

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



**LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL  
EN LA DESCENTRALIZACIÓN  
Y LA CAPACITACIÓN TÉCNICA  
A LAS MUNICIPALIDADES COMO  
COMPONENTE FUNDAMENTAL  
EN EL TRASLADO DE COMPETENCIAS**

**ULDRICH ADELMAR MAAZ RODRIGUEZ**

GUATEMALA, JULIO DE 2007

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

**LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN  
Y LA CAPACITACIÓN TÉCNICA A LAS MUNICIPALIDADES COMO COMPONENTE  
FUNDAMENTAL EN EL TRASLADO DE COMPETENCIAS**

TESIS

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

Por

**ULDRICH ADELMAR MAAZ RODRIGUEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, julio de 2007.



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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

PRESIDENTE:	Lic. Jorge Leonel Franco Morán
VOCAL:	Licda. Aura Marina Chang Contreras
SECRETARIA:	Licda. Gloria Melgar Rojas de Aguilar

**Segunda Fase:**

PRESIDENTE:	Lic. Héctor René Marroquín Aceituno
VOCAL:	Lic. Gustavo Adolfo Cárdenas Díaz
SECRETARIA:	Lic. Aura Marina Chang Contreras

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

BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL  
*Lic. Walfre Alberto Heredia Barrios*

Abogado y Notario  
Col. 6338



Guatemala, 12 de abril de 2007

**Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Presente**

**Señor Decano:**

Me honra informarle, que en cumplimiento de la resolución de ese Decanato de fecha 27 de abril de 2006, procedí a asesorar el trabajo de tesis del Bachiller **ULDRICH ADELMAR MAAZ RODRIGUEZ**, intitulado: **LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CAPACITACIÓN TÉCNICA A LAS MUNICIPALIDADES COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL EN EL TRASLADO DE COMPETENCIAS.**

Hago constar, que el Bachiller aceptó efectuar algunas modificaciones en el bosquejo preliminar de temas, a efecto de hacerlo mucho más comprensible, a los futuros lectores de su trabajo. En el desarrollo del mismo, se utilizaron los métodos inductivo, deductivo, analítico y sintético, así como, entrevistas y el estudio de documentos, se resalta la importancia del contenido del mismo, en virtud de que puede servir como una herramienta de estudio o de consulta, ya que trata un tema de creciente importancia en la actualidad, como lo es la descentralización.

Por lo expuesto, me permito rendir el **DICTAMEN FAVORABLE** correspondiente, en el sentido que el trabajo de tesis **CUMPLE** con los requisitos establecidos en las normas contenidas en el Reglamento de Exámenes Técnico Profesionales y Público de Tesis, para que pase a la correspondiente fase de revisión.

Con mis muestras de afecto y estima.

  
**LIC. WALFRE ALBERTO HEREDIA BARRIOS**  
**ABOGADO Y NOTARIO**

UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12  
GUATEMALA, C. A.



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, diecinueve de abril de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) ROSA AMELIA COREA VILLEDA DE BATTEN**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **ULDRICH ADELMAR MAAZ RODRIGUEZ**, Intitulado: **“LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CAPACITACIÓN TÉCNICA A LAS MUNICIPALIDADES COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL EN EL TRASLADO DE COMPETENCIAS”**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

  
**LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

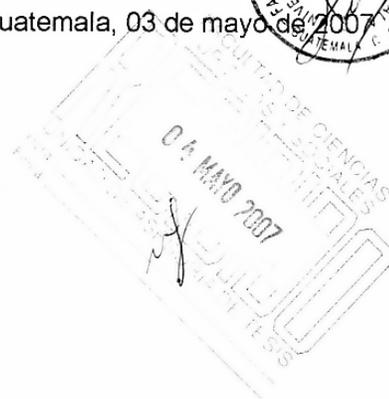
cc. Unidad de Tesis  
MTCL/sllh

*Licda. Rosa Amelia Corea Villeda de Batten*  
*Abogado y Notario*



Guatemala, 03 de mayo de 2007

Licenciado  
**MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN**  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Presente



**Estimado Licenciado Castillo**

Me honra informarle, que en cumplimiento de la resolución de la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de fecha 19 de abril de 2007, procedí a revisar el trabajo de tesis del estudiante **ULDRICH ADEL MAR MAAZ RODRIGUEZ**, intitulado: **“LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CAPACITACIÓN TÉCNICA A LAS MUNICIPALIDADES COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL EN EL TRASLADO DE COMPETENCIAS”**.

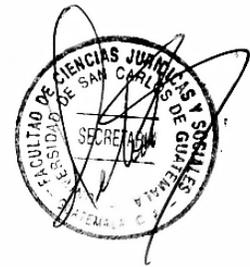
La investigación realizada contribuye al estudio del derecho administrativo, en especial al área relacionada a la descentralización de competencias, se hace un análisis de la política gubernamental en la descentralización y los efectos que genera la descentralización en las municipalidades al momento del traslado de competencias, en la misma se utilizaron los métodos inductivo, deductivo, analítico y sintético, así como, entrevistas y el estudio de documentos, tales como libros, revistas, monografías y tesis relacionadas al tema.

En virtud de lo anterior, la investigación realizada por el estudiante **MAAZ RODRIGUEZ**, reúne los requerimientos que el reglamento de rigor exige, por lo que el trabajo de mérito debe someterse para su discusión y aprobación en el Examen Público respectivo.

Sin otro particular, atentamente,

  
Licda. Rosa Amelia Corea Villeda de Batten  
Abogado y Notario  
Colegiada No. 4155

Licda. Rosa A. Corea Villeda de Batten  
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, seis de junio del año dos mil siete

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ULDRICH ADELMAR MAAZ RODRIGUEZ, Titulado "LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CAPACITACIÓN TÉCNICA A LAS MUNICIPALIDADES COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL EN EL TRASLADO DE COMPETENCIAS" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis. -

MTCL/stlh





## **ACTO QUE DEDICO**

- A DIOS:** Ya que sin su voluntad y amor no estaría presente el día de hoy, y le pido que me bendiga y proteja en el ejercicio de mi profesión.
- A MI PADRE:** Félix Waldemar Maaz Bol, a quién le debo todo en la vida, y sin su ayuda y consejos, no hubiera sido posible culminar mi carrera profesional.
- A MI MADRE:** Miriam Elizabeth Rodríguez Ponce, por todo su amor incondicional, su apoyo, por las preocupaciones que en su momento pude haberle causado, y por todo lo que me ha dado, espero siempre darle alegrías y no defraudarla nunca.
- A MIS HERMANOS:** Alex, Félix, Susy y Huary, por su amistad, cariño y apoyo, gracias por darme un buen ejemplo a seguir.
- A MIS ABUELOS:** Maria Cristina Bol (+), Manuel Maaz (+), Herla Esperanza Ponce y José Daniel Rodríguez, por el cariño, la motivación y apoyo para lograr mis metas.
- A MIS FAMILIARES:** A mis sobrinos, sobrinas, tíos, tías, primos y primas, que por el corto tiempo y espacio, me es imposible mencionarlos a todos, pero ustedes saben quienes son.
- A MIS AMIGOS:** Erika Teo, Leonardo Reynoso, Juan Pablo Xol, Kathy Morales, gracias a la amistad que compartimos, equipo que formamos y la ayuda mutua que nos brindamos, hoy estoy culminando la meta que nos trazamos.



**A MIS AMIGOS:**

Amilcar Barrios, Byron Castañeda, Axel García, Juan Carlos de León, Juan Ramón Hernández, Leonel Castillo, Luís Torres, Giovanni Teyul, Edson Molina, Héctor Sandoval, Mary Lemus, Efraín Temaj.

**A LOS LICENCIADOS:**

Walfre Alberto Heredia Barrios y Rosa Amelia Corea Villeda de Batten, a quienes agradezco su apoyo y dedicación en la asesoría y revisión de mi trabajo de tesis.

**A LOS LICENCIADOS:**

María de los Ángeles Salazar, Víctor Hugo Barrios de León, Byron Oswaldo Castañeda Galindo y a Don Efraín Oliva, con aprecio y admiración.

**A LAS FAMILIAS:**

Castellanos Moscoso y Ordóñez Reyna, por la amistad y apoyo brindado.

**A MI AMADA:**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

**A LA TRICENTENARIA:**

Universidad de San Carlos de Guatemala.

# ÍNDICE

Pág.



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

## CAPÍTULO I

1. La descentralización en Guatemala.....	1
1.1 Conceptos básicos.....	1
1.1.1 Administración pública.....	1
1.1.2 Centralización administrativa.....	2
1.1.3 Desconcentración administrativa.....	4
1.1.4 Descentralización administrativa.....	5
1.1.5 Autonomía.....	8
1.2 Antecedentes históricos del proceso de descentralización en Guatemala.....	8
1.2.1 La administración de Marco Vinicio Cerezo Arévalo, quien llegó a la Presidencia de la República a través del Partido Político Democracia Cristiana Guatemalteca –DCG- (enero 1986-enero 1991).....	10
1.2.2 La administración de Jorge Serrano Elías, quien llegó a la Presidencia de la República a través del Partido Político Movimiento de Acción Social –MAS- (enero 1991-mayo 1993).....	11
1.2.3 La administración de Ramiro de León Carpio (junio 1993-enero 1996)...	12
1.2.4 La administración de Álvaro Enrique Arzú Irigoyen, quien llegó a la Presidencia de la República a través del Partido Político Partido de Avanzada Nacional –PAN- (enero 1996-enero 2000).....	13
1.2.5 La administración de Alfonso Portillo Cabrera, quien llegó a la Presidencia de la República a través del Partido Político Frente Republicano Guatemalteco –FRG- (enero 2000-enero 2004).....	15
1.2.6 La administración de Oscar Rafael Berger Perdomo, quien llegó a la Presidencia de la República a través del Partido Político Gran Alianza Nacional –GAN- (enero 2004 -enero 2008).....	18

## CAPÍTULO II

2. Marco jurídico del proceso de descentralización en Guatemala.....	21
2.1 La descentralización como mandato constitucional.....	21



2.2 Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República y sus modificaciones.....	21
2.3 La educación y la salud.....	22
2.4 Las macroleyes.....	23
2.5 Marco de la descentralización.....	25
2.6 Leyes fiscales.....	28

### CAPÍTULO III

3. La política gubernamental en la descentralización.....	31
3.1 Las municipalidades en el proceso de descentralización.....	45
3.1.1 El municipio y sus elementos esenciales.....	45
3.1.2 El municipio y su autonomía.....	47
3.1.3 Rol de los principales actores en el proceso de descentralización.....	48
3.1.4 Principales barreras del proceso de descentralización.....	50
3.1.5 La descentralización municipal como política de gobierno en Guatemala.....	52
3.1.6 El municipio y las políticas de descentralización.....	52

### CAPÍTULO IV

4. Propuesta de plan de capacitación y asistencia técnica en el traslado de competencias.....	55
4.1 Finalidad, objetivos y perfil de formación del plan de capacitación y asistencia técnica.....	56
4.1.1 Finalidad.....	56
4.1.2 Objetivos generales.....	56
4.1.3 Objetivos específicos.....	57
4.1.4 Necesidades de capacitación.....	59
4.1.5 Perfil de formación.....	59
4.2 Estrategia general.....	61
4.3 Programas de capacitación y asistencia técnica diseñados de acuerdo a las particularidades de los gobiernos descentralizados.....	62
4.4 Fortalecimiento de capacidades en función de las etapas del proceso de desarrollo descentralizado.....	63



Pág

4.5 Ejecución a través de alianzas, en una red nacional, orientada a desarrollar capacidades locales.....	65
4.6 Orientación del plan, asegurada, a través de la definición de los perfiles, currículas básicas y términos de referencia de las actividades.....	66
4.7 Continuidad y sostenibilidad del proceso.....	67
4.8 Financiamiento compartido.....	68
4.9 Ejecución del plan de capacitación y asistencia técnica.....	69
4.9.1 Diseño técnico para la ejecución del plan.....	69
4.9.1.1 Población - objetivo.....	69
4.9.1.2 Enfoque pedagógico.....	69
4.9.1.3 Desarrollo de competencias y capacidades específicas.....	71
4.9.1.4 Áreas de servicios de asistencia técnica.....	79
4.9.2 Etapas de ejecución del plan.....	81
4.9.2.1 Primera etapa: atención inmediata (2007).....	81
4.9.2.2 Segunda etapa: programa para la conformación y operación de la red.....	83
4.9.3 Aspectos administrativos.....	90
4.9.3.1 Exigencias en las actividades de capacitación y asistencia técnica.....	90
4.9.3.2 Modalidades de capacitación y asistencia técnica.....	91
4.9.3.3 Evaluación de los programas y certificación.....	93
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>95</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>97</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>99</b>



## INTRODUCCIÓN

La descentralización es el proceso mediante el cual, se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el municipio de la más amplia participación de los ciudadanos y ciudadanas.

En la presente investigación, se utilizó el método deductivo e inductivo, analítico y sintético, así como, entrevistas y el estudio de documentos, tales como: libros, revistas, monografías y tesis relacionadas al tema, se realiza un análisis de la política gubernamental en la descentralización, y la capacitación técnica a las municipalidades, considerándola componente fundamental en el traslado de competencias.

De la investigación realizada, se pudo comprobar que para iniciar el traslado de competencias del Organismo Ejecutivo a las municipalidades, deben ejecutarse varias acciones previas, siendo una de ellas la que el órgano responsable de la descentralización del Organismo Ejecutivo, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, planifique, implemente y actualice constantemente un programa de capacitación a las municipalidades, para los efectos de: a) fortalecer la capacidad institucional; y, b) identificar las competencias susceptibles y factibles de trasladar, tomando en cuenta la capacidad institucional de cada una.

La presente investigación consta de cuatro capítulos, el primer capítulo trata sobre la descentralización en Guatemala, donde se hace una breve referencia acerca de conceptos básicos, y pueda diferenciar de forma adecuada que es administración pública, centralización administrativa, desconcentración administrativa, descentralización administrativa y autonomía, ya que frecuentemente suele confundirse dichos términos. Así mismo, se hace una referencia sobre los antecedentes históricos



del proceso de descentralización en Guatemala, a efecto, de ir analizando su evolución hasta nuestros días.

El segundo capítulo trata sobre la base legal que sirve de fundamento para ejecutar el proceso de descentralización que impulsa el Organismo Ejecutivo, y de las leyes que ayudan al buen desarrollo del proceso de descentralización.

El tercer capítulo trata sobre la política gubernamental en la descentralización, y se incluye la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo, la cual fue aprobada por el Presidente de la República en Consejos de Ministros, lanzada públicamente el 28 de mayo de 2005. Así mismo, se hace un estudio del municipio y sus elementos esenciales.

En el cuarto capítulo se hace una propuesta de plan de capacitación, ya que, como se expuso en capítulos anteriores se considera a la capacitación un componente fundamental en el traslado de competencias del Organismo Ejecutivo.



## CAPÍTULO I

### 1. La descentralización en Guatemala

#### 1.1 Conceptos básicos

##### 1.1.1 Administración pública

Es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente o indirectamente del Organismo Ejecutivo. Tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros organismos del Estado. Su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- Elementos personales.
- Elementos patrimoniales.
- Estructura jurídica.
- Procedimientos técnicos.

Puntos de vista para su estudio:

- Orgánico. Se identifica con el Organismo Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que dependen de él.
- Funcional. La administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. Es realizar una serie de actos para conseguir los fines del Estado.

Por administración pública, por lo general, se entiende a la organización integrada por un personal profesional, dotada de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el gobierno. Se compone de todo lo que la



hace efectiva: funcionarios, edificios públicos, entre otros. Por su función, es el enlace entre la ciudadanía y el poder político. Sin embargo, no solo existe administración pública en el Organismo Ejecutivo, sino en gran parte del Estado e incluso en entes privados que desempeñan función administrativa por habilitación del Estado.

No obstante, el concepto de administración pública puede ser entendido de dos puntos de vistas. Desde un punto vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.<sup>1</sup>

### 1.1.2 Centralización administrativa

Acosta Romero, en su obra Teoría General del Derecho Administrativo, dice: “La centralización es la forma de organización administrativa en las cuales las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.<sup>2</sup>

La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los Ministros de Estado, los Viceministros, los Directores Generales, y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide. Cada uno de dichos órganos está

<sup>1</sup> Wikipedia, la enciclopedia libre. Administración pública, <http://es.wikipedia.org>

<sup>2</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 413.



obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la Ley.<sup>3</sup>

El profesor Godínez Bolaños, sobre centralización nos dice: “Este sistema consiste en ordenar a los órganos de la Administración Estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Puede ser denominado de varias formas: Presidente, Premier, Junta de Gobierno, Soberano, etc. Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior, ejecutándolas sin poder deliberar o cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en lo que se refiere a materia de gobierno o política”.<sup>4</sup>

La principal cualidad de la centralización administrativa, se evidencia en las entidades que se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante.

En la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el Presidente de la República y subordinados a él se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores.

Las órdenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central.

Todo ente inferior se encuentra supeditado al superior; y cada órgano administrativo tiene su propia competencia.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Del Río González, Manuel, **Compendio de derecho administrativo**, pág. 148.

<sup>4</sup> Godínez Bolaños, Rafael, **Los sistemas de organización de la administración pública**, pág. 1.

<sup>5</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, **Elementos de derecho administrativo**, pág. 102.



### 1.1.3 Desconcentración administrativa

En términos simples, desconcentrar significa desligar algo del centro. Desconcentración, la posición desviada de un centro dado.

Es considerada como un proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas, excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente, y por otra, transferir los recursos presupuestarios y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central.

La desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno. Proceso jurídico-administrativo tendiente a erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de gobierno, mediante la delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos desconcentrados ubicados en las distintas regiones del país, sin que pierdan la relación de autoridad que los supedita a un órgano central.<sup>6</sup>

Para determinar la acepción jurídica del vocablo es menester seguir al profesor De la Vallina Velarde quien, estima oportuno partir del contrario, esto es de la concentración.<sup>7</sup> La palabra concentración tiene como significado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, reunión en un centro de modo de que lo que no se reúne en el centro se desconcentra.

---

<sup>6</sup> Glosario de economía, **Desconcentración administrativa**, Órgano interno de control, <http://ci.inegi.gob.mx>

<sup>7</sup> De la Vallina Velarde, Juan Luís. “**La desconcentración administrativa**”. Revista de administración pública No. 35, mayo-agosto de 1961, Madrid, pág. 87.



#### 1.1.4 Descentralización administrativa

La descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos y ciudadanas.<sup>8</sup>

Para Hugo Calderón, la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela sobre este tipo de instituciones.<sup>9</sup>

Josep Centelles I Portella manifiesta que el concepto de descentralización es relativamente obvio, se trata de, aplicando el principio de subsidiaridad, trasladar o devolver competencias y responsabilidades políticas a un órgano de gobierno más cercano a la ciudadanía. Tratándose de servicios, implica el traspaso de activos (infraestructuras, etc.), recursos humanos, recursos financieros y responsabilidades políticas. La descentralización es, en principio, buena, necesaria y deseable en toda la región latinoamericana.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, **Política nacional de descentralización**, pág. 6.

<sup>9</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, pág. 236.

<sup>10</sup> I Portella, Josep Centelles, **Estudio comparado del municipalismo en la región de Centro América y Caribe sobre la descentralización**, pág. 85.



Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: “Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa, la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía” y concluye: “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”.<sup>11</sup>

Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta última: "Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".<sup>12</sup>

Descentralización para el derecho administrativo, es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Para Gabino Fraga<sup>13</sup> la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- **Descentralización por región.** Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores

<sup>11</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**, pág. 125.

<sup>12</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, tomo I, pág. 343.

<sup>13</sup> Fraga, **Ob. Cit.** pág 126.



públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

- **Descentralización por servicio.** El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos.
- **Descentralización por colaboración.** Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. Sin embargo, y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común para todos ellos.



Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.

### **1.1.5 Autonomía**

Para Hugo Calderón, los entes autónomos son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tienen la facultad de darse sus propias instituciones que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.

Además los entes autónomos deben contar con sus propios recursos un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino solo privativos.<sup>14</sup>

## **1.2 Antecedentes históricos del proceso de descentralización en Guatemala**

El principal objetivo de todo gobierno debe ser crear las condiciones necesarias para elevar el nivel de vida de los ciudadanos.

Sin embargo, este objetivo no se ha alcanzado en muchos países, por diversas razones, y Guatemala no es la excepción. El centralismo estatal ha caracterizado al sistema de gobierno a través de la historia del país, en detrimento de un desarrollo económico balanceado. La elaboración de políticas, la ejecución y evaluación de obras, y el manejo de los recursos financieros y humanos, y de bienes y servicios, se ha concentrado en la cúspide de un gobierno con una estructura jerárquica poco flexible.

---

<sup>14</sup> Calderón, Ob. Cit; pág. 6.



El centralismo estatal se ha vinculado con la creación y expansión del Estado benefactor. El gobierno asumió paulatinamente un papel paternalista, ampliando sus funciones y responsabilidades, como en el caso de la educación y la salud; interviniendo directamente en la economía, produciendo y distribuyendo bienes y servicios a los ciudadanos; y regulando actividades económicas.

El Estado benefactor fue agente económico, ejecutor directo y productor de servicios y de bienes. Sus gobernantes intentaron cumplir sus funciones por medio de un complejo aparato, compuesto por múltiples ministerios, secretarías, entidades descentralizadas, autónomas, empresas públicas, empresas mixtas y otras dependencias. Por ello la estructura gubernamental puede ser descrita como una burocracia ineficiente. Además, se aprobaron una serie de leyes específicas, las cuales, vistas en conjunto, tienden a imponer engorrosos procedimientos, a duplicar funciones e incluso se contradicen entre sí.<sup>15</sup>

La descentralización como discurso político, como promesa política siempre ha existido en nuestra historia, tenemos que analizar en qué contexto aparecen, quiénes son los voceros de este y en qué momento se le menciona, pues fácilmente puede ser utilizado por agrupaciones políticas como medio para captar votos en época de elecciones, en municipios principalmente, gracias a la buena imagen que trae consigo el cliché de la descentralización.

Las formas de descentralización ensayadas en la historia de Guatemala han adolecido del vicio original de representar una concepción y un diseño absolutamente centralistas. Los partidos políticos y los caudillos han adoptado varias veces, por oportunismo, la tesis de la descentralización. Pero, cuando han intentado aplicarla, no han sabido ni han podido moverse fuera de la práctica centralista.

Con la promulgación de la Constitución Política de la República (1985) se dieron los primeros pasos hacia la descentralización, se implementó la distribución de un

---

<sup>15</sup> Castillo González, Jorge Mario, “Derecho administrativo. Teoría de la administración”, pág. 143.



porcentaje del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado municipalidades, y se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para la organización y coordinación de la administración pública.

La distribución del poder implica el reconocimiento que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor. La exclusión de los factores reales de poder anularía a la descentralización e impide que la unidad del Estado sea armónica y eficaz. La descentralización se enlaza a la vez con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero recibe contra influencias que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible. Por su tendencia, favorece a los gobiernos locales, ya que son el "medio a través del cual el pueblo procura los servicios por si mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por si mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales".<sup>16</sup>

A continuación analizaremos cómo se ha venido desarrollando el proceso de descentralización en las distintas administraciones:

### **1.2.1 La administración de Marco Vinicio Cerezo Arévalo, quien llegó a la Presidencia de la República a través del Partido Político Democracia Cristina Guatemalteca –DCG- (enero 1986 - enero 1991).**

En el gobierno de Marco Vinicio Cerezo Arévalo, se interpretó el término descentralización como un proceso mediante el cual el Estado se va desprendiendo paulatinamente de parte de su capacidad de decisión, otorgándola a instancias menores de su organización, ubicadas en diferentes lugares del territorio. La definió como un proceso de carácter administrativo, que se produce a partir de una decisión política del Estado y se concreta en una transformación de su estructura y funcionamiento en el marco de las necesidades de la sociedad.

---

<sup>16</sup> Retortillo Baquer, Sebastián Martín. **Descentralización administrativa y organización política**, pág. 155.



Durante este período se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, cuyo ministro fue a su vez administrador de una estructura piramidal de consejos de desarrollo. Entre los objetivos que perseguía estaba la descentralización de la administración pública del país, y la creación de polos de desarrollo basados en núcleos urbanos, para descongestionar la capital y multiplicar las actividades económicas del Estado, dividiendo la administración en cuatro niveles de consejos: Nacional, regional, departamental y municipal. También promulgaron la Ley Preliminar de Regionalización (1986), La Ley de Consejos de Desarrollo (1987) y el Código Municipal (1988). Así empezó la construcción del marco jurídico del desarrollo local.<sup>17</sup>

La transferencia de recursos económicos a las municipalidades (entonces el 8% del Presupuesto de Ingresos del Estado) generó un mayor dinamismo, pues así los gobiernos locales contaron con recursos para invertir en sus localidades.

En 1990 se envió al Congreso de la República un proyecto de ley para la creación del Fondo de las Aldeas -FIS- pero no fue aprobado. En enero de 1991 se aprobó la Ley General de Educación, la cual carece todavía de un reglamento actualizado. La descentralización de los demás servicios sociales no se llevó a cabo, dado que no se promovió este proceso.<sup>18</sup>

### **1.2.2 La administración de Jorge Serrano Elías, quien llegó a la Presidencia de la República a través del Partido Político Movimiento de Acción Solidaria – MAS- (enero 1991 - mayo 1993)**

El gobierno de Jorge Serrano Elías impulsó el sistema de Consejos de Desarrollo y las municipalidades, con una política de descentralización orientada a fortalecer el proceso de traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos centrales hacia

---

<sup>17</sup> Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), **Un Estado en tiempos de Paz**, pág. 23.

<sup>18</sup> Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), **Por una política efectiva de descentralización, propuesta de fortalecimiento institucional de las municipalidades como motores de la descentralización**, pág. 25.



sus representantes ante los consejos de desarrollo, así como a apoyar técnica y financieramente a las municipalidades.

Se crearon el Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ- y la Unidad Técnica Ejecutora del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, encargada de organizar el Fondo de Emergencia y Solidaridad Social –FEES-. Se presupuestaron el Fondo Nacional de Tierras -FONATIERRA-, el Fondo Guatemalteco de la Vivienda –FOGUAVI-; el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología –FONACYT-, y el Fondo de Crédito Popular, el cual ya no existe.

Al final del período sólo pudo poner en marcha el Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ-, y algunos programas piloto –como Saq’be o “Camino de Luz”-, que más tarde dieron lugar a la creación del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo –PRONADE-, durante la administración de Ramiro de León Carpio. Con los fondos sociales se pretendía ejecutar los recursos en el área social con mayor agilidad, ya que los mismos pueden ejecutar más rápidamente los recursos sin necesidad de modificar las leyes fundamentales -o macro leyes- que rigen el quehacer del Estado, tales como las normas de contratación y administración de los recursos humanos, físicos y financieros, que rigen al resto de la administración pública.

### **1.2.3 La administración de Ramiro de León Carpio (junio 1993 – enero 1996)**

Durante esta administración el reto era profundizar y reencauzar las reformas de mediano plazo. Definió la descentralización como “un proceso de transferencia, del gobierno central a los gobiernos locales, del poder de decisión, de la responsabilidad del manejo de los recursos humanos y financieros, así como de la prestación de los servicios públicos”. Sin embargo, en la práctica, se utilizaron a los Consejos de Desarrollo en lugar de los gobiernos locales para llevar a cabo varias acciones.



Si bien este gobierno se denominó de transición, durante este período se llevaron a cabo varios cambios. Se reformó la Constitución Política de la República, eliminando la clasificación de las municipalidades y las elecciones municipales a mitad de período; se elevó de 8 a 10% el aporte constitucional a las mismas, destinándose, como mínimo, el 90% a programas y proyectos de educación, salud, obras de infraestructura y servicios públicos. En materia fiscal, se reformó el Impuesto Único Sobre Inmuebles – IUSI- (1994), otorgando a las municipalidades que así lo pidan la facultad de cobrar el impuesto y retener el 75% de lo recaudado. También se elevó el Impuesto al Valor Agregado –IVA- de 7 a 10% (Decreto 60-94).

Se crearon el Fondo de Inversión Social –FIS-; el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario –FSDC-; el Aporte al Desarrollo Rural –ADR- (que ya no existe); el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco –FODIGUA-; el Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria –FONAGRO-; y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo –PRONADE-.

A partir de 1993 la naturaleza de los consejos de desarrollo cambió. El Fondo de Desarrollo Comunitario –FSDC- modificó el sistema de consejos de desarrollo, convirtiendo sobre todo a los consejos regionales en entidades con recursos, capaces de apoyar obras locales financieramente.

#### **1.2.4 La administración de Álvaro Enrique Arzú Irigoyen, quien llegó a la Presidencia de la República a través del Partido Político Partido de Avanzada Nacional –PAN- (enero 1996 - enero 2000)**

Esta administración impulsó el Programa de Modernización y Fortalecimiento del Organismo Ejecutivo, que se desarrollaría sobre la base de dos grandes reformas: la relativa a la ejecución de sus actividades (modernización vertical); y, la relacionada con la administración del gobierno en sí mismo –macro sistemas y políticas básicas- (modernización horizontal). Su objetivo era descentralizar, mediante la transferencia a la comunidad directamente, o a una instancia de gobierno local cercana a los



ciudadanos, el poder de decisión, la elaboración de políticas y la ejecución y evaluación de acciones, proyectos, programas y obras del gobierno. El gobierno central mantiene las funciones y obligaciones que le competen, conservando las responsabilidades normativas. Para su ejecución se creó la figura del Comisionado Presidencial para la Modernización del Organismo Ejecutivo y de la Administración Pública.

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, se impulsaron reformas encaminadas a fortalecer el marco institucional mediante la política de desincorporación, desconcentración y desregulación, dándole prioridad a las reformas relacionadas con las empresas que prestaban servicios públicos o de infraestructura física (telecomunicaciones, electricidad, aeropuertos, puertos y ferrocarriles).

Además, se reformó la Ley del Boleto de Ornato; se regularizó la entrega de los recursos del aporte constitucional a los municipios; y se aceleró la descentralización de la administración del Impuesto Único Sobre Inmuebles. Con el fin de unificar mecanismos de control de la información, mejorar la transparencia en el manejo de los fondos públicos y contar con información actualizada, se crearon dos sistemas: el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental –SIAF-, a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas, y el Sistema de Auditoría Gubernamental –SAG- a cargo de la Contraloría General de Cuentas.

En materia de salud se creó el Sistema Integrado de Asistencia Social –SIAS-. También se instalaron las juntas escolares en el 75% de las escuelas públicas y se fortaleció el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo –PRONADE-. Asimismo, se puso en marcha una nueva Ley del Organismo Ejecutivo, acorde con un Estado subsidiario y solidario. Durante este período se crearon el Fondo Nacional de Conservación Natural, el Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente, el Fondo de Desarrollo de Telefonía Rural y el Fondo Vial. Estos dos últimos se financian con actividades específicas.



También se iniciaron algunas reformas horizontales. Sin embargo, no se hicieron todas las reformas necesarias para descentralizar los macrosistemas: en la contratación de bienes y servicios (Ley de Contrataciones del Estado); en el manejo del personal en la administración pública (Ley de Servicio Civil); en la composición y ejecución del presupuesto del Estado (Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria); en la fiscalización del uso de los recursos públicos (Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas); y en cuanto a las funciones del gobierno central (Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo), entre otras.

### **1.2.5 La administración de Alfonso Portillo Cabrera, quien llegó a la Presidencia de la República a través del Partido Político Frente Republicano Guatemalteco –FRG- (enero 2000 – enero 2004)**

La administración de Alfonso Portillo Cabrera no continuó con el programa de modernización iniciado por la administración anterior. Durante los primeros años hubo discusiones internas (dentro del gobierno) respecto a la estrategia y definición de la descentralización.

En el 2001 se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, elevando de 1 a 1.5% el porcentaje de la recaudación como aporte a las municipalidades (Decreto 32-2001). Durante el año 2002 promulgó la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002), reformó la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) y aprobó un nuevo Código Municipal (Decreto 12-2002). Definió legalmente a la descentralización como un proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos 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. Sin embargo, no tomó en cuenta la reforma de las macro leyes, como la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley de Servicio Civil, entre otras, lo cual dificulta la descentralización de los servicios que la ley demanda, como la educación, la salud y otros.

Se instaló ochenta Consejos Municipales de Desarrollo y se capacitó a los Consejos de Desarrollo Departamentales para fortalecerlos, ya que, a partir del año 2003, los consejos departamentales administrarían recursos financieros (Decreto 66-2002). En el campo de la educación y la salud, se fortalecieron las juntas escolares, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo –PRONADE-, para promover la participación de la sociedad civil en el proceso de gestión educativa. Esta administración impulsó reformas a los macro sistemas como la Ley de la Contraloría General de Cuentas y la Ley de Probidad. También creó el Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado –COMODES-, que luego se transformó en la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana –COPRE-.

Se establecieron como objetivos del proceso de descentralización los siguientes:

- Mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno en sus diferentes ámbitos.
- Determinar la competencia y recursos que corresponden al gobierno central y las entidades públicas y aquellos que se transferirán a los gobiernos departamentales y municipalidades.
- Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población, en especial de los sectores históricamente excluidos.
- Democratizar el gobierno municipal y ampliar la participación social en la gestión pública.
- Fortalecer integralmente la capacidad de gestión del gobierno municipal, las finanzas municipalidades y la administración de la municipalidad.
- Mejorar el ordenamiento territorial y urbano y la gestión pública del territorio.



- Fortalecer las capacidades locales y regionales para el manejo sustentable del medio ambiente.
- Contribuir a reforzar las identidades comunales, municipalidades y nacionales.

En el proceso de descentralización, se contempla a las municipalidades como el eje central por el que debe pasar la reforma del Estado, en tal sentido, para apoyar la descentralización del Organismo Ejecutivo hacia las municipalidades, el proyecto de ley de descentralización prevé además de los recursos financieros propios, que las municipalidades contarán con los siguientes:

- El aporte constitucional que les corresponde.
- El 3% de IVA-PAZ.
- El impuesto único sobre inmuebles que se genere en su jurisdicción.
- El impuesto sobre circulación de vehículos, pagado por sus propietarios avecindados en el municipio.
- Los impuestos que graven actividades forestales, explotación minera e hidrocarburos y sus derivados que se realicen en su jurisdicción.
- Los impuestos sobre consumo de tabaco, bebidas carbonatadas, cerveza y licores, de conformidad con el porcentaje que otorguen las leyes de la materia.
- El financiamiento que les otorguen las instituciones nacionales e internacionales, cumpliendo con el procedimiento establecido en la ley de la materia; y
- Los impuestos que se establezcan por otras leyes específicas.

Se presentaron los siguientes proyectos de ley:

- Ley General de Descentralización.
- Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Código Municipal.
- Ley de Participación Ciudadana (en formulación).

También se ejecutó un sub-programa de fortalecimiento de la participación de la mujer en el gobierno municipal, en el cual se realizaron varios eventos a nivel regional



con mujeres que ocupaban cargos municipales, adicionalmente se llevó a cabo un encuentro con organizaciones similares de El Salvador.

El corto plazo 2000-2004 se considera fundamental la definición de una Política Nacional de Descentralización, promulgación de la Ley de Descentralización y las otras leyes mencionadas así como la ejecución de los programas del proceso de descentralización que son:

- Programa de universalización de los servicios públicos.
- Programa de descentralización política.
- Programa de descentralización administrativa.
- Programa de descentralización fiscal.
- Programa de descentralización económica.
- Programa de gestión pública del proceso de descentralización.
- Programa de descentralización de la administración pública.

#### **1.2.6 La administración de Oscar Rafael Berger Perdomo, quien llegó a la Presidencia de la República a través del Partido Político Gran Alianza Nacional –GANA- (enero 2004 - enero 2008)**

La administración de Oscar Rafael Berger Perdomo, trajo consigo la creación de la Subsecretaría para la Descentralización, consolidada de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, que es el órgano encargado de llevar a cabo la descentralización del Organismo Ejecutivo, así mismo, la aprobación de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, así como la desconcentración de varios servicios públicos, tales como la emisión de pasaportes, licencias de conducir, etc.

Se firmaron convenios entre la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-, la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM- y los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Ambiente y Recursos Naturales y



Educación para la puesta en ejecución del proceso de descentralización. pendientes de firma los convenios con los Ministerios de Comunicaciones e Infraestructura y Vivienda y con Gobernación.

Cada Ministerio designó un equipo técnico interlocutor (enlaces ministeriales), para la discusión técnica metodológica en la ejecución de la Política Nacional de Descentralización. Es importante mencionar que este equipo no se dedica con exclusividad al tema de descentralización, pues además, tienen otras atribuciones internas, lo que no les permite focalizar sus esfuerzos al proceso. Esto ha impedido darle más dinamismo al proceso al interior de cada Ministerio.

Se elaboraron participativamente diagnósticos sectoriales y se hizo una especie de priorización en cada Ministerio referido a las competencias susceptibles de descentralizar en los municipios. Estos diagnósticos sectoriales permiten tener una visión sobre las capacidades técnicas instaladas en cada uno de los Ministerios priorizados por la Política Nacional de Descentralización, para desarrollar su propia política y estrategia sectorial y con ello, impulsar el proceso de descentralización.

En cuanto al tema de fortalecimiento municipal para la descentralización, se empezó a elaborar un diagnóstico sobre las necesidades de fortalecimiento municipal para la descentralización.





## CAPÍTULO II

### 2. Marco jurídico del proceso de descentralización en Guatemala

El proceso de descentralizaron requiere de un marco legal que lo facilite. A continuación se presenta una breve descripción de las normas que deben tomarse en cuenta para dicho proceso, en especial en las áreas de educación y salud.<sup>19</sup>

#### 2.1 La descentralización como mandato constitucional.

La Constitución Política de la República contiene el mandato de descentralizar la administración pública. El Estado está obligado a promover sistemáticamente la descentralización económica administrativa para lograr un adecuado desarrollo regional del país, y ordena que la administración sea descentralizada (Artículos 119 y 224). Para efectuar la descentralización administrativa, se dividió el territorio en regiones de desarrollo, sobre la base de criterios económicos, sociales y culturales. También creó el Consejo Nacional –presidido por el Presidente de la República-, Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, para lograr una mejor coordinación de la administración pública. Además de las regiones, el país se subdivide en 22 departamentos y estos en 333 municipios. Los Municipios son considerados como entes autónomos (Artículo 253) que actúan por delegación del Estado (Artículo 134).

#### 2.2 Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República y sus modificaciones.

La Ley del Organismo Ejecutivo desarrolla principios de la administración pública. Cada Ministro es el rector de las políticas públicas correspondientes a su despacho, debiendo coordinar y facilitar la acción de los sectores bajo su responsabilidad, y propiciar la comunicación y cooperación entre las instituciones públicas y privadas que

---

<sup>19</sup> Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), **Por una política efectiva de descentralización. El marco legal de la descentralización: ¿facilitador u obstaculizador del proceso?**, pág. 11



corresponda. Deben desconcentrar y descentralizarse las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo; proponer los mecanismos para que el Gobierno asuma subsidiariamente el financiamiento de dichos servicios, y delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión. Pueden crear unidades especiales de ejecución que responden ante el ministerio, asignándoseles los recursos materiales, financieros y humanos para el desempeño de sus funciones. Los ministerios deben coordinar los esfuerzos de los órganos de la administración pública bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, el sector productivo, entidades privadas y la comunidad, respetando la autonomía de los gobiernos municipales.

### **2.3 La educación y la salud**

- Educación:

La Constitución Política reconoce la importancia de la participación de la comunidad en la educación, establece la obligación del Estado de proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna (Artículo 71) y ordena que la administración de la misma debe ser descentralizada y regionalizada (Artículo 76). De acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo, al Ministerio de Educación le corresponde formular y administrar la política educativa, debiendo promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo. La Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91 del Congreso de la República, regula lo relativo a la educación en el país. Crea el Sistema Educativo Nacional y el Consejo Nacional de Educación, siendo el Ministerio de Educación el responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas del sistema educativo, debiendo contar con una estructura orientada a la descentralización técnico administrativa.

En marzo de 2003, el entonces Presidente de la República Alfonso Portillo Cabrera, aprobó el Acuerdo Gubernativo número 92-2003, que contiene el Reglamento



del Sistema Descentralizado de la Gestión Educativa y para la Constitución y Funcionamiento de la Asociaciones Educativas. Con este reglamento se pretende ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos a través de la comunidad organizada en asociaciones educativas. Por los problemas de implementación de la norma, además de las lagunas legales en la misma, el gobierno derogó dicho Acuerdo.

- Salud

La Constitución Política de la República reconoce el goce de la salud como un derecho fundamental del ser humano, sin discriminación (Artículo 93), estando obligadas todas las personas e instituciones a velar por su conservación y restablecimiento. Fomenta la participación ciudadana (Artículo 98), teniendo las comunidades el derecho y el deber de participar en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), es el rector del sector salud y esta regulado por la Ley del Organismo Ejecutivo (1997), el Código de Salud (1997) y el reglamento del Ministerio (1999). La estructura interna del Ministerio, sus funciones, la organización y desarrollo de los servicios de salud, debe basarse en los principios de desconcentración y descentralización de sus procesos técnico administrativos. De acuerdo con el Código de Salud, las municipalidades pueden participar en la administración de la prestación de programas y de servicios de programas y de servicios de salud.

#### **2.4 Las macroleyes**

La modernización y descentralización del gobierno central hace necesario introducir cambios en el ordenamiento jurídico del país, que permitan la transformación del Estado hacia otro más descentralizado y moderno.

- Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 del Congreso de la República (1968).



Regula las relaciones entre la administración pública y sus servidores. Sus normas son invariables, y los derechos que otorga son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos. El Servicio Civil lo preside el Presidente de la República. Los puestos en el servicio del Estado comprenden el servicio exento, el servicio sin oposición y el servicio por oposición –en el que se clasifica a la mayoría de los trabajadores del Estado o servidores públicos-.

La Oficina Nacional del Servicio Civil –ONSEC- interviene en los nombramientos en el servicio por oposición, los ascensos, traslados y permutas de los empleados públicos. Los servidores públicos solo pueden ser removidos de sus cargos si incurren en una causal de despido debidamente comprobada, para lo cual la ley establece un procedimiento específico. En cuanto a las relaciones laborales del Estado con el Magisterio Nacional y las relaciones laborales de las municipalidades con sus empleados, se regulan por leyes específicas –la Ley de Servicio Municipal, Decreto numero 1-87 del Congreso, y el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado. Capitulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional –Decreto 1485- del Congreso de la República-.

- Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 11-97 del Congreso de la República.

Para viabilizar el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental –SIAF- a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas, y el Sistema de Auditoria Gubernamental –SAG-, a cargo de la Contraloría General de Cuentas, se aprobó una nueva Ley Orgánica del Presupuesto (1998). La ley norma los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público.

Desconcentra la administración financiera a través de las Unidades de Administración Financiera –UDAF-, e implementa el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF- para modernizar las finanzas públicas. La fiscalización de los presupuestos del sector publico sin excepción, esta a cargo de la



Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según sea el caso (Artículo 17). La evaluación de los proyectos de inversión se coordina con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-.

- Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República y sus modificaciones.

Unifica los pasos y los trámites necesarios para que el Estado, sus órganos y dependencia puedan realizar, de manera más rápida y expedita, la compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran. La compra, venta o contratación se realiza mediante la licitación, la cotización o el contrato abierto.

## **2.5 Marco de la descentralización**

Desde 1986 se han hecho intentos para iniciar e institucionalizar la descentralización. Sin embargo, no existía una política nacional de descentralización ni una estrategia para su implementación de forma explícita. En 2002 se aprobaron las modificaciones al Código Municipal y a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y se aprobó la Ley General de Descentralización, como marco legal con el que se pretende sustentar un proceso.

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

La descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo, debiendo trasladarse en forma progresiva y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del Estado, sobre la base de ciertos principios, menos el de subsidiariedad del Estado contemplado en el Artículo 118 de la Constitución.



Los actores de la descentralización son el Organismo Ejecutivo, las municipalidades y demás entidades del Estado, y las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades.

El Presidente de la República debe designar al órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de la ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo. De acuerdo con el reglamento de la ley, dicho órgano es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-, quien tiene a su cargo formular las propuestas de política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo, así como las estrategias y programas de dicha política cuya ejecución deberá ser aprobada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. El 9 de diciembre de 2002, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP- entregó al Presidente de la República el documento titulado “Propuesta de Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo”.

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

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP- es el órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, de formular las propuestas de política nacional y de un plan anual del proceso de descentralización compatible con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Establece los criterios para evaluar la prestación de los servicios públicos descentralizados, y ordena la previsión de recursos para descentralizar competencias. El procedimiento para la descentralización queda en manos de la Presidencia de la República.

- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002

La ley crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo estableciendo los principios y objetivos del mismo. El sistema está integrado por el Consejo Nacional –



coordinado por el Presidente de la República-, 8 Consejos Regionales –presididos y coordinados por un representante del Presidente-; 22 Consejos Departamentales presididos y coordinados por los gobernadores nombrados por el Presidente de la República. En esta ley se agregan 333 Consejos Municipales, presididos por el alcalde municipal; y los Consejos Comunitarios, organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio.

Los Consejos Municipales deben formular las políticas de desarrollo y proponer la asignación de recursos de preinversión e inversión del municipio, sobre la base del trabajo de los Consejos Comunitarios. Los Consejos Departamentales deben integrar las propuestas de los Consejos Municipales; los Regionales, las de los Departamentales; y el Nacional, las de las Regiones. Los Consejos Comunitarios se convierten así en la base para la priorización del gasto y de la política de desarrollo.

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

Desarrolla los procedimientos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Consejos. La designación de los funcionarios públicos que deben participar en los Consejos de Desarrollo –en cualquier nivel-, está a cargo del Presidente de la República; la convocatoria para la elección de los representantes de entidades del sector privado la deben hacer los ministros de Estado, instituciones públicas y los presidentes y coordinadores de los Consejos que corresponda. La coordinación de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos aprobados en el Consejo Nacional de Desarrollo está a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- se constituya en la unidad técnica de apoyo de los Consejos Nacional, Regionales y Departamentales.



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

Desarrolla lo relativo a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como las competencias que les corresponden. Ordena de mejor forma los temas, se actualizan los términos y se introducen nuevos conceptos –como el de mancomunidades municipales-. El reconocimiento de la multiétnicidad y multiculturalidad es importante para la adecuación de la administración pública y la eficacia de sus políticas. El gobierno del municipio recae con exclusividad en el Consejo Municipal.

## **2.6 Leyes fiscales**

- Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI-, Decreto número 15-98 del Congreso de la República.

El Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI- recae sobre el valor de los bienes inmuebles, rústicos o urbanos. Deben pagarlo los propietarios o poseedores de bienes inmuebles. Los bienes con un valor de Q. 2000.00 o menos están exentos del pago del mismo. Los bienes con un valor superior a los dos mil pagan un porcentaje (del 2 al 9 por millar). El impuesto puede ser recaudado por la Superintendencia de Administración Tributaria o por las municipalidades, cuando estas cuenten con capacidad técnica y administrativa. Las municipalidades únicamente pueden invertir estos recursos en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo (70% como mínimo); y a gastos administrativos de funcionamiento (hasta un máximo del 30%). En 1994 se inicio el traslado de la administración del impuesto a las municipalidades.

- Ley del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, Decreto número 27-92 del Congreso de la República y sus reformas.



La tasa del impuesto es del 12%. El 3.5% de lo recaudado se asigna al financiamiento de la paz y el desarrollo, y se distribuyen así: 1.5% para las municipalidades, 1% para los programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Regionales de Desarrollo, y 1% para los fondos de paz, mientras existan. Otro 1.5% de lo recaudado se destina al financiamiento de gastos sociales distribuidos así: 0.5% en programas y proyectos de seguridad alimenticia; 0.5% para los programas y proyectos de educación primaria y técnica; y 0.5% para programas y proyectos de seguridad ciudadana y derechos humanos.





## CAPÍTULO III

### 3. La política gubernamental en la descentralización

Como hemos visto anteriormente a lo largo de los años se han manejado varios conceptos acerca de la descentralización, así también se han realizado varias acciones para llevar a cabo la misma, sin embargo, fue hasta el 18 de abril de 2006 que el Presidente de la República Oscar Rafael Berger Perdomo, en Consejo de Ministros, aprobó la Política Nacional de Descentralización,<sup>20</sup> la cual por ser un documento de trascendencia histórica para el país se transcribe a continuación, a efecto de que en un futuro se discuta sobre los aciertos y desaciertos de la misma.

#### Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo

- **Presentación**

Con base en el mandato legal prescrito en la Ley General de Descentralización, el Gobierno de la República ha formulado la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, para dotar de una orientación de largo plazo al proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

Esta política reconoce que los habitantes de los departamentos y municipios, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, por lo que el proceso de descentralización promoverá los instrumentos que institucionalicen la descentralización económica administrativa, con la transferencia real de competencias y atribuciones, recursos económicos y poder de decisión, desde el gobierno central hacia las municipalidades, por ser las instancias de gobierno más cercanas a la población. De esta manera, tanto la administración central como las municipales, podrán efectivamente basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad.

---

<sup>20</sup> Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, **Ob. Cit.**; pág. 1



El proceso de descentralización, bajo la visión planteada en esta Política, se constituirá en un medio idóneo para reducir la pobreza y para la consolidación de la democracia; permitirá lograr la efectiva prestación de servicios en todos los ámbitos de la nación, en especial, los departamentos y municipios; en esta visión, la equidad de género es clave para el desarrollo humano sostenible que garantice oportunidades equitativas de acceso y control de los recursos.

El éxito depende de los esfuerzos compartidos del gobierno central, gobiernos municipales, pueblos indígenas, sociedad civil en general, iniciativa privada y otros agentes del desarrollo local.

- **Antecedentes**

Aunque la demanda por la descentralización es anterior a la Constitución Política de la República vigente (1985); debe reconocerse que es en ésta en la que los constituyentes establecieron las bases jurídicas del proceso de descentralización. Es necesario puntualizar su origen constitucional y tomar en consideración las leyes denominadas de descentralización, desarrollo social y participación ciudadana, en los contenidos de la presente Política.

Con menor rapidez que la deseada, el proceso ha ido avanzando desde 1986. La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera le dio un renovado impulso y contenido al proceso, que permitió contar con un marco normativo de la organización y gestión de las instancias subnacionales de gobierno, que establece condiciones para una nueva relación de los gobiernos municipales y el Organismo Ejecutivo, y entre estos y la ciudadanía, en aras de la democratización del Estado y de la sociedad.

La Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo se sustenta en el gran movimiento social, político y jurídico por medio del cual se emitieron las leyes de descentralización. El actual gobierno de la República retoma este proceso con responsabilidad y reconoce que a las demandas sociales debe corresponder una acción



política continua de los sucesivos gobiernos que obtengan el mandato político expresado en las urnas.

El Organismo Legislativo reconoció en abril del año 2002, la necesidad de legislar para dotar al país de instrumentos normativos que permitieran configurar en el nivel legislativo ordinario y reglamentario, los mandatos constitucionales relacionados con la descentralización, como vía para fortalecer la democratización y permitir al Estado, a través de las entidades del Organismo Ejecutivo, modernizar su acción social mediante una gestión descentralizada.

El Gobierno de la República visualiza la descentralización como una estrategia fundamental para lograr la reducción de la pobreza y la consolidación de una sociedad democrática y justa. Es decir, la descentralización es un medio idóneo para:

- Concertar, con los pueblos y culturas que habitan el país, la planificación democrática del desarrollo.
- Mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos.
- Focalizar el gasto público según las necesidades sentidas de la población.
- Transparentar el gasto público.
- Promover la participación activa y responsable de los pueblos indígenas y de la sociedad civil en general, en la construcción de un mejor país.
- Preservar, promover y difundir la identidad cultural de los pueblos y culturas que habitan Guatemala.
- Proteger y recuperar el patrimonio natural.
- Promover el desarrollo de la economía local y rural.
- **Marco jurídico y político**

El proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de la República de Guatemala, desarrollado a nivel de las normas ordinarias y reglamentarias por la Ley General de Descentralización y su



Reglamento, el Código Municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento y la Ley de Desarrollo Social; y en plano coadyuvante, por la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley Preliminar de Regionalización, la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, entre otras. Salvo los artículos que sean contrarios a lo dispuesto en las leyes específicas, en atención al principio que son generales y anteriores.

Es preciso enfatizar que el marco jurídico determina que los municipios son los destinatarios por excelencia, de la descentralización de competencias, recursos y poder de decisión. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural como medio principal para la participación ciudadana en la gestión pública, juegan un rol decisivo en la promoción y acompañamiento del proceso de descentralización, habida cuenta que en su seno se concretará la planificación territorial, nuevo paradigma de la planificación del desarrollo por el que Guatemala apuesta.

La política y el proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo, son expresiones del relanzamiento de la Agenda de la Paz por el Gobierno de la República y un instrumento que coadyuvará al cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz: “Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Estos Acuerdos están relacionados con la modernización, descentralización, democratización del Estado y la participación ciudadana.

El marco jurídico en el que se inscribe la Política Nacional de Descentralización, orienta la planificación territorial participativa y descentralizada con perspectiva de género y con enfoque pluricultural como condiciones necesarias para desencadenar formas nuevas de relación entre el Estado y la Nación. Estas condiciones permitirán estrategias más integrales e incluyentes para reducir la pobreza, mitigar el impacto de los desastres y promover el ejercicio de ciudadanía plena para los guatemaltecos y guatemaltecas.



Todos los planes y programas que se ejecuten en el marco de la modernización del Estado y del proceso de descentralización serán formulados tomando en cuenta el carácter pluricultural de Guatemala y la construcción de la interculturalidad, valorando la diversidad como una oportunidad para trascender hacia el porvenir. Se tomará en cuenta la problemática que enfrentan las mujeres en su desarrollo humano, con el fin de incidir en esta problemática en el marco legal, programático y presupuestario.

El Gobierno de la República asume el compromiso de impulsar, a través de la implementación de esta Política, la integración y el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo para que a la brevedad, formule la política de nacional de desarrollo urbano y rural y la de ordenamiento territorial.

- **Contexto**

El Gobierno de la República reconoce que la concentración en el Organismo Ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas, impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad, y que, por el contrario, la descentralización y la participación ciudadana en la gestión del desarrollo, constituyen elementos fundamentales de las estrategias de reducción de la pobreza y la modernización del Estado.

Diversos estudios caracterizan a Guatemala como un país desigual con marcadas asimetrías entre los espacios urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre los pueblos indígenas y el pueblo no indígena, entre la cantidad de personas que viven en pobreza y las que viven en opulencia. La inversión pública privilegia a la región metropolitana y central, en perjuicio de las otras regiones, especialmente aquellas donde habitan los pueblos indígenas. Es en estas regiones donde residen los hombres y mujeres más excluidos y excluidas, pobres, analfabetos y analfabetas, en situación de inseguridad alimentaria, y con la menor atención en cuanto al efectivo goce de los



servicios sociales que el Estado tiene obligación constitucional de proveer de forma universal, especialmente en salud, educación, vivienda, empleo, seguridad.

Las grandes diferencias en la distribución de la riqueza, se traducen en que un 57% de la población vive en situación de pobreza y un 16% en pobreza extrema, sobre todo en áreas rurales e indígenas, en donde además confluye el hecho de que más del 51% de la población general son mujeres que viven en áreas rurales y urbano marginales, que muestra un panorama de creciente feminización de la pobreza y en cuyos casos es más severa que en otros grupos.

Por otro lado, los valores más altos de mortalidad infantil se encuentran entre la población indígena; mientras que la mortalidad materna es la más alta de Centroamérica y una de las más altas de América Latina. Los valores más altos de este flagelo corresponden a las poblaciones indígenas, pobres y rurales. Adicionalmente, Guatemala tiene los índices de desnutrición crónica en menores de 5 años más altos del continente americano. En el año 2002 el 43.3% de la niñez menor de 3 años padecía de desnutrición crónica.

En este contexto el Gobierno de la República, asume el proceso de descentralización como un medio coadyuvante para reducir la pobreza y las desigualdades sociales, étnicas, de género y geográficas; considera que la participación y acceso a iguales oportunidades entre mujeres y hombres, con prioridad en los espacios rurales, son necesarios para un desarrollo sostenido, así como para construir un país democrático y equitativo.



- **Marco conceptual**
- **Concepto de descentralización**

La descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos y ciudadanas.<sup>21</sup>

La descentralización es un proceso de carácter político, que demanda la distribución territorial del poder público entre entidades políticas dotadas de autonomía y de gobiernos propios elegidos libremente. Por lo tanto, es un producto de la democratización y un instrumento político idóneo para la planificación democrática del desarrollo, la reducción de la pobreza y la modernización del Estado.

En consecuencia, conforme el marco constitucional y legal vigente, el Organismo Ejecutivo promoverá, en primer lugar, la transferencia de funciones, recursos y toma de decisiones hacia los gobiernos municipales, conservando el gobierno central las funciones normativas y reguladoras; seguirá siendo responsable de la gestión estratégica de la política de desarrollo, la reforma y modernización de la administración pública, el establecimiento de normas de calidad para la prestación de servicios públicos y la supervisión de su cumplimiento.

El proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo será visible en sus primeros resultados en términos de la modernización de los niveles nacional y municipal de administración de gobierno, por la vía de una descentralización tecnocrática-administrativa; a mediano y largo plazo se notará el impacto en la democratización del

---

<sup>21</sup> Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, **Ob. Cit.**; pág. 1.



Estado y de la sociedad, a través de redistribución del poder y nuevas relaciones intergubernamentales entre la administración nacional y las municipales, mediante una concertada gestión descentralizada del territorio, en donde la participación ciudadana es consustancial y determinante.

- **Concepto de desconcentración**

Para propósitos de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, se entiende por desconcentración el traslado de funciones desde un nivel superior a otro inferior de la misma organización. Es un mecanismo para acercar la prestación de los servicios a más ciudadanos y ciudadanas o en más territorios distintos de la sede territorial de la administración central.

El Gobierno Central fortalecerá el nivel departamental de gobierno para que coordine la prestación eficiente de los servicios desconcentrados y articule el nivel nacional con el municipal en el proceso de descentralización.

- **Descentralización de competencias**

La gestión descentralizada del territorio reclama una redefinición de las competencias de la administración pública que permita; en el contexto del proceso de descentralización, y la transferencia de competencias al nivel municipal de gobierno, bajo criterios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

- **Principios y valores**

Los principios rectores de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, son:

- La autonomía de los municipios.
- La eficiencia y eficacia en la presentación de los servicios públicos.



- La solidaridad social.
- El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.
- El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso de descentralización.
- La equidad económica, social, y de género en la prestación de servicios.
- La reducción y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza
- El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano.
- La seguridad integral.
- La participación ciudadana.
- La probidad.
- La transparencia.
- La preservación, promoción y difusión de las culturas maya, xinca, y garífuna.
- La no discriminación.
- La subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad, en tanto la actuación del Estado para proveer universalmente los satisfactores sociales básicos, seguirá siendo estratégico ante los procesos de globalización, las realidades de pobreza, inequidad y exclusión de la mayoría de la población guatemalteca y la decisión de la administración de no arrogarse funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos y ciudadanas, individual o libremente asociados y asociadas. La modalidad de administración compartida entre administraciones públicas o entre éstas y la población organizada, será puesta en práctica siempre que sea posible.

Considerando que la descentralización es un proceso que apoyará el desarrollo humano, el cual debe ser sostenible y con un crecimiento equitativo, la aplicación del principio de equidad de género es un valor agregado que permite identificar beneficios diferenciados que se otorgan a diferentes grupos de hombres y mujeres. En ese sentido, y considerado que el Reglamento de la Ley General de Descentralización, lo incluye como criterio de eficiencia y eficacia, la política considerará en todas sus



acciones la transversalidad del género, lo cual se verá reflejada mediante los siguientes factores:

La aplicación del análisis de género para visibilizar la condición, posición y situación de las mujeres en sus diferentes realidades sociales y expectativas de vida, clase, etnia, etaria, etc.

La inclusión de la perspectiva de género en la planificación, la ejecución de programas tendientes a promover el desarrollo de la población en mayores condiciones de vulnerabilidad, en particular las mujeres mayas y rurales.

Considerar la perspectiva de género en la evaluación de los procesos vinculados al cumplimiento de la Política de Descentralización.

Impulsar medidas especiales para promover el desarrollo integral de las mujeres, desde una visión gradual y progresiva.

Valores de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo.

El Organismo Ejecutivo, en la implementación de la Política Nacional de Descentralización, buscará la realización de los siguientes valores:

- El desarrollo humano integral de los y las guatemaltecas.
- La equidad en todas sus manifestaciones (étnica, de género, edad, sexo, urbana y rural).
- La inclusión social, tomando en cuenta, promoviendo el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural, multilingüe y de género de Guatemala.
- La justicia.
- La confianza.
- La armonía nacional.



## Objetivos de la política:

- Objetivo general

Contribuir a que los y las guatemaltecas eleven sosteniblemente su nivel de vida, a través de la democratización del Estado y la sociedad, mediante la gestión territorial descentralizada, como un medio para contribuir a la reducción de la pobreza por la vía del desarrollo económico local participativo e inclusivo, en la búsqueda del bien común.

Con esta política se establece el marco de orientación para el fortalecimiento de las capacidades reguladoras del gobierno central, la institucionalidad municipal y la transferencia de competencias, recursos y poder de decisión a las municipalidades, habilitándolas para planificar, financiar y ejecutar las competencias propias y las atribuidas por descentralización, tomando en cuenta los ejes transversales de género, pluriculturalidad, y gestión ambiental.

- Objetivos específicos

### Transferencia de competencias

Desconcentrar competencias a los departamentos y descentralizar competencias a los gobiernos municipales. La gestión desconcentrada y descentralizada de competencias se desarrollará en el marco de relaciones de coordinación con las gobernaciones departamentales y con los gobiernos municipales, para aumentar la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus fines tendientes al bien común, establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Con este objetivo se da alta prioridad al impulso de procesos donde los ministerios sectoriales, en coordinación con los gobiernos municipales, las autoridades de los pueblos indígenas y la sociedad civil, determinan un reordenamiento sistemático del sector público según competencias y atribuciones que se determine, mediante criterios



objetivos, las idóneas para ser desconcentradas y descentralizadas, bajo criterios de viabilidad política, técnica y financiera.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Idiomas Nacionales, en la prestación descentralizada de servicios públicos, la población deberá ser informada y atendida en el idioma propio de cada comunidad lingüística.

Se gestionará una normativa específica que establezca el mecanismo que asegure, en caso de incumplimiento del régimen convenido para el ejercicio de competencias descentralizadas, la recuperación de las mismas por parte de la entidad del Organismo Ejecutivo correspondiente.

- Modernización de la administración pública

Fortalecer las capacidades reguladoras del Gobierno Central para coordinar efectivamente con los gobiernos municipales y servir mejor a la población al proveerle servicios sociales universales, mediante una gestión territorial descentralizada, democrática, transparente y evaluada mediante auditoría social.

Para alcanzar este objetivo el Gobierno Central realizará esfuerzos tendientes al mejoramiento de las condiciones marco de la descentralización, a efecto de fortalecer la base técnico-jurídica e institucional para la desconcentración de la administración pública y para el traslado y ejercicio sostenible de funciones al nivel municipal.

- Mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales

Fortalecer la institucionalidad y gestión municipal para financiar y gestionar con eficiencia sus competencias propias; asimismo, para gestionar con eficiencia las competencias atribuidas por descentralización.



Para alcanzar este objetivo el gobierno central apoya las iniciativas orientadas a la modernización de las finanzas municipales, a efecto que los gobiernos locales dispongan de capacidades para utilizar de manera eficiente y eficaz los recursos fiscales propios y transferidos destinados a satisfacer las necesidades más sentidas de la población y para promover el desarrollo sostenible.

Adicionalmente, el gobierno central contribuirá con procesos orientados a la modernización de la gestión de recursos humanos municipales, de modo que dispongan de personal altamente calificado y motivado para la prestación de servicios públicos con orientación a la ciudadanía.

- Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil

Promover la efectiva participación en la gestión pública para llevar a cabo la planificación democrática del desarrollo, en el marco de una gestión territorial descentralizada, para que las comunidades contribuyan efectivamente a que las autoridades electas provean condiciones apropiadas para la gobernabilidad y desarrollo sostenible en sus jurisdicciones.

La participación ciudadana, en especial de las mujeres y jóvenes organizados, es vista por el Organismo Ejecutivo como un principio fundamental de la descentralización de la administración pública, tomando en cuenta que la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia las instancias de gobierno más cercanas a la población, demanda la participación de la población en la gestión pública, para consolidar un Estado democrático.

En esta línea, el Organismo Ejecutivo reitera su decisión de continuar impulsando acciones coordinadas para fortalecer los Consejos de Desarrollo, para dotarlos de capacidades técnicas y políticas que mejoren su incidencia en la gestión pública.



- Fomento del desarrollo económico local y rural

Proveer condiciones idóneas para que en los territorios subnacionales se genere crecimiento económico, a efecto que sus pobladores aumenten sus ingresos y puedan contribuir al financiamiento del presupuesto de ingresos propios de sus gobiernos locales. Para esto es necesario establecer alianzas estratégicas entre el gobierno y sector privado, en el marco de una diferenciación y explotación de sus potencialidades geográficas, culturales, étnicas, de género y de recursos naturales, bajo el principio de cooperación.

Se promoverá el desarrollo rural integral, con perspectivas de género, intercultural y ambiental, revalorizando los espacios rurales, abordado por el enfoque territorial y reconociendo su importancia estratégica en la generación de bienes y servicios, superar las desigualdades de la población rural del país y mejorar la calidad de vida de todos los y las guatemaltecas.

El Organismo Ejecutivo impulsará acciones para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales como facilitadores de las condiciones para el fomento de la economía local y rural, a efecto que la población mejore sus ingresos para poder mejorar el acceso a los servicios públicos de calidad.

Las inversiones y programas relacionados con los cinco objetivos estratégicos anteriores se orientarán también por la necesidad de fortalecer las capacidades locales, públicas y privadas, para lograr una gestión del territorio que tome en cuenta los factores de riesgo y de vulnerabilidad presentes en el mismo, a la vez que promoverán una adecuada gestión ambiental. La capacidad de las municipalidades para una efectiva gestión del riesgo es básica para el desarrollo territorial.



### **3.1 Las municipalidades en el proceso de descentralización**

#### **3.1.1 El municipio y sus elementos esenciales**

La Constitución Política de la República en su Artículo 253 establece que los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: Elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

Por otro lado, el Código Municipal señala que el municipio se organiza y funciona con la participación ciudadana, y que los elementos esenciales del municipio son: El territorio, la población y el gobierno. Estos tres elementos, se relacionan entre sí a fin de lograr una unidad territorial coherente.

El territorio del municipio es el espacio delimitado por Ley. Está conformado por el casco urbano y el área rural que son la base de la identidad local.

El territorio es un espacio significativo para el grupo que lo habita, dado que sus antepasados también lo habitaron y donde existe el producto de su trabajo, así como la práctica y desarrollo de sus creencias, mitos, ritos y costumbres.

La identidad con un territorio se convierte en factor de desarrollo, cuando se visualizan acciones de cambio hacia el futuro, que permiten la movilización de los actores humanos y recursos materiales.



De igual manera, los valores culturales forman una trama de sentimientos de pertenencia a algo que une a un conjunto de personas, que las identifica y que las diferencia de otros grupos de personas del mismo territorio.

Ese sentimiento, es el incentivo para sensibilizar a las personas para trabajar por la solución de los problemas de su territorio y comunidad.

Otro elemento esencial del municipio es la población, que está conformada por todas aquellas personas que de forma habitual o temporal se encuentran en el municipio. Estas tienen una identificación con la localidad donde desarrollan sus propias actividades económicas, políticas y sociales, así como sus tradiciones.

La población del municipio establece una serie de interdependencias entre los diferentes estratos, creando valores culturales y de pertenencia, nutriéndose de su propia cultura, constituyendo un sistema de valores interiorizados por todos sus miembros. En el municipio, cada persona se reconoce a sí misma como parte de un conjunto determinado. En este nivel cultural, la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva.

El Gobierno de los municipios corresponde a un Concejo Municipal, presidido por el Alcalde, y este desempeña sus atribuciones de conformidad con la Constitución Política y el Código Municipal, a fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de su comunidad.

El Alcalde, los Síndicos y los Concejales son electos por el pueblo mediante sufragio universal igual, directo, libre y secreto; de conformidad a la ley de la materia.

De acuerdo al contenido del Código Municipal, el Gobierno Municipal se caracteriza por ser pluralista, representativo y participativo.



Pluralista, al estar representado por las principales fuerzas políticas del municipio, representativo, al estar integrado proporcionalmente cada partido en relación a la cantidad de votos obtenidos en las elecciones y, participativo, al tener como principio mejorar las condiciones de vida de la población, garantizando su participación en la gestión de los asuntos locales de forma individual o colectiva.

Los tres elementos que conforman el municipio, expresan claramente que la población se interrelaciona para realizar sus actividades y satisfacer sus necesidades en un territorio determinado. Estas relaciones crean una serie de interdependencias entre los diferentes pobladores, creando valores culturales y de pertenencia, nutriéndose de su propia cultura e idiosincrasia, constituyendo así un sistema de valores interiorizados por todos sus miembros, donde cada persona se reconoce a sí misma como parte de un conjunto determinado. Este conjunto de personas son gobernados por personas electas por el pueblo mediante sufragio universal.

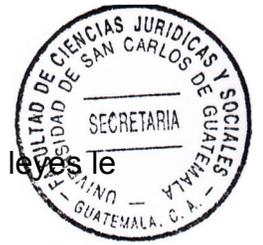
El municipio debe concebirse como un todo, es la afirmación de las diferencias, de lo específico, de lo individual, de lo que define a cada grupo humano en particular en un momento determinado.

Es por tanto, un sistema de relaciones complejas que generan asociaciones entre individuos en función de determinados objetivos.

El municipio es pues el resultado de cada uno de esos aspectos (población, territorio y gobierno local) que tiene su propia personalidad colectiva, dentro de un marco de autonomía municipal.

### **3.1.2 El municipio y su autonomía**

Los municipios gozan de plena autonomía, principio consignado en la Constitución Política de la República de Guatemala. La autonomía da el derecho y la capacidad efectiva a las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad



y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes Te señalan.

La autonomía de los municipios se expresa en la existencia de autoridades locales electos mediante el ejercicio del sufragio universal por los habitantes de su circunscripción; en la creación y organización de estructuras administrativas en concordancia con la realidad del municipio; en la gestión y disposición de sus propios recursos; en el ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población; en cualquier materia que incida en el desarrollo socioeconómico del municipio; en el derecho de tener un patrimonio propio; y, en el ejercicio de las demás funciones de sus competencias establecidas en el Código Municipal y su reglamento.

### **3.1.3 Rol de los principales actores en el proceso de descentralización**

Presentaremos aquí de manera muy escueta el rol que juegan cada uno de los principales actores del proceso de descentralización en el país, comenzando por el Gobierno Central y finalizando con los partidos políticos mayoritarios que en el caso de Guatemala son los principales tomadores de las decisiones políticas.

Veamos cual es el rol de cada uno de ellos:

- **Del gobierno central**

El gobierno central es facilitador, normador y regulador, que define las grandes políticas, con gran capacidad de gestión; que transfiere competencias a los niveles más cercanos a la población, fortaleciendo por tanto las estructuras comunitarias, municipales y otras, para el cumplimiento de sus fines y tareas.

El gobierno central es el rector del proceso descentralizador, por tanto juega un rol activo en el mismo.



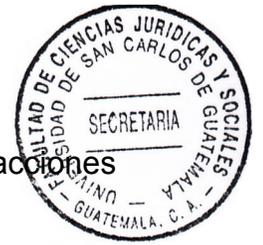
- **De los gobiernos municipales**

Los gobiernos municipales son los receptores principales de las competencias que descentraliza el gobierno central hacia los territorios. Tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción territorial y en la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, incluyendo la prestación de los servicios municipales.

El gobierno municipal juega un rol pasivo en el proceso de descentralización, y aunque a veces pretende jugar un rol más activo, se ve imposibilitado ante la falta de cumplimiento de la Política Nacional de Descentralización en el país.

- **El papel de los ciudadanos (sociedad civil)**

Los ciudadanos participan en el proceso de descentralización a través de diferentes organizaciones populares. En nuestro país, esta participación debido a la falta de organizaciones populares es muy incipiente. Además, la incidencia de la población organizada en el ejercicio de tareas o funciones de forma descentralizada, como es común en nuestro país, obedece en muchos casos a cuestiones de índole política y de clientelismo. Participan, solamente las personas o ciudadanos que pertenecen al partido gobernante. Ello se contradice con el principio de participación, definido por el gobierno para el proceso de descentralización, y lo aleja de su objetivo de acercamiento de la administración pública a los ciudadanos. A su vez, se podría determinar que este es el principal problema del proceso de descentralización en Guatemala, que a su vez expresa el bajo nivel de desarrollo político a nivel municipal y la falta de interés de la comunidad por participar en el proceso. El proceso está fallando en el aspecto de vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas y de dar a éstas legitimidad y capacidad de ser cumplidas. Por tanto, se requiere que los gobiernos locales abran espacios reales de participación y concertación por un lado, y que los ciudadanos exijan y conquisten espacios, conformen y consoliden organizaciones a nivel comunitario, a través de las cuales puedan exigir un rol más



activo en el proceso, que los convierta en los principales beneficiarios de las acciones de descentralización.

- **El papel de los partidos políticos de influencia nacional**

Ninguno de los actuales partidos políticos de influencia nacional tiene una posición definida sobre el tema de la descentralización, a pesar de ser este un tema de interés para el desarrollo del país.

Al aproximarse los períodos de elección de autoridades, y principalmente de autoridades municipales, el tema de la descentralización se pone de moda al menos unos tres meses. Pasado ese período, ni el partido vencedor ni el perdedor se vuelven a acordar de él.

### **3.1.4 Principales barreras del proceso de descentralización**

De acuerdo a las experiencias anteriormente analizadas, se puede identificar que las principales barreras que frenan el proceso de descentralización son las siguientes:

- Persiste la falta de voluntad política del gobierno central de traspasar o ceder poder, autoridad y recursos a niveles inferiores de gobierno. Ello está ligado con la cultura centralista tradicional existente en el país.
- Ausencia de mecanismos de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos municipales, lo que a su vez expresa la necesidad de un nivel intermedio con facultades claras y precisas, dotación de recursos, y poder de decisión en el proceso de descentralización.
- Ausencia de un marco jurídico coherente.



- Ausencia de un proyecto político nacional que apunte verdaderamente hacia una descentralización, que signifique transferencia de poder político hacia niveles inferiores de gobierno, que sean receptores de esa transferencia, y actúen como actores principales del proceso.
- Carencia de una estrategia coherente de desarrollo nacional y municipal que facilite la descentralización ordenada y gradual hacia el territorio.
- No existen en el proceso, etapas claramente definidas para su implementación.
- No existen mecanismos de seguimiento y evaluación periódica del proceso.
- Los grandes desequilibrios existentes entre unos municipios y otros, en cuanto a concentración y disposición de recursos, materiales, financieros, técnicos y humanos.
- Falta de autonomía financiera de los municipios que no les permite definir sus propios impuestos y obtener ingresos que le permitan costear el ejercicio de las competencias descentralizadas.
- Incapacidad técnica y administrativa de una gran cantidad de municipios.
- La polarización política; y,
- Falta de motivación de la ciudadanía como efecto del poco conocimiento que posee sobre el proceso, para participar de manera activa en el mismo.

Solamente superando estas barreras, podría avanzarse y pasarse de medidas de desconcentración con cierto nivel de participación ciudadana como está sucediendo actualmente, a un verdadero proceso de descentralización que signifique traspaso efectivo de poder y autoridad a órganos inferiores de gobierno.



### **3.1.5 La descentralización municipal como política de gobierno en Guatemala**

En Guatemala, se ha propiciado en los últimos años un proceso gradual de descentralización con el objeto de favorecer la profundización del ejercicio democrático y estimular la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y su sentido de corresponsabilidad.

### **3.1.6 El municipio y las políticas de descentralización**

La descentralización municipal cobra sentido en la naturaleza misma del municipio, por el principio de autonomía por el que se rige. Este régimen de autonomía que se les otorga por ley, señala que no se necesita la autorización del Presidente de la República para realizar sus actos de gobierno. En efecto, las municipalidades como entidades político-administrativas del municipio, están facultados para aprobar sus presupuestos, realizar erogaciones, donaciones y adquirir inmuebles. Esta autonomía local se fortalece aún más con la facultad de elegir de forma directa a sus representantes y autoridades.

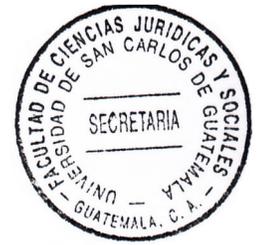
El municipio constituye una unidad política, geográfica y poblacional, claramente delimitada y definida. Es la instancia a la que pueden acceder más fácilmente los munícipes en relación al gobierno nacional. En Guatemala existen 333 municipios, cada uno de ellos divididos en unidades territoriales más pequeñas, tales como las aldeas y caseríos. Estos, a su vez, pueden disponer de una representación institucional, siempre dependiente de las autoridades municipales.

La forma de gobierno del municipio está representada en la municipalidad, cuyas funciones son: Ordenar, reglamentar y ejecutar las acciones necesarias para lograr el bienestar de sus habitantes. Estas funciones, servicios y atribuciones están definidas en la Constitución Política de la República y el Código Municipal.



Sin embargo, en Guatemala, las municipalidades, aunque existen como entidades político-administrativas para la gestión de la vida municipal, prácticamente carecen de autonomía para tomar decisiones en sus ámbitos de competencia, no pueden atender la provisión de servicios básicos de manera eficiente debido a las limitaciones que padecen en cuanto a la gestión de recursos, y tienen grandes limitaciones para frenar las interferencias inapropiadas del gobierno central y las actividades especulativas de algunos grupos del sector privado. Casi en la generalidad de los casos, no han podido (o no se les han dejado) servir como genuinos interlocutores y representantes de sus ciudadanos. A esto se agrega la falta de coordinación en la planificación y el presupuesto nacional y la prestación de servicios públicos a nivel municipal.





## CAPÍTULO IV

### 4. Propuesta de plan de capacitación y asistencia técnica en el traslado de competencias

La capacitación es un medio, a través del cual, se adquieren técnicas, métodos, instrumentos y destrezas para diseñar y desarrollar acciones y estimular el juicio crítico, en la selección de alternativas para la solución de problemas determinados. Se fundamenta en procesos empíricos y científicos que posibilitan el desarrollo del individuo, los grupos y las instituciones, ante los desafíos, transformaciones y conflictos que surgen permanentemente en la vida en sociedad.

La capacitación, es un proceso educativo a corto plazo, aplicado de manera sistemática y organizada, mediante el cual, las personas aprenden conocimientos, actitudes y habilidades, en función de objetivos definidos. El entrenamiento implica la transmisión de conocimientos específicos, relativos al trabajo, actitudes frente a aspectos de la organización, de la tarea y del ambiente, y desarrollo de habilidades. Cualquier tarea, ya sea compleja o sencilla, implica necesariamente estos tres aspectos.<sup>22</sup>

Si la descentralización busca eficiencia en el manejo de los recursos, mayor productividad y calidad en los resultados de la administración municipal y capacidad gerencial e iniciativas autogestionarias de los servidores públicos, es imprescindible una capacitación en relación con cada puesto de trabajo de las municipalidades.

A continuación, se presenta una propuesta de plan de capacitación y asistencia técnica en el traslado de competencias, el cual contiene diversos aspectos que bien podrían tomarse en cuenta.

---

<sup>22</sup> Chiavenato, Idalberto. *Administración de Recursos Humanos*, pág. 345.



#### **4.1 Finalidad, objetivos y perfil de formación del plan de capacitación y asistencia técnica**

El plan se enmarca en un horizonte de largo plazo, sin embargo se focaliza en el mediano plazo de tres años (segundo semestre del 2007 al primer semestre del 2010), lapso en el cual deben desarrollarse tres etapas del plan de capacitación y asistencia técnica vinculadas al proceso de descentralización.

La primera comprende al 2007; la segunda al 2008 y la tercera al 2009 - 2010.

Los objetivos son los establecidos en la Ley General de Descentralización y se refieren a asegurar la transferencia y desarrollar la capacidad de gestión para dar sostenibilidad al proceso de descentralización. El plan de capacitación y asistencia técnica tiene los propósitos siguientes:

##### **4.1.1 Finalidad**

El plan se orienta a mejorar la capacidad de gestión y decisiones de los gobiernos locales, generando apropiados cuadros gerenciales, profesionales y técnicos que den soporte y viabilidad al proceso de descentralización y promuevan el desarrollo económico con equidad. También busca promover liderazgos que aseguren las bases de la competitividad, la prestación de servicios públicos locales eficientes, se refuerce una cultura organizacional donde la creatividad, el trabajo en equipo, la calidad del servicio al usuario, el trabajo por resultados y el orgullo de pertenencia sean sus distintivos.

##### **4.1.2 Objetivos generales**

Son objetivos generales los siguientes:



- Servir de soporte para el proceso ordenado de transferencias, contribuyendo significativamente a que los gobiernos locales estén en capacidad de ejercer a plenitud sus competencias exclusivas y compartidas de conformidad con la Ley General de Descentralización, y desarrollen sus funciones conforme a lo establecido en la Ley de Consejos de Desarrollo y el Código Municipal.
- Dar sostenibilidad al proceso de descentralización, mejorando sustantivamente las capacidades de los gobiernos locales en las diversas áreas de gestión, constituyéndose en elemento que genere compromisos y competencias de las autoridades, funcionarios, servidores y líderes en las actividades de desarrollo local.

#### **4.1.3 Objetivos específicos**

Son objetivos específicos del plan:

- Contribuir a la transferencia de competencias y recursos del gobierno central hacia los gobiernos locales, para que se efectuó en forma ordenada, transparente y gradual.
- Optimizar el funcionamiento de los gobiernos locales, promoviendo el apropiado uso de sus recursos, el desarrollo de su sistema de gestión, y la calidad sus recursos humanos en función de mejorar los servicios públicos.
- Servir a la construcción de una nueva administración pública local, orientada a la calidad de servicios con un fuerte soporte ético.
- Incorporar las demandas específicas de capacitación y asistencia técnica de los gobiernos locales en función de sus realidades particulares, a fin de establecer formas de atenderlas y generar su compromiso en la ejecución y la continuación de los procesos de cambio institucional. Asimismo, promover determinados ejes



temáticos de fortalecimiento en función de las prioridades nacionales de modernización del Estado.

- Incorporar los enfoques de equidad y desarrollo humano, las potencialidades productivas, las posibilidades de generación de empleo y las oportunidades para la inversión privada en la planificación y gestión del desarrollo local.
- Promover programas de competitividad local, las alianzas y estrategias de acción conjunta entre el sector público y el privado, teniendo como marco esencial el aprovechamiento y puesta en valor de las potencialidades productivas.
- Fortalecer y estimular la ciudadanía y el liderazgo, y la gestión transparente y participativa del desarrollo local, ello supone establecer y poner en funcionamiento mecanismos e instancias de concertación que viabilicen la participación ciudadana.
- Enfatizar en el desempeño y la gestión por resultados. Este esfuerzo debe vincularse con los indicadores de gestión del proceso de acreditación.
- Supone un esfuerzo previo de auto evaluación. Requiere definir metas concretas, poniendo énfasis en los logros y productos tangibles a alcanzar en materia de desarrollo local.
- Generar en los propios ámbitos de los gobiernos descentralizados capacidades de realizar las actividades de capacitación y asistencia técnica. El capital social constituye una de las mayores fuerzas económicas que contribuye a la competitividad; se traduce en valores, sinergias y capacidad de concertación de toda la población.



#### **4.1.4 Necesidades de capacitación**

Del análisis efectuado, ha sido posible identificar un conjunto de necesidades específicas de capacitación siendo las principales las siguientes:

- Planificación del desarrollo.
- Implementación de la planificación y presupuestos participativos.
- Implementación de la planificación operativa y financiera.
- Formulación, evaluación y administración de proyectos.
- Competitividad.
- Diseño de estrategias y programas para la superación de la pobreza.
- Desarrollo de mecanismos de participación y vigilancia ciudadana.
- Gestión y promoción de la inversión pública y privada.
- Modernización de la estructura organizativa.
- Formulación y aplicación de instrumentos de gestión.
- Implementación de los sistemas de gestión pública.
- Desarrollo de sistemas de información y gobierno electrónico.
- Desarrollo de la cultura de calidad en los servicios a la comunidad.
- Innovación en la prestación de servicios.
- Marco legal e institucional de la descentralización.
- Regulación de actividades locales y regionales.
- Desarrollo del potencial para la generación de recursos.
- Gerencia de servicios locales y regionales.
- Desarrollo del personal.

#### **4.1.5 Perfil de formación**

La amplitud y complejidad de responsabilidades y metas que le corresponde a los niveles de gobierno y que debe implementar la administración en el ámbito de los gobiernos descentralizados, plantea problemas de compatibilizar objetivos, encarar nuevas responsabilidades y diversificar sus medios de actuación. Ellos abarcan una



amplia gama que engloba instrumentos de regulación (como las ordenaciones legales, planes, manejo de políticas con efectos en la estructura económica, etc.), como instrumentos de operación y gestión (presupuesto, proyectos de inversión, adquisiciones, etc.).

El manejo eficiente de este conjunto de operaciones heterogéneas supone un nivel de formación y especialización de las autoridades, servidores y funcionarios públicos locales, especialmente en el campo de la gestión. La capacidad de afrontar los complejos problemas que se presentan se supedita en gran medida a la disponibilidad de personal con las aptitudes, actitudes y calificaciones apropiadas para un desempeño administrativo eficiente.

La ejecución del plan de capacitación y asistencia técnica debe considerar el siguiente perfil de competencias a desarrollar:

- Frente al futuro: Conductor y participe en la construcción de visiones globales y compartidas del futuro; capaz de establecer la interrelación de éstas con las estrategias de desarrollo sostenible a escala regional o local, y la adopción del correspondiente cambio tecnológico y organizacional.
- Frente a la sociedad: Promotor de la participación ciudadana en la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo. Generar compromiso con la construcción de mejores índices de calidad de vida.
- Frente a la institucionalidad: Capaz de formular y aplicar principios, valores y normas adecuadas a la realidad del municipio que conlleven compromisos con la institucionalidad, en el entendimiento de que ésta constituye una de las vigas maestras de las estructuras sociales en la construcción de la nueva democracia.
- Frente a la empresa: Promotor y facilitador de las iniciativas de inversión privada nacional y extranjera dirigidas a lograr el desarrollo sostenible; así como de la



organización empresarial inteligente y flexible incorporada en redes y cadenas productivas.

- Frente a la gestión: Conductor y ejecutor del cambio organizacional, adecuando la organización del gobierno local a los objetivos del desarrollo sostenible y de una gestión democrática participativa.
- Frente a la cooperación: Promotor de la cooperación interinstitucional, facilitando la creación de redes institucionales entre gobiernos locales, regionales y las futuras macro regiones para la consolidación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo.
- Frente a sus conciudadanos: Potenciador del desarrollo de actitudes, habilidades y compromisos para el liderazgo emprendedor y creativo y su aplicación en el trabajo en equipo, en la gerencia estratégica y del conocimiento de los procesos y procedimientos de la gestión pública a favor del desarrollo sostenible y competitivo a escala mundial.
- Frente al liderazgo: Su proyección debe conducirlos a reconocer los conflictos de intereses, ante los cuales debe favorecer la adopción de una gestión democrática, buscando soluciones mediante el diálogo social y la concertación.

#### **4.2 Estrategia general**

La estrategia general para la ejecución del plan tiene como soporte los elementos siguientes:

Elementos de la estrategia general del plan:

- Programas de capacitación y asistencia técnica diseñados de acuerdo a las particularidades de los gobiernos descentralizados.



- Fortalecimiento de capacidades en función de las etapas del proceso de desarrollo descentralizado.
- Ejecución a través de alianzas, en una red nacional, orientada a desarrollar capacidades locales.
- Definición del rol y responsabilidades de las instituciones participantes.
- Orientación del plan, asegurada, a través de la definición de los perfiles, currículas básicas y términos de referencia de las actividades.
- Continuidad y sostenibilidad del proceso.
- Financiamiento compartido.

La estrategia general del plan, se fundamenta en los criterios siguientes:

#### **4.3 Programas de capacitación y asistencia técnica diseñados de acuerdo a las particularidades de los gobiernos descentralizados**

El plan nacional de capacitación y asistencia técnica, es un marco orientador que recoge e incorpora las necesidades específicas de los gobiernos locales en materia de gestión del desarrollo, se ejecuta a través de programas específicos para los periodos de la transferencia, integrando las acciones en el ámbito de cada gobierno local correspondiente considerando las particularidades de cada uno de ellos. El proceso de formulación de los programas deben ser ampliamente concertados con todos los actores que se prevé asuman un rol en su ejecución. Deben programarse acciones de capacitación y asistencia técnica en los gobiernos locales para que puedan ejercer con absoluta propiedad y excelencia técnica los proyectos locales para así reforzar las capacidades de los municipios de acuerdo a sus peculiaridades para la ejecución de



proyectos de interés. El mencionado giro y redefinición en el quehacer de los gobiernos locales, demanda un gran esfuerzo en materia de identificación, formulación y evaluación de proyectos. Es indispensable fortalecer los métodos y técnicas de planificación del desarrollo, con una visión que difiere la simple agregación de demandas por pequeños proyectos.

#### **4.4 Fortalecimiento de capacidades en función de las etapas del proceso de desarrollo descentralizado**

El plan nacional de capacitación y asistencia técnica debe reforzar determinadas capacidades de acuerdo a las responsabilidades que el proceso de descentralización establece.

Los gobiernos locales, en este momento, cuentan con una serie de demandas de diferente naturaleza que requieren de una respuesta inmediata; responder a ella de modo inorgánico generaría ineficiencias y muy reducidos impactos. Por esta razón los programas deben relacionarse con las etapas del proceso de transferencia, a fin de asegurar la sostenibilidad de los cambios logrados, como parte del horizonte permanente establecido por la Constitución para el proceso de descentralización. Debe atenderse el calendario de la descentralización que exige avances concretos en el proceso de transferencia de competencias durante el año 2007 al 2010.

##### **Primera etapa (año 2007)**

- Formulación e implementación de los instrumentos de gestión, que fortalezcan una organización moderna, con planes y programas de desarrollo concertado y presupuestos que se orienten a la prudencia y eficiencia en el gasto fiscal.
- Fortalecimiento y modernización de los sistemas administrativos que aseguren capacidad para asumir las transferencias sectoriales de manera eficiente.



- Desarrollo de capacidades que aseguren la apropiada gestión de los programas sociales de lucha contra la pobreza, de infraestructura productiva, y generación de bases para mejorar la competitividad.
- Organización de las bases para la conformación de la red de ejecución descentralizada del plan nacional de capacitación y asistencia técnica.
- Coordinación de las acciones con los sectores e instituciones vinculadas a la transferencia.

### **Segunda etapa (año 2008)**

- Desarrollo e implementación de sistemas electrónicos de gestión, que permitan mejorar las funciones de gobierno y administración de los servicios públicos.
- Fortalecimientos de las capacidades de planificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión y desarrollo de la competitividad local.
- Fortalecimiento de capacidades de gestión de la equidad, y desarrollo de capacidades humanas.
- Coordinación con los sectores e instituciones vinculadas para el desarrollo de capacidades para la recepción de las competencias sectoriales transferidas y el aseguramiento de la administración y prestación de servicios con calidad.
- Ejecución de actividades a través de la red descentralizada, y generalizar progresivamente las actividades de capacitación y asistencia técnica del Plan.



### **Tercera etapa (años 2009 y 2010)**

- Fortalecimiento de los sistemas de gestión modernos, con soportes en las redes informáticas y que integren las actividades de los sectores mejorando la prestación de los servicios.
- Desarrollo de las capacidades de gerencia pública, con enfoques de gestión estratégica y gestión de la competitividad y promoción de la inversión privada en proyectos de desarrollo.
- Ejecución de programas para la superación de la pobreza, en función de resultados específicos.
- Aseguramiento de las capacidades de gobierno y optimización de los servicios públicos con transparencia y vigilancia ciudadana.
- Desarrollo de capacidades, para que los gobiernos descentralizados efectúen actividades de capacitación y asistencia técnica a través de instituciones propias y descentralizadas.

#### **4.5 Ejecución a través de alianzas, en una red nacional, orientada a desarrollar capacidades locales**

Los programas de capacitación y asistencia técnica, se ejecutarán promoviendo y fortaleciendo la conformación de consorcios integrados por universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, especialistas en desarrollo local, con miras a estimular la conformación de redes y alianzas estratégicas, a nivel local. Estos programas se ejecutarán, sin perjuicio de los programas de capacitación y asistencia técnica sectoriales que se estime sean necesariamente ejecutados por las entidades del gobierno nacional.



La envergadura y diversidad de las necesidades hacen imprescindible un monitoreo constante de los procesos para que éstos produzcan cambios efectivos. Esto hace inviable -por ineficaz- una estrategia de ejecución desde una sede centralizada. La adopción de este criterio posibilitará que en el marco de una tercerización de servicios puedan ofrecerse una capacitación como educación oportuna y de calidad certificada.

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, convocará a nivel nacional a las universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y especialistas individuales para seleccionar y acreditar a aquellos que se harían cargo de la ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica a nivel de los gobiernos descentralizados.

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, formulará programas para capacitar a los capacitadores y especialistas en desarrollo local, para homogenizar y actualizar los contenidos y metodologías de los programas de capacitación y asistencia técnica.

A través de la red virtual de información se hallarán disponibles los directorios de prestadores de servicios de capacitación y asistencia técnica, como consultores certificados; así como los perfiles, módulos y programas actualizados y las demandas específicas de los gobiernos locales.

#### **4.6 Orientación del plan, asegurada, a través de la definición de los perfiles, currículas básicas y términos de referencia de las actividades**

El desarrollo del plan a través de los programas específicos, requiere la preparación previa de algunos instrumentos y mecanismos de implementación. Corresponde a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia asegurar la orientación de planes y programas de capacitación y asistencia técnica a través de:



- Coordinar el diseño de perfiles de competencias, y contenidos de los módulos y actividades de capacitación, para dar soporte a los programas de capacitación específicos, considerando los requerimientos y las demandas propias de cada gobierno descentralizado.
- Desarrollar la infraestructura y materiales de apoyo (textos, enseñanza con multimedios, y otros).
- Acreditar y promover la red de entidades prestadoras de servicios de capacitación.
- Promover el establecimiento de alianzas, consorcios y otras formas de cooperación a nivel local.
- Establecer sistemas electrónicos de servicios de consulta y capacitación.
- Sistematizar experiencias positivas para mejorar el diseño de programas futuros.

#### **4.7 Continuidad y sostenibilidad del proceso**

Es necesario promover el compromiso de funcionarios, servidores públicos y ciudadanos con el proceso de descentralización, para desarrollar nuevos liderazgos, la internalización de los objetivos y el involucramiento para la sostenibilidad.

Las actividades de capacitación y asistencia técnica, no solo deben atender la coyuntura, sino proyectarse al mediano y largo plazo a través de formación de liderazgos ciudadanos, del desarrollo de capacidades que conformen el capital social que de continuidad al proceso de descentralización. Las actividades deben estar dirigidas a las personas en su condición de autoridades, funcionarios o empresarios, ya sea que tomen decisiones o se encarguen de su ejecución, lo hagan con eficiencia y



eficacia a los efectos que contribuyan al mejoramiento continuo de la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Se debe sentar las bases para la institucionalización de la descentralización, contribuir a la formación de cuadros en los gobiernos locales que generen un soporte conceptual y práctico al proceso y una disposición y apertura a la participación ciudadana, y la adopción de la transparencia en el quehacer cotidiano de la gestión.

#### **4.8 Financiamiento compartido**

Definidos los perfiles y contenidos de los programas de capacitación, es preciso concertar el financiamiento de los programas específicos, para ello debe considerarse los recursos de las entidades estatales, organizaciones privadas y las fuentes de cooperación reembolsable y no reembolsable en la ejecución de dichos programas. Es indispensable que se asegure estándares mínimos de capacitación homogénea y orientada a fortalecer el capital social local. Se debe coordinar el gasto estatal, promover el aporte privado y utilizarse las posibilidades de la cooperación internacional para canalizar recursos en proyectos de fortalecimiento de la gestión local. La orientación debe ser de co-financiamiento progresivo de las actividades por los propios gobiernos descentralizados.

Es necesario convocar el apoyo técnico y/o financiero de instituciones de cooperación bilateral y multilateral, para impulsar las actividades de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales.



## **4.9 Ejecución del plan de capacitación y asistencia técnica**

### **4.9.1 Diseño técnico para la ejecución del plan**

#### **4.9.1.1 Población - objetivo**

Los programas del plan nacional de capacitación y asistencia técnica serán dirigidos preferentemente a autoridades, funcionarios, servidores y sectores de la población que tengan mayor vinculación con los objetivos a lograr para el desarrollo local.

#### **4.9.1.2 Enfoque pedagógico**

El enfoque pedagógico de soporte al plan y los programas de capacitación y asistencia técnica debe estar comprendido en el aprendizaje por competencias.

Este es un proceso de aprendizaje que fomenta la asimilación de la información, así como, el desarrollo de habilidades y actitudes favorables para el dominio de las competencias. Para aprender es necesario querer saber, saber hacer y conocer.

En un aprendizaje por competencias, el participante reconocerá e identificará modelos teóricos, analizará estructuras, comprenderá las diversas características fundamentales de un conocimiento, así como aprenderá a aplicar dicho conocimiento, transferirlo y demostrarlo. Esto se verá reflejado en una actitud de búsqueda permanente de la verdad. La actitud es el querer hacer, que es la disposición y valoración que servirá de impulso para demostrar aquello que se conoce y domina. Por otro lado, una habilidad puede ser cognitiva, afectiva o instrumental. Hay habilidades cognitivas como analizar, contrastar, comparar, sintetizar, comprender o evaluar, así como hay otras habilidades instrumentales como medir, calcular, operar. Las afectivas tienen que ver con los valores. Por lo tanto, debemos considerar que el concepto de habilidad no solo refiere a acciones puramente operativas o técnicas. El desarrollo de



capacidades debe responder de modo específico a las realidades heterogéneas existentes en los gobiernos locales, lo cual hace indispensable el diagnóstico puntual de las necesidades de capacitación y asistencia técnica, tratando de eliminar la tradicional forma de masificar las actividades prescindiendo de las diferencias territoriales, económicas, históricas, sociales y culturales.

El proceso de desarrollo de capacidades, debe responder a una estrategia de procesos de carácter acumulativo, más que al simple listado de actividades.

Este proceso debe ser coherente con la visión de desarrollo y el proyecto específico de desarrollo del municipio.

El desarrollo de capacidades, debe darse en cuatro niveles de aprendizaje, según manifiesta la Comisión de las Naciones Unidas sobre la educación en el siglo XXI; estas son:

**Aprender a aprender:** Desarrollo de la creatividad y de la innovación, buscando nueva alternativa de solución a la diversidad de problemas, fomentando los talentos humanos a partir de la propia experiencia.

**Aprender a hacer:** Desarrollo de capacidades prácticas, habilidades y destrezas relacionadas con las competencias.

**Aprender a ser:** Desarrollo de la capacidad de tomar decisiones, comprender y fomentar la vigencia de normas para encausar la vida social, asumir plenamente las responsabilidades.

**Aprender a convivir:** Desarrollo de la vida en sociedad, comprender y fomentar las relaciones sociales, aprender a trabajar en equipo, respetar las ideas ajenas, promover y respetar los liderazgos, en el marco de una cultura democrática y participativa de concertación y paz.



El plan busca bajo este enfoque, el desarrollo de capacidades que permitan una adecuada comprensión de los procesos de la gestión pública local.

#### **4.9.1.3 Desarrollo de competencias y capacidades específicas**

La capacitación y la asistencia técnica son parte de los procesos de educación de adultos vinculados estrechamente al trabajo. En tal sentido, los objetivos deben desagregarse en objetivos educacionales específicos, es decir, en objetivos de aprendizaje. En el enfoque moderno de educación por competencias, planteamos estos objetivos como competencias esenciales, que deben servir para establecer capacidades específicas mínimas o metas, que, en cada etapa del plan, deben orientar la formulación de los programas específicos de capacitación y asistencia técnica.

- Desarrollo del soporte social.
- Gestión del desarrollo, la competitividad y la equidad.
- Desarrollo de la planificación y la programación.
- Desarrollo de los instrumentos de gestión.
- Gestión de los recursos presupuestales.
- Mejoramiento de la capacidad gerencial.
- Administración de los recursos, equipamiento y sistemas de información.
- Mejoramiento de la calidad de servicios.
- Desarrollo de los recursos humanos.
- Desarrollo de la creatividad en la gestión.

#### **Desarrollo del soporte social**

Debe desarrollarse capacidades para que actúen en la formación de un entorno propicio y plataforma individual, que apoye y asegure la gestión del desarrollo local y la mejora de los servicios públicos, así como, el fortalecimiento de los liderazgos locales. Se debe tener capacidad para actuar sobre el nivel de aceptabilidad de las diversas



instituciones y organizaciones sociales que operan a nivel local, propiciando las vinculaciones y alianzas que garanticen un mínimo de ambiente institucional favorable.

Debe comprenderse la modernización del Estado, como un esfuerzo para redefinir el rol del Estado, el gobierno y la administración pública en relación a la participación de la sociedad civil. Debe desarrollarse capacidades para intervenir sobre: La promoción del rol de los Consejos de Desarrollo; la promoción de procesos de planificación y presupuestos participativos, el trabajo con instituciones y organizaciones del nivel local; coordinación y articulación con otros gobiernos locales; y organismos de cooperación técnica; cooperación en acciones macro y alianzas locales; desarrollo de cooperación a través de convenios.

Metas: Capacidades específicas para: Primera etapa: Promover la conformación y funcionamiento de los medios de participación y concertación ciudadana y el trabajo con organizaciones públicas y privadas. Segunda etapa: Coordinar la cooperación y alianzas interinstitucionales. Desarrollo de convenios. Tercera etapa: Desarrollar programas y proyectos interinstitucionales, asegurar la viabilidad política del proceso de descentralización por el involucramiento de población e instituciones.

### **Gestión del desarrollo, la competitividad y la equidad**

Generar capacidades para promover el desarrollo sostenible que incluya tanto el manejo de iniciativas y proyectos del sector público, como los proyectos relacionados con el sector privado. La preparación de estos cuadros debe contribuir a mejorar la competitividad, eficiencia de los sistemas de producción, la calidad de los productos, el acceso a mercados del país y del exterior, la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, y la generación de empleo. Se deben considerar los aspectos de seguridad y defensa nacional en la conservación de la integridad nacional y como soporte del desarrollo económico.



Se debe generar capacidades para desarrollar estrategias y programas de superación de la pobreza, y desarrollo de las capacidades humanas en un entorno de equidad y justicia social. Se debe desarrollar capacidades para: Gerenciar proyectos; incentivar la inversión privada; desarrollar sistemas productivos; interconectar mercados; promover empresas y mejorar la calidad de vida.

Metas: Capacidades específicas para: Primera etapa: Identificar y formular proyectos de desarrollo, orientar y formular programas de promoción económica. Identificar los factores de desarrollo de la competitividad. Identificar factores claves para la superación de la pobreza. Segunda etapa: Contribuir a la mejora de los sistemas productivos y de servicios, a la conservación y uso de los recursos naturales y la generación del empleo. Contribuir al establecimiento de políticas de desarrollo humano. Tercera etapa: Gerenciar programas de mejora de la competitividad, desarrollo sostenible de capacidades humanas. Gerenciar proyectos y servicios y acceder a mercados nacionales e internacionales.

### **Desarrollo de la planificación y la programación**

Se debe contar con capacidades técnicas para desarrollar esfuerzos de planificación consistente, articulada, que incluya tanto la planificación del desarrollo y la gestión territorial, con expresión de la concertación, y la adecuada priorización de objetivos y actividades que generen apropiado impacto. Debe fomentarse capacidades técnicas para implementar los mecanismos de presupuesto que den soporte a los planes. Proporcionar herramientas para el cumplimiento del ciclo de proyectos, crear capacidades para la elaboración de proyectos de inversión pública, implantación de las herramientas y metodologías del sistema nacional de inversión pública. Debe considerarse la disponibilidad de una cartera de proyectos concertados y aprobados, proyectos que consideren el ambiente y acondicionamiento territorial; la formulación, aprobación e implementación de sus planes de desarrollo concertado y el plan anual; el presupuesto participativo; los programas de promoción de inversiones y exportaciones; de competitividad; de desarrollo de capacidades humanas y de desarrollo institucional.



Metas: Capacidades específicas para: Primera etapa: Formular planes de desarrollo concertado, implementar los mecanismos de presupuesto que den soporte a los planes. Elaborar proyectos de inversión pública. Segunda etapa: Desarrollar planes consistentes y articulados con el sector privado. Generar una cartera de proyectos que generen impacto regional o local. Tercera etapa: Institucionalizar la planificación del desarrollo concertado, con el apropiado soporte presupuestal.

### **Desarrollo de los instrumentos de gestión**

Las municipalidades tienen fines públicos y utilizan recursos públicos, en tal razón, para efectos de los mecanismos de control y la transparencia debida, deben formalizar su organización de manera que se establezcan con claridad los criterios de su actuación, correspondiente a desarrollar capacidades para que puedan formular, aprobar e implementar las herramientas que les permitan desarrollar institucionalmente la gestión de manera ordenada, formal y ajustada a la normatividad administrativa.

Metas: Capacidades específicas para: Primera etapa: Formalizar la organización, a través de la aprobación de las herramientas básicas de gestión. Elaboración del plan estratégico institucional. Segunda etapa: Optimizar la gestión, mejorando su organización y sistemas de operación en beneficio de la calidad de servicios públicos. Tercera etapa: Desarrollar programas y proyectos de modernización en la gestión de servicios públicos.

### **Gestión de los recursos presupuestales**

Se debe desarrollar las capacidades para una adecuada elaboración del presupuesto municipal anual, la gestión de los recursos internos, especialmente los financieros en el marco del sistema integrado de administración financiera (SIAF), optimizando la captación de ingresos y determinando la razonabilidad, prudencia y eficiencia en el gasto fiscal. Se deberá mejorar los grados de eficacia y eficiencia



obtenidos por el gobierno local en la generación, y captación de los ingresos, empleo de los recursos, ejecución de las metas presupuestarias, etc.

Asimismo, deberá establecer la relación del grado de incidencia del nivel de cumplimiento de las metas presupuestarias, en referencia a la consecución de los objetivos institucionales fijados. Se debe desarrollar capacidades para un eficaz uso de los recursos; eficiencia en alcanzar los propósitos; alcanzar el desempeño óptimo; y establecer operaciones administrativas apropiadas. Asimismo, se debe proporcionar capacidades y mecanismos para controlar la ejecución financiera y los registros contables a través del control de tesorería y consolidación bancaria.

Metas: Capacidades específicas para: Primera etapa: Desarrollar una adecuada gestión de los recursos internos, especialmente los financieros. Mejorar la captación de ingresos y la prudencia en el gasto. Asegurar el cumplimiento de las metas presupuestales. Segunda etapa: Establecer racionalidad, prudencia y eficiencia en el gasto público. Optimizar la generación y captación de ingresos. Tercera etapa: Desarrollar el uso eficaz, de los recursos públicos. Alcanzar con eficiencia los objetivos y metas presupuestales. Establecer operaciones administrativas apropiadas.

### **Mejoramiento de la capacidad gerencial**

Comprende desarrollar la capacidad institucional de gerencia con enfoque estratégico, para asumir responsabilidades de conducir la gestión pública en los gobiernos descentralizados. Se deberá fortalecer la capacidad administrativa de la alta dirección, a través de una política moderna de recursos humanos, que cuente con las herramientas para la gestión (reclutamiento, capacitación, incentivos y evaluación de personal). Se deberá mejorar los niveles profesionales y la formación y/o experiencia que garanticen el apropiado desarrollo de los servicios, programas y proyectos locales. Se debe considerar: Formación académica de los gerentes en niveles de postgrado, formación académica de los directivos con especializaciones cortas, transmisión de



casos y experiencias exitosas, recursos informáticos, uso de conocimiento de idiomas, gerencia de proyectos y programas sociales y económicos.

Metas: Capacidades específicas para: Primera etapa: Desarrollar y conducir procesos de selección de funcionarios en base al mérito. Comprender las normas y procedimientos básicos de la gestión pública que permitan una dirección y gestión apropiada. Segunda etapa: Garantizar el eficiente desarrollo gerencial de los servicios programas y proyectos locales. Establecer políticas de desarrollo de recursos humanos. Tercera etapa: Desarrollar y dar sostenibilidad a los servicios, programas y proyectos locales. Gerenciar programas y proyectos de desarrollo.

### **Administración de los recursos, equipamiento y sistemas de información**

Los gobiernos municipales deben estar en capacidad de agilizar los procesos de compra y licitación, controles y mantener el registro de activo fijo, de adquisición de bienes y contratación de servicios; implantación de un sistema de control de materiales, flota y patrimonio; implantación de sistema de expedientes y control de procesos administrativos y fiscales. Administrar el apropiado uso del equipamiento básico, mobiliario, transportes e instalaciones que aseguren óptimos estándares de eficiencia y sirvan de soporte al cumplimiento de las funciones propias y transferidas. Deben desarrollarse capacidades para implantar y administrar las necesarias tecnologías de información, que aseguren la incorporación de sistemas electrónicos para la adecuada gestión local. Deberá propiciarse capacidades para desarrollo y utilización de aplicaciones, y el uso de redes internas y externas para implementar tecnologías de gobierno electrónico debe considerarse: Mantenimiento y administración de instalaciones, mobiliario, equipos de oficina y equipo mecánico, administración del activo fijo y el patrimonio documental.

Metas: Capacidades específicas para: Primera etapa: Establecer la organización básica para administrar instalaciones, equipamiento y procesos de adquisiciones. Desarrollar la instalación de redes de informática internas y externas. Utilizar los



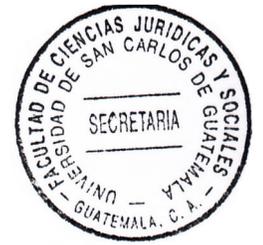
sistemas integrados de gestión informática. Segunda etapa: Desarrollar apropiados procesos de adquisiciones, inventarios, mantenimiento de instalaciones y equipos. Organizar la administración y control eficiente del activo fijo y el patrimonio documental. Desarrollar la conectividad institucional, interna y externa. Tercera etapa: Optimizar la administración del patrimonio institucional. Incorporar sistemas electrónicos y la conectividad a las redes informáticas en la gestión de servicios.

### **Mejoramiento de la calidad de servicios**

Comprende desarrollar las capacidades para la prestación adecuada en calidad, acceso e información, de los servicios que bajo responsabilidad le corresponde desarrollar a la administración local. Se busca mejorar la percepción que tienen los usuarios externos, respecto a la calidad de atención que reciben del gobierno local. Así como de los costos, razonabilidad, prudencia y eficiencia de los servicios prestados.

Debe considerarse: Calidad, facilidades y oportunidad de los servicios, la información accesible, el tiempo de atención, el desarrollo de prácticas de orden, limpieza y estandarización, la coordinación e integralidad de la atención.

Metas: Capacidades específicas para: Primera etapa: Establecer mejoras en orden, limpieza, eliminación de lo innecesario, estandarización, tiempo de atención e integralidad de los servicios públicos. Segunda etapa: Proporcionar mecanismos de registro, y monitoreo de los procesos en trámite, además de promover información gerencial sobre los tiempos de los referidos trámites para ajustes en la áreas correspondientes. Asegurar que se establezcan mejoras en costos, facilidades, razonabilidad, acceso a la información, y eficiencia en los servicios prestados. Tercera etapa: Asegurar el mejoramiento continuo y los servicios de calidad, obteniendo una alta aprobación de la colectividad. Facilitar la participación ciudadana en la fiscalización de las actividades de gobierno.



## **Desarrollo de los recursos humanos**

Comprende optimizar los resultados del trabajo aprovechando la formación, capacitación, y experiencia para mejorar la gestión de los sistemas administrativos y la gestión de personal. Se deberá fortalecer las capacidades del personal en la gestión de los sistemas administrativos, así como los mecanismos de motivación e incentivos para los trabajadores. Se debe fortalecer las capacidades profesionales y técnicas en gestión pública, a través del autoaprendizaje, desarrollando la innovación y adaptación a los cambios del entorno. Se debe optimizar los niveles profesionales y técnicos de los servidores. Se debe considerar: Mejorar los niveles de profesionalismo; niveles de tecnificación; niveles de capacitación y experiencia técnica.

Metas: Capacidades específicas para: Primera etapa: Asegurar la apropiada implementación de los sistemas administrativos de presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones e inversión pública. Desarrollar programas de bienestar e incentivos laborales. Segunda etapa: Desarrollar la implementación de programas y sistemas electrónicos de gestión de los sistemas administrativos. Desarrollar programas de evaluación del desempeño. Tercera etapa: Asegurar la adopción de sistemas electrónicos en la gestión de los sistemas administrativos. Implementar programas de desarrollo de personal, garantizando la continuidad del servicio público y la identificación del personal con la función pública.

## **Desarrollo de la creatividad en la gestión**

Se refiere al desarrollo interno de procesos de aprendizaje, creatividad y aporte individual y colectivo a la generación de valor en la organización en cuanto se refiere a nuevos sistemas, procesos, procedimientos, métodos de trabajo que permitan optimizar los servicios. Se debe considerar: Mejora de procedimientos, optimización de los modelos organizacionales, optimización de los métodos de trabajo, desarrollo de nuevos servicios, rediseño de procesos, desarrollo de la creatividad y eliminación de actividades que no generan valor.



Metas: Capacidades específicas para: Primera etapa: Establecer métodos de trabajo en equipo que permitan optimizar los servicios en apoyo al desarrollo local y regional. Segunda etapa: Desarrollar prácticas de aprendizaje organizacional orientadas a establecer nuevos sistemas, procesos, métodos de trabajo que permitan optimizar los servicios. Tercera etapa: Asegurar el establecimiento de nuevos servicios, rediseño de procesos, y desarrollo de la productividad con valor agregado.

#### **4.9.1.4 Áreas de servicios de asistencia técnica**

**Asistencia técnica:** Conjunto de acciones orientadas a desarrollar capacidades con la intervención directa o indirecta de un elemento impulsor, quién es el que proporciona la asistencia técnica. Planteamos un conjunto de áreas de servicios generadoras de valor agregado que deben servir de referencia para orientar la formulación de programas y actividades específicas de asistencia técnica.

- **Absolución de consultas sobre temas de gestión**

Comprende responder consultas profesionales especializadas sobre aplicación de normas y técnicas en las áreas de los sistemas de gestión, planificación, presupuesto, proyectos, personal, logística, rentas, contabilidad, transferencias e instrumentos de gestión.

- **Apoyo técnico**

Comprende promover la oferta de servicios para desarrollar apoyo en: Formular, actualizar y evaluar los planes de desarrollo y proyectos de inversión regional o local; implementar los sistemas nacionales de gestión, formular planes operativos, establecer sistemas de información gerencial, desarrollar procesos de calidad total; efectuar el análisis de estrategias para el mejoramiento financiero; analizar alternativas de políticas de gestión, reingeniería de procesos, entre otros.



- **Banco de datos**

Requiere elaborar un banco de datos e indicadores que permitan la autoevaluación y evaluación del desarrollo local, así como, el monitoreo de la gestión dentro de las normas del sistema estadístico nacional.

- **Desarrollo de la organización**

Busca promover la oferta de servicios, para el diseño de organizaciones en procesos de reorganización o reestructuración: Estudios de mercado; evaluación de la calidad de los servicios; análisis de costos; evaluación del desempeño, formulación de reglamentos de organización y funciones; manuales de cargos, simplificación de procedimientos. Comprende también, proponer políticas de desarrollo del personal, desarrollar la evaluación para el desempeño; apoyar los procesos de selección, proceso administrativo disciplinario y evaluación de cargos.

- **Capacitación en servicio**

Comprende el desarrollo de actividades de capacitación por diferentes modalidades, preferentemente presenciales, vinculadas directamente al servicio.

- **Capacitación virtual**

Comprende actividades de capacitación por medios virtuales y con certificación de terceros.

- **Información y comunicación**

Comprende establecer un sistema de información que permita proveer a los gobiernos locales de información especializada, útil para la gestión: Así debe



proporcionarse información sobre normas legales, recomendaciones técnicas, artículos especializados, cartera de proveedores, etc.

#### **4.9.2 Etapas de ejecución del plan**

El plan se desarrollará en las tres etapas siguientes:

##### **4.9.2.1 Primera etapa: atención inmediata (2007)**

Comprende las actividades siguientes:

- Se coordinara con los representantes de los sectores y de instituciones públicas y privadas las actividades programadas, a efecto de aprovechar el uso de recursos en actividades conjuntas.

Particularmente, los sectores, ministerios e instituciones del gobierno deben coordinar obligatoriamente con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia las actividades de capacitación y asistencia técnica que tienen programadas, en apoyo al proceso de transferencia.

- La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, continuará con el desarrollo de la asistencia técnica directa para atender la demanda en los ámbitos de cada municipalidad correspondiente.

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, coordinará para cada gobierno descentralizado, un programa de capacitación y asistencia técnica de acciones inmediatas a efectuarse durante el 2007. Este programa debe integrar todas las actividades que con fondos públicos se efectúen, dirigidas a las municipalidades.

Específicamente en asistencia técnica se dará prioridad a: Desarrollar apoyo en: formular, actualizar y evaluar los planes de desarrollo y proyectos de inversión.



Apoyar en el cumplimiento de los requisitos para efectuar las transferencias programadas.

Elaborar un banco de datos e indicadores que permitan la autoevaluación y evaluación del desarrollo local, así como el monitoreo de la gestión dentro de las normas del sistema estadístico nacional.

Promover la oferta de servicios para el diseño de organizaciones en procesos de reorganización o reestructuración.

Establecer un sistema que permita proveer de información especializada y útil para la gestión local.

- La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, convocaría a las universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y especialistas individuales de nivel nacional, regional y local, para iniciar el proceso de seleccionar, acreditar, y de ser el caso capacitar a quiénes prestarían sus servicios en la ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica.
- Se desarrollara perfiles, estructuras curriculares básicas y términos de referencia, de las actividades de capacitación y asistencia técnica, que servirán de marco para solicitar a las entidades prestadoras de servicios, sus intervenciones.
- Se concertara con las entidades estatales, organizaciones privadas y las fuentes de cooperación reembolsable y no reembolsable, la ejecución de los programas de capacitación y asistencia técnica. Se coordinará con representantes de organismos de cooperación, para promover el apoyo técnico y financiero que permita impulsar las actividades de capacitación y asistencia técnica.
- Se impulsaría acciones de capacitación para cubrir y responder a las necesidades inmediatas en las áreas críticas siguientes:



- Estructura organizativa e instrumentos de gestión.
- Gestión de servicios públicos.
- Sistemas de gestión pública.
- Gestión para la equidad y superación de la pobreza.
- Sistemas de información y gobierno electrónico.
- Competitividad y desarrollo económico.
- Planificación de desarrollo.
- Gestión de la transferencia.

#### **4.9.2.2 Segunda etapa: programa para la conformación y operación de la red**

Comprende las acciones siguientes:

- Asegurar que se coordinen los perfiles y establezcan de manera conjunta con las entidades prestadoras de servicios, la estructura curricular y perfiles de las actividades de capacitación y los términos de referencia de las acciones de asistencia técnica.
- Ampliar la red de entes capacitadores y consultores acreditados, que debe posibilitar contar con instructores actualizados y preparados para la capacitación y asistencia técnica.
- Continuar desarrollando, en los casos que sea necesario, las actividades de capacitación previstas para la primera etapa.
- Promover la conformación y ampliación de una red de prestadores de servicios, preferentemente en alianzas con universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones, ubicadas en cada una de los ámbitos de los gobiernos descentralizados, las mismas que deben ejecutar los programas y contribuir a reforzar el nivel académico en sus instituciones.



- Asegurar la edición de módulos de capacitación en gestión, que favorezcan la disponibilidad de materiales de capacitación actualizados.
- Organizar la red virtual de información, capacitación y asistencia técnica, que debe contribuir al uso común de los recursos de la conectividad.
- Identificar, sistematizar y divulgar los procedimientos de gestión mejor calificados. La divulgación estará a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.
- Organizar un sistema de pasantías, dirigido a los gobiernos locales a efecto de que se vean favorecidos por la transferencia horizontal de experiencias más avanzadas o mejor logradas en materia de gestión.
- Promover el acceso, mediante becas a complementar y reforzar la teoría, los métodos y las más avanzadas prácticas en materia de gestión. Los beneficiarios serán los más destacados funcionarios servidores de los gobiernos locales.
- Premiar los ensayos y propuestas, basadas en la experiencia en capacitación y asistencia técnica, conducentes al mejoramiento de las capacidades de gestión.
- Asegurar se ejecuten los programas, en el marco de convenios suscritos por los gobiernos locales con los prestadores de servicios. Las actividades de capacitación en los períodos iniciales serán ejecutadas por la modalidad presencial y progresivamente se adoptará la modalidad de ejecución a distancia, vía Internet.

Actividades de capacitación y asistencia técnica, se propone coordinar esfuerzos para promover los subprogramas siguientes:



- **Desarrollo de perfiles**

Desarrollar los términos de referencia y perfiles o estructura curricular de las actividades y módulos de asistencia técnica y capacitación, que deberán servir de marco para establecer los requerimientos a solicitar que desarrollen las entidades prestadoras de servicios.

**Actividades:** Preparación de los perfiles educativos, que servirán de base para la elaboración de los contenidos de los módulos: Importancia del tema; objetivos; programa analítico; desarrollo de la currícula y los planes de lección; casos y aplicaciones; guía de trabajos prácticos; lecturas obligatorias; banco de preguntas y soluciones; prueba de entrada y salida; sistema de evaluación; establecer requisitos para la presentación de los contenidos, los cuales deben ser digitalizados y preparados para el desarrollo de cursos virtuales; preparar los términos de referencia de las principales acciones de asistencia técnica.

Meta 01: Desarrollo de 12 perfiles o términos de referencia.

- **Centro de servicios de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia**

Desarrollar la implementación inicial de una unidad que brinde servicios en línea, que apoyen los procesos de modernización y descentralización de la gerencia pública en los niveles descentralizados. Apoyar principalmente los procesos de toma de decisiones e implementación técnica.

**Actividades:** El concepto de servicios es el eje fundamental del centro. El servicio, es un insumo que genera valor agregado en los procesos de gerencia, en tal razón el centro de servicios debe:

- Proporcionar información.



- Analizar problemas de gestión.
- Formular opinión especializada en temas de gestión.
- Sustentar soluciones a problemas.
- Diseñar procesos y sistemas organizacionales
- Proponer y ejecutar medios de desarrollo del potencial humano, etc.

El centro de servicios debe constituirse en los siguientes tres años en la unidad que articule el apoyo público y privado, mediante asistencia técnica que comprenda a todos los gobiernos locales. Debe ser líder en la conformación de una red de apoyo a la administración de los gobiernos descentralizados, e involucrar en sus actividades a un conjunto de profesionales e instituciones públicas y privadas.

Meta 02: Centro de servicios funcionando.

- **Conformación de la red nacional de prestadores de servicios**

Impulsar la convocatoria a nivel nacional de las universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y especialistas individuales para seleccionar y acreditar a aquellos que se harían cargo de la ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica a nivel de los gobiernos locales.

**Actividades:** Elaboración de indicadores para la acreditación de prestadores de servicios; acreditación de los prestadores de capacitación y asistencia técnica; suscripción de alianzas estratégicas de capacitación y asistencia técnica; suscripción de convenios para la ejecución de actividades en la que participarán la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, los gobiernos locales y los prestadores de servicios de la red; seguimiento y control de las actividades.

Meta 03: Red constituida



- **Edición de módulos de capacitación en gestión**

Asegurar la disponibilidad de materiales de capacitación y asistencia técnica actualizados.

**Actividades:** Pre-selección de prestadores de servicios para la elaboración de los módulos de capacitación; convocatoria a concurso público para la elaboración de los módulos de capacitación; seguimiento del uso de los módulos de capacitación.

Meta 04: 22 Módulos.

- **Ejecución de actividades a través de la red**

Conformar la red con los prestadores de servicios, los mismos que posteriormente a su acreditación deben ejecutar actividades de los programas de capacitación y asistencia técnica, para contribuir a reforzar el nivel de gestión en el ámbito de las municipalidades.

**Actividades:** Pre-selección de consorcios y otras alianzas para la ejecución de actividades de capacitación y asistencia técnica; preparación de los términos de referencia en base a los perfiles formulados, para la elaboración de los contenidos de las actividades de capacitación y asistencia técnica; convocatoria a concurso público para la ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica entre los prestadores de servicios acreditados; seguimiento y control de la ejecución de las actividades; evaluación e informes de resultados; financiamiento de actividades.

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, buscara financiar la realización de maestrías o especializaciones en gerencia pública local.

Meta 05: Maestrías para 160 participantes.



Comprende, formación de cuadros gerenciales para que asuman el rol de conducción técnica de los procesos de desarrollo de los gobiernos descentralizados y den sostenibilidad técnica al proceso de descentralización

Meta 06: 10 Cursos de especializaciones cortas para 350 participantes.

Comprende, desarrollar especializaciones equivalentes a 80 horas lectivas en aspectos como gerencia regional o local, gerencia social, finanzas públicas, proyectos de inversión, planificación del desarrollo, logística, presupuesto, recursos humanos, etc.

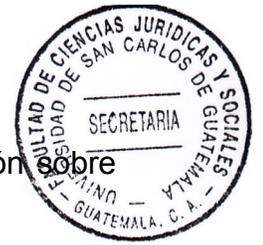
Meta 07: 4 Proyectos de asistencia técnica ejecutados.

**Otras actividades:** Que se desarrollen dentro de los programas en el ámbito local, con financiamiento de organismos del gobierno nacional o local, cooperación nacional o internacional. Estas actividades se orientaran por las actividades de reforzamiento inmediato previstas para la primera etapa y en el marco del perfil de competencias establecido.

- **Organización de la red virtual de información y capacitación**

Asegurar se contribuya al uso común y masivo de medios virtuales para la capacitación a distancia y el acceso a información.

**Actividades:** Establecer 22 módulos de capacitación a distancia para colocarlos en la página web de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; establecer convenios con universidades para el monitoreo y certificación de las capacidades adquiridas; proporcionar información sobre: Actividades de capacitación y asistencia técnica, capacitación en gestión pública local, servicios de asistencia técnica, marco legal del proceso de descentralización, indicadores del proceso de descentralización, de gestión de gobiernos locales, del desarrollo sostenible y de competitividad, experiencias exitosas sistematizadas en materia de gestión pública y de



desarrollo sostenible, becas, pasantías y cooperación internacional, información sobre estadísticas locales.

Meta 08: 20 Módulos de capacitación en la red.

Meta 09: Información en la red.

- **Programa de referenciamiento interno**

Identificar, sistematizar y divulgar los procedimientos de gestión mejor calificados. Los responsables de su identificación y sistematización son los prestadores de servicios y la divulgación estará a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

**Actividades:** Identificación de los procedimientos mejor calificados y de la entidad correspondiente; indicadores de calificación; sistematización de la experiencia seleccionada; aplicación en la capacitación y uso en la asistencia técnica; convalidación de los procedimientos mejor calificados; selección de expertos.

Meta 10: 50 Procesos identificados y divulgados.

- **Pasantías**

Dirigidas a los gobiernos locales, a efecto de que se vean favorecidos por la transferencia horizontal de experiencias más avanzadas o mejor logradas en materia de gestión.

**Actividades:** Ejecución en sede seleccionada; informes técnicos; conducir la aplicación en su sede.

Meta 11: 50 Pasantías efectuadas.



- **Becas**

Se busca acceder a las oportunidades de becas vinculadas a la gestión pública. Los beneficiarios serán los más destacados funcionarios servidores de los gobiernos locales.

**Actividades:** Ejecución en sede seleccionada del país o del extranjero; informes técnicos; conducir la aplicación en su sede.

Meta 12: 50 Becas promovidas.

### **4.9.3 Aspectos administrativos**

#### **4.9.3.1 Exigencias en las actividades de capacitación y asistencia técnica**

El plan nacional de capacitación y asistencia técnica deberá desarrollarse a través de programas de corto plazo que consideren las actividades para gobiernos locales.

La ejecución de los programas y actividades, cuando estén a cargo de los proveedores de servicios acreditados, deben ser previamente aceptados por el gobierno local correspondiente.

Toda actividad de capacitación debe cumplir las disposiciones siguientes:

- Se deberá designar un coordinador general responsable de la conducción académica de cada certamen.
- El contenido debe tener como referencia las competencias y capacidades establecidas en este plan.



- La realización de cada una de las actividades de capacitación deberá contar con el ambiente académico debidamente equipado.
- El desarrollo de cada actividad comprenderá una parte teórica o normativa, otra, de carácter metodológico y una tercera parte de carácter aplicativo a la propia realidad local. En todas las jornadas se utilizará el método de enseñanza-aprendizaje y se promoverá la organización de equipos de trabajo para la solución de casos y propuestas de mejora con aplicación concreta.
- La ejecución de los planes de cada sesión podrá efectuarse por las modalidades presenciales, a distancia u otras y podrán ser transmitidas vía Internet o tele conferencias. En general se recomienda que la realización de las clases presenciales sean grabadas en video.

Toda actividad de asistencia técnica debe asegurar como mínimo lo siguiente:

- Especificar los resultados esperados en el tiempo.
- Garantizar la transferencia de conocimientos y habilidades para generar capacidades locales.
- Registrar de manera formal las mejoras o logros alcanzados a efectos de su difusión.

#### **4.9.3.2 Modalidades de capacitación y asistencia técnica**

Modalidades de los programas de capacitación:

- Presencial: Con asistencia física de los participantes.
- Semipresencial: Con parte de asistencia física y parte de actividades a distancia.
- A distancia: Con actividades no presenciales utilizando internet, tele conferencias, videos, textos preparados y otros.



- Certificación de la experiencia: Con procesos de reforzamiento y reconocimiento de la experiencia adquirida.
- Pasantías o estadías: Con actividades de aprendizaje a través de compartir experiencias de trabajo, en los propios lugares donde estas se producen.
- Capacitación en servicio: Se refiere a las actividades educativas que se realizan en el mismo puesto de trabajo, alrededor del hecho laboral concreto, con objetivos precisos y bajo la conducción de un responsable.
- Dual: Combinando actividades en aula, con actividades en el propio centro de trabajo.

Modalidades de los programas de asistencia técnica:

- Como actividades de capacitación, orientadas específicamente a objetivos de mejoramiento institucional: Talleres, cursos específicos, capacitación en servicio, capacitación dual, pasantías, etc.
- Como prestación de servicios de asesoría o consultoría directa, en el lugar que se recibe la asistencia técnica. Se requiere que el prestador de la asistencia técnica se desplace al lugar y desarrolle un programa específico de trabajo con su directa intervención, focalizando su accionar en conseguir determinados logros que deben evidenciarse a través de productos o resultados específicos.
- Como prestación de servicios. El servicio es un insumo que genera valor y puede ser: De respuestas directas a la absolución de consultas específicas, de orientación en métodos de trabajo, de formulación de opinión especializada en temas de gestión, etc.
- Como poner a disposición de los destinatarios de la asistencia técnica, el acceso a recursos de información, que les debe permitir optimizar sus procesos de trabajo.



#### **4.9.3.3 Evaluación de los programas y certificación**

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, formulará y aplicará un conjunto de indicadores relativos a la planificación, organización y ejecución de los programas de capacitación y asistencia técnica. Se considerará, los perfiles de formación, los términos de referencia, los fines, objetivos, metas, procesos y resultados.

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, conducirá el seguimiento y monitoreo de cada programa del plan, en directa relación con sus objetivos y metas, y con el desempeño de la entidad ejecutora.

El otorgamiento de certificados con el respaldo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, exigirá una rigurosa evaluación de los participantes que registren una marcada diferencia positiva, entre la evaluación teórico-práctica final (prueba de salida) respecto de la evaluación inicial (prueba de entrada), y así mismo, se compruebe los resultados en referencia al perfil del egresado de los programas de capacitación.

Para una mayor eficacia de la evaluación de cada actividad de capacitación, con anticipación al inicio de los programas académicos, se debe contar con un reglamento específico para la programación, ejecución y evaluación tanto de la actividad de capacitación como del compromiso de la entidad ejecutora.





## CONCLUSIONES

1. La descentralización como proceso de cambio político administrativo, no ha permitido establecer los niveles de equilibrio deseados entre el gobierno central y los gobiernos municipales, tampoco ha permitido mejorar de manera significativa los niveles de participación ciudadana en el proceso.
2. La descentralización se desarrolla en Guatemala como un proceso impuesto desde el gobierno central, como actor principal, lo que opaca el papel de los gobiernos locales, la sociedad civil y la empresa privada en el mismo.
3. La concentración en el Organismo Ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas, impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales.
4. En los casos de mayor exclusión, sólo el cambio de leyes para la participación directa de la población, puede permitir el acceso de amplios sectores a la información, deliberación y participación en niveles de gobierno.
5. Contrario a lo que sucede en otros países de la región y del continente, en Guatemala existe un marco jurídico avanzado, aunque todavía con algunas lagunas e incoherencias, sin embargo, ello no se corresponde con la voluntad política del gobierno, sus Ministros y Directores que se resisten a ceder poder de decisión y recursos a los gobiernos municipales.
6. Tal como se desarrolla el proceso de descentralización en la actualidad, no contribuye ni a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios, ni a acercar a los ciudadanos la gestión pública.





## RECOMENDACIONES

1. Los gobiernos municipales, sobre todo los más pequeños, tienen dificultades estructurales para generar capacidades que les permitan un desarrollo independiente de servicios externos para la gestión y administración, diseño y ejecución de proyectos y políticas, por lo que, el gobierno central, debe desarrollar acciones de largo plazo, estables y sostenibles, a efecto de superar dichas dificultades.
2. Para generar un ambiente de desarrollo propicio a nivel municipal, no basta con trabajar con el marco institucional formal, es necesario que el conjunto de organizaciones y actores del municipio desarrollen acciones que den como resultado un fortalecimiento a la capacidad de los gobiernos locales en el traslado de competencias.
3. Si la descentralización busca eficiencia en el manejo de los recursos, mayor productividad y calidad en los resultados de la administración municipal y capacidad gerencial e iniciativas autogestionarias de los servidores públicos, es imprescindible que la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, en coordinación con los demás órganos involucrados en el proceso de descentralización, realice una capacitación a las municipalidades en relación con cada puesto de trabajo.
4. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, en ejercicio de su facultad legislativa, cree una normativa específica para que las relaciones entre el Estado y los municipios se clarifiquen y articulen.





## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**. México, Textos universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.
- AMARO, Nelson, **Descentralización, gobierno local y participación**, Guatemala, primera edición, editorial Guaymuras, junio 1994.
- AMARO, Nelson, **Descentralización y participación popular en Guatemala**, PANORAMA CENTROAMERICANO. Guatemala, INCEP, cuadernos de la realidad nacional 1990.
- AYO, Diego, **Voces críticas de la descentralización, una década de participación popular**. La Paz, Bolivia, editorial ILDIS, Friedrich Ebert Stiftung, 2004.
- Banco Mundial, **La descentralización del Estado**, junio de 1999.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, Guatemala, 8va. Ed., editorial estudiantil fénix, 2005.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario, **Derecho administrativo. Teoría de la administración**. Guatemala, 13va. ed.; 2002.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), **Un Estado en tiempos de Paz, Guatemala**, Guatemala, primera edición, 1998.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), **Por una política efectiva de descentralización**, propuesta de fortalecimiento institucional de las municipalidades como motores de la descentralización. Guatemala, primera edición, julio de 2003.
- CEUR-USAC, **El proceso de descentralización territorial en Guatemala**, Guatemala, editorial estudiantil fénix, USAC, 2002.
- CHIAVENATO, Idalberto, **Administración de Recursos Humanos**, México 1ª. edición. Ed. Mc Graw-Hill México, 1993.



DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, **Elementos de derecho administrativo**, México, 2ª. edición, Ed. Limusa, 2000.

DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luís, **La desconcentración administrativa**. Madrid, España. Revista de administración pública No. 35, mayo-agosto de 1961.

FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo**, México, 13ª ed., Porrúa, 1969.

FES – ILDIS, **La descentralización que se viene**. La Paz, Bolivia. Plural, ILDIS, Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

FES – ILDIS, **Municipalización, diagnóstico de una década**. Tomo I y II. La Paz, Bolivia. Plural, USAID, ILDIS, Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Los Sistemas de organización de la administración pública**, Guatemala, folletos de estudio, 2000.

Glosario de economía, **Desconcentración administrativa**, órgano interno de control, <http://ci.inegi.gob.mx>. (08 de enero de 2007)

I PORTELLA, Josep Centelles, **Estudio comparado del municipalismo en la región de Centro América y Caribe sobre la descentralización**. España, CIDEU, 2004.

Real Academia Española, **Diccionario de la lengua española**, Madrid, España, 19ª ed., 1970.

RETORTILLO BAQUER, Sebastián Martín, **Descentralización administrativa y organización política**. Madrid, España, primera edición, editorial Alfaguara. 1973.

SÁEZ, V., **Gestión Pública y participación ciudadana**. Primer seminario conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas públicas. FLACSO <http://www.flacso.cl>. (08 de enero de 2007)



Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, **Política nacional de descentralización**, Guatemala, 28 de mayo de 2005.

SONNTAG, H. 1998, **Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI**. Revista del CLAD, reforma y democracia N°12. <http://www.clad.org.ve/rev12.html>. (08 de enero de 2007)

Universidad Nacional Autónoma de México, **Diccionario jurídico mexicano**, México. 4 vols., 9ª ed., UNAM / Instituto de investigaciones jurídicas / Porrúa, 1996.

Wikipedia, la enciclopedia libre, **Administración Pública**, <http://es.wikipedia.org>. (08 de enero de 2007)

### **Legislación:**

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

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

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

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

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

**Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo número 461-2002.

**Reglamento de la Ley General de Descentralización**, Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo número 312-2002.