anteriores, el Estado es creado con la finalidad de promover la convivencia, la armonía, la paz social y el bien común de los habitantes asentados en determinado territorio, tomando como base normas constitucionales, en el caso de Guatemala lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

La actividad la realiza a través de tres organismos o poderes del Estado, los cuales tienen sus propias funciones, pero a su vez forman un mecanismo de control, con la finalidad de que no exista abuso de poder, esto implica que, al limitar el poder público, a través de la división de poderes, se garantiza la libertad individual de sus habitantes.

La conformación del Estado está constituida en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el título III del capítulo I denominado el Estado y su forma de gobierno, Artículos 140 al 143. El Artículo 140 constitucional regula específicamente a que el Estado es "...libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades ..." Por su parte el Artículo 141 regula que "La soberanía radica en el pueblo, quien la delega, para su ejercicio..."

La función legislativa: La función legislativa consiste en la creación del derecho objetivo a través del organismo o poder legislativo y la legislación es la principal fuente formal de las normas de derecho positivo. La Constitución Política de la República de Guatemala,



lo regula en el Artículo 171, el cual norma en su parte conducente: “Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso: Decretar, reformar y derogar las leyes...”

Las normas emitidas a través de la función legislativa tienen elementos como: la observancia general para todos los pobladores asentados dentro del territorio de Guatemala; obligatoria, teniendo su base en valores éticos, jurídicos, garantizando así a través de la coacción el cumplimiento de las normas, y es coercible, porque las normas son impuestas aún en contra de la voluntad de la población.

La función jurisdiccional: La función jurisdiccional es creada por el Estado como una necesidad de organización y estabilidad del orden jurídico para resolver controversias, determinar o declarar el derecho.

La Constitución Política de la República de Guatemala, lo regula en el Artículo 203, el cual en su parte conducente norma: “Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. ... La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia”.

La función administrativa: La función administrativa le corresponde al poder u organismo ejecutivo, a través de esta función el Estado promueve el desarrollo



económico y social de la población. La Constitución Política de la República Guatemala, lo regula en el Artículo 183, el cual indica en su parte conducente: “a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes... m) Coordinar, en Consejo de Ministros, la política de desarrollo de la Nación; ... n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo ...; q) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley...”

El Estado a través de las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa, realiza una serie de operaciones, tareas y facultades para actuar de forma jurídica, material y técnicamente, que le corresponden como persona jurídica de derecho público, tanto local, municipal, nacional e internacional y para ello cuenta con una serie de regulaciones que le permiten guiar sus funciones.

1.2 Centralismo estatal y la modernización del Estado

El centralismo en un sistema de organización del Estado, sus políticas y programas es único y emanan de un mismo centro, específicamente de la función administrativa otorgada al poder u organismo ejecutivo, sin tener en cuenta las diferentes culturas o pueblos que confluyen dentro de su territorio. El centralismo viene del latín *centra* que significa un solo lugar y *lismo* que se refiere a las personas.

“El principal objetivo de todo gobierno debe ser la creación de las condiciones necesarias para elevar el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, este objetivo no se ha alcanzado en muchos países por diversas razones, y Guatemala no es la excepción. “El

Estado guatemalteco, se ha caracterizado por ser centralista, corporativo, mercantilista y excluyente.”²

En termino generales, no ha sido representativo: El diseño de sus instituciones no ha respondido a una visión compartida del país que se quiere tener, es decir que no toma en cuenta las características de la población, lo cual va en menoscabo del desarrollo económico y social sostenible, especialmente de la población menos favorecida, como niñez, juventud, mujeres y pueblos indígenas.

El centralismo estatal ha provocado que el Estado se expanda, convirtiéndolo en un Estado intervencionista, asumiendo paulatinamente un papel paternalista, lo cual provoca que amplíe sus funciones y responsabilidades; lleva al campo político o estatal, decisiones de carácter privado, por ejemplo, decisiones antes tomadas por la población, las comunidades o gobiernos locales, pasaron bajo la potestad del gobierno central, convirtiendo al Estado en un agente económico, ejecutor y productor directo de servicios y bienes. Otro ejemplo, son los programas sociales, los cuales son cambiantes de acuerdo al gobierno de turno.

Por otro lado, el centralismo provoca la creación de un aparato estatal, que trae consigo una burocracia ineficiente, respaldándose a través de la aprobación de leyes específicas, que imponen procedimientos, duplica funciones e incluso se contradicen entre sí.

Las características o elementos descritos del centralismo, han provocado el fracaso de

² CIEN. Por una política de descentralización. Pág.13



los gobiernos, no logran disminuir los índices de desarrollo humano, que miden elementos básicos como la salud, educación e ingresos económicos, lo cual provoca la pobreza extrema de la población. También afecta otros aspectos como el acceso a la justicia y de infraestructura, aislando en determinado momento a las comunidades más lejanas del país.

Los gobiernos han construido mecanismos más participativos que logren el involucramiento de la población, como los consejos de desarrollo, pretendiendo con ello revertir los efectos del centralismo estatal. Sin embargo, no se han obtenido los resultados deseados. La falta de participación ha sido común a lo largo de la historia; especialmente de mujeres y jóvenes, su origen se encuentra en la estructura de la sociedad colonial, y se acentuó con el conflicto armado, en virtud del rompimiento del tejido social y finalmente por la falta de procesos democráticos auténticos.

La mayoría de los partidos políticos se han caracterizado por no tomar en cuenta la expresión de todos los sectores. Más bien, han presentado intereses particulares de un grupo, personificado algunas veces en la figura de un caudillo (como por ejemplo Manuel Baldizón, Álvaro Arzú, entre otros). Esto ha hecho que el Estado guatemalteco tenga instituciones débiles, que no responden tampoco a una visión de largo plazo.

Por otra parte, las entidades llamadas descentralizadas, suelen confundirse con el proceso de descentralización estatal requerido por la Constitución. El Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su parte conducente lo siguiente: "Descentralización y autonomía. El municipio y las entidades autónomas y



descentralizadas, actúan por delegación del Estado....se consideran únicamente cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines...”, derivándose en consecuencia, que éstas son partes del gobierno central, aunque en su ley orgánica se las califique como descentralizadas y autónomas, dependen del presupuesto general de ingresos y egresos de la nación; algunas de ellas están supeditadas a uno o más ministerios; sus juntas directivas son nombradas por el presidente de la república, o por los ministros de Estado, o están integradas por ellos mismos. La dependencia de un órgano ejecutivo superior diluye la responsabilidad de sus administradores y la aleja de la opinión pública.

Estas entidades no coadyuvan al proceso de descentralización porque: a) tienden a incrementar el tamaño y funciones del estado; b) pueden generar pérdidas y operar ineficientemente con relativa impunidad; y c) su formación y estructura incentiva a los directores y trabajadores de las mismas a fortalecer y engrosar el Ejecutivo. Por su parte, la población tiene limitada su participación ciudadana en la creación, administración y evaluación de políticas públicas.

Los recursos financieros del gobierno central se manejan en consecuencia de forma centralizada. Los criterios relativos a las distintas necesidades de cada región, de la población en general y de la población en extrema pobreza, no se aplican en la elaboración de políticas públicas y en consecuencia en los proyectos de presupuesto. La asignación de recursos por región, también está centralizada. El área metropolitana se le asigna más recursos y se concentran en ella cerca del 30% de los trabajadores que laboran en la administración pública. Por su naturaleza, los recursos físicos no son tan

centralizados como los humanos, especialmente en cuanto a la distribución de escuelas, centros de salud o puestos de salud.

Los gobiernos con administraciones centralizadas y concentradoras del poder de decisión no han sido eficientes. Es necesario revertir la centralización estatal y sus efectos, lo que implica un cambio en el rol de los distintos niveles del gobierno y la de la comunidad en sí.

Para ello, un mecanismo eficiente es la modernización del Estado, que se logra como resultado de dos procesos complementarios: La desconcentración y la descentralización.

Se entiende por modernización la acción y efecto de dar forma a algo, para lograr un beneficio, en este caso modernizar las funciones de los organismos de Estado, es decir judicial, legislativo y ejecutivo, con especial énfasis en éste último, en virtud de las atribuciones designadas en la Constitución Política de la República de Guatemala. El deseo de la sociedad es contar con un estado moderno y no obsoleto, que contribuya al desarrollo social. Por lo tanto, el Estado moderno debe ser dinámico y responder a las necesidades de la población, especialmente de los grupos más vulnerados, como los pueblos indígenas. Uno de los obstáculos que enfrenta la transición hacia la modernización, es el hecho de que no se parte de una visión conjunta y que los planes, programas y políticas son de corto plazo.

La modernización del estado conlleva un proceso planificado, con visión conjunta y participativo, mediante el cual se transforma un Estado burocrático en un estado



moderno, lo que significa transformar un Estado centralizado en un Estado subsidiario que apoya a la persona, sin importar su edad, género, etnia y garantizarle el goce y disfrute de sus derechos. Es pasar de un estado legalista a un Estado de derecho.

El objeto principal de la modernización es coadyuvar a mejorar el nivel de vida de los habitantes. Este proceso debe incluir la democratización de la institucionalidad, para que el Estado tenga la capacidad para adaptarse continuamente a las necesidades de la población, la cual evoluciona constantemente.

Los procesos de desconcentración, delegación y descentralización implican la redefinición del rol del Estado. Con la **desconcentración** “se transfiere la titularidad y ejercicio de cierta competencia de un órgano de la administración pública a otro órgano inferior de ésta. La desconcentración implica una mayor posibilidad, para los órganos superiores de retomar la competencia transferida.”³

La delegación consiste en un proceso de desconcentración del poder de la autoridad central hacia autoridades más locales, más cercanas a la población, sin que ello implique dejar de lado la jerarquía administrativa, lo cual les permitiría una mayor autonomía.

En la **descentralización** se revierte la centralización, transfiriendo directamente, y en algunos casos de forma permanente, a la comunidad o a una autoridad más cercana a los ciudadanos, el poder de decisión, tomando en cuenta los requerimientos de la población, basados en la búsqueda del desarrollo integral; así como la ejecución y

³ Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 317.



evaluación de políticas, acciones, proyectos, programas y obras del gobierno, que conlleven el manejo de recursos financieros y humanos, citándose como ejemplo, a las municipalidades.

1.3 Rol del Estado frente a la descentralización

La experiencia ha demostrado que el Estado es fundamental para el desarrollo económico y social de la población, quedando plasmado en la filosofía, principios o lineamientos en las constituciones políticas de los países. Replantear el rol del Estado no consiste solo en reducir o diluir su función, sino en ampliar su capacidad técnica y financiera para propiciar acciones dirigidas a la población en general, tomando en cuenta las características, necesidades y opinión ciudadana, a través de impulsar mecanismos de participación funcional.

Es necesario redefinir el rol del Estado, evaluar y analizar sus objetivos y funciones, y la forma de gestión adoptada de las instituciones que la integran para cumplir los mismos, tomando en consideración lo preceptuado por la Constitución Política de la República de Guatemala. Este cambio de papeles debe conducir a la construcción de un Estado moderno, que reconozca la libertad para mejorar el bienestar y el bien común de la población.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el último párrafo de su Artículo 118, establece que: El cambio debe orientarse a adaptar un rol subsidiario, a través del “Principio del Régimen Económico y Social... Cuando fuere necesario, el Estado actuará



complementado la iniciativa y la actividad privada para el logro de los fines expresados. Así, la modernización del Estado consiste en cambiar su rol de benefactor por el de subsidiario, tal y como lo establece la norma constitucional, es decir delegando muchas de sus funciones en organizaciones sociales más cercanas a la población o bien a las autoridades locales, más cercanas a la población.

La función del Estado debiera limitarse a garantizar la existencia de un Estado de derecho, que vele porque se cumpla la ley y dictar las normas necesarias para mejorar la convivencia. En su rol subsidiario tiene como fin procurar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos y enfocar el gasto social en las poblaciones más necesitadas, con el fin de reducir los índices de desarrollo humano y en consecuencia la pobreza extrema en la que se encuentran sumidos muchos pobladores.

1.4 Diferencias entre el sistema antiguo y la visión de un nuevo rol del Estado

El sistema antiguo del rol del Estado, se caracterizaba por ser arbitrario, la democracia era representativa, represiva y excluyente; mientras que el rol del nuevo Estado propone observar la participación ciudadana, da pasos para que la democracia sea participativa e incluyente.

Otros elementos del sistema antiguo son la intervención estatal, centralizador y los procesos administrativos sumamente burocráticos y obsoletos; a diferencia del nuevo rol que efectúa procesos de descentralización y desconcentración, regulador, fiscalizador y propiciador de la participación ciudadana.



El antiguo rol del Estado apuntaba al mercantilismo, regulador de la economía, defendiendo el monopolio, era considerado como un gobierno empresario y productor y en consecuencia controlaba los mercados, otorgando privilegios; mientras que los elementos que deben caracterizar al Estado es el libre mercado, respeto a la propiedad privada, evita otorgar privilegios y derechos monopólicos, permite una libre competencia y toma en consideración los precios establecidos por la oferta y la demanda y realiza esfuerzos para tener una visión de largo plazo, en beneficio del desarrollo de la población.

También el rol del Estado antiguo desarrollaba políticas de subsidios, era considerado benefactora o paternalista, lo cual afectaba la cobertura y calidad de los servicios, financiaba a la oferta, concentrando las acciones en la región metropolitana, en consecuencia, su visión era de corto plazo.

El nuevo Estado debe trabajar políticas y programas para la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de forma focalizada, priorizando las regiones consideradas como más pobres.

Por último, el rol del antiguo del Estado se definía como un régimen de legalidad, con normas particularizadas; en contradicción con los roles del Estado moderno, quien propugna por un Estado con normas claras, estables y generales para todos.

De las diferencias anotadas en los párrafos anteriores se concluye que el Estado de Guatemala, ha transitado de un modelo antiguo a uno moderno, se observan esfuerzos



por implementar las acciones del nuevo rol del Estado, a través del impulso de normas regulaciones descentralizadoras para que la población pueda alcanzar el desarrollo social.⁴

⁴ CIEN. Op. Cit. Pág. 21





CAPÍTULO II

2. La descentralización

En este capítulo se analiza la descentralización, como proceso mediante el cual el Organismo Ejecutivo transfiere a las municipalidades, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, para eso es necesario conocer la naturaleza del fenómeno de la descentralización, sus alcances y como contribuye al desarrollo social de la población guatemalteca.

2.1 Marco legal de la descentralización

La Constitución Política de la República de Guatemala, contiene el mandato de descentralizar la administración pública. El Estado está obligado a promover sistemáticamente la descentralización económica administrativa para lograr un adecuado desarrollo regional del país, y ordena que la administración sea descentralizada, esto se encuentra regulado en los Artículos 119 y 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Para efectuar la descentralización administrativa, se dividió el territorio en regiones de desarrollo, sobre la base de criterios económicos, sociales y culturales, actualmente existen 8 regiones, lo cual se encuentra regulado en el Decreto 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Preliminar de Regionalización. También creó el consejo nacional -presidido por el presidente de la república-, y los consejos regionales y departamentales de desarrollo urbano y rural, para



lograr una mejor coordinación de la administración pública. Además de las regiones del país se subdivide en 22 departamentos y estos en 340 municipios.

La Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce la importancia de la participación de la comunidad en la educación, establece la obligación del Estado de proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna y ordena que la administración de la misma debe ser descentralizada y regionalizada, Artículos 71 y 76. La Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91 del Congreso de la República de Guatemala. De acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo, al Ministerio de Educación -MINEDUC- le corresponde formular y administrar la política educativa, debiendo promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo.

Asimismo, se reconoce el goce de la salud como un derecho fundamental del ser humano, sin discriminación, Artículo 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala; estando obligadas todas las personas e instituciones a velar por su conservación y restablecimiento. Fomenta la participación ciudadana, Artículo 98 de la carta magna, teniendo las comunidades el derecho y el deber de participar en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), es el ente rector del sector salud y está regulado por la Ley del Organismo Ejecutivo, el Código de Salud y el Reglamento del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. La estructura interna del ministerio relacionado, sus funciones, la organización y desarrollo de los servicios de salud, debe basarse en los principios de desconcentración y descentralización de sus procesos técnico



administrativo. De acuerdo con el Código de Salud, las municipalidades pueden participar en la administración de la prestación de programas y de servicios de salud.

Además, de las leyes especiales que van diseñando el proceso de descentralización, existe un conjunto de leyes generales que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar este proceso, estas son: La Ley de Servicio Civil, la Ley Orgánica del Presupuesto, y la Ley de Contrataciones del Estado.

En 2002 se aprobaron las modificaciones al Código Municipal, la creación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y se aprobó la Ley General de Descentralización, como marco legal con el que se pretende sustentar este proceso.

2.1.1 Ley General de Descentralización, Decreto No. 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala

La descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo, en virtud de su mandato constitucional, debe trasladar en forma escalonada y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del Estado, sobre la base de ciertos principios, menos el de subsidiariedad del Estado contemplado en el Artículo 118 de la Constitución, por su lado el Artículo 119, literal b) regula "Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país." Por otro lado, el Artículo mencionado, regula una serie de obligaciones que pretenden elevar el nivel de vida de los habitantes, con el fin de procurar el bienestar de la familia.



La Ley General de Descentralización establece en su Artículo 7 las competencias gubernamentales prioritarias para ser descentralizadas: Educación; salud y asistencia social; seguridad ciudadana; ambiente y recursos naturales; agricultura; comunicaciones, infraestructura y vivienda; economía; y cultura, recreación y deporte.

2.1.2 Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo

No. 12-2002

El reglamento indica que la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) es el órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, de formular las propuestas de política nacional y de realizar un plan anual del proceso de descentralización compatible con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

2.1.3 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala

La ley crea el sistema nacional de consejos de desarrollo, estableciendo los principios y objetivos del mismo. El sistema está integrado por el consejo nacional -coordinado por el presidente de la república-, 8 consejos regionales -presididos y coordinados por un representante del presidente- 22 consejos departamentales -presididos y coordinados por los gobernadores nombrados por el presidente de la república. En esta ley se agregan 340 consejos municipales, presididos por el alcalde municipal; y los consejos comunitarios, organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio.



2.1.4 Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo 461-2002

Desarrolla los procedimientos y el funcionamiento del sistema nacional de consejos. La designación de los funcionarios públicos que deben participar en los consejos de desarrollo -en cualquier nivel-, está a cargo del presidente de la república; la convocatoria para la elección de los representantes de entidades del sector privado la deben hacer los ministros de Estado, y los presidentes y coordinadores de los consejos que corresponda.

La coordinación de la ejecución de política, planes y programas y proyectos aprobados en el consejo nacional de desarrollo está a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- se constituye en la unidad técnica de apoyo de los consejos nacional, regional y departamental.

2.1.5 Código Municipal, Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala

La normativa desarrolla lo relativo a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como las competencias que les corresponden, dicha regulación se encuentra apegada a lo regulado por la Constitución Política de la República de Guatemala. Ordena de mejor forma los temas, se actualizan los términos y se introducen nuevos conceptos -como el de mancomunidades municipales-. El reconocimiento de la multiétnicidad y multiculturalidad



es importante para la adecuación de la administración pública y la eficacia de las políticas. El gobierno del municipio recae con exclusividad en el concejo municipal.

El municipio tiene fines propios establecidos en la ley como: Proteger a la persona y la familia; garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos individuales y sociales; promover el desarrollo económico; velar por la conservación del medio ambiente; ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar permanentemente el desarrollo de todos los habitantes; velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico, cultural y natural; promover, de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en los asuntos municipales.

Las competencias propias que atañen en forma exclusiva al municipio son las siguientes: Alumbrado público; construcción, remozamiento y mantenimiento de parques, jardines, áreas verdes y lugares de recreación; construcción y mantenimiento de caminos rurales y vías públicas urbanas dentro de su jurisdicción territorial; servicio de agua potable domiciliar; alcantarillado; licencias de construcción de obras públicas o privadas; recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos; administración de mercados; transporte de pasajeros y carga y sus terminales; otras tareas como el ordenamiento territorial, control del tránsito, etc.

La Ley General de Descentralización en el Artículo 7 enumera las áreas que considera prioritarias, haciendo mención que no se incluye atribuciones que la Constitución, asigna específicamente a otras instituciones.

2.2 La centralización y descentralización estatales en la historia de Guatemala y acuerdos de paz

“En la década de 1970, específicamente a partir de 1973-1974 un grupo de profesionales empezó a impulsar la planificación participativa en Guatemala, tomando ventaja de ocupar cargos técnicos en lo que fue la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, hoy la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República SEGEPLAN.”⁵

La importancia de la planificación participativa reside en dos aspectos importantes el primero se refiere al traslado del proceso de toma de decisiones sobre el desarrollo a los consejos comunitarios de desarrollo, por ejemplo, en lugar de mantenerlo en las instancias gubernamentales técnicas y políticas; y, segundo con base en dicho traslado, se logra un proceso de desarrollo que responde a las necesidades identificadas por los consejos comunitario de desarrollo, consejos municipales de desarrollo y en los consejos departamentales de desarrollo, en lugar de las identificadas por los niveles técnicos y políticos del gobierno municipal o central, que regularmente tienen sus sedes en la ciudad de Guatemala.

Con la promulgación de la Constitución Política de la República se dieron los primeros pasos hacia la descentralización, se implementó la distribución de un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a las municipalidades, y se creó el consejo nacional de desarrollo urbano y rural, para la organización y coordinación de

⁵ CIEN. *Ibid.* Pág. 25



la administración pública. A continuación, se analiza las políticas de descentralización impulsadas en los últimos quince años.

La administración del presidente Marco Vinicio Cerezo Arévalo y La Democracia Cristiana Guatemalteca: —DCG—, enero 1986 - enero 1991

El gobierno de la Democracia Cristiana dio continuidad a las acciones aisladas realizadas por los gobiernos anteriores, considerando que la descentralización era un proceso mediante el cual se traslada paulatinamente la capacidad de tomar decisiones, respecto de temas como la salud y educación y para ello era necesario realizar estrategias que permitieran la transformación de la estructura administrativa del Estado en función de las necesidades de la sociedad.

Durante el gobierno de Cerezo, se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, planteándose como objetivo la descentralización de la administración pública, a través de la implementación de consejos de desarrollo, los cuales eran dirigidos desde el ministerio mencionado y así descongestionar los servicios que se brindaban en la ciudad de Guatemala y en consecuencia aumentar las actividades económicas del Estado. Para ello el gobierno implementó cuatro consejos: Nacional, regional, departamental y municipal.

También se promulgó la Ley Preliminar de Regionalización en 1986, La Ley de Consejos de Desarrollo en 1987 y el Código Municipal en 1988. Considerándose que durante el gobierno de Vinicio Cerezo se inició con el diseño del marco jurídico del desarrollo



regional y local. La transferencia de recursos económicos a las municipalidades, permitió un mayor dinamismo, permitiendo que los gobiernos locales impulsaran acciones e invirtieran en mejorar las condiciones de la población en sus localidades.

Por otro lado, se inició un proceso de reforma educativa con la idea de adecuar el diseño curricular y en consecuencia mejorar el sistema educativo, aprobándose en 1991 la Ley General de Educación.

La administración del presidente Jorge Antonio Serrano Elías y el Movimiento de Acción Solidaria: -MAS-, enero 1991 - mayo 1993

El gobierno de Serrano Elías, continuó con el impulso del sistema de consejos de desarrollo; así como con el fortalecimiento a las municipalidades, a través de una política de descentralización, cuyo objetivo fue mejorar el proceso de articulación, respecto a la toma de decisiones de los órganos centrales a través de sus representantes en los diferentes consejos de desarrollo y brindar apoyo técnico y financiero a los gobiernos municipales.

Con el fin de implementar la política de descentralización el gobierno del MAS, creó el Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ- y la Unidad Técnica Ejecutora del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, quien era la responsable de organizar el Fondo de Emergencia y Solidaridad Social –FEES-. El Ministerio de Finanzas, asignó presupuesto para el Fondo Nacional de Tierras, -FONATIERRA- el Fondo Guatemalteco de la Vivienda; -FOGUAVI- el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología –FONACYT- y el



Fondo de Crédito Popular, el cual ya no existe. Los fondos sociales pretendían ejecutar los recursos con mayor prontitud, puesto que éstos, no necesitaban la modificación de leyes fundamentales, como las normas de contratación y administración de los recursos humanos, físicos y financieros, que regían en el resto de la administración mencionada.

La administración del presidente Ramiro de León Carpio, junio 1993 — enero 1996 completó el período del presidente Serrano Elías

Durante la administración de León Carpio, el reto era analizar y decidir los medios o mecanismos para reencauzar las reformas de mediano plazo. El gobierno definió la descentralización como: Un proceso de transferencia, del gobierno central a los gobiernos locales, del poder de decisión, de la responsabilidad del manejo de los recursos humanos y financieros, así como de la prestación de los servicios públicos.

El gobierno fue denominado de transición, en virtud del autogolpe llamado serranazo, durante este se realizaron varios cambios, destinados a fortalecer la descentralización de los servicios del ejecutivo, uno de ellos fue la reforma de la Constitución Política de la República de Guatemala, referido a la clasificación de las municipalidades y a modificar el plazo para las elecciones de las autoridades locales; otro cambio que se realizó fue el aumento del aporte constitucional a las municipalidades, el cual se elevó del 8% al 10%, el cual debía dirigirse a programas de educación, salud, infraestructura y servicios públicos.

También se realizaron cambios en la política fiscal, como la reforma del Impuesto Único



sobre Inmuebles, autorizando a las municipalidades el cobro y control del impuesto referido y retener el 75% de lo recaudado; asimismo se aumentó el Impuesto al Valor Agregado —IVA- de 7 % a 10%, Decreto 60- 94.

Por otro lado, se implementaron una serie de instancia como el Fondo de Inversión Social; Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario; Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco; Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria; y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo.

Uno de los logros que es importante recalcar fue el fortalecimiento a los consejos regionales, otorgándoles recursos financieros, con el fin de que los mismos pudiesen financiar obras municipales para el desarrollo de la población más necesitada.

La administración del presidente Álvaro Enrique Arzú Irigoyen y el Partido de Avanzada Nacional, enero 1996- enero 2001

El gobierno de Álvaro Arzú promovió el programa de modernización del organismo ejecutivo, que se efectuó a través de la reforma de ejecutar las acciones, conllevando una modernización vertical en cuanto a la toma de decisiones y una modernización horizontal que implicó revisar los sistemas y las políticas básica para lograr el objetivo de evolución de la gestión y administración estatal.

El objetivo con las reformas mencionadas era realizar de forma paulatina la transferencia



de capacidades hacia las comunidades de forma directa o bien a la autoridad más cercana, con poder de decisión, con el fin de que éstos fuesen responsables de construir políticas, planes, programas y proceder a su ejecución y evaluación de impactos. La modernización impulsada por este gobierno pretendía que el gobierno central mantuviera sus funciones y obligaciones de forma amplia, pero especialmente conservando las responsabilidades normativas.

Como parte de la innovación se creó la figura de comisionado presidencial para la modernización del Organismo Ejecutivo y de la administración pública cuyo objetivo según uno de los considerandos del Acuerdo Gubernativo No. 493-96 es "... mejorar la cobertura, calidad y competitividad en la prestación de bienes y servicios públicos, enfocados en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos."

La firma de los acuerdos de paz, permitió a esta administración promover reformas dirigidas a fortalecer el marco institucional, con el fin de lograr la desconcentración de ciertas empresas que brindaban servicios considerados como público, como, por ejemplo, la telecomunicación, electricidad, entre otros. También impulsó reformas de normativas que permitieron fortalecer a los gobiernos locales, como la relacionada a la Ley de Arbitrio de Ornato Municipal, la descentralización de la administración del impuesto único sobre inmuebles, regularizó el mecanismo de entrega del aporte constitucional.

Además, creó dos sistemas dirigidos al control de la información y en consecuencia a la transparencia del uso de recursos del Estado, como el Sistema Integrado de



Administración Financiera y Control Gubernamental y el Sistema de Auditoría gubernamental, la primera a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas y la segunda de la Contraloría General de Cuentas.

En cuanto al sistema de educación mejoró la efectividad de programa nacional de autogestión para el desarrollo educativo, instalando juntas escolares en los establecimientos educativos, con el fin de involucrar a padres de familia en la educación de sus hijos e hijas, mejorar la organización local y especialmente a descentralizar paulatinamente el servicio educativo.

Por otro lado, promovió la Ley del Organismo Ejecutivo, la cual regula en el Artículo 4º. principios que deben regir la función administrativa: "...solidaridad, subsidiaridad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana." Esta ley pretende implementar lo que regula el Artículo constitucional 224, que norma que la administración debe ser descentralizada respecto a la ejecución y control administrativo de determinadas funciones.

La administración del presidente Alfonso Portillo Cabrera y el Frente Republicano Guatemalteco: - FRG-, enero 2001 - enero 2005

La gestión de Alfonso Portillo no dio continuidad de forma inmediata a la política de descentralización, en virtud de que las personas responsables iniciaron un proceso largo de análisis para lograr determinar la estrategia a seguir. Pero a pesar de esta situación el gobierno de Alfonso Portillo, reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado, -IVA-



aumentando el porcentaje asignado a las municipalidades, para uso de obras que mejoraran el bienestar de la población. También, el Congreso de la República de Guatemala, promulgó la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, un nuevo Código Municipal, Decreto 12-2002 y reformó la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002.

La Ley General de Descentralización, en el Artículo 2 definió el concepto descentralización "...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, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado". Mientras que el Artículo 1 de la ley citada regula el objetivo el cual está dirigido a promover de forma sistemática la descentralización económica administrativa, con el fin de que la población logre un desarrollo adecuado.

A pesar de la promulgación y reforma de las leyes citadas, la administración de Portillo, no tomó en consideración la reforma de leyes que son consideradas importantes para dar continuidad a la descentralización iniciada en los gobiernos anteriormente analizados, como por ejemplo la Ley de Servicio Civil y la Ley de Contrataciones del Estado, viéndose afectados temas de desarrollo humano, como la salud y la educación.



La administración del presidente Oscar Berger Perdomo del Partido Gran Alianza Nacional –GANA-, enero 2005 – enero 2008

Durante la administración del partido Gran Alianza Nacional, se diseñó y se inició con la implementación de la política de descentralización y desarrollo local, el objetivo era la inversión y reingeniería institucionales, para mejorar el desarrollo rural y de forma integral y establecer canales de comunicación, articulación y coordinación entre lo urbano y lo rural, tomando en consideración ejes transversales como equidad de género, diversidad cultural y étnico. La política fue aprobada en consejo de ministros, emitiéndose el acuerdo gubernativo No. 186-2006. Los objetivos de la política de descentralización, son los siguientes:

“Objetivo No. 1: Lograr que las políticas de desarrollo rural apunten a reducir la brecha en niveles de desempleo, falta de oportunidades para generar ingresos, precarias condiciones de trabajo y empleo de subsistencia, principalmente agrícolas, así como a los servicios básicos, infraestructura productiva y al crédito. **Objetivo No. 2:** Trabajar de manera articulada y conjunta con los diferentes sectores, actores, comunidades dentro de los espacios rurales; identificando las dinámicas existentes surgidas de los propios territorios, y apoyando su realización. **Objetivo No. 3:** Reducir los costos y eliminar los cuellos de botella en las cadenas productivas que se desarrollan a nivel local. **Objetivo No. 4:** Profundización de los servicios financieros rurales. **Objetivo No. 5:** Renovar la estrategia de protección social prioritaria. **Objetivo No. 6:** Renovar la estrategia de protección social prioritaria. **Objetivo No. 7:** Atención especial a los derechos y necesidades de los guatemaltecos en el exterior, y vincularlos con sus comunidades.”



El gobierno de Berger Perdomo, se promulgaron leyes dirigidas a regular el registro catastral, el impuesto de apoyo a los acuerdos de paz, el cual fue considerado como extraordinario y temporal, que gravó actividades mercantiles o agropecuario y que se ajustara a principios constitucionales, como la igualdad; documentación de personas; y la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, éstas contribuyeron a fortalecer la participación

Acuerdos de paz

Los acuerdos de paz, surgen luego de una negociación entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, poniendo fin a 36 años de conflicto interno, acuerdos que fueron firmados el 29 de diciembre de 1996.

Uno de los objetivos centrales de los acuerdos de paz es la elaboración de una agenda integral que permita superar las secuelas que dejó el conflicto armado y sentar las bases de un desarrollo social para la población. También, la agenda incluyó soluciones a las demandas del grupo de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, las cuales iban dirigidas a buscar soluciones en el ámbito social, político y económico.

Al analizar de forma general el contenido de los acuerdos de paz, se concluye que éstos implican una reforma profunda del Estado y los alcances son diferenciados, a continuación, se describen de forma breve los elementos esenciales de los acuerdos:

1. Reconocimiento que la población de Guatemala es multiétnica, pluricultural y multilingüe.
2. Modernización de la administración pública y en consecuencia del Organismo



Ejecutivo.

3. Fortalecimiento del Órgano Legislativo.
4. Reforma en la justicia y lucha contra la impunidad.
5. Reforma económica del Estado y la lucha contra la pobreza.
6. Fortalecimiento de la sociedad civil: Participación social a través del fortalecimiento de los gobiernos municipales y la creación de un sistema de consejos de desarrollo.
7. Plena vigencia de los derechos humanos.
8. Determinar a través de análisis la función del ejército en una sociedad democrática.
9. Reforma electoral.
10. Descentralización y mejoras en la salud, seguridad social, educación, justicia, seguridad ciudadana, derechos humanos.

En los gobiernos de Alfonso Portillo y de Oscar Berger el contenido de los acuerdos de paz, formaron parte de las políticas del Estado, con el fin de lograr la descentralización de los servicios y dar cumplimiento al contenido de los acuerdos mencionados. Es importante mencionar que el acuerdo relacionado a situaciones socioeconómicas, le da respaldo a la descentralización estatal. También permite dar sustento a la participación ciudadana, para que ésta se involucre en la gestión pública, por lo que se emitió un nuevo Código Municipal, la creación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley General de Descentralización.

En cuanto a la administración pública, los acuerdos de paz, se convirtieron en herramientas idóneas para que el diseño de políticas públicas de desarrollo. El Estado de Guatemala se comprometió a reflexionar y tomar decisiones en torno la

descentralización, la desconcentración de los recursos que normalmente se encuentran reunidos en el gobierno central.

2.3 Características y objetivos de la descentralización

A continuación, se describen algunas características de la descentralización:⁶

1. La descentralización implica un traslado de competencias desde la administración central del Estado a nuevas personas morales o jurídicas. Las competencias se encuentran reguladas en la Ley General de Descentralización.
2. Para que pueda realizarse la descentralización, el órgano a descentralizarse, debe contar con una personalidad jurídica.
3. Como parte del proceso, el órgano descentralizado se le debe dotar, en el supuesto de que no lo posea, de un patrimonio propio, fortalecer el sistema de gestión, planeación y administración.
4. Se le asigna un patrimonio propio y una gestión independiente de la administración central, como por ejemplo una oficina de planeación.
5. El Estado debe supervisar a los órganos descentralizados, a través de los diferentes ministerios; así como de la Contraloría General de la Nación.
6. La descentralización se bases en la autonomía de los órganos descentralizados.

Los objetivos de la descentralización, pretende como indican las características anotadas, lograr el fortalecimiento de las instituciones y de los gobiernos locales, lo cual

⁶ Acción Ciudadana. *Descentralización un debate que nos concierne*. Pág. 8

significa una transformación en las estructuras del Estado, de la sociedad y del territorio, asegurándose de esta forma la transferencia de recursos, no solamente financieros, sino técnicos y materiales, pero también el fortalecimiento de la participación social, sin discriminación.

2.4 Definición y naturaleza de la descentralización

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: La descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía y concluye: "El único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos."⁵

Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa "acción y efecto de descentralizar y esta última: Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado."⁶

La descentralización implica un traslado de recursos y responsabilidades, pero también implica que el gobierno central debe realizar el control correspondiente, para que la descentralización cumpla con sus objetivos. La Ley General de Descentralización regula que el traslado debe realizarse de forma sistemática, Artículo 1 de la ley citada.

⁵ **Derecho administrativo.** Pág. 67

⁶ Diccionario de la lengua española, tomo No. 1. Pág. 700



El Artículo 2 de la Ley General de Descentralización, define la descentralización como “...Proceso mediante el cual se transfiere, desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades, a las comunidades organizadas y demás instituciones del Estado, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos financieros para la aplicación de las políticas públicas nacional, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de las más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.”

Al realizar un análisis de las diferentes definiciones de descentralización, se propone la siguiente aproximación conceptual sobre la descentralización: Se entiende por descentralización como un proceso de transferencias de recursos del poder público hacia el poder local, con la finalidad de construir un país más equitativo y estable desde las perspectivas sociales y territoriales.

Para lograr la descentralización, como ya se indicó es necesario que el Estado se modernice y que esté en constante revisión y creación de políticas de Estado y que las mismas tomen en cuenta aspectos socio-político, cultural, administrativo, económico y técnico, en virtud de que estos aspectos pueden ser considerados como la naturaleza de un proceso de descentralización y que están encaminados a lograr un desarrollo para la población más necesitada.

Se indica que es sociopolítica porque involucra a todos los actores de la vida social, es

decir gobierno central, municipal, población, etc., circunstancia por la cual la participación ciudadana es importante, porque las necesidades o competencias a descentralizar, deben surgir desde la población, con ello se daría credibilidad, pero también permanencia. Al analizar la forma de organización de las comunidades a través de los consejos de desarrollo, los cuales están regulados por la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, determinándose que muchas veces los procesos están relacionados a intereses personales y/o clientelares, dejando de lado las necesidades o requerimiento de la población.

Se dice que es de naturaleza económica, debido a que el proceso de descentralización afecta definitivamente la económica nacional, regional y local, requiriendo la transferencia de recursos y su redistribución, de acuerdo a políticas económicas que contribuyan al desarrollo social, tal y como lo mencionan los acuerdos de paz. Al realizar un recorrido por la historia de Guatemala, se puede determinar que uno de los problemas enraizados en la falta de recursos financieros, por lo que se recurre a préstamos, emisión de bonos, cuyo fin es financiar el presupuesto nacional, sin dejar de lado que muchas veces los prestamos son utilizados para gastos de funcionamiento.

En cuanto a la naturaleza administrativa, el proceso ha involucrado una reforma de la normativa jurídica y una organización institucional para implementarlas. Del análisis histórico de los gobiernos democráticos, se establece que efectivamente ha existido un proceso regulatorio de leyes encaminados a fortalecer la descentralización, entre estas la trilogía de leyes que está integrada por la Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Código Municipal. Respecto a la naturaleza



técnica, el Estado cuenta con dependencias que brindan un apoyo directo a gobiernos municipales, con el propósito de coordinar actividades ejecutivas, que se encuentran reguladas en la Ley del Organismo Ejecutivo y otras que la Presidencia de la República considere necesarias. Esta dependencia se le ha denominado Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP- nace en el año 1997, creada a través del registro del Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, en el Artículo 8 de la citada ley, regula que las mismas son dependencia de apoyo específico del presidente y que no pueden en ningún momento suplir funciones que están asignadas a ministerios u otras dependencias.

El Artículo 11 indica las funciones propias de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, resaltándose la colaboración que deben brindar al presidente en la coordinación del sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural y en la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural.

El Acuerdo Gubernativo No. 644-98 contiene el Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. En dicho acuerdo se define la naturaleza, objetivos, funciones, organización, asesorías y gerencias de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-.

También, se especifica la función de las Unidades Administrativas y Unidades Ejecutoras. Dentro de las funciones de Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la



Presidencia –SCEP-, se encuentra la coordinación de la función de los consejos de desarrollo en sus niveles nacional, regional, departamental y municipal.

2.5 Órgano encargado de la descentralización

La Constitución Política de la República de Guatemala es la norma jurídica suprema, y en el Artículo 111 se preceptúa que el presidente de la república, tendrá los secretarios que sean necesarios, siendo este el fundamento principal de la creación de la SCEP.

El Decreto No. 114-97 del Congreso de la República, es la ley que regula toda la organización y funcionamiento del Organismo Ejecutivo, encontrándose entre ellos los ministerios y secretarías. El Artículo 11 de la referida ley regula que las funciones de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia entre las que se encuentran:

1. “Colaborar con el Presidente de la República en la coordinación del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, así como en la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural.
2. Dar seguimiento, para garantizar su ejecución a proyectos prioritarios que le encomiende el Presidente de la República.
3. Ejercer la dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales a efecto de coordinar la ejecución de proyectos y políticas aprobados por éste.
4. Ejercer la coordinación de las unidades ejecutoras a su cargo, así como velar por la formulación, ejecución seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo y



otros que le asigne el Presidente de la República.

5. El Acuerdo Gubernativo número 644-98, Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, mediante el cual se regula la organización y funcionamiento de la misma.”

Las funciones de la SCEP, están delimitadas de tal forma que puedan no solamente dirigir, sino asesorar a las municipalidades en las solicitudes de descentralización; asimismo, a través de la coordinación de los Consejos de Desarrollo, nacional, regional y departamental, velan que efectivamente las municipalidades cuenten con un presupuesto que les permita cumplir con las responsabilidades que contrae la obligación de asumir una o varias de las competencias que regula la Ley General de Descentralización. Por otro lado, la coordinación de las unidades ejecutoras, le permite tener un mayor control acerca de la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo que se encuentran relacionadas a las competencias adquiridas por las municipalidades.



CAPÍTULO III

3. Destinatarios de la delegación de competencia

La Ley General de Descentralización, en el Artículo 2 regula que los destinatarios de la competencia, son las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, debiendo generar e implementar políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos.

3.1 Gobierno municipal

Desde el año de 1945 se estableció la autonomía del municipio, en la época de Juan José Arévalo Bermejo; considerándose que dicha autonomía le permitiría la capacidad de toma de decisión, pero también a la capacidad de gestión de recursos. La experiencia indica que muchos gobiernos locales dependen de la transferencia de recursos del gobierno central.

En el año 1985 se establece trasladar directamente a las municipalidades, de forma proporcional, el 8% del presupuesto general de gastos de la nación. En el año 1994 se incrementa el porcentaje a 10%, recursos que deben ser destinados al desarrollo local y en el año 2002, se aprobó el nuevo Código Municipal, uno de los considerando de este Código, indica: "Que la Constitución Política de la República reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el



régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local que la administración pública será descentralizada, lo que hace necesario dar una mejor definición y organización al régimen municipal respaldando la autonomía que la Carta Magna consagra, para que en el marco de ésta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines.”

El Código Municipal, nace dentro del proceso de modernización y descentralización del Estado de Guatemala, tratando de desarrollar una nueva visión de administración tal y como lo indican los acuerdos de paz, en el que se visualice la realidad de la nación guatemalteca, la cual se caracteriza como multiétnica, pluricultural y multilingüe.

El Artículo 3 del Código Municipal define la autonomía: “Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende a los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.”

El nuevo Código Municipal se caracteriza porque desarrolla el mandato constitucional de descentralización, sino también porque privilegia la participación ciudadana, a través de espacios idóneos a la población, también permite la integración de territorios sin afectar la autonomía de los municipios y finalmente porque da las herramientas para



desarrollar un gobierno autónomo para el funcionamiento administrativos de municipios.

La autonomía municipal posee un límite, el cual se encuentra regulado en el Artículo 239 de Constitución Política de la República de Guatemala, el cual regula dentro del régimen financiero que “corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad de justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, ...”

Municipio: El Artículo 2 del Código Municipal establece que “El municipio es la unidad básica de organización territorial del Estado y el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos...” Por su parte el Artículo 7 del código citado establece “El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados por este Código.”

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que las municipalidades son autónomas, lo cual significa que sus autoridades son electas, que tienen el derecho de generar y disponer de recursos, por consiguiente, debe atender los servicios públicos, velar por el ordenamiento territorial y dar cumplimiento a los fines propios, otorgándoles la capacidad de emitir los reglamentos correspondientes.



Las características de la autonomía municipal como se indicó tiene una limitante cuanto a regular arbitrios, ya que el Código Tributario en el Artículo 12, norma que “Arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades”. Por otro lado, el organismo responsable de decretar, reformar y derogar leyes es el Congreso de la República de Guatemala, regulado en el Artículo 171 Constitucional; asimismo es el único que puede decretar impuestos.

Es importante indicar que, de acuerdo a la clasificación que realiza el Código Tributario “Son tributos los impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras”, en conclusión, las municipalidades no tienen las facultades de emitir arbitrios, pero si recaudarlos y disponer de ellos, cuando la ley especifica así lo acuerde, limitando en consecuencia su autonomía municipal. Finalmente se cita como ejemplo el boleto de ornato, el cual se encuentra regulado en la Ley de Arbitrio de Ornato Municipal, Decreto No. 121-96.

Elementos del municipio: El Artículo 8 del Código Municipal, regula los elementos del municipio, siendo los siguientes:

1. “La Población.
2. El Territorio.
3. La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por la corporación municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
4. La comunidad organizada.
5. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.



6. El patrimonio del municipio.”

Gobierno municipal: El gobierno municipal corresponde a la corporación municipal, el cual se encuentra integrado por la autoridad máxima que es el alcalde, síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la Ley del Tribunal Supremo Electoral.

La corporación municipal, es el responsable de ejercer la autonomía del municipio, se encarga de deliberar y de decidir los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal, tal y como lo regula el Artículo 3 del Código Municipal.

“Los municipios sirven a los intereses públicos que les están encomendados de conformidad con la ley y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable”, tal y como lo establece el Artículo 5 del Código Municipal.

Las municipalidades poseen competencias propias, las cuales son inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios, asimismo posee competencia atribuida, que son aquellas que el gobierno central delega mediante la descentralización, delegación o transferencia de funciones, respetando la autonomía municipal.



Es importante anotar que las municipalidades tienen personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, considerándose que las mismas son idóneas para el traslado de capacidades de acuerdo a la Ley General de Descentralización, tal y como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 255: “Recursos económicos del municipio. Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios.” La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.

Marco jurídico de los gobiernos locales

La Constitución guatemalteca dispone que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúan, por delegación del Estado. El gobierno municipal es ejercido de acuerdo al Artículo 9 del Código Municipal por un concejo, conformado por el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por un período de cuatro años, con capacidad de ser reelectos. Dentro de sus funciones se encuentra la deliberación y la toma de decisiones de los asuntos municipales, decisiones que deben ir encaminadas al fortalecimiento económico y técnico de la misma, con el fin de planificar e implementar, no solamente obra gris, sino también la prestación de servicios y generar capacidades en la población, siendo el responsable directo el alcalde.

Otras de las funciones delegadas por el Código Municipal es disponer de sus recursos patrimoniales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, emisión de ordenanzas y



reglamentos; así como el ejercicio e implementación de competencias propias atribuidas por delegación. Para desarrollar sus funciones debe tomar en cuenta la Ley Orgánica del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ley de Compras y Contrataciones del Estado y la Ley del Registro de Información Catastral, entre otras.

En términos generales debe considerarse el Código Municipal como una ley moderna, que introduce elementos considerado inclusivos como las características sociales, culturales y étnicos; así como medios para fomentar la participación ciudadana, como las consultas a los ciudadanos. También, regula la creación de oficinas y/o direcciones como la de planificación, mujer y administración financiera integrada, las cuales le dan mayor soporte para acceder a un proceso de descentralización.

Como se indicó las municipalidades poseen competencias propias y por delegación, entre las primeras se encuentran servicios de tren de aseo, agua potable, mercados, transporte público, entre otros, las segundas se refieren a educación, salud, asistencia social, seguridad, vivienda, economía, infraestructura, recreación y deporte.

El Código Municipal en los Artículos 55 y 56, regula alcaldías indígenas y comunitarias, estas nacen con la idea de crear y mantener una comunicación más directa con la corporación municipal; asimismo permite resolver situación o conflictos de forma inmediata, tomando en cuenta "...usos, normas y tradiciones de las comunidades". Como parte del fomento de participación ciudadana, el Código citado regula la creación de una serie de comisiones, entre ellas la de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana, derechos humanos, de la familia, la mujer, la niñez, la juventud,



adulto mayor, debiendo la corporación municipal asignar a esta última comisión un 0.5% del situado constitucional para el funcionamiento de las comisiones y que éstas puedan proyectarse hacia las comunidades, tal y como lo regula el Artículo 36, numeral 9) del Código Municipal.

Como parte del fomento de la participación ciudadana, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, regula que, a través de la estructura piramidal de consejos, cuya función es la determinar las necesidades de las comunidades e incidir ante los consejos correspondientes. Por ejemplo, los consejos comunitarios de desarrollo deben incidir ante el municipal, éste al departamental, hasta llegar al consejo nacional. El sistema de consejos es considerado como un paso importante para intervenir en la gestión municipal, en la toma de decisiones para la distribución de los ingresos municipales, en pro del desarrollo social de la población.

Características de la gestión municipal y prestación de servicios

Guatemala a través del Congreso de la República de Guatemala ha promulgado normas de carácter general que le da facultad a las municipalidades para emitir reglamentos internos para la optimización de los recursos y del medios o mecanismos para la prestación de los servicios municipales. Otra regulación es la Ley del Registro de Información Catastral, que obliga a las municipalidades donde no se ha declarado área catastral, al establecimiento catastral utilizando recursos propios, lo cual se encuentra regulado en el Artículo 50 de la ley citada.



En cuanto al tema financiero, presupuestario, la Ley Orgánica del Presupuesto, regula que las municipalidades deben utilizar la metodología presupuestaria que utiliza el sector público, con el fin de llevar un mejor control de la utilización de la asignación presupuestaria y para ello el Ministerio de Finanzas Pública, deberá brindar acompañamiento técnico a las direcciones de administración financiera integrada, para que puedan elaborar planes de inversión, plan del presupuesto y una planeación estratégica impositiva.

Para que los municipios puedan acceder al proceso de descentralización, como se indicó en anteriormente, deben transitar también en la modernización, no solamente de funcionamiento y de servicio, sino también en la modernización tecnológica, que permita una ejecución transparente y la fiscalización correspondiente. Una de las estructuras ya mencionadas es la Administración Financiera Integrada Municipal, quien tiene la función principal la elaboración de la política presupuestaria, la regulación para la formulación del mismo y llevar los registros contables de la ejecución presupuestaria, entre otras funciones.

El Artículo 68 del Código Municipal preceptúa, dentro de las competencias propias del municipio, aparte de la prestación de servicios públicos, los de inversión social y de infraestructura. Además, el Artículo 35, inciso m) le compete al municipio la preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo con sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres. Tales prestaciones pueden darse en forma directa por medio de sus propias oficinas, o por empresas municipales



y/o por una mancomunidad de Municipios, lo cual está normado en el Artículo 49 del Código Municipal; en cuyo caso en los estatutos de su creación se establecen las responsabilidades correspondientes a cada municipalidad, así como las normas para la prestación del servicio.

El Código Municipal y la Ley de Contrataciones del Estado regulas el derecho que poseen las municipalidades para otorgar concesiones a personas o empresas privadas la presentación de determinados servicios, a excepción de la relacionada a los mercados y centros de acopio, tal y como lo establece el Artículo 74 del Código Municipal, “ La municipalidad tiene facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de servicios públicos municipales que operen en su circunscripción territorial..., con el fin de que los servicios sean inmediatos, accesibles a la población y de beneficio para el desarrollo de los mismos.

Asimismo, la Constitución Política de la República de 1986 sentó las bases para la descentralización, en sus Artículos 76, 98, 119, 224, 231 y 257. El proceso descentralizador fue concebido como un mecanismo para alcanzar mayor eficiencia del gobierno para atender las necesidades de la población.

El marco legal para la descentralización se conformó en el año 2002, con la aprobación de tres leyes: El Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala; La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala; y la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala.



Naturaleza y elementos de la hacienda municipal y patrimonio

El Artículo 99 del Código Municipal, regula lo relacionado a la hacienda municipal, indicando que “Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos, y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio.” El Concejo Municipal tiene la obligación de administrar los bienes y valores, dentro de los lineamientos establecidos por la Constitución Política de la República, Código Municipal, Ley de Contrataciones del Estado, Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

En ese contexto y para la ejecución de programas dirigidos al cumplimiento de sus competencias propias y gastos de funcionamiento, la Corporación debe formular, analizar, discutir y aprobar el presupuesto municipal y sus modificaciones, dirigiendo, a través del alcalde, la ejecución del mismo.

Los ingresos municipales provienen de diversas fuentes, el Artículo 100 del Código Municipal regula al respecto, haciendo un resumen de las fuentes de ingresos de la municipalidad se encuentran: Ingresos propios o de recaudación local, dentro de los ingresos propios hay que identificar dos tipos:

a) Los ingresos tributarios provenientes de los arbitrios que el Congreso de la República decreta a favor de las municipalidades dentro de los que se encuentran: Arbitrio de ornato; arbitrios sobre actividades comerciales; arbitrios sobre extracción de productos agrícolas o mineros; arbitrio sobre anuncios y rótulos; arbitrio sobre televisión por cable



que las empresas pagan y el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI). De estos el más importante es el último que cuando es recaudado por las propias municipalidades el ingreso percibido se queda el 100 % a su favor.

b) **Los ingresos no tributarios** son los ingresos propios provenientes de contribuciones por mejoras, tasas administrativas y de servicios, de rentas, multas por infracciones a las ordenanzas, acuerdos o disposiciones municipales y los provenientes de los bienes y empresas municipales. Estos pueden ser establecidos o modificados en forma directa mediante ordenanza o reglamentos emitidos por el concejo municipal, los que una vez aprobados deben ser publicados en el diario oficial.

También se encuentran las transferencias gubernamentales; crédito público por medio de préstamos o empréstitos; fondos sociales y las donaciones de la cooperación internacional o el sector privado.

El informe Guatemala: Fortalecimiento de las de las finanzas municipales para el combate a la pobreza, dentro del seminario regional: Financiamiento municipal superación de la pobreza urbana, preparado por el señor Juan Carlos Gómez Sabaini, consultor de la CEPAL, y por el Sr. Maximiliano Geffner, concluyen que los tributos que forman parte del Régimen Tributario Municipal son:

1. "Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI).
2. Arbitrio de Ornato Municipal (Boleto de Ornato).
3. Arbitrios sobre actividades económicas.



4. Arbitrio por extracción de productos.
5. Contribuciones por mejoras.”

La Ley de Contrataciones del Estado, el Código Municipal y la Constitución Política de la República de Guatemala, regulan principios relacionados a los egresos presupuestarios, siendo los siguientes:

1. No puede realizarse ningún gasto si no se cuenta con el renglón presupuestario correspondiente y la disponibilidad monetaria, Artículo 3 la Ley de Contrataciones del Estado.
2. No puede asignarse ni disponerse de cantidad alguna para objetivos ajenos al municipio, Artículo 130 del Código Municipal.
3. Es prohibido transferir o utilizar fondos del programa de inversión, para cubrir los gastos de funcionamiento o pago de la deuda, Artículo 238 inciso b) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por disposición constitucional, el Estado debe transferir el 10% del presupuesto nacional a los municipios. A ese aporte se agregan otros montos variables derivados de los impuestos provenientes del IVA-PAZ, del impuesto a los derivados del petróleo, y a la circulación de vehículos. Los ingresos que obtienen por este medio han llegado a significar una parte muy importante de su presupuesto.

Las transferencias gubernamentales hacia los municipios, de acuerdo con el Artículo 118 del Código Municipal, se distribuyen en forma bimensual y el Ministerio de Finanzas



deposita, en forma directa, el monto correspondiente a cada municipalidad en cuentas del sistema bancario nacional. Igual mecanismo de transferencia de fondos se aplica a cualquier asignación o transferencia establecida o acordada legalmente.

En cuanto al sistema de recaudación y generación de recursos propios por las corporaciones existen serias deficiencias una de ellas está relacionada a que no tienen la facultad de crear impuestos, ya que este derecho es exclusivo del Congreso de la República y a pesar de ello algunas municipalidades crean nuevas figuras tributarias, provocando que contribuyentes interponga acciones de inconstitucionalidad.

Por otro lado, debe reconocerse la realidad de la administración tributaria local, que refleja que la mayoría de municipios carece de medios suficientes para gestionar por sí mismos un sistema tributario más o menos complejo.

Los gobiernos municipales de Guatemala evidencian una gran dependencia respecto a las transferencias del gobierno nacional, más que de los ingresos que las propias municipalidades puedan generar para cumplir con sus obligaciones.

Espacios de participación que regula el Código Municipal

a) **Consulta a los vecinos:** El concejo municipal, puede acordar que se realicen una consulta a los vecinos cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio, cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas o de sus autoridades propias,



debiendo aplicar ciertos criterios propios de las costumbres y tradiciones de comunidades indígenas. Artículo 63 del Código Municipal.

Las consultas pueden ser solicitadas por los vecinos, debiendo realizar una solicitud, con la firma de por lo menos el 10% de los vecinos empadronados en el municipio o bien cuando lo decida las 2/3 partes del Concejo Municipal, como lo regulan los Artículos del 63 al 65 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Tomando como ejemplo el cabildo abierto que se realizó en el municipio de Chiantla de departamento de Huehuetenango, para determinar las consecuencias positivas o negativas en torno a la creación del nuevo municipio denominado Unión Cantinil.

b) Organización de comisiones: “El Concejo Municipal en su primera sesión organizará las siguientes comisiones: 1) Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes. 2) Salud y asistencia social. 3) Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda. 4) Fomento económico, turismo, ambiente municipal y participación ciudadana. 5) De finanzas. 6) De probidad. 8) De los Derechos Humanos y de la paz. 9) De la familia, la mujer y la niñez.”

El Concejo Municipal podrá organizar otras comisiones además de las que establece el Artículo 36 del Código Municipal.

La finalidad de la creación de estas comisiones es fortalecer el gobierno municipal, podrán realizar dictámenes, informes que le sean requeridos por la corporación municipal, asimismo propondrán las acciones necesarias para lograr una mayor eficiencia en los servicios municipales y la administración en general del municipio.



c) **Consejos de desarrollo:** Los consejos municipales deben facilitar información y capacitación sobre el contenido de la Ley de Consejos de Desarrollo y su reglamento y propiciar la formación de los mismos, es decir de los consejos comunitarios de desarrollo y el consejo municipal de desarrollo y logrando con esto la participación de todos los ciudadanos en la vida local, Artículo 60 del Código Municipal.

Competencias municipales propias en materia de servicios públicos

Las municipalidades poseen competencias propias en materia de servicios públicos, esto con la idea de combatir la pobreza que aqueja a cada uno de los municipios, debiendo tomar en cuenta aspectos culturales, económicos, sociales, etc. a continuación se presenta información respecto de cómo las municipalidades pueden ordenar adecuadamente la competencia de servicios públicos, el Artículo 68 del Código Municipal regula las competencias propias, a continuación, se detallan algunas competencias:

1. Actividades económicas.
2. Agua potable.
3. Alcantarillado.
4. Cementerios.
5. Construcciones de obras públicas y/o privadas.
6. Cultura y deportes.
7. Biblioteca.
8. Bienes de dominio municipal caminos de acceso a circunscripciones internas.
9. Catastro municipal.



10. Desechos sólidos.
11. Educación pre-primaria y primaria y programas de alfabetización.
12. Farmacia.
13. Justicia.
14. Limpieza.
15. Mercados.
16. Parque, jardines y lugares de recreación.
17. Policía Municipal.
18. Producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas.
19. Rastros.
20. Recursos renovables y no renovables

Requisitos formales para optar al proceso de descentralización

De acuerdo a la Ley General de Descentralización dentro de los objetivos de la descentralización del Organismo Ejecutivo, se encuentra mejorar la eficiencia y eficacia de la administración, universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos que se prestan a la población, como la salud, la educación, la infraestructura, entre otros, así como fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local.

Previo a lograr los objetivos planteados en el párrafo anterior y los descritos en la Ley General de Descentralización, específicamente en el Artículo 5 de la Ley General de Descentralización, que están dirigidos a mejorar la eficiencia y la eficacia de las



municipalidades, debe cumplir con ciertos requisitos previo a solicitar el traslado de una o varias competencias, pero para ello contará con el apoyo técnico de la instancia designada por el presidente. A continuación, se describen los requisitos:

Principios financieros: La municipalidad debe velar por el adecuado equilibrio entre sus ingresos y egresos, especialmente lo relacionado a su nivel de endeudamiento, debiendo generar estrategias para una buena administración y especialmente en el tema de la transparencia y auditoría social que se pueda realizar.

Formular el presupuesto municipal: El concejo municipal al formular el presupuesto debe integrar los compromisos adquiridos en el consejo municipal de desarrollo, así como incorporar las recomendaciones de la Oficina Municipal de Planificación.

Una vez formulado el presupuesto, el Concejo Municipal informará a las organizaciones comunitarias las razones que incidieron en la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal.

De igual forma debe diseñar una estrategia adecuada para que se pueda realizar una auditoría social, debiendo cumplir con lo que establece el Artículo 135 del Código Municipal, último párrafo, el cual en su parte conducente norma "...compartirá cada tres meses con el consejo municipal de desarrollo, la información sobre el Estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. La misma información deberá estar a disposición de las comunidades, a través de los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares, y a la población en general, utilizando los medios a su alcance."



Oficina Municipal de Planificación: La corporación municipal, deberá realizar gestiones administrativas y financieras, a través de la Oficina Municipal de Planificación, oficina que tendrá a su cargo el diseño, coordinación y consolidación de diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

La oficina podrá contar con el apoyo de ministerios y secretarías de Estado que integran el Organismo Ejecutivo, especialmente de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

La oficina relacionada juega un papel importante en el desarrollo del municipio, ya que es la responsable de producir información precisa y de calidad para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales, debiendo poseer una comunicación, articulación y coordinación con los consejos comunitarios de desarrollo y con organizaciones de sociedad civil.

Unidad de auditoría interna: La corporación municipal, podrá crear una unidad de auditoría interna o bien contratar los servicios de un Contador Público y Auditor, colegiado activo, quien tendrá a su cargo la correcta ejecución presupuestaria, implementar un sistema eficiente y ágil de seguimiento y ejecución presupuestaria.

Capacidad de ejecución presupuestaria: El concejo municipal, una vez creadas las unidades de Administración Financiera Integrada Municipal, Oficina Municipal de Planificación y la de Auditoría Interna, debe crear las herramientas necesarias para mantener una eficiente ejecución presupuestaria y que se ajuste a los lineamientos del



Capacidad de ejecución presupuestaria: El concejo municipal, una vez creadas unidades de Administración Financiera Integrada Municipal, Oficina Municipal de Planificación y la de Auditoría Interna, debe crear las herramientas necesarias para mantener una eficiente ejecución presupuestaria y que se ajuste a los lineamientos del Ministerio de Finanzas Públicas y probar que tienen las capacidades para ejecutar los presupuestos proyectados.

Organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos: El concejo municipal deberá organizar un equipo técnico para que brinde acompañamiento a las alcaldías comunitarias e indígenas, a los órganos de coordinación de los consejos comunitarios de desarrollo y al consejo municipal de desarrollo, con la finalidad de promover el derecho de los vecinos y de las comunidades, respetando su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres.

Participación ciudadana: El Código Municipal, establece que el concejo municipal, debe facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, tal y como lo norma el Artículo 60; asimismo regula en el Artículo 61, que el concejo debe establecer los medios y procedimientos de participación ciudadana.

La Corporación Municipal debe facilitar la viabilidad de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es decir que debe apoyar la creación del consejo municipal de desarrollo, así como los consejos comunitarios de primer y segundo nivel, con la finalidad de que la población participe en la construcción del desarrollo municipal.



3.2 Comunidades organizadas legalmente como destinatarios de la delegación de competencias

Las comunidades organizadas legalmente son destinatarias de la descentralización, el Artículo 2 de la Ley General de Descentralización, indica que las comunidades organizadas legalmente con participación de la municipalidad, puede ser destinatarias, para el efecto el Artículo 1 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, indica que el sistema de consejos de desarrollo, es el medio principal de participación de la población.

Los consejos pueden involucrarse en la gestión pública con el fin de participar en las acciones de planificación democrática de desarrollo social, tomando en cuenta las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala, la armonía en las relaciones interculturales, la optimización de la eficacia y la eficiencia en todos los niveles de la administración pública, la equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer, entre otros aspectos. La comunidad debe organizarse legalmente para que pueda ser destinataria de la descentralización, para comprender este aspecto es necesario entender una serie de conceptos, a continuación, se describen:

Participación: Es el protagonismo voluntario de mujeres y hombres, sin importa su edad y etnia, motivado por el interés y el deseo de hacer presencia, opinar, comentar, sugerir y tomar decisiones en acciones y procesos que modifiquen las condiciones de vida.⁹

⁹ Acción Ciudadana. La participación ciudadana hacia una nueva convivencia comunitaria. Pág. 2.



Participación ciudadana: El Artículo 17 de la Ley General de Descentralización, explica que es la participación ciudadana. “La participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participan en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización.”

El Artículo 3 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece cual es el objetivo de los consejos de desarrollo: “...es organizar y coordinar la administración mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas y presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.”

Con la creación de los diferentes consejos se abren nuevos espacios de participación para mujeres y hombres ciudadanos guatemaltecos, mayores de 18 años quienes están en posición de ejercer los derechos que les permitan tomar parte en el gobierno, aunque los jóvenes, menores de edad, pueden participar, con la finalidad analizar la situación de su comunidad y especialmente su situación. Las organizaciones de sociedad civil, realizan esfuerzos con el fin de lograr que los jóvenes se involucren en las diferentes comisiones y sean propositivos.

La ciudadanía es el ejercicio de todos los derechos políticos y el cumplimiento de deberes y responsabilidades con el Estado. La ciudadanía se adquiere a través del nacimiento, por decisión propias y por el matrimonio. También existe la doble ciudadanía, lo cual significa que se puede ser ciudadano de dos países, finalmente la ciudadanía brinda capacidad legal a una persona, para el ejercicio de sus derechos cívicos y políticos.



El Artículo 136 de la Constitución Política de la República de Guatemala, detalla cuáles son los derechos políticos de los ciudadanos: “Deberes y derechos políticos. Son derechos y deberes de los ciudadanos: a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos; b) Elegir y ser electo; c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; d) Optar a cargos públicos; e) Participar en actividades políticas; y f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Residencia República de Guatemala.”

La participación ciudadana juega un rol importante en el desarrollo social de las comunidades y del país en general, las personas deben involucrarse en la gestión pública, lo cual implica, incorporarse a los diferentes espacios de toma de decisión, participar en la planificación de programas, planes, proyectos y en la formulación de políticas municipales; asimismo debe requerir que las autoridades locales y nacionales utilicen los mecanismos de rendición de cuentas, aparte de ello deben utilizar los diferentes medios para demandar el cumplimiento de los derechos humanos.

3.3 Sistema de consejos de desarrollo urbano y rural

El sistema de consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población, sin distinción de raza, género, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo.

Atributos del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural: Dentro de los atributos del sistema de los consejos se encuentra principalmente la organización,



articulación y coordinación de la administración pública, con hombres y mujeres de forma individual u organizada, para la toma de decisiones, ya que las estructuras de los consejos son flexibles y adaptables a la personalidad pluricultural del país. Finalmente, todas las personas que integran los diferentes niveles de consejos de desarrollo, participan en las sesiones en forma ad honorem, según lo establece el Artículo 22 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, lo cual genera compromiso y viabilidad para implementar los planes, programas o proyectos.

Objetivo del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural: El objetivo del sistema de consejos de desarrollo "... es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo que beneficien a la población". Artículo 3 del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural.

Principios del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural

El Artículo 2 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece los principios que rigen el sistema de consejos:

"Principios. Los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo son: a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala; b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales; c) la optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública. d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características puedan realizar mejor que cualquier otro nivel. La



promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna. c) La conservación y el mantenimiento del equilibrio y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna y de la población no indígena. d) La equidad de género, entendida como lo no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.”

Los principios regulados por la Ley de Consejos de Desarrollo, tiene como fin integrar a toda la población, sin importar su individualidad, colectividad, género, etnia, comunidad lingüística en todos aquellos procesos encaminados a la participación ciudadana y en consecuencia incorporarse a la vida pública, realizar ejercicios de auditoría social y realizar propuestas, convirtiéndose en un actor de desarrollo.

Niveles del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural

Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODE-: Los consejos comunitarios de desarrollo, son el primer nivel del sistema y representan la base del funcionamiento. Se pretende que la planificación se genere desde abajo, en virtud del conocimiento de la problemática de la población lo cual coadyuva a la construcción de un modelo de desarrollo planificado. Las personas integrantes de este consejo logran identificar y priorizar las necesidades y soluciones; así como gestionar recursos, recibir información sobre la ejecución de recursos asignados y practicar la auditoría social. Se integran por la asamblea comunitaria y el órgano coordinador, Artículos 13 al 17 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.



Consejos Municipales de Desarrollo – COMUDE-: El consejo municipal de desarrollo es el segundo nivel y es el que une a los consejos comunitarios de su territorio. Además, sirve de plataforma para hacer efectiva la representación comunitario y municipal en el consejo departamental.

Estos consejos juegan un papel importante en aspectos de coordinación y articulación dentro de su territorio municipal, puesto que son ellos los que realizan la planificación participativa, así como los que ejecutan los proyectos. El consejo está integrado por el alcalde, concejales y síndicos, representantes de los órganos de coordinación de los consejos comunitarios, representantes de entidades pública con presencia en el municipio, representantes de entidades civiles convocadas incluyendo a las organizaciones de mujeres y autoridades indígenas, Artículo 43 del Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Una de las funciones de este consejo es garantizar que toda política, plan, programa y proyecto de desarrollo del municipio se haga con base en las necesidades, problemas y soluciones propuestas por los COCODES.

Consejos Departamentales de Desarrollo – CODEDE-: Este consejo agrupa la representación de los municipios de su departamento, en el caso del departamento de Huehuetenango, se integran por los 33 consejos municipales de desarrollo, dentro de sus funciones se encuentra la de formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y las proyecciones realizadas en cada una de las municipalidades.



Es importante indicar que los proyectos que no puedan ejecutarse con el presupuesto correspondiente, pueden ser discutidos en los consejos nacional y regional de desarrollo para su incorporación en la política nacional de desarrollo para beneficios de la región.

El consejo está integrado la persona representante de la gobernación departamental, quien lo preside y coordina, los alcaldes, el responsable de la Oficina de Planificación Departamental, quien actúa como secretaria del consejo.

Al igual que los consejos municipales tiene representación del organismo ejecutivo, especialmente de los representantes de los ministerios, como educación, salud, etc., cooperativas, cada uno de los pueblos indígenas, asociaciones de propietarios de micro, pequeña y mediana empresa, asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales, organizaciones de trabajadores, de desarrollo de la Universidad de San Carlos de Guatemala y universidades privadas, los secretarios generales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo y dos representantes de las organizaciones campesinas, Artículos 9 al 11 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural:

Consejos Regionales de Desarrollo –COREDE-: Estos consejos agrupan a los departamentos por región, esto de acuerdo al Decreto 70-86 de la Ley Preliminar de Regionalización, siendo ocho regiones integradas de la manera siguiente: Regiones: Metropolitana, Guatemala; región norte, Alta Verapaz y Baja Verapaz; región nororiente, Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso; región suroriente, Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa; región central, Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla; región suroccidente,



San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez; región noroccidente, Huehuetenango y Quiché; y región Petén, Petén.

Los consejos regionales se integran por una coordinación, nombrado por el presidente de la república de Guatemala, un alcalde en representación de las municipalidades que integran cada uno de los departamento que conforman la región, el Gobernador de cada uno de los integrantes de la región, el jefe de la oficina regional de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el conjunto de representantes y autoridades forman una asamblea, la cual será la encargada de tomar las decisiones.

Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE-: Este consejo agrupa al Ministro de Finanzas Públicas y demás ministros que designe el presidente de la república de Guatemala, alcalde representante de cada una de las regiones, Secretario de SEGEPLAN, Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, coordinadores de los consejos regionales de desarrollo, cuatro representes del pueblo Maya, uno Xinca y uno Garífuna, un representante de las cooperativas, asociaciones de propietarios de micro, pequeña y mediana empresa, asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales, organizaciones de trabajadores, de desarrollo de la Universidad de San Carlos y Universidades privadas, y las organizaciones campesinas con dos representantes.

Entre sus funciones se encuentra promover, facilitar y apoyar el financiamiento del sistema de consejos, promover la descentralización y la coordinación institucional, formular políticas de desarrollo a nivel nacional, tomando en cuenta los planes de



desarrollo regionales y departamentales, con el fin de que los mismos sean incorporados a la política de desarrollo de la nación. También, debe promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de las mujeres y de los jóvenes en la toma de decisiones y para ello debe promover la concientización de las comunidades respecto a la equidad de género y la identidad y derechos de los pueblos indígenas.

Pirámide de participación ciudadana: 1 consejo nacional; 8 consejos regionales; 22 consejos departamentales; 340 consejos municipales; y cientos de consejos comunitarios.





CAPÍTULO IV

4. Poder municipal de Chiantla, departamento de Huehuetenango

El municipio de Chiantla, cuenta con determinadas características que permitieron realizar el presente trabajo, éste se encuentra a 7 kilómetros aproximadamente de la cabecera departamental, cuenta con una población mayoritariamente maya mam, su organización comunitaria es flexible, enfocada al desarrollo social y vela por el medio ambiente. Otro aspecto importante que fue tomado en cuenta para elegir al municipio como municipio piloto es la apertura de las autoridades locales para brindar la información y su experiencia en cabildos abiertos como medio de rendición de cuentas.

4.1 Datos generales del municipio de Chiantla

El municipio de Chiantla, es parte del departamento de Huehuetenango, está ubicado en el noroccidente de la República de Guatemala, en América Central, dista a 270 Km. de la Ciudad de Guatemala.

Cuenta con aproximadamente 90,000 habitantes. El poblado está dividido en cantones (barrios pequeños), llamados: Cantón Parroquia, Cantón San Jerónimo, Cantón Cementerio, Cantón Calvario y el Cantón La Lagunita.

Su centro urbano lleva la característica de tener sus calles en escuadra a la usanza colonial. También cuenta con 33 aldeas, 22 caseríos, 21 parajes y una comunidad



agrícola. Sus monumentos arquitectónicos son más relevantes, lo son su iglesia, la cual fue fundada como como monasterio de la orden de los Dominicos entre los años 1530 a 1564, y el palacio municipal el cual es considerado barroco con doble arco y tiene un reloj el cual se encuentra en lo alto de la torre principal.

En el interior de la iglesia guarda el santuario de la Virgen de Candelaria, un bello retablo del Siglo XVIII labrado en plata. La imagen de la virgen es de origen español barroco y está recubierta en un manto de plata. Su edificio municipal fue construido en el siglo XIX es de estilo barroco con doble arco, tiene un reloj de cuatro carátulas en lo alto de su torre principal.

Su clima es templado la mayor parte del año. Cuenta con dos estaciones: Lluviosa y seca. La época seca inicia en noviembre y se extiende a abril; las lluvias se presentan en mayo para finalizar en septiembre. Debido a corrientes provenientes de Norte América, los meses de noviembre a febrero las temperaturas pueden alcanzar niveles de congelamiento.

La extensión territorial abarca 546 Km. cuadrados. La altitud de esta extensión varía desde los 1,900 a los 3,800 metros sobre el nivel del mar. Dentro de este territorio está el punto habitado más alto de América Central, constituido por los montes Cuchumatanes. En este lugar, está el mirador Juan Diéguez Olaverri, desde donde se puede apreciar buena parte del territorio guatemalteco, sobresaliendo a lo lejos la imponente de los volcanes Santa María, ubicado en el departamento de Quetzaltenango, Tacaná y Tajumulco, ubicados en el departamento de San Marcos.



4.2 Estructura administrativa y comisiones municipales

El poder local de Chiantla posee la siguiente estructura administrativa:

Corporación municipal: La corporación municipal está conformada por 8 personas, integrada de la siguiente forma: un alcalde municipal, quien es maestro de educación primaria, posee experiencia en relación al trabajo que realiza la corporación, seis concejales, de los cuales tres son maestros, un perito contador, un taxista y un comerciante, de los concejales dos poseen experiencia en la administración del poder local y un síndico municipal, quien es comerciante y no posee experiencia en la administración.

Otros funcionarios municipales: Un secretario, quien es maestro, un tesorero, quien es perito contador, un auditor interno, quien es contador público y auditor y un juez de asuntos municipales, quien es abogado y notario. Estos empleados y/o funcionarios participan en las sesiones de la corporación de acuerdo a sus funciones.

Oficina municipal de planificación: La municipalidad cuenta con una oficina de municipal de planificación, la cual funciona desde el año 2003, la coordinadora actual es maestra de educación primaria, acumulando cuatro años de experiencia en el cargo, asimismo dicha oficina la integran un ingeniero civil, así como con un asistente.

Unidad Administrativa Financiera Integrada Municipal: La unidad funciona desde el año 2006, estando a cargo un coordinador y/o director, quien es perito contador, dos



receptores, quienes son Perito Contador, un encargado de compras de almacén, quien es Bachiller Industrial, un encargado de la caja chica, quien es Perito Contador, tres encargados de llevar la contabilidad, quienes poseen los títulos de Perito en Administración de Empresas, Perito Contador y Perito en Mecánica, respectivamente.

Los integrantes de la Unidad, poseen experiencia en la gestión financiera municipal, de aproximadamente cinco años.

Comisiones municipales

La corporación municipal de Chiantla, en su primera sesión ordinaria anual, organiza las comisiones municipales que establece el Artículo 36 del Código Municipal, con la finalidad de que propongan las acciones necesarias para lograr una mayor eficiencia en los servicios municipales y la administración del municipio en general.

Las comisiones organizadas son las siguientes: Comisión municipal de educación, educación bilingüe/intercultural, cultura y deportes; salud y asistencia social; servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda; fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales; finanzas; probidad; derechos humanos y la paz; y de la familia, la mujer y la niñez.

Las comisiones municipales se reúnen una vez al mes o cuando la acción o necesidad lo requiere, las comisiones determinan cual es la problemática del municipio, a través de los consejos comunitarios de desarrollo y buscan establecer mecanismos para la



rendición de cuentas. A continuación, se presentan ejemplos del trabajo realizado por las comisiones:

La comisión municipal de educación, educación bilingüe/intercultural, cultura y deportes: La comisión emprendió las acciones de coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la construcción y remodelación de escuelas, la contratación de maestros y un rubro presupuestario para la educación.

Comisión municipal de salud y asistencia social: Entabló la coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la construcción de puestos de salud y jornadas médicas, la construcción de un puesto de salud, pago de enfermeras y la realización de jornadas médicas.

Comisión municipal de servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda: Realizó la apertura, mantenimiento y balastro a carreteras, la construcción de salones comunales y construcción de letrinas.

Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales: Realizó reforestación (proyectos de las cuencas), elaboró proyectos de agua, construcción de pilas o lavaderos y proyectos de letrización.

Comisión de seguridad: Apoyó a las Juntas Locales de Seguridad, a la creación de la Policía Municipal de Tránsito, regularización de las vías de tránsito y de transporte de pasajeros.



4.3 Canales de comunicación entre la municipalidad y la comunidad

La municipalidad cuenta con mecanismos para comunicarse con el consejo municipal de desarrollo, consejos comunitarios de desarrollo, organizaciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, y con otras organizaciones. Uno de los mecanismos es a través de reuniones mensuales o semestrales, como es el caso del COMUDE y COCODE, respectivamente, asimismo se cuenta con un reglamento interno de funcionamiento de los consejos de desarrollo que operan en el municipio, otro mecanismo es a través de notas, convocando e informando sobre el avance del plan de desarrollo existente.

4.4 Recursos materiales de la municipalidad

La municipalidad de Chiantla, para realizar su trabajo, cuenta con los siguientes recursos:

1. Teléfonos.
2. Fax.
3. Computadoras.
4. Impresoras.
5. Internet.
6. Fotocopiadora.
7. Vehículos.
8. Convoy de maquinaria.
9. Tren de aseo.



10. Diferentes programas para desarrollar técnicamente el trabajo.

Los recursos descritos permiten que la municipalidad pueda efectuar un trabajo de oficina más eficiente y con tecnología, aparte de ello le permite brindar servicios básicos relacionados con la limpieza del municipio y recolectar la basura, lo cual coadyuva con la protección del medio ambiente.

4.5 Ingresos y/o recaudación fiscal

La municipalidad de Chiantla, recibe los siguientes ingresos

Transferencia estatal

Asignación constitucional: Es considerado como un compromiso planteado en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que regula lo siguiente: "Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo..." El porcentaje asignado a las municipalidades debe ser incluido dentro del presupuesto nacional, el cual se asigna a todas las municipalidades del país y se distribuye de acuerdo a lo que regula el Código Municipal. El objetivo central de la asignación es que sea destinado por lo menos un 90% a programas y proyectos de educación, salud preventiva, servicios públicos, que tengan como finalidad mejorar la calidad de vida de los habitantes y el 10% puede ser utilizado para gastos de funcionamiento.



IVA-PAZ: El Impuesto se paga siempre al realizar cualquier compra, venta o servicio que se adquiera en cualquier establecimiento autorizado. Del monto total del impuesto que se recauda un determinado porcentaje es destinado para programas o planes dirigidos para la paz y el desarrollo y se realiza una asignación directa a las municipalidades; éstas deben invertir los fondos en educación y salud.

Consumo de Combustibles: La ley del Impuesto a la Distribución de Combustibles Derivados del Petróleo, en el Artículo 23 regula, que lo recaudado en concepto del impuesto, debe ser distribuido proporcionalmente a las municipalidades tomando como punto de referente la asignación constitucional, con el fin de mejorar el servicio de transporte, el mantenimiento de la infraestructura vial.

Impuesto de Circulación de Vehículos: Este impuesto está regulado en el Decreto No. 70-94 del Congreso de la República de Guatemala y está dirigido a los propietarios de vehículos que circulan en el territorio nacional, el mismo se paga de forma anual y parte de lo recaudado es destinado a las municipalidades para contribuir en el mantenimiento, mejora y/o construcción de calles, puentes, con el fin de mejorar la accesibilidad de la población.

Ingresos propios:

Impuesto Único sobre Inmuebles: Este impuesto es conocido como IUSI y está dirigido a los dueños de bienes inmuebles, debiendo las municipalidades contar con la infraestructura necesaria para recaudar y administrar los ingresos, otras lo realizan a



infraestructura necesaria para recaudar y administrar los ingresos, otras lo realiza a través del Ministerio de Finanzas Públicas.

El fin del impuesto Único sobre Inmuebles es contribuir al desarrollo de la población de cada municipio a través de mejorar o instalar servicios básicos u obras de infraestructura.

Alquileres: Las municipalidades pueden realizar los arrendamientos de bienes municipales, como un medio de agenciarse de fondos y ser utilizados para el progreso de los municipios. Los arrendamientos están sujetos a las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado.

Extracción de basura: Es el pago que determina la municipalidad a los vecinos por el servicio de extracción de la basura domiciliar, y forma parte del presupuesto municipal.

Parqueo: Es el servicio que pagan los vecinos del municipio por parquear sus vehículos en determinados predios municipales o bien alrededor de los parques, proporcionándoseles un recibo municipal como constancia de que el pago ingresa a la tesorería respectiva y lo recaudado es utilizado para mejoras del municipio o para cubrir gastos de funcionamiento.

Piso de plaza, ordinario y extraordinario: El piso ordinario, se entiende como la utilización constante del espacio asignado en los mercados que funcionan en el municipio. El Extraordinario se refiere a la utilización que se realiza del espacio asignado en la celebración de las dos ferias que se realizan en dicho municipio.



Ornato: El ornato es considerado como un arbitrio municipal que los vecinos deben pagar anualmente, durante los meses de enero y febrero, salvo que las autoridades municipales concedan prórrogas.

El Artículo 1 de la Ley de Arbitrio de Ornato Municipales, establece “el arbitrio denominado BOLETO DE ORNATO, en favor de las municipalidades del país, con efectos específicos en el ámbito de sus correspondientes jurisdicciones”.

Agua potable: Los vecinos deben pagar mensualmente por el servicio de agua potable municipal. Cada una de las municipalidades determina forma y monto de pago, en el caso de la municipalidad de Chiantla, cobran a los vecinos la cantidad de Q.10.00 mensuales, cuando no existe exceso en el uso del agua.

Extracciones minerales: La extracción de minerales, está regulada por la Ley de Minería, Decreto No. 48-97 del Congreso de la República de Guatemala, esta ley regula lo relacionado a las regalías, el porcentaje varía de acuerdo al material que se extrae.

La ley mencionada en el Artículo 2 regula, que el Ministerio de Energías y Minas, es el ente responsable de crear y coordinar las políticas relacionadas a la extracción de minerales, por lo que las municipalidades deben coordinar con dicho ministerio.

Certificaciones varias: Las diferentes dependencias de las municipalidades deben extender las certificaciones de las actuaciones que realicen, como por ejemplo actas que se levantan en las reuniones de la corporación municipal y el costo de las mismas varía.



Ingresos eventuales, como, por ejemplo: la colocación de antenas de teléfono, colocación de rótulos publicitarios, etc.

4.6 Funciones o responsabilidades de la municipalidad de Chiantla, Huehuetenango

La municipalidad de Chiantla del departamento de Huehuetenango, brinda los siguientes servicios de manera directa:

1. Abastecimiento domiciliario de agua potable.
2. Alumbrado público.
3. Administración de mercados.
4. Administración de rastros.
5. Administración de cementerios.
6. Limpieza y ornato.
7. Construcción y mantenimiento de caminos a las circunscripciones territoriales interiores del municipio.
8. Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales.
9. Autorización de licencias de construcción de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.
10. Velar por el cumplimiento de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de bebidas.
11. Gestión de la educación pre-primaria, primaria, así como los programas de alfabetización y educación bilingüe.
12. Administrar la biblioteca pública del municipio.



13. Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
14. Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios municipales o comunitarios.
15. Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.
16. Prestación del servicio de policía municipal.
17. Alcantarillado: Lo realiza en las zonas urbanas y semi-urbanas del municipio.
18. Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos: Lo realiza a través de un sistema de tren de aseo municipal.

Las funciones que se describieron anteriormente, se encuentran relacionados con los servicios básicos que las municipalidades deben brindar a los vecinos, pero también se observan que tienen dos componentes concernientes con la educación y a la tecnología de la municipalidad y de los servicios municipales comunitarios. Estas funciones son importantes siempre y cuando cuenten con estrategias de seguimiento y modernización, ya que éstas permiten el desarrollo de la población; así como el mantener un relacionamiento constante con los vecinos, beneficiar la transparencia y el acceso a la información pública.

4.7 La municipalidad de Chiantla y el proceso de descentralización.

El Estado de Guatemala, a lo largo de la era de la democracia ha impulsado una serie de leyes que tienen por objeto lograr un proceso de descentralización con la finalidad de desarrollar de forma estratégica un cambio en la estructura administrativa del Estado, lo que significa pasar de una estructura centralizada a una moderna, que tome en cuenta



el carácter socioterritorial del país y una transferencia de competencia hacia municipalidades o bien hacia las estructuras del Estado con carácter autónomo o con presencia en el territorio nacional.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en sus Artículos 119 literal b) y 224, se refieren a la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, propiciando una amplia participación de los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

Para lograr ese proceso de descentralización el Congreso de la República, emitió tres leyes que se interrelacionan con la idea de buscar un mejor desarrollo para la población, en especial de la población menos favorecida, dichas leyes son:

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización y el Código Municipal.

Las leyes citadas en el párrafo anterior traen una serie de disposiciones que las municipalidades deben acatar para optar al proceso de descentralización, tal y como quedó descrito en el capítulo III de este informe de investigación. La municipalidad de Chiantla ha dado pasos importantes en torno a preparar el proceso de descentralización, tomando como base lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y la trilogía de leyes. A continuación, se describen:



Estructura administrativa: De acuerdo con lo que establece el Código Municipal, municipalidad de Chiantla, cuenta con una oficina municipal de planificación y varias unidades, entre ellas la administración financiera integrada municipal, auditoría interna, organización de cuerpos técnicos, asesores y cultivos y juzgado de asuntos municipales, aparte de ellas funcionan oficinas especializadas, como la de la niñez y adolescencia.

La estructura administrativa y la modernización tecnológica permite desarrollar las funciones propias de la municipalidad, las cuales se encuentran normadas en el Código Municipal, como, por ejemplo: Proporcionar abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, administración de mercados, rastro, cementerio, limpieza y ornato, regularización del transporte de pasajeros y de carga, entre otros.

La estructura administrativa, además, le permite realizar una serie de ejercicios importantes, como planificar, formular el presupuesto, pero de forma independiente, para luego incorporar las recomendaciones que emite la oficina de municipal de planificación, encontrándose en un proceso de consolidar el tema de realizar un presupuesto participativo, así como generar estrategias para una buena administración, transparencia y auditoría social. Un valladar importante, es el cambio de autoridades municipales, existiendo también un cambio de visión acerca de la participación ciudadana, del funcionamiento de los consejos comunitarios y municipal de desarrollo; así como de la descentralización de algunas competencias del gobierno central.

La unidad financiera integrada municipal, debe ser fortalecida en aspectos técnicos, acordes a los que maneja el ministerio de finanzas públicas, debiendo la Oficina



municipal de planificación, realizar los contactos con la secretaría general planificación y programación y específicamente con la secretaría de coordinación ejecutiva de la presidencia, para iniciar procesos de capacitación y el traslado de herramientas que le permitan a la municipalidad poseer un presupuesto equilibrado entre sus ingresos y egresos, especialmente lo relacionado al endeudamiento.

Por otro lado, se determinó que la unidad financiera integrada municipal y la oficina de planificación no realizan de forma permanentes sus funciones de forma coordinada, lo cual perjudica el diseño de programas, planes, políticas municipales a largo plazo; así como la definición de los presupuestos correspondientes. Los responsables actúan de forma independiente y al momento de integrar lo programático con lo financiero se encuentran con una serie de obstáculos que retrasan los procesos. Se determinó que esta situación es constante debido a los cambios de las personas responsables de dichas oficinas o bien por las directrices directas de las autoridades municipales que se encuentran en funciones o en turno.

Participación ciudadana: La municipalidad de Chiantla, ha tenido experiencias favorables en el tema de la participación ciudadana, como por ejemplo cabildos abiertos para la toma de decisiones que involucran a toda la población, incluso es uno de los 33 municipios del departamento que posee un reglamento interno de funcionamiento del consejo municipal de desarrollo.

A pesar de la existencia del reglamento citado, la participación ciudadana es uno de los obstáculos constantes que enfrenta la municipalidad, los mismos se quedan un impase



cada vez que hay cambio de autoridades municipales, quienes se toman un período más o menos largo, para establecer las condiciones en las que reciben el gobierno municipal, otras veces solicitan a la Contraloría General de Cuentas una auditoría para determinar el estado financiero, por ejemplo.

Es importante recalcar que muchas veces los alcaldes no son reelectos y la nueva autoridad posee planes diferentes o su ideología política no responde al de su antecesor, implicando que todo avance o política definida en torno a la participación, no sea tomada en cuenta, debiendo retomar el sistema de consejos de desarrollo.

La corporación municipal, en su primera sesión define el tema de las comisiones que establece el Código Municipal e inicia las acciones para reactivar el consejo municipal de desarrollo, lo cual le permite de una manera lenta iniciar acciones para realizar un presupuesto participativo y buscar estrategias para el desarrollo local, como primer paso a la descentralización.

Por otra parte, si los consejos comunitarios y el consejo municipal de desarrollo no se encuentran funcionando en un 100%, éstos no pueden integrarse a la dinámica de planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno municipal y los plazos para el diseño y aprobación del presupuesto muchas veces han caducado.

En consecuencia, la corporación municipal, debe diseñar una estrategia que permanezca en el tiempo, para que se cumpla con lo estipulado en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo No. 461-2002 y su reglamento, para



que los mismos no se desarticulen durante la campaña electoral, la transición de gobierno o bien con el cambio de autoridades.

Trabajo de las comisiones municipales: Las comisiones municipales planifican acciones que buscan el desarrollo de la población de Chiantla, incluyendo dentro del presupuesto rubros para la educación, salud, infraestructura, ambiente y recursos naturales, así como aspectos de seguridad ciudadana, situación que denota experiencia en los aspectos citados y que podrían encaminarse a un proceso de descentralización, situación que puede variar, debido al cambio de autoridades locales, tal y como quedó descrito en párrafos anteriores.

Al realizar la investigación de campo, se determinó que, dentro de las estructuras de la municipalidad, existen opiniones diferentes, mientras unos manifiestan que podría iniciar el proceso de descentralización en temas de salud y ambiente y recursos naturales, por la experiencia de las comisiones, otros indican que aún se debe fortalecer a la unidad financiera integrada municipal.

Finalmente, la municipalidad de Chiantla, Huehuetenango debe iniciar un proceso integral para embarcarse en el tema de la descentralización, tomando como base los principios y objetivos de la ley específica, fortalecer la participación ciudadana, la unidad financiera integrada municipal, desarrollar estrategias para impulsar la capacidad de los funcionarios municipales; asimismo fortalecer la participación ciudadana a través de los diferentes consejos comunitarios y municipal de desarrollo, para que exista una visión conjunta que lleve a la búsqueda del desarrollo de la población chiantleca.





CONCLUSIONES

1. La descentralización es una política de Estado, que cuenta con leyes propias: Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Código Municipal, sin embargo, cada gobierno de turno, la ha convertido en una política gubernamental, con fines políticos electoreros, lo cual ha constituido un obstáculo para que el proceso de descentralización avance de acuerdo a los postulados de la trilogía de leyes ya mencionada.
2. Dentro de las estructuras del gobierno central está la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, quien es el ente de acompañar de forma permanente a las municipalidades en el proceso de transferencia de competencia, con el fin de desarrollar los fines relacionados al bien común y regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala.
3. La Municipalidad de Chiantla, departamento de Huehuetenango, es inconsistente en cuanto a su capacidad gerencial, debido a los cambios de autoridades tanto del gobierno municipal, como mandos medios, lo que repercute en la planificación, organización, integración de personal, dirección, control y recaudación fiscal y en consecuencia en su capacidad de elaborar planes de desarrollo.
4. La Municipalidad de Chiantla del departamento de Huehuetenango, posee una estructura administrativa acorde al Código Municipal, en cuanto a contar con una Oficina Municipal de Planificación y una Unidad de Administración Financiera, pero



dichas estructuras no trabajan de forma coordinada, lo cual puede dar como resultado una deficiente ejecución presupuestaria, lo cual constituye un obstáculo para el desarrollo de la población de Chiantla.

5. La municipalidad de Chiantla del departamento de Huehuetenango, pone en práctica lo relacionado a la participación ciudadana, tal y como lo establece la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para facilitar la organización y acreditación de los diferentes niveles del sistema de consejos de desarrollo que le competen, sin embargo, la participación de la población se ve afectada con los cambios de gobierno local.



RECOMENDACIONES

1. Las autoridades del gobierno central desarrollen planes o programas que permitan implementar adecuadamente las leyes relacionadas a la descentralización, a través de herramientas eficientes, que facilite la gestión de las autoridades municipales en el proceso de descentralización de determinada competencia.
2. La población organizada a través del sistema de consejos de desarrollo, exijan al gobierno de turno el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Descentralización, para la realización y cumplimiento de un plan de desarrollo integral que beneficie a la población del municipio de Chiantla del departamento de Huehuetenango.
3. La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y/u órgano encargado de la descentralización, diseñe procesos encaminados a fortalecer la capacidad gerencial de la municipalidad de Chiantla, departamento de Huehuetenango, con el fin de brindar soportes técnicos dirigidos al fortalecimiento de los procesos administrativos y financieros, especialmente para una eficiente recaudación fiscal.
4. La Oficina Municipal de Planificación de la municipalidad de Chiantla, conjuntamente con la Secretaría General de Planificación deben desarrollar programas, planes o políticas que permitan el funcionamiento permanente de los consejos comunitarios y municipal de desarrollo, lo cual permitirá la elaboración de planes de desarrollo colectivo.



5. La población organizada del municipio de Chiantla, debe buscar recursos **técnicos**, económicos y humanos, para desarrollar una estrategia de formación de líderes y lideresas comunitarias, desvinculados de los intereses políticos partidistas, para que los mismo participen en los diferentes espacios de toma de decisión y contribuir a la formulación y/o ejecución de las políticas municipales que posea el poder local.



ANEXOS





ANEXO I

Ejes estratégicos para la descentralización de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia:⁷

"Eje estratégico	Componentes
DESARROLLO DEL MARCO LEGAL	Consulta, Iniciativas, revisión y anteproyectos de reforma. Gestiones ante el Organismo Legislativo, Corte de Constitucionalidad, y cualquier otro de similar naturaleza.
DESARROLLO DEL FINANCIAMIENTO	Transferencia de los fondos presupuestarios sectoriales en acompañamiento a las competencias atribuidas por delegación, sin que ello implique comprometer las asignaciones que por leyes específicas les corresponden fortalecimiento de captación de ingresos propios municipales y mesa de cooperación internacional para la descentralización.
DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS	Desarrollo de delegación de competencia en el marco de gestión de calidad. (habilitación, certificación y acreditación). Monitoreo y evaluación de la delegación de competencias.

⁷ Acuerdo Interno número DS-11-2017. Agenda Nacional de Descentralización. Pág. 42



<p>MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN</p>	<p>Desarrollo de las competencias del nivel ejecutivo para la delegación a nivel local.</p> <p>Fortalecer y tecnificar la Gestión del Recurso Humano.</p>
<p>MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS ENTES RECEPTORES</p>	<p>Desarrollo de las competencias del nivel local para la recepción e implementación del proceso de descentralización.</p> <p>Fortalecer y tecnificar la Gestión de Recursos Humanos y modernización de las finanzas municipales.</p>
<p>FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL</p>	<p>Fortalecer el papel de la sociedad civil en el marco de participación en el sistema de los consejos de desarrollo.</p> <p>Impulsar una Auditoría Social responsable y participativa desde la ciudadanía al gobierno local.</p> <p>Generar las condiciones del territorio para su propio proceso de desarrollo en el arco de la descentralización”</p>



ANEXO II

Funciones o responsabilidades de la municipalidad de Chiantla, departamento de Huehuetenango

Función o responsabilidad	No la realiza	Si la realiza	Modalidad		
			En forma directa	Bajo convenio	Por mancomunidad
Abastecimiento domiciliario de agua potable		X	X		
Alcantarillado, en zonas urbanas y semiurbanas		x	X		
Alumbrado Público		X	X		
Administración de mercados		x	x		
Administración de rastros	X				
Administración de cementerios.		X	X		
Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, a través del tren de		X	X		



Función o responsabilidad	No la realiza	Si la realiza	Modalidad		
			En forma directa	Bajo convenio	Por mancomunidad
aseo.					
Limpieza y ornato		X	X		
Construcción y mantenimiento de camino, acceso a las circunscripciones territoriales		X	X		
Regulación del transporte de pasajeros y de carga y sus terminales locales.		X	X		
Autorización de licencias de construcción de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.		X	X		



Función o responsabilidad	No la realiza	Si la realiza	Modalidad		
			En forma directa	Bajo convenio	Por mancomunidad
Velar por el cumplimiento de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas.		X	X		
Gestión de la educación pre-primaria, primaria, así como los programas de alfabetización		X	X		
Gestión de educación bilingüe.		x	x		
Administrar la biblioteca pública del municipio.		X	X		
Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación		X	X		

Función o responsabilidad	No la realiza	Si la realiza	Modalidad		
			En forma directa	Bajo convenio	Por mancomunidad
Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios		X			
Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio		X	X		
Prestación del servicio de Policía Municipal		X	X		
Prestación del servicio de Policía Municipal de Tránsito		X	X		
Designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.	X				



BIBLIOGRAFÍA

- Acción Ciudadana. **Descentralización un debate que nos concierne.** (sf).
- Acción Ciudadana. **La participación ciudadana hacia una nueva convivencia comunitaria.** (sf).
- ACOSTA ROMERO, Miguel: **Teoría del derecho administrativo**, Ed. Porrúa (sf).
- Programa de Municipios para el Desarrollo Local, Cooperación Técnica Alemana, Gobierno Municipal. Segunda Ed., mayo 2007.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) **Por una política efectiva de descentralización**, Guatemala 2003.
- CIEN, **Centralismo: punto de partida para la descentralización.** Guatemala, 1992.
- Colegio de Abogados y Notarios, **acuerdos de paz**, con apoyo de UNESCO. (sf).
- Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas. **Política de la modernización del Estado de Guatemala.** (sf).
- Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas. **Política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo.** Mayo 2005.
- Fundación Soros y Fundación Centroamericana de Desarrollo. **La Descentralización en Guatemala.** (sf).
- GARCIA MAYNES, **Introducción al estudio del derecho**, Ed. Porrúa. (sf).
- Gobierno de Guatemala, Gabinete de Desarrollo Local. **Política de desarrollo rural integral.** Septiembre del 2006.
- Naciones Unidas. **Seminario regional financiamiento municipal superación de la pobreza urbana.** CEPAL Santiago de Chile, mayo 2005.
- PORRUA PÉREZ, Eduardo, **Teoría del Estado**, Ed. Porrúa. (sf).
- Programa Nacional de Competitividad. **Agenda nacional de competitividad, Guatemala, 2005-1015** (sf).
- Revista Pueblos y Fronteras Digital, Universidad Nacional Autónoma de México, Federico Morales Barragán, **Reseña de descentralización** (sf).



RIVERA A. Roy. **La descentralización en Centroamérica: entre el discurso de la modernización y las resistencias del centralismo.** En publicación: **La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro 2005.** FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, **acuerdos de paz.** (sf).

www.inforpressca.com/municipal. Servicio de Información Municipal. Enero de 2008.
CIEN, por una efectiva política de descentralización, Carta Económica No. 206, febrero de 2000.

Legislación:

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

Código Municipal. Decreto No. 12-2002, Congreso de la República de Guatemala.

Ley General de Descentralización. Decreto No. 14-2002, Congreso de la República de Guatemala.

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

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto No. 101-97, Congreso de la República de Guatemala.

Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Decreto 1-98, Congreso de la República de Guatemala.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto No. 114-97, Congreso de la República de Guatemala.

Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo No. 461-2002.

Reglamento de la Ley General de Descentralización. Acuerdo Gubernativo No. 312-2002.

Acuerdo Interno Número DS-11-2017. Agenda de Descentralización. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.