

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



**LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE
DESARROLLO DEL MUNICIPIO**

RAMÓN ESTUARDO AVILA RAMÍREZ

GUATEMALA, FEBRERO 2008.

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

**LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE
DESARROLLO DEL MUNICIPIO**

TESIS

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

Por

RAMÓN ESTUARDO AVILA RAMÍREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO

EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, febrero 2008.

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. Héctor Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

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



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinticuatro de enero del dos mil ocho.

ASUNTO: RAMÓN ESTUARDO AVILA RAMIREZ, CARNÉ NO. 9817777. Solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 588-07.

TEMA: "LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina de que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor (a) de tesis al (a la) Licenciado (a) David Humberto Lemus Pivaral, Abogado (a) y Notario (a), colegiado (a) No. 1,838.


LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



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

BUFETE JURIDICO LEMUS PIVARAL & ASOCIADOS
13 CALLE A 10-22 A, ZONA 1 GUATEMALA
TELÉFONO: 22211834

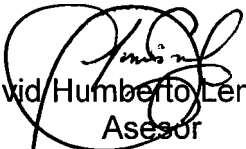


Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Respetuosamente me dirijo a usted a efecto de manifestarle que, en cumplimiento de lo dispuesto por la resolución de fecha veinticuatro de enero del año en curso, procedí a asesorar el trabajo de tesis presentado por el sustentante RAMON ESTUARDO AVILA RAMIREZ, el que se titula "**LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO**", de que emito opinión en los siguientes términos: el trabajo evidencia el conocimiento de la materia por parte del autor, se encuentra debidamente documentado y sus conclusiones reflejan que se logró establecer y delimitar las principales funciones que realizan las corporaciones municipales.

En virtud de lo expuesto, y en mi calidad de asesor, estimo que reúne de manera satisfactoria los requisitos de forma y de fondo exigidos en los Artículos 31 y 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.

Me suscribo de usted deferentemente,


Lic. David Humberto Lemus Pivaral
Asesor
Colegiado No. 1,838

Lc. DAVID HUMBERTO LEMUS PIVARAL
ABOGADO Y NOTARIO



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) MARCO ANTONIO VALENZUELA VANEGAS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante RAMÓN ESTUARDO AVILA RAMIREZ, Intitulado: “LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO”.

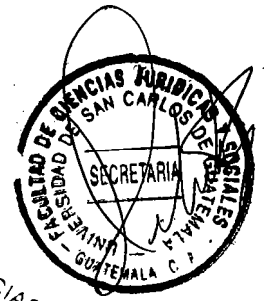
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen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


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

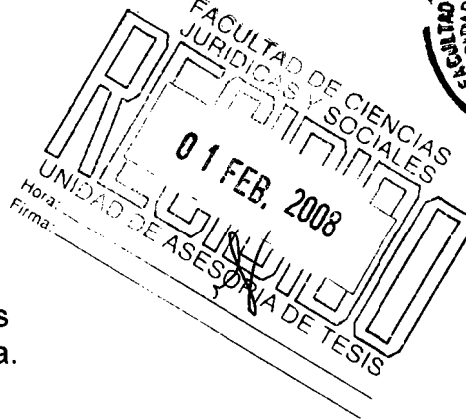


cc.Unidad de Tesis
MTCL/sllh

LIC. MARCO ANTONIO VALENZUELA VANEGAS
11 CALLE 10-73 ZONA 1 GUATEMALA
TELÉFONO: 22516803-22538570



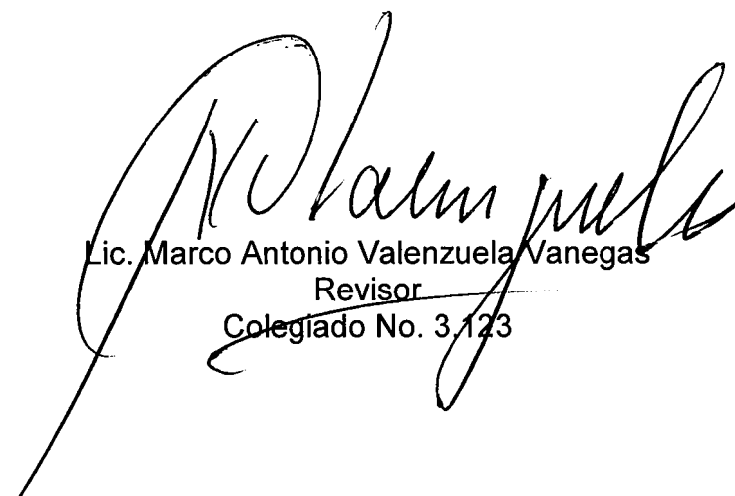
Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



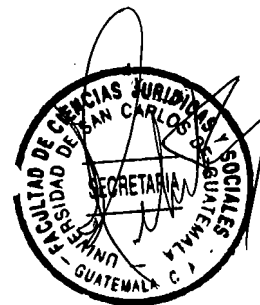
Respetuosamente me dirijo a usted a efecto de manifestarle que, en cumplimiento de lo dispuesto por la resolución de fecha veintiocho de enero del año en curso, procedí a revisar el trabajo de tesis presentado por el sustentante RAMON ESTUARDO AVILA RAMIREZ, el que se titula "LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO", de que emito opinión en los siguientes términos: el trabajo evidencia los conocimientos que tiene el autor sobre la materia objeto de estudio y análisis, se encuentra debidamente documentado y sus conclusiones reflejan que se logró delimitar las principales funciones que realizan las corporaciones municipales, así como su autonomía en la toma de decisiones y ejecución de proyectos de beneficio para el desarrollo del municipio.

En virtud de lo expuesto, y en mi calidad de revisor, estimo que reúne de manera satisfactoria los requisitos de forma y de fondo exigidos en los Artículos 31 y 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis, por lo que emito dictamen favorable para que continúe con el trámite correspondiente.

Me suscribo de usted deferentemente,


Lic. Marco Antonio Valenzuela Vanegas
Revisor
Colegiado No. 3.123



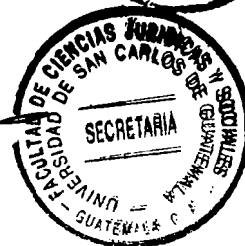


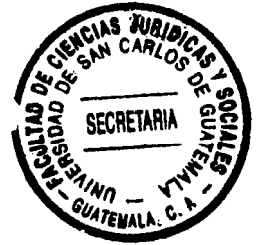
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, trece de febrero del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante RAMÓN ESTUARDO AVILA RAMÍREZ, Titulado "LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO" 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/slh





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser la mayor fuente de luz, sabiduría y amor.
- A MI PUEBLO:** Santa Catalina Pinula, por ser testigo de mis
Esfuerzos realizados.
- A MI PATRIA:** Guatemala, con mucho respeto.
- A MIS PADRES:** Ramón Ávila (Q.E.P.D) y Alejandrina Ramírez, con
gratitud a sus incansables consejos.
- A MI ESPOSA:** Naty, como un reconocimiento a la lucha que hemos
Realizado toda la vida.
- A MIS HIJOS:** Nadia, Diego y Selvin, sirva esto como una huella para
Seguir mis pasos en el futuro.
- A MI SUEGRA:** Por su incomparable comprensión y amor.
- A MIS HERMANOS:** Gladys, Roxana y Bell, con cariño y respeto.
- A MIS TIOS:** Con mucho respeto.
- A LOS LICENCIADOS:** Avidan Ortiz y Marvin Figueroa, por su incondicional
Apoyo.
- A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.**

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO I	
1. El Municipio.....	1
1.1 Importancia.....	1
1.2 Origen.....	1
1.3 Concepto.....	5
1.4 Elementos integrantes.....	5
CAPÍTULO II	
2. La Municipalidad.....	9
2.1 Origen.....	9
2.2 Concepto.....	11
2.3 Antecedentes.....	13
2.4 El Gobierno local	19
2.5 Administración Municipal.....	21
CAPÍTULO III	
3. Estructura del municipio en Guatemala	25
3.1 Organización administrativa.....	25
3.2 Regulación jurídica.....	26
3.3 El modelo del municipio moderno.....	27

CAPÍTULO IV

	Pág.
4. Autonomía y Descentralización Estructura del Municipio en Guatemala.....	33
4.1 Concepto de descentralización.....	33
4.2 Concepto de autonomía.....	35
4.3 El municipio como ente autónomo y descentralizado...	36
4.4 Marco jurídico de la descentralización.....	38

CAPÍTULO V

5. La Participación.....	43
5.1. Concepto.....	43
5.2 Gestión municipal y participación.....	49
5.3 Planificación municipal.....	54

CAPÍTULO VI

6. Modelo de medición para el desarrollo en Cuba.....	57
6.1 Aspectos teóricos.....	57
6.2 Método para medir los resultados.....	58

CAPÍTULO VII

7. El desarrollo de un municipio moderno en Guatemala.....	65
7.1 Coordinación entre las municipalidades.....	65

	Pág.
7.2 Ejecución del proceso de descentralización.....	66
7.3 Prestación de servicios públicos esenciales.....	67
7.4 El aporte del municipio al fortalecimiento del desarrollo comunitario.....	69

CAPÍTULO VIII

8. Crecimiento demográfico de un municipio.....	71
9. CONCLUSIONES.....	93
10. RECOMENDACIONES.....	95
11. ANEXOS.....	97
12. BIBLIOGRAFÍA.....	105

INTRODUCCIÓN

En los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, se asumió reiteradamente el compromiso de fortalecer técnica, financiera y administrativamente a los gobiernos municipales, siempre dentro del marco de la autonomía municipal, a efecto de potenciar la participación social.

De tal cuenta, es importante sintetizar la situación actual del municipio en Guatemala, iniciando por su estructura administrativa y la regulación jurídica de sus obligaciones, derechos y atribuciones, para poder concluir con un modelo de un municipio en el cual se pueda impulsar planes de desarrollo que mejoren las condiciones de vida de los vecinos y alcanzar metas económicas, sociales y políticas de la nación.

Este trabajo de tesis tiene como objetivo primordial determinar en qué medida los municipios pueden coadyuvar en el logro del desarrollo del país, además de explicar aspectos generales del municipio, tales como su origen e importancia, su funcionamiento, su organización y la participación del ciudadano en la toma de decisiones, entre otros, como un aporte al desarrollo y perfeccionamiento de la estructura político-administrativa en nuestro país.

Se enfatiza en la importancia de las funciones que cumple el municipio, por medio de su autonomía, como elemento fundamental para impulsar el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia, y que además es el ente más

adecuado y cercano para atender las demandas de los problemas que imperan en la comunidad, sean de índole económicos, políticos como sociales, al mismo tiempo que es el espacio más próximo para una efectiva participación del ciudadano en las decisiones que le afectan, diversas instituciones nacionales e internacionales se han interesado en su estudio y análisis.

CAPÍTULO I

1. El Municipio

1.1 Importancia

La importancia del Municipio en Guatemala, radica en que el mismo constituye la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito, lo cual constituye una identidad bien definida de la sociedad del municipio.

1.2 Origen

Sus orígenes los podemos hallar en el antiguo imperio romano en el cual se daba este nombre a las ciudades conquistadas y que eran tratadas de manera especial.

Los habitantes de las mismas tenían derecho a adoptar la ciudadanía romana, pero no tenían derechos políticos, pero administraban sus ciudades con cierta autonomía pero subordinados al poder central de Roma.

Así es como vemos las características esenciales del municipio: facultad para resolver sus problemas internos y pertenecer a un orden político superior.

Pero al cabo del tiempo las necesidades del municipio crecieron, y con el objeto de que la gente se arraigara en su territorio, se crearon gobiernos que llamaron ayuntamientos, y que en algunos casos eran designados sus miembros por el emperador, y en otros, por el pueblo. Estas elecciones eran habitantes del mismo municipio.

Esta forma de gobernar llegó a España, y de allí a toda hispanoamérica con los conquistadores.

La organización de los ayuntamientos en la colonia tuvo variantes a lo largo que durara esta etapa, se introdujo el cargo de jefe político, que era superior a los de alcalde, regidor, procurador y síndico.

Durante las décadas de los ochenta y los noventa en varios países de la región, los gobiernos centrales comienzan a transferir importantes competencias y recursos, que incrementan la influencia y autonomía de las municipalidades.

Estos procesos generan intensos debates sobre la descentralización, el mejoramiento de la gestión municipal y acerca de cómo hacer “buen gobierno local”.

El incremento de la importancia política de los municipios va acompañado de un fuerte debate acerca de su nuevo rol.

Se abre paso con fuerza el concepto original que concibe a las municipalidades como gobiernos locales autónomos, recuperándose la visión histórica del “municipium”.

Es decir, la combinación virtuosa de territorio, población, cultura y gobierno local autónomo, que opera dentro de los marcos normativos que le asigna cada Estado Nación.

La gestión municipal debe ser como una manera abierta de gestionar el desarrollo, donde las municipalidades “aprenden” a concertarse con actores privados y ciudadanos para resolver los cambiantes problemas del desarrollo.

Hoy en día se utiliza el término para referirse a una subdivisión administrativa menor o al conjunto de habitantes de dicho territorio, que puede incluir varias poblaciones, regido por un órgano colegiado generalmente denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo.

Por extensión, también se usa para referirse al ayuntamiento o municipalidad en sí.

1.3 Concepto

El Municipio puede definirse como “Una institución territorial basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades de la comunidad local”.

También se define como:

“División territorial administrada por un Alcalde”;

“Conjunto de habitantes de este territorio”;

“Ayuntamiento, Alcaldía”¹.

1.4 Elementos Integrantes

Si analizamos la definición citada en el punto anterior, podemos distinguir los siguientes elementos fundamentales que integran un Municipio:

¹ Diccionario Larousse Básico, Pág. 218.

- a) institución;
- b) territorio;
- c) población;
- d) cultura; y
- e) gobierno local autónomo.

Según el Artículo 8, del Código Municipal², el municipio está integrado por los siguientes elementos básicos:

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

Es una institución, pues el Municipio trasciende a las personas que integran sus órganos.

² Código Municipal, Decreto Número 12-2002, del Congreso de la República de Guatemala.

Posteriormente tenemos que el Municipio se asienta dentro de un territorio determinado, que en el caso de la República de Guatemala, es cada Departamento, el cual es habitado por una determinada cantidad de personas o pobladores, los cuales tienen características culturales e ideosincráticas determinadas y quienes son gobernados por las personas que dirigen el gobierno local autónomo, el cual es electo en votaciones democráticas que se realizan cada cuatro años, el cual opera dentro de los marcos normativos que le asigna la Constitución Política de la República de Guatemala y las demás leyes guatemaltecas.

CAPÍTULO II

2. La Municipalidad

2.1 Origen

El Municipio, inició en el siglo I antes de Cristo, en un intento de consolidar el Imperio Romano, usado principalmente como organización local para recaudar tributos.

Por medio de éste se incorporan diferentes ciudades Romanas, las cuales conservaban la función de ordenar su administración interior, rigiéndose por el Derecho Romano.

Aunque contaba con sus propias leyes y gobernantes, debían contribuir a las demandas del Estado, tales como ayuda militar, sostener las autoridades superiores y contribuir en cualquier empresa de conquistar que surgiera. Estos deberes se conocían como el “MUNIAIUN”, de donde se desprende el nombre de Municipio.

Algunos órganos que definieron las funciones municipales eran:

- El Curador era el encargado de proteger los intereses fiscales.

- Los Ediles desarrollaban actividades privadas, de higiene, espectáculos y de moralidad pública.
- El Defensor-Civitatis, contralor de la inversión de la renta y defendía a los habitantes en caso de abuso en el cobro de los impuestos.

Las características del municipio fueron recibidas por España, en donde se le dio el nombre de ayuntamiento. Posteriormente en el año 412 D.C. con la invasión de los visigodos, este sufrió modificaciones como consecuencia del cambio social que produjo.

Durante la época de la conquista de los españoles establecieron los ayuntamientos como forma de gobierno en los países americanos.

El ayuntamiento mantuvo los lineamientos de Castilla y se convierte en un órgano autosuficiente para satisfacer los intereses generales.

No obstante éste cae al practicarse cargos adquiridos por subasta pública.

Al surgir movimientos idealistas que sacuden al mundo, en los últimos 25 años del siglo XIX, los municipios americanos fueron verdaderos órganos receptores de esas inquietudes y propulsores de la emancipación política.

Con la llegada de la independencia, el régimen municipal guatemalteco, no sufrió ninguna transformación ya que las normas existentes emanadas de la corona española, se mantuvieron por algunos años con algunas diversificaciones de los conceptos generales, fines y objetivos.

Refleja hoy su función originaria, en pro del beneficio y desarrollo nacional como gobiernos locales.

2.2 Concepto

Una municipalidad es un concepto relacionado, generalmente, con la administración local en un pueblo o ciudad.

En varios países de América, la municipalidad es el organismo que administra una comuna, cantón o distrito. Esta encabezada por un alcalde o presidente municipal y un concejo, todos elegidos por votación popular.

Es responsable de la administración de la educación y salud públicas en su respectivo ámbito territorial.

Su presupuesto proviene de fondos nacionales, y los permisos de circulación de automóviles, entre otras fuentes.

En Japón, la municipalidad es la unidad de administración local en el cual se dividen las prefecturas.

En China, "municipalidad" es el término que los organismos oficiales utilizan para referirse en español a los *zhíxiáshì*, palabra que significa literalmente "ciudad (*shì*) de gobierno (*xíá*) directo (*zhí*)".

Son "municipalidades" las ciudades autónomas Pekín, Chóngqìng, Shànghǎi y Tiānjīn. Su rango es similar al de las provincias.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, municipio es: El Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento.

Entre los romanos, ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma.

2.3 Antecedentes

Como se menciona anteriormente, durante las décadas de los ochenta y los noventa en varios países de la región, los gobiernos centrales transfieren importantes

competencias y recursos que incrementan la influencia y autonomía de las municipalidades.

Estos procesos generan intensos debates sobre la descentralización, el mejoramiento de la gestión municipal y acerca de cómo hacer “buen gobierno local”.

A fines de los noventa las 16 mil municipalidades latinoamericanas poseen autoridades elegidas mediante elecciones democráticas, revirtiéndose así una situación dominante de autoridades locales designadas por los gobiernos centrales.

El incremento de la importancia política de los municipios va acompañado de un fuerte debate acerca de su nuevo rol.

Se abre paso con fuerza el concepto original que concibe a las municipalidades como gobiernos locales autónomos, recuperándose la visión histórica del “municipium”.

Es decir, la combinación virtuosa de territorio, población, cultura y gobierno local autónomo, que opera dentro de los marcos normativos que le asigna cada Estado Nación.

La nueva gestión municipal latinoamericana es entendida por las asociaciones nacionales como una manera abierta de gestionar el desarrollo, donde las municipalidades aprenden a concertarse con actores privados y ciudadanos para resolver los cambiantes problemas del desarrollo.

Estos procesos muestran cambios en la naturaleza de la acción local. La institución municipal evoluciona:

- *De productora de servicios a proveedora de bienes públicos.* Las municipalidades no están obligadas ahora a producir los servicios que prestan a los vecinos, pueden contratarlos, licitarlos, delegarlos o transferirlos del todo al sector privado o a la organización ciudadana.
- *De administración municipal a gobierno local / promotor del desarrollo .* Antes los municipios hacían sólo lo que la Ley les

asignaba como competencias, muchas veces ni siquiera eso, ahora las municipalidades deben “adelantarse” a la norma y hacer lo que los ciudadanos esperan para resolver problemas e impulsar el progreso.

- *De administración vertical, normativa y rígida hacia una “gestión participativa”* interna y externa centrada en el capital humano municipal y en el capital social local. Tradicionalmente la autoridad “mandaba”, dado que tenía el poder para hacerlo. En la actualidad la capacidad de “hacer cosas” se encuentra dispersa entre muchos agentes sociales, de modo que la autoridad tiene que poner de acuerdo a muchos actores en torno a una política, so pena de no contar con legitimidad y medios para ejercer el poder.

La manera de concebir el desarrollo, que ahora se considera debe ser humano y sustentable, sufre modificaciones paradigmáticas:

- Del concepto de *“polos de desarrollo”* incentivados desde fuera del territorio, se avanza hacia la idea de un *desarrollo local “endógeno”*, que se genera “desde abajo hacia arriba”. El enfoque del “polo” nacional o regional permite concentrar recursos externos en determinados territorios para gatillar el crecimiento.

No obstante, ante la evidencia de los crecientes desequilibrios territoriales y por la no traducción de los frutos del crecimiento en bienestar social, la opción es fortalecer las potencialidades locales.

- La *activación de la energía, recursos y compromiso de los actores locales* es el medio que gatilla y consolida los procesos de desarrollo. De este modo, la base del desarrollo se sitúa en la capacidad emprendedora de los actores locales que sido capaces de generarlo, se han apropiado del mismo y lo han consolidado.
- Se observa la generación de un *“movimiento social”*, que se apropia del proceso y le da legitimidad y continuidad. Donde hay desarrollo hay capital humano y social “en marcha”, es decir, un movimiento social con grados importantes de autonomía.

También se observa la *institucionalización del proceso de desarrollo* y la emergencia progresiva de una *cultura de mayor colaboración y confianza* entre los diversos actores.

En un ambiente general de cambio técnico y social permanente, se verifica la creciente incapacidad de los gobiernos centrales para “hacer” desarrollo y gestionar políticas públicas de modo unilateral.

La complejidad creciente y la apertura de los sistemas sociales por la globalización y el cambio técnico acelerados obligan a repensar el rol y modalidades de funcionamiento del Estado y sus gobiernos centrales, regionales y locales.

El “buen gobierno local” es mucho más que una moda ligada a la descentralización. Más bien constituye un “estilo” -para evitar los conceptos rígidos y normativos de “modelo” o “paradigma”, de hacer gestión pública local.

Que se consolide o no depende de la capacidad de las municipalidades, actores locales y de la ciudadanía de generalizar sus modalidades y herramientas de gestión abierta, flexible, democrática y desarrollista.

2.4 El Gobierno Local

La función principal de los gobiernos locales es la promoción del desarrollo (siendo ésta) simultáneamente política, económica, social, cultural y ambiental.

Se inicia con la generación democrática de sus autoridades, se reafirma mediante consultas periódicas a la ciudadanía.

Se hace efectiva con la gestión participativa de los servicios, programas y proyectos, mediante alianzas con instituciones públicas y privadas.

“Los gobiernos locales son una escuela abierta de civismo y democracia... En ellos se llevan a cabo procesos de aprendizaje surgiendo nuevos vínculos, mejor comunicación y más interacción entre el sector público, los agentes sociales y los ciudadanos... La única manera de hacer políticas públicas efectivas es mediante la acción concertada de las autoridades públicas, la sociedad civil y el sector privado”.

“La modernización del Estado pasa por el aprendizaje de estos nuevos modos de hacer política, con una ética renovada, con sistemas novedosos de rendición de cuentas y una ampliada transparencia de toda la gestión pública”

El concepto de gobierno local adquiere relevancia por las “buenas prácticas” de muchas administraciones municipales que realizan acertadas gestiones, las que trascienden el simple cumplimiento de la norma y la entrega de servicios.

Varias grandes y medianas ciudades latinoamericanas llaman la atención por su capacidad de ir más allá de las fronteras de la administración al encabezar procesos de desarrollo local. Municipios como Curitiba, Porto Alegre, Bogotá, Villa El Salvador o Santiago de Chile, entre otros, dan cuenta de gestiones relevantes y se vinculan a nombres de uno o varios alcaldes exitosos.

El “buen gobierno local” es mucho más que una moda ligada a la descentralización. Más bien constituye un “estilo” para evitar los conceptos rígidos y normativos de “modelo” o “paradigma”, de hacer gestión pública local. Que se consolide o no depende de la capacidad de las municipalidades, actores locales y de la ciudadanía de generalizar sus modalidades y herramientas de gestión abierta, flexible, democrática y desarrollista.

2.5 Administración Municipal

Es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio. Las personas encargadas de la Administración Municipal, se eligen por elección directa, en los términos establecidos en la legislación guatemalteca y dura en su cargo cuatro años.

Dentro de sus funciones principales tenemos:

- Formular, aprobar y expedir los reglamentos, acuerdos y disposiciones de

carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.
- Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Nombrar y renovar al secretario municipal, al tesorero municipal, a los jefes de las oficinas de obras y servicios públicos, al Jefe de la policía Municipal y demás funcionarios de la administración pública, a propuesta del Alcalde municipal.
- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.
- Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.
- Presentar oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.

- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- Celebrar convenios con las dependencias estatales y con otras corporaciones municipales, para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal.
- Intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

CAPÍTULO III

3. Estructura del municipio en Guatemala

3.1 Organización administrativa

La organización administrativa del municipio de Guatemala, así como de los demás municipios del país, se encuentra establecida en el Código Municipal.

Este contempla que el ejercicio gobierno municipal, corresponde en exclusividad al Consejo Municipal, el cual debe contar con su propio reglamento interno de organización y funcionamiento.

Este Consejo Municipal, está integrado por El Alcalde, quien lo preside y quien tiene la Representación Legal de la Corporación Municipal y del municipio, Concejales y Síndicos Municipales.

El Artículo 52, del Código Municipal, establece:

“Representación municipal. El Alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Consejo Municipal de Desarrollo³.

3.2 Regulación jurídica

El marco legal de la organización administrativo responsabilidades del Gobierno municipal y del municipio, se encuentra en:

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Código Municipal

El Artículo 254, de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece:

³ Código Municipal, Decreto Número 12-2002, del Congreso de la República de Guatemala.

El Gobierno Municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto por un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

En cuanto al marco regulatorio, contenido en el Código Municipal, podemos citar, entre otros:

Artículo 33. Gobierno del municipio. Corresponde con exclusividad al Consejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme sus recursos.

3.3 El modelo del municipio moderno

En la actualidad los gobiernos municipales enfrentan el desafío de desempeñar nuevas funciones y prestar servicios que antes estaban a cargo de los niveles federales y/o provincial o bien, nuevas competencias, que han surgido al asumir un rol activo en la promoción del desarrollo local.

En general cuentan con una organización inadecuada y recursos humanos no siempre capacitados para afrontar el cambio.

Por otra parte, los recursos financieros, no se multiplican al compás de las demandas de los vecinos que requieren mayores niveles de cobertura y mejoras cualitativas en las prestaciones.

Todo ello va unido a la necesidad de asumir el rol regulatorio que surge de la privatización, concesión o tercerización de servicios anteriormente prestados en forma directa por el municipio.

El reto de la hora actual reside, precisamente, en adoptar métodos creativos para optimizar la asignación de esos limitados recursos.

Surge la necesidad de fortalecerse institucionalmente a fin de optimizar la asignación y obtención de recursos financieros, de extender las prestaciones y mejorar la calidad, todo ello en un marco de equidad distributiva que considere las demandas

de la población. Ello implica también generar mecanismos efectivos de participación y control ciudadano.

Este marco de situación lleva implícito, entre otros aspectos, contar con herramientas de gestión adecuadas al nuevo escenario. Será necesario mostrar resultados de una gestión efectiva, eficiente y ordenada.

Esto significa tomar decisiones acertadas, oportunas y eficientes. Se requiere combinar conceptos económicos, sociales y políticos y darles forma en la práctica cotidiana de gobierno.

El enfoque gerencial en lo relativo a las finanzas municipales, a la prestación de servicios y al manejo de recursos humanos es una alternativa que de ninguna manera significa abandonar la misión social del municipio, sino desarrollar las acciones de gobierno con una visión diferente.

De alguna forma requiere pensar distinto y es un cambio cultural respecto al rol del sector público.

Puede pensarse que, desde la acción legislativa, no corresponde adentrarse en esos ámbitos, que los mismos son dominio del ejecutivo. Nada más alejado de la realidad.

Mal puede aprobarse una determinada acción de gobierno si no es posible analizar la capacidad para llevarla adelante.

Por otra, el punto central de la acción de gobierno debe ser la actitud mental de “hacer”, de producir hechos que se traduzcan en beneficios para la comunidad.

Ha cambiado el estilo de gobernar, la eficacia en la gestión es una exigencia tanto para el ejecutivo como para el legislativo. Es en este sentido que debe entenderse la idea de la gerencia a nivel municipal.

En la actualidad no existe un modelo de municipio moderno plenamente definido, sin embargo esta ha ido evolucionando como consecuencia de la tendencia general a fortalecer y modernizar el municipio, con el fin primordial de la descentralización del Organismo Ejecutivo.

En Guatemala, se cuenta con un Programa Nacional de Descentralización, el cual dentro de sus objetivos tiene la creación de un nuevo modelo de municipio moderno, con el consiguiente cambio dentro de todos los componentes del municipio.

Entre algunas de las actividades del Programa Nacional de Descentralización, encontramos:

- Desarrollo del modelo de Municipio Moderno.
- Coordinación interinstitucional para la formulación del plan de formación de los servidores públicos y la elaboración de la matriz de fortalecimiento.
- Focalización del sector sociedad civil y económico en sus tres componentes: agropecuario, industrial, comercio y servicios.

- Plan de Formación para los nuevos Servidores Públicos Municipales incluyendo los ejes transversales de gobernabilidad, género y medio ambiente.
- Instalación de Centros Comunitarios Digitales.
- Coordinar un Plan de Formación de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Se plantea entonces, necesario el establecimiento o creación de un nuevo modelo de municipio, que reúna todas y cada una de las características indispensables para la consecución de los fines primordiales que lo hicieron nacer como institución.

CAPÍTULO IV

4. Autonomía y Descentralización Estructura del municipio en Guatemala

4.1 Concepto de descentralización

La Ley de Descentralización, en su Artículo 2, establece:

Concepto de descentralización. Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos, de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado⁴.

⁴ Ley de Descentralización, Decreto Número 14-2002, del Congreso de la República de Guatemala.

El concepto de descentralización es relativamente obvio, se trata de, aplicando el principio de subsidiaridad, trasladar o devolver competencias y responsabilidades políticas a un organo 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.

Desde hace aproximadamente 15 años, se habla mucho en la sub-región de Centro América y Caribe, de la necesidad de descentralización y que el principal receptor de las competencias debe ser el Municipio.

4.2 Concepto de autonomía

Según su etimología griega, significa: Facultad para gobernarse a sí mismo. Como concepto se plantea que es la capacidad de autogobierno, una cualidad inherente a los seres racionales que les permite elegir y actuar de forma razonada, sobre la base de una apreciación personal de las futuras posibilidades, evaluadas en función de sus propios sistemas de valores⁵.

El Artículo 253, de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece:

“Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas”.

El Código Municipal, en su Artículo 3, establece:

⁵ Diccionario Larousse Básico, Pág. 25

En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

4.3 El municipio como ente autónomo y descentralizado

El municipio, según la legislación guatemalteca, cuenta con todo el marco legal para desempeñarse como un ente autónomo y descentralizado, con capacidad de

generar sus propios recursos económicos independientes a los asignados por el presupuesto general de la República y con facultad para crear sus propias empresas.

Los honorables magistrados de la Corte de Constitucionalidad, hacen las siguientes consideraciones en cuanto a la autonomía municipal:

“...es cierto que la Constitución (Artículo 253), concede autonomía a los municipios de la República, es decir, que le reconoce capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenar, atendiendo el principio de descentralización, que recoge en su Artículo 224, parte importante de lo que son asuntos públicos, pero eso, en manera alguna, significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal”⁶.

“De consiguiente, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales, como lo expresa el Artículo 154, constitucional”; el cual literalmente dice:

⁶ Constitución Política de la República de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad, Gestión Lic. Juan Francisco Flores Juárez, Guatemala, 2005, Pág. 201.

Función Pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del estado y no de partido político alguno.

La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la constitución.

4.4 Marco jurídico de la descentralización

El marco legal de las responsabilidades del Gobierno municipal y que lo facultan para poder llevar a cabo procesos de descentralización, se encuentra en:

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Ley General de Descentralización
- Código Municipal
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

También en:

- Los Acuerdos de Paz
- La Política Nacional de Descentralización

La Constitución Política de la República norma el papel de los gobiernos municipales para promover el desarrollo económico de sus jurisdicciones:

El Artículo 253 estipula que “los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.

Entre otras funciones les corresponde: Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y el cumplimiento de sus fines propios.”

El Artículo 255 establece que “Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios.

La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.”

El Código Municipal, es el instrumento legal de mayor alcance para la actuación de los gobiernos municipales, en él se norman los alcances y actuación en el desarrollo económico local.

El Artículo 3, establece que el municipio, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su *fortalecimiento económico* y la emisión de ordenanzas y reglamentos”.

El Artículo 36 habla de la conformación de comisiones especialmente la de *“Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales”*.

En el artículo 67 se considera que “el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover *toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales*, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida.

Por otra parte, la Ley de Descentralización contempla:

En el Artículo 5, la descentralización del organismo ejecutivo tendrá, entre otros objetivos, “Promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza”.

En la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo se plantean objetivos relacionados a los gobiernos municipales y desarrollo económico local, por ejemplo:

Mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

Fortalecer la institucionalidad y gestión municipal para financiar y gestionar con eficiencia sus competencias relacionadas con infraestructura y servicios públicos locales; asimismo, para gestionar con eficiencia las competencias atribuidas por descentralización, relacionadas con la producción de servicios sociales universales.

Fomento del desarrollo económico local. 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, a efecto que la población mejore sus ingresos para poder mejorar el acceso a los servicios públicos de calidad.

Lineamientos de acción en fomento del desarrollo económico local:

Apoyo a las iniciativas locales tendientes a establecer alianzas estratégicas entre el sector municipal y empresarial.

Apoyo a la incorporación del desarrollo económico local en la gestión pública municipal.

Impulso de acciones para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales como facilitadores de las condiciones para el fomento de la economía local.

CAPÍTULO V

5. La participación

5.1 Concepto

La participación, se relaciona principalmente con la democracia participativa y directa de los ciudadanos. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político.

Según el Artículo 11, del Código Municipal, Población es:

“La población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción municipal”.

Otra de las formas de lo que significa la participación ciudadana es a través de Organizaciones No Gubernamentales las cuales pugnen por ciertos temas sociales, sin sustituir en las funciones del gobierno sino evaluándolas o apoyándolas.

También relacionado con la Democracia, en cuanto a poner a discusión los temas de importancia de los ciudadanos en foros organizados o por otras vías.

Últimamente, organismos estatales forman consejos ciudadanos para la administración o evaluación de políticas públicas. Formados de ciudadanos interesados y expertos independientes.

Se denomina así también, a la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, autonomía o país. Dicho de otro modo, para que una ciudad o un país modernos proporcionen los mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos.

Eso es Participación Ciudadana: la imprescindible participación de todos los hombres y mujeres que quieran implicarse en los problemas que les afectan, aportando puntos de vista, inquietudes y soluciones.

La Participación Ciudadana es necesaria para construir la democracia. Por eso, resulta fundamental para favorecer el control de los/las gobernantes, transmitir mejor las preferencias de los ciudadanos y ciudadanas, suavizar los conflictos, favorecer los acuerdos, y hacer menos costosa la toma de decisiones políticas.

Además, la participación fomenta un tipo de ciudadanía que tiene un mayor interés por informarse acerca de los asuntos políticos, por cooperar con las demás personas, y que es más respetuosa con las que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales entre los seres humanos, y favorece la comprensión intercultural.

La participación transforma al sistema democrático, le da otro dinamismo, le concede un canal de relación permanente entre los gobernantes y los gobernados.

La actuación conjunta permite que las decisiones sean más razonadas, que sean el producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones.

La participación permite que se transparente la actuación del gobierno, evitando de manera efectiva gran parte de los comportamientos corruptos.

Asimismo, ante la aparición de conductas reprochables facilita la asunción de responsabilidades y eventualmente la aplicación de sanciones.

Distinguimos dos posibles tendencias a la hora de enfocar la participación ciudadana por parte de los representantes políticos. Una que consistiría en la que promueve la participación de los ciudadanos en la gestión y apoya a las asociaciones para que desempeñen su tarea; y otra en la que el representante municipal es alguien que se relaciona con los distintos actores, promociona las actuaciones municipales, siempre buscando el diálogo y haciendo las modificaciones justas para evitar el conflicto.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, algunos autores señalan que no son formas de participación ciudadana las siguientes:

- La información, la audiencia, la petición y la propuesta.

- Las actuaciones dentro de las “relaciones ciudadanas” para mantener un contacto regular y estable con las asociaciones y ciudadanos.
- Las acciones en que el Ayuntamiento facilita a las asociaciones un local y subvenciones. El hecho de la existencia de numerosas asociaciones no es en sí un factor de participación.

No obstante lo anterior, entendemos la participación como la posibilidad de intervenir, en diversa medida, en la elaboración y en la implementación de una política pública de mayor o menor alcance.

Por el contrario, sería una mera colaboración cuando los ciudadanos se queden en el apoyo de una iniciativa pública. En todo caso, la decisión final tiene que ser adoptada por los representantes políticos, sólo así se puede legitimar dicha decisión.

Participar no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación.

Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a una ciudad en este caso.

Es por ello que pese al impacto de los canales diseñados por los poderes públicos, no puede olvidarse la importancia de la vida asociativa en las ciudades y sus posibilidades, que pueden ir más allá de una participación limitada a la emisión de opiniones respecto a las actuaciones administrativas.

Hoy la definición de interés general de una colectividad realizada exclusivamente por el poder político resulta insuficiente, por más que éste provenga de la expresión de la voluntad de la mayoría. Se corre el riesgo de que las decisiones públicas carezcan de aceptación.

En sentido contrario, cuando una colectividad participa activamente en los proyectos colectivos, no sólo está colaborando a la existencia del delicado sistema de contrapesos del sistema democrático, sino que contribuye a la gobernabilidad del sistema político.

Ello porque la gestión de lo público implica un permanente ejercicio de realización de intereses generales que, en ocasiones, pueden colisionar entre sí.

De esta manera, la participación ciudadana pasa a ser un requisito para la eficacia de la democracia, pues cada vez es más evidente que los poderes públicos han de contar con la participación de todos los colectivos, que representan intereses diversos, en el proceso de delimitar lo que es el interés general y en las vías para llevarlo a efecto.

Con la aportación de hombres y mujeres a los asuntos públicos se da un salto cualitativo de la Democracia Representativa a la Democracia Participativa⁷.

5.2 Gestión municipal y participación

Denominamos como de “gestión municipal” a la serie de actos realizados por una corporación municipal, dentro del marco legal, para la administración del municipio.

⁷ Presidencia de la República de México, Sistema de Internet de la Presidencia, 2007.

En la gestión participativa de la administración interna, se han observado y valorado aspectos muy importantes como son:

- El *liderazgo democrático* de las autoridades locales (alcaldes y concejales) y las *buenas relaciones en el seno del Concejo* municipal. El alcalde concertador y “escuchador” por sobre la autoridad local autocrática y paternalista.

También el funcionamiento de la democracia en el Concejo municipal, evitándose situaciones de fuga de energías y legitimidad por conflictos exacerbados.

- *Existencia de equipos profesionales de trabajo*. La capacidad e gestión de la municipalidad depende de la calidad de sus operadores técnico-políticos que deben aunar capacidades profesionales con habilidades políticas y sociales.
- *Política de desarrollo de los recursos humanos* (motivación, involucramiento, capacitación, recompensas). El principal capital de una municipalidad son su personal. En la medida que se cuenta con buenos técnicos, gestores,

negociadores y articuladores los recursos que no se tienen se puede obtener de muy diferentes fuentes públicas, privadas y sociales.

La gestión participativa del desarrollo local, propiamente como tal, incorpora los siguientes elementos:

- Capacidad de *coordinación pública – pública*. Los alcaldes y municipalidades emprendedoras poseen grandes habilidades para identificar recursos en ciertos “nichos” del Estado y se dan la maña para obtenerlos.

Es común observar a los buenos gestores municipales armar “redes” de contactos en las instituciones gubernamentales y, luego, recurrir a ellas con regularidad.

- Búsqueda de *alianzas público – privadas*. Ciertas municipalidades han descubierto la gran cantidad de recursos y oportunidades existentes en el

mundo privado y han desarrollado las destrezas para movilizar esos recursos combinando la lógica del negocio con su capacidad de emprendimiento social.

- *Asociativismo municipal*, para vincular la acción de varios gobiernos locales entre sí “sumando” territorios. El asociativismo gremial permite defender los intereses municipales, el asociativismo de servicios apoyarse mutuamente, el de desarrollo articular varias municipalidades en planes o programas de desarrollo comunes.
- Incentivo a la *participación comunitaria* de las organizaciones sociales. Aunque la participación como política general no se reduce a lo que se logra hacer con las organizaciones sociales aquí se genera la mayor tradición participativa. No obstante, se corre el riesgo de reducir la participación al ámbito de las organizaciones comunitarias.
- *Involucramiento ciudadano* en el diseño y ejecución de las políticas públicas. El argumento central de la gestión participativa es que es virtualmente imposible tener éxito en las políticas públicas sin involucramiento o participación de la ciudadanía en sus múltiples y muy variadas formalidades: comunidad educativa,

salud preventiva, reciclamiento y manejo de los desechos, cuidado del ambiente, reproducción de la cultura y la identidad, control ciudadano de los espacios públicos, transparencia y rendición de cuentas, respecto de las normas del Tránsito y la convivencia social, pago de tributos y control social de de la gestión pública, entre muchas otras dimensiones.

El resultado de la gestión participativa de un buen gobierno local es, por una parte, logros o resultados visibles y observables, que incluyen ciertos mitos o creencias socialmente difundidas (somos el municipio más emprendedor, somos la capital del turismo, somos una comuna sustentable). Además:

- La generación de un *clima o ambiente de confianza* entre los actores locales, eficaz ayuda para generar legitimidad y obtener la gobernabilidad.

Emergencia de una institucionalidad “ad hoc” o propia del proceso de desarrollo en marcha que articula a los actores en torno a ciertas prácticas y compromisos, que dan estabilidad y consolidan el proceso de desarrollo.

5.3 Planificación municipal

La Planificación municipal, comprende todo lo relacionado a la programación y presupuesto de obras a desarrollar, tomando en cuenta las necesidades de la población del municipio y el presupuesto con el que contará la corporación municipal para su funcionamiento y ejecución de obras.

Cada municipalidad por mandamiento constitucional recibe el diez por ciento (10%) del presupuesto general de gastos de la república; porcentaje sobre el cual deben realizar la planificación a ejecutar cada año.

Al respecto, el Artículo 257, de la Constitución Política de la República, establece:

Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país.

Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

El diez por ciento restantes podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

Queda prohibida toda asignación adicional dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponde sobre de impuesto específicos.

CAPÍTULO VI

6. Modelo de medición para el desarrollo municipal en Cuba

6.1 Aspectos teóricos

El modelo que se propone se basa en el criterio y concertación de intereses de los distintos responsables de los proyectos involucrados, proponiendo un conjunto de indicadores positivos cuali y cuantitativos, cuyas características reflejen validez, objetividad, sensibilidad y especificidad.

Dichos indicadores están enmarcados en las cinco áreas estratégicas de acción de la Promoción de los Servicios Públicos Básicos, como son: el Desarrollo de Políticas Públicas, la Creación de Entornos Favorables a la Promoción de estos servicios, el Fortalecimiento de la Acción Comunitaria, el desarrollo de aptitudes personales y la reorientación de los servicios básicos.

6.2 Método para medir los resultados

La Metodología incluida en el modelo Cubano es simple y permite conocer la situación y/o avance de los logros obtenidos en los proyectos desarrollados, facilitando la toma de decisiones conscientes, la utilización racional de los recursos y la aplicación de mejores prácticas, producto de la experiencia, para las futuras intervenciones en los programas o proyectos.

La descentralización, participación y planificación local cubana, constituye un gran reto para los gobiernos locales y para los sectores involucrados con la prestación de servicios en particular, por la responsabilidad que implica la ejecución de cada uno de los proyectos para alcanzar mayores niveles de participación de sectores, instituciones, organizaciones sociales y comunidades.

Así mismo es importante destacar, el desarrollo de procedimientos y métodos de evaluación rápidos y capaces de retroalimentar a los niveles de decisión locales y solucionar los problemas que fueron surgiendo en la ejecución de proyectos.

En los últimos años, se adquirió una cultura de trabajo mediante la formulación y ejecución de proyectos en el nivel local, lo cual ha permitido fortalecer el proceso de descentralización, utilizar con más eficiencia las capacidades existentes y desarrollar

las potenciales latentes en aras de una mayor efectividad para el desarrollo social con la correspondiente repercusión en campos como la salud, bienestar y calidad de vida de la población.

Con todo esto, se espera que el modelo de evaluación que proponen, sea pertinente en el contexto de los proyectos antes mencionados y sea una herramienta útil para aquellos que trabajan en campos tan importantes como la salud, educación y trabajo.

La metodología del Modelo Cubano, contempla los siguientes aspectos:

a) Identificación del Municipio

El evaluador debe conocer en profundidad el ámbito donde se desarrolla él o los proyectos a evaluar.

Esto permitirá posteriormente establecer las relaciones entre los diferentes sectores y actores sociales involucrados en el proyecto y la cooperación externa.

La identificación amplia del municipio conducirá a que el ejercicio de evaluación sea un instrumento práctico para las autoridades locales y de la comunidad.

Cada municipio tiene sus características propias y deben tenerse en cuenta para ajustar el modelo al contexto municipal.

b) Revisión de las estrategias y planes de desarrollo municipal

El contexto de los proyectos es importante al ser parte de la micro planificación local y como tal deben responder a los intereses identificados en cada localidad.

Por ello es preciso conocer los elementos fundamentales que los sectores involucrados o las instituciones o las estructuras de gobierno han acordado para la contribución de dichos proyectos.

Existen enfoques estratégicos que van a estar presente en los procesos de desarrollo humano y de la elevación de la calidad de vida de la población, de una forma común en las líneas de desarrollo identificadas.

Por tanto debe prestarse particular atención a los enfoques que tengan que ver con el desarrollo de los recursos humanos, de la capacidad gerencial de gestión local, de la movilización de recursos, de la generación, la participación social y comunitaria y la aplicación de políticas saludables y de manera especial aquellas que favorecen los de la descentralización hacia el municipio en sus diversas modalidades.

c) Prioridades y revisión de los proyectos

En este momento del ejercicio debe relacionarse las prioridades de salud y desarrollo de la localidad e identificar el grado de correspondencia que él o los proyectos que se evalúan tienen con las prioridades.

En el caso que se evalúe más de un proyecto hay que identificar claramente las áreas comunes que estos puedan tener con las prioridades señaladas.

d) Ámbito de la evaluación

Debe consignarse el número de proyectos, el momento del ciclo del proyecto en que se aplicará la evaluación y el año de ejecución del proyecto.

e) Selección de indicadores que midan la estructura, el proceso y los resultados, de las acciones del proyecto en el marco de la Promoción de los servicios básicos, teniendo en cuenta los contenidos de las áreas estratégicas de acción y el desarrollo local.

Se ha diseñado una matriz amplia de indicadores referidos a estas áreas que servirá de parámetro para la evaluación, sin embargo se proponen una selección de indicadores básicos que pueden ser útiles como trazadores para medir el estado o avance de los proyectos.

No obstante la localidad puede seleccionar otros indicadores contenidos en la matriz, además de los trazadores, conforme la profundidad de la evaluación a ser aplicada.

El uso de estos indicadores requiere de validación a través de un manejo cuidadoso tanto en su selección como en la aplicación y análisis de los mismos.

Las fuentes de verificación de los indicadores propuestos son:

Informes, observación directa, registros estadísticos y las técnicas más utilizadas son las entrevistas, las encuestas y grupos focales.

Las técnicas de evaluación cualitativas así como los informantes clave deben utilizarse con mayor rigor, para calificar los contenidos de las áreas estratégicas de acción de la promoción de la salud.

f) Relación de los resultados alcanzados en él o los proyectos con los objetivos de desarrollo reflejados en los planes de desarrollo municipal

Este momento del proceso es fundamental para identificar la correspondencia de los proyectos con la estrategia de desarrollo municipal, las fortalezas y debilidades en las áreas de la Promoción de la Salud antes mencionadas y el análisis crítico del proyecto en este contexto para proponer las medidas que permitan impulsar el desarrollo local y fortalecer la Promoción de la Salud⁸.

⁸ Diseño de un modelo de evaluación municipal en el marco de la promoción de la salud, Taller sobre indicadores de evaluación en Promoción de la Salud, La Habana Cuba, 2006.

CAPÍTULO VII

7. El desarrollo de un municipio moderno en Guatemala

7.1 Coordinación entre las municipalidades

La coordinación entre las municipalidades, constituye un aspecto muy importante, para la consecución de los fines primordiales de estas instituciones, así como para facilitar el desempeño de algunas funciones y/o actividades municipales.

La Municipalidad de Guatemala, es una de las más beneficiadas con la coordinación de actividades y funciones con las demás corporaciones municipales del departamento, en virtud del crecimiento de este municipio así como de los circundantes.

Uno de los aspectos más importantes, en los cuales se ve beneficiada la Municipalidad de Guatemala, así como la de Villa Nueva, es el control de tránsito vehicular que se moviliza de uno hacia otro tanto en horas de la mañana como en horas de la tarde.

Se estima que por la ruta que comunica ambos municipios, transitan aproximadamente ciento ochenta mil vehículos diarios, lo cual genera que se deba implementar coordinadamente, los planes de logística y contingencia necesarios.

En el caso del municipio de Guatemala, la Corporación Municipal, se ve en la necesidad de coordinar con las corporaciones de los municipios aledaños, diferentes actividades, ya que varios de los municipios que la rodean están catalogados o denominados como “Ciudades Dormitorios”, en virtud de que sus habitantes, se trasladan a diario a la Ciudad de Guatemala, a realizar diferentes actividades como trabajo y estudio principalmente, retornando a sus municipios de origen únicamente para pernoctar.

7.2 Ejecución del proceso de descentralización

La ejecución del proceso de descentralización por parte de las corporaciones municipales, tiene su base principal en el ordenamiento constitucional, que otorga la facultad para actuar y desempeñarse en forma autónoma al Organismo Ejecutivo.

Dicha ejecución esta siendo llevada a cabo en forma gradual y progresiva, en virtud de que deben realizarse los acuerdos entre el Organismo Ejecutivo, las municipalidades y demás instituciones del Estado y las comunidades organizadas legalmente con participación en las municipalidades, para el traslado de los recursos técnicos y financieros, para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en ley.

Con estricto apego al respeto de la autonomía municipal, cada municipalidad, cuando lo estime conveniente, solicitará su incorporación al proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

7.3 Prestación de servicios públicos esenciales

Dentro de los objetivos primordiales que históricamente dieron origen al surgimiento de la municipalidad, es el mejoramiento de la calidad de vida de la población del municipio, satisfaciendo las necesidades de acceso a los servicios públicos esenciales para el desarrollo de esta.

Dentro de esos servicios públicos esenciales, se encuentran:

- El Servicio de Agua Potable;
- El Servicio de Energía Eléctrica;
- El Servicio de Transporte Urbano;
- El Servicio de Recolección de Basura;
- El Servicio de Limpieza de Calles (ornato); entre otros.

Los servicios públicos mencionados, son en toda sociedad, los que mayor demanda presentan, ya que en torno a estos gira la mayor parte de la economía de un municipio, por la interrelación que entre ellos existe.

Sin Agua Potable, no existe limpieza, por consiguiente no hay salud; un trabajador enfermo no puede producir, en consecuencia no participa dentro del campo de las actividades económicas y por ende ve limitadas sus posibilidades de satisfacer sus propias necesidades.

El transporte público urbano es necesario, pues es el medio de transporte utilizado por la mayor parte de la población de un municipio, para poder trasladarse a sus centros de trabajo.

En la Ciudad de Guatemala, la municipalidad cuenta con empresas que se encargan de la prestación y regulación de estos servicios.

Entre estas podemos destacar:

- La Empresa Municipal de Agua, EMPAGUA; y
- La Empresa Municipal de Transporte, EMETRA.

Estas empresas se constituyen como un factor muy importante para que la población pueda tener acceso a los servicios que estas prestan y/o regulan, coadyuvando así al desarrollo integral de la población del municipio.

7.4 El aporte del municipio al fortalecimiento del desarrollo comunitario

Como hemos establecido, el municipio constituye una gran fuente para el fortalecimiento del desarrollo comunitario, ya que el mismo crea e implementa diversos proyectos que tienen no solo a satisfacer algunas de las necesidades básicas de la comunidad, sino que también es parte del desarrollo integral de los habitantes de la misma.

Las municipalidades a través de sus diversos programas, ayudan a que la población pueda desarrollarse en forma integral. Como ejemplos podemos citar la recuperación de áreas verdes que realizan las municipalidades, la recuperación de espacios públicos, la realización de eventos culturales y deportivos, la prestación de servicios públicos básicos y la regulación del transporte público, entre otras.

Todas estas actividades, tienden a mejorar la calidad de vida y ayudan a que los habitantes del municipio, tengan mejores condiciones para desarrollarse, lo que genera que también el municipio en sí, tenga un mayor desarrollo.

CAPÍTULO VIII

8. Crecimiento demográfico de un municipio

El crecimiento demográfico de un municipio, se determina inicialmente por la cantidad de personas que en el residen. En base a ello, la administración municipal o gobierno local, como lo hemos definido durante el desarrollo del tema, planifica y desarrolla los proyectos necesarios para la prestación de los servicios esenciales, así como del mejoramiento de la calidad de vida de su población.

Sin embargo, también debemos tomar en cuenta otro aspecto muy importante y que incide grandemente en el crecimiento demográfico de un municipio, como lo es la migración que hacia este da, ya que origina modificaciones o ampliaciones a lo proyectado por las autoridades municipales.

Debido al aumento en los asentamientos humanos, las autoridades municipales se ven en la necesidad de diseñar planes o proyectos emergentes, con el fin de satisfacer las necesidades básicas de este sector.

Cerca de 5 millones de personas mueren cada año por enfermedades asociadas con los desechos orgánicos.

Las necesidades de agua aumentarán a 20 % en el año 2025. Desde 1900 se ha perdido la mitad de los mantos acuíferos mundiales. Diariamente, las comunidades humanas densas producen toneladas de desechos sólidos (basura orgánica e inorgánica), consumen grandes cantidades de energía y emiten más agentes contaminantes al ambiente⁹.

Sin embargo, para entender plenamente lo que constituye el crecimiento demográfico, es necesario entender primero el concepto de población.

Tenemos entonces que población es:

Según Platón y Aristóteles la consideran: “el número adecuado de los ciudadanos, de los moradores, que debe tener un Estado, la polis”.

Pero no la denominan población, aunque algunas traducciones así lo interpreten.

⁹ Presidencia de la República de México, Sistema de Internet de la Presidencia, 2007.

En realidad, la palabra proviene del latín (populatio-ônis), no del griego y, como dice Landry, "cosa curiosa, significa devastación, estrago; como despoblación".

En efecto, en el latín clásico y post-clásico, según lo interpretaron Julio César, Tito Livio, Plinio, denotaba saqueo, devastación, despojo, corrupción, presa, pillaje.

Después, en la Edad Media, varió su significado por el de población, pueblo, muchedumbre, dependiendo del autor y la época

En ese sentido, entendemos que el crecimiento demográfico, deriva de la cantidad de personas que residen en el municipio, así como la necesidad de desarrollo de proyectos, para la satisfacción de necesidades básicas y mejoramiento de la calidad de vida.

Factores como el transporte, la infraestructura, las áreas libres y el suministro de servicios básicos, constituyen elementos importantes para determinar el índice de crecimiento demográfico de un municipio.

Todo ello conlleva, a una gran inversión por parte del gobierno municipal, ya que es necesaria la contratación de personal que lleve a cabo el trabajo tanto logístico como físico, para el perfecto funcionamiento del municipio.

Uno de los ejemplos más oportunos para mencionar, es la necesidad de existió hace algunos años, de crear un ente que tuviera la capacidad y la autoridad para regular el tránsito vehicular en la Ciudad de Guatemala, como lo fue el Caso de la Policía Municipal de Tránsito, mejor conocida como EMETRA.

Esta institución fue creada, derivado de la necesidad de ejercer un estricto control a la circulación de automotores en la Ciudad de Guatemala, en virtud del incremento considerable del parque vehicular que se movilizaba por el municipio y por que el Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil, no contaba con el suficiente personal para llevar a cabo esa función.

Este no solo es un claro ejemplo del crecimiento demográfico de un municipio, sino también de descentralización de la función fiscalizadora del tránsito vehicular en el municipio de Guatemala.

Para el presente año, la municipalidad de Guatemala, tienen contemplada la construcción de 22 nuevas pasarelas, cada una a un costo de doscientos cincuenta mil quetzales.

Dichas obras, surgen por la necesidad de brindar seguridad a los peatones, para que no sean víctimas de hechos de tránsito que se derivan del fuerte incremento que ha sufrido el parque vehicular de la ciudad¹⁰.

Obras de ese tipo, son necesarias para la protección de la población del Municipio de Guatemala, en virtud de que en varía de las vías públicas, en horas de un alto nivel de tránsito vehicular, constituyen un riesgo latente para los peatones que necesitan cruzar las mismas¹¹.

Otro aspecto importante del crecimiento demográfico, es la necesidad de regular el Transporte Urbano, que en el caso de la Ciudad de Guatemala, ha iniciado una mejor bastante importante con la implementación del primer ramal o primera ruta del Servicio de Transporte denominado TRANSMETRO, que básicamente es un sistema de transporte expreso a superficie.

¹⁰ Infra. Véase Anexo 1, Pág. 97

¹¹ Infra. Véase Anexo 2 y 3, Pág. 98 y 99

Como se menciono con anterioridad, el desarrollo de determinados proyectos por parte de las municipalidad, se complica por el crecimiento demográfico de los municipios, ya que, tal como es el caso de la Ciudad de Guatemala, la implementación del TRANSMETRO, derivó en una fuerte inversión económica, en cuanto a la infraestructura necesaria para su funcionamiento, así como en la contratación del todo el personal necesario para su funcionamiento¹².

Así mismo, el crecimiento demográfico ha demandado la recuperación de espacios públicos o creación de areas que sirvan para la recreación y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad.

En la Ciudad de Guatemala, se ha iniciado la recuperación de áreas, para la recreación de los habitantes, tal como lo es la recuperación del área del Portal del Comercio, ubicado entre la 8^a. y 9^a. Calles, entre 6^a. y 7^a. avenidas, de la Zona 1.

También se han diseñados programas para que determinadas áreas, sean utilizadas por la población, durante los días de descanso, para realizar actividades

¹² Infra. Véase Anexo 4, Pág. 100

culturales y deportivas, que ayuden al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Los mejores ejemplos de estos programas, los encontramos en el programa “Pasos y Pedales” que durante los días domingo, funciona en el tramo de la Avenida Reforma y Avenida de las Américas.

En las ciudades tradicionales, el Espacio Público es el que da identidad y carácter a la ciudad, el que permite reconocerla y vivirla en sus sitios urbanos: naturales, culturales y patrimoniales.

Aunque los gobiernos locales se ocuparon de su gestión a través de la regulación, la normativa y los proyectos urbanos en la década de los 80, no pudieron prevenir ni corregir las constantes y, muchas veces toleradas, invasiones privadas que deterioraron la calidad de vida y el medio ambiente.

En los 90 el mercado, con importantes inversiones en centros de recreación y consumo (los nuevos espacios del encuentro) y en las urbanizaciones privadas, introduce el concepto de espacio privado de uso público.

Sin embargo el tratamiento de los espacios públicos cotidianos, con fuerte participación ciudadana, multiplica las acciones y la diversidad de soluciones mejorando la calidad ambiental del conjunto.

Esta ponencia presenta algunas experiencias desarrolladas con resultados positivos.

Tradicionalmente, en nuestras ciudades, el Espacio Público fue concebido como el espacio de la expresión y la apropiación social por excelencia, es el espacio que alberga el cotidiano transcurrir de la vida colectiva.

Es el espacio que da identidad y carácter a una ciudad, el que permite reconocerla y vivirla. Es el sitio que conserva la memoria de sus habitantes en sus espacios naturales, culturales, patrimoniales.

Estos espacios presentan diversidad de formas, dimensiones, funciones y características ambientales. Sin embargo el espacio público es percibido como un vacío “con forma”, es decir conformado por la edificación y elementos que lo bordean, ya sean espacios de circulación y tránsito, recreación y deporte, reunión e interacción social, contemplación y disfrute del paisaje y la naturaleza, etc..

En los últimos años, los conflictos del Espacio Público están asociados al impacto del crecimiento acelerado y desordenado del habitat en la periferia urbana, sin adecuación a las estrategias de desarrollo urbano locales.

Esta situación se manifiesta: a través de una diversidad de formas: en las ocupaciones informales; en la implementación de las políticas de vivienda que resuelven el crecimiento urbano con proyectos de grandes conjuntos que se localizan con una marcada dispersión territorial y una escasa articulación con la trama existente, y con la acción de los privados que se aíslan, a través de los desarrollos suburbanos, verdaderos polígonos cerrados, ajenos a la ciudad existente.

El espacio público está en la esencia de lo urbano, desde la antigüedad hasta nuestros días es el espacio del encuentro y el intercambio, enriquece las prácticas urbanas y alienta la participación de los ciudadanos y su interés por las cuestiones comunitarias. Una ciudad sin plazas, ni parques, ni espacios para el encuentro casual, no solo sería pobre ambientalmente sino también en los aspectos socio urbanísticos.

El concepto de espacio público urbano ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Al inicio estaba ligado sobre todo a la existencia de espacios verdes.

Los principios higienistas requerían de espacios destinados a la mejora de las condiciones de salud de la población, a través de adecuados índices de habitabilidad, absorción del agua de lluvia, generación de clorofila; condiciones de iluminación, ventilación y asoleamiento.

En los últimos años surgen otros enfoques que replantean el papel que desempeñan esos espacios en las ciudades ampliando el concepto de espacio verde al de espacio libre.

A los tradicionales espacios verdes: espacios libres en los que predominan las áreas plantadas de vegetación como plazas y parques, se incorpora el concepto de

espacio libre: espacios urbanos, al aire libre, de uso predominantemente peatonal, pensados para el descanso, el paseo, el deporte, el recreo y el entretenimiento en sus horas de ocio.

Con un criterio de espacio regulador del medio ambiente, se considera el espacio libre como equilibrante del sistema ambiental. Esos sitios que podríamos llamar de " frontera" actúan a modo de pulmones de la ciudad y la región. Los ejemplos son numerosos: el tratamiento paisajístico del espacio público a lo largo del sistema circulatorio: en avenidas, boulevares, ejes ferroviarios, en los frentes acuáticos; en los espacios que rodean a escuelas, hospitales y establecimientos sanitarios; finalmente, los cementerios mismos a veces configuran verdaderos parques naturales. Desde esta visión ambiental las funciones atribuibles a los espacios libres y verdes son:

Una función social: ofrecer espacios destinados al paseo, la contemplación, los juegos, el contacto con la naturaleza indispensable para el desarrollo de los niños y el equilibrio de los adultos.

Una función urbanística y paisajística: producir un corte, una discontinuidad, en lo posible con masa vegetal, necesaria para la oxigenación de la masa edificada.

Atenuar la heterogeneidad de las construcciones con los alineamientos forestales que ponen en valor el paisaje que permiten leer y comprender la organización de la ciudad.

Una función ecológica: la vegetación juega un rol irremplazable en el vasto sistema de la ciudad; es habitat de la fauna y actúa como reguladora del microclima urbano: fija el óxido de carbono y el polvo contenido en el aire, tiene un importante rol en la depuración microbiana y la regulación térmica y puede contribuir a la regulación hídrica , lo que se relaciona con la acumulación de agua por parte de la vegetación, y el suelo y con la posibilidad de la infiltración a través del sustrato hacia la napa de agua.

Los árboles disminuyen la velocidad del viento y pueden servir de pantalla sonora llegando a reducir los ruidos de 8 a 10 decibeles por metro de espesor, en el caso de una plantación de ciertos árboles perennes.

Históricamente, quienes se ocuparon de ese espacio fueron los gobiernos locales, especialmente a través de la regulación, la normativa y el mantenimiento.

En general se solía atribuir a lo público (el Estado) los espacios exteriores, las grandes infraestructuras y los equipamientos colectivos.

Las normas urbanísticas trataron de mejorar la calidad ambiental de los Espacios Públicos regulando su uso y tratamiento, buscando compatibilizar los intereses de la diversidad de actores intervinientes en ese espacio, a través de normas de tejido y ocupación, el control del nivel de los ruidos molestos, el control de la publicidad y la polución visual, la reducción de la polución aérea, el cuidado de la forestación, etc.

En Argentina, en la década de los 80, numerosas administraciones municipales impulsaron la peatonalización de algunas calles en las áreas centrales por ser los sectores con mayor vitalidad; con mayor afluencia de público.

Por ser el corazón de la ciudad, el sitio del encuentro social y cultural, el lugar para ver y ser visto.

En la calle peatonal el espacio urbano destinado exclusivamente a circulaciones pasa a ser utilizado por actividades de paseo, de encuentro ciudadano, de reunión informal, es un sitio para compartir.

Generar un área peatonal consiste básicamente en facilitar el desplazamiento de peatones y el desarrollo de actividades complementarias que hacen más atractivas los paseos ciudadanos, los paseos de compras.

Se utilizaron diversas modalidades de peatonalización:

Peatonalizar separando espacialmente el flujo peatonal del vehicular resolviendo cada uno de ellos en forma independiente, a veces en diversos niveles.

Los puentes y calles sobreelevadas y los túneles son soluciones utilizadas para separar los flujos peatonales de los vehiculares.

Peatonalizar reservando todo el espacio circulatorio vehicular, la calzada, a los peatones. La calle Florida y luego la calle Lavalle en la Ciudad de Buenos Aires fueron las primeras en adoptar esta modalidad.

Luego diversas ciudades Capitales en el interior del país imitaron este ejemplo.

Las ciudades turísticas que adoptaron esta modalidad hacen peatonales sus calles más concurridas sólo en temporada de alta afluencia de turistas, o en ciertos días a la semana; es una peatonalización temporal.

Peatonalizar de manera parcial, es decir incrementar los recorridos peatonales a expensas de los vehiculares, ampliando la superficie de la vereda y reduciendo en la calzada el espacio de estacionamiento y circulación de los vehículos.

La peatonalización parcial mantiene la convivencia de los flujos peatonales y vehiculares en una misma arteria; incrementa el espacio destinado a peatones mejorando sus desplazamientos y las posibilidades de detenerse en el encuentro informal sin que ello implique la eliminación del paseo en auto, las operaciones de carga y descarga de mercadería, o la adaptación a la época del año o de la semana más conveniente.

Es una solución menos costosa en términos económicos y de menor impacto sobre el sistema circulatorio, sobre todo en las áreas centrales en general congestionadas.

La ciudad de Corrientes implementó esta modalidad enriqueciendo el recorrido peatonal con expresiones del arte local¹³.

A pesar de estos intentos de mejorar con actuaciones aisladas algunas áreas centrales, catalogadas de convocantes, concurridas, históricas, la gestión municipal no pudo evitar el deterioro en otros sectores de la ciudad.

Con el impacto de la globalización a partir de los 90, las discontinuidad de las políticas urbanas, el crecimiento de la pobreza y el desempleo, la gestión local no pudo prevenir ni corregir el deterioro ni las constantes y, en muchos casos toleradas, invasiones privadas de lo público que, en muchas ciudades latinoamericanas, afectaron notablemente la calidad de vida, la seguridad y el medio ambiente ¹⁴.

A partir de 1990 comienzan las grandes transformaciones para las ciudades latinoamericanas.

¹³ Infra. Véase Anexos 5 y 6, Pág. 101 y 102

¹⁴ Infra. Véase Anexo 7, Pág. 103

En un contexto de economías mundiales integradas, las ciudades son el espacio donde se concentra el desarrollo económico, social y cultural; son las se disputan las oportunidades de concentrar las innovaciones; brindar los mayores y más avanzados servicios y comunicaciones, ofrecer recursos humanos calificados a fin de atraer a las actividades económicas y brindar una buena calidad ambiental destinada a residentes y visitantes (los turistas).

El concepto y uso de los espacios públicos cambia, acompañando los cambios culturales y socioeconómicos de la sociedad.

El propio carácter evolutivo de los asentamientos y la complejidad que adquieren las ciudades de crecimiento dinámico, especialmente las Areas Metropolitanas, sumado a los impactos de las nuevas tecnologías, las comunicaciones y la globalización incorporan nuevas prácticas.

La nueva sociedad urbana usa menos la plaza y las calles como espacio de la comunicación directa, privilegia los bares y sitios de reunión: los “*boliches nocturnos*” los grandes paseos de compra y entretenimiento, los megaeventos deportivos, los masivos encuentros musicales.

En realidad hoy es difícil diferenciar la propiedad y uso de los espacios públicos pues hay numerosos espacios privados, en los que el consumo desempeña el papel preponderante, que actúan como puntos de encuentro o nuevos hitos de la ciudad, y que son utilizados libremente por el público.

En este contexto el espacio urbano resulta fuertemente ligado al capital, y las ciudades son sede de los grandes emprendimientos inmobiliarios, negocio cuya base es el suelo urbano.

Asociado a la globalización el individuo pasa, de ser un ciudadano, a ser un consumidor del libre mercado, se transforma en ciudadano del mundo, lo local se desdibuja. Sin embargo persiste el concepto de lo público como el carácter predominante de la vida urbana en las ciudades.

La realidad mundial que genera un consumo de *bienes culturales globales* que crece y se diversifica, se contrapone con la necesidad de las ciudades latinoamericanas de definir, redefinir y/o preservar su identidad y recuperar su memoria, etc.

Con la apertura de las fronteras se difunden y asimilan bienes y mensajes de otras culturas; conformándose un mundo nuevo y diversificado. Se debilita el sentido

integral de pertenencia a la ciudad, para dar paso a sitios de pertenencia e interacción de subgrupos.

Como escenario de esta diversidad y de los constantes y rápidos cambios de la sociedad postindustrial, aparecen en las ciudades nuevos gestores privados y nuevas formas de gestión público / privada de los espacios urbanos públicos y/o semipúblicos.

Estos gestores y usuarios del espacio público tienen un campo de acción en el que actúan con una tecnología propia, en un campo de competencia propio, y con una voluntad de eficiencia autónoma que coexiste y puja por el mismo espacio.

En la actualidad un número creciente de servicios y equipamiento son, en parte públicos en parte privados a través de los consorcios, concesiones, subsidios, etc. impulsadas por las nuevas tecnologías que permiten gestionar separadamente las infraestructuras (por ejemplo la telefonía).

En las ciudades capitales de la Argentina y en particular en la Región Metropolitana de Buenos Aires en esa década se evidencia una despreocupación hacia la creación de los espacios públicos.

Son reemplazados por centros comerciales, centros de recreación y deportes, centros de exposiciones, parques temáticos, etc. Las tipologías más extendidas son:

Los grandes complejos comerciales, recreativos y de servicios, con fuertes inversiones inmobiliarias en áreas centrales o en la periferia, en áreas de nueva centralidad, en correspondencia con los nodos de autopistas y rutas de vinculación regional, con un espacio público controlado y seguro.

Las urbanizaciones cerradas como forma de habitat suburbano que privatizan lo urbano y gestionan su propio espacio privado de uso público.

Los complejos recreativos y las áreas de nueva centralidad.

Cuando se localizan en los suburbios, impulsados por la mejora de la red de accesibilidad a través de la disponibilidad la red de autopistas y las nuevas tecnologías de comercialización, se constituyen en el nuevo equipamiento de consumo y diversión, provisto de servicios internos de seguridad y destinados a los nuevos residentes suburbanos que se alojan en los Clubes de Campo, Colonias y Barrios Cerrados, Ciudades Pueblo, etc.

Son grandes centros de compra, recreación y servicios, ejecutados mayoritariamente con capitales extranjeros, con servicios internos de seguridad que se proyectan y ejecutan en todas las grandes ciudades con criterios similares, lucen idénticas, (al igual que los hoteles de las cadenas internacionales).

Estos complejos conforman las áreas de nueva centralidad con formas de sociabilidad muy diferentes a las que ofrecen los centros comerciales y de esparcimiento tradicionales mucho de los cuales perdieron usuarios y vida urbana, los cuales evidencian el crecimiento demográfico de las ciudades y los que nos indican el grado de complejidad que tienen los problemas que afrontan las municipalidades para la prestación de servicios y el mejoramiento de la calidad de vida, por lo que es necesario llevar a cabo los procesos de descentralización relacionados anteriormente, ya que en caso contrario, al depender de un poder central para la autorización de los recursos o proyectos, esto ocasionaría retraso e ineficacia en la solución de los problemas que se presentan en el municipio.

CONCLUSIONES

1. Se logró establecer y delimitar las principales funciones que realizan las corporaciones municipales.
2. La Autonomía, brinda a las municipalidades, las facultades necesarias para que estas puedan realizar las obras o proyectos necesarios para satisfacer las necesidades más urgentes de su población, sin necesidad de solicitar autorización al Organismo Ejecutivo.
3. También se estableció, que derivado de la autonomía de la cual goza la municipalidad, esta puede generar recursos económicos adicionales a los asignados por mandamiento constitucional.
4. Se pudo delimitar la tendencia actual a nivel internacional, en relación al nuevo modelo de municipio que se pretende implementar, deriva de la evolución que ha tenido la sociedad, así como la prestación de los servicios públicos.
5. Se determinó que el municipio, a través de los procesos de descentralización implementados, constituyen un mecanismo indispensable e importante para el desarrollo integral de la población y por ende del municipio como tal.

RECOMENDACIONES

1. Se debe dar continuidad a los procesos de descentralización iniciados y promovidos por el Estado, para un mejor desarrollo integral de la población.
2. Mantener un monitoreo constante de las necesidades de la población, así como de nuevas que pudieran surgir y de la capacidad de la municipalidad, para brindar acceso de estos a los servicios públicos básicos.
3. Crear los programas necesarios, que brinden a la población la oportunidad de coadyuvar con la administración municipal, así como para el planteamiento de sus necesidades y problemáticas.
4. Revisar el marco legal actual, para facultar más ampliamente a las corporaciones municipales, para que puedan celebrar convenios de cooperación y financiamiento con entidades nacionales e internacionales, con el objeto de incrementar sus ingresos.
5. Promover la celebración de convenios de cooperación entre municipios vecinos, para poder minimizar los gastos al desarrollar proyectos y así mejorar la calidad de vida de la población de los mismos.



Vista de Pasarela, Carretera al Atlántico y cruce a Colonia Atlántida, Zona 18.



Vista Pasarela Redondel, Colonia Atlántida, Zona 18



Vista Pasarela Redondel, Colonia Atlántida, Zona 18



Vista Estación Transmetro, El Trébol, Zona 12



Corrientes, Calle Peatonal, Buenos Aires, Argentina.



Corrientes, Calle Peatonal, Buenos Aires, Argentina.



Ejemplo de Urbanización en Buenos Aires, Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

Castillo, Jorge Mario. (1996). **Derecho Administrativo**. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-.

Cifuentes Rivas, Américo. (1966). **Problemas jurídicos actuales en la acción municipal para el desarrollo**. Guatemala.

Morgan Sanabria, Rolando. 1975. **Manual para la investigación científica**. Editorial universitaria. Guatemala.

Morales, Oscar. (1991). **Autonomía y competencia municipal en materia de desarrollo urbano**. Guatemala.

Santamaría, Juan Alfonso (1988). **Fundamentos de Derecho Administrativo**, España.

Diccionario Larousse Básico.

Legislación:

- **Constitución Política de la República de Guatemala**, Asamblea Nacional Constituyente, 1986
- **Código Municipal**, Decreto Número 12-2002
- **Ley de Descentralización**, Decreto Número 14-2002