

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

LA CONSECUENCIA JURÍDICA DEL CABILDO ABIERTO EN GUATEMALA Y LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

SANDRA IRMINGAERTH VIELMAN RAMÍREZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2006

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

LA CONSECUENCIA JURÍDICA DEL CABILDO ABIERTO EN GUATEMALA Y LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SANDRA IRMINGAERTH VIELMAN RAMÍREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2006

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

DECANO: Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Jose Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

Primera Fase

Presidente: Lic. Gerardo Prado
Vocal: Lic. Víctor Guillermo Lucas Solís
Secretario: Lic. Edgar Enrique Lémus Orellana

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Napoleón Orozco
Vocal: Lic. Luis Roberto Romero Rivera
Secretario: Lic. Vladimiro Rivera Montealegre

NOTA: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

DEDICATORIA

- A JEHOVA DIOS: Infinitas gracias por haber permitido que culminara hoy un gran triunfo en mi vida y gracias Dios por haberme dado la vida.
- A MI MADRE: Con amor por haberme dado la vida, por sus sabias enseñanzas, por su apoyo incondicional y por creer en mí, ya que sin su apoyo no hubiese logrado este gran triunfo.
- A MIS HERMANAS: Ilse y Grethel, con amor por su apoyo.
- A MIS TIOS: María del Carmen y Steven, con mucho cariño por su apoyo incondicional.
- A MIS AMIGOS: Juan Carlos, Sheila, Jessica y Robin con mucho cariño por su amistad.
- A LA TRICENTENARIA: Universidad de San Carlos de Guatemala, y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme permitido formar parte de un grupo privilegiado.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. La administración municipal.....	1
1. Generalidades.....	1
1.1 Municipio.....	2
1.2 Importancia.....	2
1.3 Origen.....	3
1.4 Fundamento constitucional.....	4
1.5 Definición.....	5
1.5.1 Desde el punto de vista doctrinario.....	5
1.5.2 Desde el punto de vista legal.....	5
1.6 Elementos.....	5
1.6.1 Población.....	6
1.6.2 Territorio.....	7
1.6.3 Entidades locales territoriales.....	7
1.6.4 La autoridad ejercida tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales.....	7
1.6.5 La comunidad organizada	8
1.6.6 Capacidad económica	8
1.6.7 El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar	9
1.6.8 El patrimonio del municipio.....	9
1.6.8.1 Ingresos del municipio.....	10
1.6.8.2 Fines propios del municipio.....	11
1.6.8.3 Fundamento.....	12
1.7 Organización.....	12
1.7.1 Organización del municipio.....	12

1.7.2	Organización del gobierno municipal.....	13
1.7.3	Organización de la administración de la municipalidad.....	13
1.7.4	Autonomía municipal.....	14
1.7.4.1	Definición.....	14

CAPÍTULO II

2.	Sistemas de gobierno.....	17
2.	Sistemas de gobierno municipal.....	17
2.1	Sistema de democracia directa.....	17
2.2	Sistema de democracia representativa.....	17
2.3	Sistema democrático, colegial o inglés.....	18
2.4	Sistema democrático de separación de poderes o francés.....	18
2.5	Sistema de gobierno municipal de Guatemala.....	18
2.5.1	Democracia local.....	19
2.5.2	Descentralización.....	20
2.5.2.2	Definición.....	20
2.5.2.2	Definición legal.....	20
2.5.2.3	Antecedentes.....	20
2.5.2.4	Importancia.....	22
2.5.2.5	Principios y valores de la descentralización.....	24
2.5.2.6	Características.....	25
2.5.2.5	Ventajas.....	26
2.5.2.6	Objetivos de la descentralización.....	27
2.6	El gobierno municipal.....	29
2.7	La descentralización y el gobierno municipal.....	30

CAPÍTULO III

3.	Órganos administrativos municipales.....	31
----	--	----

3.	El Concejo municipal.....	31
3.1	Integración del concejo municipal.....	31
3.1.1	Competencias generales del concejo municipal.....	31
3.2	Competencias propias del municipio.....	34
3.3	Funcionamiento del concejo municipal.....	34
3.4	Organización municipal.....	35
3.5	La administración municipal.....	36
3.5.1	Definición de alcalde.....	37
3.5.2	Atribuciones y obligaciones del alcalde.....	37
3.5.3	Atribuciones y deberes de los síndicos y concejales.....	40
3.6	Integración de los concejos municipales de desarrollo.....	41
3.7	Organización de las comisiones del concejo municipal.....	41
3.8	Comisión de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.....	42

CAPÍTULO IV

4.	Sesiones del concejo municipal.....	43
4.	Sesiones.....	43
4.1	Definición	43
4.2	Clases de sesiones.....	43
4.2.1	Sesiones ordinarias.....	43
4.2.1.1	Definición.....	43
4.2.2	Sesiones extraordinarias.....	44
4.2.2.1	Definición.....	44
4.2.3	Sesiones públicas.....	44
4.2.3.1	Definición.....	44
4.2.4	Sesiones privadas.....	44
4.2.4.1	Definición.....	44
4.2.5	Sesiones permanentes.....	45

4.2.5.1	Definición.....	45
4.2.6	Sesiones ceremoniales o solemnes.....	45
4.2.6.1	Definición.....	45
4.3	Cabildo abierto.....	45
4.3.1	Definición de cabildo abierto.....	45
4.3.2	Comportamiento de los vecinos.....	47
4.3.3	Solicitud de vecinos para celebrar sesión en cabildo abierto.....	47
4.3.4	Carácter de las decisiones asumidas en los cabildos abiertos.....	49
4.3.5	Cabildo local abierto.....	50
4.3.6	Breve reseña histórica de los cabildos abiertos en Guatemala.....	51
4.3.7	Importancia de los cabildos abiertos.....	52
4.3.8	Toma de decisiones en los cabildos abiertos.....	54

CAPÍTULO V

5.	Participación ciudadana.....	55
5.	Participación ciudadana.....	55
5.1	Definiciones.....	55
5.2	Formas de participación ciudadana.....	59
5.3	Sistemas de participación ciudadana.....	60
5.4	Los niveles de participación.....	61
5.5	Valores que deben fundamentar la participación ciudadana.....	62
5.6	Objetivos de la participación ciudadana.....	65
5.7	Problemas que evitan la participación ciudadana.....	65
5.8	Oportunidades equitativas de participación en los procesos de decisión.....	66

CAPÍTULO VI

Pág.

6. Servicios públicos municipales.....	69
6. Definición de servicio público municipal.....	69
6.1 Objeto de la administración pública.....	70
6.2 Elementos del servicio público.....	71
6.3 Características.....	72
6.4 Clases de servicios públicos.....	72
6.4.1 Por el ente que los presta.....	72
6.4.1.1 Directos.....	73
6.4.1.2 Indirectos.....	73
6.5.2 Por su importancia.....	73
6.5.2.1 Esenciales.....	73
6.5.2.2 No esenciales.....	74
6.5.3 Por su continuidad.....	74
6.5.3.1 Permanentes.....	74
6.5.3.2 No permanentes.....	74
6.6 Principales servicios públicos.....	74
6.7 Importancia de los servicios públicos municipales.....	75
6.8 Planificación y organización a cargo del servicio público.....	76
6.9 Políticas públicas municipales.....	77
6.9.1 Antecedentes.....	77
6.9.2 Definición de políticas públicas.....	80
6.9.2 Políticas públicas en la actualidad.....	83
CONCLUSIONES.....	87
RECOMENDACIONES.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	91

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis que ha continuación se desarrolla se titula “La consecuencia jurídica del cabildo abierto y la participación ciudadana”, tiene como objetivo principal establecer si se llevan a cabo o no las sesiones llamadas cabildos abierto y por consecuencia si las personas participan o no en la toma de decisiones, dependiendo el asunto a tratar convocado por el concejo municipal.

Para fortalecer el estado de derecho en Guatemala, se ha señalado constantemente la importancia de fomentar la participación ciudadana, en la toma de decisiones para lograr la reconstrucción de la sociedad. El Código Municipal Vigente Decreto Número 12-2002 regula lo concerniente a la realización de sesiones públicas denominadas cabildos abiertos, para consultar las opiniones de los vecinos en asuntos de gran importancia, tal como lo regula el Artículo 38 del citado Código.

En consecuencia, las sesiones son un medio para que los vecinos puedan estar informados sobre el manejo de los asuntos municipales, estos pueden participar con voz, pero no tienen derecho a voto, ya que es el concejo municipal, es quien al final toma las decisiones que considere convenientes, me parece un poco ilógico que el Código Municipal establezca sesiones para que los vecinos puedan opinar y sin embargo no pueden participar directamente en la toma de decisiones, entonces de nada sirve que el Concejo Municipal convoque si al final es el concejo quien decide que hacer y que no hacer.

En Guatemala la participación ciudadana es reconocida legalmente en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en la Ley de Concejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento y en el Código Municipal. En el Concejo Municipal de desarrollo no hay posibilidades de participación ciudadana, pues lo integran únicamente los miembros de la corporación municipal.

En el Código Municipal el único mecanismo contemplado es el cabildo abierto, que enfrena resistencia de los alcaldes para su convocatoria, debido a que generalmente pareciera degenerar en acciones orientadas a deponer a las autoridades municipales. Además, en su estado actual, el cabildo abierto tiene algunas fallas, tal como es que no hay reglas bien definidas referentes a la respuesta que el alcalde o el gobierno municipal deben dar a las peticiones presentadas por los vecinos. Las sugerencias son sólo inputs a la toma de decisiones municipales para ser tratados como el alcalde crea conveniente.

El límite presupuestario casi nunca es transparente en estas discusiones, y suele ser convocado por el Alcalde cuando un problema alcanza su máximo punto de conflicto, por lo que terminan convirtiéndose en un linchamiento político usado por la oposición.

Cuando hablamos de democracia directa, se dice que es un sistema de gobierno en el cual los habitantes de un Estado actúan directamente en la toma de decisiones, pero este no es el caso de Guatemala, en el cual los habitantes no tienen derecho a opinar en asuntos municipales.

Debido a la falta de información por parte del gobierno muchos si, no la mayoría de los habitantes desconocen por completo sus derechos y más que todo se da en las áreas rurales, donde la información jamás llegara a manos de ellos.

Las autoridades municipales no fomentan la participación ciudadana, porque eso implicaría que los vecinos estén informados de todas las actividades que realizan las personas que conforman el Concejo Municipal.

Por tal razón el concejo municipal del Municipio de Santa Lucia Milpas Altas, departamento de Sácatepequez no ha realizado las sesiones llamadas cabildos abiertos, según entrevista realizada se me informo que durante estos últimos cuatro años de gestión municipal no se ha realizado ningún cabildo abierto debido a que los ciudadanos no saben cuales son sus derechos, y por tal razón no participan en ninguna actividad o toma de decisiones.

CAPÍTULO I

1. La administración municipal

1. Generalidades

La Fundación Tomás Moro concibe la administración municipal en los términos siguientes: “Administración local; Se suele usar como sinónimo de régimen local, pero se puede diferenciar en que la expresión régimen local es más amplia y comprende no sólo la administración relativa a los entes locales, sino también cuestiones que tienen naturaleza política que afectan a la organización política y al gobierno de estos entes”.¹

La administración municipal es reconocida por la Constitución Política de la República de Guatemala, en su parte conducente del Artículo 224 preceptuando que la división administrativa de Guatemala, se divide en departamentos y éstos a su vez en municipios; además, el Artículo 253 del citado ordenamiento jurídico preceptúa que los municipios en la República de Guatemala constituyen instituciones autónomas y como tales les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades.
- b) Obtener sus propios recursos.
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus propios fines.

También la carta fundamental, en el Artículo 254 estipula lo concerniente al gobierno municipal, el cual está a cargo de un concejo municipal e integrado por el alcalde, los síndicos y concejales.

¹ Fundación Tomás Moro Diccionario jurídico Espasa lex. Pág. 29.

1.1. Municipio.

Por mandato legal como ya quedo indicado, constitucionalmente el municipio es una institución autónoma, dentro de su ámbito goza de la misma autonomía e incluso, este tiene facultades especiales que ya quedaron anotadas.

1.2 Importancia

El municipio constituye básicamente lo fundamental dentro de la organización territorial del Estado, y desde sus orígenes ha constituido una célula democrática en la cual ha desarrollado su autonomía.

Agustín Montaña en su obra manual de la administración municipal, señala: “Que la importancia del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones en forma efectiva y en beneficio de sus habitantes.

A medida que crece una empresa (el Estado es visto así), se necesita delegar funciones con dos propósitos:

- 1) Que tome decisiones adecuadas para estar más cerca del problema y,
- 2) Que controle con mayor efectividad los resultados de las decisiones.

El municipio ya no puede tomar todas las decisiones, sus autoridades deben delegar y de hecho delegan en algunas empresas privadas, éstas pasan a prestar los servicios y el municipio se reserva el control y la supervisión de las actividades”.²

“Las autoridades municipales han sido electas directa y popularmente en cada municipio, teniendo a su cargo el gobierno y la administración de los

² Montaña, Agustín. Manual de administración municipal. Pág. 65.

intereses del municipio. De allí, el municipio se crea para manejar los intereses colectivos de la población y por lo tanto, éste queda obligado a otorgar la administración y prestación de los servicios públicos municipales, los cuales deben ser prestados directa o indirectamente, para la satisfacción de las necesidades sociales.”³

1.3 Origen

“Hasta no hace muchos años se había insistido en el origen romano y visigodo del municipio medieval, pero dicha teoría, a la luz de las nuevas investigaciones históricas, tiene hoy escasa consistencia. Puede admitirse que únicamente determinados elementos aislados del municipio romano, subsistieron en la nueva figura medieval, pero es evidente que su estructura, organización y principios eran indudablemente nuevos.

De acuerdo con estos criterios, el origen del municipio se encuentra en el proceso repoblador iniciado por los monarcas asturiano-leoneses, hasta llegar al valle del Duero durante los siglos IX y X. Esta acción repobladora supuso la aparición de numerosos núcleos de población que serían los futuros municipios. A estas entidades eminentemente rurales, los reyes de Asturias y Aragón les otorgaron determinados privilegios de inmunidad, y en virtud de los mismos quedó prohibido el ingreso a funcionarios reales.

Estos núcleos, producto de la repoblación constituyeron las comunidades de aldea. Sus pobladores en principio eran rústicos y campesinos que disponían de parcelas y tierras propias transmisibles a sus herederos, pero además tenían acceso y participaban en el uso de los bienes comunitarios de la aldea, como pastos, montes, agua, molino, pozo de la sal, etc.

³ Bautista Bravo, Edson Waldemar. Análisis comparado de los códigos municipales derogado y vigente (decretos 58-88 y 12-2002 del congreso de la república) en materia procesal. **Pág. 3**

En los últimos diez años las perspectivas municipalistas de nuestros respectivos países han cambiado poco a poco, aunque de forma significativa, abriéndose cauces a cuestiones como la participación ciudadana, la democratización de las estructuras locales, el reconocimiento de la autonomía municipal y la descentralización, que antes estaban excluidas o eran papel mojado en los textos legales.

No debemos atribuir prioridades a ningún Estado, ni influencias de una u otra legislación por este proceso coincidente, muy moderno y motivado por las necesidades y demandas de la ciudadanía, que han supuesto una coincidencia en los enfoques legales a causa de problemas comunes”.⁴

1.4 Fundamento constitucional

La Constitución Política de la República de Guatemala, el Artículo 253, establece: Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades
- b) Obtener y disponer de sus propios recursos
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus propios fines.

Se considera que el municipio cumple estas funciones por medio de la creación, reforma y derogación de sus ordenanzas, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones municipales.

⁴ www.monografias.com

1.5 Definición

1.5.1 Desde el punto de vista doctrinario

“Se considera al municipio como persona jurídica, constituida por una comunidad humana asentada en determinado territorio, dotada de autonomía, pero dependiente de otra persona: la persona Estado”.⁵

1.5.2 Desde el punto de vista legal

El Artículo 2 del Código Municipal establece que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, caracterizado primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

1.6 Elementos

Doctrinariamente se pueden enumerar algunos elementos del municipio dependiendo del criterio de ciertos autores siendo los siguientes:

- a) La población
- b) El territorio
- c) La autonomía

En ausencia de los componentes anotados, el municipio es inexistente. Siendo la población uno de los elementos de mayor importancia dentro de un Estado, en virtud de que en los municipios pequeños se crean relaciones de vecindad, lo contrario ocurre en los municipios donde existe exceso de población, ya que

⁵ Castillo González, Jorge Mario. Derecho administrativo I. Pág. 230

esas relaciones se pierden, manteniendo esa relación solo a nivel de barrio, colonia o cualquier otro ordenamiento territorial.

Legalmente los elementos básicos que integran el municipio se encuentran contenidos en el Artículo 8 del Código Municipal los cuales son:

- a) La población
- b) El territorio
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d) La comunidad organizada
- e) La capacidad económica
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar
- g) El patrimonio

A continuación se efectúa un análisis de cada uno de los elementos básicos del municipio.

1.6.1 Población

La población es el elemento más importante del municipio, por estar conformado por el conjunto de personas que viven dentro de él. Lo anterior se encuentra estipulado en el Artículo 11 del Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala) en donde se establece que: La población del municipio esta constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial.

1.6.2 Territorio

El territorio es otro de los elementos básicos que integran el municipio según el ordenamiento jurídico local, éste elemento es de trascendental importancia, en virtud que sobre él se instala la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del municipio.

1.6.2.1 Entidades locales territoriales

Según el Artículo 4 del Código Municipal son entidades locales territoriales las siguientes:

- a) El municipio
- b) Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldeas, caseríos, parajea, cantones, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos o agrarios, microregiones, fincas y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente.

1.6.3 La autoridad ejercida tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales

Según García Maynez, “ Toda sociedad organizada necesita de una voluntad que la dirija y esta voluntad constituye el poder del grupo”.⁶ Al circunscribirse a la autoridad municipal, ésta se integra por todos los miembros del órgano administrativo que gobiernan el municipio (El alcalde, los síndicos y concejales que constituyen el concejo municipal).

⁶ García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Pág. 125

1.6.4 La comunidad organizada

Este elemento del municipio, se refiere específicamente a la organización que realizan los vecinos de tipo civil, sin fines lucrativos y a la vida jurídica coadyuvando en el desarrollo de las funciones y atribuciones que le competen exclusivamente a la administración municipal, en lo relativo a la discusión y resolución de las necesidades que plantea a diario las diferentes poblaciones.

1.6.5 La capacidad económica

Este es otro de los elementos básicos del municipio, misma que está integrada por todos los bienes que la municipalidad posee y que son parte de la hacienda municipal, entre los cuales encontramos: Los ingresos que por disposición constitucional el Estado debe trasladar a cada municipalidad, el producto de impuestos que el congreso de la república de Guatemala decreta a favor de las municipalidades, las donaciones, bienes comunales y patrimoniales del municipio, los productos de contribuciones y los ingresos por multa.

En la parte conducente del Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece:

El organismo ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

De acuerdo al principio de legalidad establecido en el artículo 101 del Código Municipal: la obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.

1.6.6 El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar

El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario, constituye el sexto elemento básico del municipio; sin embargo, es preciso establecer que por medio del ordenamiento jurídico municipal. la municipalidad logra la ejecución de ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos y demás disposiciones municipales que emita para el cumplimiento de los fines que le son inherentes.

En relación al derecho consuetudinario, éste no constituye fuente del ordenamiento jurídico guatemalteco, según el Artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto 8-89 del Congreso de la República de Guatemala; por lo cual no debe aplicarse en las relaciones entre vecinos y autoridades ediles de los 333 municipios existentes en Guatemala.

1.6.7 El patrimonio del municipio

El patrimonio del municipio esta constituido por el activo y pasivo de la hacienda municipal.

1.6.7.1 Ingresos del municipio

De acuerdo a lo que establecen los Artículos 99 y 100 del Código Municipal las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y pasivo del municipio, de acuerdo a lo siguiente:

- a) Los provenientes del aporte que por disposición constitucional el organismo ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio.
- b) El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio.
- c) Las donaciones que se hicieren al municipio.
- d) Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes.
- e) El producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales.
- f) El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo.
- g) Los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos.
- h) Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales,
- i) Los intereses producidos por cualquier clase de débito fiscal.
- j) Los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en el sistema financiero nacional.
- k) Los provenientes de las empresas, fundaciones o cualquier ente descentralizado del municipio.

- l) Los provenientes de las transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales.
- m) Los provenientes de los convenios de mancomunidades de municipios;
- n) Los provenientes de los contratos de concesión de servicios públicos municipales;
- o) Los provenientes de las donaciones;
- p) Los provenientes de aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado;
- q) El precio de la venta de bienes inmuebles;
- r) El ingreso proveniente de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles;
- s) El ingreso sea por la modalidad de rentas a los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa, arrendamiento o tasas; y,
- t) Cualesquiera otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales;

1.6.7.2 Fines propios del municipio

En el folleto gobierno municipal se establece al municipio como ente autónomo teniendo la obligación de contribuir a que se cumplan con los fines del Estado.

- 1) Ejercer y defender la autonomía municipal.
- 2) Impulsar permanentemente el desarrollo integral de todos sus habitantes.
- 3) Velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico, cultural y natural.

- 4) Promover, de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria organizada de los habitantes en los asuntos municipales.

1.6.7.3 Fundamento

“Han existido diversas posturas concernientes al fundamento del municipio; sin embargo, la mayoría de teóricos municipalistas afirman que: la autoridad municipal, es el fundamento de los municipios. Dicha autoridad debe provenir obligadamente, de la elección libre y directa de todos los vecinos”.⁷

1.7 Organización

El análisis de la organización municipal conlleva distinguirla de la organización del gobierno municipal y la organización administrativa de la municipalidad. Ante tal situación, se sintetiza estas organizaciones en los siguientes términos:

1.7.1 Organización del municipio

En Guatemala, “el municipio mantiene su tradicional organización: cantones, barrios, aldeas, y caseríos y algunos, comprenden ciudades.

El Código Municipal, aparte de considerar que el territorio de un municipio es continuo, en el sentido que no se fracciona o se divide en partes separadas entre si, afirma que forman parte del mismo las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal, observando, en todo caso las normas de urbanismo y desarrollo urbano y

⁷ Bautista Bravo. Ob. Cit. Pág. 10

rural establecidas en el municipio, así como los principios de desconcentración y descentralización local”.⁸

1.7.2 Organización del gobierno municipal

Certeramente, la organización del gobierno municipal es el espacio geográfico en el cual se asienta la municipalidad, misma que se conoce con el nombre de distrito municipal, como lo establece el Artículo 23 del Código Municipal.

El gobierno municipal esta integrado por el alcalde municipal (quien lo preside) y por los síndicos o concejales. (Artículo 9 del Código Municipal), en el numero que establece el articulo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

1.7.3 Organización de la administración de la municipalidad

De los 333 municipios existentes en el territorio de la República de Guatemala, cada uno de ellos cuenta con su propia organización administrativa, la cual se adecua a sus necesidades, recursos y proyectos de su gobierno municipal, es por ello que tanto el organigrama nominal (funcionarios y empleados municipales) como el funcional (oficinas y funciones) varia de una municipalidad a otra. Siendo la autonomía municipal un factor tan importante que interviene en la libertad de organización de los municipios.

⁸ Ibid. Pág. 11

1.7.4 Autonomía municipal

1.7.4.1 Definición

“Potestad que dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de el para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Además supone la unidad de los entes autónomos dentro del estado único. Se trata simplemente de una descentralización administrativa y política”.⁹

La autonomía es uno de los elementos esenciales dentro de un Estado, sobre los cuales se sustenta el funcionamiento de las entidades municipales. El Municipio encuentra reconocido en casi la totalidad de las Constituciones de los países iberoamericanos (incluyendo la de Guatemala), y si no me equivoco creo que en todas, a través de leyes municipales, ha sido en la mayoría de los casos lo suficientemente explícito para testimoniar la importancia atribuida a ese ejercicio de auto-organización; la autonomía implica el reconocimiento de la libre voluntad de los vecinos de fijar su propio modelo de ciudad, el nivel de sus servicios, la prioridad de sus gastos y la cuantía de sus recursos económicos y no esta demás mencionar que son los propios vecinos los que eligen a sus propias autoridades. Esto solo tiene sentido si, como institución constitucionalmente garantizada, se manifiesta en el hecho concreto de unas competencias plenas y determinadas y en la disponibilidad de recursos para ejercerla dicha autonomía municipal visualizándola como un factor de progreso y de articulación social.

⁹ Ossorio, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Pág. 74

La autonomía municipal es también se catalogada como un factor de articulación dentro de la sociedad que revaloriza la participación colectiva y promoviendo la participación de los individuos y de sus agrupaciones, para el ejercicio de una buena administración. Alexis de Tocqueville se encargó de señalar esa relación existente entre los derechos individuales, la capacidad de cambio de una sociedad y la autonomía local.

“En esta línea, la intervención de la comunidad en las tareas públicas, en función de la autonomía local., reafirma la defensa de los intereses de los ciudadanos y permite afrontar las insuficiencias de la democracia formal. En la realidad guatemalteca, este es en la mayoría de los municipios el lado flaco de la administración. La autonomía bien interpretada y mejor ejercida, hará más atractivo para la comunidad local el ejercicio de su derecho a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de los asuntos que le conciernen. Una mayor participación ciudadana puede, a su vez, dar cohesión a la sociedad, local facilitando la articulación de las diversas opiniones que encarnan sus habitantes y comprometiéndoles de esa manera en una gestión común”.¹⁰

Los componentes de la autonomía tal y como lo establece el Artículo 3 del Código Municipal son los siguientes:

- a) Elegir a sus propias autoridades
- b) Obtener y disponer de sus recursos patrimoniales
- c) Atender los servicios públicos locales
- d) Atender el ordenamiento territorial de sus jurisdicción
- e) Velar por su fortalecimiento económico

¹⁰ Melgar Peña, Carlos Augusto. El cabildo abierto y las alcaldías auxiliares dentro de la concepción de los acuerdos de paz y su regulación dentro de los anteproyectos del Código Municipal. Pág. 45

- f) Emitir las ordenanzas y reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

CAPÍTULO II

2. Sistemas de gobierno

2. Sistemas de gobierno municipal

A lo largo de la historia se ha tratado que los Estados modernos logren una descentralización dentro de la administración pública y, en buena medida, los municipios llevan esta tendencia a través de su autonomía municipal, por tal razón, es imperativo descentralizar algunas funciones de la administración pública delegándolas en representantes locales como lo son las municipalidades, pero este proceso es largo, por lo que se espera en un futuro no muy lejano, realizar un cambio y poder brindarle a la población un acercamiento con dichas autoridades a través de la participación de los ciudadanos dentro de la administración pública.

Explícitamente los principales sistemas de gobierno municipal o local son:

2.1 Sistema de democracia directa

El sistema de gobierno municipal de democracia directa es el que corresponde directamente a los vecinos, que se congregan en oportunas asambleas reuniéndose en las plazas públicas para tener participación en la toma de decisión de un asunto municipal que les concierne a todos, esto es lo que se le conoce con el nombre de cabildo abierto, y del cual hablaremos más adelante, regulado en el Artículo 38 del Código Municipal.

2.2 Sistema de democracia representativa

El sistema de democracia representativa afirma que la representación de los vecinos se encuentra en el concejo municipal, siendo un órgano colegiado y el alcalde es quien ejecuta y da seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el concejo.

Actualmente, es el sistema de gobierno que más se adecua a la vida y desarrollo cotidiano en los municipios, dando paso así al tecnicismo de los servicios públicos municipales, por tal razón el Código Municipal contenido en el decreto 12-2002 del congreso de la república de Guatemala, acoge este sistema en el Artículo 52.

2.3 Sistema democrático, colegial o inglés

Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, siendo el centro de acción de gobierno o concejo municipal, que es el designado directamente por el cuerpo electoral y, es el depositario de la soberanía nacional.

En Artículo 36 del Código Municipal se regulan los aspectos de este sistema, la gestión municipal esta a cargo de las comisiones que se nombran para cada materia.

2.4 Sistema democrático de separación de poderes o francés.

El sistema francés tiene lineamientos contrarios al sistema inglés, en aquel hay confusión de poderes y en el francés existe la verdadera separación de poderes, aun cuando en ambos existe la forma democrática.

A lo anterior, cabe agregar que existe una diferenciación entre el sistema inglés y el francés, puesto que mientras en el primero hay concentración de poderes, en el segundo la nota diferencial consiste en la separación de ellos.

2.5 Sistema de gobierno municipal de Guatemala.

“Del análisis de los sistemas de gobierno municipal, se puede afirmar que Guatemala cuenta con el sistema de democracia directa y representativa,

porque a través del cabildo abierto la población decide y tiene conocimiento de determinado asunto municipal y; además, porque sus órganos son designados por medio de sufragio universal y secreto, en donde quedan representados todos los sectores de su población y porque la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes, que es el que se adecua más al desarrollo de la administración moderna”.¹¹

2.5.1 Democracia local

“Tocqueville es quien ha ligado directamente el desarrollo de la democracia moderna a la potenciación de los poderes locales. Descentralización, autogestión social, educación cívica, libertades individuales, solidaridad, innovación, eficiencia de la acción pública y optimización de los recursos humanos son, para el autor, un todo interdependiente. El municipalismo ha sido exaltado como el componente básico del Estado democrático.

Nos hallamos frente a una realidad caracterizada por el hecho de que los recursos y las competencias de los municipios no son lo que corresponde al peso político que se cree que deben tener.

La metrópolis ha saltado sobre sus propios límites municipales creando un continuo urbano en el que la población y servicios se mezclan. A pesar de ello se mantienen las antiguas delimitaciones municipales, toda vez que los problemas sociales y económicos más importantes (transportes, protección ciudadana, creación de empleos, etc.) superan las competencias y los medios de cada uno de los municipios”.¹²

¹¹ Bautista Bravo. Ob. Cit. Pág 13

¹² Foro América Latina-Europa para un desarrollo social sostenible en el siglo XIX. El gobierno local primera expresión de la democracia. Pág. 9

2.5.2 Descentralización

2.5.2.1 Definición

Es un sistema de organizar a la administración pública que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a sus funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del estado.

2.5.2.2 Definición legal

En el artículo 2 de la Ley General de Descentralización se define claramente lo que se entiende por descentralización al 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 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.

2.5.2.3 Antecedentes

“La mayoría de países de América Latina han emprendido procesos de descentralización importantes durante las pasadas dos décadas, principalmente como parte sustancial de los programas de reforma y modernización del Estado. En términos generales esto se debe a la creciente evidencia sobre la ineficiencia del sector público,

en particular de los gobiernos nacionales, para asegurar la provisión de los bienes públicos, lo que acarrea consecuencias negativas sobre la gobernabilidad, la equidad, el crecimiento y en definitiva sobre la estabilidad democrática y política de los países.

Como respuesta a este fenómeno se debate en la región el papel que debe cumplir en general el sector público para asegurar la provisión de los bienes públicos, y dentro del mismo la distribución de competencias y recursos entre instancias de gobierno o administrativas para asegurar la mayor eficiencia y equidad en el acceso de la población a los niveles de bienes y servicios públicos requeridos.

Por otra parte los movimientos descentralizadores en algunos países han constituido la alternativa política para contener y armonizar intereses regionales algunas veces separatistas, dentro de un marco de unidad y solidaridad nacional (Ej.: Ecuador). No obstante, en todos la descentralización ha ido acompañada de la búsqueda de una más profunda democracia a través de la participación y el acercamiento de los ciudadanos y sus autoridades en la toma de decisiones de gobierno. Igualmente, en algunos países el proceso descentralizador se ha iniciado más como un movimiento desde el centro hacia los gobiernos subnacionales (Colombia primera fase), mientras en otros (El Salvador, Colombia y Guatemala en buena medida) estos responden a demandas y acuerdos emergidos desde las bases de la sociedad civil. Las experiencias demuestran así mismo que la descentralización no ha alcanzado de igual modo a todos los niveles de gobierno subnacionales; mientras en los países unitarios el énfasis inicial ha sido descentralizar hacia las municipalidades (Colombia, Bolivia, mayoría de países del istmo

centroamericano), en los países federados los estados son por el contrario la base y pivote del proceso (Brasil, Argentina, Venezuela).

Lo anterior pone de relieve que la motivación, forma y alcance específico de los procesos de descentralización en cada país, depende de circunstancias históricas, políticas e institucionales, y que por lo tanto no existen recetas uniformes. No obstante, el análisis de distintas experiencias, confrontadas con los principios económicos del federalismo fiscal, permiten extraer lecciones y orientar la toma de decisiones para los países que se encuentran decididos a consolidar su proceso descentralizador”.¹³

2.5.2.4 Importancia

“El proceso de modernización del Estado tiene como eje la descentralización concretándose principalmente en las municipalidades. La ciudadanía quizá no se encuentre consciente del concepto de descentralización, pero si ha forjado y condicionado su cultura política por los productos o resultado del proceso de dicha descentralización. Cada persona se ha formado determinada actitud frente a los productos de dicho proceso descentralizados en las municipalidades, la que pasa a constituir un elemento importante en la formación de su cultura política.

Los gobiernos locales han formado una determinada cultura política en la población en relación a la participación y a la confianza en las instituciones políticas que dicho gobierno esté en capacidad de generar y desarrollar. Un indicador claro que el proceso de descentralización municipal ha tenido un impacto positivo en la formación de la cultura política de la población, es el grado de

¹³ www.femica.org

aceptación, de convocatoria y principalmente, de comprensión del fenómeno descentralizador. Por lo tanto el objetivo es comprobar si las municipalidades han sido capaces de crear espacio de participación para los ciudadanos y así darle un sentido de disyuntiva de saber si la descentralización es solamente un marco teórico, que no cambia la actitud de la población, ni afecta sus percepciones, predisposiciones y sus acciones y por ende su cultura política, o por el contrario, la descentralización ha llevado al ciudadano a cambiar su posición frente al fenómeno descentralizador, creando espacios de participación, y por lo tanto ha provocado cambios en su cultura política”.¹⁴

“En Guatemala la mayor parte de la población no se encuentra bien informada sobre los procesos de descentralización municipal y por lo tanto no han desarrollado una actitud de involucramiento y de participación activa en la solución de los problemas de la comunidad. En virtud de lo anterior se hace necesario que la comunidad desarrolle una actitud participativa en la toma de decisiones, así como su involucramiento en las instituciones políticas que se encuentren a su alcance.

El proceso de descentralización supone llevar al municipio, como división y estructura política, a encaminar sus mejores esfuerzos a incrementar significativamente la gestión transparente, mediante una participación ciudadana representativa voluntaria y así recuperar la confianza y credibilidad municipal frente a la población”.¹⁵

¹⁴ Castro Noriega, Jorge. Cultura política y participación ciudadana, universidad del valle de Guatemala, facultad de ciencias jurídicas y sociales. Pág. 90

¹⁵ Ibid.

2.5.2.5 Principios y valores de la descentralización

Los principios rectores de la política nacional de descentralización del organismo ejecutivo son:¹⁶

- a) La autonomía de los municipios;
- b) La eficiencia y eficacia en la presentación de los servicios públicos;
- c) La solidaridad social;
- d) El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala;
- e) El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso de descentralización;
- f) La equidad económica, social, y de género en la prestación de servicios;
- g) La reducción y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza;
- h) El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano;
- i) La seguridad integral
- j) La participación ciudadana.
- k) La probidad
- l) La transparencia
- m) La Preservación, promoción y difusión de las culturas maya, xinca, y garífuna.
- n) La no discriminación.
- o) La Subsidiariedad

¹⁶ www.scep.gob.gt

2.5.2.4 Características

“Para el profesor Godínez Bolaños, las entidades descentralizadas se caracterizan por lo siguiente:

- a) Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una nueva persona jurídica del derecho publico;
- b) La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio publico y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Organiza que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política;
- c) Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política, para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman , según lo que determine la Constitución Política, su ley Orgánica y sus propios estatutos (Las municipalidades eligen autoridades entre los vecinos; la Universidad de San Carlos de Guatemala entre estudiantes, profesores y profesionales);
- d) Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deben hacerlo conforme su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Contrataciones del Estado y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas;
- e) Tienen independencia estatutaria y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la Ley

Orgánica que las creo y la Constitución Política. O pueden legislar más allá de lo que les permite la Ley Ordinaria”.¹⁷

2.5.2.5 Ventajas

El Profesor Godínez Bolaños,¹⁸ señala como ventajas de la descentralización las siguientes:

- a) Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios;
- b) Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio;
- c) El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar el mismo se torna autofinanciable.
- d) El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio;
- e) Se erradica el empirismo;
- f) Se aleja el espectro de la influencia político partidista;
- g) Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades;
- h) Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio (concesiones-cooperativas);
- i) Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión (consejos de desarrollo urbano y rural-sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio)

¹⁷ Calderón Morales, Hugo Haroldo. Derecho administrativo I. Pág. 122

¹⁸ Ibid.

2.5.2.6 Objetivos de la descentralización

Los objetivos y/o motivaciones que han guiado las reformas descentralizadoras en América Latina y el mundo pueden clasificarse en:¹⁹

a) Políticos:

Entre las motivaciones políticas se encuentran:

1. Ampliar la participación ciudadana local, para empoderar a las comunidades y acercar la toma de decisiones sobre los aspectos de bienestar.
2. Democratizar el Estado mediante la distribución de poder hacia gobiernos y autoridades locales electas por voto directo.
3. Mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, que satisfagan la necesidades mínimas de la población, especialmente la más pobre y vulnerable.
4. Mantener la cohesión y la integridad nacional, especialmente frente a amenazas separatistas regionales, inconformidades étnicas o raciales, o desequilibrios económicos.

b) Económicos:

Se refieren en términos generales a la contribución que hace la descentralización para facilitar el mejor desempeño de las funciones económicas del Estado, cuales son:

1. Garantizar la provisión adecuada y eficiente de los bienes públicos locales que gracias a la descentralización, pueden ser decididos mediante el mecanismo político y de participación ciudadana, por el cual los individuos manifiestan sus preferencias y perciban el costo de sus demandas, de manera más clara por la cercanía entre gobierno y ciudadanos.

¹⁹ www.femica.org

2. Mejorar la equidad mediante la redistribución del ingreso: en realidad este objetivo es más que nada una justificación de carácter político ya que la descentralización no contribuye a la equidad interpersonal. Empero, bajo ciertas condiciones y con los arreglos e incentivos institucionales correctos, puede contribuir a la equidad inter-jurisdiccional particularmente a través de los recursos financieros.

3. Garantizar el pleno empleo, un crecimiento económico sostenido, y mantener la estabilidad macroeconómica: estos objetivos aunque no en forma directa sí pueden ser afectados por la descentralización de manera positiva, por ejemplo, gracias a la promoción económica al nivel local y a la austeridad fiscal, la descentralización puede contribuir a una asignación eficiente y responsable en la provisión de servicios.

4. Mejoras en la eficiencia administrativa del estado: gracias a la reducción de costos de información y de transacción, reducción de la carga y congestión en los canales administrativos, y la posibilidad de reacción más oportuna y control ciudadano por la cercanía entre el Estado y los contribuyentes/ciudadanos en el ámbito local de gobierno.

c) Necesidad de clarificar objetivos:

Los múltiples objetivos que persigue un proceso de descentralización deben ser adecuadamente discutidos, consensuados y clarificados para definir prioridades y relaciones entre ellos. La ausencia de una clara priorización de objetivos puede entorpecer la eficiente implementación del proceso. Aun habiendo sido priorizados las interpretaciones sobre cómo pueden alcanzarse en la mejor forma y determinar que instrumentos son los más adecuados para no entorpecer su realización.

“Un ejemplo de las dificultades normativas de transformar objetivos poco claros en instrumentos prácticos, es el caso de cómo mejorar la equidad a través de la descentralización. Al asignar fuentes de ingresos locales para la recuperación de costos de servicios, no es lo mismo asignarlas sobre la base del principio de equivalencia fiscal que supone cobrar a cada individuo en proporción a su consumo, que asignarlo en función de la redistribución del ingreso que supone cobrar menos a quien menos tiene o incluso recibir un subsidio por vía de transferencias sea del estado nacional o del gobierno local.

Si se dan las circunstancias adecuadas y los gobiernos locales tienen los incentivos correctos para realizar la prestación de servicios en forma responsable y eficiente, la descentralización puede en efecto contribuir a mejorar el bienestar; ayudar a implementar políticas de redistribución del ingreso, mantener la estabilidad macroeconómica e incluso promover el crecimiento. Sin embargo, esto no se dará en forma automática, y si no se establecen las condiciones e incentivos correctos puede generar problemas adicionales tanto en la asignación de recursos como para la estabilidad económica o la equidad”.²⁰

2.6 El Gobierno municipal

El Gobierno municipal corresponde con exclusividad al concejo municipal quien debe velar por su patrimonio, garantizar los intereses con base en los valores, la cultura y las necesidades planteadas por todos los vecinos, conforme a la disponibilidad de los recursos con los que se cuentan.

²⁰ Ob. Cit.

2.7 La Descentralización y el gobierno municipal

“Como parte del proceso de descentralización del Estado, al gobierno municipal se le ha asignado funciones como: impulsar el desarrollo integral del municipio, fortalecer sus recursos económicos, además de otras como atender aspectos de salud, educación, el cobro de algunos impuestos.

Todo esto ha ocasionado que la institución del municipio se convierta en un centro de poder apetecible y fuente de lucha municipal, que aunado a ser la institución del Estado permanente y más cercana a la población (a la que principalmente se le exige atender necesidades de desarrollo, especialmente en el campo de la infraestructura y servicios públicos, que se realiza con una serie de deficiencias e incapacidades), le ha convertido, además en objeto de protesta y manifestación de descontento social.

Este proceso de descentralización ha implicado el traslado de más funciones que recursos y capacidades de decisión y autonomía. Como consecuencia, el traslado de acciones de protesta, del nivel nacional o regional al nivel municipal. Esto en el marco del impulso de la democracia de seguridad nacional, que ha venido a reorientar la atención del ciudadano, que en la mayor parte de la guerra interna estaba casi exclusivamente centrada en el gobierno nacional, sobre el que se encaminaron una serie de protestas y manifestaciones sociales y políticas, la mayoría de veces reprimidas con violencia”.²¹

En la ley de Desarrollo Social en el Artículo 9 establece: Que la ley reconoce la descentralización económica y administrativa como parte de la reforma del Estado y como una de las principales estrategias para atender las demandas sociales de la población.

²¹ Thille, Braulio. Memoria del foro descentralización y participación ciudadana. Pág. 19

CAPÍTULO III

3. Órganos administrativos municipales

3. El Concejo municipal

El Concejo municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables de la toma de las decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal., tal como lo establece el Artículo 9 del Código Municipal.

3.1 Integración del concejo municipal

El Concejo o Corporación municipal esta integrado por el Alcalde municipal (quien lo preside) y por los síndicos o concejales. (Artículo 9 del Código Municipal), en el número que establece el Artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

3.1.1 Competencias generales del concejo municipal

Tal como lo establece el Código Municipal en el Artículo 35 le compete al concejo municipal lo siguiente:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- c) La convocatoria a los distintos sectores de la población del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas sociales;

- d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración;
- e) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos;
- f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales;
- g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias;
- h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio;
- i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos, y ordenanzas municipales;
- j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos;
- k) Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio;
- l) La organización de los cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los concejos, asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como los órganos de coordinación de los consejos comunitarios de desarrollo y de los consejos municipales de desarrollo;
- m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;
- n) La fijación de rentas de los bienes municipales sean estos del uso común o no;

- o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al organismo ejecutivo, quién trasladara el expediente con iniciativa de ley respectiva al congreso de la república;
- p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del concejo municipal; y cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Así como emitir el reglamento de viáticos correspondientes;
- q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;
- r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;
- s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;
- t) La promoción y mantenimiento de las relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales;
- u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde;
- v) La creación del cuerpo de la policía municipal;
- w) En lo aplicable las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República;
- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio; y,

z) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio.

3.2 Competencias propias del municipio

Son las tareas o servicios que corresponden en forma exclusiva al municipio. En otras palabras, son el campo de acción natural del gobierno municipal. Entre las más importantes se pueden citar según lo establece el Artículo 68 del Código Municipal:

Abastecimiento domiciliario de agua potable

Alcantarillado

Alumbrado público

Recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos

Mercados

Caminos rurales y vías públicas urbanas

Transporte de pasajeros y carga y sus terminales

Licencias de construcción de obras públicas o privadas

Parques, jardines y lugares de recreación

3.3 Funcionamiento del concejo municipal

Tal como lo describe el folleto de gobierno municipal el concejo municipal funciona por medio de sesiones o comisiones siendo las siguientes:

Por medio de sesiones: en las cuales se discuten y deciden los asuntos del gobierno municipal. Aquí debemos tomar en cuenta que:

- Se debe realizar por lo menos una sesión ordinaria a la semana.
- Las reuniones deben ser públicas, salvo excepciones muy especiales.
- Se pueden pagar dietas por sesión. (Artículo 38 del Código Municipal)

Por medio de comisiones: en cuyo seno se elaboran, discuten y aprueban los dictámenes sobre los asuntos que el concejo les traslada.

- Hay nueve comisiones obligatorias. Puede además crear otras que se consideren necesarias.
- Las comisiones se organizan en la primera sesión ordinaria anual del Concejo.
- Un síndico o concejal puede participar en varias comisiones.

3.4 Organización municipal

“La organización del municipio tradicionalmente comprende cantones, barrios, aldeas y caseríos, y alguna abarca también ciudades.

La organización del gobierno municipal, no varía en ningún municipio, en todos es la misma: alcalde, concejales y síndicos.

La organización administrativa varía dependiendo de las necesidades, recursos presupuestarios y proyectos de cada gobierno municipal. Una organización sencilla se podrá basar en departamentos y una organización compleja, en direcciones. Fundamentalmente, cada municipio o municipalidad debe contar con un jefe de personal, jefe de contabilidad y presupuesto, jefe de obra públicas y jefe administrativo, tesorero y registrador civil”.²²

3.5 La administración municipal

En el folleto gobierno municipal se establecen cuáles son los cargos u oficinas obligatorias de la municipalidad de acuerdo con los artículos 83, 84, 86, 87, 88, 95, 96, 97 y 98 del Código Municipal, son los siguientes:

²² Castillo González. Ob. Cit. Pág. 232

- a) Secretario municipal: es el encargado de dar trámite a todas resoluciones que aprueban el concejo y del alcalde y a todos los asuntos que ingresan al despacho del Alcalde.
- b) Tesorero municipal: es el responsable de la recaudación y custodia de los recursos financieros municipales y de ejecutar los pagos.
- c) Auditor interno: es el encargado de velar por la correcta ejecución del gasto municipal estableciendo un sistema de control. Debe ser un contador público y auditor colegiado activo. Dos o mas municipalidades pueden asociarse para contratarlo
- d) Oficina municipal de planificación: es la que coordina la elevación de diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal. También debe recolectar y ordenar la información estadística del municipio. Dos o más municipalidades también pueden asociarse para formar esta oficina.
- e) Administración financiera integrada: le corresponde elaborar, programar y evaluar la ejecución del presupuesto; administrar los ingresos.

La administración municipal es reconocida por la Constitución Política de la República de Guatemala, en su parte conducente del Artículo 224 preceptuando que la división administrativa de Guatemala, se divide en departamentos y éstos a su vez en municipios; además, el Artículo 253 del citado ordenamiento jurídico preceptúa que los municipios en la República de Guatemala constituyen instituciones autónomas y como tales les corresponde:

- d) Elegir a sus propias autoridades.
- e) Obtener sus propios recursos.
- f) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus propios fines.

También la carta fundamental, en el Artículo 254 estipula lo concerniente al gobierno municipal, el cual esta a cargo de un concejo municipal e integrado por el alcalde, los síndicos y concejales.

El concejo municipal esta integrado por el alcalde municipal (quien lo preside) y por los síndicos y concejales (Artículo 9 del Código Municipal), en el número que establece el artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos

3.5.1 Definición de alcalde

Alcalde es el que representa a la municipalidad y al municipio, teniendo la representación legal de la misma, además es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal, miembro del concejo departamental de desarrollo y presidente del concejo municipal de desarrollo, tal como lo establece el Artículo 52 del Código Municipal

3.5.2 Atribuciones y obligaciones del alcalde

El alcalde preside el concejo municipal y tiene las atribuciones específicas siguientes de acuerdo a lo que establece el Artículo 53 del Código Municipal:

- a) Dirigir la administración municipal;
- b) Representar a la municipalidad y al municipio;
- c) Presidir las sesiones del concejo municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias de conformidad con el Código Municipal;
- d) Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio;
- e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y otras municipales;

- f) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia; autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido;
- g) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad; nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales;
- h) Ejercer jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funcionarios;
- i) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia;
- j) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastres o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al pleno del concejo municipal;
- k) Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad este atribuida a otros órganos;
- l) Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepción de los que corresponda contratar al concejo municipal;
- m) Promover y apoyar, conforme al código municipal y demás leyes aplicables, la participación y trabajo de las asociaciones civiles y los comités de vecinos que operan en su municipio, debiendo informar el concejo municipal, cuando éste lo requiera;
- n) Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponda al concejo municipal y una vez sustanciados, darle cuenta al pleno del concejo en sesión inmediata;
- o) Autorizar, conjuntamente con el secretario municipal, todos los libros que debe usarse en la municipalidad, las asociaciones civiles y comités de vecinos que operen en el municipio; se exceptúan los libros y registros auxiliares a utilizarse en

- operaciones contables, que por ley corresponde autorizar a la contraloría general de cuentas;
- p) Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles, dando dentro de la ley las mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los concejales;
 - q) Tomar el juramento de la ley a los concejales, síndicos y a los alcaldes comunitarios y auxiliares, al darles posesión de sus cargos;
 - r) Enviar copia autorizada a la contraloría general de cuentas del inventario de los bienes del municipio, dentro de los primeros quince días calendario del mes de enero de cada año;
 - s) Ser el medio de comunicación entre el concejo municipal y las autoridades y funcionarios públicos;
 - t) Presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al concejo municipal para su conocimiento y aprobación;
 - u) Remitir dentro de los primeros cinco días hábiles de vencido cada trimestre del año, al registro de ciudadanos del tribunal supremo electoral, informe de los avencindamientos realizados en el trimestre anterior y de los vecinos fallecidos durante el mismo período; y,
 - v) Las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros órganos municipales.

3.5.3 Atribuciones y deberes de los síndicos y concejales

Así como lo establece el Artículo 54 del Código Municipal, los síndicos y concejales como miembros del órgano de deliberación y de decisión tienen las siguientes atribuciones:

- a) Proponer las medidas que tiendan a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales.
- b) Los concejales sustituirán, en su orden, al alcalde en caso de ausencia temporal, teniendo el derecho a devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda.
- c) Emitir dictamen en cualquier asunto que el alcalde o el concejo municipal lo soliciten. El dictamen debe ser razonado técnicamente y entregarse a la mayor brevedad.
- d) Integrar y desempeñar con prontitud y esmero las comisiones para las cuales sean designados por el alcalde o el concejo municipal.
- e) Los síndicos representaran a la municipalidad, ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas y, en tal concepto, tener, el carácter de mandatarios judiciales, debiendo ser autorizados expresamente por el concejo municipal para el ejercicio de facultades especiales de conformidad con la ley. No obstante lo anterior, el concejo municipal puede, en casos determinados, nombrar mandatarios específicos.
- f) Fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del concejo municipal.
- g) Interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiere adoptado en uso o extralimitación de sus funciones, y por mayoría de votos de sus integrantes aprobar o no las medidas que hubiesen dado lugar a la interrogación.

3.6 Integración de los concejos municipales de desarrollo

Los concejos municipales de desarrollo se integran de acuerdo a lo que establece el Artículo 11 de la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento Decreto número 11-2002:

- a) El alcalde municipal quien lo coordina;
- b) Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal;
- c) Los representantes de los concejos comunitarios de desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los concejos comunitarios de desarrollo;
- d) Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad y,
- e) Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

3.7 Organización de las Comisiones del Concejo Municipal.

En el Artículo 36, del Código Municipal se establecen las comisiones de carácter obligatorio, siendo las siguientes:

- Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes;
- Salud y asistencia social;
- Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda;
- Fomento económico, turístico, ambiente y recursos naturales;
- Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana;
- De finanzas;
- De probidad;
- De derechos humanos y de la paz; y,
- De la familia, la mujer y niñez.

El concejo municipal podrá organizar otras comisiones además de las ya establecidas.

3.8 Comisión de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana

“En la actualidad uno de los principales aspectos del proceso de transformación del Hemisferio en materia de democracia es la tendencia a la descentralización y la promoción del poder local.

A medida que los Estados de las Américas fortalecen y consolidan sus democracias, la descentralización, la búsqueda de mayor equilibrio entre el poder central y el poder local, el fortalecimiento de este último, y la participación de la sociedad civil en asuntos de políticas públicas sobre todo a nivel municipal se convierten en agenda pública, ganando cada vez mayor importancia.

En Centro América, con la intensificación de procesos de reconciliación y reconstrucción nacionales en un marco de integración regional, los países de la región también han emprendido estos procesos de reforma y modernización en los cuales la problemática local tiende a pasar al primer plano. La unidad para la promoción de la democracia (upd) ha venido respondiendo a solicitudes de apoyo de los países centroamericanos en áreas tales como observación electoral, fortalecimiento institucional, asistencia técnica electoral, capacitación de recursos humanos para la construcción de la paz y la resolución pacífica de los conflictos entre otros”.²³

²³ www.upd.oas.org

CAPÍTULO IV

4. Sesiones del concejo municipal

4. Sesiones

4.1 Definición

“Intercambio de opiniones, de una asociación o cuerpo, o exposición que en ella se hace ante todos sus miembros o parte de ellos, especialmente convocados”.²⁴

4.2 Clases de sesiones

De acuerdo a los que establece el Código Municipal en el Artículo 38, existen diversas clases de sesiones llevadas a cabo por el concejo municipal siendo las siguientes:

- Sesiones ordinarias
- Sesiones extraordinarias
- Sesiones públicas
- Sesiones privadas
- Sesiones permanentes
- Sesiones ceremoniales o solemnes
- Cabildo abierto

4.2.1 Sesiones ordinarias

4.2.1.1 Definición

Son aquellas sesiones que se realizan por lo menos una vez a la semana, siendo esta convocada por el alcalde.

²⁴ Ossorio. Ob. Cit. Pág. 706

4.2.2 Sesiones extraordinarias

4.2.2.1 Definición

Son aquellas sesiones que se realizan las veces que sean necesarias a solicitud de cualquiera de los miembros del concejo municipal, en cuyo caso el alcalde hará la convocatoria correspondiente de conformidad con lo previsto en el Código Municipal, según lo establece el Artículo 38 del mismo.

4.2.3 Sesiones públicas

4.2.3.1 Definición

Son aquellas sesiones en las que el concejo municipal las desarrolla o una de sus partes las abren al público, para que todos los ciudadanos puedan asistir y al mismo tiempo ser informados acerca de lo que en éstas se tratará y la forma en que el concejo tomara las decisiones, más convenientes para el municipio.

4.2.4 Sesiones privadas

4.2.4.1 Definición

Son aquellas sesiones celebradas por el concejo municipal siempre que en el asunto a discutir se trate sobre el orden público, el honor o el decoro de la municipalidad o de cualquier otro integrante del concejo municipal, en esta no se le da intervención a los ciudadanos.

4.2.5 Sesiones permanentes

4.2.5.1 Definición

Son aquellas sesiones celebradas por el concejo municipal, en las que dicho concejo tiene que tratar un asunto sin que existan interrupciones, por lo que la sesión se da por terminada cuando se haya tomado una decisión definitiva, y esta puede durar indefinidamente.

4.2.6 Sesiones ceremoniales o solemnes

4.2.6.1 Definición

Son aquellas sesiones celebradas por el Concejo Municipal en ocasiones especiales, como por ejemplo: toma de posesión, inauguraciones.

4.3 Cabildo abierto

4.3.1 Definición de cabildo abierto.

“El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

La propuesta de la comisión de asuntos municipales mantiene la denominación de cabildo abierto, por su parte; La primera propuesta de la comisión paritaria le denomina cabildo abierto municipal para distinguirlo de su variante local que veremos más adelante.

En ambas propuestas se describe que; cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos,

la corporación o concejo municipal con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que la sesión se celebre a cabildo abierto, y para el efecto deben fijar en la convocatoria el lugar, día y hora de la sesión, a efecto de que la población tenga conocimiento del acto con suficiente antelación”.²⁵

“La segunda propuesta respeta sobre la trascendencia de consultar a los vecinos y el requerimiento de los votos de la corporación municipal, pero indica a diferencia de la anterior propuesta, que ésta podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas las cuales clasificara posteriormente en:

- a) Sesión en cabildo abierto, fijando la convocatoria el asunto a tratar, el lugar, día y hora de la sesión.
- b) Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevara cabo la consulta.
- c) Aplicación de criterios del sistema jurídico de las comunidades del caso.

En la primera hipótesis establece que corresponde al ente encargado del gobierno municipal por medio del voto afirmativo de las dos terceras partes de sus integrantes, la decisión de convocar a sesión en cabildo abierto cuando ellos consideren la conveniencia, de consultar un asunto trascendente a la población, lo cual da pauta a una alta dosis de discrecionalidad, siendo necesario a mi juicio enumerar algunas cosas puntuales que sería obligatorio consultar y a otras dejarlas en un nivel discrecional.

La nueva versión de la propuesta de la comisión paritaria reduce la mención del cabildo abierto a un solo artículo eliminando particularidades de

²⁵ Melgar Peña. Ob. Cit. Pág. 49

esta figura lega, pero adiciona como dos variantes para consultar a la población: la consulta por medio de boleta mediante aplicación del derecho consuetudinario o indígena propio de las comunidades innovando parcialmente con esta ampliación las propuestas anteriores”.²⁶

4.3.2 Comportamiento de los vecinos

“Como señala la propuesta de la comisión de asuntos municipales, que los vecinos mayores de edad que asistan a la sesión tendrán voz pero no voto, debiendo todos guardar la compostura, respeto y dignidad que corresponde a una reunión de tal naturaleza. Por su parte la primera propuesta de la comisión paritaria al referirse a los vecinos que participen en el cabildo abierto elimina la frase de tendrán voz pero no voto, ya que contemplaba la adopción por parte de las autoridades municipales de los acuerdo que la población determina, sin embargo en su propuesta más reciente desaparece totalmente este párrafo.

Otro aspecto que regula la propuesta de la comisión de asuntos municipales, es en cuanto al uso de la fuerza pública en esta actividad, indicando que en caso de alteración del orden, el concejo o el alcalde podrán solicitar el auxilio de la policía municipal y otra fuerza publica para reestablecerlo, dicho párrafo desapareció en las dos propuestas de la comisión paritaria a efecto de preservar el espíritu directo, participativo y democrático del cabildo abierto”.²⁶

4.3.3 Solicitud de vecinos para celebrar sesión en cabildo abierto.

“Los anteproyectos de la comisión paritaria no así el de la comisión de asuntos municipales regulan por otra parte, que los vecinos también podrían

²⁶ Ibid. Pág. 135

solicitar la realización del cabildo abierto. La primera propuesta indicaba que los vecinos tienen el derecho de solicitar a la corporación municipal la celebración de un cabildo abierto municipal, lo cual pueden hacer a través del sesenta por ciento de sus autoridades, lo cual se respalda en el derecho constitucional de petición, así como para el efecto de fortalecer el pluralismo ideológico y facilitar la participación amplia, organizada y concertada en la toma de decisiones.

Por otro lado la nueva versión del anteproyecto de la comisión paritaria a mi parecer, dificulta más esta vía al señalar que los vecinos tienen el derecho de solicitar, a la corporación municipal, la celebración de una consulta, en cualquiera de las tres variantes arriba descritas, para lo cual la solicitud respectiva deberá contar con las firmas de por lo menos un quince por ciento de los vecinos empadronados en dicho municipio.

Sin embargo, existen municipios en los cuales el porcentaje de asistencia solamente a elecciones, es similar o menor al porcentaje solicitado en esta propuesta, además, existen municipios particulares en los que si bien hay bastante población, no significa que todos ellos estén empadronados en los mismos.

Por otra parte considero que debido a lo disperso y frágil de las organizaciones comunitarias dudo que estén en la capacidad logística de alcanzar las firmas que contempla esta propuesta, salvo que estuvieren consolidadas y tengan una efectiva alianza con otras organizaciones de su mismo municipio.

También depende que en el momento oportuno, el tribunal supremo electoral o la delegación respectiva del registro de ciudadanos brinden a las organizaciones que lo soliciten, el listado de todos los empadronados en el municipio, para facilitar de alguna forma el acceso de la información sobre

quienes de los que efectivamente residen en el municipio, están empadronados en el mismo, lo que lleva no poco tiempo. Sin duda, si fuera un asunto de emergencia no podría ser atendido con la celeridad que la ciudadanía esperaría”.²⁷

4.3.4 Carácter de las decisiones asumidas en los cabildos abiertos

“En cuanto a la adopción o carácter vinculante de las decisiones tomadas durante el Cabildo Abierto por parte de las autoridades municipales, la iniciativa de la comisión de asuntos municipales no indica nada expresamente, por cuanto se deduce que el poder decisorio se mantiene de forma absoluta en el máximo órgano del municipio. Por su parte la primera propuesta de la comisión paritaria establece que la autoridad municipal adoptará los acuerdos que la población en este cabildo tome, de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones, lo cual se planteó a efecto de crear y fortalecer los mecanismos de consulta, toda vez que la articulación entre pueblo y gobierno es clave para la gobernabilidad municipal, lo cual parece mas justo.

Por otra parte la propuesta más reciente de la comisión paritaria plantea simplemente que los resultados serán vinculantes si participa al menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos convocados. Entiendo que esta propuesta se refiere a un cabildo para el municipio en su totalidad, no para zonas o sectores específicos del mismo, por lo tanto el cien por ciento de los ciudadanos convocados serían todos los avecindados en el municipio. Cifra que en algunos municipios es elevadísima y esperar que esa cantidad de vecinos participe en alguna consulta es simplemente irreal, tomando en cuenta la apatía al tema político que se manifiesta en estos días.

²⁷ Ibid. Pág.137

En general creo que la redacción de este artículo deja mucho que desear y permite múltiples interpretaciones, que únicamente van a producir limitantes a la participación ciudadana”.²⁸

4.3.5 Cabildo local abierto

“Conociendo la dificultad de realizar cabildos abiertos en municipios con alta concentración de población, las propuestas de la comisión de asuntos municipales y la primera versión del anteproyecto de la comisión paritaria, contemplan una figura más reducida al cabildo, para efectuarse en sectores específicos del municipio y no en la totalidad del mismo; le denominan cabildo local abierto o cabildo abierto local. Por su parte la última versión de la propuesta de la comisión paritaria elimina la regulación de esta figura.

Esta modalidad la contemplan las primeras dos propuestas como un mecanismo de participación convocado por el alcalde municipal, la propuesta de la comisión paritaria en su primera versión por su parte, añadía que podría convocarla además el alcalde comunitario o auxiliar por si a solicitud del diez por ciento de los vecinos, dando vía a la participación ciudadana para convocar a la realización del cabildo local, permitiéndole asumir un papel proactivo dentro de las comunidades.

Para finalizar este apartado, quiero hacer mención de un artículo contemplado por las dos propuestas de la comisión paritaria referente a las denominadas, consultas obligatorias. En la primera de ellas, se indica que cuando la trascendencia de un asunto afecte los derechos y los intereses de las comunidades indígenas y no indígenas o de sus autoridades propias, la

²⁸ Ob. Cit. Pág.138

corporación municipal realizara consultas obligatorias de acuerdo al derecho consuetudinario, y tendrá en cuenta las obligaciones vertidas de ella”.²⁹

4.3.6 Breve reseña histórica de los cabildos abiertos en Guatemala

“El cabildo fue un organismo representativo de la comunidad, que velaba por el buen funcionamiento de una ciudad y tenía jurisdicción sobre el territorio de la misma. El concejo o cabildo estaba compuesto por los alcaldes o jueces municipales y por los concejales o regidores.

El número de los primeros oscilaba de uno, en las pequeñas poblaciones, a dos en las demás; el número de los segundos variaba según la importancia de las ciudades: en villas y pueblos solía haber de cuatro a seis; en las urbes destacadas ocho; en las capitales virreinales, doce o más

Los alcaldes ordinarios ejercían su mandato por un año, al igual que los regidores, aunque hubo casos de ciudades con regidores perpetuos nombrados por el conquistador-fundador o por el propio monarca. Durante los siglos XVII y XVIII la corona, por necesidades económicas, vendió estas plazas al mejor postor.

Además de los alcaldes y regidores, el cabildo se compuso de una serie de funcionarios entre los cuales se pueden señalar al alférez real (heraldo y portaestandarte de la ciudad), el depositario general (de los bienes en litigio), el fiel ejecutor (inspector de pesas y medidas y de los precios en tiendas y mercados), el receptor de penas (recaudador de multas judiciales), el alguacil mayor (jefe de la policía municipal), el procurador general (representante de los vecinos ante el cabildo) y un escribano (o secretario que levantaba acta).

²⁹ Ibid. Pág. 39

Las funciones del cabildo iban desde el buen gobierno de la ciudad, el control del presupuesto y de las rentas del municipio y el correcto abastecimiento de víveres, hasta la persecución de la delincuencia y la administración de la justicia local.

El cabildo trabajaba a través de sesiones, algunas de las cuales eran públicas y otras privadas. En circunstancias especiales se efectuaban cabildos abiertos, donde participaban los vecinos más connotados de la ciudad. Sin embargo, la norma general fueron las sesiones privadas”.³⁰

4.3.7 Importancia de los cabildos abiertos

“La celebración de una sesión municipal en esta forma, sólo puede ser acordada por la corporación municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, fijándose en la convocatoria respectiva del lugar, día y hora de la sesión. Los vecinos que asisten a esta actividad tienen voz pero no tienen voto, y el deber de guardar la compostura, el decoro y la dignidad que corresponden a una reunión de esta naturaleza.

Su limitación principal radica en la discrecionalidad establecida por la norma para convocar al cabildo abierto, ya que solamente puede realizarse cuando un asunto aconseja la conveniencia de efectuar tal consulta. Obviamente es al concejo a quien corresponde establecer esa calificación, descartándose actualmente toda posibilidad a la población de solicitar una reunión de esta magnitud.

El cabildo abierto en la mayoría de los casos, por ser un procedimiento poco utilizado, ha sido producto de la espontaneidad, euforia y exacerbación de la población que, insatisfecha por las gestiones municipales, ha decidido su forma de hacer justicia, especialmente cuando

³⁰ www.uc.cl

existen acusaciones de malversación de fondos, inadecuada ejecución de los mismos en obras de servicio público y desviación de la inversión hacia intereses políticos.

Para el mejor funcionamiento de esta figura, resulta conveniente educar a la población sobre el procedimiento y los alcances de la misma. Además es necesario que las autoridades municipales cumplan con las obligaciones mínimas de informar a la población sobre la gestión realizada”.³¹

“Una de las figuras que brinda, potencialmente, la posibilidad de invalidar la capacidad de la corporación municipal para hacer secretas las deliberaciones o revertir determinadas decisiones cuando no funciona la mediación por parte de miembros de la corporación pertenecientes a partidos políticos o comités cívicos opositores al alcalde, es la sesión en cabildo abierto. Esto ha sido así cuando el gobierno municipal se ve presionado por la ciudadanía y obligado políticamente a acordar la utilización de tal mecanismo de participación. El mismo Código Municipal establece, para este caso, que los habitantes tendrán voz pero no voto, aspecto que al trasladarse de lo formal de la ley a la presión popular, ha permitido la toma de decisiones de la corporación municipal apegada al sentir de la población.

En los procesos actuales, dichos cabildos abiertos son realizados, además para dar información sobre actividades y ejecución presupuestaria del gobierno municipal, una exigencia constante de la población, producto de sospechas de corrupción en este ente del Estado. Igualmente, ha sido un recurso utilizado por movimientos locales que impugnan la gestión de algún alcalde, corporación municipal o burócratas del municipio”.³²

³¹ Melgar Peña. Ob. Cit. Pág. 49

³² Sosa Velásquez, Mario Enrique. Rupturas y reconstrucción de poder de Santiago Atitlán. Pág. 34

4.3.8 Toma de decisiones en los cabildos abiertos.

Para la toma de decisiones en cuanto a los cabildos abiertos el Código Municipal establece en su Artículo 38 lo siguiente: Cuando la importancia de un asunto sugiera la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos, el concejo municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que la sesión se celebre a cabildo abierto, fijando en la convocatoria, el lugar, día y hora de la sesión. En estas sesiones del concejo, los vecinos que asistan tendrán voz pero no voto, debiendo todos guardar la compostura, decoro y dignidad que corresponde a una reunión de tal naturaleza de lo contrario, la misma se suspenderá sin responsabilidad del concejo municipal.

CAPÍTULO V

5. Participación ciudadana

5 Participación Ciudadana

5.1 Definiciones

Participar es estar presente, en cualquier actividad que se lleve a cabo para poder expresar los diversos puntos de vista, opinando sobre los problemas de cada comunidad, proponiendo soluciones sabiendo que nos escuchan. Participar es pertenecer voluntariamente a algún grupo o asociación, es discutir con franqueza, sin temor aún con las personas que tienen diferentes intereses y opiniones que nosotros., siempre y cuando las opiniones sean escuchadas y atendidas.

“El profesor español Francisco Lliset Borrel define la participación ciudadana como: el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la administración pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas y apartándose de las técnicas tradicionales de colaboración de los particulares con la administración pública. El que participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo; el contenido de su acción no es económico sino político”.³³

En cuanto al término de participación ciudadana es relativamente nuevo, ya que se encuentra regulado en las nuevas leyes como: Código Municipal, Ley de Desarrollo Urbano y Rural, que es considerada como la intervención de los particulares en actividades específicamente públicas siendo portadores de intereses sociales. Empero, esta conceptualización es tan extensiva para abarcar las diversas formas de participación que existen.

³³ Melgar Peña. Ob . Cit. Pág. 97

En la actualidad se presenta sobre los efectos positivos que esta pueda tener no cuestionándola sino que sólo se discute acerca de la mejor forma, encontrando los mecanismos necesarios para impulsarla y desarrollarla. Sin embargo se ha concluido que el espacio de participación ciudadana corresponde exclusivamente a la administración pública como una forma de mejorar su funcionamiento, pero dicha práctica no se lleva a cabo debido a la falta de interés por parte del Gobierno hacia los ciudadanos, ya que no existe una ley específica que regule esta participación activa por parte de la población.

“Se plantea como el control de parte de los directamente interesados (ciudadanía) en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por los funcionarios públicos de turno. Esto es debido a que cada día aumentan las críticas al funcionamiento de la democracia representativa, al no cumplir los valores que deberían ponerse en práctica en esta clase de democracia y ante todo, por el funcionamiento deficiente del régimen político, generando problemas de orientación política y gobernabilidad.

La propuesta alternativa de ampliar o complementar la democracia representativa para así enfrentar los problemas que la aquejan cobra especial fuerza precisamente como respuesta coyuntural al centralismo como herencia o sinónimo de autoritarismo. Pero tiene un alcance mucho más genérico como crítica a la partidocracia y a la clase política, así como a lo que algunos han dado en llamar democracia delegativa en la que solo se participaría eligiendo entre los postulantes quien va a tener el poder de realizar su voluntad personal”.³⁴

Debe quedar claro que la participación ciudadana de ninguna manera podrá alterar la representación política de quien está a cargo del poder público, sino más bien es un vínculo entre el estado y los ciudadanos en la participación de toma de decisiones.

³⁴ Ob. Cit. Pág.101

“La participación ciudadana según el sociólogo y abogado chileno Rodrigo Baño, corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos, ante lo que apela. Lo que esta pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero este no se transforma en público sino que se puede hacer pública la consideración de ese interés.

Quien detenta el poder público debe hacerse cargo de la integración de las demandas sociales con el interés general, para que sus actos estén basados en el consenso y que éstos sean de autoridad. El consenso es de suma importancia para la efectividad de las políticas públicas que pretenden ir más allá de un periodo de gobierno y convertirse en verdaderas políticas del Estado.

Aun cuando es difícil determinar el criterio de interés general en el caso concreto es indudable que en principio debe tener un respaldo en la conciencia social a fin de que sea reconocido como expresión de la voluntad general de esa sociedad.

Cierto desarrollo de la participación ciudadana podría resolver un problema de administración, aunque es preponderantemente un problema político. Se trata de la apropiación que hace la administración de decisiones propiamente políticas, transformándose en un verdadero poder”.³⁵

La gravedad de este hecho radica en que afecta el fundamento declarado el régimen democrático: el principio de soberanía nacional como base de la voluntad del todo social, del Estado. Respecto de la administración el problema de enajenación política que se presenta tiene que ver con el conocimiento, que tiene el gobierno debido a la falta de información no así la falta de participación ciudadana.

³⁵ Ibid. Pág.102

En tal sentido, la administración se suele arrogar la decisión de un asunto sobre la base de su mejor conocimiento de ella.

Para hacer efectiva la participación ciudadana, el elemento humano es fundamental: los ciudadanos, entendidos como los creadores legítimos del interés público, lo cual implica que todo individuo en una sociedad es potencialmente un ciudadano, en la medida en que participa en los asuntos públicos, hace valer su opinión y contribuye a decidir sobre aspectos que lo conciernen, ya que somos sujetos de derechos y obligaciones.

Así se define al ciudadano como el titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales otorgados por el ordenamiento jurídico, el cual va a ejercer una práctica ciudadana, conceptualizada como el tipo de presencia por la que el hombre contemporáneo alcanza, en la compleja sociedad dinámica y evolutiva en la que esta inmerso.

Dentro de este proceso de ampliación de la participación ciudadana civil, social y política, es esencial dar ejemplos de ésta en sus distintas facetas para que todos podamos participar en ellos.

5.2 Formas de participación ciudadana

El Jurista Español Prats Catalá³⁶ distingue la forma en la que la ciudadanía participa en:

- a) Participación – reivindicación: refiriendo a los movimientos de reivindicación de derechos, protegidos por las distintas convenciones de derechos humanos y por las constituciones de la mayoría de los estados.

³⁶ Catalá, Prats. Marco conceptual de la participación ciudadana, de la secretaria social de la presidencia de Nicaragua. Pág. 12

- b) Participación – control: que engloba asociaciones de contribuyentes, vecinos, usuarios, consumidores, etcétera, que demandan un mejor control del gasto público, por parte de las administraciones.
- c) Participación – gestión: que materializa una auténtica administración sustitutoria o sumergida, ante la crisis del estado de bienestar (guarderías, asistencia social, actividades deportivas o culturales mantenidas por asociaciones voluntaria).

Según Cátala Prats También se clasifican a las diversas formas en que la ciudadanía puede participar en:

Formas pasivas: las cuales incluyen la labor de los funcionarios públicos, para informar a la población de los problemas y de los planes para resolverlos y para determinar que percepción tienen los ciudadanos respecto de los problemas y su opinión acerca de los planes y opciones. Los funcionarios suelen ocurrir a esta forma, para encontrar el apoyo del público para los proyectos que deseen llevar a cabo.

Formas activas: son todas aquellas en las que la ciudadanía participa de manera directa, en la organización y en la actividad de administración pública. Se pueden expresar de forma individual y de forma colectiva. Los principales referentes de esta forma de participación se encuentran en aquellos mecanismos de participación directa en los asuntos de orden público, tales como: el referéndum, el plebiscito, elaboración de leyes por iniciativa de los ciudadanos, la revocatoria, las asambleas vecinales o cabildos, entre otros.

Las diversas formas de participación se pueden expresar en los niveles comunal, municipal, departamental, regional y nacional, ya sea de manera individual y colectiva, y a través de ellas se pretende:

Cercanía y presencia ciudadana en los niveles de decisión;

Establecimiento de mecanismos de control social;
Fortalecimiento de las instituciones estatales;
Descentralización de la administración pública para lograr justicia y equidad social;
Respeto a la diversidad organizativa y social.

5.3 Sistemas de participación ciudadana

La participación ciudadana no se produce si no se da una motivación entre ciudad y ciudadanos, instituciones y entidades, administraciones y grupos de base. Hoy existe o puede generarse fácilmente, pero es necesario encontrar sistemas que lo hagan operativo, de acuerdo a lo que establece el Foro de América Latina-Europa para un desarrollo sostenible en el siglo XIX.

- 1) Las normas de participación ciudadana han de establecer obligaciones públicas y mecanismos legales: entidades de interés municipal, consejos consultivos de ciudad y de distritos, consejos sectoriales, audiencia pública, iniciativa ciudadana, referéndum municipal y consulta popular por Distrito, derecho de petición y libro de sugerencias. El despliegue normativo, la práctica política y la dotación material, cuando sean necesarias, han de hacer plenamente utilizables estas figuras participativas.
- 2) El ayuntamiento y los distritos han de proponer campañas concretas que permitan estimular y experimentar la participación, promocionando iniciativas que popularicen este derecho y legitimen su reconocimiento público.
- 3) El apoyo a la vida asociativa debe concretarse con convenios que garanticen a las entidades la ayuda material, financiera y legal para desarrollar sus actividades. Este apoyo puede destinarse a infraestructura (locales, equipos técnicos, asesores), pero también ha de consistir en un reconocimiento político (órganos de consulta obligada) y en la promoción de actividades conjuntas o la concesión de la gestión de servicios o actividades específicas (sobre todo de carácter cultural, festivo o asistencial).

- 4) La adecuación de la vida municipal a las nuevas tecnologías debería permitir establecer mecanismos de participaciones innovadores, como la audiencia telemática a los ciudadanos, y a medio plazo, el cableado de las ciudades y la difusión familiar de nuevos sistemas tecnológicos que posibiliten la consulta directa.

5.4 Los Niveles de participación

Según la profundidad de la participación, podemos distinguir los siguientes niveles de acuerdo a lo que estableció el licenciado Melgar Peña en su tesis titulada: El cabildo abierto y las alcaldías auxiliares dentro de la concepción de los acuerdos de paz y su regulación dentro de los anteproyectos del Código Municipal.

En la información: la población tiene derecho a ser informada sobre los asuntos públicos, de lo contrario, no podría comprometerse efectivamente si no conoce sobre el tejido público su comunidad local, regional o nacional.

En la consulta: es el derecho a ser consultados todos aquellos que puede resultar afectados –directa o indirectamente- por una decisión gubernamental.

En la decisión: es el derecho de participar en la formación final de la voluntad que determinará un curso de acción específico. Generalmente, ese nivel de profundidad lo debería ejercer la autoridad, previa información y consulta a la ciudadanía afectada, sin embargo, para decisiones de mayor magnitud, es conveniente que la gran decisora sea la población.

En el control: es el derecho de los ciudadanos a ejercer acciones de fiscalización social sobre gestión pública, ya que una vez tomada la decisión, se requiere también de mecanismos que permitan la verificación del cumplimiento de la decisión adoptada.

En la ejecución: este es un ámbito de profundidad que merece un delicado análisis pues si proviene de un proceso de formación de voluntad concertado, mediante los niveles anteriores, es entonces un salto cualitativo importante en la plenitud de la participación. En cambio si la ejecución se refiere a proyectos o decisiones no avaladas debidamente por la opinión ciudadana, en este caso podría tratarse mas de una pseudos-participación, ya sea a causa de una manejo clientelar de los grupos sociales, o bien de la cooptación de su autonomía organizativa.

5.5 Valores que deben fundamentar la participación ciudadana

Diferentes anteproyectos de ley o leyes de participación ciudadana propuestos en diferentes países, la fundamentan en diferentes valores, destacándose los siguientes de acuerdo a lo que establece el licenciado Melgar Peña en su tesis titulada: El cabildo abierto y las alcaldías auxiliares dentro de la concepción de los acuerdos de paz y su regulación dentro de los anteproyectos del Código Municipal, según lo establecido por el licenciado Melgar Peña.

Democracia y universalidad: la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie.

Corresponsabilidad: el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos, postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo.

Inclusión: fundamento de la gestión pública socialmente responsable, que englobe, y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar, que reconoce desigualdades y promueve el desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman.

Solidaridad: disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleve la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, así como que nutra y motive las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes. Actuar en procura del bien común más allá de sus intereses particulares.

Legalidad: garantía de que las decisiones del gobierno serán siempre apegadas al derecho con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática.

Respeto: reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso, comienza incluso por la libertad de elegir cuando y como se participa en la vida pública.

Tolerancia a la diversidad: garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos, especialmente en las sociedades multiétnicas, plurilingües y multiculturales.

Sustentabilidad: responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente, aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno.

Pervivencia: responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

Voluntariedad: en tanto derecho humano, la participación ciudadana debe ser decisión propia de las personas y no impuesta por ley u otras personas.

Institucionalidad asumida y efectiva: la participación ciudadana se institucionaliza y se convierte en un derecho exigible por la ciudadanía y en una obligación de propiciar su efectividad para los gobernantes.

Transparencia: la participación ciudadana contribuye de manera efectiva a que los gobernantes actúen informando y rindiendo cuentas en el manejo del a cosa publica.

Equidad: la participación ciudadana empodera a todos los sectores de la sociedad, asegurando a los más vulnerables los instrumentos jurídicos y políticos necesarios para colocarlos en un plano de igualdad y con ello mejorar su condición de vida.

Pluralidad: la participación ciudadana supone el involucramiento de todos los sectores en los asuntos de orden público, y con ello garantiza la diversidad de opiniones dentro del la sociedad y el respeto a las mismas por parte del la autoridad.

5.6 Objetivos de la participación ciudadana

La participación ciudadana debe entenderse como un progreso continuado del a democratización de la vida municipal. Sus objetivos primordiales son según lo establecio por el Foro América Latina-Europa para un desarrollo social sostenible en el siglo XIX:

Desarrollar la participación ciudadana en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de las obras y en la gestión de los servicios municipales: audiencias públicas sobre el programa cuatrienal, facilitar la consulta popular por distritos, experimentar nuevas formas de participación ciudadana en los grandes servicios y empresas municipales, y sobre todo, multiplicar los canales de comunicación con la ciudadanía, generalizando la utilización de nuevas tecnologías.

Promover la iniciativa y el voluntariado a partir de programas y campañas especiales que estimulen orienten las energías sociales hacia objetivos de interés colectivo debatidos públicamente.

Reforzar el tejido asociativo mediante una política de apoyo a las entidades (especialmente a las estructuras federales) que les permita mejorar su capacidad técnica y administrativa y las haga competitivas en el momento de manifestar opiniones, realizar actividades o gestionar servicios de carácter general o para sus asociados.

5.7 Problemas que evitan la participación ciudadana

“Dentro del análisis que han efectuado diferentes organizaciones, sobre problemas relacionados con la participación ciudadana, se pueden detallar algunos elementos, que son propios de nuestro país, pero que igual se dan en otros estados como los siguientes tal como lo establece el licenciado Melgar Peña”:³⁷

El desencanto de la población para con los procesos políticos, debido a situaciones como la corrupción, malversación y desviación de fondos, nepotismo, promesas de campañas incumplidas, entre otros aspectos comunes en nuestro sistema político.

Percepción ciudadana de que lo público es asunto solamente de los partidos políticos.

Existe la percepción de que algunos de los sectores de sociedad civil, que el gobierno limita los espacios de participación.

La falta de mecanismo legales expresos de fiscalización, control y colaboración, con la gestión de gobierno.

El desconocimiento de espacios de participación por encontrarse estos dispersos y en algunos casos por que responden a coyunturas políticas.

No se identifica la participación ciudadana como elemento clave para el desarrollo humano sostenible.

Existencia de una cultura política tradicional de gobernar que supone al gobernado como súbdito.

Falta de voluntad política por parte de los funcionarios públicos para involucrar a la población en la solución de sus necesidades, aferrándose a esa cultura política tradicional.

En general apatía frente al sistema jurídico y político.

³⁷ Melgar Peña. Ob.Cit. Pág. 109

5.8 Oportunidades equitativas de participación en los procesos de decisión

“Quizá el aspecto más relevante de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y rural es la planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta la diversidad de actores y sectores. Entre los principios está el de subsidiariedad; la equidad de género, que en el Código Municipal queda también mencionado, pero sólo de una manera colateral. Ése es un tema que habría que fortalecer reformando el Código Municipal, todo el tema de la equidad de género; el fomento a la armonía de las relaciones interculturales.

Finalmente, tenemos la Ley General de Descentralización que tiene concepto, considerando a la comunidad y al municipio como el sujeto fundamental de la descentralización; la gradualidad y la concertación, las prioridades: salud y educación encabezan las prioridades a descentralizar y considero que cada vez es más urgente que se descentralicen.

En el fomento a la participación ciudadana es clave la participación y el fortalecimiento institucional. Desdichadamente en este aspecto no se está haciendo nada en absoluto, en este momento”.³⁸

“La cultura ciudadana constituye un recurso intangible. En nuestras ciudades múltiples grupos realizan actividades de interés común, ciudadano.

No todo puede ni debe hacerse desde el ayuntamiento. Éste tiene que asumir sus responsabilidades, hacer que la ciudad funcione y garantizar que se realicen las otras necesarias y que los servicios lleguen correctamente. En ocasiones se trata de garantizar a los ciudadanos la posibilidad real de participar en la política municipal, en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de las otras o en la gestión de los servicios. A veces hay que ir más lejos, facilitando a las asociaciones y colectivos cívicos que desarrollen actividades

³⁸ Thillet. Ob. Cit.. Pág.19

propias, consideradas de interés colectivo, o que presten servicios en varios lugares. En estos casos éste debe proporcionar el apoyo político, técnico y material requerido, al que se habrá comprometido mediante convenios o concesiones.

Las entidades y grupos sociales saben perfectamente que la ciudad es el marco idóneo para desarrollar iniciativas que necesitan del apoyo público. Existe una razón principal: el ayuntamiento es la dimensión del Estado más cercana a la comunidad, manteniendo las ventajas de ser una institución representativa (autoridad legítima, capacidad normativa, recursos económicos).

Es lógico y necesario que reclamen apoyo público, que reivindiquen medios (información, protección lega, ayuda financiera. Etc.) para desarrollar sus actividades y asumir tareas de interés general. La obligación del ayuntamiento es dárselo porque es una exigencia del bienestar social hacer progresar la cooperación entre la administración municipal y las entidades sociales”.³⁹

³⁹ Galvez, Victor y Carlos Hoffman. Cultura, política, gobierno local y descentralización. Pág. 10

CAPÍTULO VI

6. Servicios públicos municipales

6. Definición de servicio público municipal

“Existen varias definiciones relativas a los servicios públicos, mismas que han sido estructuradas por los estudiosos del derecho administrativo. Jordana de Pozas, define el servicio publico como: “aquella modalidad de la acción administrativa que consiste en satisfacer la necesidad pública de que se trate, de manera directa por órganos de la propia administración creadas al efecto y con exclusión o en concurrencia de los particulares”.⁴⁰

“Para el profesor Godínez Bolaños, el servicio publico puede ser definido como; El conjunto de actividades que desarrolla el Estado en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales, atendiendo a la población, por imperativo constitucional a cambio de pago de impuestos, tasas y demás atribuciones que pagan los administrados”.⁴¹

Otra definición que también es muy acertada en cuanto a que es el Servicio Público: Son todas aquellas actividades que realiza municipalidad o el gobierno municipal de manera uniforme y continua, satisfaciendo las necesidades básicas de la comunidad. Son ejemplos de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, mercados, panteones, rastros, calles, parques y transportes.

Los servicios públicos son parte muy importante dentro de las funciones que desempeña la municipalidad o gobierno municipal, ya que a través de ellos se refleja la buena administración y también respondiendo a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.

⁴⁰ Fundación Tomás Moro. Ob. Cit. Pág. 912

⁴¹ Calderón Morales. Ob.Cit. Pág. 206

Por lo tanto, es recomendable que las autoridades municipales promuevan el establecimiento de servicios públicos dentro del territorio municipal.

“En consecuencia podemos decir que la definición mas adecuada del servicio publico es; El medio o instrumento de que la administración publica se vale para lograr sus fines y propósitos, es decir el bienestar general o el bien común”.⁴²

El Código Municipal en su Artículo 73 preceptúa la forma de establecimiento y prestación de los servicios municipales y serán administrados por:

- a) Las municipalidades y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas.
- b) La mancomunidad de municipios según regulaciones acordadas conjuntamente.
- c) Concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en este Código, la Ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales.

6.1 Objeto de la administración pública

El objeto principal de la administración es la prestación de los servicios públicos municipales permanentes, regulares, continuos, iguales, eficientes y eficaces para así satisfacer todas las necesidades básicas e intereses generales y no solo a un grupo en particular, como sucede frecuentemente.

La prestación de los servicios evoca una acción y efecto de servir pero también es la piedra de choque entre los criterios políticos que se tienen sobre la buena o mala prestación de los servicios públicos y en gran parte se da este mal servicio debido al favoritismo político que existe dentro de todas las instituciones del estado por tal razón ingresan a dichas instituciones personas no aptas, sin conocimiento y tampoco tienen el don del servicio, por lo que provoca ese abuso

⁴² Ibid. Pág. 207

de poder en las prestación de los servicios públicos estatales.

6.2 Elementos del servicio público

Para Hauriou,⁴³ mencionado por Penagos define el Servicio Publico como: Un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas, siendo sus elementos:

- a) Servicio técnico: quiere decir que en todo servicio publico debe existir una técnica; la actividad jurídica puede estar asociada a la actividad técnica, desde que una no excluye a la otra. Donde la actividad jurídica no está al servicio de una actividad técnica, se está en presencia de una actividad política, por ejemplo, cuando legisla o juzga.
- b) Regular y continuo: es el signo exterior de su funcionamiento, es lo que hace visible la idea de servicios: es decir dar al publico comodidad.
- c) Prestado al publico: es decir a todos los habitantes considerados individualmente iguales; igualdad que motiva la organización de los servicios públicos
- d) Organización publica: el servicio público es un organismo compuesto de autoridades administrativas que representan el elemento poder, y de funcionarios, empleados o agentes de ejecución que representan el elemento competencia técnica.

⁴³ Ibid. .Pág. 202

6.3 Características

Al tratar lo relativo a las características de los servicios públicos, se comparte las indicadas por el profesor Godínez Bolaños⁴⁴ y entre las cuales se puede citar:

a) Continuidad, porque los servicios públicos deben prestarse en forma ininterrumpida y además esta prohibida su suspensión injustificada.

b) Regularidad, en virtud que los servicios públicos deben prestarse en forma eficiente y según la demanda de la población, de conformidad con su ordenamiento jurídico vigente.

c) Generalidad, en vista que los servicios públicos deben prestarse en todo el territorio del estado.

d) Obligatoriedad, “porque es obligación constitucional del Estado, la prestación de los servicios públicos, obligación que se extiende a las municipalidades y demás entidades autónomas y descentralizadas del país”.⁴⁵

6.4 Clases de servicios públicos

En cuanto a la clasificación de los servicios públicos, aún no existe uniformidad entre los teóricos administrativos; sin embargo, la enunciación que realiza el profesor Rafael Godínez Bolaños, es comprensible y de fácil aplicación, a continuación se describen desde varios puntos de vista.

⁴⁴ Godínez Bolaños, Rafael. Temas de derecho administrativo, los servicios públicos. Pág.4

⁴⁵ Godínez Bolaños, Rafael. Servicios públicos y servicios sociales. Pág. 1-2

6.5.1 Por el ente que los presta

6.5.1.1 Directos

Son aquellos servicios que organiza el Estado a través de sus dependencias y entidades. Las certificaciones de partida de nacimiento, los arbitrios, las autorizaciones para urbanizaciones, las mediciones de bienes inmuebles rústicos o rurales y urbanos. En este caso el mismo estado es el presta el servicio público y la prestación del mismo en cuento al costo es más bajo.

6.5.1.2 Indirectos

Son los servicios prestados por particulares mediante autorizaciones y concesiones, con tarifas impuestas por el Estado y subsidios en casos de necesidad. Dentro de algunos ejemplos se pueden señalar: La concesión de agua potable, la concesión para drenaje y alcantarillado. En este caso el servicio prestado presume la necesidad de aumentar la prestación del servicio ya que es un particular quien lo presta y siempre estará bajo la supervisión del Estado, como ente fiscalizador.

6.5.2 Por su importancia

6.5.2.1 Esenciales

Es aquella clase de servicio público en la cual son de suma necesidad para vivir, por lo cual no pueden dejar de prestarse, como ejemplos importantes se pueden mencionar: El agua potable, la energía eléctrica y la salud. Porque es de vital necesidad para la sociedad.

6.5.2.2 No esenciales

A estos servicios también se les llama discrecionales, consisten en los servicios públicos que pueden no prestarse sin afectar a la población de un Estado, ejemplo de estos servicios: El transporte de lujo, la recreación no tradicional y la comunicación especial.

6.5.3 Por su continuidad

6.5.3.1 Permanentes

Estos servicios son lo que no pueden interrumpirse, o no deberían interrumpirse por ningún motivo, aunque suele suceder por ejemplo: el agua potable, la energía eléctrica, la educación y la asistencia social, todos los que se son de suma necesidad para la población.

6.5.3.2 No permanentes

“Los servicios públicos no permanentes, son accidentales o de emergencia y se prestan por disturbios sociales o por desastres naturales, por ejemplo: Las vacunaciones y el traslado de personas.”⁴⁶

6.6 Principales servicios públicos

Si bien se ha hablado de servicios públicos no esta demás mencionar los más importantes, los cuales el gobierno central esta obligado a brindarlos a través de sus órganos, en este caso la municipalidad:

⁴⁶ Godínez Bolaños. Ob. Cit.. Pág. 2

Salud
Educación
Servicio de Agua potable
Energía Eléctrica
Transporte
Mercados
Alumbrado Eléctrico
Adoquinamiento
Construcción de Carreteras
Mantenimiento de Carreteras
Drenajes
Limpieza de calles

6.7 Importancia de los servicios públicos municipales

La prestación de los servicios públicos son una muestra clara para elevar el nivel de vida de los habitantes dentro de un Estado, esto significa que en la medida que se incrementen los servicios públicos se mejoraran las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades, creando una mejor relación entre vecinos y municipalidad, situaciones que en la vida cotidiana no existen.

En la relación que se da entre pueblo y gobierno, se plantea una dimensión social en atención a las necesidades reales y básicas de los servicios públicos esperando una pronta respuesta de las autoridades, generando esto un impacto social positivo o negativo ya que por lo regular no existe vigilancia en las prestación de los mismos, por lo que se produce un malestar dentro de la sociedad debido a la falta de interés que el gobierno tiene hacia la población.

En el desempeño de una excelente administración municipal se puede conocer por la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados ya que mediante éstos el gobierno muestra su función imparcial ante los habitantes.

La participación ciudadana es un elemento muy importante e indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios, para así poder alcanzar el fin supremo del Estado, y elevar el nivel de vida de los habitantes.

Por mandato constitucional el municipio como orden de gobierno es el más cercano a los habitantes donde la relación entre gobernantes y gobernados es más directa y estrecha, aparentemente ya que no existe reglas claras para el acercamiento de la población hacia las autoridades. Por ello las acciones y programas tienen un impacto directo en la población, por lo que es recomendable promover y organizar a la ciudadanía para lograr el bienestar colectivo, siempre que el gobierno plantee estrategias para que la población participe en las decisiones.

Nuestro país se ha visto fuertemente afectado por la escasez de recursos económicos, agravándose por el acelerado crecimiento poblacional, pues estos factores han repercutido directamente en los municipios para la prestación de servicios públicos, y en general en la resolución de las demandas y necesidades de la población. Sin embargo se necesita la participación de la ciudadanía en el trabajo comunitario, para poder lograr una mejor cercanía de los servicios públicos básicos necesarios.

6.8 Planificación y organización a cargo del servicio público

En la planificación del servicio público local, la municipalidad debe planificar el mismo, y basta con que lo prepare en su plan de trabajo anual, en el sentido que comprenda datos mínimos como la cantidad de usuarios, recursos humanos y materiales, y el aspecto financiero que requiere para prestar el servicio año tras año. Las municipalidades de la República de Guatemala, cada año deberían de evaluar el servicio prestado, con el objeto de determinar las deficiencias, errores, aciertos o logros en el servicio público municipal, para poder así prestarle a la sociedad un buen servicio, y no como en la actualidad ya que existe favoritismo

político y por tal razón el servicio se vuelve decadente, ya que no se cuenta con personal capacitado para todas las áreas.

“Lo concerniente a las organizaciones que tienen a su cargo la prestación de los servicios públicos, muchos de estos están encomendados a ministerios, direcciones y municipalidades, que los prestan directamente o a través de Empresas Públicas, aspecto que lo dominan los administradores como gestión directa. La gestión directa en principio, no persigue beneficios económicos y se aplica en los casos bajo volumen de inversión, o cuando la producción de bienes no persigue beneficios económicos: este es el caso de las publicaciones del gobierno, por ejemplo: el diario oficial”.⁴⁷

6.9 Políticas públicas municipales

6.9.1 Antecedentes

“El hecho de plantear la idea sistémica de Easton como forma para tratar de estudiar el complejo mundo de los fenómenos políticos, nos permite acercarnos un poco al concepto de sistema político. El sistema político puede entenderse como un conjunto conformado por los siguientes elementos:

En primer lugar, lo integran los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción par consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se

⁴⁷ Bautista Bravo. Ob. Cit. Pág.30

refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente debe señalarse que la existencia de un sistema político de carácter nacional se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional”.⁴⁸

“Como podemos apreciar es una definición bastante completa y compleja que abarca una serie de ideas y elementos tales como: El régimen político, integrado por el estado, poderes, la Constitución Política y las leyes fundamentales reguladoras de la política, la sociedad y la economía; los actores sociales, en los que se den cabida los partidos políticos, los grupos de presión, y los movimientos sociales; la cultura política, y el escenario internacional, para lograr un mejor acercamiento con todos los ciudadanos.

Lo importante en la identificación de un sistema político es que en el, en su interior todos los elementos que lo componen se encuentran interactuando, no están de forma jerárquica, no existe ningún elemento que sobresalga o esté encima del otro. En este interactuar, una variación en una de sus partes puede llegar a afectar a la totalidad del sistema. En el mismo sistema, también se dan diferentes tipos de relaciones como las de poder, de mando, de obediencia, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia. Lo interesante del sistema es que siempre está en un continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, en algunos más que en otros. Tratar de entender estas relaciones, estos cambios y transformaciones, representa una de las tareas fundamentales de la asignatura ciencia política, plantearse los problemas, buscar un método adecuado para poder explicar los problemas, y brindar, más que respuestas a los mismos, ideas que nos permitan

⁴⁸ www.tubora.unam.mx

pensar de nuevo en temas que en el entramado de estas relaciones vayan surgiendo con el avance del tiempo”.⁴⁹

“Así pues, la idea de sistema político se nos presenta como algo integral, como un todo, algo que para poder analizarlo y entenderlo debemos tomar en cuenta diversos factores, componentes, y es aquí donde las políticas públicas cobra gran importancia e impacto en el sistema ya que ellas pueden originar por un lado un clima de tranquilidad o de inestabilidad, sirven pues como un posible mecanismo de evaluación del sistema político.

Como vemos el sistema político tiene un lugar, un espacio donde se desarrolla, se desenvuelve y que muchos son los elementos que entran en juego en este desenvolvimiento como fin supremo del estado y así alcanzar el bienestar social dentro del conglomerado. Se parte de la idea misma que el hombre necesita vivir en comunidad y regirse por reglas mínimas de convivencia, y que en esta comunidad se necesita personas que dirijan la comunidad”.⁵⁰

“En uno de los elementos constitutivos de la noción de sistema político, encontramos lo llamado políticas públicas. Se encuentran en el elemento institucional, llamado régimen político. Tal como señala Alcántara. Las mismas se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad”. “Son concebidas como productos del sistema político, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado. En otras palabras podemos decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. Se trata pues, de la idea que plantea Easton, de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

Con el crecimiento del Estado y de las tareas que este poco a poco va asumiendo como suyas, luego que pasa del Estado gendarme, o Estado liberal, donde sus funciones básicas eran las de policía, de defensa, al Estado actual donde sus funciones son de mayor envergadura, donde el estado se va haciendo cada vez más intervencionista con lo cual va afectando el quehacer diario de los ciudadanos, ya este interviene en la economía, en la educación, en el trabajo, en la producción, en la seguridad social, entre otras materias. Surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza el mismo a captar grandes cantidades de dineros(en su mayoría originado de los impuesto) por parte de los ciudadanos, y los regresa a ellos en forma de programas y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos. Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas, de allí su importancia de estudio a través de formas sistémicas y analíticas.

El estudio de las políticas públicas como bien plantea Pallares, debe realizarse, plantarse bajo tres cuestiones: Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian. En ese sentido, estudiar las políticas públicas representa como lo señalan Y. Dror y T. Dye, en tratar de analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y qué efecto produce”.⁵¹

6.9.2 Definición de políticas públicas

“Las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Pallares señala que a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como:

⁵¹ www.ciudadpolitica.com

1.-Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso decisonal, es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.

2- Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido “generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales”.⁵²

La Ley de Desarrollo Social en su Artículo 1 establece lo siguiente: La presente Ley tiene por objeto la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención.

Además en el Artículo 11 de la citada ley establece que las políticas públicas tendientes a promover el desarrollo social, además de considerar las condiciones socioeconómicas y demográficas, deben garantizar el pleno respeto a los aspectos históricos, culturas, comunitarios y otros elementos de la cosmovisión de los pueblos indígenas, así como respetar y promover los derechos de las mujeres.

“Una vez establecida esta definición de políticas públicas con sus debidas connotaciones, trataremos de abordar algunos de los instrumentos que utilizan las instituciones de gobierno que elaboran políticas públicas, que vienen a ser instrumentos de acción de las políticas públicas. Dichos instrumentos son: Las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión.

⁵² tuobra.unam.mx

En primer lugar, las normas jurídicas, éstas, según señala Pallares, constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan.

En segundo lugar, los servicios de personal, elaboran las políticas porque requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y de material. Son las distintas personas con grado de especialización que son utilizadas en la Administración Pública, y son las encargadas de elaborar las políticas, la realización práctica, descansa sobre sus hombros.

Como tercer instrumento, aparece los recursos materiales, aquí se destacan principalmente los financieros. Para poder llevar a cabo las políticas públicas es necesario que la Administración tenga recursos, esta los obtiene en su mayoría del pago de los tributos que los ciudadanos realizan. Sin recursos financieros, la Administración no podría realizar la inmensa mayoría de políticas que realiza.

Un cuarto elemento, es la persuasión, este representa un instrumento efectivo muy importante, señala Pallares, ya que los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad”.⁵³

“En Guatemala no tenemos un estudio serio a nivel de la acción descriptiva del Estado, pocos saben cómo funciona la administración pública, hay toda una serie de documentos y trabajos sobre el deber ser de las políticas públicas, pero poco análisis sobre su impacto y resultados. Pensar en el Estado desde una visión descriptiva implica repensar cuales son sus instrumentos (las políticas públicas) a partir de los cuales actúa.

⁵³ Ibid.

Multiculturalidad, género y derechos humanos, ejes transversales de las políticas públicas. Si para los países centrales un Estado negociador y estrategia es importante, para Guatemala es fundamental. El país demanda urgentemente la construcción de un Estado que responda a las necesidades reales de la población y que tome en cuenta la necesidad de ir creando las condiciones para que esta articulación y cohesión por la vía de la unidad en la diversidad se pueda realizar al menor plazo posible.

Es responsabilidad del Estado la defensa del conjunto de valores nacionales y uno de sus roles es el de presentar el conjunto de las memorias como parte integrante de la nación, lo que significa que tiene que evitar que grupos sociales aislados se apropien lo que es historia de todos. El Estado debe ser el garante del respeto de los derechos humanos de los grupos dominados para que puedan integrarse a la nación como ciudadanos y no como sujetos controlados directa o indirectamente por los grupos sociales que se piensan como superiores que reivindican derechos sobre los otros en nombre de esta superioridad”.⁵⁴

“El Estado tiene que aportar a la totalidad de los ciudadanos el conjunto de los derechos que les corresponden en función de su realidad cultural y de sus necesidades. Es evidente que la nueva forma de existencia social de la sociedad guatemalteca debe ser la interculturalidad. Esto implica un esfuerzo del Estado para el desarrollo de la multiculturalidad de la nación y de la interculturalidad de la vida social”.⁵⁵

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ www.gobernabilidad.mx

6.9.2 Políticas públicas en la actualidad

“Conjuntamente a la transformación producida por la crisis del Estado de bienestar se han encontrado también modificaciones en la centralidad de sus estructuras (focalización vs. Intención de universalidad) y el carácter de las intervenciones (ocupando mayor cantidad de recursos las asistencialistas). La contrapartida del Estado de bienestar se da por la imposición del modelo neoliberal que ha demostrado en el tiempo que tampoco está en condiciones de compensar los efectos del ajuste, ni de asegurar las prestaciones básicas en áreas que tradicionalmente contaban con una cobertura estatal ampliada, (salud, educación, vivienda, etc).

La respuesta quizás deba buscarse históricamente. El Estado de Bienestar funcionó como una alternativa a la crisis de un Estado liberal clásico y debe entenderse como una solución democrática dentro del marco capitalista, como un sistema de dominación y legitimación política, adecuando la acumulación de capital, y logrando una mayor democratización y ciudadanía”.⁵⁶

”A su vez, este Estado, tradicionalmente fue el actor estimulador de las relaciones sociales, y el principal agente de la realidad económica, con un predominio estructurado sobre la producción, el empleo, la distribución del ingreso, y el consumo. Sin embargo, este mismo Estado se encuentra en crisis, en relación al modelo predominante hasta la década del '80, observándose que la influencia de un neocapitalismo o del neoliberalismo es concomitante al declive del socialismo a nivel mundial.

Para el concepto de algunos autores lo que ocurre, en definitiva, es una crisis dentro del sistema capitalista, por la búsqueda de un modelo capitalista diferente, de legitimación y dominación.

⁵⁶ www.ciudadpolitica.com

Los autores señalan la crisis como una consecuencia de la crisis económica; explicando los elementos económicos que definen esta dimensión. La aparición de situaciones de estancamiento económico con inflación desde el Estado de Bienestar, es cuando a veces a gran escala en la mayor parte de los países occidentales; la crisis final del Estado, ocasionada por la brecha entre los gastos sociales crecientes, y los ingresos minoritarios destinados al capital social. A estas señales de la crisis hay que añadir la pérdida de confianza en el sistema del Estado de Bienestar Keynesiano, tanto en el aspecto social (la capacidad del sistema para garantizar las prestaciones características del Estado de Bienestar), como económico (los mecanismos de intervención keynesianos aparecen para algunos como parte del problema más que como elementos de la solución, tal como habían sido considerados desde el final de la guerra)".⁵⁷

⁵⁷ Ibid.

CONCLUSIONES

1. Como quedo anotado anteriormente cuando se habla de participación ciudadana se dice que es involucrarse en las actividades o sesiones llevadas a cabo por el concejo municipal para que los ciudadanos estén en contacto con lo que realiza el mismo, y así puedan opinar en cuanto a las decisiones tomadas, pero la ley no es clara en cuanto al procedimiento a seguir y realmente de nada sirve, que los ciudadanos tengan voz pero no voto.
2. La Constitución Política de la República de Guatemala establece la autonomía municipal, y como tal el Estado es el responsable de velar por la protección de los valores y derechos que esta otorga.
3. Es responsabilidad del Estado actuar como garante en la defensa de la autonomía municipal protegiendo los valores de las personas respetando los derechos de los ciudadanos así como incentivar a las personas a que participen en las decisiones municipales.
4. El Estado debe ser el garante del respeto de los derechos humanos de los grupos dominados para que puedan integrarse a la nación como ciudadanos y no como sujetos controlados directa o indirectamente por los grupos sociales que se piensan como superiores que reivindican derechos sobre los otros en nombre de esta superioridad.
5. El Estado tiene que aportar a la totalidad de los ciudadanos el conjunto de los derechos que les corresponden en función de su realidad cultural y de sus necesidades. Es evidente que la nueva forma de existencia social de la sociedad guatemalteca debe ser la interculturalidad. Esto implica un

esfuerzo del Estado para el desarrollo de la multiculturalidad de la nación y de la interculturalidad de la vida social.

6. El Estado es el rector de la política pública y por ello suministra información y metodologías sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, para poder alcanzar un bienestar dentro de la sociedad.

RECOMENDACIONES

1. En cuanto a los mecanismos de control social en la gestión local deberá considerarse la pertinencia, suficiencia y contundencia de los mecanismos de control y participación ciudadana que deben preverse para garantizar la transparencia y coherencia de la gestión pública, especialmente la del municipio, con las perspectivas de desarrollo local.
2. Es fundamental establecer la obligatoriedad que tienen las autoridades locales y los directores de las distintas unidades centralizadas o descentralizadas de la rama ejecutiva de suministrarle información a las comunidades organizadas para que ellas puedan realmente participar en la planificación y formulación del presupuesto municipal y en la gestión pública municipal.
3. Una vez definido el impulso a los planes de desarrollo local como centro de la gestión municipal, se impone establecer que en su diseño, ejecución y evaluación se deberá incorporar la participación ciudadana.
4. Deberán establecerse disposiciones transparentes, capaces de traducirse en normas operativas, que la orientación de la inversión sea resultado de la discusión entre los equipos técnicos del municipio y las comunidades, consolidando y validando así la pertinencia social y la viabilidad técnica de los proyectos a ser financiados con el presupuesto municipal;
5. La gestión municipal deberá discutir con la comunidad, la ejecución del gasto en los diversos proyectos, programas y políticas de desarrollo local deberá estar sujeto no sólo a la inspección técnica de las contralorías municipales, sino también a la contraloría social y / o comunitaria, esto es sobre la compra de bienes, la contratación de servicios y la marcha de obras y trabajos.

6. Es necesario ampliar los modos de gestión de los servicios municipales, incorporando la participación de la ciudadanía en la prestación de los servicios.

7. También es importante incorporar como forma de gestión la participación de las empresas comunitarias en la cogestión de los servicios públicos municipales, siempre garantizando la prestación del servicio a la comunidad, para lo cual es imprescindible establecer algunos criterios o requisitos para estas nuevas formas de gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUTISTA BRAVO, Edson Waldemar.** Análisis comparado de los Códigos Municipales derogado y vigente (Decretos 58-88 y 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala) en materia procesal. **Guatemala. Ed.: C.Dapal. 2003.**
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo.** Derecho administrativo II. **2ª. Ed.;** Guatemala: Montana Impresos. 2000.
- CASTILLO GÓNZALEZ, Jorge Mario.** Derecho administrativo I. **13ª. Edición.** Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas de Guatemala,. 2002.
- CASTRO NORIEGA, Jorge.** Cultura política y participación ciudadana. Universidad del Valle de Guatemala. Facultad de Ciencias Sociales. **Guatemala. 2000.**
- CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo y RIVEZ Manuel.** Centroamérica gobierno local y participación ciudadana. **FLACSO. 1996.**
- Folleto de Finanzas Municipales. **Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Cooperación Técnica Alemana.** Guatemala Ed.: Magna Terra Editores, Sociedad Anónima. 2004
- Folleto el gobierno municipal. **Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Cooperación Técnica Alemana.** Guatemala. Ed.: Magna Terra Editores, Sociedad Anónima. 2004.
- Folleto de participación ciudadana. **Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Cooperación Técnica Alemana.** Guatemala Ed.: Magna Terra Editores, Sociedad Anónima. 2004.
- Fundación Tomás Moro.** Diccionario jurídico Espasa Lex. **Madrid, España. Ed.: Espasa Calpe, Sociedad Anónima. 1998.**
- GALVÉZ, Victor y Hofmann Carlos.** Cultura política, gobierno local y descentralización. **Guatemala 2003.**
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo.** Introducción al estudio del derecho. **16ª. Edición.** México, Distrito Federal. Ed.: Porrúa, Sociedad Anónima. 1969.
- GÓDINEZ BOLAÑOS, Rafael.** Servicios públicos y servicios sociales. Guatemala. Colección Juritex-8 **1998.**

MELGAR PEÑA, Carlos Augusto. El Cabildo abierto y las alcaldías auxiliares dentro de la concepción de los acuerdos de paz y su regulación dentro de los anteproyectos del Código Municipal. **Guatemala. Ed. Maite. 2002.**

OSSORIO, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. **Argentina: Editorial Heliasta. 1981.**

SOSA VELÁSQUEZ, Mario Enrique. Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán. **Guatemala. Ed.: Serjus. 2002.**

THILLET, Braulia. Memoria del foro descentralización y participación ciudadana. **Editorial de ciencias sociales FLACSO. 1998.**

Legislación:

Constitución Política de la República. **Asamblea Nacional Constituyente. Constituyente. 1986**

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

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento. **Congreso de la República, Decreto número 11-2002, 2002**

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